

Hauser, Heinz

**Article**

## Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Aussenwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

*Suggested Citation:* Hauser, Heinz (2006) : Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 61, Iss. 1, pp. 9-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231092>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit**

Prof. Dr. Heinz Hauser

Universität St. Gallen

Ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde wird immer unwahrscheinlicher. Der Bundesrat hat zudem entschieden, die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA nicht aufzunehmen. Damit ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass von der im Aussenwirtschaftsbericht 2004 vorgestellten neuen strategischen Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik wenig übrig bleibt. Eine länger andauernde Stagnationsphase ist wahrscheinlich. Der Aufsatz plädiert dafür, die zu erwartende Periode des Stillstandes zu nutzen, um die binnenwirtschaftlichen Spielräume für eine aktive Aussenwirtschaftspolitik zu erweitern. Dies heisst insbesondere, dass Strukturereformen im Agrarbereich und die Debatte um den Service Public weiterhin forciert werden. Der Aufsatz spricht sich auch dafür aus, die Optionen für die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik weiter zu fassen. Das Modell eines globalen City-State und die Zollunion mit der EU sind zwei alternative Fluchtpunkte, die gegenüber dem heutigen vorsichtigen Vorgehen Vorteile versprechen. Die Aussenwirtschaftspolitik sollte, zusammen mit anderen Politikbereichen, expliziter unter das Ziel gestellt werden, Arbeitsplätze mit hohen Einkommensmöglichkeiten anzuziehen. Kapital und hoch qualifizierte Arbeitskräfte sind international sehr mobil; diese Chance muss die Schweiz bewusster nutzen.

*Keywords:* Freihandelsabkommen Schweiz – USA, schweizerische Aussenwirtschaftspolitik, Binnenwirtschaftliche Strukturereformen

*JEL-Codes:* F13, F22

Mit dem Aussenwirtschaftsbericht 2004, bekräftigt und leicht ergänzt im Aussenwirtschaftsbericht 2005, hat der Bundesrat die strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik formuliert. Diese ist in sich schlüssig konzipiert und nimmt die Interessen der Schweiz gut auf. Sie betont erstens die strategische Bedeutung multilateraler Verhandlungen in der WTO. Sie geht zweitens zu Recht davon aus, dass angesichts des wirtschaftlichen Gewichts die Beziehungen zur Europäischen Union für die Schweiz von allergrösster Bedeutung sind. Drittens formuliert sie aber gleichzeitig eine gewisse Neuorientierung hin zu bilateralen Verhandlungen mit den für die Schweiz wichtigen aussereuropäischen Märkten. Diese breitere Ausrichtung der bilateralen Beziehungen hat eine defensive Komponente (Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen auf Märkten, in denen die EU aufgrund von bilateralen Verträgen präferenziellen Zugang hat – Beispiel Tunesien) als auch eine offensive Zielsetzung (Öffnung von Märkten mit grossem Potential für schweizerische Unterneh-

men unabhängig vom Verhandlungsstand der EU – Beispiel Vereinigte Staaten).

Gleichzeitig betont der Bericht zu Recht, dass zahlreiche binnenwirtschaftliche Themen von hoher Relevanz für die Aussenwirtschaftspolitik sind. Geschützte Märkte im Inland führen zu höheren Preisen und wirken wie eine Exportsteuer. Der Tourismus ist ein offensichtliches Beispiel, da das Gastgewerbe einen hohen Anteil seiner Vorleistungen auf dem geschützten schweizerischen Agrarmarkt beziehen und damit einen deutlichen Kostennachteil gegenüber ausländischen Destinationen in Kauf nehmen muss. Analoges lässt sich aber generell für die schweizerische Exportindustrie sagen, da die hohen schweizerischen Preise für Konsumgüter durch entsprechend höhere Nominallöhne ausgeglichen werden müssen.

Die in den beiden Aussenwirtschaftsberichten zum Ausdruck kommende strategische Zielsetzung ist überzeugend und verdient Unterstützung. Nur: Kann sie auch ausreichend umgesetzt werden? Oder bleibt es am Ende mehr Wunschdenken mit wenig Entsprechung in der Wirklichkeit? Dass das Thema im Titel dieses Beitrags so formuliert wird, lässt darauf schliessen, dass ich dies nicht nur als rhetorische Frage verstehe. Es gibt zahlreiche Anzeichen dafür, dass die Realität weit hinter den Zielen zurückbleibt. Die Aussichten für einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde stehen nicht gut, und der Entschluss, die Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten nicht aufzunehmen, hat der bilateralen Freihandelsstrategie einen ernsthaften Dämpfer versetzt. Das Abkommen mit Korea, die fortgeschrittenen Verhandlungen mit Südafrika und neu aufgenommene Verhandlungen mit Russland sind Bausteine, die positive Farbtupfer setzen. Sie können aber nicht darüber hinweg täuschen, dass der bilaterale Weg mit sehr bedeutsamen Handelspartnern (USA, Kanada, Brasilien, Japan, China, Indien) vorerst verschlossen bleibt.

