STRATEGIE ZUR AUSSEN-WIRTSCHAFTS-POLITIK

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Vorwort

Die vorgängige Aussenwirtschaftsstrategie geht in ihren Ursprüngen auf das Jahr 2004 zurück. Sie wurde 2009 und 2014 um die Themenschwerpunkte Nachhaltigkeit und globale Wertschöpfungsketten erweitert. Die tiefgreifenden ökonomischen, geostrategischen, technologischen sowie gesellschaftspolitischen Veränderungen seither erfordern nun jedoch eine Überprüfung und Neuausrichtung der Strategie.

Wie hat sich die Welt in der jüngeren Vergangenheit verändert? Aus meiner Sicht stehen folgende Entwicklungen im Vordergrund:

- Das Welthandelsvolumen hat sich seit der Jahrtausendwende trotz verschiedener Wirtschaftskrisen verdoppelt. Die Menschen sind noch mobiler geworden, und die globale (auch arbeitssuchende) Migration hat um rund ein Drittel zugenommen. Die technologische Entwicklung, insbesondere die Digitalisierung, durchdringt Wirtschaft und Gesellschaft. Die Internetnutzung hat sich seit 2005 weltweit mehr als verdreifacht.
- Die Globalisierung schreitet also fort – wenn auch nicht ohne Zwischentöne. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008–2009, die Eurokrise 2010–2012, die Herausforderungen des Klimawandels und ab 2020 auch die erste weltweite Pandemie seit fast hundert Jahren haben vielerorts Unbehagen ausgelöst.
- Auf der internationalen Bühne verschieben sich derweil laufend die Gewichte, wobei gewisse Akteure auch die bisherige Weltordnung infrage stellen. Es gibt eine Tendenz zur regionalen Blockbildung, mit jeweils unterschiedlichen Staats-, Wirtschafts- und Wertesystemen.

Die schweizerische Volkswirtschaft hat sich in diesem zuweilen stürmischen Umfeld gut behauptet. So wuchs das reale Bruttoinlandprodukt in den vergangenen zehn Jahren um durchschnittlich 1,6 Prozent pro Jahr. Die schweizerische Volkswirtschaft erweist sich immer wieder als erstaunlich widerstandsfähig, so auch während der Corona-Krise. Unsere Politik der wirtschaftlichen Offenheit und die Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten haben sich bewährt. Dabei leben wir den ambitionierten Zielen der internationalen Gemeinschaft für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) nach.

Die überarbeitete Aussenwirtschaftsstrategie schlägt deshalb keinen grundsätzlichen Richtungswechsel vor. Sie soll vielmehr dazu beitragen, die anstehenden weltwirtschaftlichen Herausforderungen zu identifizieren und die damit einhergehenden Chancen und Risiken für den Wirtschaftsstandort Schweiz aufzuzeigen. Die Formulierung von strategischen Handlungsfeldern leistet eine wichtige Orientierungshilfe für eine starke internationale Positionierung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen.

Guy Parmelin, Bundespräsident

Zusammenfassung

Die Aussenwirtschaft ist zentral für die Schweiz, eine mittelgrosse Volkswirtschaft mit wenig natürlichen Ressourcen und einem kleinen Binnenmarkt. Die Aussenwirtschaftspolitik des Bundes zielt auf den Erhalt und die Steigerung des Wohlstandes in der Schweiz ab, im Einklang mit den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung. Der Fokus liegt dabei auf dem qualitativen Wirtschaftswachstum, also auf der Steigerung der Produktivität durch technologischen Fortschritt und eine effiziente Verwendung der Produktionsressourcen. Dazu verfolgt die Aussenwirtschaftspolitik die strategischen Ziele eines breit abgestützten internationalen Regelsystems, eines diskriminierungsfreien Zugangs zu internationalen Märkten sowie von Wirtschaftsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung im In- sowie im Ausland beitragen. Handel und Globalisierung können den Strukturwandel verstärken. Die Innenpolitik spielt dabei mit ihrer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der Regional- und Steuerpolitik eine wichtige Rolle bei der Abfederung der mit dem Strukturwandel einhergehenden Anpassungskosten.

Aktuelle zu adressierende Herausforderungen sind insbesondere die geopolitischen Veränderungen, die sich in der Rivalität zwischen den USA und China oder in der Tendenz zur regionalen Blockbildung manifestieren. Darüber hinaus hat die Covid-19-Pandemie bereits bestehende protektionistische Tendenzen verstärkt und Herausforderungen für die Resilienz globaler Produktions- und Lieferketten verdeutlicht. Schliesslich werden die Anforderungen an die Aussenwirtschaftspolitik thematisch vielfältiger: Zum einen sorgt die fortschreitende Digitalisierung für neue Möglichkeiten und Regulierungsansätze. Zum anderen hat sich die Schweiz der Klimaneutralität bis 2050 verpflichtet, und die Anliegen der Nachhaltigkeit erfordern eine horizontale Berücksichtigung von Umwelt- und sozialen Themen.

Dank einer Politik der internationalen Offenheit konnte sich die Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten in die Weltwirtschaft einbinden und von den internationalen Wertschöpfungsketten profitieren. Die Strategie setzt bei diesem Erfolg an und zeigt zentrale Handlungsfelder auf:

❶ Auf Interessen der Schweiz fokussieren

Zur Sicherung des Wohlstands und der Beschäftigung zielt die Schweiz für ihre Unternehmen – insbesondere auch für die KMU – auf weitgehenden, rechtlich abgesicherten und diskriminierungsfreien Zugang zu funktionierenden internationalen Märkten ab. Die aussenwirtschaftspolitischen Interessen werden anhand frühzeitigen Einbezugs aller interessierten Kreise und unter Berücksichtigung empirischer Analysen festgelegt. Die Schweiz vertritt diese Interessen im Rahmen der multi-, pluri- sowie bilateralen wirtschaftsvölkerrechtlichen Instrumente in Kombination mit jenen der Wirtschafts- und Handelsdiplomatie. Ebenso nutzt sie autonome Massnahmen.

Zur Evaluation der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen von Marktzugangsabkommen werden vermehrt gezielte Analysen durchgeführt. Zwecks Sicherstellung einer möglichst wirkungsvollen, effizienten, offenen und administrativ einfachen Anwendung der Wirtschaftsabkommen werden diese regelmässig auf die korrekte Umsetzung und auf Optimierungspotenzial überprüft. Die Schweiz verzichtet grundsätzlich auf handelspolitische Ausgleichsmassnahmen (wie Strafzölle oder Antidumpingmassnahmen).

❷ Den Multilateralismus aktiv mitgestalten

Zur Bewältigung globaler Herausforderungen strebt die Schweiz grundsätzlich internationale, idealerweise multilaterale Lösungsansätze an. Sie bringt sich aktiv in den jeweils geeigneten Foren ein und fördert internationale Regeln und Standards, insbesondere im multilateralen Rahmen. Zwecks Sicherstellung einer korrekten Anwendung des internationalen Regelwerks setzt die Schweiz ihre Rechte im Rahmen von Streitschlichtungsverfahren aktiv durch und stärkt diesbezüglich ihr Wissen und ihre Ressourcen.

❸ Den Aussenhandel öffnen und regeln

Die Schweiz setzt sich im Rahmen der rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz für einen offenen, hürdenfreien und geregelten Handel ein, sodass Schweizer Standards gewahrt werden. Ihre Strategie zielt auf einen umfassenden Abbau der Importzölle für Industriegüter, international abgestimmte, zweckmässige und verhältnismässige technische Vorschriften und einen verbesserten Marktzugang für Agrargüter ab. Sie strebt einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Dienstleistungsmärkten, den öffentlichen Beschaffungsmärkten sowie für Investitionen an. Schliesslich verfolgt sie das Ziel eines möglichst einfachen Zugangs zu qualifizierten Fachkräften und Spezialisten sowie eines hohen Standards beim Schutz des geistigen Eigentums.

❹ Die wichtigsten Partner priorisieren

Die Schweiz verfolgt weiterhin eine regulatorische Annäherung zum wichtigsten Handelspartner, der EU. Der Erhalt und die Weiterentwicklung des bewährten bilateralen Wegs bleiben dabei die prioritären Ziele. Es wird laufend geprüft, wie die Handelsbeziehungen und Kooperationen mit weiteren wichtigen Handelspartnern (wie den USA, China oder dem Vereinigten Königreich) ausgebaut und vertieft werden können. Die Schweiz engagiert sich für eine wirksame Eingliederung von Entwicklungs- und Schwellenländern in die Weltwirtschaft und das internationale Regelsystem und unterstützt sie bei der Nutzung der Chancen einer globalen Integration.

❺ Durch Diversifizierung die Resilienz stärken

Zur Stärkung der Resilienz schafft die Schweiz bestmögliche Rahmenbedingungen, die den Wirtschaftsakteuren sowohl eine geografische wie auch eine lieferanten- und abnehmerspezifische Diversifizierung erlauben. Die Schweiz sucht Möglichkeiten zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit im Bereich versorgungskritischer Güter. Sie sieht grundsätzlich von einer staatlich gelenkten Rückführung von Produktionsprozessen ab. Die Integration in die globalen Märkte verstärkt Interdependenzen im globalen Finanz- und Wirtschaftssystem. Als Beitrag zur Stabilität dieses Systems fördert die Schweiz die Resilienz von Entwicklungs- und Schwellenländern.

❻ Zur Nachhaltigkeit bei Umwelt und Sozialem beitragen

Die Schweiz trägt mit ihrer Aussenwirtschaftspolitik zu einer nachhaltigen Entwicklung im Inland wie auch in Partnerländern bei und fördert einen nachhaltigen Handel. Sie unterstützt eine wirksame Anwendung und Weiterentwicklung von global anerkannten Standards zum Schutz der Umwelt, der Biodiversität, der Menschenrechte sowie der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Zudem fördert die Schweiz die Anwendung der Leitlinien bezüglich verantwortungsvoller Unternehmensführung bei Unternehmen mit Sitz oder Tätigkeit in der Schweiz. Schliesslich unterstützt sie auch ausgewählte Entwicklungs- und Schwellenländer auf ihrem Weg zur Erfüllung der Ziele für nachhaltige Entwicklung.

❼ Die digitale Wirtschaft integrieren

Als wichtiger Wirtschafts- und Forschungsstandort setzt sich die Schweiz für die Erarbeitung umfassender internationaler Regeln zum digitalen Handel und für einen möglichst freien Datenverkehr ein. Die Schweiz bringt ihre Interessen bei der Entwicklung langfristiger, breit abgestützter Lösungen für die digitale Wirtschaft in diversen internationalen Organisationen ein.

❽ Transparenz und Partizipation stärken

Die Schweiz setzt eine transparente und nachvollziehbare Aussenwirtschaftspolitik um, die für die Anliegen der interessierten Kreise zugänglich ist. Sie informiert die Öffentlichkeit systematisch über ihre aussenwirtschaftspolitischen Aktivitäten und sucht den fortlaufenden Dialog mit den interessierten Kreisen.

❾ Wechselwirkungen mit der Innenpolitik berücksichtigen

Die Schweiz wägt Optionen, Kosten und Chancen neuer nationaler Regulierungen und aussenwirtschaftlicher Vorhaben sorgfältig ab und prüft bereits bestehende nationale und internationale Regulierungsansätze ihrer wichtigsten Wirtschaftspartner. Die Schweiz trägt sowohl der aussenwirtschaftspolitischen als auch der innenpolitischen Tragweite von Regulierungen Rechnung. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen steht dabei stets im Fokus.

Inhalt

EINBETTUNG DER STRATEGIE

Zweck der Aussenwirtschaftsstrategie

Bedeutung der Aussenwirtschaft für die Schweiz → 13

Ziele der Aussenwirtschaftsstrategie → 16

Beitrag der Innenpolitik → 17

Herausforderungen im aussenwirtschaftspolitischen Kontext

Weltordnung im Wandel → 19

Protektionistische Tendenzen und Globalisierungskritik → 21

Geforderte Aussenwirtschaftspolitik → 23

STRATEGISCHE HANDLUNGSFELDER

Aussenwirtschaftspolitische Grundsätze

❶ Auf Interessen der Schweiz fokussieren → 27

❷ Den Multilateralismus aktiv mitgestalten → 29

❸ Den Aussenhandel öffnen und regeln → 31

Geografische Schwerpunkte

❹ Die wichtigsten Partner priorisieren → 33

❺ Durch Diversifizierung die Resilienz stärken → 39

Thematische Schwerpunkte

❻ Zur Nachhaltigkeit bei Umwelt und Sozialem beitragen → 41

❼ Die digitale Wirtschaft integrieren → 44

Partizipative Aussenwirtschaftspolitik

❽ Transparenz und Partizipation stärken → 46

❾ Wechselwirkungen mit der Innenpolitik berücksichtigen → 48

Die Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates ist ein wichtiger Kompass, der mittel- bis langfristig Orientierung bietet. Sie legt die Stossrichtung der Aussenwirtschaftspolitik fest und verzichtet dabei auf quantitative Zielsetzungen sowie konkrete Umsetzungsmassnahmen.

Die Aussenwirtschaftsstrategie zielt auf den Erhalt sowie die Steigerung des Wohlstandes in der Schweiz, im Einklang mit den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung. Sie ist abgestimmt auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz und ordnet sich in andere Strategien des Bundesrates ein.

Die Einbettung der Strategie zeigt zunächst die Bedeutung der Aussenwirtschaftspolitik für die Schweiz sowie die Ziele der vorliegenden Aussenwirtschaftsstrategie auf. Es wird ausgeführt, wie innenpolitische Interessen die Aussenwirtschaftspolitik beeinflussen. Schliesslich werden die Herausforderungen des aussenwirtschaftspolitischen Umfelds mit ihren Chancen und Risiken präsentiert.

Der Kern der Strategie sind die verschiedenen Handlungsfelder der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Diese orientieren sich an den aussenwirtschaftspolitischen Herausforderungen.

EINBETTUNG DER STRATEGIE

Zweck der Aussenwirtschaftsstrategie

Die Aussenwirtschaftsstrategie dient der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz als Kompass. Einleitend wird aufgezeigt, dass grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten einen zentralen Beitrag zur schweizerischen Wirtschaft und zum Wohlstand der Bevölkerung leisten. Daraus leiten sich die übergeordneten Ziele der Aussenwirtschaftsstrategie ab. Auch die Innenpolitik prägt die Auswirkungen der Aussenwirtschaftspolitik mit.

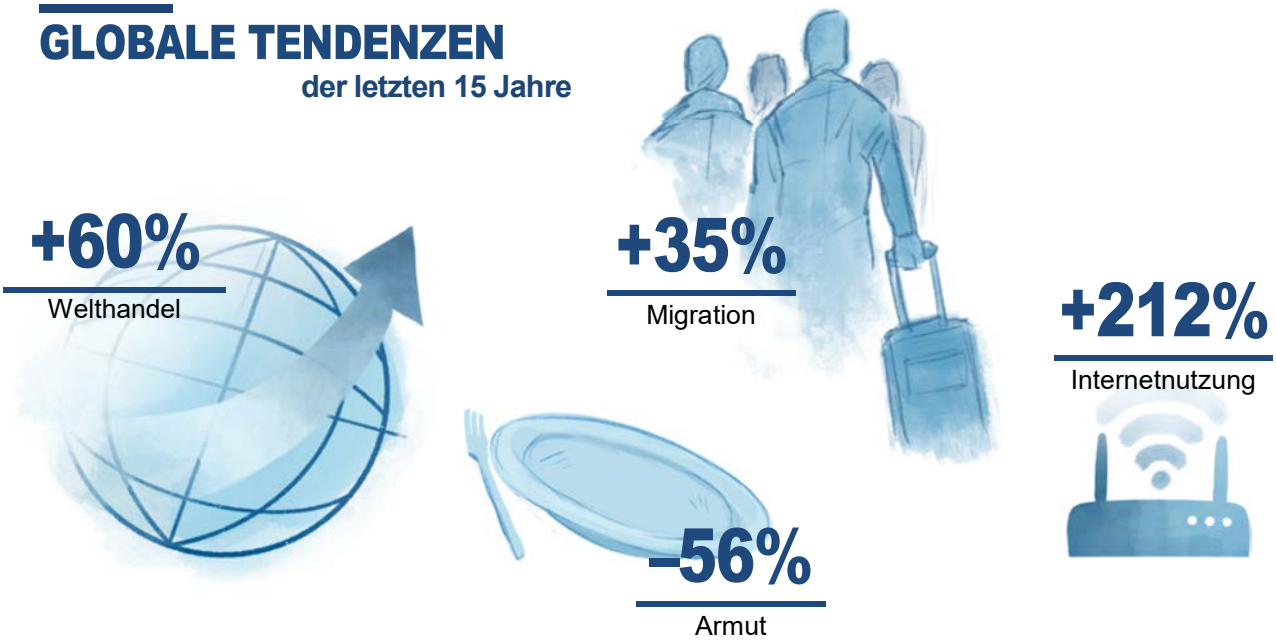
Bedeutung der Aussenwirtschaft für die Schweiz

Globalisierung und der hohe Wohlstand in der Schweiz

Die Schweiz verzeichnet mit rund 85'000 CHF eines der weltweit höchsten Einkommen bzw. BIP pro Kopf[1]. Entscheidend für diesen hohen Wohlstand sind der einfache Zugang für Unternehmen und Investoren zu internationalen Märkten, die Einbindung dieser Akteure in internationale Wertschöpfungsketten sowie die daraus entstehende Innovationskraft. Die Schweiz gehört zu den Ländern, die am meisten von der Globalisierung profitieren[2]. Für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft wie der Schweiz, die über keine bedeutenden natürlichen Ressourcen und einen nur begrenzten Binnenmarkt verfügt, spielen ausländische Märkte eine unabdingbare Rolle.

Offene Märkte ermöglichen Wertschöpfung

Offene Märkte sind sowohl für die Ausfuhr als auch die Einfuhr von Waren und Dienstleistungen von entscheidender Bedeutung. Durch die Ausfuhr erlangen Unternehmen zusätzliche Absatzmöglichkeiten. Die dadurch ermöglichte Spezialisierung trägt zu einer höheren Produktivität bei. Einfuhrseitig können sich die Unternehmen durch die Beschaffung von Vorleistungen auf wertschöpfungsintensive Aktivitäten konzentrieren. Die Intensivierung des Wettbewerbs durch Importkonkurrenz fördert zudem die Innovation.



Quellen: Siehe Abbildungsverzeichnis auf S. 52. Welthandel (Güter und Dienstleistungen) 2005-2019, Armut 2005-2017, Migration 2005-2017, Internetnutzung 2005-2017.

Offene Märkte kommen Konsumentinnen und Konsumenten zugute

Insgesamt führen offene Märkte dazu, dass sich die Unternehmen auf ihre Stärken spezialisieren und – trotz verhältnismässig hohen Kosten im Inland – international wettbewerbsfähig sind. Dies trägt zu qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen und einem hohen Lohnniveau in der Schweiz bei. Auch Konsumentinnen und Konsumenten erhalten dank offener Märkte Zugang zu einer grösseren Produktvielfalt und profitieren von günstigeren Preisen.

KMU brauchen eine offene Handelspolitik

Offene Märkte sind insbesondere auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bedeutend. Diese entsprechen 99 Prozent der Unternehmen in der Schweiz und beschäftigen zwei Drittel aller Arbeitnehmenden[3]. Für kleinere Unternehmen, die keine Niederlassungen im Ausland haben und nur über begrenzte Ressourcen verfügen, ist eine offene Handelspolitik von besonderer Bedeutung[4]. Dies ist nur dank schlanker Verfahren und Rechtssicherheit in Bezug auf den Marktzugang möglich.

