

avenir debate

# Win-win: Freihandel Schweiz-USA

*Argumente für ein Freihandelsabkommen mit dem zweitgrössten  
Wirtschaftspartner*

*Patrick Dümmler und Jennifer Anthamatten*



## Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Aymo Brunetti und Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, für das externe Lektorat. Ein weiterer Dank gebührt allen Gesprächspartnern, die im Vorfeld dieser Studie wertvolle Inputs eingebracht haben. Auch der Austausch mit der Heritage Foundation, insbesondere mit Anthony Kim, hat den Inhalt dieser Studie bereichert. Mario Bonato, Researcher bei Avenir Suisse, half tatkräftig bei Recherchen und unterstützte den Ausarbeitungsprozess mit fundierten Überlegungen. Für die statistischen Auswertungen zum Wachstumspotenzial aufgrund eines Freihandelsabkommens danken wir dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen, namentlich Dr. Stefan Legge, Piotr Lukaszuk und Prof. Dr. Reto Föllmi. Die Verantwortung für den Inhalt liegt alleine bei den Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Dr. Peter Grünenfelder.

Autoren	Patrick Dümmler Jennifer Anthamatten
Internes Lektorat	Urs Steiner
Herausgeber	Avenir Suisse, <a href="http://www.avenir-suisse.ch">www.avenir-suisse.ch</a>
Design	Carmen Sopi
Gestaltung	n c ag, <a href="http://www.ncag.ch">www.ncag.ch</a>
Druck	Staffel Medien AG, <a href="http://www.staffelmedien.ch">www.staffelmedien.ch</a>

© August 2019 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen	<a href="mailto:assistent@avenir-suisse.ch">assistent@avenir-suisse.ch</a> , Tel. 044 445 90 00
Download	<a href="http://www.avenir-suisse.ch/publication/win-win-freihandel-schweiz-usa/">www.avenir-suisse.ch/publication/win-win-freihandel-schweiz-usa/</a> This publication is also available in english. Cette publication est aussi disponible en français.

# Vorwort:

## Time for a deal

Die internationale Verflechtung der Schweizer Volkswirtschaft ist ausserordentlich hoch. Die Aussenhandelsquote (Summe der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen im Verhältnis zum BIP) hat sich seit dem Jahr 2000 um 17 Prozentpunkte auf mittlerweile 110% erhöht. Unser Land hat innert zwei Jahrzehnten die grössten globalisierungsbedingten Pro-Kopf-Einkommenszuwächse erzielt und somit überproportional von der globalen Handelsintegration der Schweizer Unternehmen profitieren können. Nicht nur multinationale Firmen, auch zwei Drittel der KMU sind international tätig. Rund drei Viertel der hierzulande Beschäftigten arbeiten in Firmen, für die der internationale Handel und wirtschaftliche Austausch eine Rolle spielt.

Besonders eng verflochten ist die Schweizer Wirtschaft mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Doch unser Land tut sich seit geraumer Zeit schwer mit der Frage, wie weit die Integration mit der EU als bedeutendster Handelspartnerin gehen soll. Potenzial für verbesserte Marktzugänge über den EU-Binnenmarkt hinaus gibt es aber durchaus. Zwar verfügt die Schweiz über ein dichtes Netz an Freihandelsabkommen (FHA). Mit dem zweitgrössten Handelspartner, den USA, existiert aber bis heute kein solches Abkommen, obwohl die wohlstandsgenerierenden Effekte von Freihandel für die offene Volkswirtschaft wie der Schweiz besonders gross sind. Dabei standen die beiden Länder im Jahr 2006 schon einmal kurz vor der Eröffnung offizieller Verhandlungen. Innenpolitische Interessen, mehrheitlich aus dem Schweizer Agrarsektor, haben damals den Eintritt in entsprechende Verhandlungen verhindert. Diese Geschichte soll sich nicht mehr wiederholen, zu offen steht derzeit das «window of opportunity», das eine Verbesserung des gegenseitigen Marktzugangs gewährleisten würde.

Bereits heute profitieren über 700 000 Arbeitsplätze in der Schweiz und in den USA direkt vom bilateralen Handel und von den gegenseitigen Investitionen. Gesamthaft über 400 Mrd. Fr. Direktinvestitionen auf beiden Seiten des Atlantiks verdeutlichen die hohe Attraktivität der marktwirtschaftlichen Ordnung der Schweiz und der USA. Gemeinsame Wertehaltungen wie Leistungsbereitschaft und Innovationswillen tragen das ihre dazu bei. Die Verflechtung ist beachtlich und würde durch ein FHA weiter gestärkt. Zehntausende von neuen Arbeitsplätzen könnten geschaffen werden. Neben den realwirtschaftlichen Implikationen, die aus einem Abkommen hervorgingen, würde auch die Rechtssicherheit gestärkt. Solche Parameter sind in der heutigen, zunehmend durch Unsicherheiten geprägten Welt, von hoher Bedeutung – auch weil das multilaterale Handelssystem geschwächt ist.

Der zurzeit vertiefte Austausch zwischen der Schweiz und den USA auf politisch-administrativer Ebene sollte genutzt werden, um in offizielle Verhandlungen für ein FHA einzutreten. Zu gross ist der potenzielle Wohlstandszuwachs, um die Opportunität diesmal wieder verstreichen zu lassen: Now, it's time for a deal!

*Peter Grünenfelder*, Direktor von Avenir Suisse

## Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>_3</b>
<b>Executive Summary</b>	<b>_6</b>
<b>1 _ Ausgangslage</b>	<b>_13</b>
1.1 _ Herausfordernde globale Entwicklungen	13
1.2 _ Grosse Lücke im Netz der Schweizer Freihandelsabkommen	16
<b>2 _ Starke bilaterale Wirtschaftsverflechtungen</b>	<b>_19</b>
2.1 _ Wachsender Warenverkehr	19
2.2 _ Zunehmender Dienstleistungsverkehr	23
2.3 _ Hohe gegenseitige Direktinvestitionen	26
2.4 _ Gemeinsam über 700 000 Arbeitsplätze	28
2.5 _ Erster Anlauf für ein Abkommen	30
<b>3 _ Nutzen eines Freihandelsabkommens</b>	<b>_33</b>
3.1 _ Warenverkehr	33
3.2 _ Agrargüter	36
3.3 _ Dienstleistungsverkehr und Direktinvestitionen	40
3.4 _ Öffentliches Beschaffungswesen	41
3.5 _ Zusammenfassung des Nutzens	42
<b>4 _ Zehn strategische Empfehlungen</b>	<b>_46</b>
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	54
Box-Verzeichnis	55
Literatur	56
<b>Argumente für Freihandel mit dem zweitgrössten Wirtschaftspartner</b>	<b>5</b>

# Executive Summary

## **Schweiz durch den schwächelnden Multilateralismus herausgefordert**

Der multilaterale Weg der globalen Handelsöffnung stockt seit knapp zwei Jahrzehnten, entsprechende Verhandlungen im Rahmen der Welt handelsorganisation (WTO) kommen nicht voran. Dies stellt insbesondere kleinere, stark auf den Aussenhandel angewiesene Staaten wie die Schweiz vor Probleme. Sie müssen die fehlende multilaterale Dynamik durch bilaterale Freihandelsabkommen (FHA) kompensieren, um nicht der handelspolitischen Willkür wichtiger Exportmärkte ausgesetzt zu sein.

In einem regelbasierten System wie der WTO haben auch wirtschaftlich weniger mächtige Länder via Streitschlichtungsmechanismus die Möglichkeit, gegen grössere Staaten vorzugehen. In einem rein macht-basierten System ohne verbindliche und sanktionierbare Regeln ist dies kaum möglich. Die Schweiz hat deshalb insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre ein dichtes Netz an FHA gewoben, das heute über 70 Länder abdeckt. Darunter die wichtigste Handelspartnerin, die Europäische Union (EU), sowie China, Japan oder Kanada.

Die fehlende multilaterale Dynamik muss durch bilaterale Freihandelsabkommen kompensiert werden.

## **Konkurrenz zwischen den USA und China**

Als wirtschaftliche Grossmacht könnten die Vereinigten Staaten grundsätzlich besser mit einem macht- statt regelbasierten System im internationalen Handel umgehen. Aber auch sie werden auf der globalen Bühne immer stärker herausgefordert, insbesondere von China. Viele Länder, besonders im asiatischen Raum, aber zusehends auch in Europa und Südamerika, verzeichnen heute mit China höhere Handelsvolumina als mit den USA. Die Konkurrenz zwischen den Vereinigten Staaten und China ist vorerst eine wirtschaftliche und technologische, trägt aber mittel- und langfristig auch (macht-)politische Züge. Der Ausbau des Handels mit «like-minded» Ländern könnte für die US-Administration eine aussenwirtschaftspolitische Opportunität darstellen.

## **Schweiz und USA als offensichtliche Wirtschaftspartner**

Doch mit der Schweiz haben die Vereinigten Staaten bisher kein bilaterales Handelsabkommen. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen auf globaler Ebene ist es erstaunlich, dass sich die zwei Länder bislang nicht von den derzeit laufenden, exploratorischen Gesprächen zu offiziellen Verhandlungen über ein FHA bewegt haben.

Rund 13 % des gesamten Handelsvolumens (Importe und Exporte von Waren und Dienstleistungen) der Schweiz entfallen auf die USA, sie sind damit noch vor China (6 %) der zweitwichtigste Handelspartner (nach

der EU). Umgekehrt ist die Bedeutung der Schweiz für den amerikanischen Markt geringer, beträgt aber immerhin 2,3 %. Die Schweiz ist damit für die USA der zehntwichtigste Handelspartner.

### **Dank Pharma stark wachsende Warenexporte der Schweiz**

Der Anteil von Waren aus der Schweiz an den Importen der USA verdoppelte sich seit dem Jahr 2000 auf rund 1,6 %, umfangreichste Produktgruppe sind Pharmazeutika. Umgekehrt importierte die Schweiz aus den USA mehrheitlich chemische Endprodukte und Wirksubstanzen. Statistisch betrachtet haben sich auch die Importe aus den Vereinigten Staaten markant erhöht. Insgesamt dürften die Warenimporte der Schweiz aus den USA (basierend auf US-Exportzahlen) seit 2000 um 5 Mrd. Fr. gewachsen sein.

### **Bereits tiefes Zollniveau**

In der Schweiz fällt für mehr als die Hälfte der aus den USA importierten Produkte bereits heute ein sehr tiefer Zollsatz von unter einem Prozent an; der durchschnittliche Zollsatz lag bei 0,1 %. Die höchsten absoluten Zollabgaben (nicht zu verwechseln mit den Zollsätzen) fielen durch Importe von Personenfahrzeugen an. Dies hat aber weniger mit hohen Schweizer Importzöllen zu tun (sie liegen für US-Hersteller substanziell unter jenen der EU), sondern mit der hohen Nachfrage nach amerikanischen Autos. So gehören Strassenfahrzeuge zu den top fünf der aus den USA importierten Produktkategorien.

Mit 0,6 % liegt der durchschnittliche Zollsatz für Schweizer Produkte beim Export in die Vereinigten Staaten höher. Die höchsten Zollabgaben gelten für Molkereiprodukte. Dies nicht aufgrund ihres hohen Handelsvolumens, sondern aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Zollsatzes von beinahe 9 %.

Auffallend – und aus ökonomischer Perspektive nicht verwunderlich – ist, dass genau jene Produktgruppen gehandelt werden, bei denen die Zollsätze bereits sehr tief sind oder sogar abgeschafft wurden. Dies sind im Falle des Imports der Schweiz rund 5000 von insgesamt 8000 Produktgruppen.

Es werden genau jene Produktgruppen gehandelt, bei denen die Zollsätze bereits sehr tief sind.

### **Hohe Zollsätze vor allem bei Agrarprodukten**

Die Schweizer Zolltarifierung kennt rund 1500 Produkte mit einem (geschätzten) Wertzoll von mehr als 5 %. Über 800 Produkte haben Zollsätze von über 10 %, 400 Produkte gar über 25 %. Bei diesen hohen Zollsätzen handelt es sich bei über 90 % um Produkte aus dem Agrarbereich. So wird z.B. Mehl mit einem durchschnittlichen Zollsatz von über 400 % des Warenwertes belastet, was den Handel mit den entsprechenden Produkten faktisch unterbindet. Auch in den USA werden bestimmte Produktgruppen mit einem prohibitiv hohen Zoll belegt – dies sind in erster Linie Tabakwaren (350 %) und Erdnüsse (über 130 %).

Will man den bilateralen Handel markant erhöhen, ist auch bei den restlichen Produktgruppen der Zollsatz stark zu reduzieren bzw. ganz abzuschaffen.