In dieser Situation ist eine gewisse Ratlosigkeit durchaus verständlich – zumindest beschreibt sie meinen Gemütszustand zutreffend. Woher sollen die grossen Anstösse kommen? Sowohl multilateral wie auch bilateral sind keine wirklichen Fortschritte zu erwarten. Am wahrscheinlichsten sind kleine Schritte, die zwar innerhalb der grossen Fluchtlinien der Aussenwirtschaftsstrategie liegen, aber insgesamt doch weit hinter dem Gewünschten zurück bleiben. Von der angekündigten strategischen Neuausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik bleibt wenig übrig.

Die folgenden Ausführungen nehmen diese Einschätzung auf und sind wie folgt strukturiert. Der erste Abschnitt gibt einen Ausblick auf die nachfolgenden Beiträge dieses Heftes. Anschliessend werden die Schwierigkeiten auf WTO-Ebene vertieft aufgenommen. Dieser Diagnose folgt die Aufforderung, die zu erwartende Periode der Stagnation zu nutzen, um den aussenhandelspolitischen Spielraum der Schweiz durch entsprechende binnenwirtschaftliche Reformen zu erhöhen. Dies ist insbesondere auf dem Hintergrund der zunehmenden Standortkonkurrenz von Bedeutung. Der Aufsatz schliesst mit Hinweisen auf zwei alternative Optionen für eine radikale Neuorientierung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik – dem Modell eines liberalen City-State und einer Zollunion mit der EU.

## **1 Geringe Fortschritte auf multilateraler und bilateraler Ebene**

Die Beiträge dieses Heftes stehen unter dem Spannungsfeld «Wunsch oder Wirklichkeit». EVENETT kommentiert die Ergebnisse der Ministerkonferenz von Hong Kong und kommt zu einem pessimistischen Gesamtbild. Es gibt kaum Argumente, die begründen lassen, weshalb 2006 Verhandlungsabschlüsse möglich sein sollten, die unter den relativ günstigen politischen Ausgangsbedingungen des Jahres 2005 nicht erreichbar waren. Die Positionen in zentralen Dossiers (Landwirtschaft, Zollabbau für nicht-landwirtschaftliche Produkte in Schwellenländern, substanzielle Marktöffnungen im Dienstleistungsbereich) liegen nach wie vor weit auseinander, und die Parteien weigern sich aus strategischen Überlegungen, erste Angebote zu machen. Der Zeitdruck, der sich aus der 2007 auslaufenden «Trade Promotion Authority» der amerikanischen Regierung ergibt, könnte nur dann grössere Verhandlungsbereitschaft bewirken, wenn wichtige Staatengruppen ein existenzielles Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde hätten. Solche Interessen sind jedoch kaum auszumachen. Wenn 2006 aber ungenutzt verstreicht, stehen die amerikanischen und französischen Präsidentschaftswahlen vor der Tür. Sofern nicht schnelle Erfolge eintreten, wird sich gemäss EVENETT ein neues Zeitfenster erst wieder 2009 öffnen – wenn überhaupt.

Auf diesem Hintergrund sind die bilateralen Beziehungen zu unterschiedlichen Staatengruppen von erheblichem Interesse. Die schweizerische EU-Politik ist bisher von der Annahme ausgegangen, dass eine eigenständige Aussenwirtschaftspolitik von zentraler Bedeutung ist. Eine Zollunion mit der EU, die erhebliche Vereinfachungen im grenzüber-

schreitenden Verkehr ermöglichen würde, könne somit nicht im Interesse der Schweiz liegen. MINSCH und MOSER gehen dieser Frage nach und kommen zum Schluss, dass die Schweiz den Spielraum für eine von der EU unabhängige Aussenwirtschaftspolitik kaum genutzt hat. Insbesondere hat sie keine betont liberalere Aussenwirtschaftspolitik geführt und sich in internationalen Verhandlungen auch keine besseren Marktzugangsbedingungen im Vergleich zu den europäischen Konkurrenten sichern können. Dies führt die Autoren zu dem vorsichtig formulierten Schluss, dass einer Zollunion mit der EU, welche es erlauben würde, Grenzkontrollen im innereuropäischen Verkehr abzubauen und damit erhebliche Transaktionskostensparnisse zu erzielen, keine schwerwiegenden Kosten aus der mit einem solchen Schritt verbundenen Aufgabe der eigenständigen Aussenwirtschaftspolitik gegenüber stünden.<sup>1</sup> Alternativ deuten sie an, dass sich die Kosten der unvollständigen Integration durchaus vertreten liessen, wenn man den resultierenden aussenwirtschaftspolitischen Spielraum auch wirklich für eine betont liberale Politik, notfalls auch über unilaterale Liberalisierungsschritte, nutzen würde.<sup>2</sup> Die bestehende Ausrichtung ist aber eine schlechte Wahl, da sie Kosten aus der unvollkommenen Integration in die europäische Wirtschaft nach sich zieht, ohne den dadurch gewonnenen Spielraum auch wirklich auszuschöpfen.

