

Expertise

Erhöhung der volkswirtschaftlichen Resilienz der Schweiz

Die Schweiz schliesst sich einer internationalen Zusammenarbeit für sicherere globale Liefer- und Wertschöpfungsketten an



PHILIPPE LIONNET, SECO
LINDA MADUZ, GCSP
JULIAN KAMASA, CSS

Die Schweiz hat sich im Mai 2023 für eine internationale Initiative ausgesprochen, die aufgrund eines wirtschaftsliberalen Ansatzes die Resilienz ihrer Volkswirtschaft stärken soll. Ziel ist es, durch eine gezielte internationale Zusammenarbeit

mit gleichgesinnten Handelspartnern die Wirtschaft effektiv zu unterstützen – nicht durch eine selektive Industriepolitik oder mittels handelsbeschränkender Massnahmen.



DR. PHIL. PHILIPPE LIONNET, LL.M., arbeitet für die
Direktion für Aussenwirtschaft des SECO.
E-Mail: philippe.lionnet@seco.admin.ch



DR. PHIL. LINDA MADUZ, ist Asienexpertin am Geneva Centre
for Security Policy GCSP.



JULIAN KAMASA, MA, MSc, ist Senior Researcher am Center for
Security Studies CSS, ETH Zürich.

Unterbrechungen der Liefer- und Wertschöpfungsketten beeinträchtigen die Weltwirtschaft. Immer mehr Güter – über die traditionell sicherheitsrelevanten Bereiche wie die Rüstungsindustrie hinaus – werden von verschiedenen Ländern als «kritisch» definiert und Staaten greifen aufgrund politischer Erwägungen in den grenzüberschreitenden Handel ein.

Die Schweiz verfolgt einen anderen Ansatz: Sie will mithelfen, globale Liefer- und Wertschöpfungsketten sicherer zu machen und damit deren Widerstandsfähigkeit stärken. Sie setzt auf wirtschaftliche Offenheit, internationale Zusammenarbeit und Diversifizierung als Mittel zur Gewährleistung ihrer Resilienz.

Am 9. Mai 2023 schloss sie sich jüngst einer gemeinsamen Erklärung von 28 Staaten und Staatenverbünden für resiliente Lieferketten an, darunter die EU, die USA und Deutschland. Der Schritt erfolgt im Einklang mit der Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates.

Weltweit, wie auch in der Schweiz, sind Fragen der Versorgungssicherheit und die Rolle internationaler Wertschöpfungsketten Gegenstand breiter politischer Debatten geworden. Zweifel an der internationalen Arbeitsteilung und der Leistungsfähigkeit offener Märkte reihen sich ein in bereits seit Längerem weltweit zu beobachtenden Beschränkungen des internationalen Handels sowie einer Zunahme von industriepolitischen Eingriffen und Versuchen, grenzüberschreitende Produktionsprozesse hinter Landesgrenzen oder in regionale Zusammenschlüsse zurückzuführen. Bestrebungen, eine als risikobehaftet betrachtete Abhängigkeit gerade in über die traditionell sicherheitsrelevanten Bereiche etwa der Rüstungsindustrie hinaus vom Ausland zu vermindern, sind dabei wichtige Triebkräfte.¹

Die internationalen protektionistischen sowie industriepolitischen Tendenzen der vergangenen Jahre scheinen sich fortzusetzen. Die Covid-19-Pandemie, der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und Unsicherheit rund um die Rivalität zwischen China und den Vereinigten Staaten haben diese Entwicklungen in vielen Teilen der Welt verstärkt.² Als mittelgrosse, hoch entwickelte und exportorientierte Volkswirtschaft ist die Schweiz in besonderem Ausmass auf offene Märkte angewiesen und kann gerade deswegen unter Druck geraten.

«Als mittelgrosse, hoch entwickelte und exportorientierte Volkswirtschaft ist die Schweiz in besonderem Ausmass auf offene Märkte angewiesen und kann gerade deswegen unter Druck geraten.»

