

Wirtschaftliche Öffnung der Schweiz: Bis auf die Landwirtschaft überdurchschnittlich

Zur Beurteilung der Integration eines Landes in die Weltwirtschaft muss man das Ausmass des internationalen Austausches von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren in Relation zur Landesgrösse betrachten. Dabei zeigt sich, dass die Schweiz speziell beim Austausch von Produktionsfaktoren überdurchschnittlich integriert ist. Eine Ausnahme stellt die Landwirtschaft dar. Damit die Schweiz den hohen Grad der wirtschaftlichen Offenheit nicht verliert, muss sie die Kompatibilität von Landwirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik weiter verbessern.¹



Der hohe Integrationsgrad der Schweiz in die Weltwirtschaft ist letztlich die Folge einer Aussenwirtschaftspolitik, die sich traditionell für offene Grenzen im Inland und den Marktzugang im Ausland einsetzt. Nicht in dieses Bild passt jedoch die stark abgeschottete Landwirtschaft.

Foto: Keystone

Kleine, offene Volkswirtschaft?

Die Schweiz wird oft als «kleine, offene Volkswirtschaft» bezeichnet. Klein? Bezüglich der Fläche liegt die Schweiz im Vergleich der 47 Länder Europas (inkl. Zypern) an 32. Stelle.² Bei der Bevölkerungszahl liegt sie mit Rang 21 etwa im Mittelfeld. Betrachtet man hingegen die wirtschaftliche Bedeutung anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Mass für die im Inland produzierten Güter und Dienstleistungen bzw. das daraus entstehende Einkommen, so gehört die Schweiz mit Rang 11 zu den grösseren Ländern Euro-



Prof. Dr. Rolf Weder
Professor für Aussenwirtschaft und Europäische Integration, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel

pas. Offen? Hier geht es um die Frage, wie stark die Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft integriert und damit wie offen das Land für den internationalen (wirtschaftlichen) Austausch ist. Diese Frage wird im Folgenden erörtert.

Die verbreitete Aussage, die Schweiz verdiene jeden zweiten Franken im Ausland, betont die Bedeutung der Weltwirtschaft für die Schweiz. Unklar ist jeweils, wie diese Zahl genau zustande kommt. Zu vermuten ist, dass dabei die Exporte von Gütern und Dienstleistungen in Relation zum BIP gesetzt werden. Nimmt man die Zahlungsbilanz und die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Schweiz zur Hilfe, machten die Exporte im Jahre 2011 tatsächlich rund 50% des BIP aus. Die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Einkommens – oder eben jeder zweite Franken – stammt, so die Überlegung, vom Ausland.

Sowohl die Aussage selbst wie auch die Berechnungsmethode sind allerdings nicht unproblematisch:

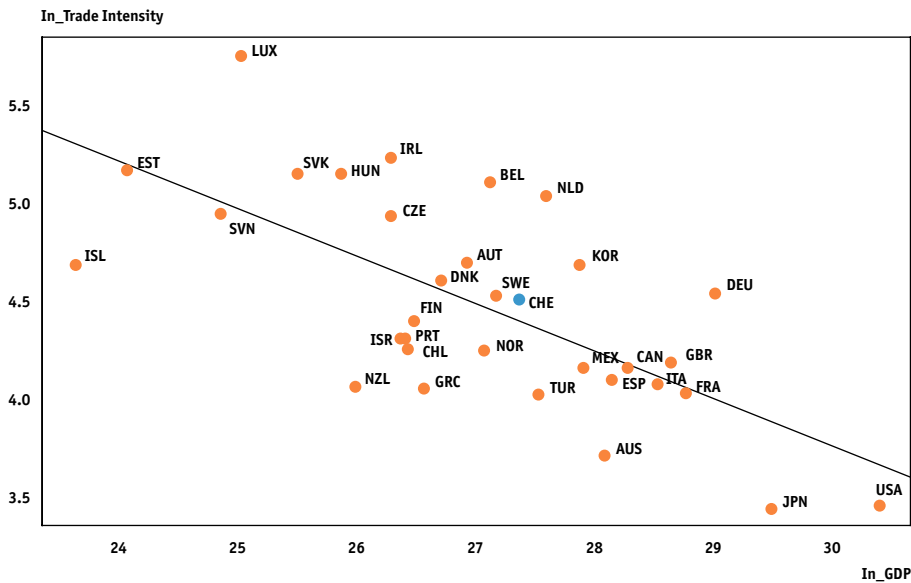
- Viele Exporte benötigen Zwischenprodukte, welche die Schweiz importiert. Ein Teil des im Ausland verdienten Frankens