Beitrag des schweizerischen Aussenhandels

Die hohe Aussenhandelsquote der Schweiz widerspiegelt die Bedeutung der Aussenwirtschaft. Der Aussenhandel mit Waren und Dienstleistungen trägt rund 40 Prozent bzw. über ein Drittel zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (BIP) der Schweiz bei[5] (siehe Abbildung «Eckdaten der Schweiz» auf S. 15). Während Dienstleistungen ein Viertel der schweizerischen Gesamtexporte ausmachen, sind es unter Berücksichtigung der enthaltenen Wertschöpfung rund 60 Prozent[6]. Dieser Anteil hat in den vergangenen Dekaden deutlich zugenommen, was auf den Trend hin zur digitalisierten Dienstleistungsgesellschaft zurückzuführen ist.

Beitrag der ausländischen Direktinvestitionen

Die Schweiz zählt gemessen am Kapitalbestand weltweit zu den zehn grössten Ursprungs- sowie Empfängerländern in Bezug auf grenzüberschreitende Direktinvestitionen[7]. Diese Kapitalflüsse verschaffen Unternehmen Zugang zu neuen Märkten sowie Technologien und Wissen. Davon profitiert wiederum die Wirtschaftsaktivität im Inland. Ausländische Direktinvestitionen intensivieren den Wettbewerb in der Schweiz und fordern auch lokale Unternehmen, ihre Effizienz zu steigern[8].

Weltweiter Nutzen der Handelsliberalisierung

Grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen führen nicht nur in der Schweiz zu höherem Wohlstand, sondern auch im Ausland. Die zunehmende Integration in den Welthandel hat in den vergangenen Jahrzehnten dazu beigetragen, dass die Armut weltweit deutlich zurückgegangen ist. Der Anteil von Personen in extremer Armut hat seit 1990 um 74 Prozent abgenommen[9]. Offene Volkswirtschaften verzeichnen in der Regel ein höheres Wirtschaftswachstum als binnenmarktorientierte Volkswirtschaften[10]. Dabei leisten innenpolitische Institutionen einen entscheidenden Beitrag zur Abfederung des Strukturwandels und zur Berücksichtigung der Verteilungseffekte.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Wandel

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz müssen laufend an neue gesellschaftliche, politische, technologische oder wirtschaftliche Entwicklungen angepasst werden. Die Herausforderungen äussern sich in verschiedenen aktuellen sowie zukünftigen Tendenzen. Die Weltwirtschaft etwa befindet sich seit über einem Jahrzehnt in einem Tiefzinsumfeld, was global mit einer hohen Verschuldung einhergeht. Die vorliegende Strategie geht explizit auf die aussenwirtschaftlich relevanten Herausforderungen ein.

ECKDATEN DER DER SCHWEIZ

CHF 84'803

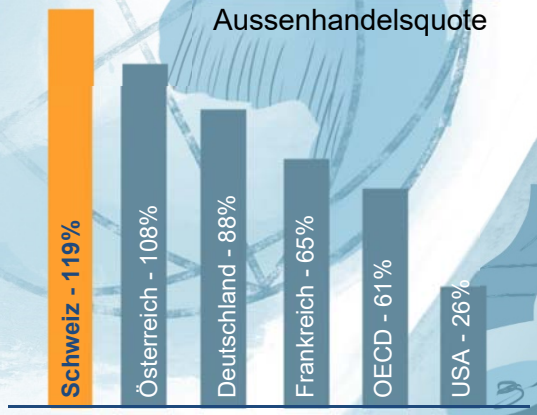
BIP pro Kopf

+ 1,6%

BIP-Wachstum pro Jahr 2009–2019

119%

Aussenhandelsquote



1 von 3

… Franken wird im Aussenhandel erwirtschaftet

40%

Importe durch **Grossunternehmen**

58%

Exporte durch **Grossunternehmen**

60%

Importe durch **KMU**

42%

Exporte durch **KMU**

7 von 10

… Beschäftigte arbeiten in Unternehmen, welche im internationalen Warenhandel tätig sind

Quellen: Siehe Abbildungsverzeichnis auf S. 52. Daten für 2019. Daten für Beschäftigte für 2018.

Ziele der Aussenwirtschaftsstrategie

Qualitatives Wirtschaftswachstum im Fokus

Die Aussenwirtschaftspolitik dient dem Erhalt und der Steigerung des Wohlstandes der Bevölkerung in der Schweiz (Art. 2, Art. 54, Art. 94, Art. 101 BV), im Einklang mit den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (Art. 73, Art. 104*a* BV). Der Fokus liegt dabei auf dem qualitativen Wirtschaftswachstum[11], also auf der Steigerung der Produktivität durch den technologischen Fortschritt und die effiziente Allokation der Produktionsressourcen (Arbeit, Kapital, Rohmaterialien) bzw. durch Spezialisierung. Wirtschaftswachstum ist also nicht nur von einem vermehrten Einsatz von begrenzten Produktionsressourcen abhängig.

Drei strategische Ziele sind zentral, damit die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zum Wohlstand als übergeordnetem Ziel beitragen können:

Internationales Regelsystem

1) Die Schweiz strebt ein breit abgestütztes, multilaterales, verlässliches internationales Regelsystem für grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen an. In dieses sollen auch Schwellen- und Entwicklungsländer einbezogen werden. Ein solches System mit internationalen Rechten und Verpflichtungen schafft Rechtssicherheit, Planbarkeit und Stabilität für die in- und ausländischen Aktivitäten von Schweizer Unternehmen. Dies macht den Standort Schweiz attraktiv für wertschöpfungsintensive Unternehmen, welche zu Wohlstand und Beschäftigung in der Schweiz beitragen.

Beidseitiger Zugang zu den internationalen Märkten

2) Die Schweiz zielt auf einen rechtlich abgesicherten und möglichst weitreichenden Zugang zu den internationalen Märkten ab. Der Zugang soll diskriminierungsfrei sein, damit Unternehmen in der Schweiz im Vergleich zu ihren wichtigsten ausländischen Wettbewerbern nicht benachteiligt sind. Zudem geht es um einen beidseitigen Zugang: Für die Unternehmen in der Schweiz sind die ausländischen Märkte sowohl beim Absatz von Exportprodukten als auch bei der Beschaffung von Vorleistungen oder Kapital wichtig. Dadurch stellen sie sich dem globalen Wettbewerb, was zur Innovation und zur Produktivitätssteigerung beiträgt. Schliesslich profitieren die Konsumentinnen und Konsumenten von einer höheren Produktevielfalt und von günstigeren Preisen.

Nachhaltigkeit in Wirtschaftsbeziehungen

3) Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen zur nachhaltigen Entwicklung im In- sowie im Ausland beitragen. Sie engagiert sich dabei für die Schaffung von Rahmenbedingungen, die Marktversagen wie etwa negative externe Effekte[12] der Wirtschaftstätigkeit korrigieren.

Wettbewerbsfähige Unternehmen sichern Einkommen und Arbeitsplätze

Der schweizerische Staat setzt die Rahmenbedingungen, welche auf die Erreichung der strategischen Ziele hinwirken. Da international und national wettbewerbsfähige Unternehmen die Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung sind und die Grundlagen für hohe Einkommen und attraktive Arbeitsplätze sichern, liegt der Fokus auf dem Erhalt und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Wettbewerbsfähige und wertschöpfungsintensive Firmen tragen in besonderem Masse zur Finanzierung staatlicher Leistungen sowie der Sozialwerke bei. Die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen kommen somit der gesamten Volkswirtschaft zugute und tragen zur hohen schweizerischen Lebensqualität bei.

Ergänzende Strategien und Politiken

Nicht nur die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik trägt erheblich zum Wohlstand der Schweiz bei. Von Bedeutung sind in erster Linie auch die Bildung, Forschung und Innovation, die Aussenpolitik, die Sicherheitspolitik, die Sozialpolitik, die Umweltpolitik, die Finanzmarktpolitik sowie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen durch die Wirtschaftspolitik. Entsprechende Strategien zu diesen Politikfeldern sind nicht Teil der vorliegenden Aussenwirtschaftsstrategie. Dies gilt auch für die Geldpolitik der unabhängigen Schweizerischen Nationalbank.

Beitrag der Innenpolitik

Souveränität in der Aussenwirtschaftspolitik

In einer globalisierten Welt erfordert eine effektive Interessenwahrung der Schweiz eine aktive Mitgestaltung der internationalen Rahmenbedingungen, u. a. durch eine Beteiligung an entsprechenden Verhandlungen. Internationale Verpflichtungen in der Aussenwirtschaftspolitik werden innenpolitisch bisweilen als Verlust von staatspolitischer Souveränität wahrgenommen. Doch ist der Ansatz, Souveränität zur Erreichung gemeinsamer übergeordneter Ziele zu teilen, auch ein Grundprinzip des Bundesstaates Schweiz. Auch bedeutet Souveränität die Freiheit, Herausforderungen dort angehen zu können, wo sie am besten geregelt werden können. Die Übernahme daraus resultierender völkerrechtlicher Verpflichtungen zur Sicherung des Wohlstands ist überdies insofern ein souveräner Akt, als er in funktionierenden Demokratien über die Gesetzgeber legitimiert wird. Die Genehmigungsprozesse hinsichtlich des internationalen Rechts spiegeln grundsätzlich jene des nationalen Rechts.

Spannungsfeld mit der Innenpolitik

Aussenwirtschaftspolitik und Innenpolitik beeinflussen sich gegenseitig. Innenpolitische Interessen können die internationalen Beziehungen beeinflussen, wenn sie beispielsweise in neue Handelshemmnisse münden oder durch zusätzliche Vorschriften die Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten gewährleisten. Umgekehrt können Diskussionen im Rahmen multilateraler oder internationaler Institutionen auch Anstoss geben für innenpolitische Veränderungen. Beispiele dazu sind internationale Abkommen zum Klimaschutz oder völkerrechtliche Bestimmungen zur Unterbindung handelsverzerrender Agrarsubventionen. Zunehmend tangieren aussenwirtschaftspolitische Entwicklungen auch die Regulierungen im Innern (bspw. Produktvorschriften). Manchmal bewegt sich die Aussenwirtschaftspolitik in einem Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Offenheit für den Wohlstand und innenpolitischen Interessen.

Schweizerische Landwirtschaftspolitik als Herausforderung

So sucht im Agrarbereich die Landwirtschaftspolitik nach Möglichkeiten, den internationalen Druck auf die Öffnung des schweizerischen Markts in Grenzen zu halten. Ziele sind eine nachhaltige Entwicklung in Land- und Ernährungswirtschaft (Art. 104*a* BV) sowie eine Vermeidung übermässigen Drucks auf die landwirtschaftliche Produktion und deren Preise. Doch für die international stark verflochtene Volkswirtschaft der Schweiz sind der Grenzschutz und die finanzielle Unterstützung (bspw. Subventionen) eine zunehmende Herausforderung bei der Weiterentwicklung ihrer Handelsbeziehungen und des internationalen Regelsystems.

Nationale Regulierungen wirken grenzüberschreitend

Viele nationale Regulierungen sind auf internationale Kooperation angewiesen, um wirkungsvoll zu sein und einen reibungslosen wirtschaftlichen Austausch zu gewährleisten. Zu solchen Regulierungen gehören technische Vorschriften, Standards, Anerkennung von Qualifikationen oder Anforderungen bezüglich der Speicherung von Daten sowie die Mobilität von Arbeitskräften. Eine Reduktion der Handelskosten bzw. ein Abbau von regulatorischen Handelshemmnissen kann dann eine Anpassung der nationalen Gesetzgebung oder internationale Kooperation erfordern. Letzteres kann beispielsweise eine Angleichung von Rechtsvorschriften sein. Die Anerkennung gleichwertiger oder angemessener Regulierungen wird heute erst vereinzelt angewendet und dürfte in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Handel kann den Strukturwandel verstärken

Der technologische Fortschritt wird durch Handel und Globalisierung erleichtert und kann damit den Strukturwandel[13] intensivieren. Dies kann über mehrere Jahre mit bisweilen hohen Anpassungskosten für Branchen, Unternehmen und Beschäftigte verbunden sein. Der grösste Handlungsspielraum zur Unterstützung der Anpassungsfähigkeit der Betroffenen liegt bei der Innenpolitik. Dazu gehören neben der Wirtschaftspolitik insbesondere die Bildungspolitik, die Arbeitsmarktpolitik sowie die Sozialpolitik. Da die Schweiz diesbezüglich sehr gute Rahmenbedingungen aufweist, hat der Strukturwandel im Vergleich zu anderen OECD-Ländern keine vergleichbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verwerfungen zur Folge[14].

Abfederung des Strukturwandels in der Schweiz

Die Fähigkeit zur Anpassung an den Strukturwandel und dessen politische Akzeptanz durch die Abfederung der Anpassungskosten bleiben eine zentrale Voraussetzung in einer erfolgreichen offenen Volkswirtschaft. Für die Abfederung von negativen Folgen des Strukturwandels sind in der Schweiz mehrere Politikbereiche von Bedeutung.

- Wichtig ist ein qualitativ hochstehendes und international wettbewerbsfähiges Bildungssystem, welches auf die aktuellen sowie zukünftigen Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtet ist.
- Ein flexibler Arbeitsmarkt sichert die für Firmen wichtige Fähigkeit zur Anpassung an den Strukturwandel und fördert deren Investitionsbereitschaft zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen.
- Zentral dabei sind eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft, ein angemessenes Ersatzeinkommen für Arbeitslose sowie unterstützende Massnahmen zur raschen Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt.
- Um überhöhten Lohndruck durch Zuwanderung zu vermeiden, wirken ergänzend der Schutz der Arbeitnehmer durch die Arbeitsmarktaufsicht und die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der EU.
- Ferner tragen die Neue Regionalpolitik (NRP) sowie der Nationale Finanzausgleich (NFA) zur Abfederung des Strukturwandels bei, indem sie regionale Unterschiede in der Schweiz ausgleichen.
- Schliesslich stellt die Steuer- und Transferpolitik sicher, dass die Einkommensverteilung gesellschaftlich akzeptierten Vorstellungen entspricht.

Herausforderungen im aussenwirtschaftspolitischen Kontext

Das internationale Umfeld setzt den Rahmen für die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. Nachfolgend sind die wichtigsten grossen Tendenzen erfasst, welche für die Positionierung der Schweiz und die Ausrichtung der Strategie ausschlaggebend sind: eine sich wandelnde Weltordnung, protektionistische Tendenzen und Globalisierungskritik sowie die Nachhaltigkeit und die Digitalisierung.

Weltordnung im Wandel

Geopolitische Verschiebungen

Auf der internationalen Bühne haben einige grosse Schwellenländer oder Formate wie die G20 an Gewicht gewonnen, zu geopolitischen Verschiebungen beigetragen und die bekannte Weltordnung infrage gestellt. Während weiterhin ferne Märkte erschlossen werden[15], ist gleichzeitig eine Regionalisierung der internationalen Wertschöpfungsketten zu beobachten. Dabei bilden sich zunehmend regionale Hubs in Europa, Asien und Amerika heraus (siehe Abbildung «Globale Handelsströme und -zentren» auf S. 21).

Zunehmender Systemwettbewerb

Die westliche Welt befindet sich in einem zunehmenden Systemwettbewerb mit alternativen Wirtschaftsordnungen: So orientieren sich westliche Volkswirtschaften – im Einklang mit westlichen Wertvorstellungen – tendenziell stärker am Modell einer liberalen, offenen und sozialen Marktwirtschaft. Auf der anderen Seite stehen verstärkt staatlich geprägte Wirtschaftssysteme, teilweise gepaart mit autoritären Tendenzen.

Regionale Blockbildungen

Die massgebenden Wirtschaftsakteure, namentlich China, die EU und die USA, vertreten unterschiedliche Staats-, Wirtschafts- und Wertesysteme. Sie prägen mit ihren Überzeugungen die internationale Diskussion und streben eine allgemeine Durchsetzung ihrer Regelungsansätze an. In dieser strategischen Rivalität um geopolitischen, wirtschaftlichen und technologischen Einfluss müssen sich andere Länder positionieren. In vielen Bereichen findet somit eine Tendenz zur regionalen Blockbildung statt. Auch die Schweiz wird ihre wirtschaftlichen Interessen gegen sicherheits- sowie aussenpolitische Prinzipien abwägen und sich positionieren müssen.

Herausforderungen im Multilateralismus

Der multilaterale Ansatz ist seit einiger Zeit herausgefordert. Dies zeigt sich insbesondere an den Entwicklungen in der Welthandelsorganisation (WTO). Eine umfassende Vertiefung der Abkommen im Rahmen der Doha-Runde blieb aus. Trotz ihres wirtschaftlichen Erstarkens bestehen die aufstrebenden Schwellenländer, insbesondere unter der Führung von China, Indien und Südafrika, weiterhin auf speziellen Regeln für alle Entwicklungsländer und wehren sich gegen eine einheitliche Regelung. Ein zeitweiser Interessenverlust der USA mobilisierte allerdings in vielen Ländern politisches Engagement, die WTO-Regeln weiterzuentwickeln. Mit den thematischen Schwerpunkten in der Landwirtschaft oder staatlichen Subventionen werden die Gespräche aufgrund gegensätzlicher Interessen jedoch weiterhin sehr schwierig sein. Substanzielle Fortschritte sind daher hauptsächlich in plurilateraler Form, d. h. nur mit einem Teil der WTO-Mitglieder, zu erwarten.

Entwicklungen in den USA

Seit dem Regierungswechsel 2021 scheinen die USA ihre führende Rolle in internationalen Organisationen und dem multilateralen Welthandelssystem wieder einnehmen zu wollen. Insbesondere die soziale Ungleichheit und die Globalisierungskritik im Inland bleiben jedoch zentrale Herausforderungen. Die Handelspolitik wird als Instrument zur Stärkung der Mittelklasse positioniert. Gleichzeitig rücken Umweltanliegen sowie die transatlantische Zusammenarbeit mit der EU zurück in den Fokus. Das ändert aber mittelfristig nichts an den Prioritäten der gezielten Rückführung von Produktionsschritten ins Inland («Reshoring») und der Konfrontation mit China. Auch die zunehmende Verknüpfung der Aussenwirtschaftspolitik mit sicherheitspolitischen Aspekten dürfte fortgesetzt werden.

Entwicklungen in China

China baut mit dem fortschreitenden technologischen Fortschritt und mit politischen Vorhaben wie der «Belt and Road Initiative» zunehmend seinen Führungsanspruch auf regionaler und globaler Ebene aus. Chinas 14. Fünfjahresplan für 2021–2025 zielt als Teil der Strategien «Made in China 2025» und «China 2030» auf eine Stärkung des inländischen Marktes sowie der einheimischen Innovation im Hightech-Bereich ab. Das Ziel ist, unabhängiger von ausländischen Märkten zu werden. Gleichzeitig öffnet China seine Märkte schrittweise und setzt sich auch im multilateralen Rahmen dafür ein, während in als «strategisch» bezeichneten Sektoren diese Entwicklung teilweise rückläufig ist. China verkündete zudem, bis 2060 die Klimaneutralität erreichen zu wollen.

