

Internationaler Handel als Rückgrat der Schweizer Wirtschaft

Für die Schweizer Wirtschaft ist der internationale Handel wichtig: Er steuert rund 40 Prozent zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz bei. *Larissa Müller*

Abstract Da die Schweiz über keine natürlichen Ressourcen und nur über einen begrenzten Binnenmarkt verfügt, ist die Wirtschaft stark auf den internationalen Handel ausgerichtet. Der Aussenhandel trägt rund 40 Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung der Schweiz bei. Die Bedeutung des internationalen Handels für die Schweiz heisst im Umkehrschluss: Die Schweiz wäre stark von protektionistischen Tendenzen betroffen.

Mehrere Trends führten in den vergangenen Jahrzehnten – zumindest bis vor einigen Jahren – zu einem kräftigen Wachstum des globalen Handels: Fortschritte in den Transport- und Kommunikationstechnologien, die zunehmende Liberalisierung des Handels durch den Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen sowie die dadurch wachsende Integration globaler Wertschöpfungsketten.

Im Zuge dieser Entwicklungen stieg die «Aussenhandelsquote» der Schweiz – der Anteil der Summe von Exporten und Importen (Güter und Dienstleistungen) am Bruttoinlandprodukt (BIP) – von 96 Prozent im Jahr 1980 auf 119 Prozent 2018.¹ Während das BIP in diesem Zeitraum ein jährliches Wachstum von 1,8 Prozent aufwies, legten die Importe durchschnittlich um 4,1 Prozent pro Jahr zu; die Exporte wuchsen um 3,7 Prozent. Die Aussenhandelsquote der Schweiz ist doppelt so hoch wie der OECD-Durchschnitt (siehe *Abbildung 1* auf Seite 6).

Verflochtene Handelsbeziehungen

Globale Wertschöpfungsketten, bei denen Produktionsschritte an unterschiedlichen Standorten und Ländern stattfinden, spielen eine Schlüsselrolle bei der Zunahme des Aussenhandels. In Ergänzung zur klassischen Handelsstatistik schätzen die OECD und die Welthandelsorganisation (WTO) deshalb auch die inländischen und ausländischen Wertschöpfungsanteile am Handel: Gemäss diesen Zahlen beinhalteten die Schweizer Exporte im Jahr 2015 rund ein Viertel ausländische Wertschöpfung, welche zuvor in die Schweiz importiert wurde.² Dieser Wert liegt zwar leicht über dem Durchschnitt der Industriestaaten (21%) – doch angesichts der starken Integration des Landes in den internationalen Handel ist er tiefer, als man erwarten würde. Ein Grund dafür ist, dass die Schweiz auf wertschöpfungsintensive Dienstleistungen am Anfang und am Ende der Wertschöpfungskette spezialisiert ist. Beispiele sind Forschung und Entwicklung (am Anfang der Wertschöpfungskette) sowie Handel und Marketing (am Ende).

Von den gesamten Schweizer Ausfuhren waren im vergangenen Jahr 67 Prozent Güter – allen voran chemische und pharmazeutische Produkte, Maschinen, Elektronik, Präzisionsinstrumente und Uhren.³ Dienstleistungen (insbesondere Finanzdienstleistungen, Nutzung von Lizenzen, Tourismus, Transport- und ICT-Dienstleistungen) hatten einen Anteil von einem Drittel. Allerdings wird in dieser klassischen Darstellung die Rolle der Dienstleistungen für den Aussenhandel unterschätzt, denn bei der Herstellung von Gütern geht ein Teil der Wertschöpfung auf diverse Dienstleistungen zurück: beispielsweise auf Forschung und Entwicklung, Beratung oder IT-Dienstleistungen. Berücksichtigt man diese Vorleistungen, so gehen in der Schweiz schätzungsweise 60 Prozent der Gesamtexporte auf Dienstleistungen zurück.