### Steigendes Handelsvolumen bei den Dienstleistungen

Zwischen den beiden Ländern werden nicht nur Waren, sondern in einem überproportional steigenden Mass auch Dienstleistungen gehandelt. Zwischen 2012 und 2017 (vergleichbare Daten fehlen für frühere Jahre) sind die Dienstleistungsexporte der Vereinigten Staaten in die Schweiz um 79 % gestiegen. Über ein Viertel der Schweizer Dienstleistungsimporte stammen aus den USA. Umgekehrt betrug die Zunahme über den gleichen Zeitraum nur 30 %. Diese Entwicklung ist somit gegenläufig zum Warenhandel, wo die amerikanischen Importe aus der Schweiz stärker gewachsen sind als umgekehrt.

Über ein Viertel der Schweizer Dienstleistungsimporte stammen aus den USA.

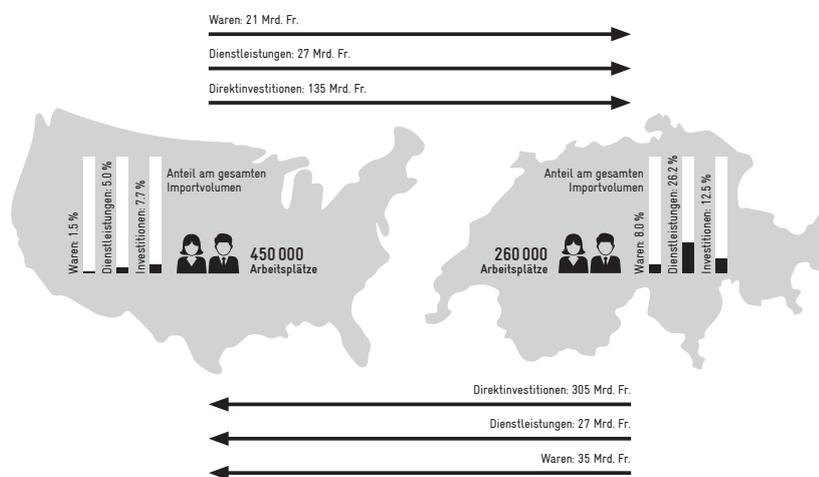
Das Portfolio der ausgetauschten Dienstleistungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten reflektiert den hohen Entwicklungsstand der beiden Volkswirtschaften. Dabei handelt es sich um teilweise hochspezialisierte Tätigkeiten wie Forschung und Entwicklung (F&E), Versicherungsdienste oder die Lizenzierung innovativer Produkte.

### Über 400 000 Arbeitsplätze alleine aufgrund der Direktinvestitionen

Auch hinsichtlich Direktinvestitionen sind die Schweiz und die USA bereits heute stark miteinander verflochten. Mit über 305 Mrd. Fr. investierten Akteure aus der Schweiz deutlich mehr in den USA als umgekehrt (135 Mrd. Fr.). Damit ist die Schweiz der siebtgrösste Investor in den USA.

Schweizer Firmen haben im Jahr 2017 in den USA rund 319 000 Personen beschäftigt, während US-Firmen in der Schweiz rund 89 000 direkte Arbeitsstellen generiert haben. Indirekt, d.h. inklusive lokal bezogener Leistungen (z.B. Bau, Unterhalt), fallen diese Zahlen noch höher aus.

### Die wirtschaftlichen Verflechtungen Schweiz-USA 2017



## Eine Win-win-Situation

In der Leistungsbilanz (Waren- und Dienstleistungshandel) erwirtschaftete die Schweiz 2017 gegenüber den USA einen Überschuss von rund 14 Mrd. Fr. Das Bild dreht sich bei der Kapitalbilanz, insbesondere bei den Direktinvestitionen: Hier hat die Schweiz rund 170 Mrd. Fr. (2017) mehr in den USA investiert als umgekehrt. Schweizer Unternehmen beschäftigen in den Vereinigten Staaten knapp viermal so viele Erwerbstätige, als dies US-Unternehmen in der Schweiz tun. Setzt man sich die Brille des Merkantilisten auf und wiegt Leistungs- und Kapitalbilanz gegeneinander ab, z.B. auf Basis von Arbeitsplätzen, resultiert folgendes Ergebnis:

Die bilateralen Handelsbeziehungen (Waren, Dienstleistungen sowie Investitionen) sichern bereits heute über 700 000 direkte Arbeitsplätze, davon rund 260 000 in der Schweiz und 450 000 in den USA. Aufgrund des Austauschs von Waren und Dienstleistungen zwischen den beiden Ländern bestehen in der Schweiz rund 180 000 und in den USA rund 140 000 Stellen. Dies bei einem (angenommenen) durchschnittlichen Umsatz von 350 000 Fr. pro Beschäftigten und der stark vereinfachenden Annahme, dass der genannte Wert für die Schweiz und die USA identisch ist. Aufgrund des Leistungsbilanzüberschusses der Schweiz von 14. Mrd. Fr. schaffen die USA schätzungsweise rund 40 000 Arbeitsplätze mehr in der Schweiz als umgekehrt. Gleichzeitig wurden aufgrund der sehr hohen Direktinvestitionen der Schweiz in den USA 230 000 Stellen mehr in den Vereinigten Staaten geschaffen als umgekehrt.

Netto betrachtet profitieren die USA punkto Arbeitsplätze somit mehr von der Schweiz als umgekehrt: Die bilateralen Handelsbeziehungen schaffen in den USA rund 190 000 Arbeitsplätze mehr als in der Schweiz. Dies relativiert aus merkantilistischer Perspektive den vielzitierten Schweizer Überschuss in der Leistungsbilanz gegenüber den USA.

Die bilateralen Handelsbeziehungen sichern bereits heute über 700 000 Arbeitsplätze.

## Zweiter Anlauf für ein Abkommen

Seit Herbst 2018 befindet sich die Schweiz wieder in exploratorischen Gesprächen mit den USA (WBF 2019). Diese sollen herausfinden, ob die Voraussetzungen für offizielle Verhandlungen 13 Jahre nach dem ersten, gescheiterten Anlauf nun gegeben sind. Ein wichtiger Grund für den erneuten Versuch ist der Ansatz der Trump-Administration, den Abschluss neuer oder die Verbesserung bestehender bilateraler Handelsabkommen zu forcieren. Durch die anstehenden Präsidentschaftswahlen in den USA wird sich das Zeitfenster für die Aufnahme formeller Verhandlungen bald wieder schliessen.

## Warenhandel: 41 000 zusätzliche Arbeitsstellen

Basierend auf Daten bisher abgeschlossener FHA der Schweiz und der USA lässt sich abschätzen, wie hoch der handelsschaffende Effekt eines Abkommens zwischen den beiden Ländern wäre. Für die Schweiz resultieren folgende Werte im Vergleich zu einer Situation ohne ein FHA:

- Im Warenhandel können, kumuliert über fünf Jahre nach Inkrafttreten des FHA, zusätzliche Importe im Umfang von 26,9 Mrd. Fr. erwartet werden.
- Im Jahr fünf ist das Importvolumen des Warenhandels um 9,6 Mrd. Fr. höher, was rund 27 500 zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen in den USA entspricht.
- Die relative Bedeutung der USA für den Waren-Aussenhandel der Schweiz steigt weiter (Handelsumlenkung).
- Fünf Jahre nach Einführung des FHA importiert die Schweiz 25% mehr Produktgruppen vom betreffenden Handelspartner als vorher. Dies trägt zur Vielfalt der angebotenen Produktpalette bei und steigert den Nutzen für Schweizer Konsumenten.

Für die Vereinigten Staaten weist die Analyse folgende Werte gegenüber einem Szenario ohne FHA mit der Schweiz aus:

- Die Warenimporte steigen kumuliert über fünf Jahre nach Inkrafttreten des FHA um 13,6 Mrd. Fr.
- Im fünften Jahr resultiert ein zusätzliches Importvolumen des Warenhandels von 4,7 Mrd. Fr., was rund 13 500 Arbeitsplätzen entspricht, die in der Schweiz anfallen.
- In der Regel steigen bei Abschluss eines FHA durch die USA die Warenexporte stärker an als die -importe, für die Schweiz wäre es genau umgekehrt. Dies bedeutet, dass sich das heutige Warenhandelsdefizit der USA gegenüber der Schweiz durch ein FHA über die Zeit reduzieren dürfte und bei konstanter Fortführung der Wachstumsraten bis im Jahr 2031 in einen Überschuss drehen würde.

### Situation für Warenhandel\* fünf Jahre nach Abschluss eines FHA



\*Berechnungen nur für den Warenhandel durchgeführt. Der gestiegene Austausch von Dienstleistungen, wie auch ein erhöhtes Investitionsvolumen sind hier nicht berücksichtigt.

\*\*Mit einem FHA würde das Schweizer Importvolumen aus den USA fünf Jahre nach Abschluss rund 33 Mrd. Fr. betragen, ohne FHA rund 23 Mrd. Fr. Für das US-Importvolumen betragen die geschätzten Werte 48 Mrd. Fr. respektive 43 Mrd. Fr.

### Lösung bei den Agrargütern möglich

Ohne Schweizer Zugeständnisse im Agrarbereich wird ein Abkommen mit den USA nicht zustande kommen. Heute exportieren die Vereinigten Staaten vor allem Soja, Mais, Nüsse und Fleisch in die übrige Welt. Der

Schweizer Zollsatz für Soja ist bereits sehr tief, selbst bei Freihandel würde die importierte Menge wohl kaum stark ansteigen, da die US-Bauern vor allem gentechnisch modifizierte Soja anbauen, die in der Schweiz selten nachgefragt wird. Ähnliches ist auch bei einem Zollabbau für Mais zu erwarten. Nüsse produziert die Schweiz nur gerade auf einigen wenigen Hektaren, die Importkonkurrenz wäre marginal. Anders sieht es beim Fleisch aus. Der Schweizer Selbstversorgungsgrad ist hoch, Spielraum gibt es bei Rindfleischerzeugnissen im Rahmen eines zollreduzierten Kontingents, bei Schwein und Geflügel können längere Übergangsfristen den möglichen Strukturwandel für die Züchter sozialverträglicher gestalten.

### **Positive Impulse für Dienstleistungsverkehr, Direktinvestitionen, öffentliches Beschaffungswesen**

Aufgrund der beschränkten Datenlage schwieriger ist die Abschätzung des Nutzens eines FHA zwischen der Schweiz und den USA für den Dienstleistungsverkehr und die Direktinvestitionen. Vergleiche mit anderen FHA der beiden Länder lassen jedoch den Schluss zu, dass ein FHA auch im Dienstleistungsbereich zu einem beschleunigten Anstieg des Handels führen würde. Da ein FHA für die Wirtschaftsakteure in der Regel eine höhere Rechtssicherheit schafft, ist ebenfalls zu erwarten, dass Investitionspläne in den beteiligten Ländern relativ attraktiver werden. Dies schlägt sich mittel- bis langfristig auch in den Zahlen zum Bestand an Direktinvestitionen nieder. Ein Abkommen könnte auch im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens interessante Möglichkeiten eröffnen.

### **Der Nutzen eines FHA zusammengefasst**

Vorteile eines FHA ergeben sich unmittelbar für die bereits exportorientierten Schweizer Unternehmen mit Absatz in den USA. Die geschätzten Zolleinsparungen betragen rund 135 Mio. Fr. pro Jahr (Legge, Lukaszuk und Föllmi 2019), und erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produkte gegenüber Angeboten aus Drittländern. Die Zolleinsparungen sind jedoch nicht der ausschlaggebende Punkt bei einem Abkommen: Vielmehr würde ein Abkommen massgeblich zur Rechtssicherheit beitragen und eine politische Rückversicherung gegen den weiter erodierenden multilateralen Weg darstellen.

Ein Abkommen würde massgeblich zur Rechtssicherheit beitragen.

Schon heute profitieren die USA mit einem Überschuss von 190 000 Arbeitsplätzen stark von der bilateralen Handelsbeziehung zur Schweiz. Mit einem FHA würden die Vereinigten Staaten mit einem stärkeren Wachstum der Warenexporte in die Schweiz rechnen können als umgekehrt, was in den USA zusätzlich 27 500 Arbeitsplätze schafft. Aber auch für die Schweiz resultieren 13 500 Arbeitsstellen mehr im Vergleich zu einer Situation ohne FHA.

Auch stellenschaffende Effekte, basierend auf höheren Einkommen und den dadurch angekurbelten Investitions- und Konsumausgaben, sind zu erwarten (sogenannte indirekte Effekte). Sie lassen sich jedoch kaum

beziffern. Insgesamt dürften die durch den Warenhandel zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze die Untergrenze der gesamtwirtschaftlich positiven Wirkungen eines FFA zwischen der Schweiz und den USA darstellen.

### **Zehn strategische Empfehlungen für die Schweiz**

Die folgenden strategischen Empfehlungen richten sich primär an politische Entscheidungsträger in der Schweiz. Sie haben es in der Hand, ob ein FFA mit den USA innenpolitisch abgestützt ist oder wie 2006 bereits in einer frühen Phase scheitert.