Die beiden Beiträge von HUFBAUER und ATTESLANDER kommentieren zentrale Aspekte eines Freihandelsabkommens der Schweiz mit den Vereinigten Staaten. Obwohl die Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen nicht aufgenommen wurden und an deren Stelle eine wesentlich unverbindlichere Übereinkunft zur Schaffung eines schweizerisch-amerikanischen Kooperationsforums für Handel und Investitionen (Swiss-U.S. Trade and Investment Cooperation Forum) geschlossen wurde, rechtfertigt sich unter dem Stichwort «Wunsch oder Wirklichkeit» eine Publikation. Es spricht vieles dafür, dass ein solches Freihandelsabkommen deutliche wirtschaftliche Vorteile gebracht hätte und im übrigen – durchaus im Sinne der Aussenwirtschaftsstrategie 2004 – den bilateralen Weg breiter abstützen würde. Hier scheinen die Realitäten der schweizerischen Innenpolitik die Grenzen des Handlungsspielraumes weit unterhalb des Wünschbaren festgeschrieben zu haben.

- 
- 1 MINSCH und MOSER beschränken sich in ihrer Analyse auf die Instrumente der klassischen Aussenhandelspolitik. Ihre Überlegungen sind aber analog für weite Bereiche der Marktregulierung gültig, wo die Schweiz unter dem Stichwort der EU-Kompatibilität EU-Regelungen weitgehend übernimmt.
  - 2 MINSCH und MOSER beziehen sich hier auf das von KONRAD HUMMLER am 7. Juni 2005 in der *NZZ* vorgestellte Konzept eines global orientierten City-State, HUMMLER (2005).

ZILTENER gibt einen Überblick über die regionalen Initiativen im ostasiatischen Raum und die sich daraus ergebenden Chancen für die Schweiz.<sup>3</sup> Das Bild ist gemischt. Einerseits haben einzelne Länder eine betont transkontinentale Politik eingeschlagen, mit Singapur als Vorläufer sowie Thailand und Korea als nächster Gruppe mit einer sehr aktiven Politik. Dies eröffnet der Schweiz neue Möglichkeiten, die auch genutzt werden. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass in Ostasien ein Netzwerk von unterschiedlichsten bilateralen Verträgen entsteht, das angesichts der teilweise erheblichen Abweichungen nicht nur schwierig in einen regionalen Rahmen integriert werden kann, sondern auch für die in Ostasien tätigen Unternehmen Probleme aufwirft. Schliesslich ist auch die Wahrscheinlichkeit gering, dass mit den grossen Wirtschaftsmächten Indien und China in absehbarer Zeit inhaltlich umfassende Freihandelsverträge abgeschlossen werden können. Auch für Japan sind die Aussichten gering, da sich Japan bisher nur auf punktuelle Abkommen eingelassen hat.

Insgesamt also ein eher pessimistischer Ausblick, der nicht erwarten lässt, dass ohne grössere Anpassungen der Binnen- und Aussenwirtschaftspolitik Fortschritte zu erzielen sind. Bevor darauf eingetreten wird, sollen aber die Schwierigkeiten der WTO-Verhandlungen vertieft angesprochen werden.

## **2 Schwierigkeiten auf der WTO-Ebene**

Die Grundthese lautet, dass die heute beobachtbaren Schwierigkeiten der Doha-Runde nicht einfach vorübergehende Friktionen in einem komplexen Verhandlungsprozess sind, sondern Ausdruck tiefer liegender Hindernisse sind. Man kann sich berechtigterweise fragen, ob nicht die erfolgreiche Uruguay-Runde bereits den Keim für die Stagnation der neu geschaffenen Organisation gelegt hat. Die Schwierigkeiten liegen bei den Entscheidungsstrukturen, der Heterogenität der Mitglieder, den angesprochenen Themen und den falschen Erwartungen an die Doha-Runde.

---

3 Vgl. dazu auch ZILTENER (2005).

## 2.1 Strukturen und heterogene Mitgliedschaft

Die WTO ist eine internationale Organisation, welche die Interessen von Regierungen vertritt und keine supranationalen Eigenschaften wie die Europäische Union aufweist. Entscheide werden auf Konsensbasis gefällt, und es gibt meines Erachtens angesichts der völkerrechtlichen Natur des WTO-Vertragswerks auch keine realistische Alternative dazu. Das Konsensprinzip ist aber ein ausserordentlich anspruchsvolles Entscheidungsverfahren, vor allem wenn man die Zahl und die Heterogenität der Mitglieder berücksichtigt. Die WTO zählt heute 149 Mitglieder (Stand Januar 2006), wovon mehr als zwei Drittel Entwicklungs- oder Schwellenländer von zum Teil völlig unterschiedlichem Entwicklungsstand sind. Angesichts dieser Heterogenität ist es ausserordentlich schwierig, ein Verhandlungspaket zu schnüren, das allen Mitgliedern im Vergleich zur heutigen Situation ausreichende Vorteile bringt. Dies wäre aber eine Voraussetzung für die (freiwillige) Zustimmung.