In globalen Wertschöpfungsketten werden zu einem grossen Teil Zwischenprodukte gehandelt, die nach dem Import oder dem Export im Zielland in die weitere Verarbeitung einfließen. In der Schweiz ist dies bei über der Hälfte der gehandelten Güter der Fall. Das ist im

¹ Ohne Berücksichtigung von nicht monetärem Gold und Wertsachen stieg die Aussenhandelsquote der Schweiz von 69 Prozent in 1980 auf 100 Prozent in 2018. Für diese Zahlen existiert kein internationaler Vergleich. Quelle: Seco.

² WTO (2019): Zahlen für 2015.

³ Seco, ohne nicht monetäres Gold und Wertsachen.



Die Schweizer Wirtschaft ist stark in den internationalen Handel eingebunden. Eine weltweite Zunahme der protektionistischen Massnahmen könnte beträchtlichen Schaden anrichten.

Abb. 1: Aussenhandelsquote der Schweiz im internationalen Vergleich (2017)

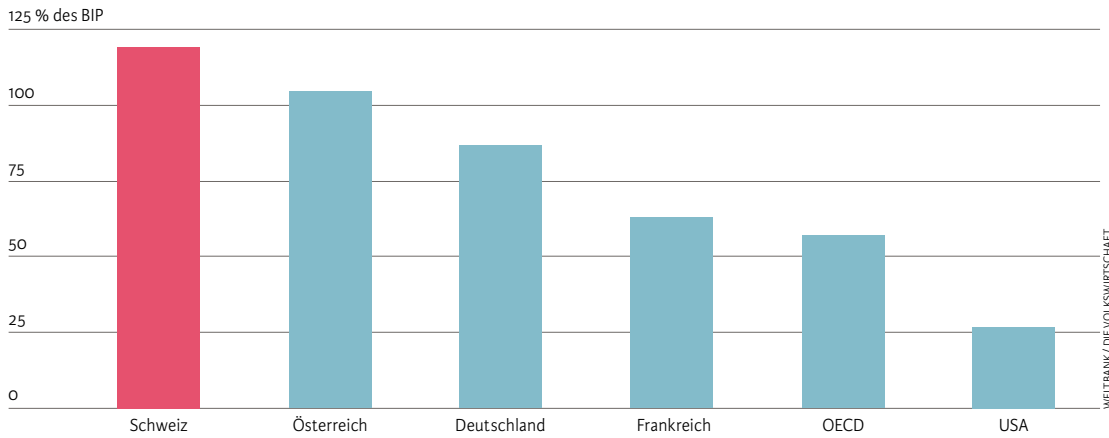
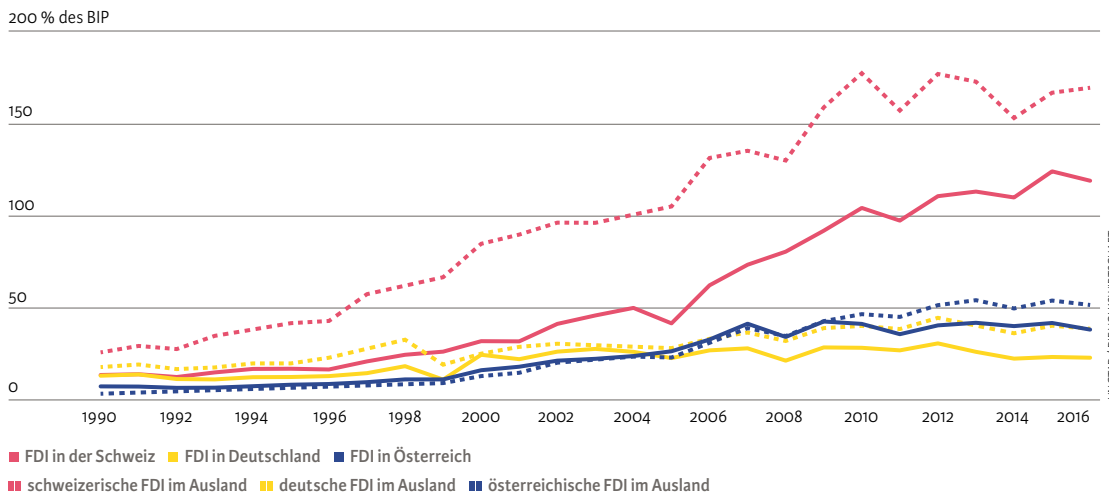