- 01\_ Diversifikation und Potenzialoptimierung des bilateralen FFA-Netzes der Schweiz durch den Abschluss neuer Abkommen.
- 02\_ Möglichst zeitnaher Abschluss eines FFA mit den USA und somit Schaffung einer Plattform für die spätere Erweiterung und Vertiefung.
- 03\_ Selbständiger Abschluss eines FFA anstelle der Anbindung an ein zukünftiges USA-EU-Abkommen.
- 04\_ Frühzeitiger und aktiver Einbezug der relevanten, inländischen Interessengruppen, insbesondere des Agrarsektors, bei Freihandelsgesprächen.
- 05\_ Abbau nicht-tarifärer Hürden des gegenseitigen Marktzugangs zwischen der Schweiz und den USA für Agrargüter.
- 06\_ Nutzung kreativer Lösungsansätze für eine etappierte Öffnung des Agrarmarktes gegenüber den USA durch Zollabbau.
- 07\_ Stärkung der Konsumentensouveränität durch klare, lückenlose Deklaration von Herkunft und Produktionsmethoden bei Agrargütern.
- 08\_ Zulassen von Wettbewerb durch Importkonkurrenz und Vertrauen in das Innovationspotenzial der Schweizer Produzenten.
- 09\_ Schaffung eines gesonderten Kontingents für den Austausch von Arbeitskräften zwischen der Schweiz und den USA.
- 10\_ Quantifizierung des wahren Problems von Urheberrechtsverletzungen im Zeitalter von Streaming.

### **Chancen für den Abschluss eines FFA jetzt nutzen**

Grundsätzlich sollte ein Abschluss gelingen. Die Schweiz und die USA teilen weitgehend die gleichen Grundwerte bezüglich Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Demokratie und Marktwirtschaft. Die Themen Menschenrechte, Arbeitsbedingungen und Lohn sowie Einhaltung der Umweltschutzbestimmungen sind im Vergleich zu manchen anderen FFA-Verhandlungen, etwa mit asiatischen Ländern, von untergeordneter Bedeutung.

Wird eine Einigung gefunden, profitieren sowohl die Schweiz als auch die USA von einem FFA. Die historische Chance ist jetzt zu nutzen – die beiden Länder sollten nicht noch einmal 13 Jahre zuwarten.

**Sowohl die Schweiz als auch die USA profitieren von einem Freihandelsabkommen.**

# 1 – Ausgangslage

## 1.1 – Herausfordernde globale Entwicklungen

Der multilaterale Ansatz der Handelsliberalisierungen stockt seit knapp zwei Jahrzehnten. Die sogenannte Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) – seit 2001 in Verhandlung – konnte bisher nicht zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden. Zu stark divergieren die Interessen der 164 Mitgliedsländer.

Dies hat Auswirkungen: In einem regelbasierten System wie der WTO haben auch wirtschaftlich weniger mächtige Länder via Streitschlichtungsmechanismus die Möglichkeit, gegen grössere Staaten vorzugehen. In einem rein machtbasierten System ohne verbindliche und sanktionierbare Regeln ist dies kaum möglich. <sup>1</sup> Eine der Konsequenzen ist der zunehmende Abschluss bilateraler Freihandelsabkommen (FHA) – seit 2006 hat sich ihre Zahl auf knapp 300 verdoppelt. FHA gewinnen an Bedeutung gegenüber dem multilateralen Ansatz (WTO 2019).

Freihandelsabkommen gewinnen zulasten des multilateralen Ansatzes an Bedeutung.

### **Aufstieg Chinas – relativer Bedeutungsverlust der USA**

Gleichzeitig haben die Globalisierung und der WTO-Beitritt Chinas 2001 nicht nur zu einem Anstieg, sondern auch zu einer Verschiebung der globalen Handelsströme geführt. Entscheidenden Anteil daran hat Hongkong (WTO-Beitritt 1995), da viele Waren über diese Sonderverwaltungsregion nach China gelangen bzw. über diese exportiert werden. <sup>2</sup>

Während im Jahr 2000 der Warenhandel mit den USA für eine Mehrheit der Länder noch grösser war als mit China, hat das Reich der Mitte (inkl. Hongkong) die Vereinigten Staaten mittlerweile überholt (vgl. Abbildung 1). Das Bild liefert eine Erklärung für das zuletzt getrübt Verhältnis zwischen den USA und China: Die Vereinigten Staaten werden durch China wirtschaftlich und infolgedessen auch zusehends (macht-)politisch herausgefordert. Ausgeprägt ist die Verschiebung der Handelsströme im asiatisch-pazifischen Raum, wo sich die handelspolitische Vormachtstellung der USA nur noch auf wenige Länder wie Kambodscha, Bangladesch und Bhutan beschränkt. Auch in Afrika und sogar Südamerika wurde die relative Überlegenheit der USA gebrochen.

### **Wachsender Einfluss Chinas auch in Europa**

In Europa – politisch und wirtschaftlich traditionell aufs engste mit den Vereinigten Staaten verbunden – nimmt die Bedeutung Chinas im Aussenhandel ebenfalls massiv zu. Besonders augenfällig ist dies in den ost-

---

1 Eine Umfrage des WEF (2019) listet die Erosion der multilateralen Handelsspielregeln als zweitgrösstes Risiko für 2019 auf.

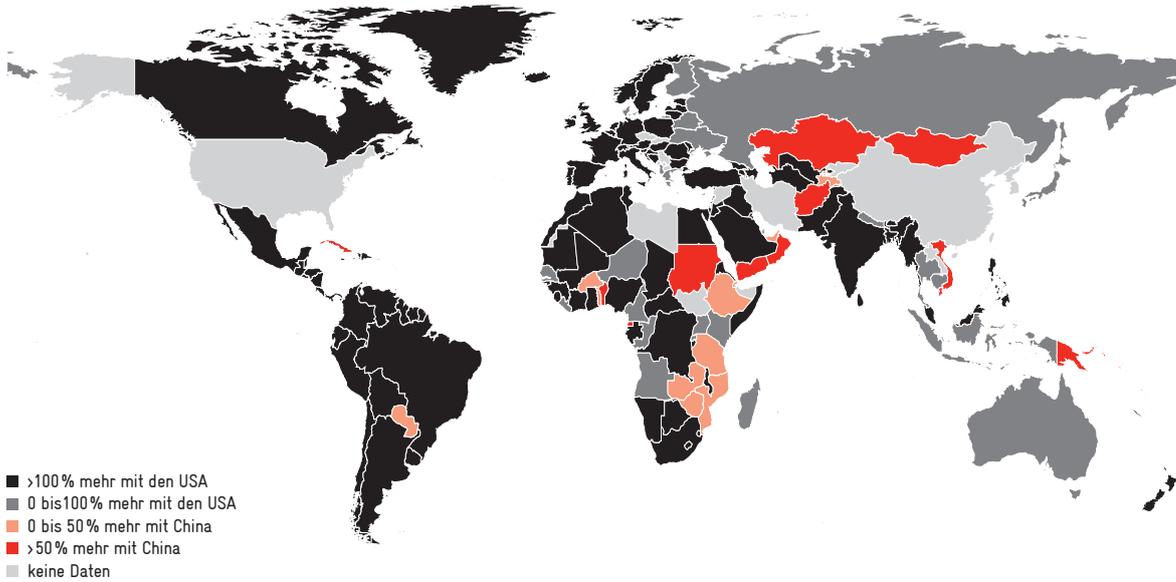
2 So gelangen 12 % aller chinesischen Exporte nach Hongkong, 8 % aller Importe Chinas werden im innerchinesischen Verkehr importiert (Zahlen für 2017, WITS 2019).

Abbildung 1

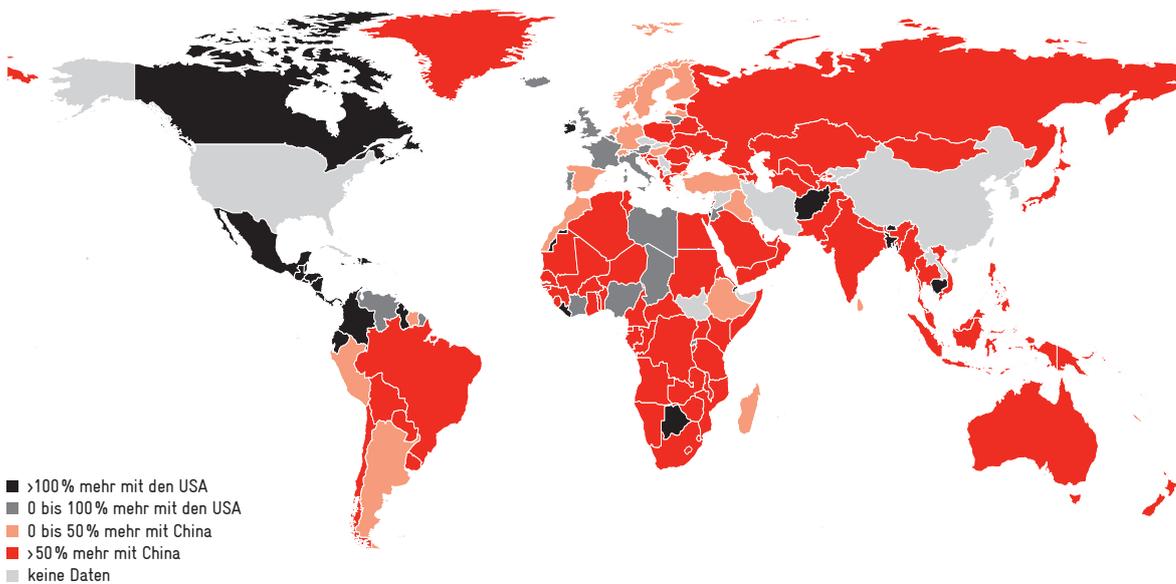
Steigende Bedeutung Chinas (inkl. Hongkong) im Welthandel

Seit dem Jahr 2000 ergab sich eine enorme geopolitische Verschiebung der Handelsvolumen: Um die Jahrtausendwende wiesen noch die allermeisten Länder ein grösseres Handelsvolumen mit den USA als mit China auf (schwarz/grau eingefärbt), 2017 dagegen ist fast die ganze Welt rot (Handelsvolumen mit China übersteigt jenes mit den USA).

Relative handelspolitische Bedeutung der USA bzw. Chinas (inkl. Hongkong) (2000)



Relative handelspolitische Bedeutung der USA bzw. Chinas (inkl. Hongkong) (2017)



Quelle: WITS (2019); Berechnungen von Legge et al. (2019)

europäischen Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU), namentlich Estland, Lettland, Polen, Slowenien, Kroatien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien sowie Griechenland. Sie sind heute handelstechnisch stärker mit China verflochten als mit den USA. In reduziertem Mass gilt dies auch für Skandinavien, Deutschland, die Niederlande und Spanien. Einzig Irland – wohl auch aufgrund seiner Funktion als Brückenkopf für viele US-Unternehmen in die EU – weist noch ein substantiell grösseres Aussenhandelsvolumen mit den USA aus als mit China.

Die Stellung der USA als Motor des Welthandels und der Handelsliberalisierungen wird zunehmend hinterfragt: Nicht nur hat China mit zwölf Ländern und den zehn Staaten des Verbands Südostasiatischer Nationen (Asean) FHA abgeschlossen, das Land ist auch Mitglied des Asia-Pacific Trade Agreement (Apta, sieben Mitglieder). Die USA spannen demgegenüber ein Netz von Abkommen mit 20 Ländern, darunter jedoch kein europäisches, während China bereits über FHA mit der Schweiz, Island und Georgien verfügt (Mofcom 2019 und USTR 2019b).

Die USA haben noch kein Freihandelsabkommen mit einem europäischen Land.

### **China als dritt-, die USA als zweitwichtigster Handelspartner der Schweiz**

Die Schweiz hat – sofern man Hongkong miteinrechnet – heute knapp mehr Handelsvolumen mit China als mit den USA.<sup>3</sup> Mit Hongkong kann seit 2012 frei gehandelt werden, mit China seit 2014 (vgl. Box 1). Da zwei FHA bestehen und sich die folgende Betrachtung auf wirtschaftliche Aspekte beschränkt, wird die Bedeutung Chinas für die Schweiz getrennt von Hongkong dargestellt.