Kurzfristig erschwerend, langfristig aber vermutlich unterstützend ist zudem die Tatsache, dass sich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre die weltwirtschaftlichen Gewichte verlagert haben. China, Indien, Brasilien, Südkorea, Mexiko, aber auch viele kleinere und mittlere Entwicklungs- und Schwellenländer sind zu wichtigen Trägern des Welthandels geworden. Dies hat zu Machtverschiebungen in der WTO geführt, an die sich die Beteiligten noch nicht voll angepasst haben. Industriestaaten müssen lernen, dass WTO-Verhandlungen nicht mehr nur aufgrund eines transatlantischen Kompromisses (allenfalls ergänzt durch Japan) vorangetrieben werden können. Zumindest an der Ministerkonferenz in Cancun schien sich diese Einsicht noch nicht durchgesetzt zu haben. Die Doha-Runde kann nur erfolgreich abgeschlossen werden, wenn die wichtigen Entwicklungsländer als Träger weiterer Liberalisierungsschritte gewonnen werden können. Der Aufruf geht aber auch an die neuen Mitspieler. Als Stütze der WTO kann nur gelten, wer selbst bereit ist, entsprechende Verpflichtungen zu übernehmen. Es muss vermehrt anerkannt werden, dass eine reziproke Liberalisierung auch im Interesse der meisten Entwicklungs- und Schwellenländer liegt und dass das Bestehen auf eine einseitige Marktöffnung der Industriestaaten nicht weiterführt. Falls sich das neue wirtschaftliche Machtgleichgewicht auch im Verhalten der entsprechenden WTO-Mitglieder niederschlagen sollte, kann durchaus eine neue Koalition für eine globale Liberalisierung gefunden werden, die aber neben den grossen Industriestaaten die oben angeführten Schwellenländer einschliessen muss.

## 2.2 Politisch sensible Themen

Bezüglich der Themen brachte die Uruguay-Runde in mehrfacher Hinsicht eine deutliche Zäsur. Man hatte zu Recht anerkannt, dass der Marktzugang immer weniger von den traditionellen Grenzmassnahmen (Zölle, Quoten, administrative Behandlung an der Grenze) abhängt, sondern vermehrt durch innerstaatliche Regulierungen beeinflusst wird. Entsprechend wurde in der Uruguay-Runde grosses Gewicht darauf gelegt, innerstaatliche Massnahmen mit starken Auswirkungen auf den Marktzugang ausländischer Anbieter in die Disziplin des für alle einheitlich geltenden Regelwerkes einzubeziehen. Die Abkommen zu technischen Handelshemmnissen, zu sanitären und phytosanitären Massnahmen sowie das Subventionsabkommen sind in erster Linie zu nennen. Damit greift die WTO aber bereits im Güterhandel in innenpolitisch sehr sensible Fragen ein. Die Streitfälle zu hormonbehandeltem Fleisch, zu gentechnisch veränderten Lebensmitteln oder zum amerikanischen Steuersystem sind herausragende Beispiele für die politische Sprengkraft entsprechender Urteile der Streitschlichtungsorgane. Die Frage, ob die WTO-Entscheidungsverfahren für derartig hochpolitische Auseinandersetzungen ausreichend demokratisch legitimiert sind, wird zunehmend intensiver gestellt.<sup>4</sup> Auf jeden Fall wächst die Skepsis, über eine Verstärkung der WTO-Disziplin hinsichtlich solcher «behind-the-border measures» wichtige politische Auseinandersetzungen an die Streitschlichtungsorgane und insbesondere an den Appellate Body als letzter Instanz zu delegieren.

Die Landwirtschaft hat sich in den laufenden Verhandlungen der Doha-Runde als zentraler Stolperstein erwiesen. Dies hat mit Interessenpolitik im herkömmlichen Sinne zu tun. Meines Erachtens ist die Auseinandersetzung aber grundsätzlicher. Mit der Uruguay-Runde hatte man zwar die Landwirtschaft in das WTO-Regelwerk zurückgebracht; die Instrumente und die eingegangenen Verpflichtungen wurden aber derart gewählt, dass der Anspruch auf eine eigene landwirtschaftliche Produktion nicht wesentlich eingeschränkt wurde. Man akzeptierte einen stärkeren Strukturwandel und verlagerte die Unterstützung auf nicht direkt produktionswirksame Direktzahlungen, die externe Marktöffnung blieb aber relativ bescheiden.<sup>5</sup> Zumindest wenn man die Forderungen wichtiger agrarexportierender Entwicklungsländer betrachtet, scheint ein solcher Kompromiss in der Doha-Runde kaum mehr möglich. Eine Fortführung der in

4 Sehr prominent BARFIELD (2001).

5 Vgl. dazu HAUSER und ZIMMERMANN (2003).

der Uruguay-Runde verfolgten Strategie bringt zu wenig Marktöffnung, um die Ansprüche der Agrexporteurere angemessen aufzunehmen; umgekehrt würde ein Niveau des Marktzugangs, das die Forderungen der G-20 aufnimmt, Einschnitte in die Agrarpolitiken der Industrieländer nach sich ziehen, die deutlich über das bisherige Mass hinaus gehen.