¹ Der Autor dankt Tobias Erhardt für die kompetente Erstellung der Grafiken.

² Zu diesen und den folgenden Rängen vergleiche man Tabelle 1.1 (Basisjahr=2008) in Spirig und Weder (2011), S. 32.

Grafik 1

Handelsintensität und Landesgrösse der OECD-Länder (ohne Polen), 2011



Legende: «In_Trade Intensity» misst den natürlichen Logarithmus der Handelsintensität (Exporte plus Importe von Gütern und Dienstleistungen, dividiert durch das BIP) eines Landes. «In_GDP» misst den natürlichen Logarithmus des Bruttoinlandprodukts.

Quelle: Weltbank, Weder / Die Volkswirtschaft

- wurde also schon vor dem Export für Importe im Ausland ausgegeben.
- Sowohl das Einkommen von im Ausland eingesetztem Kapital wie auch das von Schweizern im Ausland erzielte Arbeitseinkommen bleiben in dieser Berechnung unberücksichtigt.
 - Ein Vergleich mit anderen Ländern fehlt.
 - Am schwersten wiegt aber, dass diese Betrachtung auf einer merkantilistischen Vorstellung basiert, die davon ausgeht, dass nur Exporte etwas Gutes darstellen (man verdient damit Geld), während die Importe vollständig ausser Acht gelassen werden.

Ohne Theorie geht es nicht

Die klassische Handelstheorie, welche auf David Ricardo (1817) zurückgeht, argumentiert, dass Länder aufgrund von *relativen Unterschieden* in der Fähigkeit, Güter herzustellen, vom Aussenhandel profitieren. Man spricht von sogenannten komparativen Vorteilen, die sich in relativen Produktivitätsunterschieden niederschlagen. Daraus folgt, dass Exporte für eine Volkswirtschaft nicht deshalb vorteilhaft sind, weil sie Arbeitsplätze schaffen. Vielmehr stellen sie ein Mittel dar, um Güter im Ausland zu kaufen, welche importiert und im Inland konsumiert werden können. Würden diese Importe alternativ durch eine Verlagerung von Ressourcen aus der Exportindustrie in die entsprechende inländische Industrie selber hergestellt, wä-

ren weit mehr Ressourcen nötig, als wenn das Land sich auf seine komparativen Vorteile konzentriert und mit den zusätzlichen Exporten die Importe im Ausland beschafft.

Der Aussenhandel wird quasi als «indirekte Produktionsmethode» für die Herstellung der Importgüter genutzt. Die Zahl der Arbeitsplätze steigt durch diese Spezialisierung nicht, da zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Exportindustrie verlorene Arbeitsplätze in der importkonkurrierenden Industrie gegenüberstehen. Exporte sind somit nicht wichtiger als Importe. Beide bedingen sich gegenseitig und tragen zu einem effizienteren Einsatz der beschränkten inländischen Ressourcen bei. Diese Betrachtung wird noch akzentuiert, wenn man davon ausgeht, dass Importe Zwischenprodukte beinhalten, die in den Exportindustrien verwendet werden. Importe können so zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Firmen und Exportbranchen beitragen.