Abb. 2: Ausländische Direktinvestitionen (FDI) der Schweiz, Deutschlands und Österreichs (Bestände 1990 bis 2016)



Vergleich mit anderen entwickelten Volkswirtschaften ein hoher Wert. Bei den Dienstleistungsimporten beträgt dieser Anteil ebenfalls mehr als die Hälfte. Bei den Dienstleistungsexporten fliesst rund ein Viertel in weitere Produktionsschritte ein.

Die internationale Handelsverflechtung widerspiegelt sich auch in den grenzüberschreitenden Direktinvestitionen (FDI). Als FDI gelten Investitionen, die einen Stimmrechtsanteil an einem Unternehmen von mindestens 10 Prozent mit sich bringen. Gemessen am Kapitalbestand zählt die Schweiz weltweit zu den grössten Investoren und Empfängern von Direktinvestitionen (siehe *Abbildung 2*).⁴ Im Jahr 2017 beliefen sich die Schweizer Direktinvestitionen im Ausland auf 1,2 Billionen Franken – umgekehrt

gibt es ausländische Direktinvestitionen in der Höhe von 1,1 Billionen Franken in der Schweiz. Die Hauptgründe für die hohen Kapitalbestände sind unter anderem die zahlreichen Hauptsitze grosser multinationaler Konzerne und die Attraktivität der Schweiz als Standort für ausländisch beherrschte Holdinggesellschaften.

Handel vermehrt Wohlstand

Der Beitrag des Aussenhandels an die Wirtschaftsleistung der Schweiz ist eindrücklich: Unter Berücksichtigung der importierten Wertschöpfung tragen die Ausfuhren rund 40 Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei.⁵ Dies unterstreicht die Bedeutung des internationalen Handels für die Schweiz –

⁴ UNCTAD (2018).
⁵ Ausfuhren von Waren (ohne nicht monetäres Gold und Wertsachen) und Dienstleistungen werden korrigiert um den Anteil importierter Wertschöpfung (24,6 Prozent gemäss WTO, 2019) und in Relation zum BIP gesetzt.

insbesondere weil das Land über keine natürlichen Ressourcen verfügt und einen begrenzten Binnenmarkt hat.

Verschiedene empirische Studien⁶ belegen die positiven Auswirkungen des Handels auf die Entwicklung von Produktivität und Haushaltseinkommen: Auf der Produktionsseite erweitern sich die Beschaffungs- und Absatzmöglichkeiten. Der intensivere Wettbewerb erhöht den Innovationsdruck, wodurch Spezialisierung und Produktivität steigen. Dies wiederum stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Auf der Konsumentenseite vergrössert der Handel das Güterangebot. Der stärkere Wettbewerb und die tieferen Produktionskosten lassen die Preise sinken – wodurch das Realeinkommen der Konsumenten steigt. Eine jüngere Studie zeigt: Am deutlichsten spüren die einkommensschwachen Haushalte diesen Effekt, da sie zu einem grösseren Anteil gehandelte Güter – anstelle von weniger gehandelten Dienstleistungen – konsumieren.⁷ Gemäss dem Globalisierungsreport 2018 hat die Schweiz zwischen 1990 und 2016 überproportional von der globalen Handelsintegration profitiert.⁸

Strukturwandel fordert heraus

Der internationale Handel kann den Strukturwandel beschleunigen, der als Folge des technologischen Fortschritts auftritt. Einzelne Branchen oder Technologien verlieren an Bedeutung, während andere wichtiger werden. Dies wirkt sich auch auf den Arbeitsmarkt aus, wo die Anpassungskosten für die Bevölkerung sichtbar werden können. In der Schweiz waren seit der Jahrtausendwende Lowtech-Branchen im Industriesektor, wie beispielsweise die Papier- und Textilindustrie, sowie Berufe mit mittleren Anforderungen betroffen, deren Beschäftigungsanteile im Vergleich zu anderen Kategorien abgenommen haben.⁹