Schliesslich ist nicht zu verkennen, dass das Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS) und das Abkommen zum Schutze Geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) die Komplexität der internationalen Handelsordnung wesentlich erhöht haben. Es werden deutlich mehr Lebensbereiche einbezogen, die zudem häufig politisch stark besetzt sind. In den entwickelten Industriestaaten ist die hitzige Debatte zum Service Public angesprochen, für Entwicklungs- und Schwellenländer wird der Souveränitätsanspruch im Finanzdienstleistungsbereich thematisiert, und in den ärmeren Entwicklungsländern sorgt man sich um die Versorgung mit preisgünstigen Medikamenten zur Sicherung der öffentlichen Gesundheit.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Ausweitung der Themen mit der entsprechenden «Politisierung» der Debatten eine Einigung in den WTO-Verhandlungen wesentlich schwieriger macht.

### **2.3 Enttäuschte Erwartungen aus der Doha-Runde<sup>6</sup>**

Die Doha-Runde wurde mit einem sehr breiten thematischen Mandat und einer expliziten Ausrichtung auf die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer gestartet. Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Zum einen hatte die EU schon Ende der neunziger Jahre – gegen den anfänglichen Widerstand der Vereinigten Staaten – eine thematisch breite Runde gefordert, um zu verhindern, dass die in den Texten der Uruguay-Runde enthaltenen Verpflichtungen zu weiteren Liberalisierungsschritten im Agrar- und Dienstleistungsbereich einseitig zu Lasten der EU gehen würden. Zum anderen schien unbestritten, dass in einer nächsten grossen Runde die Interessen der Entwicklungsländer, die in der Wahrnehmung vieler Kommentatoren in der Uruguay-Runde nicht adäquat aufgenommen worden waren, deutlich in den Mittelpunkt zu rücken seien. Wenn man den Text des Doha-Mandates allerdings genau gelesen hat, so waren die heute beobachtbaren Spannungen bereits dort angelegt. In der Agrarfrage überdeckte geschicktes «Wording» die grundsätzlichen Konflikte.

---

6 Zu diesem Abschnitt vgl. HAUSER (2002).

Die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer nehmen zwar rein sprachlich einen grossen Platz ein; zum Hauptteil sind es aber Absichtserklärungen, Studienaufträge und unverbindlich gehaltene Zielsetzungen. Am konkretesten waren die Angebote zur Weiterführung und Verstärkung der Sonderbehandlung für die ärmsten Entwicklungsländer. In den «harten» Marktzutrittsdossiers (Agrarhandel, Textilien, Antidumpingverfahren) finden sich kaum konkrete Ansätze zu einem entwicklungsfreundlichen Verhandlungsmandat, bzw. werden solche wie bei Antidumping sogar explizit ausgeschlossen.

Einen Kommentar zum Doha-Mandat hatte ich im Frühjahr 2002 wie folgt abgeschlossen:

«Ein Abschluss der Verhandlungen mit relativ geringfügigen Ergebnissen ist mit grösserer Wahrscheinlichkeit zu erwarten als eine grosse Entwicklungsrunde. Dann besteht allerdings die Gefahr, dass die hohen Erwartungen, die sich zumindest aus dem Text der Doha-Erklärung für eine Entwicklungsrunde ableiten lassen, enttäuscht werden. Enttäuschte Erwartungen sind jedoch keine gute Basis für eine weitere fruchtbare Zusammenarbeit von Entwicklungs- und Industrieländern im Rahmen der WTO – dies ist vermutlich das grösste Risiko der Doha-Runde.»<sup>7</sup>

Dieser Kommentar hat seine Aktualität nicht verloren.