Für unsere Betrachtungen zentral ist weiter die Erkenntnis, dass in kleinen Ländern der Anteil des Austausches mit dem Ausland an der gesamtwirtschaftlichen Produktion typischerweise grösser ist als in grossen Ländern. Ein Gedankenexperiment mag dies verdeutlichen: Teilt man einen Staat in zwei Länder auf, weist jedes Land ein geringeres BIP auf, während ein Teil des zuvor innerstaatlichen Handels neu als Aussenhandel zwischen den beiden Ländern bezeichnet wird. Der Anteil des grenzüberschreitenden Austausches nimmt dadurch zu, ohne dass der Aussenhandel liberalisiert wird.

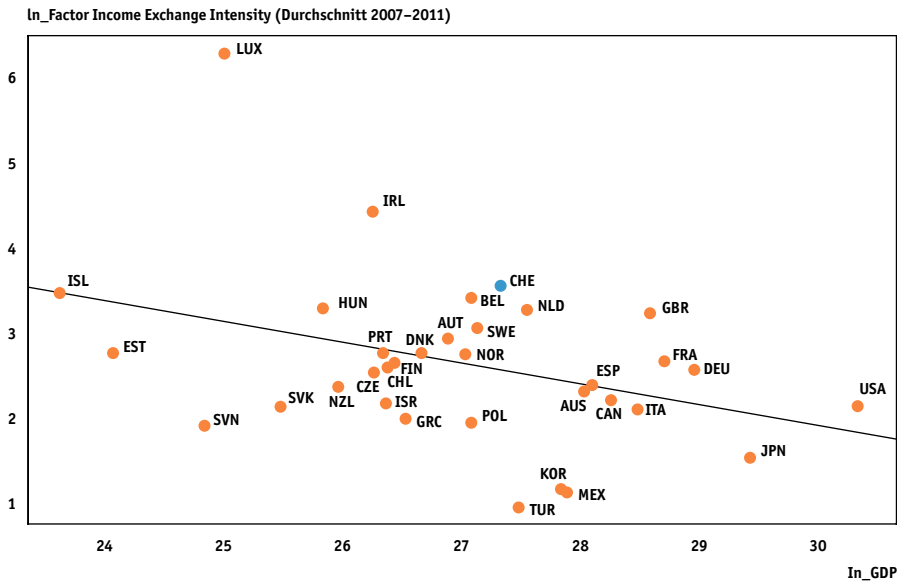
Abschätzung der Offenheit

Eine Möglichkeit besteht darin, das Ausmass staatlicher Beschränkungen des internationalen Austausches von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren – also den Protektionismus – zu erfassen und zu vergleichen. Dazu gehören Zölle, administrative und technische Handelshemmnisse sowie Beschränkungen des Kapitalverkehrs und des (temporären) Austausches von Arbeitskräften. Die Schweiz weist in Studien, die sich auf solche Beschränkungen konzentrieren, im nicht-landwirtschaftlichen Bereich in der Regel einen im internationalen Vergleich eher tiefen Protektionsgrad auf.³

Im Folgenden wird die wirtschaftliche Offenheit der Schweiz anhand von zwei Indikatoren mit derjenigen anderer Länder verglichen. Ich stütze mich dabei auf die offenbarte (*revealed*) Integration bzw. Offenheit. Im Unterschied zu den erwähnten Studien fliesst dabei auch die wirtschaftliche Grösse mit ein.

Grafik 2

Faktoraustausch-Intensität und Landesgrösse der OECD-Länder, 2007–2011



Legende: «ln_Factor Income Exchange Intensity (Durchschnitt 2007–2011)» misst den natürlichen Logarithmus der Faktoraustauschintensität (im Ausland erzielt Kapital- und Arbeitseinkommen plus im Inland erworbenes Kapital- und Arbeitseinkommen durch das Ausland, dividiert durch das BIP, Durchschnittswert der Jahre 2007–2011). «ln_GDP» misst den natürlichen Logarithmus des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 2011.