#### **Box 1**

#### **FHA mit den USA oder China? Bestandsschutz für die Schweiz**

*Aufmerksamkeit erregte in der Schweiz Artikel 32.10, die sogenannte China-Klausel, des neuverhandelten Nafta-Abkommens zwischen den USA, Mexiko und Kanada (USTR 2018b). Davon sind zukünftige Abkommen einer Vertragspartei mit sogenannten «non-market countries» betroffen. Die Klausel verbietet nicht den Abschluss solcher FHA, sondern räumt den beiden anderen Vertragsparteien das Recht ein, das Abkommen ohne den dritten Partner weiterzuführen. Es besteht die Möglichkeit, dass die Vereinigten Staaten bei einem FHA mit der Schweiz einen ähnlichen Passus ins bilaterale Abkommen aufnehmen wollen. Selbst wenn es dazu käme, ist die Befürchtung auf Schweizer Seite übertrieben, dass das bereits existierende FHA zwischen der Schweiz und China gekündigt werden müsste. Denn das neu USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) genannte Nachfolgeabkommen zu Nafta nimmt bestehende FHA explizit aus.*

*Offen bleibt, wie ein FHA der Schweiz mit den USA eine allfällige Modernisierung oder Erweiterung des bestehenden FHA Schweiz-China behandeln würde.*

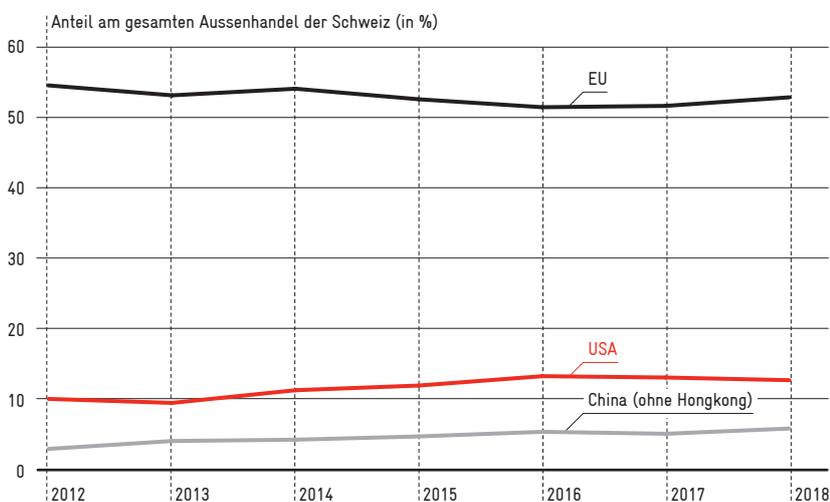
---

3 Warenhandel (Importe und Exporte) mit der Schweiz im Jahr 2017: Hongkong 25 Mrd. Fr., China 37 Mrd. Fr. und USA 58 Mrd. Fr. (EZV 2019b).

Abbildung 2

## Die USA – der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz

Die Vereinigten Staaten sind der zweitwichtigste Handelspartner (Importe und Exporte) im Austausch von Waren und Dienstleistungen der Schweiz. Ihr Anteil am gesamten Aussenhandel der Schweiz ist mehr als doppelt so hoch wie derjenige Chinas.



Quelle: BEA (2019), EZV (2019b), SNB (2019a), SNB (2019b), USITC (2019), eigene Berechnungen

So ist der Handel der Schweiz mit China alleine betrachtet geringer als mit den Vereinigten Staaten. Insgesamt beträgt der Anteil der USA am Aussenhandel der Schweiz 13% (Summe der Importe und Exporte von Waren und Dienstleistungen). Die Vereinigten Staaten sind damit nach der EU (53%), aber noch vor China (6%) der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz (vgl. Abbildung 2).

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die engen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA faktenbasiert zu ergründen und die potenziellen Auswirkungen eines allfälligen Freihandelsabkommens aufzuzeigen. Dabei werden nicht nur der Waren- und der Dienstleistungsverkehr zwischen den beiden Ländern untersucht, sondern es wird auch ein Schwergewicht auf die Direktinvestitionen gelegt.

Die abschliessenden strategischen Empfehlungen zielen darauf ab, einen Abbruch der Gespräche bzw. ein Nichteintreten in Verhandlungen, wie es vor 13 Jahren (2006) geschehen ist, zu vermeiden.

Die USA sind nach der EU der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz.

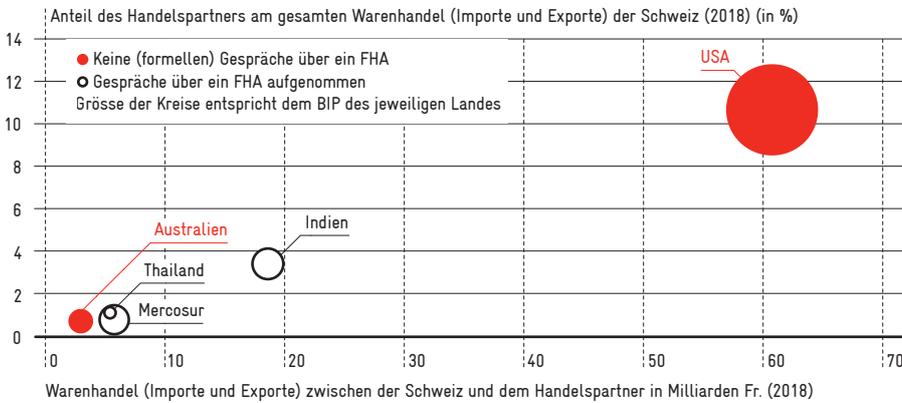
## 1.2\_ Grosse Lücke im Netz der Schweizer Freihandelsabkommen

Vor dem Hintergrund des sich abschwächenden multilateralen Ansatzes baute die Schweiz ihr Netzwerk an bilateralen Abkommen in den letzten Jahrzehnten zunehmend aus: Es umfasst heute über 70 Länder – darunter die 28 EU-Staaten <sup>4</sup> – und darf deshalb als eines der weltweit dichtesten Freihandelsnetze angesehen werden (vgl. Dümmler und Kienast 2016). Rund

Abbildung 3

### Top-5-Handelspartner ohne Freihandelsabkommen (FHA) mit der Schweiz

Die USA sind nicht nur der wirtschaftlich stärkste Staat, mit dem die Schweiz noch über kein FHA verfügt, sondern auch jener Handelspartner, mit dem bereits heute der intensivste Austausch stattfindet.



Basis bildet der Warenhandel, da Daten für den Dienstleistungshandel nicht für alle Handelspartner vorliegen. Unter Berücksichtigung des bilateralen Dienstleistungsverkehrs (wo Daten vorhanden) ändert sich jedoch nichts an der Auswahl und Reihenfolge der wichtigsten Handelspartner ohne FHA mit der Schweiz.

Quelle: EZV (2019b), IMF (2019), SNB (2019b), eigene Berechnungen

drei Viertel des gesamten Warenhandels der Schweiz findet mit Ländern statt, mit denen ein FHA abgeschlossen wurde.

#### Dichtes Netz an Freihandelspartnern – mit einer grossen Lücke

Dennoch gibt es ökonomisch betrachtet einige Lücken: So existieren bislang keine Abkommen mit Indien, den Mercosur-Staaten<sup>5</sup>, Thailand oder Australien. Mit «Down Under» wurden bis dato keine Gespräche aufgenommen, mit den anderen Ländern bzw. Wirtschaftsräumen wird zumindest bereits offiziell verhandelt oder exploratorische Gespräche geführt. Von der weltweiten wie auch der bilateralen wirtschaftlichen Bedeutung her betrachtet überstrahlt aber ein Land alle bisher genannten: die Vereinigten Staaten. Sie stellen den mit Abstand bedeutendsten Schweizer Handelspartner dar, mit dem nicht auf Basis eines FHA gehandelt wird (vgl. Abbildung 3). Basierend auf engen und sich intensivierenden wirtschaftlichen Verflechtungen sowie dem beidseitigen Engagement für freien und fairen Welthandel sollte der Abschluss eines FHA eigentlich dringend angestrebt werden. Enge politisch-administrative Kontakte im laufenden Jahr 2019 haben ein «window of opportunity» kreiert, das jetzt genutzt werden sollte.

Die USA stellen den bedeutendsten Schweizer Handelspartner dar, mit dem nicht auf Basis eines Freihandelsabkommens gehandelt wird.

4 Auch bei einem Brexit hat die Schweiz bereits mit einem verhandelten, aber noch nicht in Kraft gesetzten Abkommen vorgesorgt: Die Handelsbeziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Schweiz dürften ohne grössere Friktionen weiterbestehen («Mind the gap»-Strategie).

5 Zu den Mercosur-Staaten gehören Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay.

### Informationen zur Methodik und den verwendeten Daten

---

*Für die Analysen in den Kapiteln 2 und 3 wurden jeweils die Importdaten der Schweiz sowie die Importdaten der USA eingesetzt. Obwohl damit unterschiedliche Datenquellen verwendet werden, wird in der empirischen Handelsforschung angenommen, dass die Genauigkeit höher ist, als wenn Import- und Exportzahlen aus der gleichen Quelle stammen. Es wird vermutet, dass die Importe eines Landes aufgrund von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen (wie Normen und beizubringenden Zertifikaten) stringenter kontrolliert und damit auch besser erfasst werden als die Exporte.*

---

## 2\_ Starke bilaterale Wirtschaftsverflechtungen

### 2.1\_ Wachsender Warenverkehr

Zwischen den Jahren 2000 und 2018 hat das absolute Handelsvolumen zwischen der Schweiz und den USA stark zugenommen (vgl. Abbildung 4):

- Die Warenimporte der Schweiz aus den USA haben sich mehr als verdoppelt (auf 21 Mrd. Fr., +11 Mrd. Fr.). Dieser markante Anstieg ist mehrheitlich auf eine Änderung im statistischen Erfassungskonzept zurückzuführen und erschwert einen Vergleich über die Zeit.<sup>6</sup> Ein Blick auf das statistische Pendant – nämlich die US-Warenexporte in die Schweiz – zeigt das starke Wachstum des Importvolumens der Schweiz aus den USA über die letzten zwei Dekaden.
- Die Vereinigten Staaten haben 2017 Waren im Wert von 35 Mrd. Fr. aus der Schweiz bezogen, im Jahr 2018 gar 40 Mrd. Fr. Letzteres entspricht einem Anstieg von 23 Mrd. Fr. gegenüber dem Jahr 2000.

Der Warenhandelsüberschuss der Schweiz hat sich mit dieser Entwicklung in den letzten Jahren zunehmend erhöht und betrug im Jahr 2017 rund 14 Mrd. Fr., im Jahr 2018 bereits ungefähr 20 Mrd. Fr. (EZV 2019b, USITC 2019).

#### **Ein hoher Anteil der Schweizer Importe stammt aus den USA**

Für die Schweiz stammen aktuell rund 7,6 % aller Warenimporte aus den Vereinigten Staaten. Anteilsmässig sind die Schweizer Importe aus den USA verglichen zum Referenzjahr 2000 ungefähr konstant geblieben (dies zeigen auch die amerikanischen Exportzahlen). Schweizer Konsumenten und Unternehmen profitieren heute bereits stark vom «Made in the USA». Aus US-Sicht steht die Schweiz als Exportdestination an 18. Stelle.

7,6 % aller Schweizer  
Warenimporte  
stammen aus  
den USA.

Für die Vereinigten Staaten hat der Warenimport aus der Schweiz nicht nur absolut, sondern auch relativ betrachtet zugenommen. So stammen heute 1,6 % aller US-Importe aus der Schweiz, während es im Jahr 2000 noch 0,8 % waren. Damit liegt die Schweiz in den USA auf Rang 14 der wichtigsten Herkunftsländer für Importe. Der amerikanische Markt ist – in Relation zu seiner Grösse – aber nicht in erheblichem Masse von Schweizer Produkten abhängig.

#### **Zentrale Branchen und Produktgruppen**

Im Jahr 2018 hat die Schweiz insgesamt zwölf Produktgruppen exklusiv aus den USA importiert, darunter fallen bestimmte organische chemische Waren, Nahrungsmittelerzeugnisse sowie spezifische Holzarten und

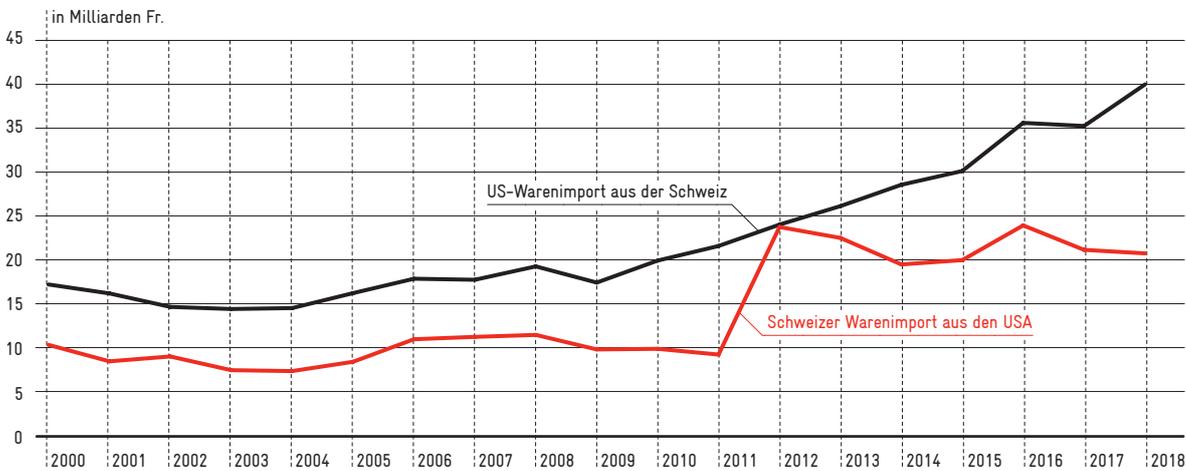
---

<sup>6</sup> Vor dem Jahr 2012 wurden aussereuropäische Produkte dem sogenannten «port of entry» (meist Niederlande) zugeordnet, erst ab 2012 direkt dem jeweiligen Ursprungsland.