Umso mehr setzt sich der Bundesrat mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln für die Aufrechterhaltung und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in der Binnen- und Aussenwirtschaftspolitik ein. Er stützt sich dabei auf die Einsicht, dass die durch internationale Regeln und Zusammenarbeit gesicherte Vernetzung der globalen Wirtschaft für die Schweiz ein wesentlicher Pfeiler des Wohlstandes und Garantin der Versorgungssicherheit ist – gerade in Krisensituationen. Dies zeigte sich nicht zuletzt in der Covid-19-Pandemie.³ Im Inneren tragen funktionierende Institutionen über die Abfederung des Strukturwandels zu einer resilienten Volkswirtschaft bei.

Auf dem Wege der internationalen Zusammenarbeit will die Schweiz ebenfalls darauf hinwirken, diese Wertschöpfungsketten widerstandsfähiger zu machen. Zentral ist dabei insbesondere auch die Versorgungssicherheit mit lebenswichtigen Gütern. Australien, Brasilien, Kanada, Costa Rica, die Demokratische Republik Kongo, die Europäische Union, Frankreich, Deutschland, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Mexiko, die Niederlande, die Republik Korea, Singapur, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten hatten im Anschluss an das Supply Chain Ministerial Forum 2022 beschlossen, bei der Bewältigung entsprechender Krisensituationen zusammenzuarbeiten. Seit Juli 2022 sind mehrere Länder zu den ursprünglichen 18 Unterzeichnern hinzugekommen: Costa Rica, die Tschechische Republik, Ecuador, Estland, Norwegen, Panama, Serbien, Uruguay, Israel und nun die Schweiz.⁴

Gestützt auf die Erklärung sollen kurzfristige Unterbrechungen und Engpässe in der Logistik sowie die langfristigen Herausforderungen mit Blick auf die Widerstandsfähigkeit der Liefer- und Wertschöpfungsketten gemeinsam angegangen werden: im Einklang mit den regulatorischen Rahmen und den internationalen Verpflichtungen der Teilnehmer.

Erfahrungs- und Informationsaustausch an erster Stelle

Die Teilnehmer des Joint Statement beabsichtigen, bei einer künftigen Krisenbewältigung zusammenzuarbeiten. Der Aufbau einer langfristigen Partnerschaft ist für den Erfolg dieser Bemühungen entscheidend und steht im Zentrum der Initiative. Solch eine Partnerschaft ist als ein Prozess entlang von vier Achsen zu verstehen. Sie beinhalten unter anderem die jeweils genannten Absichtserklärungen.

Transparenz: Die Teilnehmer beabsichtigen, den gegenseitigen Informationsaustausch im Rahmen des rechtlichen Rahmens (national und international) zu fördern und gemeinsame Ansätze und Frühwarnsysteme zu potenziellen systematischen Lieferproblemen zu entwickeln.

«Die Teilnehmer des Joint Statement beabsichtigen, bei einer künftigen Krisenbewältigung zusammenzuarbeiten.»

Diversifizierung: Die Teilnehmer wollen die Diversifizierung von Liefer- und Wertschöpfungsketten fördern und die globalen Kapazitäten für zuverlässige und nachhaltige Bezugsquellen zu erhöhen. Dafür sollen insbesondere die regelbasierten Handelsbeziehungen gestärkt werden.

Sicherheit: Um die Sicherheit der Lieferkette zu fördern, wollen die Teilnehmer gemeinsam Risiken identifizieren, die sich aus Lieferabhängigkeiten und potenziellen Schwachstellen in kritischen Infrastrukturen ergeben.

Nachhaltigkeit: Die Teilnehmer beabsichtigen, globale Nachhaltigkeit und verantwortungsbewusstes Geschäftsgebaren in den Lieferketten sowie die Ziele der einschlägigen multilateralen Übereinkommen für nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Wertschöpfungsketten wiederholt auf dem Prüfstand

Aus wirtschaftspolitischer Sicht führt internationale Arbeitsteilung zu höherer Effizienz und trägt damit entscheidend zum Wohlstand

bei: Durch die geografische Verteilung einzelner Produktionsschritte können die jeweiligen Standortvorteile genutzt werden. Zugleich fördert die globale Vernetzung den internationalen Wettbewerb und damit die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen. Global stark eingebundene Länder wachsen dadurch schneller, erzielen ein höheres Einkommen und profitieren von tieferen Preisen sowie einer grösseren Produktauswahl.⁵

Gleichzeitig kann internationale Vernetzung gegenüber externen Schocks exponieren. Dies ist insbesondere bei komplexen und eng getakteten Lieferketten («Just-in-Time») der Fall. Zudem können bedeutende wirtschaftliche Abhängigkeiten bei essentiellen oder strategischen Gütern zu politischen Zwecken missbraucht werden. Die Anfälligkeit der Lieferketten für exogene Schocks rückte bereits mit einer Eskalation von Massnahmen und Gegenmassnahmen insbesondere der USA und China ab 2017 in den Blick.⁶ Zusammen mit den Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine zeigten diese Schocks indes auch, dass sich Resilienz als Wettbewerbsvorteil erweisen kann.