Entwicklungen in der EU sowie Brexit

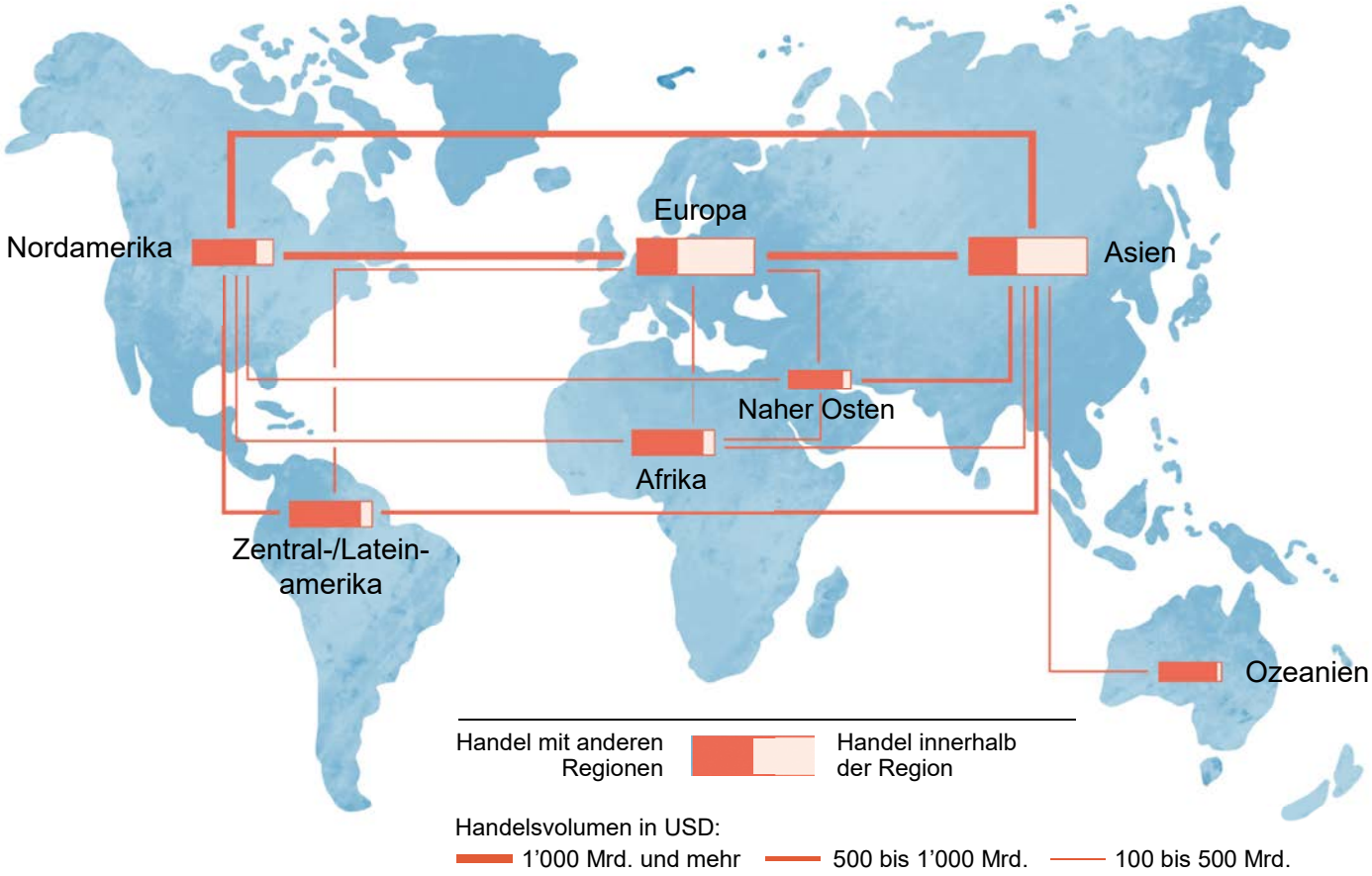
Die EU möchte die Integration ihres Binnenmarktes in den kommenden Jahren gezielt weiterführen, so beispielsweise im Rahmen der Digitalstrategie, der «Europäischen Industriestrategie» oder des Aktionsplans zur Förderung der EU-Kapitalmarktunion. Mit dem «European Green Deal» inkl. CO_2-Grenzausgleichsmechanismus verfolgt sie das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 sowie einer ressourceneffizienteren und wettbewerbsfähigen Wirtschaft. Insgesamt sucht die EU verstärkt eine Vorreiterrolle, um ihre Regulierungsansätze als internationale Standards zu etablieren. Ein Beispiel ist die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), deren Regeln auch extraterritorial angewendet werden, insbesondere wenn aus der EU stammende Personendaten betroffen sind.

Als Gegenstück zur fortschreitenden Integration gegen innen zeigen sich sowohl industriepolitische als auch protektionistische Tendenzen, wie Investitionskontrollen oder die Rückführung von Wertschöpfungsketten im Rahmen der sogenannten Open Strategic Autonomy. Die neue Handelsstrategie der EU reflektiert die Entwicklung zu einer verstärkten Durchsetzung der wirtschaftlichen Interessen. Durch den Brexit entstand mit dem Vereinigten Königreich (UK) ein neuer wichtiger Wirtschaftspartner in geografischer Nähe ausserhalb der EU.

Neue Abkommen und regionale Handelszentren

Die EU, Japan, die USA sowie teilweise China haben in den vergangenen Jahren zahlreiche moderne Freihandelsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Zudem entstanden regionale Handelsabkommen (bspw. AfCFTA, CPTPP, RCEP), die von geopolitischer Bedeutung sind. Insbesondere die neuen Abkommen im asiatischen Raum sind Ausdruck der Tendenz, dass sich die globalen Handelszentren verschieben und die Regionalisierung der Wertschöpfungsketten fortschreitet.

GLOBALE HANDELSSTRÖME UND -ZENTREN



Quellen: Siehe Abbildungsverzeichnis auf S. 52. Warenhandel, Daten für 2019.

Protektionistische Tendenzen und Globalisierungskritik

Zunahme protektionistischer Tendenzen

In den vergangenen Jahren haben protektionistische Tendenzen zugenommen[16]. Zum einen wird der internationale Handel vermehrt aus merkantilistischer Perspektive betrachtet, bei der möglichst hohe Ausfuhren (im Vergleich zu den Importen) angestrebt und Handelsbeziehungen als «Nullsummenspiel» verstanden werden. Zum anderen wird diese Entwicklung durch die Rivalität zwischen den USA und China verstärkt. Insgesamt haben Handelshemmnisse als politischer Hebel an Bedeutung gewonnen. Für die Schweiz als international verflochtene Volkswirtschaft sind diese Entwicklungen einschneidend.

Abnehmende Armut bei zunehmender innerstaatlicher Ungleichheit der Einkommensverteilung

Die zunehmende Integration in den Welthandel hat in den vergangenen Jahrzehnten dazu beigetragen, dass die Armut weltweit deutlich zurückgegangen ist[17]. Das weltweite Einkommen ist heute gleichmässiger zwischen den Ländern verteilt, und es hat sich eine neue globale Mittelschicht entwickelt. Gleichzeitig nahm jedoch die innerstaatliche Ungleichheit der Einkommensverteilung (nach staatlichen Transfers) in vielen Ländern deutlich zu[18]. Verschiedene Faktoren haben zu dieser Entwicklung beigetragen. Dabei wird der internationale Handel teilweise so wahrgenommen, dass er eher grossen Unternehmen bzw. privilegierten Bevölkerungsschichten zugutekomme und ärmeren Bevölkerungsgruppen, der Mittelschicht bzw. den KMU weniger nutze. Allerdings werden bei einer solchen Sichtweise weniger die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen

gewürdigt, sondern vielmehr regionale oder sektorielle Verteilungseffekte betont. In der Schweiz hat die Ungleichheit der Einkommensverteilung in den letzten zehn Jahren leicht abgenommen und ist aktuell kleiner als im OECD-Durchschnitt[19].

Verstärkte Globalisierungs-skepsis

Der Strukturwandel sowie die steigende Ungleichheit innerhalb vieler Länder, daraus resultierende innenpolitische Spannungen sowie globale Bedrohungen wie globale Gesundheitsrisiken, der Klimawandel und Biodiversitätsverlust verändern auch die politische Wahrnehmung der Globalisierung. Die geäusserte Globalisierungskritik reicht dabei von der Forderung nach verstärkten Sozial- und Umweltstandards bis hin zur grundsätzlichen Ablehnung von Handel und der multilateralen Wirtschaftszusammenarbeit. Die Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkte diese in den 1990er-Jahren einsetzende Tendenz. Die Globalisierung und die aktuellen Handelsregeln werden als Ursache einer Abwärtsspirale bezüglich Umwelt-, Sozial- und Arbeitsstandards wahrgenommen. Dabei ist zu betonen, dass sich wirtschaftlicher Wohlstand sowie Umwelt- und Sozialpolitik gegenseitig bedingen.

Pandemiebedingte Herausforderungen für globale Lieferketten

Die Covid-19-Pandemie führte weltweit zu rekordhohen Einbrüchen der Wirtschaftsleistung und hat in einigen Ländern regionale, soziale und ökonomische Herausforderungen verstärkt. Durch die wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen hat die Schuldenlast in vielen Ländern deutlich zugenommen. Die Pandemie hat insbesondere auch die globale Vernetzung von Wertschöpfungsketten verdeutlicht und die protektionistischen Tendenzen eher verstärkt. Es kam zu Unterbrüchen in den Produktionsstätten sowie bei den Transport- und Logistikdienstleistungen. Mit dem Einsetzen der Erholungsphase nach dem wirtschaftlichen Einbruch kommt es erneut zu Lieferengpässen und Preissteigerungen, insbesondere, aber nicht nur bei Vorleistungsgütern. Grund dafür sind fehlende Kapazitäten, sei es aufgrund von Aufholeffekten, struktureller Herausforderungen (bspw. Mikrochips) sowie steigender Transportpreise. Dies hat auch in der Schweiz eine Diskussion über die nationale Versorgungssicherheit ausgelöst.

Vermeidung dauerhafter Engpässe in der Schweiz während der Covid-19-Pandemie

Die geografisch relativ stark diversifizierten Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz konnten Versorgungsengpässe in der Covid-19-Krise weitgehend abfedern. So spitzten sich die Lieferengpässe bei europäischen Zulieferern erst nach der Normalisierung der Lage im asiatischen Raum zu. Trotz zwischenzeitlich angespannter Versorgungslage bei medizinischem Schutzmaterial und pharmazeutischen Produkten zeigte sich insgesamt eine relativ hohe Resilienz der schweizerischen Wertschöpfungs- und Logistikketten. Zudem trugen das gute diplomatische Netzwerk der Schweiz, die etablierten Handelsbeziehungen und das vorhandene Exportförderinstrumentarium des Bundes zur Entspannung der Lage bei.

Auftrieb industriepolitischer Tendenzen

Trotz zunehmender Handelshemmnisse weltweit gab es während der Pandemie auch Handelserleichterungen, insbesondere für medizinische Güter sowie den digitalen Handel[20]. Vielerorts führte die Diskussion über die Versorgungssicherheit jedoch zu industriepolitischen Initiativen. Unter Industriepolitik wird die gezielte und selektive staatliche Bevorzugung einzelner Unternehmen, Branchen und/oder Technologiebereiche verstanden. Es ist zu erwarten, dass die Erfahrung der Corona-Krise solchen industriepolitischen Tendenzen Auftrieb verleiht.

Geforderte Aussenwirtschaftspolitik

Zunahme thematischer Vielseitigkeit

Gemäss Bundesverfassung setzt sich die Aussenwirtschaftspolitik für die Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft ein. Dabei nehmen die relevanten Bereiche laufend zu, wie der angestrebte Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung sowie die dreifache Krise in Form des Klimawandels, des Biodiversitätsverlusts sowie der Umweltverschmutzung aufzeigen. Auch die technologischen Entwicklungen und die zunehmende Bedeutung von grenzüberschreitenden Datenübermittlungen führen zu neuem Handlungsbedarf. Die Aussenwirtschaftspolitik wird thematisch vielfältiger.

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im Fokus

Die Bedeutung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung widerspiegelt sich in der Agenda 2030 der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) oder in multilateralen Verträgen wie dem Klimaabkommen von Paris. Kernstück der Agenda 2030 sind die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, welche den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen Rechnung tragen. Zu den handelsrelevanten Aspekten gehören neben der Berücksichtigung von Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen (Klima, Luft, Gewässer, Biodiversität) auch die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), insbesondere die Arbeitsbedingungen vor Ort. Die Schweiz hat sich zudem der Klima- bzw. Treibhausgasneutralität bis 2050 verpflichtet und die «Langfristige Klimastrategie des Bundes» auf dieses Ziel ausgerichtet[21].

Handel und Umwelt-Fussabdruck

Als offene und rohstoffarme Volkswirtschaft importiert die Schweiz eine deutlich grössere Gesamtumweltbelastung bzw. mehr Treibhausgasemissionen, als sie im Inland direkt verursacht. Aus Perspektive des Endkonsums fallen somit rund drei Viertel der Gesamtumweltbelastung im Ausland an[22]. Allerdings sind die Produktion sowie der Konsum in der Schweiz auf den Import von vergleichsweise umweltintensiven Gütern (bspw. Rohstoffe) angewiesen. Die technologische Spezialisierung, der starke Dienstleistungssektor sowie der Energiemix in der Schweiz führen gleichzeitig zu vergleichsweise sauberen Exporten. Aus den relativ hohen konsumbasierten Emissionen lässt sich nicht schliessen, dass der Aussenhandel per se schädlich ist. Auch die wissenschaftliche Literatur findet nur gemischte Evidenz für die sogenannte Pollution Haven Hypothesis, gemäss welcher durch Handel der ökologische Fussabdruck auf Entwicklungsländer mit niedrigeren Regulierungsstandards abgewälzt wird[23]. Vielmehr zeigt sich, dass Nachhaltigkeitsbestimmungen in Freihandelsabkommen diesem Effekt erfolgreich entgegenwirken können[24].

Digitalisierung senkt Handelskosten

Die Digitalisierung durchdringt Wirtschaft und Gesellschaft und führt für die Aussenwirtschaftspolitik sowohl zu Chancen als auch zu Herausforderungen. Gemäss WTO haben die Handelskosten zwischen 1996 und 2014 um 15 Prozent abgenommen. Dies ist sowohl auf tiefere Transportkosten als auch auf neue Informations- und Kommunikationstechnologien zurückzuführen. So werden geografische Distanzen weniger kostenrelevant und fern liegende Märkte einfacher erschliessbar. Die WTO schätzt, dass die weiterhin erwartete Senkung dieser Transaktionskosten das Wachstum des globalen Handels um jährlich bis zu 2 Prozentpunkte erhöhen wird (bis 2030)[25].

Veränderungen durch technologische Entwicklungen

Die technologischen Entwicklungen bergen auch ein gewisses Disruptionspotenzial, mit neuen Arbeitsmodellen, Plattformen, Produktionsprozessen, Skalierungsmöglichkeiten und Konzentrationstendenzen. Damit ändert sich sowohl die Struktur der Handelsströme als auch die Art der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen. Aufgrund der technologischen Entwicklungen entstehen neue Möglichkeiten der Dienstleistungserbringung (bspw. Fernwartung von Anlagen) und neue Arten von Dienstleistungen (bspw. personalisierte Onlinewerbung, Cloud-Computing etc.). Hinzu kommt, dass viele Geschäftsmodelle auch im Industriesektor vermehrt Dienstleistungskomponenten enthalten (bspw. Wartungsleistungen). Immaterielle Werte wie Software, Lizenzen oder Patente gewinnen an Bedeutung. Es ist zu erwarten, dass der Dienstleistungshandel weiter zunehmen wird und die Corona-Pandemie die Nutzung der digitalen Möglichkeiten zusätzlich verstärkt[26].

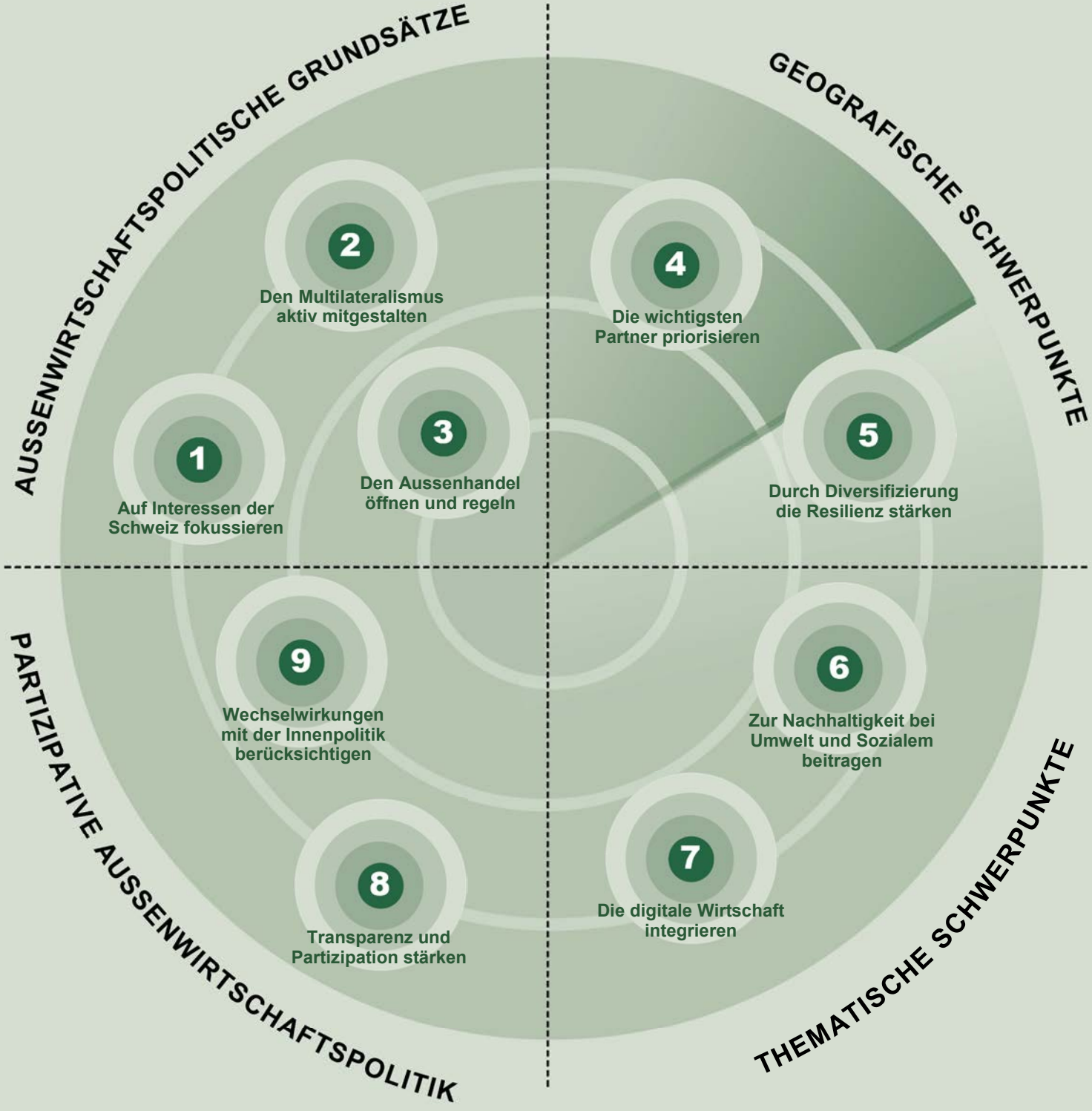
Verschiedene Regelungsansätze im digitalen Bereich

Sowohl für die Standortattraktivität der Schweiz als auch für möglichst reibungslose grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen ist die Sicherstellung eines geeigneten regulatorischen Rahmens für die digitale Wirtschaft ausschlaggebend. Dazu gehören insbesondere der Schutz des geistigen Eigentums, der Datenschutz oder die Cybersicherheit. Die Schweiz sieht sich dabei verschiedenen Regelungsansätzen gegenüber, welche hauptsächlich von den USA, der EU und China geprägt werden. Damit stellt sich für die Schweiz zunehmend die Frage, wie mit den regulatorischen Unterschieden zwischen wichtigen Handelspartnern umzugehen ist.