Abbildung 4

## Zunehmender Warenhandel zwischen der Schweiz und den USA

Der Warenhandel zwischen der Schweiz und den USA hat sich gegenüber 2000 stark erhöht. Der US-Warenimport aus der Schweiz ist jährlich im Durchschnitt um 4,8% gestiegen. Die starke Zunahme der Schweizer Warenimporte aus den USA im Jahr 2012 ist auf statistische Gründe zurückzuführen.



Der plötzliche Sprung im Jahr 2012 ist auf eine Änderung im statistischen Erfassungskonzept zurückzuführen. Während vor 2012 aussereuropäische Produkte dem «port of entry» (meist Niederlande) zugeordnet wurden, erfolgt diese Zuordnung seit 2012 direkt zum jeweiligen Ursprungsland.

Quelle: EZV (2019b), SNB (2019b), USITC (2019), eigene Berechnungen

Maschinentypen. Lediglich aus Deutschland (127 Produktgruppen), Frankreich (55), Italien (48) und Österreich (16) kamen mehr Waren exklusiv aus einem Land (Legge et al. 2019).

Der Löwenanteil der von den Vereinigten Staaten aus der Schweiz importierten Waren sind mit 34% pharmazeutische Produkte (vgl. Abbildung 5). Sie gehören mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 18% über die letzten zwei Dekaden auch zu den Produkten mit dem stärksten Anstieg. An zweiter Stelle rangieren organische Chemikalien mit einem Anteil von 11% der gesamten US-Importe aus der Schweiz, gefolgt von Präzisionsinstrumenten (9%) (USITC 2019).

Angesichts der in Agrarkreisen weitverbreiteten Opposition gegenüber Freihandel ist es beachtlich, dass bereits heute 12,7% aller Schweizer Exporte von land- und forstwirtschaftlichen Produkten in die USA gehen,<sup>7</sup> während umgekehrt lediglich 2% der Importe der Schweiz<sup>8</sup> in diesem Bereich aus den Vereinigten Staaten stammen (EZV 2019b).

Umgekehrt importiert die Schweiz mehrheitlich chemische Endprodukte, Präzisionsinstrumente, Fahrzeuge der Luft- und Raumfahrt sowie

**Der Löwenanteil der von den USA aus der Schweiz importierten Waren sind pharmazeutische Produkte.**

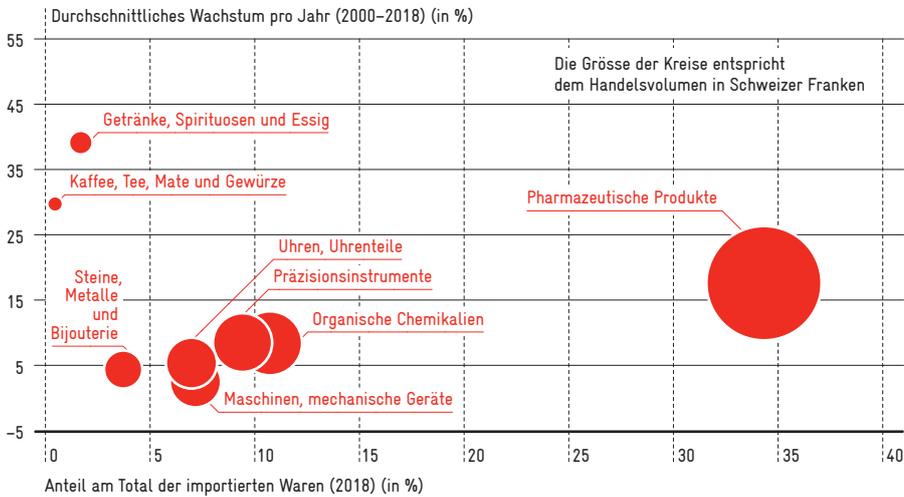
<sup>7</sup> Ein hoher Anteil entfällt dabei auf Süssgetränke, darunter vor allem der Export von Red-Bull-Dosen.

<sup>8</sup> Die Schweiz verfügt, oft in Gefolgschaft von Norwegen und Island, über den am strengsten vor ausländischen Importen abgeschotteten Markt für Nahrungsmittel. Davon betroffen sind vor allem unverarbeitete Lebensmittel wie Milchprodukte, Fleisch, Gemüse und Früchte.

Abbildung 5

## US-Importe aus der Schweiz nach Produktgruppen

Die Vereinigten Staaten führen aus der Schweiz zu rund einem Drittel der Gesamtimporte pharmazeutische Produkte ein. Damit handelt es sich aus Schweizer Perspektive um die derzeit mit Abstand wichtigsten Exportprodukte.



Quelle: SNB (2019b), USITC (2019), eigene Berechnungen

Strassenfahrzeuge und nicht zuletzt auch Bijouterie, Haushaltswaren sowie Edelmetalle aus den USA (vgl. Abbildung 6).<sup>9</sup>

### Zollabgaben und potenzielle Einsparungen

Für mehr als die Hälfte der aus den USA importierten Produkte fällt bereits heute ein sehr tiefer Zoll von unter einem Prozent an: 76 % der Importe waren 2018 bereits zollfrei, für die restlichen 24 % lag der durchschnittliche MFN-Zoll<sup>10</sup> bei lediglich 0,7 %. Insgesamt bezahlten Schweizer Konsumenten und Unternehmen (vgl. Box 3) 2018 ungefähr 30 Mio. Fr. Zölle bei einem gesamten Importvolumen aus den USA von rund 21 Mrd. Fr. Der durchschnittliche Zollsatz lag somit bei 0,14 %. Die höchsten absoluten Zollabgaben – nicht zu verwechseln mit den Zollsätzen – fielen durch Importe von Personenfahrzeugen<sup>11</sup> an (rund 14 % der insgesamt bezahlten Abgaben), gefolgt von Wein (rund 9 %). Neben Wein sind Molke, Ethanol (reiner Alkohol) und Rindfleisch weitere Agrarprodukte, die zu vergleichsweise hohen Zollabgaben führen.

Drei Viertel der aus den USA importierten Produkte sind bereits zollfrei.

<sup>9</sup> Aufgrund der Verwendung von Importdaten des jeweiligen Landes liegen den Analysen verschiedene Kategorien von Produktgruppen zugrunde.

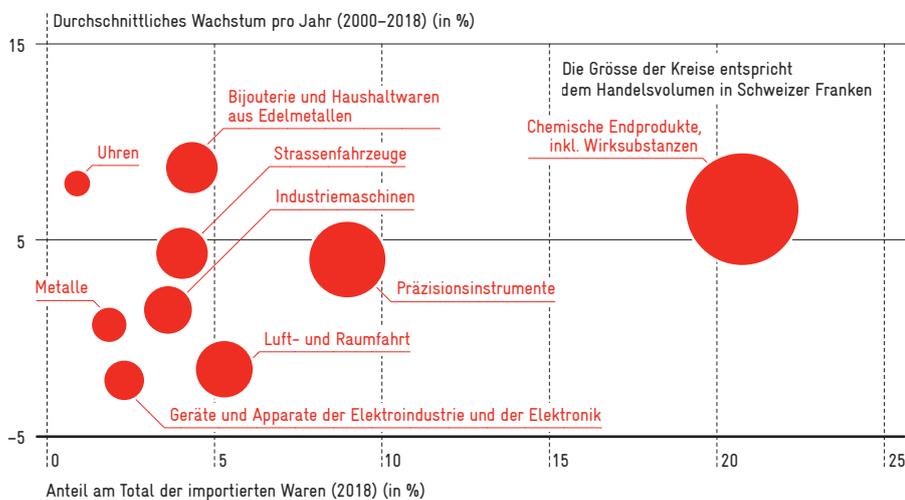
<sup>10</sup> MFN-Zölle («most-favored nations» oder meistbegünstigte Länder) sind Zölle, die sich WTO-Mitgliedstaaten untereinander gewähren.

<sup>11</sup> Die Schweizer Zollsätze für den Import von Fahrzeugen aus den USA sind bereits heute sehr tief. Sie betragen 4 % des Fahrzeugwertes. In der EU wäre das gleiche Fahrzeug mit einem Zolltarif von 10 % belegt (Futurezone 2019).

Abbildung 6

## Schweizer Importe aus den USA nach Produktgruppen

Auch auf Schweizer Seite hebt sich eine Produktkategorie klar von den anderen ab: Mit über 20% der Gesamtimporte aus den USA sind chemische Endprodukte der klare «Importschlager».



Quelle: EZV (2019b), eigene Berechnungen

### Box 3

#### Wer bezahlt den Zoll?

Importierte Waren werden durch die beauftragte Speditionsfirma oder durch den Importeur selbst beim Zoll angemeldet. Die dabei anfallenden Zollabgaben werden durch den Importeur direkt bezahlt oder durch die Speditionsfirma dem Importeur weiterverrechnet. Die erhobenen Importzölle werden somit buchhalterisch durch die inländischen Konsumenten und Unternehmen bezahlt und nicht durch den ausländischen Hersteller oder Exporteur. Wer die tatsächliche wirtschaftliche Last der Zölle tragen muss, ist eine andere Frage. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, können Produzenten von Waren oft nicht die gesamte Steuerlast der Zölle auf den Konsumenten überwälzen.

Die Schweiz importiert aus den USA mehr als 5000 von 8000 möglichen Produktgruppen.<sup>12</sup> Dabei werden diejenigen Produkte gehandelt, bei denen die Zollsätze bereits tief sind oder gar null betragen. Anders formuliert: Will man den Handel erhöhen, sollte auch bei anderen Produktgruppen der Zollsatz reduziert bzw. abgeschafft werden.

Die Schweizer Zolltarifierung kennt rund 1500 Produkte mit einem (geschätzten)<sup>13</sup> MFN-ad-valorem-Tarif<sup>14</sup> von mehr als 5%, über 800 Produkte haben Zollsätze von über 10% und 400 gar über 25%. Bei diesen hohen Tarifen handelt es sich bei über 90% um Produkte aus dem

12 Basis HS achtstellig. HS steht für das (international) harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren.

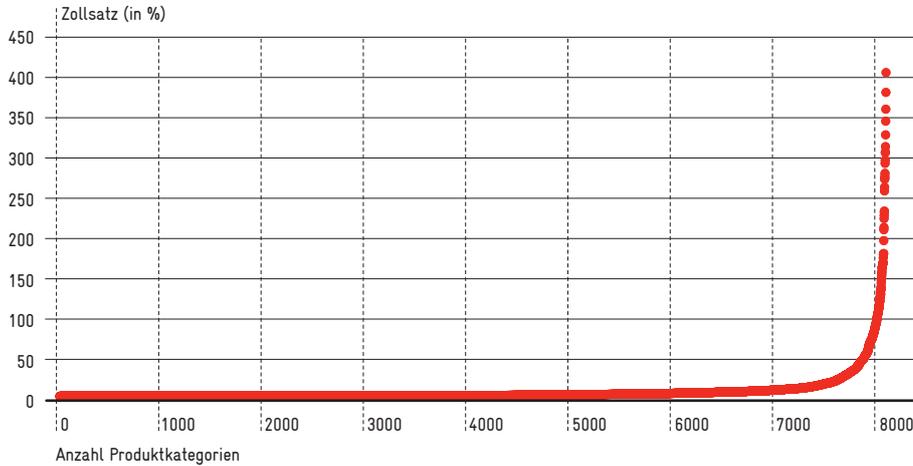
13 Der MFN-ad-valorem-Tarif wurde auf Basis aller Schweizer Importe geschätzt.

14 Ein Ad-valorem-Tarif (Wertzoll) ist in Prozent ausgedrückt und wird auf Basis des Preises des eingeführten Produktes berechnet. Dies im Gegensatz zum Gewichtszoll, der sich anhand des Gewichts der eingeführten Ware berechnet. Die Schweiz hält als eines der letzten Länder der Welt am Gewichtszoll fest.

Abbildung 7

## Durchschnittlicher Schweizer Zoll auf Importen aus den USA

Die Schweiz verzeichnete 2018 bei rund 5000 von insgesamt 8000 Produktgruppen mit einem regulären Importzoll positive Einfuhren aus den USA. Es sind die Produktgruppen, bei denen der Zollsatz entweder null beträgt oder bereits sehr tief ist. Für eine Ausweitung des Handels müssen die restlichen Zollsätze gesenkt werden.



Quelle: EZV (2019b), Legge et al. (2019)

Agrarbereich (vgl. Abbildung 7). So wird z.B. Mehl mit einem durchschnittlichen Zollsatz von über 400 % des Warenwertes belastet, was den Handel mit den entsprechenden Produkten faktisch unterbindet.