### **3 Mehr binnenwirtschaftlicher Spielraum für eine aktive Aussenwirtschaftspolitik**

Die Vorabklärungen zu einem Freihandelsabkommen Schweiz–USA haben die schon früh geäusserten Befürchtungen bestätigt, dass die Landwirtschaft die zentrale Knacknuss ist. Die USA waren nicht bereit, auf ihre Forderung nach einer Verankerung des Grundsatzes des freien Handels zu verzichten – auch wenn in der Frage der Übergangsfristen vermutlich Verhandlungsspielraum bestanden hätte. Diesen Grundsatz wollte die Schweiz nicht anerkennen, sondern bestand darauf, dass es Bereiche geben muss, die auf Dauer vom Freihandelsgrundsatz ausgenommen werden dürfen. Die WTO-Verhandlungen sind aus Gründen, die zumindest teilweise ausserhalb der Einflussmöglichkeiten der Schweiz liegen,

---

7 Ebenda, S. 148f.

ins Stocken geraten. Trotzdem gilt auch dort, dass die Schweiz aufgrund ihrer Positionen im Landwirtschaftsdossier in eine äusserst defensive Position geraten ist. Zumindest die öffentlichen Stellungnahmen lassen den Schluss zu, dass die schweizerische Regierung in der laufenden Doha-Runde vor allem ein Ziel verfolgte, nämlich den Schutz der Landwirtschaft vor zu grossen Liberalisierungsforderungen der agrarexportierenden Staaten. Dies manifestiert sich auch darin, dass die Schweiz in der G-10, die in den Landwirtschaftsverhandlungen eine stark protektionistische Haltung verteidigt, die Rolle als Wortführer eingenommen hat.

Es ist aber nicht nur die Landwirtschaft, die den Spielraum für eine aktive Aussenwirtschaftspolitik einschränkt. In den Dienstleistungsverhandlungen setzen die innenpolitischen Diskussionen zum *Service Public* der Regierung enge Grenzen für weitere Marktöffnungsangebote. Der gewerbliche Sektor ist ebenfalls durch eine Vielzahl von Marktregulierungen vor ausländischer Konkurrenz geschützt.

Der binnenpolitische Spielraum für eine aktive Aussenwirtschaftspolitik ist eng begrenzt, sobald die Themen den traditionellen Aussenhandelsbereich für Industriegüter verlassen. Dies gilt für die multilateralen WTO-Verhandlungen, begrenzt aber auch den Spielraum für bilaterale Freihandelsabkommen und steht schliesslich auch unilaterale Liberalisierungsstrategien entgegen. Die Schweiz braucht aber einen grösseren binnenwirtschaftlichen Spielraum für ihre Aussenwirtschaftspolitik, wenn sie aus den eingangs erwähnten Begrenzungen ausbrechen und ihre Interessen langfristig sichern will. Wenn man davon ausgeht, dass sich in den nächsten Jahren weder multilateral noch bilateral viel bewegt, dann wird entscheidend sein, wie diese Jahre intern genutzt werden. Die Gefahr ist gross, dass der Reformeifer nachlässt, sobald der externe Druck verschwindet – beim Freihandelsabkommen Schweiz–USA ist dies leider schon geschehen, bei den WTO-Verhandlungen ist es ein sehr wahrscheinliches Szenario. Damit wäre die Schweiz aber bei einem nächsten Liberalisierungsfenster, sei dies multilateral oder bilateral verfügbar, wiederum nicht für grössere Konzessionen gerüstet.

Was heisst dies für die Agrarpolitik? In erster Linie, dass der Struktur Anpassungsprozess weiter gehen muss. Die schweizerische Landwirtschaft ist zu kleinräumig strukturiert, als dass sie im internationalen Konkurrenzdruck bestehen könnte. Die Kosten des Agrarschutzes hängen stark von der Frage ab, für wie viele Landwirtschaftsbetriebe die Ausgaben für Betriebsmittel und die Einkommen der Betriebsinhaber gesichert werden

müssen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Offenhaltung der Landwirtschaftsfläche auch von einer deutlich geringeren Zahl von Betrieben gesichert werden könnte. Es braucht aber auch konsequente Schritte zur Liberalisierung der bäuerlichen Beschaffungsmärkte. Die Kosten der schweizerischen Landwirtschaftsbetriebe für Betriebsmittel, Maschinen und Gebäude sind deutlich höher als im europäischen Durchschnitt. Dies sind keine neuen Forderungen, sie sind im Bericht des Bundesrates zur Agrarpolitik 2011 enthalten, wenn vielleicht auch nicht in ausreichender Stärke. Wichtig ist aber, dass der Anpassungsprozess auch dann durchgesetzt wird, wenn der äussere Druck, wie in diesem Beitrag befürchtet, nachlassen wird.

Im Interesse künftiger Flexibilität müsste umgekehrt mehr getan werden als im Bericht zur Landwirtschaftspolitik 2011 enthalten ist. Zu denken ist beispielsweise an die von BEAT KAPPELER vor einiger Zeit in die Diskussion geworfene Idee eines finanziell verträglichen Ausstiegsprogrammes für Landwirte, falls die dadurch frei werdende Fläche zur Vergrösserung bestehender Betriebe frei gegeben wird.<sup>8</sup> Ohne Vergleichsrechnungen anstellen zu können, darf vermutet werden, dass der Barwert künftiger Einsparungen eine grosszügige Entschädigung für eine vorzeitige altersbedingte Aufgabe der Betriebe zuliesse.