Der *erste Indikator* erfasst die *Handelsintensität (Trade Intensity)*, gemessen als Exporte plus Importe von Gütern und Dienstleistungen, dividiert durch das BIP. Während die Güter zahlreiche Konsumgüter und Maschinen beinhalten, umfassen die grenzüberschreitenden Dienstleistungen zum Beispiel den Tourismus sowie Tätigkeiten von Banken, Versicherungen und Transportunternehmen. Die so errechnete Handelsintensität ergibt für die Schweiz im Jahr 2011 einen Wert von 92%. *Grafik 1* bestätigt den vermuteten negativen Zusammenhang zwischen Handelsintensität und Grösse der Länder. Sie impliziert, dass die Schweiz im internationalen Vergleich einen leicht überdurchschnittlichen Integrationsgrad besitzt; der Durchschnitt in Abhängigkeit der Landesgrösse wird durch die ausgezogene Linie approximiert. Länder wie Schweden, Dänemark oder Grossbritannien haben etwa denselben Integrationsgrad wie die Schweiz, wenn man die unterschiedlichen Landesgrössen mitberücksichtigt. Deutschland weist allerdings einen relativ zu seiner Grösse höheren Integrationsgrad als die Schweiz auf.

Der *zweite Indikator* konzentriert sich auf den Austausch von Produktionsfaktoren und erfasst die *Austauschintensität der Faktoreinkommen (Factor Income Exchange Intensity)*.⁴ Er wird gemessen als die im Ausland erzielten Arbeits- und Kapitaleinkommen plus die vom Ausland im Inland erzielten Einkommen, dividiert durch das BIP. Da die internationalen Kapitaleinkommen jährlich stark

schwanken, wurde für diese ein Durchschnittswert über 5 Jahre (2007–2011) verwendet. Die international ausgetauschten Arbeitseinkommen sind im Fall der Schweiz durch die in der Schweiz beschäftigten ausländischen Grenzgänger geprägt, während bei den Kapitaleinkommen unter anderem der Ertrag des im Ausland eingesetzten Kapitals von schweizerischen multinationalen Firmen zu Buche schlägt. Die Austauschintensität der Faktoreinkommen der Schweiz betrug für das Jahr 2011 31%.

Grafik 2 zeigt wiederum einen negativen Zusammenhang zwischen Faktoreinkommensauschintensität und Grösse der Länder auf. Die Schweiz liegt hier klar über dem Durchschnitt, was auf eine im internationalen Vergleich sehr ausgeprägte Integration – und damit Offenheit – bezüglich des Austausches von Arbeit und Kapital hinweist. Der Integrationsgrad von Grossbritannien ist vergleichbar mit demjenigen der Schweiz, während Deutschland, Frankreich und insbesondere Italien einen geringeren Integrationsgrad aufweisen.

Hoher Grad der Abschottung im Bereich Landwirtschaft

Der hohe Integrationsgrad der Schweiz in die Weltwirtschaft ist letztlich die Folge einer Aussenwirtschaftspolitik, die sich traditionell für offene Grenzen im Inland und den Marktzugang im Ausland einsetzt. Gefördert und abgesichert wird diese Politik durch die Mitgliedschaft in der WTO, durch die bilateralen Verträge mit der EU, dem gegenüber der EU angewandten Cassis-de-Dijon-Prinzip sowie zahlreichen Freihandelsabkommen, welche die Schweiz direkt oder als Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) abgeschlossen hat.

Ein Bereich der Volkswirtschaft passt hingegen nicht in das hier gezeichnete Bild: die schweizerische Landwirtschaft. Zwar wurden Importschutz und die Landwirtschaftsproduktion unterstützende Subventionen in den letzten Jahrzehnten abgebaut und durch sogenannte Direktzahlungen ersetzt. Der von der OECD veröffentlichte Producer Support Estimate (PSE) als Mass für sämtliche Transfers, welche Konsumenten und Steuerzahler an die Produzenten von Agrargütern in einem Land leisten, zeigt, dass die Schweiz nach wie vor zu den Ländern gehört, die ihre Landwirtschaft am stärksten schützen. Die Schweiz befand sich 2011 mit einem PSE-Wert von 54% diesbezüglich auf Platz 2 der 34 OECD-Mitglieder, nach Norwegen und vor Japan und Korea.⁵ Mit anderen Worten: 54% des Produktionswertes in der schweizerischen Landwirtschaft basieren auf Unter-