Umgekehrt haben die US-Konsumenten sowie -Unternehmen (vgl. Box 3) im Jahr 2018, basierend auf den etwas mehr als 40 Mrd. Fr. an Importen aus der Schweiz, insgesamt Zollabgaben von beinahe 250 Mio. Fr. getätigt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Zollsatz von 0,6 %. Die höchsten Zollabgaben fallen mit einem Anteil an Zollabgaben von rund 3 % für Molkereiprodukte an. Dies nicht aufgrund ihres hohen Handelsvolumens, sondern aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Zollsatzes von beinahe 9 %. Auch in den USA werden bestimmte Produktgruppen mit einem prohibitiv hohen Zoll belegt, dies sind in erster Linie Tabakwaren (350 %) und Erdnüsse (über 130 %).

Der Schweizer Zollsatz auf Mehl beträgt durchschnittlich über 400 % des Warenwertes.

## 2.2\_ Zunehmender Dienstleistungsverkehr

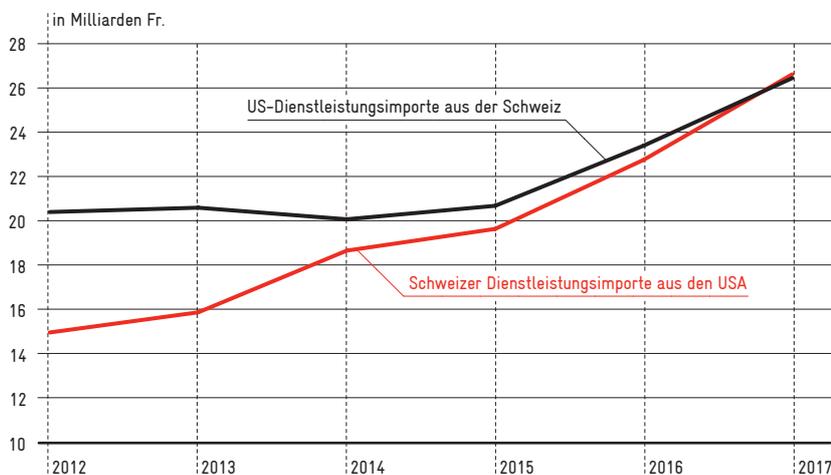
Neben dem Warenverkehr hat sich auch der Dienstleistungsverkehr zwischen der Schweiz und den USA in den letzten Jahren deutlich intensiviert. Der Wert der aus den USA in die Schweiz importierten Dienstleistungen ist zwischen 2012 und 2017 <sup>15</sup> um rund 12 Mrd. Fr. gestiegen, die Dienstleistungsimporte der USA aus der Schweiz um rund 6 Mrd. Fr.

15 Daten über die Importe von Dienstleistungen nach Ländern liegen für die Schweiz erst ab 2012 vor (SNB 2019a). Auch wenn die amerikanische Datenquelle entsprechende Daten aus Exportperspektive für einen längeren Zeitraum bereitstellt, wird an dieser Stelle an der Verwendung von Importdaten (vgl. Box 2) als Leitsatz festgehalten.

Abbildung 8

## Stark wachsende Ausgaben für Dienstleistungen aus den USA

Die Schweiz verzeichnete in den Jahren nach 2012 stets einen Überschuss beim Dienstleistungsverkehr mit den USA, d.h., sie exportierte mehr Dienstleistungen, als sie importierte. Dieser Überschuss hat sich jedoch kontinuierlich verringert und im Jahr 2017 sogar in ein Defizit gedreht (0,2 Mrd. Fr.).



Quelle: BEA (2019), SNB (2019a)

(vgl. Abbildung 8). Die Schweizer Importe aus den USA sind im genannten Zeitraum mit einem Anstieg von 79 % deutlich stärker gewachsen als die amerikanischen Importe aus der Schweiz, die im gleichen Zeitraum ein Wachstum von 30 % verzeichneten. Diese Entwicklung ist somit gegenläufig zum Warenhandel, wo die amerikanischen Importe aus der Schweiz stärker gewachsen sind als umgekehrt.

### Über ein Viertel der Dienstleistungsimporte der Schweiz stammen aus den USA

Die relative Bedeutung der USA als Dienstleistungsanbieter für die Schweiz ist zwischen 2012 und 2017<sup>16</sup> um 8 Prozentpunkte gestiegen, von 18 % auf 26 % der gesamten Dienstleistungsimporte (SNB 2019a). Gleichzeitig ist die relative Bedeutung der Schweiz als Dienstleistungsanbieter in den USA mit rund 5 % ungefähr konstant geblieben (+0,2 Prozentpunkte; BEA 2019). Diese Entwicklung manifestiert sich im abnehmenden Überschuss für die Schweiz, der sich im Jahr 2017 gar in ein Defizit gedreht hat (-0,2 Mrd. Fr.).

Die Schweiz bezieht über ein Viertel ihrer importierten Dienstleistungen aus den USA. Die wichtigsten Bereiche sind Forschung und Entwicklung (F&E) (24,8 %), Lizenzgebühren (24,4 %) sowie Telekommunika-

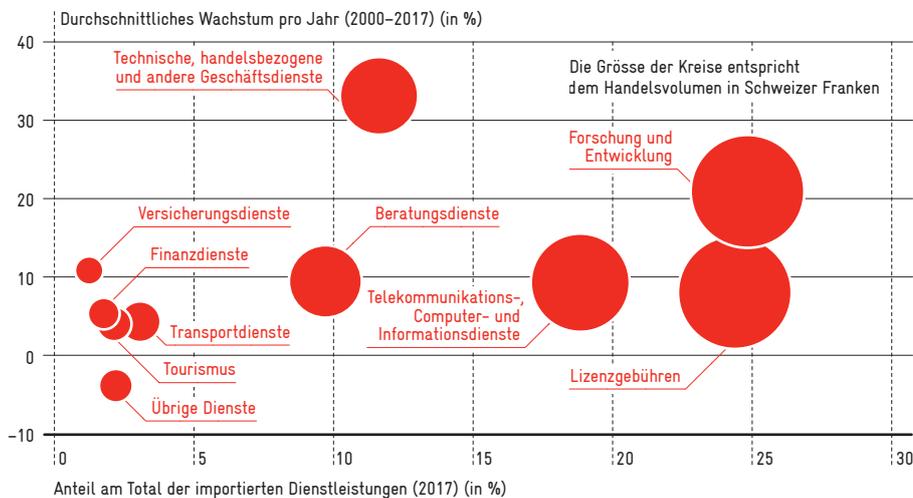
**Der abnehmende Dienstleistungsüberschuss der Schweiz hat sich 2017 gar in ein Defizit gedreht.**

<sup>16</sup> Um eine Aussage über die relative Bedeutung der USA als Dienstleistungsanbieter für die Schweiz machen zu können, sollten aufgrund der statistischen Stringenz Zähler und Nenner aus der gleichen Datenquelle stammen. Für die Schweizer Perspektive sind dies die Daten der SNB, weshalb dieser Vergleich nur Daten ab 2012 umfasst.

Abbildung 9

## Dienstleistungsimporte der Schweiz aus den USA – F&E und Lizenzgebühren

Die Hälfte der gesamten Schweizer Dienstleistungsimporte aus den USA stammt aus den Bereichen F&E und Lizenzgebühren. Weitere 19% fallen in die Kategorie Telekommunikations-, Computer- und Informationsdienste.



Quelle: SNB (2019a), eigene Berechnungen

tions-, Computer- und Informationsdienste (18,8%). Insbesondere der Bezug von Dienstleistungen im Bereich F&E hat seit 2012 stark zugenommen (vgl. Abbildung 9).

### Handel mit hochspezialisierten Dienstleistungen

Zu den wichtigsten Dienstleistungen, die die Vereinigten Staaten aus der Schweiz importieren, gehören Versicherungsdienste (31,9%), die mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 5% pro Jahr (2012–2017) stark zugenommen haben (8,5 Mrd. Fr. im Jahr 2017). Demgegenüber fallen die Importe der Finanzdienstleistungen<sup>17</sup> aus der Schweiz bescheiden aus (0,5 Mrd. Fr. im Jahr 2017). Neben den Versicherungsdiensten verzeichneten nur die Beratungs- und die Tourismusdienste ein noch stärkeres Wachstum (8,5% bzw. 7,0%). Weitere bedeutende Bereiche sind die Lizenzgebühren (21,8% aller Dienstleistungsimporte der USA aus der Schweiz) und die Beratungsdienste (11,4%) (vgl. Abbildung 10).

Das Portfolio der zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten ausgetauschten Dienstleistungen reflektiert den hohen Entwicklungsstand der beiden Volkswirtschaften. Es werden nicht nur Waren, sondern in einem überproportional steigenden Mass auch Dienstleistungen ausgetauscht. Dabei handelt es sich um teilweise hochspezialisierte Tätigkeiten wie Forschung und Entwicklung (man denke hierbei an die Milliar-

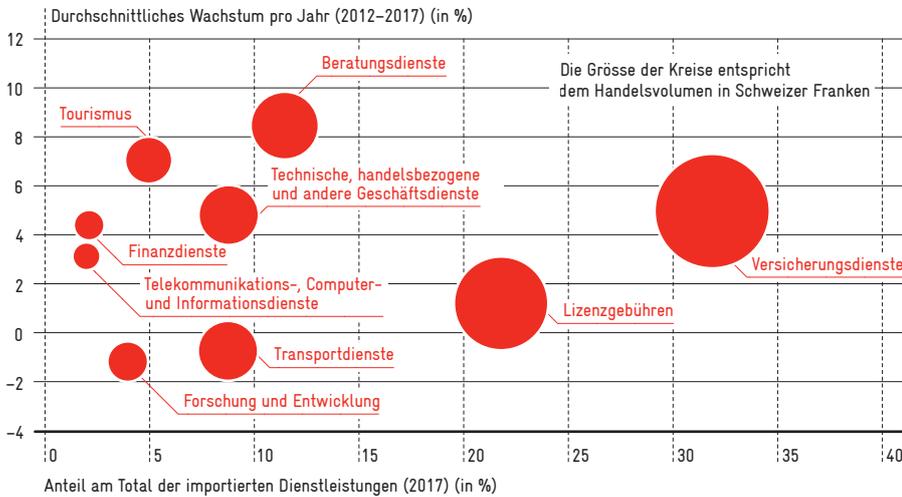
Bei den ausgetauschten Dienstleistungen handelt es sich zu einem grossen Teil um hochspezialisierte Tätigkeiten.

17 Die Kategorie «Finanzdienstleistungen» umfasst alle Dienstleistungen, die von Banken und anderen Finanzinstitutionen angeboten werden.

Abbildung 10

## Dienstleistungsimporte der USA aus der Schweiz – Versicherungen und Lizenzgebühren

Mit einem Anteil von 32% an den gesamten Dienstleistungsimporten aus der Schweiz sind die Versicherungsdienste für die USA die mit Abstand wichtigste Kategorie. Einen weiteren Löwenanteil macht mit 22% die Kategorie Lizenzgebühren aus.



Quelle: BEA (2019), SNB (2019b), eigene Berechnungen

deninvestitionen von Schweizer Pharmaunternehmen in den USA) bzw. die Lizenzierung innovativer Produkte.

Es ist bezeichnend, dass die relative Bedeutung des Dienstleistungsimports höher ist als beim Warenimport. Auch dies kann als Zeichen zweier reifer Volkswirtschaften interpretiert werden, deren Wertschöpfung nicht nur überwiegend vom Dienstleistungssektor abhängt, sondern die auch Geschäftsmodelle mit Exportpotenzial entwickeln. Insbesondere die USA sind für viele international tätige Schweizer Unternehmen ein Herkunftsland essenziell wichtiger Dienste für den Leistungserstellungsprozess.

### 2.3\_ Hohe gegenseitige Direktinvestitionen

Auch hinsichtlich Direktinvestitionen sind die Schweiz und die USA stark miteinander verflochten. Gemäss dem Konzept des unmittelbar berechtigten Investors (vgl. Box 4) investierte die Schweiz mit 305 Mrd. Fr. deutlich mehr in den USA als umgekehrt (135 Mrd. Fr.). Damit ist die Schweiz der siebtgrösste Investor in den USA; das Investitionsvolumen ist dreimal höher als dasjenige von China, Indien und Mexiko zusammen (BEA 2019, Zahlen für das Jahr 2017).