Gestaltungsgrenzen durch Anspruch auf extraterritoriale Anwendungen

Die grösseren Akteure, wie China, die EU oder die USA, versuchen ihre Regelungsansätze zu internationalen Standards zu etablieren. Beispiele dafür sind die europäische DSGVO oder der amerikanische «Cloud Act», welcher den Datenzugriff für amerikanische Behörden auf Daten amerikanischer Unternehmen regelt. Die Akteure zielen dabei auf die extraterritoriale Anwendung von Regeln ab, wobei insbesondere auf den Ursprung der betroffenen Daten und den Hauptsitz der datenbearbeitenden Unternehmen abgestellt wird. Aufgrund der integrierten Wertschöpfungsketten sind der Schweiz bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft gewisse Grenzen gesetzt.

STRATEGISCHE HANDLUNGSFELDER



Aussenwirtschaftspolitische Grundsätze

Eine zielgerichtete Aussenwirtschaftspolitik muss den schweizerischen Interessen folgen. Der Multilateralismus ist als Königsweg mittelgrosser offener Volkswirtschaften aktiv zu fördern, und der Freihandel ist offen und geregelt zu gestalten.

Auf Interessen der Schweiz fokussieren

Die Schweiz legt die aussenwirtschaftspolitischen Interessen anhand frühzeitigen Einbezugs interessierter Kreise und empirischer Analysen fest. Sie nutzt insbesondere multi-, pluri- sowie bilaterale Instrumente sowie themenspezifische Allianzen.

Gezielte Festlegung der Interessen

Die Schweiz bestimmt ihre aussenwirtschaftspolitischen Interessen bei anstehenden internationalen Verhandlungen gemäss einem festgelegten, systematischen Prozess. Dies geschieht unter vorzeitigem Miteinbezug der interessierten Kreise und Bundesstellen. Dabei wahrt die Aussenwirtschaftspolitik die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland (Art. 101 BV). Zur Formulierung und Umsetzung der Interessen wird empirische Evidenz mit einbezogen.

Breite Palette an aussenwirtschaftspolitischen Instrumenten

Die Schweiz setzt ihre Interessen anhand einer breiten Palette von wirtschaftsvölkerrechtlichen Instrumenten um. Dazu gehören insbesondere multilaterale Abkommen sowie Freihandelsabkommen, Investitionsschutzabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen und MFN-basierte plurilaterale Abkommen (mit anderen WTO-Mitgliedern). Bilaterale Austausche mit Wirtschaftspartnern werden durch die wirtschaftsdiplomatischen Instrumente unterstützt.

Instrumente der Wirtschafts- und Handelsdiplomatie

Die Schweizer Handelsdiplomatie nutzt die verschiedenen Instrumente zum Ausbau und zur Vertiefung der bilateralen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen. Hierzu zählt die Unterstützung von Unternehmen vor Ort über die Botschaften oder die Swiss Business Hubs, sei dies im Rahmen des konsularischen Schutzes oder durch die Zurverfügungstellung von Informationen, Beratung und Kontaktvermittlung. Weitere Instrumente sind die Organisation und Durchführung offizieller Besuche und Wirtschaftsmissionen. Auch wirtschaftspolitische Konsultationen oder Gemischte Wirtschaftskommissionen sind wichtige Austauschgefässe mit strategisch bedeutsamen Handels- und Wirtschaftspartnern.

Themenspezifische Allianzen

Die Schweiz sucht themenspezifische Allianzen mit Ländern, die ähnliche Interessen haben («Like-minded Countries»). So verhandelt die Schweiz beispielsweise den Grossteil ihrer Wirtschaftsabkommen im Rahmen der EFTA, gemeinsam mit Island, Liechtenstein und Norwegen. Zudem hat sie, zusammen mit 46 WTO-Mitgliedern, zur Sicherung des auf der WTO basierenden globalen Handelssystems aufgerufen («Friends of the System»).

Ein weiteres Beispiel ist die Beteiligung am Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit (ACCTS), zusammen mit Costa Rica, Fidschi, Island, Neuseeland und Norwegen, wobei Handelsregeln andere Klima- und Umweltmassnahmen ergänzen, um ein günstiges Umfeld für eine effiziente Klimapolitik zu schaffen. Die «Small Advanced Economies Initiative» (SAEI) vereint sieben kleine, fortgeschrittene sowie offene Volkswirtschaften, neben der Schweiz Dänemark, Finnland, Irland, Israel, Neuseeland sowie Singapur, und fungiert als informelle Plattform.

Ex-ante- und Ex-post-Analysen der Instrumente

Die Einschätzung der Auswirkungen von grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen ist aufgrund komplexer Zusammenhänge und methodischer Limitationen herausfordernd. Die Schweiz beabsichtigt, gezielte wissenschaftliche Einschätzungen im Vorfeld wichtiger Wirtschaftsabkommen (Ex-ante-Analysen) durchzuführen, welche im Rahmen von Verhandlungen berücksichtigt werden. Dabei sind die bedeutendsten ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen quantitativ sowie qualitativ zu erfassen. Im Mittelpunkt steht der potenzielle Austausch von Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräften, Kapital (Investitionen) und Daten. Ex-post-Analysen können in ausgewählten Fällen nach der erforderlichen Umsetzungsperiode des Abkommens und bei Vorliegen ausreichender Daten erfolgen. Im Rahmen dieser Analysen wird der Austausch mit der Wissenschaft zu relevanten Aspekten der Handelspolitik verstärkt.

Effiziente Umsetzung von Wirtschaftsabkommen

Wirtschaftsabkommen sollen möglichst effizient, offen und administrativ einfach umzusetzen sein. In diesem Sinne strebt die Schweiz sowohl neue Abkommen als auch die Erweiterung oder Modernisierung bestehender Abkommen an. Es ist regelmässig zu analysieren, inwiefern Handelshemmnisse beseitigt und die Nutzung der Abkommen erleichtert werden kann. Bei konkreten Streitigkeiten prüft die Schweiz den Einsatz rechtlicher und anderer Mittel der Streitbeilegung, sofern solche im jeweiligen Abkommen vorgesehen sind.

Verzicht auf handelspolitische Schutzmassnahmen

Insbesondere grössere Länder greifen immer häufiger zu Ausgleichsmassnahmen, um Verstösse anderer Länder gegen völkerrechtliche Vereinbarungen zu sanktionieren. Dazu gehört beispielsweise das Erheben von Zöllen zum Ausgleich von Subventionen oder von Warenexporten unter dem jeweiligen Inlandpreis («Dumping»). Nicht selten sind solche Schutzmassnahmen protektionistisch motiviert. Die Schweiz als stark verflochtene Volkswirtschaft hat grundsätzlich kein Interesse, handelspolitische Schutzmassnahmen zu ergreifen. Solche Massnahmen erhöhen in der Regel die Preise der betroffenen Produkte und benachteiligen Importeure sowie Konsumentinnen und Konsumenten. Die rechtskonforme Einführung von Schutzmassnahmen setzt überdies aufwendige Voruntersuchungen voraus. Schliesslich sind Gegenmassnahmen der Handelspartner möglich, was nicht zur Problemlösung beiträgt. Die Schweiz hat daher solche Instrumente in Bezug auf Wirtschaftsabkommen nicht genutzt und möchte auch in Zukunft davon absehen.

Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung

Die Schweiz berücksichtigt bei der Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen die Auswirkungen auf Umwelt und Soziales. Die Abwägung zwischen erleichtertem Handel und dem Wunsch nach griffigen Nachhaltigkeitsstandards ist sorgfältig vorzunehmen (siehe auch Handlungsfeld 6). Zum einen leistet die internationale Wirtschaftstätigkeit mittel- und langfristig einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung; sie

kann mit passenden Begleitmassnahmen zum Transfer neuer Technologien und neuen Wissens verhelfen. Zum anderen kann kurz- und mittelfristig, gerade in weniger entwickelten Ländern, das Anliegen einer umfassenden Nachhaltigkeit wegen institutioneller Schwächen nicht immer effektiv umgesetzt werden. Zu diesen Herausforderungen gehören beispielsweise Korruption und ungenügende Rechtsdurchsetzung. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Schweiz kann durch technische Unterstützung zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten und zur Förderung einer effektiven und zuverlässigen Wirtschaftspolitik beitragen. Sie bestärkt so die Resilienz von Entwicklungs- und Schwellenländern, damit diese die Chancen der globalen Integration besser nutzen können.

2 Den Multilateralismus aktiv mitgestalten

Die Schweiz strebt multilaterale Lösungsansätze für globale Herausforderungen an und bringt sich aktiv in die Förderung internationaler Regeln und Standards sowie derer Durchsetzung ein.

Priorität multilateraler Lösungen

Die Schweiz ist als Land, welches keinem regionalen Wirtschaftsblock angehört, auf die internationale Zusammenarbeit und die daraus resultierende Rechtssicherheit angewiesen. Globale Herausforderungen sind primär mittels internationaler Lösungsansätze anzugehen. Der multilaterale Ansatz ist dabei prioritär. Dank der Vertretung in zahlreichen internationalen Organisationen und Allianzen, wie der WTO, Bretton-Woods-Institutionen, der ILO, der OECD und der UNO, kann sich die Schweiz aktiv einbringen. Zudem fördert sie eine schweizerische Vertretung an wichtigen Stellen, wie beispielsweise in der G20, und bringt sich bei multilateralen Abkommen ein. Die Schweiz fordert internationale Organisationen zu enger Zusammenarbeit auf. Gleichzeitig ist sie sich der aktuellen Herausforderungen für Verhandlungsfortschritte im multilateralen Rahmen und insbesondere in der WTO bewusst.

WTO und ihr zentrales Regelwerk

Das multilaterale Regelsystem des Welthandels schafft Rechtssicherheit für internationale Wirtschaftsaktivitäten und bildet eine unverzichtbare Grundlage für den Wohlstand. Die Schweiz strebt eine Stärkung der WTO und ihres multilateralen sowie plurilateralen Regelwerkes (insbesondere GATT, GATS, TRIPS, GPA, ITA) an. Sie engagiert sich mit gleichgesinnten Mitgliedern in Fragen der WTO-Reform, beispielsweise auch als Mitglied der «Ottawa-Gruppe»[27]. Des Weiteren trägt sie zu verschiedenen handelsrelevanten Diskussionen und Komitees bei. Zudem setzt sich die Schweiz für einen funktionsfähigen WTO-Streitschlichtungsmechanismus ein. So hat sie mit anderen Mitgliedsstaaten eine plurilaterale Vereinbarung für eine Zwischenlösung für das blockierte Berufungsorgan der WTO-Streitschlichtung verabschiedet.

Die Schweiz als «Rule Shaper» …

In internationalen Organisationen und Allianzen bringt sich die Schweiz bei offensiven und defensiven Interessen aktiv in die internationale Regelgestaltung ein. Um nicht als «Rule Taker» bereits ausgehandelte Lösungen übernehmen zu müssen, initiiert und beteiligt sich die Schweiz an entsprechenden Arbeiten und Prozessen. Sie will als «Rule Shaper» Einfluss auf die Regelgestaltung ausüben.

… bei der Förderung internationaler Regeln und Standards …

Die Schweiz fördert internationale Regeln und Standards, wo es ihren Gesamtinteressen entspricht. Sie unterstützt transparente und nichtdiskriminierende internationale Regeln, welche den Wettbewerb fördern und die Ziele der nachhaltigen Entwicklung verfolgen.

… und bei der Erarbeitung von «Soft Law»

Zur Förderung internationaler Regeln und Standards gehört auch die Erarbeitung von «Soft Law». Es handelt sich hierbei um rechtlich nicht verbindliche Instrumente, die Verhaltensweisen vorgeben. Wo «Hard Law»-Lösungen schwierig zu erreichen sind, kann «Soft Law» eine konsensbasierte Weiterentwicklung der internationalen Ordnung und eine rasche Reaktion auf neue globale Herausforderungen ermöglichen. «Soft Law» kann indes auch Handlungsspielräume sichern. Allerdings bestehen bezüglich demokratischer Legitimität und teilweise betreffend gleichberechtigte Mitgestaltungsmöglichkeit aller Staaten auch Herausforderungen. Der Bundesrat hat sich 2019 verpflichtet, die Legislative besser und frühzeitig über entsprechende Arbeiten zu informieren[28].

Verstärkte Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche

Die Schweiz fördert die Nutzung ihrer handelspolitischen Instrumente sowie die konsequente Anwendung des multilateralen Regelwerks. Dazu gehört insbesondere auch die Durchsetzung ihrer Rechte im Rahmen der Streitschlichtungsverfahren, sei es im multilateralen oder bilateralen Rahmen. Der Bund stärkt diesbezüglich Kompetenzen und stellt die notwendigen Ressourcen bereit.

Sanktionspolitik

Die Schweiz setzt sämtliche durch den UNO-Sicherheitsrat beschlossenen kollektiven Zwangsmassnahmen um und entscheidet im Einzelfall aufgrund einer Güterabwägung, ob sie sich den Sanktionen der wichtigsten Handelspartner (in der Praxis: der EU) anschliesst. Dabei achtet sie darauf, ihren Handlungsspielraum auf internationaler Ebene soweit wie möglich zu wahren. Die Vermeidung negativer humanitärer Auswirkungen von Sanktionen ist ein wichtiges Anliegen der Schweiz, weshalb sie sich für die Ausgestaltung sogenannter gezielter Sanktionen («Smart Sanctions») engagiert.

Eingliederung von Entwicklungs- und Schwellenländern

Im Rahmen der «Strategie der internationalen Zusammenarbeit» des Bundes setzt sich die Schweiz für eine wirksame Eingliederung von Entwicklungs- und Schwellenländern in die marktwirtschaftlich orientierte Weltwirtschaft und das internationale Regelsystem ein[29]. In den multilateralen Entwicklungsbanken nimmt die Schweiz als Aktionärin und Mitglied des Verwaltungsrats Einfluss auf die Steuerung der jeweiligen Institution. Sie fördert die Integration der Partnerländer in globale Wertschöpfungsketten, die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und der öffentlichen Dienstleistungen, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der volkswirtschaftlichen Resilienz und die finanzielle Unterstützung von lokalen KMU mit dem Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM). Damit trägt sie zur Marktentwicklung und zur Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten vor Ort in Einklang mit internationalen Standards bei.

Den Aussenhandel öffnen und regeln

Die Schweiz setzt sich für einen offenen, hürdenfreien und geregelten Handel ein. Das Ziel sind ausgewogene Verhandlungsresultate bezüglich Interessen und Konzessionen.

Geregelter Freihandel …

Die Schweiz setzt sich ein für einen möglichst offenen und einfachen bzw. hürdenfreien, aber geregelten und rechtlich abgesicherten, grenzüberschreitenden Austausch mit Waren, Dienstleistungen, Investitionen und Daten. Bei Wirtschaftspartnern strebt sie einen möglichst weitreichenden und im Vergleich zu wichtigen Ländern mindestens gleichwertigen Marktzugang an. Im Rahmen von Abkommen zielt die Schweiz auf die Verhandlung von Marktzugangsbestimmungen, welche über das WTO-Regelwerk hinausgehen. Dabei sollen jedoch die Bestimmungen für das Inverkehrbringen in der Schweiz nicht so verändert werden, dass ein Konflikt zum geltenden rechtlichen Rahmen der Schweiz entsteht.

… und ausgewogene Verhandlungsresultate …

Da die Anzahl der behandelten Themen in einem Abkommen sehr gross sein kann, sind im Einzelfall das jeweilige Potenzial und die Vereinbarkeit der gegenseitigen Interessen mit Wirtschaftspartnern zu prüfen. Das Ziel ist, im Sinne einer Reziprozität ausgewogene Verhandlungsresultate bezüglich gegenseitiger Interessen und Konzessionen zu erreichen. Denkbar sind sowohl eine Kombination verschiedener verwandter Verhandlungsbereiche (bspw. Investitionsschutzabkommen mit klassischen Freihandelsabkommen) als auch separate sektorielle Abkommen (bspw. Fokus auf digitalem Handel oder Dienstleistungen).

… für den Güterhandel und bei Zöllen…

Bei Wirtschaftsabkommen zielt die Schweiz auf einen möglichst weitgehenden gegenseitigen Abbau der Importzölle für Industriegüter sowie auf einen verbesserten Marktzugang für Agrargüter unter Berücksichtigung der Landwirtschaftspolitik. Die Schweiz handelt insbesondere mit stark verarbeiteten Gütern und kommt bei einem internationalen Vergleich der Komplexität der gehandelten Güter auf dem dritten Platz zu liegen[30].

… bezüglich nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Güterhandel

Weitere behandelte Themen beinhalten Ursprungsregeln[31] sowie handelserleichternde Massnahmen. Zudem sind technische Handelshemmnisse und die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen zu regeln. Diese technischen Handelshemmnisse spielen insbesondere bei entwickelten Ländern mit eher tiefen Zöllen eine zunehmend wichtige Rolle[32]. Bestimmte technische Handelshemmnisse gehen auf technische Anforderungen im überwiegenden öffentlichen Interesse zurück, u. a. die Verstärkung der Nachhaltigkeit im sozialen oder im Umweltbereich. Die Schweiz setzt sich für international abgestimmte, verhältnismässige technische Vorschriften ein, welche weder eine willkürliche Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen.

Exportkontrollpolitik beim Güterhandel

Die Schweiz engagiert sich für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und den verantwortungsvollen Handel mit konventionellen Rüstungsgütern und doppelt verwendbaren Gütern («dual-use»). Dies erfolgt im Rahmen internationaler Übereinkommen (bspw. ATT, BWC, CWC, NPT) und internationaler Exportkontrollregime (AG, MTCR, NSG,

WA). Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Ausgestaltung entsprechender Leitlinien und Güterlisten.

… für den Dienstleistungshandel und dessen Regelung

Die Schweiz schneidet in 3 von 21 Dienstleistungssektoren offener als der OECD-Durchschnitt ab (ohne Berücksichtigung von bilateralen Abkommen)[33]. In bilateralen Abkommen strebt sie eine Verbesserung des Marktzugangs für schweizerische Dienstleistungserbringer in ausländischen Märkten und die Vermeidung einer Benachteiligung beim Marktzugang gegenüber Anbietern aus anderen Ländern an. Zudem soll der Zugang zu qualifizierten Fachkräften und Spezialisten, insbesondere aus Nicht-EU/EFTA-Staaten, sichergestellt werden. Dies wird angesichts des bevorstehenden Fachkräftemangels in gewissen Sektoren zunehmend wichtig. Dabei ist die Kohärenz mit der schweizerischen Migrationspolitik zu wahren[34].

… für grenzüberschreitende Direktinvestitionen und deren Schutz …

Bei den grenzüberschreitenden Direktinvestitionen strebt die Schweiz insbesondere einen im Vergleich zu wichtigen Ländern mindestens gleichwertigen Marktzugang für schweizerische Investitionen im Ausland an. Mit dem Abschluss von Investitionsschutzabkommen wird der völkerrechtliche Schutz dieser Investitionen garantiert. Das Netz von mehr als 110 bilateralen Investitionsschutzabkommen trägt auch zur Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz bei.

… und Melde- und Genehmigungspflichten für grenzüberschreitende Investitionsvorhaben

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Länder anhand sogenannter Investitionskontrollen eine Melde- und Genehmigungspflicht für grenzüberschreitende Investitionsvorhaben eingeführt. Diese Beschränkungen gelten vor allem in für sensitiv erklärten Sektoren und dienen hauptsächlich dem Schutz der nationalen Sicherheit. Auch die Schweiz prüft die Einführung einer Investitionskontrolle, wobei die Offenheit der Schweiz gegenüber ausländischen Investitionen sowie die Attraktivität als Investitionsstandort zu erhalten sind.

… für nachhaltige Standards und Regeln

Die Schweiz setzt sich für globale Standards und Regeln im Einklang mit der nachhaltigen Entwicklung ein (siehe Handlungsfeld 6).

… für den digitalen Handel

Die Schweiz setzt sich für einen freien globalen Datenverkehr ein und wirkt auf einheitliche Regeln und Standards hin. Die zunehmende Bedeutung von Daten sowie digitaler Geschäftsprozesse betrifft verschiedene Regelungsbereiche (siehe Handlungsfeld 7).