Eine staatliche oder staatlich geförderte Rückführung von Produktionsprozessen in die Schweiz ist indes nicht anzustreben. Abgesehen von logistischen Herausforderungen hätte eine weitgehend autarke Produktion gerade im Hochpreis- und Hochlohnland Schweiz aufgrund des kleinen Binnenmarktes, der kaum verfügbaren Rohstoffe und der starken Spezialisierung prohibitiv hohe Kosten zur Folge.

«Zudem können bedeutende wirtschaftliche Abhängigkeiten bei essentiellen oder strategischen Gütern zu politischen Zwecken missbraucht werden.»

Zudem generiert die Einbindung der Schweiz und ihrer Handelspartner in globale Wertschöpfungsketten nicht nur potenzielle Abhängigkeiten bei der Einfuhr von Vorleistungen für die Schweiz, sondern ebenfalls bei ausländischen Betrieben, die ihrerseits wettbewerbsfähige Vorleistungen aus der Schweiz verarbeiten. Diese strategische Interdependenz redu-

ziert wiederum das Risiko von Unterbrechungen durch staatliche Massnahmen und erhöht die allgemeine Versorgungssicherheit. Das gilt insbesondere auch für die gegenseitigen Abhängigkeiten im Bereich der Halbleiter in der Taiwanstrasse. Sie wirken stabilisierend indem sie die Kosten einer Eskalation für die beteiligten Akteure erhöhen.⁷

Das globale makroökonomische Umfeld dürfte auch im kommenden Jahr von bedeutenden Herausforderungen geprägt bleiben. Der Umgang mit Versorgungsrisiken wird international zunehmend auch aus einer sicherheitspolitischen Perspektive adressiert, was in einem Spannungsfeld zum regelbasierten Handelssystem steht.⁸

Internationale Zusammenarbeit: für erhöhte volkswirtschaftliche Resilienz

Für die Schweiz ist dieser rechtlich abgesicherte Marktzugang zentral, sowohl für die Resilienz ihrer Wirtschaft wie auch für ihren Wohlstand. Entsprechend definiert die Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates die Stärkung der Resilienz durch Diversifizierung als ein strategisches Handlungsfeld.⁹ In diesem Sinne sucht die Schweiz Möglichkeiten zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit im Bereich versorgungskritischer Güter. Sie stellt sich jedoch gegen eine protektionistische Ausgestaltung solcher Initiativen. Verschiedene Instrumente und Schwerpunkte stehen dabei im Fokus:

Vor diesem Hintergrund bleibt die Diversifizierung der Wertschöpfungsketten wichtig für die Resilienz der schweizerischen Wirtschaft. Der Bundesrat wird die Instrumente der Wirtschafts- und Handelsdiplomatie nutzen, um den offenen, hürdenfreien und geregelten Handel zu fördern. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die WTO-Reform und andere Initiativen auf multilateraler Ebene, für die sich der Bundesrat weiterhin einsetzen wird. Ein Beispiel ist die in der Pandemie lancierte «Trade and Health Initiative» im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Die Schweiz trug im Rahmen ihrer 12. Ministerkonferenz im Juni 2022 mehrere Beschlüsse und Erklärungen mit, welche die Resilienz globaler Lieferketten stärken sol-

len. Dies betraf insbesondere die Herstellung und Verteilung wichtiger Güter im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie sowie die Ernährungssicherheit.¹⁰