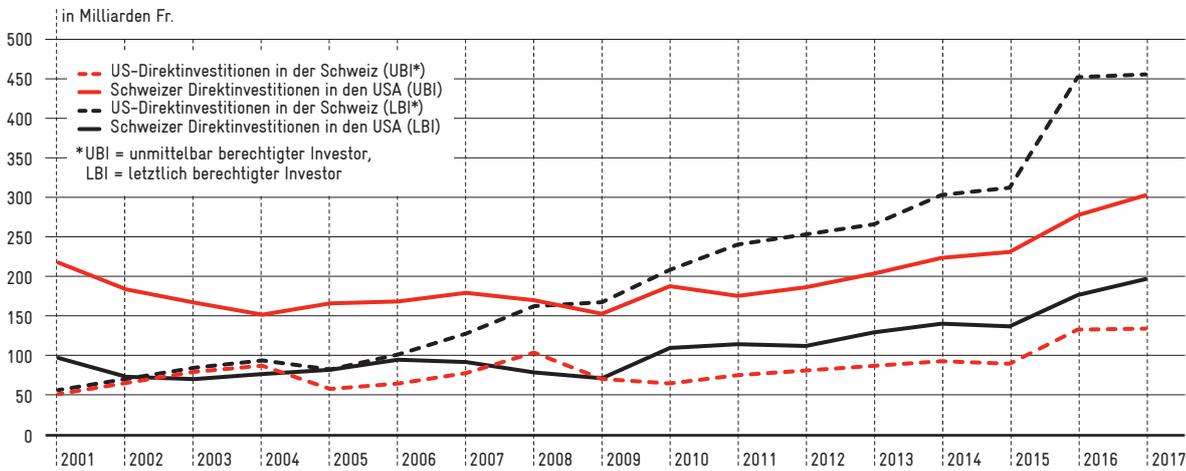
Die Schweiz ist siebtgrösster Investor in den USA.

Betrachtet man das Konzept des letztlich berechtigten Investors (vgl. Box 4), dreht sich der Investitionssaldo auf den ersten Blick zugunsten der USA. Allerdings kann dieses Erfassungskonzept für einen international wichtigen Holdingstandort wie die Schweiz hinsichtlich der realen

Abbildung 11

## Hohe Direktinvestitionen der Schweiz in den USA

Der Bestand an Direktinvestitionen der Schweiz in den USA ist gemäss dem Konzept des unmittelbar berechtigten Investors um rund 170 Mrd. Fr. höher als die Investitionen amerikanischer Akteure in der Schweiz. Da die Schweiz ein international wichtiger Holdingstandort ist, widerspiegelt das Konzept des unmittelbar berechtigten Investors die realwirtschaftlichen Auswirkungen am besten.



Quelle: BEA (2019), SNB (2019a)

volkswirtschaftlichen Bedeutung der getätigten Investitionen irreführend sein (vgl. Abbildung 11 und Box 4).

### Über 400 000 Arbeitsplätze alleine aufgrund von Direktinvestitionen

Dass das Konzept des unmittelbar berechtigten Investors die volkswirtschaftliche Bedeutung der Direktinvestitionen adäquater abbildet, zeigt sich unter anderem in der Anzahl geschaffener Arbeitsplätze: Schweizer Firmen haben im Jahr 2017 in den USA rund 319 000 Personen<sup>18</sup> (SNB 2019a) beschäftigt, während US-Firmen in der Schweiz rund 89 000<sup>19</sup> (BFS 2018) direkte Arbeitsstellen generiert haben. Indirekt, d.h. inklusive lokal bezogener Leistungen (z.B. Bau, Unterhalt), fallen diese Zahlen noch höher aus. Der Vergleich unterstreicht die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweiz als Direktinvestor in den USA und umgekehrt.

Über 400 000 Arbeitsplätze bestehen alleine aufgrund von Direktinvestitionen.

#### Box 4

### Konzepte des letztlich vs. unmittelbar berechtigten Investors

Das Konzept des unmittelbar berechtigten Investors berücksichtigt das Herkunftsland des Investors, der unmittelbar an einem Unternehmen beteiligt ist. Das Konzept des letztlich

<sup>18</sup> Mitarbeiterbestand von Schweizer Tochterunternehmen in den USA. Andere Quellen sprechen von 460 000 bzw. 750 000 Arbeitsplätzen, die durch Schweizer Direktinvestitionen sowie den Handel mit Waren und Dienstleistungen mit der Schweiz in den USA direkt geschaffen werden (Schweizer Botschaft 2017 und 2019).

<sup>19</sup> Anzahl Beschäftigte in der Schweiz von Unternehmensgruppen mit Sitz in den USA.

berechtigten Investors hingegen berücksichtigt das Land des Investors, der letztlich die Kontrolle ausübt. Investitionen im Konzept «unmittelbar berechtigt» können sich im Besitz (mehr als 50% des stimmberechtigten Eigenkapitals) von Konzernen mit Hauptsitz in anderen Ländern befinden und von dort her gesteuert werden («letztlich berechtigt»). Das Land des unmittelbaren Investors ist somit lediglich Sitz der Zwischengesellschaft (SNB 2016). Der Grund für den hohen Bestand an US-Direktinvestitionen in der Schweiz beim Konzept des letztlich berechtigten Investors liegt darin, dass die Schweiz ein bedeutender Holdingstandort ist. Bei den US-Direktinvestitionen handelt es sich daher zu einem grossen Teil um Durchlaufkapital, das in der Schweiz keinen realwirtschaftlichen Nutzen erzeugt, sich also z.B. nicht in einer entsprechenden Anzahl Arbeitsplätzen niederschlägt. Vielmehr verlässt dieses Kapital die Schweiz wieder und wird in Drittstaaten investiert. Anders sieht dies bei den Direktinvestitionen von Schweizer Akteuren in den USA aus. Der Löwenanteil dient der direkten Schaffung von Wertschöpfung und damit auch Arbeitsplätzen in den USA selbst.

---

## 2.4\_ Gemeinsam über 700 000 Arbeitsplätze

Die folgenden Analysen und Interpretationen stehen im Spannungsfeld zwischen der neuen Aussenhandelstheorie und dem Merkantilismus. Letzterer stösst heute in vielen Ländern wieder auf fruchtbaren Boden, obwohl seine Ideen aus wirtschaftstheoretischer Perspektive längst überholt sind (vgl. Box 5). Für die Argumente, die aus diesem Teilkapitel abgeleitet werden, wird jedoch bewusst die Brille des Merkantilisten aufgesetzt.

### Box 5

#### Wirtschaftstheoretische Einschätzung des Merkantilismus

---

Der Merkantilismus ist eine wirtschaftspolitische Theorie des 16. bis 18. Jahrhunderts, die auf Handelsbilanzüberschüsse ausgerichtet ist. Das Ziel ist, die (Staats-)Einnahmen durch Überschüsse im Aussenhandel zu erhöhen (Beschaffung ausländischer Devisen). Dafür wird einerseits aktiv Exportförderung betrieben, andererseits werden tarifäre und nichttarifäre Importhürden gesetzt, um die eigenen Unternehmen vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Die merkantilistische Theorie wurde im 18. Jahrhundert durch die klassische Nationalökonomie, später durch neue Ansätze der Aussenhandelstheorie widerlegt. Aus US-Sicht würde man aus merkantilistischer Perspektive argumentieren, dass das Leistungsbilanzdefizit gegenüber der Schweiz einen Verlust darstellt. Diese Argumentation ist in Geldbeträgen richtig, verkennet aber den nutzenstiftenden Charakter des Imports. Denn der Handel dient nicht nur dem exportierenden Land, sondern die erworbenen Waren und Dienstleistungen stiften im Empfängerland mehr Nutzen als vergleichbare Güter aus dem Inland. Das Nutzen- bzw. Wohlstandsniveau beider am Handel beteiligten Länder steigt. Eine höhere Spezialisierung – und damit eine höhere Effizienz – geht immer mit Überschüssen und Defiziten im internationalen Handel einher, die für sich gesehen irrelevant sind (Dümmler und Schnell 2017). Einfach gesagt: Es ist normal, dass ein Coiffeur gegenüber seiner Automechanikerin ein Defizit im Dienstleistungshandel aufweist. Denn die jährlichen Besuche beim Coiffeur wiegen in Geldbeträgen die Service- und Reparaturkosten für das Auto des Coiffeurs nicht auf. Damit beide Parteien untereinander eine ausgeglichene Handelsbilanz der Dienstleistungen hätten, müsste die Automechanikerin zukünftig öfter zum Coiffeur gehen und der Coiffeur dürfte sein Auto nie verkaufen. So sind beide in ihrer Entscheidungsfreiheit stark eingeschränkt, ihr Nutzen ist tiefer, als wenn sie sich frei auf den Märkten bewegen.

---

## Leistungsbilanzüberschuss der Schweiz

In der Leistungsbilanz (Waren- und Dienstleistungshandel, vgl. Kapitel 2.1 und 2.2) erwirtschaftete die Schweiz 2017 gegenüber den USA einen Überschuss von rund 14 Mrd. Fr. Das Bild dreht sich bei der Kapitalbilanz, insbesondere bei den Direktinvestitionen (vgl. Kapitel 2.3): Hier hat die Schweiz nach dem Prinzip des unmittelbar berechtigten Investors rund 170 Mrd. Fr. (2017) mehr in den USA investiert als umgekehrt. Schweizer Unternehmen beschäftigen in den Vereinigten Staaten knapp viermal so viele Erwerbstätige wie US-Unternehmen in der Schweiz. In Relation zur globalen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Schweiz sind die Direktinvestitionen in den Vereinigten Staaten überdurchschnittlich hoch.

Leistungs- und Kapitalbilanz sind zwei Seiten der gleichen Medaille und werden in der Zahlungsbilanz zusammengeführt, die immer ausgeglichen sein muss (vgl. Box 6).

In Relation zur globalen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Schweiz sind die Direktinvestitionen in den USA überdurchschnittlich hoch.

### Box 6

#### Die Zahlungsbilanz kurz erklärt

*Jegliche grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Transaktionen einer Volkswirtschaft werden in der Zahlungsbilanz festgehalten. Diese setzt sich aus der Leistungsbilanz (in der Transaktionen von Waren und Dienstleistungen erfasst werden) und der Kapitalbilanz (in der Transaktionen mit finanziellen Vermögenswerten erfasst werden) zusammen. Da der Verkauf von Waren oder Dienstleistungen der Schweiz in die USA höher ist als die entsprechenden Importe, resultiert für die Schweiz ein Leistungsbilanzüberschuss; d.h., in Höhe der Differenz entsteht ein Guthaben von Schweizer Exporteuren in den USA. Dies ist im Saldo der Kapitalbilanz ersichtlich. Auf Ebene der Zahlungsbilanz ergibt die Summe der Transaktionen in der Leistungsbilanz und der Kapitalbilanz eines Landes – unter Ausklammerung von statistischen Differenzen – deshalb immer null.*

### Eine Win-win-Situation

Werden nun Leistungs- und Kapitalbilanz gegeneinander abgewogen, z.B. auf Basis von Arbeitsplätzen, so gelangt man zu folgender Schätzung:

Die bilateralen Handelsbeziehungen (Waren, Dienstleistungen sowie Investitionen) sichern bereits heute über 700 000 direkte Arbeitsplätze, davon rund 260 000 in der Schweiz und 450 000 in den USA. Aufgrund des Austauschs von Waren und Dienstleistungen zwischen den beiden Ländern bestehen in der Schweiz rund 180 000 und in den USA rund 140 000 Stellen. Dies bei einem (angenommenen) durchschnittlichen Umsatz von 350 000 Fr. pro Beschäftigten und der stark vereinfachenden Annahme, dass der genannte Wert für die Schweiz und die USA identisch ist. Aufgrund des Leistungsbilanzüberschusses der Schweiz von

20 Das Lohnniveau der Schweiz liegt über demjenigen der USA, deshalb dürfte die Anzahl der durch den Leistungsbilanzüberschuss geschaffenen Stellen in der Schweiz tendenziell überschätzt werden.

14. Mrd. Fr. schaffen die USA schätzungsweise rund 40 000 Arbeitsplätze mehr in der Schweiz als umgekehrt. |<sup>20</sup>

In die andere Richtung weisen die Direktinvestitionen. Da die Schweiz über höhere Direktinvestitionen in den USA verfügt als umgekehrt (Saldo zugunsten der USA von 170 Mrd. Fr.), werden damit – wieder unter Annahme eines durchschnittlichen Umsatzes von 350 000 Fr. pro Beschäftigten – 230 000 Stellen mehr in den Vereinigten Staaten geschaffen als in der Schweiz (vgl. BFS 2018, SNB 2019a).

Netto betrachtet profitieren die Vereinigten Staaten punkto Arbeitsplätze somit mehr von der Schweiz als umgekehrt: Die bilateralen Handelsbeziehungen schaffen bereits heute in den USA rund 190 000 Arbeitsplätze mehr als in der Schweiz (230 000 minus 40 000). |<sup>21</sup> Dies relativiert aus merkantilistischer Perspektive den vielzitierten Schweizer Überschuss in der Leistungsbilanz gegenüber den USA.