… für geistiges Eigentum

Als innovative Volkswirtschaft mit überdurchschnittlich vielen Patentanmeldungen pro Kopf der Bevölkerung spielt der Schutz des geistigen Eigentums für die Schweiz eine wichtige Rolle. Sie setzt sich daher für transparente und berechenbare Regeln ein. Dazu gehören internationale Abkommen zum Schutz von Patenten, Marken, Designs, geografischen Angaben und Urheberrechten sowie bilaterale Abkommen über geografische Angaben und Herkunftsangaben. Geregelt werden allgemeine Prinzipien sowie die sektorielle Abdeckung. Die Schweiz strebt in solchen Abkommen einen über die multilateralen Regeln hinausgehenden Standard an. Gleichzeitig leistet sie technische Unterstützung für Partnerländer mit dem Ziel, das Verständnis über den Zusammenhang zwischen geistigem Eigentum und Innovation zu verbessern.

… und für öffentliche Beschaffungsmärkte sowie deren Zugang

Schliesslich liegt auch der gegenseitige Zugang zu Beschaffungsmärkten im Interesse der schweizerischen Wirtschaft. Dies liegt unter anderem am eher kleinen öffentlichen Beschaffungsmarkt der Schweiz (rund CHF 40 Mrd. in 2020[35]). Der gegenseitig erleichterte Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten eröffnet somit neue Möglichkeiten für Unternehmen in der Schweiz sowie einen wirksamen Wettbewerb.

Geografische Schwerpunkte

Als stark in die Weltwirtschaft integrierte Volkswirtschaft ist für die Schweiz der Zugang zu geografisch diversifizierten Märkten von Vorteil. Damit wird die Widerstandsfähigkeit in Krisen gestärkt. Gleichzeitig konzentriert sich die Schweiz auf die wichtigsten Wirtschaftspartner und bleibt dabei unabhängig bei der Positionierung in dem sich wandelnden geopolitischen Umfeld.

Die wichtigsten Partner priorisieren

Die Schweiz verfolgt weiterhin den bewährten bilateralen Weg mit der EU. Sie prüft laufend, wie die Wirtschaftsbeziehungen mit weiteren wichtigen Handelspartnern zu vertiefen sind, und engagiert sich für eine wirksame Eingliederung von Entwicklungs- und Schwellenländern in die Weltwirtschaft.

Grenzüberschreitender Handel der Schweiz

Die wichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz sind ihre europäischen Partner, die USA und China sowie weitere Länder, mit welchen die Schweiz teilweise ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat (siehe Abbildung «Die Wirtschaftspartner der Schweiz» auf S. 35).

Europäische Union (EU)

Massgeschneiderter Zugang zum EU-Binnenmarkt

Für die Schweiz sind der weitgehend unbeschränkte Zugang zum EU-Binnenmarkt sowie Kooperationen mit der EU in ausgewählten Interessenbereichen, unter Bewahrung grösstmöglicher politischer Eigenständigkeit, von zentraler Bedeutung[36]. Der Zugang zum EU-Binnenmarkt beruht auf zahlreichen bilateralen Abkommen in verschiedenen Bereichen, welche deutlich über die Gewährleistung des Zugangs üblicher Freihandelsabkommen hinausgehen[37]. Dazu gehört auch das Freizügigkeitsabkommen, welches mit der Personenfreizügigkeit gegenüber den EU-Staaten die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung regelt und den Zugang zu Arbeitskräften ermöglicht. Am 26. Mai 2021 beendete der Bundesrat die sieben Jahre dauernden Verhandlungen über den Entwurf des institutionellen Abkommens (InstA), nachdem einige wesentliche Interessen der Schweiz nicht genügend hatten berücksichtigt werden können. Gleichzeitig hat die Schweiz bekräftigt, dass sie den bilateralen Weg weiterverfolgen will. Sie strebt beispielsweise mit der Etablierung eines

regelmässigen, strukturierten politischen Dialogs mit der EU eine Stabilisierung sowie eine Weiterentwicklung der bilateralen Zusammenarbeit im gemeinsamen Interesse an.

Bewährter bilateraler Weg

Der Erhalt und die Weiterentwicklung des bilateralen Weges bleiben das prioritäre Ziel. Entsprechend werden Fragen der Rechtsentwicklung bzw. der Aktualisierung der bestehenden bilateralen Binnenmarktabkommen Schweiz - EU weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Vereinzelte Bereiche könnten vermehrt auf bilateralem Weg mit einzelnen EU-Mitgliedsstaaten geregelt werden, soweit die Mitgliedsstaaten neben den EU-Regulierungen hierzu kompetent sind. Unter Umständen denkbar sind auch einseitige Massnahmen der Schweiz zur partiellen Abfederung negativer Folgen des Nichtabschlusses des InstA, wie beispielsweise die Massnahme zum Schutz der schweizerischen Börseninfrastruktur. Direkte, gleichwertige Alternativen zu einer vertraglichen Zusammenarbeit mit der EU gibt es aber praktisch keine.

Regulatorische Abstimmung mit der EU

Exportierende Unternehmen in der Schweiz müssen ihre Produkte regulatorisch ihrem Absatzmarkt anpassen. Wo möglich und sinnvoll, vermeidet die Schweiz daher regulatorische Abweichungen zur EU, ihrem wichtigsten Absatzmarkt. Durch die regelmässig im EU-Recht verankerte Anforderung von Äquivalenzanerkennungen in gewissen Bereichen, beispielsweise im Fall der Börsen- und der Datenschutzäquivalenz, sind jedoch auch diesem unilateralen Ansatz Grenzen gesetzt.

Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen Schweiz - EU

Zur Berücksichtigung neuer wirtschaftlicher Anliegen der Schweiz gegenüber der EU, zur Verbesserung der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von relativer Benachteiligung im Vergleich zu anderen Handelspartnern der EU sind die Aufdatierung und der Ausbau der bestehenden Abkommen regelmässig zu prüfen. Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit der EU und ihren Mitgliedsstaaten sind weiter zu pflegen. Dazu gehört auch die Weiterführung der Zusammenarbeit im Rahmen des Beitrags der Schweiz an ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten.

Regulatorische Initiativen der EU mitverfolgen und Handlungsoptionen prüfen

In verschiedenen Bereichen ist mit bedeutenden neuen und überarbeiteten EU-Regulierungen und -Standards zu rechnen (bspw. «European Green Deal», Wettbewerb und Drittstaatensubventionen, Digitalstrategie). Es gilt, neue Initiativen der EU eng zu verfolgen und auf ihre Konsequenzen für die Schweiz zu prüfen. Die Schweiz klärt laufend ab, wie diese mitgeprägt werden können, welche Handlungsoptionen bestehen und ob eine Teilnahme im Interesse der Schweiz liegt.

Vereinigtes Königreich (UK)

Weiterentwicklung und Vertiefung der Beziehungen

Seit dem Austritt des UK aus dem EU-Binnenmarkt und der Zollunion regelt die Schweiz ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit dem UK über neue bilaterale Abkommen. Die «Mind the gap»-Strategie des Bundesrats zielt auf eine Vermeidung von Regelungslücken und damit auf die rechtliche Kontinuität im Verhältnis zwischen der Schweiz und dem UK. Gleichzeitig strebt die Schweiz in diesem Rahmen eine Weiterentwicklung und Vertiefung der Beziehungen mit dem UK an, beispielsweise in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Handel und Migration.

DIE WIRTSCHAFTSPARTNER DER SCHWEIZ

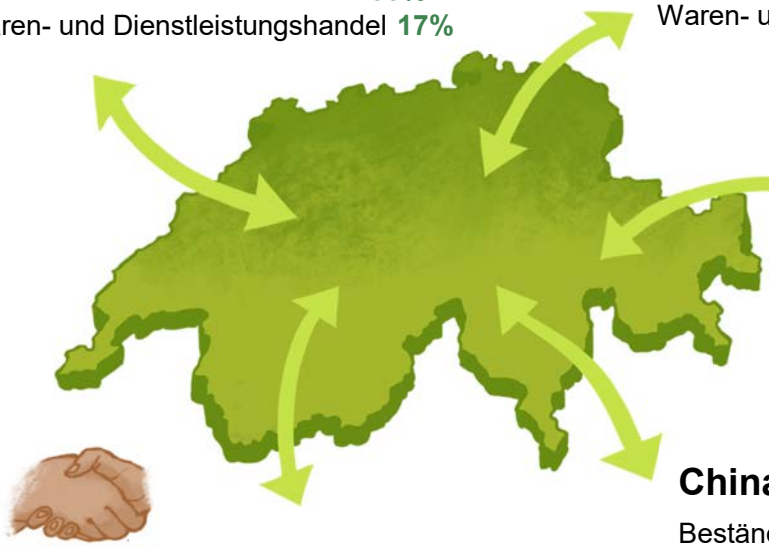
Anteil am Total der Schweiz (Einfuhr und Ausfuhr)

USA

Bestände der Direktinvestitionen **35%**
Waren- und Dienstleistungshandel **17%**

EU, EFTA, UK

Bestände der Direktinvestitionen **42%**
Waren- und Dienstleistungshandel **59%**



weitere Länder

Bestände der Direktinvestitionen **14%**
Waren- und Dienstleistungshandel **6%**

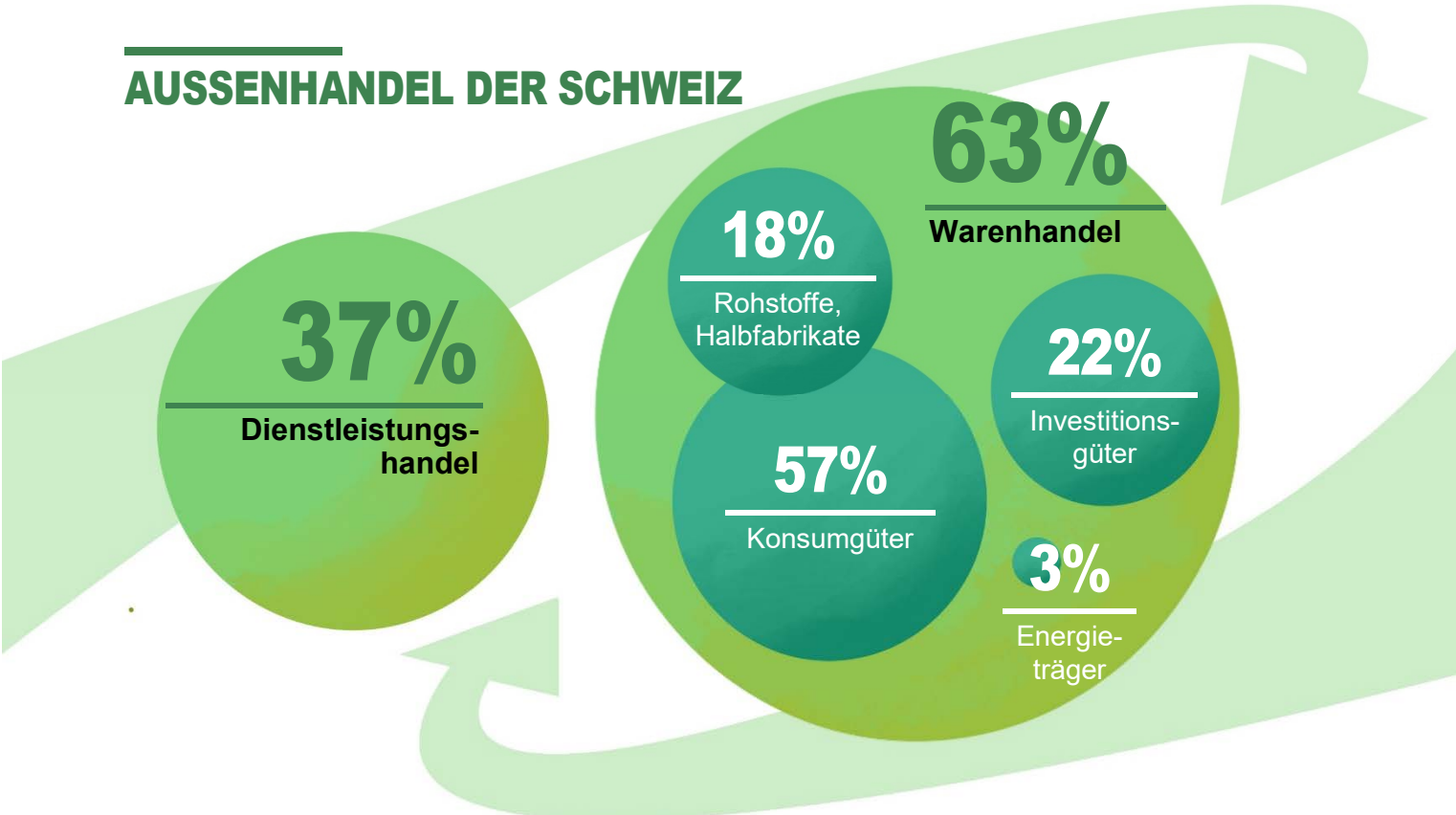
China

Bestände der Direktinvestitionen **1%**
Waren- und Dienstleistungshandel **5%**

weitere FHA-Partner

Bestände der Direktinvestitionen **8%**
Waren- und Dienstleistungshandel **13%**

AUSSENHANDEL DER SCHWEIZ



Quellen: Siehe Abbildungsverzeichnis auf S. 52. Daten für 2019. Wirtschaftspartner: Bestände grenzüberschreitender Direktinvestitionen gemäss letztlich berechtigtem Investor, Dienstleistungshandel nur berücksichtigt soweit einem Land zugewiesen, «FHA» steht für Freihandelsabkommen. Aussenhandel der Schweiz: Anteil am Gesamthandel der Schweiz.

USA

USA als wichtigster Übersee-Handelspartner

Als weltweit grösster Markt und stärkste Wirtschaftsmacht sind die USA ein wichtiger Partner der Schweiz. Ihre Bedeutung hat in den vergangenen Jahren noch zugenommen, mitunter auch bezüglich der Regulierungsstandards. Die USA sind der wichtigste Handelspartner der Schweiz, mit dem kein gemeinsames Freihandelsabkommen besteht.

Sondierung von Kooperationsmöglichkeiten mit den USA

Die USA sind ein Markt von grossem Interesse für die Unternehmen in der Schweiz. Trotz vielen gemeinsamen Werten und Interessen, welche Europa mit den USA verbinden, weichen die Rechtstraditionen und damit einhergehend die regulatorischen Ansätze in einigen Bereichen beträchtlich voneinander ab. So sind für die Schweiz der Schutz von Personendaten oder die Wechselkursentwicklung sensible Themen hinsichtlich ihrer Beziehungen mit den USA. Zudem ist zu beobachten, dass die USA zunehmend aussen- und sicherheitspolitische Fragen mit der (Aussen-)Wirtschaftspolitik verknüpfen. Die Schweiz prüft laufend, wie die Handelsbeziehungen mit den USA ausgebaut und vertieft werden können. Sie lotet Kooperationsmöglichkeiten aus, insbesondere im (Berufs-)Bildungsbereich, in innovativen technologieintensiven Sektoren (bspw. Cleantech) sowie punkto Infrastruktur, im Dienstleistungshandel, im digitalen Handel sowie betreffend ein mögliches Handelsabkommen.

China

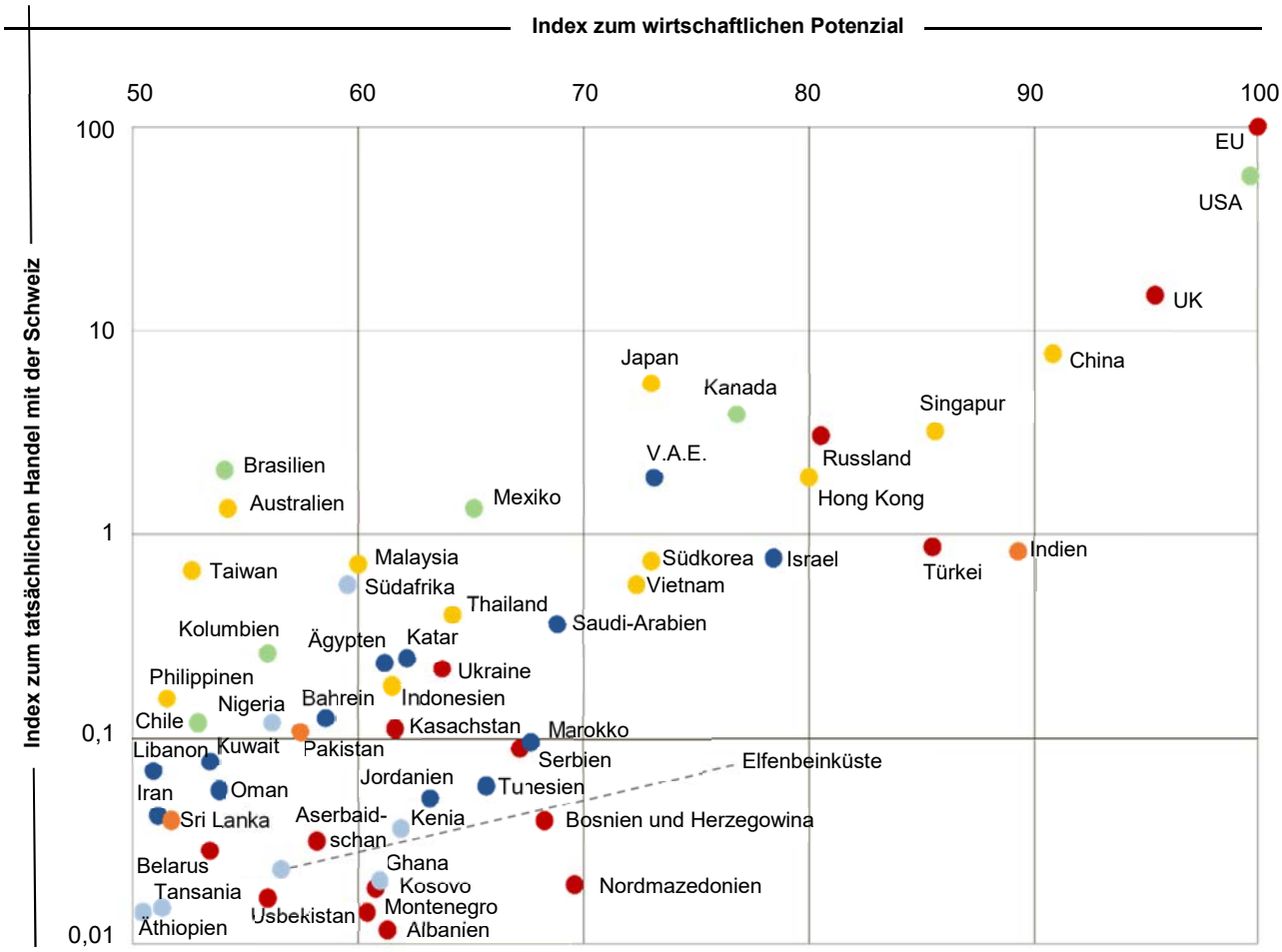
China als aufstrebender Handelspartner

China ist der weltweit drittgrösste Binnenmarkt. Mit einem jährlichen BIP-Wachstum von durchschnittlich rund 9 Prozent über die vergangenen 15 Jahre ist China ein wichtiger Treiber des weltwirtschaftlichen Wachstums, welcher zuletzt jedoch an Dynamik verloren hat[38]. Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz hinsichtlich China orientiert sich an der «China- Strategie» des Bundes[39]. Die Schweiz trägt dabei der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung Chinas Rechnung, sucht bei gegenseitigem Interesse die Zusammenarbeit und unterstützt die Integration Chinas in die bestehende internationale Wirtschaftsordnung. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und China von 2013 soll auf Vertiefungsmöglichkeiten geprüft werden. Das «Memorandum of Understanding» zur Zusammenarbeit im Rahmen der «Belt and Road»-Initiative sowie die innovative strategische Partnerschaft zwischen China und der Schweiz haben zusätzliche Investitionen zum Ziel.

Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit und der Menschenrechte

Den teilweise divergierenden Auffassungen zwischen der Schweiz und China liegen fundamentale Unterschiede in der Wirtschafts- und der Regierungsform zugrunde. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Daten- und Internetgouvernanz oder dem Umgang mit staatlichen Unternehmen. Die Schweiz setzt sich in diesem Bewusstsein für konstruktive Lösungen auf bi- und multilateraler Ebene ein. Dabei berücksichtigt sie in der Zusammenarbeit mit China verstärkt Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsfragen.

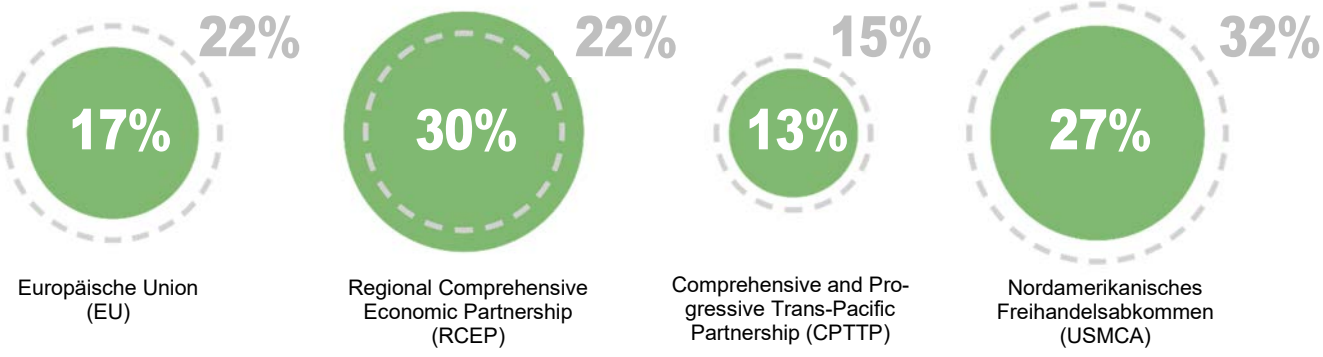
POTENZIAL FÜR WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN DER SCHWEIZ



Für beide Indizes werden verschiedene Indikatoren kombiniert und skaliert (bester Wert = 100; schlechtester Wert = 0). Der Fokus liegt auf der relativen Einordnung der Länder. Die EU ist wichtigste Wirtschaftspartnerin der Schweiz und verfügt über das höchste Potenzial (Marktpotenzial, Rahmenbedingungen, Offenheit, Distanz zur Schweiz). Die Analyse erlaubt keine Aussage, ob das vorhandene Potenzial vollständig genutzt wird. Von Interesse sind insbesondere die Länder mit solidem Potenzial, das allenfalls noch vermehrt genutzt werden könnte. Die systematische Analyse ist mit einer qualitativen Einschätzung zu ergänzen.

ANTEIL VON LÄNDERGRUPPEN AM GLOBALEN BIP

nach ausgewählten regionalen Abkommen, 2005 und 2019



Quellen: Siehe Abbildungsverzeichnis auf S. 52. Für Mitgliedsstaaten der regionalen Abkommen, siehe Abkürzungen auf S. 51.

Weitere wichtige oder potenzielle Partnerländer

Zunehmende Bedeutung der Schwellenländer

Die regionale Verschiebung der Wachstumsdynamik hin zu den Schwellenländern, der demografische Wandel weltweit und die zunehmende Bedeutung eines wachsenden Mittelstandes verändern das Gewicht der einzelnen Akteure. So haben mit der Integration Chinas in den Welthandel die Wertschöpfungsketten innerhalb Asiens und von Asien mit dem Rest der Welt erheblich zugenommen[40]. Heute liegt der Anteil des Ostasien-Pazifik-Raums am Welthandel bei rund einem Drittel[41]. Mit dem zunehmenden Gewicht der Schwellenländer und aufstrebender Entwicklungsländer, insbesondere Brasilien, Indien, Indonesien, Südafrika oder die Türkei, nimmt auch deren Gestaltungsanspruch im Hinblick auf das internationale Regelsystem zu.

Präferenzvorteile gegenüber wichtigen Ländern sichern

Die EU, die USA und Japan haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Wirtschaftsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Sie schliessen damit gewissermassen zur Schweiz auf, welche dank ihrer aktiven Aussenwirtschaftspolitik über ein sehr breites Netz an Wirtschaftsabkommen verfügt. Damit droht die Schweiz gewisse Präferenzvorteile auf Märkten gegenüber den wichtigsten Konkurrenten (EU, Japan und USA) zu verlieren, welche sie bis anhin aufgrund ihrer Wirtschaftsabkommen innehatte. Die Schweiz verfolgt daher diese Entwicklungen und versucht solche Präferenzbenachteiligung mit einer aktiven Aussenwirtschaftspolitik zu verhindern.

Kriterien zur Priorisierung von Partnerländern

Weitere wichtige oder potenzielle Wirtschaftspartner bestimmt die Schweiz auf der Grundlage einer systematischen Analyse. Für die Priorisierung werden die folgenden Kriterien beigezogen:

a) das wirtschaftspolitische Potenzial eines Landes (Marktpotenzial, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Integration des Landes in die Weltwirtschaft, politische Bedeutung);
b) die tatsächlichen Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz gemessen am gesamten Umfang der gehandelten Waren und Dienstleistungen sowie Direktinvestitionen.

Trotz eines grundsätzlich systematischen Ansatzes ist die erforderliche Flexibilität beizubehalten. Bei der Auswahl möglicher Partner für den Abschluss neuer Freihandelsabkommen werden darüber hinaus folgende Kriterien in der Analyse berücksichtigt:

c) tatsächlicher und potenzieller Verlust von Präferenzvorteilen aufgrund von anderen Wirtschaftsabkommen wichtiger Partnerländer (insbesondere EU, Japan und USA);
d) die konkreten Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss. Es gilt, sowohl den wirtschaftlichen Interessen als auch den politischen Sensibilitäten der Schweiz Rechnung zu tragen.

Potenzial für Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz

Zahlreiche Länder aus Ostasien und der Pazifikregion zeichnen sich durch ein hohes wirtschaftliches Potenzial sowie bereits relativ intensive Wirtschaftsbeziehungen zur Schweiz aus. Auffallend sind auch einige afrikanische Länder mit hohem wirtschaftlichem Potenzial und regionaler Bedeutung. Bei verschiedenen lateinamerikanischen Ländern und Staaten des Nahen Ostens besteht das Potenzial für einen Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen (siehe Abbildung «Potenzial für Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz» auf S. 37).

Länderstrategien der Schweiz und Überprüfung der Priorisierung

Die Priorisierung von Wirtschaftspartnern bettet sich in die bestehenden aussenpolitischen Regional- und Länderstrategien des Bundesrates ein[42]. Sie wird ergänzt durch die darauf aufbauenden Kooperationsprogramme im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung. Um der internationalen Dynamik im wirtschafts- und aussenpolitischen Umfeld Rechnung zu tragen, wird die Kohärenz der Priorisierung periodisch überprüft und mit den interessierten Kreisen konsultiert. Die Ergebnisse der Priorisierung fliessen in die Regional- und Länderstrategien des Bundes ein, um die Kohärenz nach aussen zu gewährleisten.

Durch Diversifizierung die Resilienz stärken

Die Schweiz schafft bestmögliche Rahmenbedingungen für eine Diversifizierung der Lieferketten und prüft das Potenzial regionaler und plurilateraler Wirtschaftsabkommen. Sie sucht Möglichkeiten zur internationalen Zusammenarbeit bei versorgungskritischen Gütern.

Risiken kennen

Die Schweiz ist als mittelgrosse und international vernetzte Volkswirtschaft auf eine hohe Resilienz bzw. Widerstandsfähigkeit angewiesen. Dies hat sich nicht zuletzt in der Covid-19-Pandemie gezeigt. Im Inneren tragen funktionierende Institutionen über die Abfederung des Strukturwandels zu einer robusten Volkswirtschaft bei (siehe Beitrag der Innenpolitik). Zu den Risiken bei grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen gehören die geopolitischen Veränderungen, protektionistische Tendenzen, innenpolitische Widerstände gegenüber aussenwirtschaftspolitischen Interessen, Herausforderungen der Landesversorgung in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft, Klimarisiken oder Strukturwandel aufgrund von erwarteten Trends, welche die weltwirtschaftliche Entwicklung erheblich beeinflussen könnten.

Geografische Diversifizierung

Die wirtschaftliche Resilienz ist über verschiedene Kanäle zu stärken. Angesichts der zahlreichen Wertschöpfungsketten von schweizerischen Unternehmen geht es zum einen um die geografische Diversifizierung der Partnerfirmen entlang der Wertschöpfungsketten: Ein weites Netz an Wirtschaftsabkommen setzt die Rahmenbedingungen für Unternehmen für eine Diversifizierung ihrer Geschäftsbeziehungen und dient gleichzeitig der Pflege wichtiger administrativer und diplomatischer Kontakte mit den wichtigsten Partnerländern der Schweiz. Zum anderen bleibt die Bewahrung von Handlungsspielräumen zentral. So zeigen andere technologisch und wirtschaftlich hoch entwickelte Staaten wie Singapur oder Neuseeland, dass auch kleinere Gesellschaften erfolgreich navigieren können, ohne eng in grössere politische Blöcke eingebunden zu sein.

Möglichkeit zur Diversifizierung für Unternehmen

Unternehmen können über die geografische Diversifizierung bei den Lieferanten wie auch den Abnehmern ihre Resilienz stärken. Die Möglichkeiten zur Diversifizierung oder allenfalls Verkürzung von Wertschöpfungsketten unterscheiden sich je nach Branche und Produkt. Daher obliegt es den Unternehmen, allfälliges Verbesserungspotenzial in der Organisation ihrer Lieferketten zu identifizieren und umzusetzen.

Staat wirkt subsidiär

Die Schweizer Wirtschaftspolitik wirkt unterstützend, indem sie Rahmenbedingungen schafft, die den Unternehmen möglichst viele Optionen und die freie Auswahl aus diesen ermöglichen. Staatliche Massnahmen auf Unternehmensstufe oder Anordnungen sind dabei nicht angemessen und würden die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gefährden. Der Staat steht den Unternehmen subsidiär zur Seite, wie auch im Fall der wirtschaftlichen Landesversorgung bezüglich essenzieller Güter. Dabei stellt er Informationen über drohende Risiken in Wertschöpfungsketten zur Verfügung, beobachtet die Versorgungslage essenzieller Güter oder unterstützt die KMU in ausserordentlichen Lagen bei der Suche nach alternativen Lieferanten.

Wichtige regionale Wirtschaftsabkommen

Neue regionale Handelsabkommen schaffen neue Handelszentren und stützen die Regionalisierung von Wertschöpfungsketten (siehe Abbildung «Anteil von Ländergruppen am globalen BIP» auf S. 37). Das 2018 abgeschlossene CPTPP vereint elf Mitgliedsstaaten, während die 2020 unterzeichnete RCEP 15 Mitgliedsstaaten inkl. China umfasst. Letztere erleichtert erstmals den Handel zwischen China, Japan und Südkorea. Die Vereinheitlichung der Ursprungsregeln ist dabei für die regionalen Wertschöpfungsketten von grosser Bedeutung. Die Schweiz analysiert die Entwicklungen solcher regionaler und plurilateraler Wirtschaftsabkommen laufend und prüft dabei insbesondere den wirtschaftlichen Nutzen sowie die politische Machbarkeit eines allfälligen Beitritts.

Offene Märkte tragen zur Versorgungssicherheit bei

Internationale Liefer- und Wertschöpfungsketten funktionieren auf der Grundlage möglichst offener Märkte und international vereinbarter Regeln. Dadurch resultieren Wettbewerb, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit als Voraussetzungen eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Diese Ziele bleiben zur Stärkung der Resilienz sowie der Versorgungssicherheit zentral. Dies hat sich während der Covid-19-Pandemie bestätigt. Es wurde deutlich, dass Versorgungssicherheit auch in einer Pandemie nicht mit Selbstversorgung bzw. Autarkie gleichzusetzen ist.

Verstärkte internationale Zusammenarbeit bei versorgungskritischen Gütern

In diesem Sinne sucht die Schweiz Möglichkeiten zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit im Bereich versorgungskritischer Güter. Ein Beispiel ist die in der Pandemie lancierte «Trade and Health Initiative» im Rahmen der WTO. Im Fokus stehen aufgrund der geografischen Lage sowie der kulturellen, rechtlichen und politischen Nähe die europäischen Länder als zentrale strategische Partner. Die Schweiz kann die Beteiligung an einzelnen Regelungen oder industriepolitischen Initiativen der europäischen Handelspartner prüfen. Sie wehrt sich jedoch gegen eine protektionistische Ausgestaltung solcher Initiativen.

Bedeutung internationaler Produktionsprozesse

Eine allfällige staatliche oder staatlich geförderte Rückführung von Produktionsprozessen in die Schweiz ist nicht anzustreben. Eine weitgehend autarke Produktion hätte gerade im Hochpreis- und Hochlohnland Schweiz aufgrund des kleinen Binnenmarktes, der kaum verfügbaren Rohstoffe und der starken Spezialisierung auf komplexe Güter mit vielen Vormaterialien, abgesehen von logistischen Herausforderungen, prohibitiv hohe Kosten zur Folge. Solche Waren wären im internationalen Handel nicht wettbewerbsfähig.

Thematische Schwerpunkte

Die thematischen Schwerpunkte leiten sich von den Tendenzen des aussenwirtschaftspolitischen Kontexts ab. Es handelt sich dabei nicht um neue Themen, sondern um Handlungsfelder mit hoher Bedeutung für die Ziele der Aussenwirtschaftspolitik.

Zur Nachhaltigkeit bei Umwelt und Sozialem beitragen

Die Schweiz trägt mit ihrer Aussenwirtschaftspolitik zu einer nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz und in Partnerländern bei. Sie fördert einen nachhaltigen Handel, globale Standards zum Schutz der Umwelt, der Menschenrechte und der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Sie setzt sich für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung ein.

Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales

Die Aussenwirtschaftspolitik dient dem Erhalt und der Steigerung des Wohlstands der Bevölkerung, im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung. Die Aussenwirtschaftspolitik leistet damit einen wichtigen Beitrag zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung. Während die aussenwirtschaftspolitischen Instrumente in erster Linie auf die Stärkung der wirtschaftlichen Dimension zielen, kommt auch den Dimensionen Umwelt und Soziales eine hohe Bedeutung zu. Sie sollen ebenfalls gestärkt oder von aussenwirtschaftspolitischen Instrumenten nicht beeinträchtigt werden.

Marktversagen gezielt adressieren und Politikversagen beachten

Länder mit marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen setzen auf Marktprozesse mit ihrem grundsätzlich effizienten Umgang mit knappen Ressourcen. Dabei setzt die Realisierung des gesamten Potenzials an Wohlfahrtssteigerungen funktionierende Märkte voraus, in denen negative externe Effekte von Wirtschaftsaktivitäten möglichst internalisiert – d. h. in Preisen abgebildet – werden. Nachgewiesenes Marktversagen ist, wenn immer möglich, mit marktwirtschaftlichen Instrumenten in einem regelbasierten internationalen System anzugehen. Dabei ist immer auch allfälliges Politikversagen in Betracht zu ziehen.

Insbesondere Umwelteffekte sind aufgrund von Marktversagen und eines Mangels an internationaler Koordination kaum in den Preisen von Gütern und Dienstleistungen abgebildet, was zu einer Übernutzung von natürlichen Ressourcen führt. Die Schweiz wirkt deswegen auf die Internalisierung externer Kosten hin (bspw. bei CO_2-Preisen). Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Auswirkungen solcher Externalitäten setzt sich die Schweiz für internationale Standards zum Schutz von Mensch, Tier und Umwelt sowie zum Schutz der Menschenrechte und der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein.

Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz

Der Bundesrat zeigt im Rahmen der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030» auf, wie er die Ziele für nachhaltige Entwicklung in der Schweiz und bei seinen Aktivitäten im Ausland umsetzen will[43]. Während die Schweiz hohe Umweltbelastungen importiert (siehe Ausführungen zu Herausforderungen), belegt sie in internationalen Nachhaltigkeitsrankings zur inländischen Produktion regelmässig gute Positionen. Dies liegt u. a. am hohen Wohlstand, emissionsarmen Anlagen und guten Arbeitsbedingungen[44]. Über Zweigniederlassungen im Ausland kann dies zu einer positiven Entwicklung der Partnerländer beitragen. Zudem können die tiefen Emissionen in den schweizerischen Exporten dazu beitragen, höhere Emissionen im Ausland zu vermeiden[45].

Multilaterales Engagement für eine nachhaltige Aussenwirtschaftspolitik

Die Schweiz engagiert sich in ihrer nachhaltigen Aussenwirtschaftspolitik primär für internationale oder multilaterale Lösungsansätze. Im Rahmen der WTO sowie anderer internationaler Organisationen und Gremien unterstützt sie verschiedene Initiativen für die Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern und -dienstleistungen. Im Rahmen der Weltbank, von Regionalbanken, der OECD sowie des «Green Climate Fund» setzt sie sich für Diskussionen über die Reduktion von Subventionen für fossile Energien sowie über die Kreislaufwirtschaft ein. Diese Themen sind auch Gegenstand des ACCTS-Abkommens, das in einem kleineren Kreis von Ländern verhandelt wird. In der ILO sowie als Partnerland der Allianz 8.7 setzt sich die Schweiz im Kampf gegen Kinder- und Zwangsarbeit ein und fördert menschenwürdige Arbeitsbedingungen. Letztlich trägt auch die Umsetzung von UNO-Sanktionen oder jener der wichtigsten Handelspartner der Schweiz (bspw. EU), inkl. humanitärer Ausnahmen, zum verstärkten Schutz der Menschenrechte bei.

Förderung von Nachhaltigkeitsstandards

Die Schweiz fördert eine wirksame Anwendung und Weiterentwicklung von global anerkannten Nachhaltigkeitsstandards, die zu umweltschonenden, das Tierwohl respektierenden sowie klimafreundlichen und sozialverträglichen Bedingungen in den Wertschöpfungsketten beitragen. Für dieses Anliegen engagiert sie sich auch in den ACCTS-Verhandlungen. Zudem unterstützt sie die Entwicklung solcher Standards im Rahmen des «International Trade Center», der «International Social and Environment Accreditation and Labelling Alliance» und der «Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora».

Verantwortungsvolle Unternehmensführung

Zur Stärkung nachhaltiger Wertschöpfungsketten fördert die Schweiz die Ausarbeitung internationaler Standards bezüglich verantwortungsvoller Unternehmensführung (CSR). Sie erwartet, dass Unternehmen mit Sitz oder Tätigkeit in der Schweiz diese internationalen Standards überall, wo sie tätig sind, einhalten[46]. Im Fokus stehen die Leitprinzipien der OECD und der UNO wie auch die schweizerischen Aktionspläne zu CSR und Menschenrechten. Zentral sind Sorgfaltsprüfungen und eine erhöhte Transparenz von Unternehmen, wobei der Bund die Unternehmen mit dem Nationalen Kontaktpunkt für die OECD-Leitsätze sowie entsprechenden Informationen unterstützt. Im Rahmen der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur Konzernverantwortungsinitiative werden die Pflichten zur nicht-finanziellen Berichterstattung sowie zur Sorgfaltsprüfung betreffend Konfliktmineralien und Kinderarbeit eingeführt.