In den bilateralen oder plurilateralen Wirtschaftsbeziehungen bleiben der Abschluss und die Modernisierung von Freihandelsabkommen und Investitionsschutzabkommen zentral. Zur Weiterentwicklung der Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich führt der Bundesrat Verhandlungen über ein moder-

nisiertes Freihandelsabkommen sowie ein Finanzdienstleistungsabkommen. Ebenso pflegt die Schweiz ihr wirtschaftsdiplomatisches Netzwerk, um in Krisenfällen schnell gemeinsame Lösungen zu finden. Wirtschaftsmissionen, bilaterale Wirtschaftskommissionen und Wirtschafts-

dialoge im Rahmen bestehender Handelsabkommen sind ebenfalls wirksame Instrumente, um den Marktzugang für Schweizer Unternehmen zu erleichtern.¹¹

Ein Blick auf unilaterale Massnahmen der Schweiz zeigt die Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik im Vergleich zu protektionistischen Massnahmen im Ausland deutlich: so hat sie etwa die unilaterale Aufhebung ihrer Einfuhrzölle auf Industrieprodukte per 1. Januar 2024 beschlossen.¹²

Private in der Verantwortung – staatliche Eingriffe unter Vorbehalt

In der freiheitlich-liberalen Wirtschaftsordnung der Schweiz sind Unternehmen selbst für die Ausgestaltung ihrer Wertschöpfungsketten verantwortlich. Sie analysieren ihre Lieferkettenrisiken und treffen Massnahmen, um ihre Widerstandsfähigkeit zu gewährleisten. International tätige Unternehmen gehen mit diesen Risiken um, indem sie ihre Lieferketten regelmässig evaluieren und ihre Strategien den erwarteten Rahmenbedingungen anpassen. Beispielsweise reagierten sie auf Engpässe im Verlauf der Covid-19-Pandemie mit einer Aufstockung der Lager.¹³

Das Beispiel zeigt, dass bei globalen Schocks internationale Vernetzung die Unterbrüche abfedern kann.

«Der Umgang mit Versorgungsrisiken wird international zunehmend auch aus einer sicherheitspolitischen Perspektive adressiert, was in einem Spannungsfeld zum regelbasierten Handelssystem steht.»

Der Staat kann mit neben der internationalen Zusammenarbeit auch mit guten Rahmenbedingungen seinen Teil zur Stärkung der Resilienz beitragen. Dazu stehen unter anderem eine Reihe von steuerlichen Mechanismen und finanzpolitischen Instrumenten bereit (automatische Stabilisatoren). Darüber hinaus kann die öffentliche Hand durch die Berücksichtigung der Versorgungssicherheit bei Beschaffungen einen Beitrag zur Resilienz leisten.

Eine bedeutende Rolle im Zusammenhang mit der Stärkung der Resilienz spielt die wirtschaftliche Landesversorgung. Sie beruht auf einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft. Dabei übernimmt der Staat in schweren Mangellagen die Koordinationsrolle und greift lenkend ins Marktgeschehen ein. Die wirtschaftliche Landesversorgung profitiert mit ihrer Milizorganisation von der notwendigen Praxisnähe, um rasch und kontinuierlich die Versorgungslage zu beurteilen. So nimmt der Bund gemäss Artikel 102 der Bundesverfassung (BV) und dem Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016 (LVG) eine subsidiäre Rolle bei der Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen ein. Darunter fallen Energieträger, Nahrungsmittel, Heilmittel oder andere unentbehrliche Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs.¹⁴

Eine wichtige Herausforderung ist es, zu gewährleisten, dass bei Eingriffen der wirtschaftlichen Landesversorgung die Marktmechanismen und die damit verbundenen Preissignale möglichst bestehen bleiben. Denn solche Signale schaffen Anreize für Unternehmen, ihr Angebot zu erhöhen, oder für die Nachfrage, auf alternative Güter auszuweichen. Abgesehen davon, ist die wirtschaftliche Landesversorgung keine staatliche Versicherung oder Garantie für die Wirtschaft. Ein verfrühtes Eingreifen würde die Eigenvorsorge von Unternehmen untergraben und die Versorgungssicherheit dadurch sogar verringern statt sie zu stärken. Daher ist jeweils genau abzuwägen, inwiefern bei Engpässen die Versorgungssicherheit auch ohne staatliche Eingriffe gewährleistet bleibt.