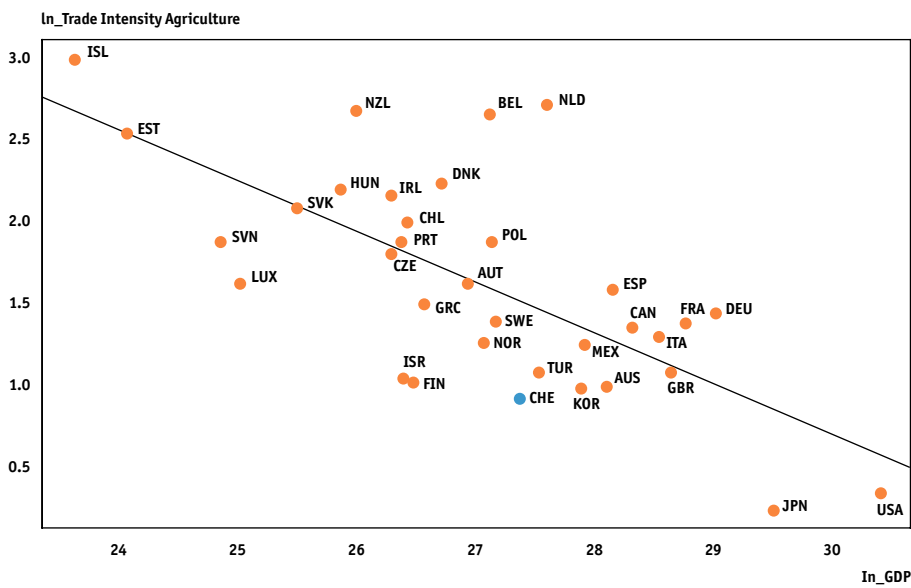
3 Gemeint sind Studien der WTO, der OECD, des World Economic Forums oder der Heritage Foundation. Die KOF erweitert diese Betrachtungen anhand eines Globalisierungsindex, der wirtschaftliche, soziale und politische Dimensionen der Globalisierung anhand zahlreicher Komponenten integriert. Der Globalisierungsindex der KOF (2012) setzt die Schweiz auf Rang 10 von 187 Ländern (Basisjahr: 2009). Weder (2007) gibt einen Überblick über die Position der Schweiz in verschiedenen Indikatoren und stellt den in diesem Beitrag favorisierten Ansatz vor.

4 Alternativ könnte man den Anteil von Ausländern an der Bevölkerung, die Zahl der Grenzgänger sowie den Kapitalstock als Basis nehmen. Diese Grössen lassen sich allerdings nicht direkt aggregieren.

5 Vgl. OECD (2012), S. 38.

Grafik 3

Handelsintensität für Agrargüter und Landesgrösse der OECD-Länder, 2011



Legende: «ln_Trade Intensity Agriculture» misst den natürlichen Logarithmus der Handelsintensität (Exporte plus Importe der SITC-Kategorien 0: Food and Live Animals sowie 4: Animal and Vegetable Oils, Fats and Waxes, dividiert durch das BIP). «ln_GDP» misst den natürlichen Logarithmus des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: OECD, Weder / Die Volkswirtschaft

stützungszahlungen von Konsumenten (z.B. durch Importbeschränkungen) und Steuerzahlern (Subventionen, Direktzahlungen). Dieser Schutz ist etwa dreimal so hoch wie derjenige im OECD- oder EU-Durchschnitt. Immerhin konnte der Anteil der am meisten verzerrenden Massnahmen (Handelsbeschränkungen, mengenabhängige Subventionen) durch den Ausbau der Direktzahlungen substantiell reduziert werden. Mit einem Anteil von 46% (2009-2011) liegt die Schweiz nun etwa im OECD-Durchschnitt, aber immer noch weit über dem entsprechenden Wert von 25% in der EU.⁶