Bisher konnte die Schweizer Wirtschaft den Strukturwandel relativ gut bewältigen, unter anderem aufgrund guter innenpolitischer Rahmenbedingungen wie eines flexiblen Arbeitsmarkts, eines funktionierenden Sozialsystems mit Arbeitsanreizen und einer arbeitsmarktnahen, qualitativ hochstehenden Bildungslandschaft.

Die zentrale Rolle des internationalen Handels für die Schweiz bedeutet im Umkehrschluss, dass die Schweiz deutlich stärker unter Handelshemmnissen oder protektionistischen Tendenzen im In- und Ausland leiden würde als andere Länder.¹⁰ Angesichts des aktuellen Handelskonflikts zwischen den USA und China sowie der zunehmenden Tendenz von protektionistischen Handelsmassnahmen sollte die Schweiz deshalb bestrebt sein, Handelshemmnisse zu vermeiden.

Unnötige Hemmnisse und zusätzliche Kosten im Handel schaden der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, führen zu ineffizienter Ressourcenallokation und schmälern die Einkommen der Haushalte. Handelshemmnisse treten im Güterhandel beispielsweise in Form von Zöllen, Quoten und produktspezifischen Vorschriften auf. Bei den Dienstleistungen hemmen die Anerkennung von Qualifikationen oder die eingeschränkte Personenfreizügigkeit den grenzüberschreitenden Handel. Weitere Handelshemmnisse können Datenschutz- und Lokalisierungsvorschriften oder Investitionskontrollen im Namen der nationalen Sicherheit sein. Wie die Beispiele zeigen, gehen Handelshemmnisse weit über Zölle hinaus und betreffen teilweise auch nationale Regulierungsfragen. Hier können Zielkonflikte zwischen nationalen Regulierungszielen und guten Rahmenbedingungen für die Aussenwirtschaft entstehen, wobei die Handlungsperspektive immer mit zu berücksichtigen ist.

Wenn unterschiedliche Regulierungsstandards den Handel verteuern, kann eine Angleichung der Standards die Kosten senken. Ein Beispiel ist das Datenschutzrecht, welches für viele international aufgestellte Unternehmen in der Schweiz relevant ist. Hier sind aus handelspolitischer Sicht Regelungen anzustreben, welche möglichst gleichwertig sind mit jenen unserer Haupthandelspartner (insbesondere der EU).

Multilateralismus als Königsweg

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Handel weltweit liberalisiert. Dabei wurde ein multilateraler Weg eingeschlagen, der 1995 zur Schaffung der WTO führte. Gemäss dem US-Politikwissenschaftler John Ruggie prägen drei

⁶ IMF, Weltbank und WTO (2017).

⁷ Fajjgelbaum und Khandelwal (2016).

⁸ Bertelsmann-Stiftung (2018).

⁹ Seco (2017).

¹⁰ Guillemette und Turner (2018).

Kernelemente multilaterale Regelwerke:¹¹ Das erste Element ist ein generalisiertes Verhaltensprinzip – im Fall der WTO das Meistbegünstigungsprinzip. Das zweite Element ist die Unteilbarkeit der verhandelten Bereiche, welche zusammen mit dem ersten Element die Anreize zur möglichst umfassenden Beteiligung setzt. Das dritte Element ist eine «diffuse» Reziprozität, welche multilaterale Verhandlungen naturgemäss mit sich bringen. Der Gewinn der Teilnehmer ist kaum gegeneinander aufzurechnen, insbesondere auch, weil der längerfristige, institutionelle Nutzen eine wichtige Rolle spielt. Dies ist der wichtigste Gegensatz zum bilateralen «Tit for Tat»-Vorgehen in Verhandlungen.