Die Stärkung wirtschaftlicher Resilienz kann über verschiedene Kanäle erreicht werden. Angesichts der zahlreichen Wertschöpfungsketten von schweizerischen Unternehmen geht es zum einen um die geografische Diversifizierung der Partnerfirmen ent-

lang der Wertschöpfungsketten: Ein weites Netz an Wirtschaftsabkommen verbessert 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.¹⁵

Eine staatlich forcierte Rückverlagerung der Lieferketten ins Inland oder in wenige ausgewählte Länder würde die Resilienz einer Wirtschaft hingegen schwächen. Dies auch im Zusammenhang mit Schocks, die nicht auf politische Entscheide zurückgehen – etwa Naturkatastrophen oder Pandemien. Zudem sind Anliegen nach einer weitreichenden Renationalisierung von Wertschöpfungsketten oftmals unrealistisch, da für eine effektive Reduktion der Abhängigkeit vom Ausland die gesamte Produktionskette verlagert werden müsste, also auch die Produktion der Vorleistungen.

Wirtschaftspolitische Massnahmen können unterstützende Rahmenbedingungen schaffen. Staatliche Massnahmen auf Unternehmensstufe oder Anordnungen würden demgegenüber die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gefährden. Der Staat steht den Unternehmen subsidiär zur Seite, etwa im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung bezüglich essenzieller Güter.

«Es ist die gezielte Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Handelspartnern, welche die Resilienz der schweizerischen Volkswirtschaft effektiv unterstützen kann – nicht selektive Industriepolitik oder handelsbeschränkende Massnahmen.»

Die Beteiligung der Schweiz an der Joint Initiative und der darin angestrebte internationale Erfahrungs- und Informationsaustausch stehen im Einklang mit dieser Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Es ist die gezielte Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Handelspartnern, welche die Resilienz der schweizerischen Volkswirtschaft effektiv unterstützen kann – nicht selektive Industriepolitik oder handelsbeschränkende Massnahmen. ♦

Endnoten

- 1 [Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2020. Schwerpunkt-kapitel: Auswirkungen der Covid-19-Krise auf den internationalen Handel und die globalen Wertschöpfungsketten.](#)
- 2 [Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2022. Schwerpunkt-kapitel: Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine auf die Weltwirtschaft, insbesondere auf die globalen Produktions- und Lieferketten.](#)
- 3 [Essentielle Güter. Wirtschaftliche Abhängigkeit verringern. Bericht des Bundesrates vom 31. August 2022 in Erfüllung der Motion 20.3268 Häberli-Koller vom 4. Mai 2020.](#)
- 4 [US Department of State. Under Secretary for Economic Growth, Energy and the Environment, 2022 Supply Chain Ministerial](#)
- 5 Caselli, Francesco / Koren, Miklos / Lisicky, Milan / Tenreyro, Silvana (2020): Diversification through Trade. In: Quarterly Journal of Economics 135(1), 449–502.
- 6 [Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2018. Schwerpunkt-kapitel: Internationale Handelskrise und Handlungsmöglichkeiten der Schweiz](#) und Evenett, Simon J. (2020): Chinese whispers: COVID-19, global supply chains in essential goods, and public policy. In: Journal of International Business Policy 3(2), 408–429.
- 7 [Neill, Alexander. Doubts grow over Taiwan's Silicon Shield. In: GIS reports online, 28. März 2023.](#)
- 8 [Lionnet, Philippe / Maduz, Linda / Kamasa, Julian / Brengard, Marcel: Handelspolitik ist Geopolitik: Ein Spannungsfeld. In: Die Volkswirtschaft, 25. Mai 2023.](#)
- 9 [Strategie des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik vom 24. November 2021. Handlungsfeld 5 «Resilienz durch Diversifizierung stärken».](#)
- 10 [Twelfth WTO Ministerial Conference](#)
- 11 [Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2022. Schwerpunkt-kapitel: Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine auf die Weltwirtschaft, insbesondere auf die globalen Produktions- und Lieferketten.](#)
- 12 [Aufhebung Industriezölle \(admin.ch\).](#)
- 13 Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) (2022): Unternehmen versuchen, sich mit Vorprodukten einzudecken. KOF-Bulletin, 159, abrufbar unter: www.kof.ethz.ch > News & Veranstaltungen > KOF-Bulletin.
- 14 [Medienmitteilung des Bundesrates vom 30. März 2022, Bundesrat fällt Richtungsentscheide für bessere Versorgungssicherheit.](#)
- 15 [Strategie des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik vom 24. November 2021.](#)