In diesem Zusammenhang sollte man auch die vom Bundesrat im Vorfeld des Entscheids zum Freihandelsabkommen Schweiz–USA ins Spiel gebrachte Idee eines Freihandelsvertrages mit der EU im Agrarsektor ernsthaft aufnehmen und nicht nur als Ablenkungsmanöver auf die Seite stellen. Auch wenn die EU-Agrarpolitik im internationalen Kontext protektionistisch ist, so würde bereits eine Anpassung der Schweiz an das EU-Preisniveau erheblichen Liberalisierungsdruck ausüben. Insbesondere liessen sich dann die Grenzschränken für Lebensmittel weitgehend beseitigen, was den Wettbewerbsdruck auf der Detailhandelsstufe erheblich verstärken dürfte. Ein Freihandelsvertrag für Agrarprodukte mit der EU hätte aber auch für die schweizerische Landwirtschaft im Vergleich zu alternativen Liberalisierungsstrategien Vorteile. Der ungleich viel grössere europäische Markt liesse sehr viel mehr Spielraum für eine ausgeprägte qualitative und preisliche Differenzierungsstrategie als der eng begrenzte Heimmarkt. Der bestehende Vorsprung hinsichtlich einer ökologischen Ausrichtung des Landbaus könnte als Differenzierungsstrategie unterstützend wirken. Entscheidend wird allerdings die Forderung sein,

---

8 Vgl. KAPPELER (2003).

dass ein solcher Freihandelsvertrag den Agrarbereich insgesamt umfasst und nicht auf beiden Seiten nur diejenigen Produktbereiche liberalisiert, in denen geringe substanzielle Eigeninteressen bestehen.<sup>9</sup>

#### **4 Aussenwirtschaftspolitik als Instrument der Standortpolitik**

Der vorstehende Titel mag provokativ wirken, er ist aber sehr ernst gemeint. In einer Welt, in der Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte international sehr mobil sind, lässt sich das Ziel einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik recht einfach umschreiben. Es ist im Interesse der Schweiz, wenn auf ihrem Territorium möglichst viele Arbeitsplätze mit hohem Einkommen geschaffen werden. Diese müssen nicht nur von Inländern wahrgenommen werden, sondern können auch durch Zuwanderung entsprechend qualifizierter Leute besetzt werden. Neben den direkten Einkommenswirkungen sind die indirekten Effekte zu beachten. Steigende Einkommen im handelbaren Bereich lösen zusätzliche Nachfrage nach inländischen Leistungen aus, was Arbeitsplätze für weniger gut qualifizierte Arbeitskräfte schafft. Die erhöhte Steuerkraft verbessert die Finanzierungsbasis der öffentlichen Haushalte für Infrastruktur- und Sozialleistungen.

Stellt man die Aussenwirtschaftspolitik in diesen grösseren Rahmen, so treten zwei Aspekte sehr viel deutlicher in den Mittelpunkt als bei isolierter Betrachtung: Aussenwirtschaftspolitik ist in erster Linie eine offensive Politik zur Sicherung von Märkten. Der Standort Schweiz muss eine günstige Basis für exportorientierte Tätigkeiten bieten – und dies nicht nur für Güter, sondern zunehmend auch für Dienstleistungen. Diese offensiven Interessen müssen gegenüber dem Schutzinteresse bedrohter Branchen eindeutig Vorrang haben. Die übliche Abwägung der kurzfristigen Interessen der direkt Betroffenen greift zu kurz und vernachlässigt den dynamischen Effekt, der aus der Standortattraktivität für hoch qualifizierte Arbeitsplätze entsteht. Gerade auf diesem Hintergrund wäre es entscheidend, dass die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik mehr Spielraum gewinnt, um Optionen wie das gescheiterte Freihandelsabkommen Schweiz – USA auch wirklich wahrnehmen zu können.

---

<sup>9</sup> An sich wäre dies durch Artikel XXIV GATT gefordert, wonach ein solcher Vertrag «substantially all trade» einschliessen muss. Bislang ist die Kontrolle dieser Bestimmung jedoch kaum erfolgt, und es wurden kaum Streitschlichtungsfälle zur Klärung der Reichweite von Freihandelsverträgen eingereicht.

Darüber hinaus macht diese Sichtweise deutlich, dass Aussenwirtschaftspolitik ein Instrument unter mehreren ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Bildungs- und Forschungspolitik, steuerliche Rahmenordnung für unternehmerische Tätigkeit und insbesondere auch für Headquarter-Services, eine Agglomerationspolitik, die hohe Lebensqualität mit guter internationaler Anbindung unterstützt, eine Einwanderungspolitik, welche die Zuwanderung hoch qualifizierter Personen unabhängig von ihrer Herkunft erleichtert – dies alles sind Bausteine, die ergänzend zu einer offensiven Aussenwirtschaftspolitik den Standort Schweiz für international tätige Unternehmen und Personen attraktiv gestalten.