Der multilaterale Ansatz erwies sich also als die effizienteste Lösung, um eine möglichst umfassende Beteiligung sicherzustellen, indem durch das Meistbegünstigungsprinzip der Nutzen allen zugutekommt. Gerade beim Abbau von Zöllen, wo kein neues Recht geschaffen wird, erwies sich das Vorgehen als sehr erfolgreich. Bei Regulierungsfragen, wie beispielsweise im Bereich des oben erwähnten Datenschutzes, dürfte ein multilateral koordiniertes Vorgehen hingegen schwieriger sein.

Netz an Freihandelsabkommen

In den letzten Jahren ist der multilaterale Ansatz im Rahmen der WTO allerdings ins Stottern geraten. So wurden etwa in der 2001 einberufenen Doha-Runde bis heute nur in einzelnen Teilbereichen Abschlüsse erzielt. In der Folge hat der bilaterale Ansatz stark zugelegt. Weltweit sind bis 2019 über 470 Freihandelsabkommen (Präferenzabkommen) in Kraft getreten.¹²

Während bilaterale Freihandelsabkommen teilweise aufgrund ihrer Nutzungskosten kritisiert werden, bieten grössere regionale Initiativen eine etwas effizientere Alternative. Allerdings führt eine höhere Anzahl von Beteiligten tendenziell zu weniger umfassenden Abkommen. Zu den ambitionierteren regionalen Abkommen gehören die Europäische Union, Mercosur und USMCA (ehemals Nafta) sowie das transpazifische Abkommen CPTPP. Ob die bilateralen sowie regionalen Abkommen eher «building blocks» oder «stumbling blocks» für das multilaterale System sind, bleibt in der Literatur

umstritten.¹³ Die zahlreichen Präferenzabkommen verändern natürlich die Ausgangslage für Verhandlungen, weil einzelne Länder untereinander teilweise bereits unterschiedlich intensiv Handlungshemmnisse abgebaut oder Regulierungen angepasst haben.

Aus pragmatischen Gründen fährt auch die Schweiz mehrgleisig. Sie unterstützt die WTO und bringt sich auch in den laufenden Reformbemühungen ein. Gleichzeitig hat die Schweiz seit den Neunzigerjahren ein umfassendes Netz von Freihandelsabkommen ausgehandelt. Heute bestehen – zusätzlich zu den Abkommen mit der EU und der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) – rund 30 Abkommen mit 40 Partnerstaaten. Nicht zu vergessen ist zudem der unilaterale Handlungsspielraum der Schweiz in den Bereichen, wo sie selbst die Regulierung festlegt.

Nichtsdestotrotz bleibt für kleinere Staaten wie die Schweiz der Multilateralismus weiterhin eine wichtige Bedingung für eine reibungslose Teilnahme am Welthandel. Denn nur er erlaubt die Schaffung eines regelbasierten Welthandelssystems, welches an die Stelle des Rechts des Stärkeren tritt.



Larissa Müller

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Literatur

- Bertelsmann-Stiftung (2018). Globalisierungsreport 2018 – Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung?
- Bhagwati, J. (1991). *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press.
- Fajgelbaum, P. und Khandelwal, A. (2016). Measuring the Unequal Gains from Trade, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 131 (3).
- Guillemette, Y. und Turner, D. (2018). *The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060*, OECD Economic Policy Papers, Nr. 22, Paris.
- IMF, Weltbank und WTO (2017). *Making Trade an Engine of Growth for All – The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment*.
- Ruggie, J. (1993). *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in *Multilateralism Matters*, Columbia University Press.
- Seco (2017). *Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt*.
- Unctad (2018). *World Investment Report 2018*.
- WTO (2019). *Trade in Value-Added and Global Value Chains – Statistical Profiles*. 9. Mai 2019.

¹¹ Ruggie (1993).

¹² WTO: Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS).

¹³ «Building blocks» und «stumbling blocks», siehe Bhagwati (1991).