Dialog über Nachhaltigkeit zur Vermeidung von Importrestriktionen

Für die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung verfolgt die Schweiz in ihrer Aussenwirtschaftspolitik einen Ansatz des konstruktiven Dialogs und der Zusammenarbeit. Sie verzichtet dabei grundsätzlich auf unilaterale Importrestriktionen für Produkte mit spezifischen Produktions- oder Verarbeitungsmethoden, insbesondere, wenn dazu keine international anerkannten Standards verfügbar sind. Die Förderung eines gemeinsamen Verständnisses über schädliche oder nicht nachhaltige Produktionsmethoden sowie deren Reflexion in relevanten internationalen Standards sind entsprechend wichtig. Ebenso sind Anliegen der Öffentlichkeit zu Informationen über verwendete Produktionsmethoden zu berücksichtigen.

Prüfung alternativer Ansätze und von Konditionalität

Bei Gütern – oft Landwirtschaftsgütern –, deren Produktionsprozesse aus Nachhaltigkeitssicht potenziell besonders problematisch sind, soll die Verknüpfung von Konzessionen für einen erleichterten Marktzugang mit der Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards geprüft werden (bspw. Palmöl im Freihandelsabkommen mit Indonesien). Hinsichtlich des von der EU geplanten Grenzausgleichsmechanismus für importierte CO_2-Emissionen («Carbon Border Adjustment Mechanism», CBAM) analysiert die Schweiz mögliche Handlungsoptionen. Eine frühere Studie zeigt auf, dass eine solche Massnahme am ehesten in Koordination mit weiteren Staaten zielführend sein könnte[47].

Nachhaltigkeit in Freihandelsabkommen

Um bilaterale Wirtschaftsbeziehungen nachhaltig zu gestalten, sieht die Schweiz in ihren Freihandelsabkommen verbindliche Nachhaltigkeitsbestimmungen vor. Die Vertragsparteien verpflichten sich dabei, die mit dem Freihandelsabkommen verfolgten wirtschaftlichen Ziele mit jenen im Bereich des Umweltschutzes und der Arbeitsrechte in Übereinstimmung zu bringen. Bestimmte Normen und Verpflichtungen, die mit diesen Bestimmungen bekräftigt werden, betreffen auch menschenrechtliche Aspekte.

Überwachung von Nachhaltigkeitsbestimmungen und ihrer Umsetzung

Die Schweiz überwacht die Umsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen in Wirtschaftsabkommen und nimmt allfällige Probleme bei der Umsetzung systematisch mit ihren Partnerländern auf. Die Schweiz überprüft sowie verbessert die Überwachungsmechanismen stetig und stellt den Einbezug sowie die Information relevanter Interessengruppen sicher.

Nachhaltigkeitsbestimmungen im EFTA-Modell-Kapitel

Die Schweiz prüft die Nachhaltigkeitsbestimmungen regelmässig mit Blick auf ihre Relevanz und Aktualität und passt sie an veränderte Rahmenbedingungen an. So sehen die 2019 revidierten Modellbestimmungen der EFTA zu Handel und nachhaltiger Entwicklung neue Bestimmungen zu handelsrelevanten Aspekten des Klimawandels, der Biodiversität, der Geschlechtergleichstellung sowie der sozialen Verantwortung von Unternehmen vor.

Überwachung von Nachhaltigkeitsbestimmungen im EFTA-Modell-Kapitel

Die 2019 revidierten Modellbestimmungen der EFTA zu Handel und nachhaltiger Entwicklung stärken die institutionellen Mechanismen für die Überwachung: Die Möglichkeit zur Einsetzung eines Expertenpanels, das wirksamen öffentlichen Druck auf die Parteien ausüben kann, unterstützt die Durchsetzung der Rechte und Pflichten. Dies ergänzt die Rolle des Gemischten Ausschusses. Wo sinnvoll und möglich, wird die Umsetzung im Rahmen von spezifischen Dialogen mit dem Partnerland oder mit anderen Instrumenten begleitet. Die Schweiz schlägt solche Dialoge zu Handel, nachhaltiger Landwirtschaft und Ernährungssystemen sowie zu Arbeits- und Beschäftigungsfragen vor.

Unterstützung der Partnerländer

Ausgewählte Entwicklungs- und Schwellenländer, mit denen die Schweiz Wirtschaftsabkommen unterhält, werden mit Programmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt. Dazu gehören auch konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeitsanforderungen im Handel. Der Privatsektor wird bei der Umsetzung der festgelegten Bestimmungen sowie bei der Aneignung und Anwendung des notwendigen Know-hows eingebunden. Den Partnerländern steht auch technische Hilfe für eine bessere Abfederung des Strukturwandels zur Verfügung. Fallweise können Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung in kritischen Bereichen Wirtschaftsabkommen unterstützen.

7 Die digitale Wirtschaft integrieren

Die Schweiz setzt sich international für einen möglichst freien Datenverkehr unter Berücksichtigung des Datenschutzes ein. Sie strebt mit wichtigen Handelspartnern eine Einigung über entsprechende Regulierungsstandards an.

Verschiedene Digitalisierungsstrategien

Die Schweiz schneidet in internationalen Digitalisierungsrankings u. a. dank attraktiven Rahmenbedingungen, beispielsweise den hochwertigen Infrastrukturen in den Bereichen Kommunikation oder Elektrizität, sehr positiv ab[48]. Im Rahmen der «Strategie Digitalaussenpolitik 2021–2024» richtet sie sich auch in der Aussenpolitik digital aus[49]. Die «Strategie Digitale Schweiz» legt des Weiteren fest[50], wie die Schweiz das Potenzial der Digitalisierung nutzen soll.

Freier Datenverkehr unter Berücksichtigung von Datenschutz

In der Schweiz trugen die Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien in den vergangenen 20 Jahren durchschnittlich 15 Prozent des jährlichen BIP-Wachstums bei[51]. Als wichtiger Wirtschafts- und Forschungsstandort setzt sich die Schweiz international für einen möglichst freien globalen Datenverkehr ein. Marktzugang und die Vermeidung unnötiger Handelshürden sind prioritär. Die Schweiz strebt an, ihre Rechtsordnung und Werte auf die in der Schweiz gehaltenen Daten durchzusetzen. Daten sollen in der Schweiz in genügendem Ausmass bereitgestellt, ausgetauscht und für wirtschaftliche Zwecke genutzt werden können. Zugleich ist der in der schweizerischen Gesetzgebung verankerte Datenschutz zu berücksichtigen.

Unterschiedliche internationale Regulierungsansätze

Nationale Regulierungen können mit der Digitalisierung eine aussenwirtschaftliche Bedeutung erhalten, beispielsweise für grenzüberschreitende Datenübermittlungen. Dabei kann ein Spannungsfeld mit dem Territorialitätsprinzip entstehen, also der ausschliesslichen Zuständigkeit der Behörden auf ihrem Staatsgebiet. So sind grössere Akteure, wie beispielsweise China, die EU oder die USA daran, ihre Regulierungsansätze zu internationalen Standards zu etablieren. In der Schweiz sind nebst den eigenen gesetzlichen Grundlagen für den digitalen Handel insbesondere auch Rechtsgrundlagen der EU und der USA von Bedeutung.

Engagement für internationale Standards zum digitalen Handel

Die Schweiz wirkt auf einheitliche globale Standards und Regeln für den digitalen Handel hin. Der Erarbeitung gemeinsamer Minimalstandards unter gleichgesinnten Partnern und der Förderung ihrer Anwendung auch über diese Partner hinaus kommt dabei besondere Bedeutung zu. Das WTO-Recht bietet einige Ansätze dazu. Die Schweiz engagiert sich im Rahmen der WTO in der plurilateralen Initiative für ein Abkommen zum elektronischen Handel («Joint Statement Initiative on e-Commerce»). Ergänzend wirken die Arbeiten der OECD, welche auf ein gemeinsames Verständnis und entsprechende Ansätze für gemeinsame Standards unter den Mitgliedern abzielen.

Digitaler Handel in Freihandelsabkommen

Im Rahmen der EFTA engagiert sich die Schweiz für die Integration von umfassenden Regeln zum digitalen Handel in Wirtschaftsabkommen. Ein wichtiges Instrument dafür ist das Modell-Kapitel der EFTA zum elektronischen Handel. Im Fokus stehen v. a. neue Bestimmungen zur Netzneutralität, zum grenzüberschreitenden Datenfluss, zum elektronischen Vertragsabschluss und zu elektronischen Signaturen, zu elektronischen Zahlungsmöglichkeiten und zu Quellcodes. Die Schweiz möchte umfassende Regeln zum digitalen Handel in neuen Wirtschaftsabkommen etablieren oder bestehende Abkommen entsprechend modernisieren. Von Interesse ist in erster Linie die Aushandlung entsprechender (bilateraler) Abkommen mit gleichgesinnten Staaten (bspw. UK).

Bilaterale Lösungen mit den wichtigen Handelspartnern

Aufgrund der vielen Unternehmen in der Schweiz, welche gleichzeitig auf dem EU-Markt tätig sind, kommt den Regulierungsstandards in der EU eine besondere Bedeutung zu. Dies äussert sich insbesondere bei der Äquivalenzanerkennung, beispielsweise bezüglich der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung durch die Europäische Kommission. Gleichzeitig garantiert eine möglichst weitgehende Abstimmung der Regulierungsstandards nicht in jedem Fall eine Äquivalenzanerkennung. Die Schweiz sucht daher nach bilateralen Lösungen mit ihren wichtigsten Partnern (bspw. das «Privacy Shield» zwischen der Schweiz und den USA)[52].

Herausforderungen durch digitale Plattformen und Unternehmen

Grosse digitale Plattformen haben die Relevanz von sogenannten Netzwerkeffekten deutlich gemacht. Dabei verfügen bereits bestehende Unternehmen über Vorteile, welche zu erhöhten Markteintrittshürden sowie stärkerer Marktdominanz führen können. Diese Herausforderungen sind zwar nicht neu; auf internationaler Ebene werden jedoch als Reaktion darauf verschiedene wettbewerbspolitische Massnahmen, sektorielle Regulierungen oder spezifische Datenschutzregeln diskutiert. Die Schweiz bringt ihre Interessen in die laufenden Diskussionen ein und sucht eine verstärkte Kooperation nationaler Behörden.

Neue Steuerregeln

Die zunehmende Bedeutung multinationaler Unternehmen sowie von überall erreichbaren Plattformen hat Bestrebungen für weltweit einheitlichere Regeln zur Unternehmensbesteuerung hervorgerufen. Die Schweiz befürwortet langfristige, breit abgestützte multilaterale Lösungen und beteiligt sich an den Arbeiten der OECD. Gleichzeitig setzt sie sich für die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs mit guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein.

Partizipative Aussenwirtschaftspolitik

Während die aussenwirtschaftlichen Verflechtungen der Schweiz ökonomisch gesehen einen entscheidenden Beitrag zum Wohlstand der Bevölkerung leisten, kann eine daraus abgeleitete Aussenwirtschaftspolitik abstrakt erscheinen. Ein transparentes und politisch breit abgestütztes Vorgehen zur Weiterentwicklung der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz ist deshalb wichtig. Gleichzeitig ist den Interdependenzen zwischen innen- und aussenwirtschaftspolitischen Erwartungen gebührend Rechnung zu tragen.

Transparenz und Partizipation stärken

Die Schweiz pflegt eine transparente und für Anliegen der interessierten Kreise zugängliche Aussenwirtschaftspolitik. Sie informiert systematisch über neue Regelungen und Abkommen. Zudem berichtet sie über die regelmässigen Austausche mit den interessierten Kreisen.

Transparente Aussenwirtschaftspolitik…

Die Festlegung sowie die Umsetzung der Aussenwirtschaftspolitik sollen transparent, nachvollziehbar und für die Anliegen der interessierten Kreise zugänglich sein. Wichtige internationale Wirtschaftsabkommen werden systematisch dem fakultativen Referendum unterstellt. Dabei ist sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über die Herausforderungen und Ziele der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik angemessen informiert wird.

… durch Einbezug der interessierten Kreise

Der regelmässige Dialog mit interessierten Kreisen erhöht die Transparenz und trägt zur Vertretung der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen bei. Zu den interessierten Kreisen im Sinne von organisierten Interessenvertretern gehören die Kantone, die Zivilgesellschaft, die Verbände sowie das Parlament (siehe Abbildung «Die wichtigsten Stakeholder» auf S. 47). Verhandlungsmandate werden mit den parlamentarischen Aussenpolitischen Kommissionen konsultiert. Für den Einbezug der interessierten Kreise bestehen verschiedene Foren unter der Leitung des SECO. Über die regelmässigen Austausche wird öffentlich Bericht erstattet.

Förderinstrumente für KMU und Promotion des Unternehmensstandortes Schweiz

Schlanke Regulierungen mit einfachen Umsetzungsmodalitäten sowie klar kommunizierte und einfach erreichbare Kontaktstellen sind zentrale Interessen von Unternehmen. Eine wichtige Rolle dabei spielt EasyGov.swiss, der Onlineschalter für Unternehmen. Die Schweiz verfügt zudem über die Exportrisikoversicherung (SERV) und Switzerland Global Enterprise (S-GE), welche die Exporttätigkeit von Unternehmen im Ausland erleichtern oder den Unternehmensstandort Schweiz im Ausland bekannt machen.

Förderung des Zugangs zu Infrastruktur-Grossprojekten

Der Bund erleichtert zudem den Zugang von schweizerischen Unternehmen zu bedeutenden ausländischen Infrastrukturprojekten. Der Investitionsbedarf für Infrastruktur bis 2040 wird weltweit auf rund 90 Billionen US-Dollar geschätzt, um mit den wirtschaftlichen und demografischen Veränderungen auf der Welt Schritt zu halten[53]. Die Schweiz koordiniert und bündelt dazu das Wissen und die Kompetenzen der Industrie, der Förderinstrumente und der Bundesverwaltung, inklusive des Aussennetzes und der Swiss Business Hubs. Die Akteure treten in den Märkten verstärkt als «Team Switzerland» auf.

Instrumente zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit

Der jährliche Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates informiert detailliert über die laufenden Verhandlungen und andere Entwicklungen im Zusammenhang mit der Aussenwirtschaftspolitik. Zudem informiert der Bund systematisch über neue Regelungen und abgeschlossene Abkommen. Er stellt die Informationen den Unternehmen, insbesondere auch den KMU, zur Verfügung und unterstützt diese bei deren Anwendung. Zu den entsprechenden Plattformen gehören die Exportförderung, die Kontaktstelle Infrastrukturprojekte, der runde Tisch der Exportwirtschaft sowie das Rapportierungswesen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

DIE WICHTIGSTEN STAKEHOLDER

in der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz

Quellen: SECO, eigene Darstellung.

Die Überwachung der Verpflichtungen innerhalb von Freihandelsabkommen erfolgt im Rahmen der Gemischten Ausschüsse. Dabei können alle Anliegen aufgenommen werden, die diese Abkommen regeln. Die Zusammenstellung der aufzunehmenden Themen erfolgt im Vorfeld der Treffen zusammen mit den interessierten Kreisen. Über diese Diskussionen wird Bericht erstattet.

Überwachung der Verpflichtungen in Freihandelsabkommen

Wechselwirkungen mit der Innenpolitik berücksichtigen

Die Schweiz wägt neue Regulierungen sorgfältig ab und prüft bereits bestehende Ansätze ihrer wichtigsten Wirtschaftspartner. Damit trägt sie sowohl der aussenwirtschaftspolitischen als auch der innenpolitischen Tragweite von Regulierungen Rechnung. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen steht dabei stets im Fokus.

Verschiedene Tendenzen haben die Aussenwirtschaftspolitik stärker in das öffentliche Interesse gerückt. Die innenpolitischen Akteure verfolgen dabei sehr unterschiedliche Ziele. Während viele Unternehmen die Bedeutung offener Märkte stark gewichten, gewinnen andere «handelsrelevante» Themen an Aufmerksamkeit, was zu Forderungen nach Anpassungen der Aussenwirtschaftspolitik führt. Teilweise verfolgen diese im In- und Ausland auch protektionistische Ziele. Dabei kann es zu einem Spannungsfeld kommen, in dem sich die Aussenwirtschaftspolitik bewegt.

Politisierung aussenwirtschaftlicher Themen

Ergänzend zur Aussenwirtschaftspolitik nimmt die Innenpolitik verschiedene Rollen ein. Sie gestaltet das Funktionieren der Gesellschaft und der Wirtschaft und ermöglicht die Abfederung des Strukturwandels. Gleichzeitig vertritt sie verschiedene Interessen und beeinflusst so den Handlungsspielraum der Aussenwirtschaftspolitik. Solche Konflikte führen zu unterschiedlichen Wahrnehmungen von Handel und Globalisierung (siehe Ausführungen zu Herausforderungen). Zur besseren Abstimmung der aussenwirtschafts- und innenpolitischen Interessen sollen – gemäss den identifizierten Handelsfeldern – folgende Aspekte beitragen: ein klarer Fokus auf Interessen und die Wirksamkeit von Instrumenten (siehe Handlungsfeld 1), die aktive Regelung des Handels (siehe Handlungsfeld 3), die stärkere Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsdimensionen (siehe Handlungsfeld 6) sowie eine stärkere Transparenz und eine bessere Zugänglichkeit der Aussenwirtschaftspolitik (siehe Handlungsfeld 8).

Abstimmen von aussenwirtschafts- und innenpolitischen Interessen

Eine zentrale Rolle spielt die Regulierungspolitik. Die Bedeutung von Regulierungen mit unscharfer Trennlinie zwischen aussenwirtschafts- und innenpolitischer Tragweite wird in der vorliegenden Strategie mehrfach betont (siehe Beitrag der Innenpolitik oder Handlungsfeld 7). Eine sorgfältige Analyse der Optionen, Kosten und Nutzen ist im Einzelfall notwendig, was im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung erfolgen kann[54]. Bei neuen Regulierungen sind bereits bestehende nationale und internationale Regulierungsansätze der wichtigsten Wirtschaftspartner zu prüfen.

Prüfung international bestehender Regulierungsansätze

Besteht ein Regulierungsbedarf, soll zur Vermeidung von Friktionen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen geprüft werden, ob eine Anlehnung an bestehende Regulierungsansätze sinnvoll ist.

Mitwirkung bei internationalen Regulierungsstandards

Mit zunehmender Regulierung aufgrund erhöhter Anforderungen, insbesondere bezüglich Nachhaltigkeit, nehmen die Umsetzungskosten zu. Die internationale Zusammenarbeit zur gegenseitigen Abstimmung nationaler Regulierungen kann bei der Milderung erhöhter Kosten im grenzüberschreitenden Handel an Bedeutung gewinnen (siehe auch Handlungsfelder 2, 3, 6 und 7). Gleichzeitig besteht die Möglichkeit einer aktiven Mitwirkung bei Regulierungsstandards, welche im Verbund mit grösseren Akteuren einen globalen Einfluss haben können. Allerdings dürfte die Schweiz diesbezüglich nur im Verbund mit grösseren Ländergruppen eine globale Bedeutung erreichen. Gleichzeitig hat die Schweiz in der Vergangenheit auch Vorteile durch innovationsfördernde Zurückhaltung in der Regulierung erzielen können.

Ergänzende wirtschaftspolitische Instrumente

Wirtschaftspolitische Instrumente können die Aussenwirtschaftspolitik ganz spezifisch stützen. Ein Beispiel sind einseitige Massnahmen der Schweiz zur Erleichterung des Handels, wie vereinfachte Regulierungen, der Abbau von Importzöllen für Industriegüter oder die Abfederung des Strukturwandels. Insgesamt ist eine wettbewerbsorientierte Binnenmarktpolitik eine wichtige Voraussetzung, um den schweizerischen Wirtschaftsstandort im internationalen Umfeld zu stärken und über den nötigen Verhandlungsspielraum zu verfügen, um die Interessen der Schweiz in der Aussenwirtschaftspolitik (bspw. Marktzugang) erfolgreich vertreten zu können.