## **5 Liberaler City-State oder Zollunion mit der EU?**

Was bedeuten diese Überlegungen für den von der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik einzuschlagenden Weg? Sie weisen erstens auf Schwächen der im Aussenwirtschaftsbericht 2004 formulierten Strategie hin. Diese ist zu sehr eingebettet in das Reziprozitätsdenken gegenseitiger Verhandlungen bei voller Rücksichtnahme auf interne Hindernisse und trägt dem Aspekt der internen Flexibilität zu wenig Rechnung. Wie ich eingangs erwähnt habe, ist die Gefahr gross, dass die erreichbaren Schritte auf bilateraler und multilateraler Ebene deutlich hinter den selbst gesetzten Zielen zurückbleiben.

Es ist allerdings offen, ob Alternativen angesichts der innenpolitischen Restriktionen überhaupt verfügbar sind. Zumindest als Denkmodelle sollten sie aber ernsthaft geprüft werden. Im Vordergrund steht das durch eine offensive Strategie von Freihandelsverträgen unterstützte liberale City-Modell.<sup>10</sup> Für die Schweiz als kleines Land ist die unilaterale Liberalisierung ökonomisch vorteilhaft. Sie fördert die optimale Anpassung an den Weltmarkt. Verbunden mit den vorhin skizzierten Politikbereichen begründet sie eine hohe Attraktivität für einkommensstarke Arbeitsplätze. Die liberale Aussenwirtschaftspolitik schafft auch genügend binnenwirtschaftliche Flexibilität, um mit Erfolg bilaterale Freihandelsabkommen anstreben zu können. Selbstverständlich wäre eine weit gehende multilaterale Liberalisierung im Rahmen der WTO solchen bilateralen Abkommen vorzuziehen, diese wird aber in naher Zukunft nicht zur Verfügung stehen.

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu HUMMLER (2005).

Diese Vision hat allerdings den Nachteil jeder unilateralen Liberalisierungsstrategie. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sie innenpolitisch realisiert werden kann. Die Schweiz ist nach wie vor deutlich grösser und vor allem auch hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur wesentlich heterogener als die Stadtstaaten, auf die man sich in der Regel gedanklich bezieht (Singapur oder Hong Kong). Es ist damit nicht so offensichtlich, dass eine unilaterale Liberalisierung die erhofften Vorteile bringt, und der Kreis der unmittelbar negativ Betroffenen ist grösser. Dies sollte allerdings nicht davon ablenken, dass es sich um ein interessantes Modell handelt.

Wenn das liberale City-State Modell nicht zur Verfügung steht, dann scheint die Zollunion mit der EU eine ernsthaft zu prüfende Alternative zu sein. Wie der Beitrag von MINSCH und MOSER in diesem Heft zeigt, hat die Schweiz den aussenwirtschaftspolitischen Spielraum aus dem Freihandelsvertrag nur wenig genutzt. Eine Zollunion würde es ermöglichen, Grenzkontrollen im Handel Schweiz-EU abzubauen und damit erhebliche Ressourceneinsparungen zu erzielen. Die Landwirtschaft müsste sich den Kostenbedingungen der EU anpassen, und die Wettbewerbsintensität im Detailhandel würde deutlich zunehmen. Es ist zu erwarten, dass davon ein erheblicher Druck auf die Hochpreisinsel Schweiz ausginge, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz verstärkte.

City-State Schweiz und Zollunion mit der EU liegen inhaltlich sehr weit auseinander. Beide mögen innenpolitisch kaum zu realisieren sein. Die vorstehenden Ausführungen sollten aber deutlich machen, dass die aussenwirtschaftlichen Optionen für die Schweiz – sieht man von den innenpolitischen Restriktionen ab – wesentlich breiter sind als in der Tagespolitik häufig angenommen wird. Dies wäre ein guter Anlass, um in der heutigen Situation der Stagnation der internationalen Verhandlungen eine breite Diskussion über Optionen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik auszulösen.

## Literatur

- BARFIELD, CLAUDE E. (2001), *Free Trade, Sovereignty, Democracy. The Future of the World Trade Organization*, Washington D.C.
- HAUSER, HEINZ (2002), Die Ministererklärung von Doha: Start zu einer kleinen Marktöffnungsrunde oder zu einer umfassenden Entwicklungsrunde?, *Aussenwirtschaft* 57 (2), S. 127–150.
- HAUSER, HEINZ und THOMAS A. ZIMMERMANN (2003), Agrarpolitik 2007 aus Sicht des internationalen Handels, *Die Volkswirtschaft* 76 (9), S. 19–23.
- HUMMLER, KONRAD (2005), Global orientierter City-State statt Annäherung an die EU, *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Juni 2007, S. 15.
- KAPPELER, BEAT (2003), Bauern brauchen Ausstiegshilfe, *NZZ am Sonntag*, 7. Oktober 2003, S. 49.
- ZILTENER, PATRICK (2005), The Negotiations of Bilateral Economic Agreements between Japan and ASEAN Countries, 2000–2005, *Aussenwirtschaft* 59 (3), S. 279–304.