Grafik 3 zeigt den Indikator der Handelsintensität, beschränkt auf landwirtschaftliche Güter der Kategorien «Nahrungsmittel», «lebende Tiere» sowie «tierische und pflanzliche Öle».⁷ Die Schweiz weist in dieser Gütergruppe einen im Vergleich zu den OECD-Ländern klar unterdurchschnittlichen Integrationsgrad auf.

Agrarprotektionismus wird immer mehr zum Problem

Die wirtschaftliche Offenheit der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch. Dies gilt ganz besonders für den Austausch der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Die Landwirtschaft passt dabei nicht in dieses Bild, was sowohl durch den hohen Grad des Protektionismus wie auch die unterdurchschnittliche Handelsintensität bestätigt wird. Man könnte nun argumentieren, dass diese

Inkonsistenz trotz der hohen Kosten in einem reichen Land wie der Schweiz durchaus akzeptabel erscheint, insbesondere mit Blick auf die gefällige Berglandwirtschaft.

Das Hauptproblem liegt meines Erachtens aber darin, dass die Landwirtschaftspolitik die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz zunehmend behindert und so ihren hohen Integrationsgrad – und damit auch den Wohlstand – gefährdet. Ein Beispiel dafür ist das vor bald zehn Jahren geplante Freihandelsabkommen mit den USA. Dieses hätte nicht nur den Handel zwischen den beiden Ländern erhöht, sondern insbesondere auch den Austausch von Kapital und Know-how beflügelt. Der Bundesrat entschied sich im Januar 2006, die Verhandlungen aufgrund der starken Opposition der Landwirtschaft abbrechen. Heute verhandelt die EU mit den USA über ein solches Abkommen. Kommt es zustande, werden schweizerische Firmen in den USA gegenüber ihren Konkurrenten aus der EU diskriminiert, was den Integrationsgrad der Schweiz vermindert. Auch bei den WTO-Verhandlungen sind der Schweiz wegen der Landwirtschaftspolitik die Hände zu stark gebunden.

Deshalb gilt es, den aussenwirtschaftlichen Schutz der schweizerischen Landwirtschaft weiter zu reduzieren und den Umbau der Agrarpolitik in Richtung Direktzahlungen zu forcieren. Nur so wird die Landwirtschaftspolitik kompatibel mit einer glaubwürdigen Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. Konkrete Leistungen im Landesschutz oder in der Tierhaltung können über Direktzahlungen weiterhin abgegolten werden. Den Bauern muss aber auch erlaubt sein, sich vermehrt als innovative Unternehmer zu verhalten. Zahlreiche Konsumenten werden dies, davon bin ich überzeugt, entsprechend honorieren.

Kasten 1

Literatur

- KOF (2012): KOF Globalisierungsindex 2012. Medienmitteilung vom 16. März 2012 und Rangliste 2012.
- OECD (2012): Agricultural policies: Monitoring and Evaluation 2012 OECD Countries, Paris: OECD.
- Ricardo, David (1817): The Principles of Political Economy and Taxation, London: J.M. Dent & Sons.
- Spirig, Beat und Rolf Weder (2011): Von Rosinen und anderen Spezialitäten. Die Schweiz und die EU, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Weder, Rolf (2007): Swiss International Economic Relations. Assessing a Small and Open Economy, in: Church, Clive H. (Hrsg.), Switzerland and the European Union. A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship, London: Routledge, S. 99–125.

⁶ Vgl. OECD, 2012, S. 236 ff. und Part II.

⁷ Ein ähnliches Bild zeigt sich bei einer Auswertung der meines Erachtens weniger geeigneten International Standard Industrial Classification (Kategorien A: Agriculture, Hunting and Forestry und B: Fishing).