Schlussfolgerungen

Die Welt hat sich seit der Jahrtausendwende tiefgreifend verändert. Die überarbeitete Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz trägt diesen ökonomischen, umwelt-, gesellschafts- und geopolitischen Veränderungen Rechnung. Sie anerkennt, dass gegenwärtige und künftige Herausforderungen sowohl Chancen bieten als auch Risiken bergen. Sie gibt Orientierungshilfe, wie sich die Schweiz positioniert angesichts einer unter Druck geratenen Weltordnung, der um sich greifenden protektionistischen Tendenzen und der unterschiedliche Formen annehmenden Globalisierungskritik. Sie zeigt, wie die Schweiz dabei mit den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung und der zunehmenden Digitalisierung umgeht.

Die Schweiz ist als mittelgrosse und ressourcenarme Volkswirtschaft auf ausländische Märkte und die Einbindung in die internationalen Wertschöpfungsketten angewiesen. Um den Wohlstand der Bevölkerung zu sichern, setzt sie auf das internationale Regelsystem, den Zugang zu internationalen Märkten sowie nachhaltige Wirtschaftsbeziehungen. Das bedingt auch eine laufende Anpassung der Rahmenbedingungen an die gesellschaftlichen, politischen, technologischen sowie wirtschaftlichen Entwicklungen. Damit sich die Politik der Offenheit der vergangenen Jahrzehnte auch weiterhin bewährt, legt die Strategie die wichtigsten Handlungsfelder fest.

Um eine zielgerichtete Aussenwirtschaftspolitik zu verfolgen, muss die Schweiz ihre Interessen definieren. Multilaterale Ansätze bleiben dabei für eine mittelgrosse offene Volkswirtschaft wie die Schweiz zentral. Die Schweiz strebt einfuhr- wie ausfuhrseitig einen möglichst offenen und geregelten Handel an und sucht den Zugang zu geografisch diversifizierten und resilienten Märkten. Das stärkt die Widerstandsfähigkeit des Landes in Krisen. Die Schweiz konzentriert sich auf die wichtigsten Wirtschaftspartner und bleibt gleichzeitig in dem sich wandelnden geopolitischen Umfeld unabhängig bei der Positionierung. Das soll schliesslich erlauben, im Umgang mit allen Partnerländern eine nachhaltige Entwicklung anzustreben.

Die vorliegende Strategie bedeutet keine grundlegende Neuausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik. Sie ermöglicht jedoch neu eine transparente Festlegung der Ziele, integriert das aktuelle aussenwirtschaftspolitische Umfeld sowie Anliegen der Öffentlichkeit in die Strategie. Sie anerkennt nicht zuletzt, wie wichtig Kohärenz zwischen der Aussenwirtschafts- und der Binnenmarktpolitik ist.

Die Strategie setzt somit neue Akzente und kann zum besseren Verständnis der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik beitragen. Die weltwirtschaftliche Dynamik der jüngeren Vergangenheit macht deutlich, dass ein transparentes und politisch breit abgestütztes Vorgehen für die Weiterentwicklung der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik auch künftig zentral bleibt.

Anhang

Abkürzungen

ACCTS	Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit
AfCFTA	African Continental Free Trade Area, Panafrikanische Freihandelszone
AG	The Australia Group, Australiengruppe
ATT	Arms Trade Treaty, Vertrag über den Waffenhandel
BV	Bundesverfassung
BWC	Biological Weapons Convention, Biologiewaffenübereinkommen
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, Umfassende und fortschrittliche Vereinbarung für eine Trans-Pazifische Partnerschaft; Mitglieder: Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam
CWC	Chemical Weapons Convention, Chemiewaffenübereinkommen
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union oder General Data Protection Regulation (GDPR)
EFTA	European Free Trade Association, Europäische Freihandelsassoziation
GATS	General Agreement on Trade in Services, Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GPA	Government Procurement Agreement, Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen
ILO	International Labour Organization, Internationale Arbeitsorganisation
ITA	Information Technology Agreement, Informationstechnologie-Abkommen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MTCR	The Missile Technology Control Regime, Raketentechnologiekontrollregime
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
NSG	Nuclear Suppliers Group, Gruppe der Nuklearlieferländer
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership, Regionale umfassende Wirtschaftspartnerschaft; Mitglieder: Australien, Brunei, China, Indonesien, Japan, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Neuseeland, Philippinen, Singapur, Südkorea, Thailand und Vietnam
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums
UNO	United Nations Organization, Organisation der Vereinte Nationen
WA	Wassenaar Arrangement, Vereinbarung von Wassenaar
WTO	World Trade Organization, Welthandelsorganisation
USMCA	Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada; Nordamerikanisches Freihandelsabkommen

Illustrationsverzeichnis

S. 13 **Globale Tendenzen der letzten 15 Jahre**

Migration: UNO (2017): International Migration Report 2017. Definition von Migration: «an international migrant is a person who is living in a country other than his or her country of birth». 2005-2017.

Armut: The World Bank Group (2021): Poverty headcount ratio at $1.90 a day (2011 PPP) (% of population), 2005-2017. data.worldbank.org (Stand: 31.7.2021).

Welthandel: The World Bank Group (2021): Imports of goods and services (constant 2015 US$), 2005-2019. data.worldbank.org (Stand: 31.7.2021).

Internetnutzung: The World Bank Group (2021): Individuals using the Internet (% of population), 2005-2017. data.worldbank.org (Stand: 31.7.2021).

S. 15 **Eckdaten der Schweiz**

BIP pro Kopf: Bundesamt für Statistik BFS (2021): BIP pro Einwohner zu laufenden Preisen, 2019. www.bfs.admin.ch (Stand: 31.7.2021). The World Bank (2021): GNI per capita, Atlas method (current US$), 2019. data.worldbank.org (Stand: 31.7.2021).

Aussenhandelsquote: Summe von Exporten und Importen (Waren und Dienstleistungen) in % des BIP. The World Bank (2021): Trade (% of GDP), 2019. data.worldbank.org (Stand: 31.7.2021).

Beitrag des Aussenhandels: Ausfuhren von Waren (ohne nicht monetäres Gold und Wertsachen) und Dienstleistungen werden korrigiert um den Anteil importierter Wertschöpfung und in Relation zum BIP gesetzt. OECD (2018): Trade in Value Added (TiVA). Foreign value added share of gross exports, 2016. www.oecd.org (Stand: 30.7.2021). SECO (2021): BIP und Verwendungskomponenten, unbereinigt, 2019. www.seco.admin.ch (Stand: 30.7.2021).

Beschäftigte: Bundesamt für Statistik BFS (2020): Porträt der Schweizer KMU, 2011-2018. www.bfs.admin.ch (Stand: 4.8.2021).

Importe und Exporte: Eidgenössische Zollverwaltung EZV (2021): Aussenhandelsstatistik. Importe und Exporte der Schweiz nach Wirtschaftszweigen und Unternehmensgrössenklassen, 2019. www.aussenhandel.admin.ch (Stand: 27.5.2021).

S. 21 **Globale Handelsströme und -zentren**

UNCTAD (2021): Merchandise trade matrix in thousands United States Dollars, annual, 2015-2020, 2019. unctadstat.unctad.org (Stand: 20.8.2021).

S. 35 **Die Handelspartner der Schweiz, Aussenhandel der Schweiz**

Schweizerische Nationalbank SNB (2021): Kapitalbestand in der Schweiz und im Ausland, nach letztlich berechtigtem Investor. Zahlungsbilanz und Auslandsvermögen der Schweiz. Dienstleistungen, welche nicht einem spezifischen Land zugeordnet werden können, sind nicht berücksichtigt. Einfuhr und Ausfuhr, 2019. data.snb.ch (Stand: 20.8.2021).

Eidgenössische Zollverwaltung EZV (2021): Swiss-Impex – Bereich Waren, ohne Gold. Einfuhr und Ausfuhr, 2019. www.ezv.admin.ch (Stand: 20.08.2021).

S. 37 **Potenzial für Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz**

Index zum wirtschaftlichen Potenzial (x-Achse): Bevölkerung (IWF), BIP und BIP-Wachstum von 2010-2019 (IWF), Ease of Doing Business (Weltbank), Global Competitiveness Index (WEF), Aussenhandelsquote (UNCTAD), Anteil der Direktinvestitionen am BIP (UNCTAD), Kategorisierung der Botschaften (EDA), Distanz zur Schweiz (CEPII). Daten soweit möglich für 2019.

Index zum tatsächlichen Handel mit der Schweiz (y-Achse): Warenhandel (EZV), Dienstleistungshandel (SNB), grenzüberschreitende Direktinvestitionen nach letztlich berechtigtem Investor (SNB). Anteil der bilateralen Ströme oder Bestände am Total der Schweiz. Daten für 2019.

Anteil von Ländergruppen am globalen BIP

The World Bank Group (2021): GDP (constant 2015 US$), 2005 und 2019. data.worldbank.org (Stand: 31.7.2021). Für Mitgliedsstaaten, siehe Abkürzungen.

Referenzen

[1] Bundesamt für Statistik BFS (2020): BIP pro Einwohner zu laufenden Preisen, 2019. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Volkswirtschaft > Bruttoinlandprodukt pro Einwohner (Stand: 4.8.2021).

The World Bank Group (2020): GNI per capita, Atlas method (current US$), 2019. data.worldbank.org (Stand: 4.8.2021).

[2] Funke, Dr. Claudia / Kreuzer, Philipp / Sachs, Dr. Andreas / Weiss, Johann (2020): Globalisierungsreport 2020. Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung? Bertelsmann Stiftung.

[3] Bundesamt für Statistik BFS (2020): Marktwirtschaftliche Unternehmen nach Wirtschaftsabteilungen und Grössenklasse, 2018. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Marktwirtschaftliche Unternehmen nach Wirtschaftsabteilung und Grössenklasse (Stand: 4.8.2021).

[4] Legge, Stefan / Lukaszuk, Piotr (2019): Analyse zur Nutzung von Freihandelsabkommen im Auftrag des SECO. Universität St. Gallen.

[5] OECD (2018): Trade in Value Added (TiVA). Foreign value added share of gross exports, 2016. www.oecd.org > A to Z > Directorate for Science, Technology and Innovation > Industry and globalisation > Trade in Value Added (Stand: 30.7.2021).

Ausfuhren von Waren (ohne nicht monetäres Gold und Wertsachen) und Dienstleistungen werden korrigiert um den Anteil importierter Wertschöpfung und in Relation zum BIP gesetzt.

[6] World Trade Organization (2019): WTO Trade in Value-Added Terms and Global Value Chains. www.wto.org > News and events > News archive > 2019 (Stand: 21.4.2021).

[7] UNCTAD (2021): World Investment Report 2021.

[8] Bundesrat (2019): Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 18.3376 Bischof vom 16. März 2018 und 18.3233 Stöckli vom 15. März 2018.

[9] The World Bank Group (2021): Poverty headcount ratio at $1.90 a day (2011 PPP) (% of population), 1990-2017. data.worldbank.org > Indicator (Stand: 31.7.2021).

[10] International Monetary Fund (1997): Meeting the Challenges of Globalization in the Advanced Economies.

Tarr, David / Matusz, Steven J. (1999): Adjusting to Trade Policy Reform. Policy Research Working Papers. In: World Bank Policy Research Working Papers.

[11] Beim wirtschaftlichen Wachstum unterscheidet die Wirtschaftstheorie zwischen qualitativem und quantitativem Wachstum. Während ersteres durch eine gesteigerte Ressourceneffizienz (bspw. Arbeitsproduktivität oder Kapitalertrag) entsteht, geht letzteres auf eine Erhöhung des Arbeitseinsatzes (bspw. durch einen erhöhten Beschäftigungsgrad oder eine höhere Erwerbsquote) zurück. Siehe dazu: WBF (2015): Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik – Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie. Bericht des WBF in Erfüllung des Postulates 13.3907 Leutenegger Oberholzer vom 27. November 2013.

[12] Negative externe Effekte sind Kosten einer Aktivität, welche sich nicht auf die Verursacher, sondern auf Unbeteiligte auswirken. Ein Beispiel für einen negativen externen Effekt einer Wirtschaftstätigkeit ist die Umweltverschmutzung.

[13] Strukturwandel fasst Verschiebungen in der Wirtschaftsstruktur zusammen, welche sich über längere Zeit hinweg ergeben, ausgelöst durch bspw. technologische Entwicklungen, gesellschaftliche, klimatische oder weitere längerfristige Veränderungen.

[14] Bouchiba-Schaer, Sarah / Weber, Bernhard (2017): Strukturwandel dank hoch qualifizierten Arbeitskräften gut gemeistert. In: Die Volkswirtschaft (10).

Nathani, Carsten / Hellmüller, Pino (2017): Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt. Rütter Soceco.

[15] Legge, Stefan / Lukaszuk, Piotr (2021): Regionalization vs globalization: what is the future direction of trade?. In: World Economic Forum. www.weforum.org > Articles > Global Issue > Trade (Stand: 27.9.2021).

[16] International Monetary Fund (2019): World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers.

World Trade Organization (2019): Overview of Developments in the International Trading Environment: Annual Report by the Director-General.

Bundesrat (2021): Die Sicherheitspolitik der Schweiz.

[17] The World Bank Group (2021): Poverty headcount ratio at $1.90 a day (2011 PPP) (% of population). www.data.worldbank.org > Indicator (Stand: 21.4.2021).

[18] Lakner, Christoph / Milanovic, Branko (2013): Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. In: World Bank Policy Research Working Papers , 30(2), 2, 203-232.

[19] OECD (2021): Income inequality (indicator), 2007-2017. www.data.oecd.org > topic > Society > Inequality > Income Inequality (Stand: 4.8.2021).

[20] World Trade Organization (2020): How WTO Members Have Used Trade Measures to Expedite Access to COVID-19 Critical Medical Goods and Services. www.wto-ilibrary.org > Catalogue > Papers > Covid-19 Reports.

OECD (2021): OECD Services Trade Restrictiveness Index: Policy Trends up to 2021.

[21] Bundesrat (2021): Langfristige Klimastrategie der Schweiz.

[22] Bundesamt für Umwelt BAFU (2018): Umwelt-Fussabdrücke der Schweiz: Zeitlicher Verlauf 1996 - 2015.

[23] Cherniwchan, Jevan / Copeland, Brian R. / Taylor, M. Scott (2017): Trade and the Environment: New Methods, Measurements, and Results. In: Annual Review of Economics, 9, 59-85.

Cole, Matthew (2004): Trade, the pollution haven hypothesis and the environmental Kuznets curve: examining the linkages. In: Ecological Economics, 48(1), 71–81.

Kolcava, Dennis / Nguyen, Quynh / Bernauer, Thomas (2019): Does Trade Liberalization Lead to Environmental Burden Shifting in the Global Economy?. In: Ecological Economics, 163, 98-112.

[24] Brandi, Clara / Schwab, Jakob / Berger, Axel / Morin, Jean-Frédéric (2020): Do environmental provisions in trade agreements make ex-ports from developing countries greener?. In: World Development, 129, 104899.

[25] World Trade Organization (2018): World Trade Report 2018: The future of world trade: How digital technologies are trans-forming global commerce.

[26] OECD (2019): Trade in the Digital Era. In: OECD Going Digital Policy Note.

World Trade Organization (2019): World Trade Report 2019: The future of services trade.

[27] Die «Ottawa-Gruppe» beschreibt sich als kleine, repräsentative Gruppe von WTO-Mitgliedern. Dazu gehören Australien, Brasilien, Kanada, Chile, die EU, Japan, Kenia, Südkorea, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Singapur und die Schweiz.

[28] Bundesrat (2019): Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018.

[29] Bundesrat (2020): Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021-2024.

[30] OEC - The Observatory of Economic Complexity (2019): Economic Complexity Rankings (ECI). www.oec.world > Rankings (Stand: 29.4.2021).

[31] Werden für die Herstellung einer Ware Vormaterialien, welche Ursprungserzeugnisse eines Vertragsstaates sind, verwendet, behalten diese den Status einer Ursprungsware und können unbeschränkt verwendet werden.

[32] OECD (2005): Looking Beyond Tariffs: The Role of Non-Tariff Barriers in World Trade.

The World Bank Group (2020): World Development Report: Trading for Development in the Age of Global Value Chains.

[33] OECD (2020): Services Trade Restrictiveness Index. www.stats.oecd.org > Industry and Services > Service Trade Restrictions (Stand: 6.5.2021).

[34] Das Staatssekretariat für Migration SEM definiert die schweizerische Migrationspolitik. Weitere Informationen: www.sem.admin.ch.

[35] Bundesrat (2017): Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen. BBl 2017 1851.

[36] SECO (2015): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I.

[37] Bundesrat (2015): Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter 13.4022 «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen».

[38] The World Bank Group (2021): GDP Growth (annual %) - China 2004-2019. data.worldbank.org > Indicator (Stand: 29.3.2021).

[39] Bundesrat (2021): China Strategie 2021-2024.

[40] World Trade Organization (2019): Technological Innovation, Supply Chain trade, and Workers in a Globalized World.

[41] The World Bank Group (2021): Imports of goods and services (current US$) – World, East Asia & Pacific, China. data.worldbank.org > Indicator (Stand: 4.8.2021). Ostasien umfasst auch südostasiatische Länder.

[42] Bundesrat (2020): Aussenpolitische Strategie 2020–2023.

[43] Bundesrat (2021): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030.

[44] SolAbility (2020): The Global Sustainable Competitiveness Index 2020.

Kroll, Dr. Christian / Sachs, Jeffrey D. et al. (2021): Sustainable Development Report 2021.

[45] Nielsen, Hana / Kander, Astrid (2020): Trade in the Carbon-Constrained Future: Exploiting the Comparative Carbon Ad-vantage of Swedish Trade. Energies, 13, 3613.

[46] Bundesrat (2020): Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen: Stand der Umsetzung 2017-2019 und Aktionsplan 2020-2023.

[47] Ecoplan / World Trade Institute / Universität Zürich (2013): Border Tax Adjustments - Can energy and carbon taxes be adjusted at the border?

[48] IMD (2020): IMD World Digital Competitiveness Ranking 2020.

[49] Bundesrat (2020): Strategie Digitalaussenpolitik 2021-2024.

[50] Bundesrat (2020): Strategie Digitale Schweiz.

[51] Bundesamt für Statistik BFS (2020): Wertschöpfung des Sektors IKT und Medien, 1998-2018. www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kultur, Medien, Informationsgesellschaft, Sport > Informationsgesellschaft > Gesamtindikatoren > Sektor IKT und Medien > Bruttowertschöpfung (Stand: 3.5.2021).

[52] Das US-Schweiz «Privacy Shield Framework» bietet Unternehmen auf beiden Seiten des Atlantiks einen Mechanismus zur Einhaltung von Datenschutzanforderungen bei der Übermittlung von personenbezogenen Daten aus der Schweiz in die USA zur Unterstützung des transatlantischen Handels.

[53] Heathcote, Chris (2017): Forecasting infrastructure investment needs for 50 countries, 7 sectors through 2040. In: World Bank Blogs. blogs.worldbank.org (Stand: 12.4.2021).

[54] Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) BBl 2019 8519.

Herausgeber
Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
3003 Bern
www.wbf.admin.ch

Publikationsdatum
24. November 2021

Gestaltung
Christoph Bigler, Ressort Publikationen, SECO

Illustration
Jonah Baumann, Ressort Publikationen, SECO

Diese Publikation ist auch auf Französisch, Italienisch und Englisch erhältlich und kann heruntergeladen werden unter www.seco.admin.ch > Aussenwirtschaftspolitik & Wirtschaftliche Zusammenarbeit > Aussenwirtschaftspolitik

Bern, 2021 / © WBF