## 2.5\_ Erster Anlauf für ein Abkommen

Die engen bilateralen Handelsbeziehungen gipfelten bereits im Juli 2005, während der Administration von US-Präsident George W. Bush, in exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und den USA über ein mögliches FHA. |<sup>22</sup>

### Gescheiterter erster Anlauf

Der Antrag des damaligen Schweizer Wirtschaftsministers Joseph Deiss im Januar 2006 zur Eröffnung offizieller Verhandlungen wurde vom Bundesrat abgelehnt. Dem vorausgegangen waren fünf parlamentarische Vorstösse, die sich gegenüber einem potenziellen FHA kritisch zeigten. Hauptthema war jeweils der Schutz des Schweizer Agrarsektors vor Importen aus den USA.

Nach dem ablehnenden Bundesratsentscheid versuchten einzelne Parlamentarier, die Diskussion wiederzubeleben. Sechs Vorstösse gingen in diese Richtung, doch ab 2008 verschwand das Thema von der politischen Traktandenliste (vgl. Abbildung 12).

Erst 2012 entstand eine neue Dynamik, zuerst getrieben durch Schweizer Schutzinteressen geografischer Herkunftsbezeichnungen beim Käse, ab 2013 auch aufgrund eines potenziellen Abkommens zwischen den USA und der EU. Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) hätte den grössten Freihandelsraum der Welt gebildet – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Schweiz (vgl. Box 7). Die USA und die EU diskutierten nicht nur über einen Zollabbau für Industrie- und

Ab 2013 entstand eine neue Dynamik aufgrund eines potenziellen Abkommens zwischen den USA und der EU.

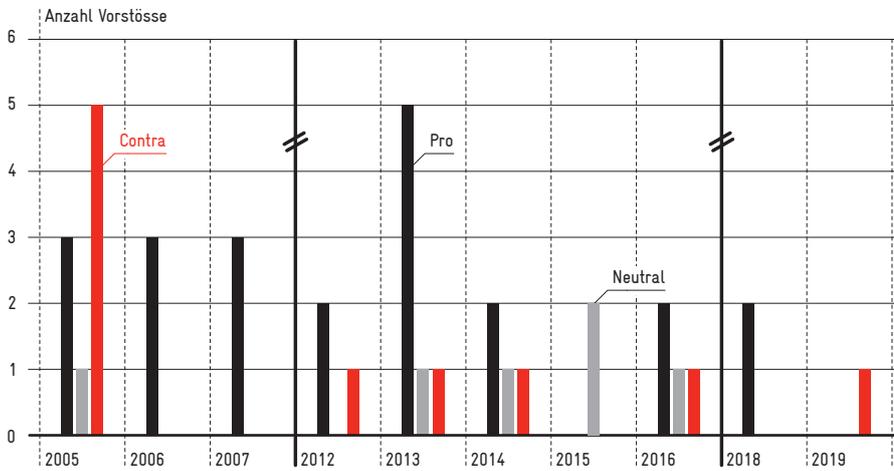
21 Schweizer Arbeitgeber gehören dabei in den USA zu den bestzahlenden Unternehmen (*Schweizer Botschaft 2019*).

22 Dazu erschien eine umfassende Analyse der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen von Hufbauer und Baldwin (2006).

Abbildung 12

## Parlamentarische Vorstösse zum Thema Freihandel Schweiz–USA

Die politische Analyse zeigt drei Phasen der Dynamik: 2005–2007 aufgrund des ersten Anlaufs, ein FHA Schweiz–USA abzuschliessen; 2012–2016 aufgrund der Besorgnisse über den Abschluss der TTIP (EU–USA); und ab 2018 basierend auf dem zweiten Anlauf, ein bilaterales Abkommen mit den USA auszuhandeln.



Quelle: Eigene Auswertung basierend auf Parlamentsdienste (2019a)

Agrargüter, sondern auch über die Beseitigung vieler nichttarifärer Handelshemmnisse sowie die gegenseitige Öffnung des öffentlichen Beschaffungsmarktes.

### Box 7

#### Mögliche Auswirkungen der TTIP für die Schweiz

Das WTI (World Trade Institute, 2014) der Universität Bern berechnete verschiedene Szenarien unterschiedlicher Ausgestaltung des TTIP-Abkommens und deren Auswirkungen auf die Schweiz. Für die Schweiz am schädlichsten (–0,5% des BIP) wäre eine gegenseitige Senkung der Zölle durch die EU und die Vereinigten Staaten gewesen. Aufgrund der Handelsumlenkung (vgl. Box 8) wären viele Schweizer Unternehmen negativ betroffen gewesen.<sup>23</sup>

Ebenso gelitten hätte die Schweizer Exportindustrie infolge restriktiverer Ursprungsregeln (Balestrieri 2014). Diese bestimmen, ab welchem Anteil an der Wertschöpfung ein Produkt z.B. als «Made in the EU» zu den präferierten Bedingungen des Handelsabkommens in die USA exportiert werden darf. Um Handelserleichterungen zu erlangen, hätten womöglich viele EU-Unternehmen bisherige Schweizer Zulieferer – insbesondere aus den Bereichen Automobilkomponenten und Präzisionsinstrumente (u.a. Medizintechnik) – mit Anbietern aus dem EU-Raum ersetzt.

Wäre ein umfassendes Abkommen zwischen den beiden Handelspartnern zustande gekommen, das u.a. auch eine Anerkennung von Standards enthielte, und hätte sich die Schweiz diesem anschliessen können, hätte dies zu einem geschätzten Wachstumsbeitrag zum Schweizer BIP von +2,9% geführt (WTI 2014). Aus Schweizer Sicht wäre dadurch nicht nur ein freier Zugang zu den Märkten der EU und der USA ermöglicht worden, sondern auch die

23 Vgl. auch Economiesuisse (2015).

*Einhaltung der technischen Normen hätte nur noch einmal überprüft werden müssen und die Prüfung wäre danach für die Schweiz, die EU und die USA gültig gewesen. |<sup>24</sup>  
Der Abschluss der TTIP wurde auf Ende 2015 angestrebt, kam aber aufgrund von Bürgerprotesten in der EU (Stichwort «Chlorhühnchen») und dem Wechsel der US-Präsidentschaft nicht zustande. Offiziell pausieren die Gespräche, sie könnten jedoch jederzeit wieder aufgenommen werden. |<sup>25</sup>*

---

---

<sup>24</sup> Heute besteht (noch) ein solches Mutual Recognition Agreement (MRA) zwischen der Schweiz und der EU, nicht jedoch mit den USA. Bei einer Einigung aller drei Handelspartner wäre die Anerkennung der Konformität eines Produktes nur einmal notwendig.

<sup>25</sup> Im Juli 2018 fanden Gespräche auf höchster Ebene zwischen US-Präsident Trump und EU-Kommissionspräsident Juncker statt. Man vereinbarte eine Fortsetzung des Dialogs über den Abbau von Handelshemmnissen (*EU-Kommission 2018*). Seither scheint sich aber nicht viel in diese Richtung bewegt zu haben.

# 3\_ Nutzen eines Freihandelsabkommens

## 3.1\_ Warenverkehr

Seit Herbst 2018 befindet sich die Schweiz wieder in exploratorischen Gesprächen mit den USA (WBF 2019). Dies mit dem Ziel, herauszufinden, ob die Voraussetzungen für offizielle Verhandlungen 13 Jahre nach dem ersten Anlauf nun gegeben sind. Ein wichtiger Grund für den erneuten Versuch ist der Ansatz der Trump-Administration, den Abschluss neuer oder die Verbesserung bestehender bilateraler Handelsabkommen zu forcieren. |<sup>26</sup>

Die möglichen Zolleinsparungen im Warenverkehr – sie betragen geschätzt rund 135 Mio. Fr. für die Schweiz und 24 Mio. Fr. für die USA |<sup>27</sup> (Legge et al. 2019) – sind bei einem potenziellen FHA zwischen der Schweiz und den USA allein nicht ausschlaggebend. Da ein Abkommen zwischen den beiden Ländern zu einer Reduktion der Handelskosten (Transport, Marktzugang, Tarife, Versicherungen oder Regulierung) führen würde, gäbe es mit einem Abkommen mehr Handel zwischen den beiden Ländern (vgl. Box 8). Wie stark dieser Effekt ist, hängt davon ab, welche konkreten Hürden (tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse) durch das FHA effektiv reduziert würden.

Mit einem Abkommen gäbe es mehr Handel zwischen den beiden Ländern.

### Box 8

#### Handelsschaffung und Handelsumlenkung

*Der Abschluss eines FHA oder die Errichtung einer Zollunion lösen in der Regel eine Änderung der grenzüberschreitenden Handelsflüsse aus (Viner 1950).*

*Erstens profitieren exportierende Unternehmen aus den beteiligten Ländern von Kostenersparnissen (Wegfall der Importzölle) und in der Regel auch von geringeren Hürden (z.B. Abbau technischer Handelshemmnisse). Ihre Produkte werden damit gegenüber Anbietern aus Drittstaaten wettbewerbsfähiger. Dies schafft zusätzlichen Handel («trade creation»). Zweitens werden Anbieter aus Drittländern, die nicht Teil des neuen Abkommens sind, im Vergleich zu ihren Konkurrenten in den beteiligten Ländern weniger wettbewerbsfähig. Denn sie müssen beim Export nach wie vor Zölle bezahlen und die Einhaltung der technischen Vorschriften überprüfen lassen. Ein grundsätzlich effizient produzierender Anbieter aus dem Drittland kann somit von einem weniger effizient produzierenden Unternehmen (aus einem der am Abkommen beteiligten Länder) verdrängt werden, weil sein Preis inklusive der Zölle usw. höher ist. Es findet eine Handelsumlenkung statt («trade diversion»).*

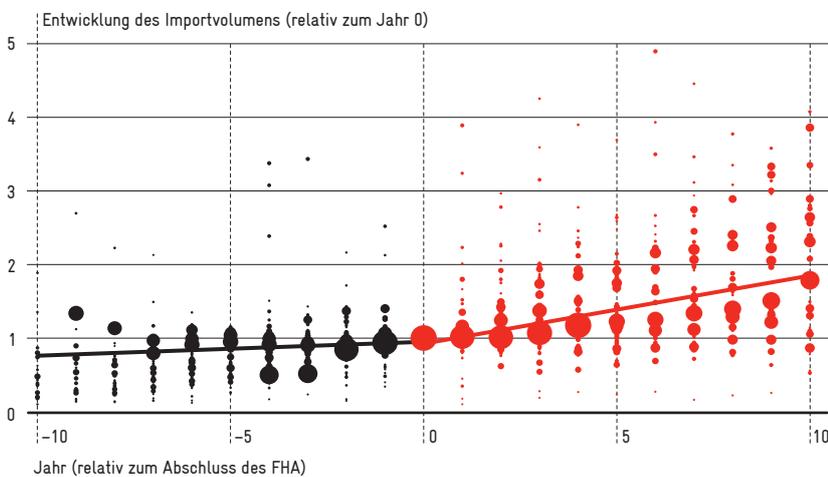
26 Beispiele aus dem Dokument «2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program»: «[...] President Trump has launched a new era in American trade policy» (S. 13), «Under President Trump, the United States remains committed to working with like-minded countries to promote fair market competition around the world [...]» und «Countries that are committed to market-based outcomes and that are willing to provide the United States with reciprocal opportunities in their home markets will find a true friend and ally in the Trump Administration.» (S. 16, USTR 2018a).

27 Diesen Werten liegt die Annahme einer hundertprozentigen Nutzungsrate zugrunde. Korrigiert um die erwartete Nutzungsrate liegen die geschätzten Zolleinsparungen bei rund 100 Mio. Fr. für die Schweiz bzw. 7 Mio. Fr. für die USA (Legge et al. 2019).

Abbildung 13

## Schweiz – handelsschaffende Wirkung von FHA

Basierend auf den Daten bisher abgeschlossener FHA der Schweiz wachsen die Importe nach Abschluss eines FHA pro Jahr um rund 7,3 Prozentpunkte mehr, als sie es ohne FHA taten. Für den Handel mit den USA entspricht dies einem zusätzlichen Importvolumen von 9,6 Mrd. Fr. im Jahr fünf nach Abschluss eines FHA (kumuliert 26,9 Mrd. Fr.).



Quelle: Legge et al. (2019)

Den folgenden Schätzungen liegt die Annahme zugrunde, dass ein FHA zwischen der Schweiz und den USA mit den anderen FHA, welche die Schweiz bzw. die Vereinigten Staaten in der Vergangenheit unterzeichnet haben, vergleichbar wäre (vgl. Abbildung 13). Auf dieser Basis wurde eine Projektion erstellt, die den handelsschaffenden Effekt eines FHA zwischen den beiden Ländern im Warenhandel aufzeigt. Alle Beobachtungen wurden jeweils nach Handelsvolumina gewichtet (Legge et al. 2019).<sup>28</sup>

### Deutlich steigendes Handelsvolumen Schweiz-USA

Gemäss diesem Modell steigen die Importe der Schweiz mit einem FHA – gegenüber einem Zustand ohne FHA – pro Jahr um zusätzliche 7,3 Prozentpunkte. Kumuliert über fünf Jahre nach Inkrafttreten des FHA resultiert ein zusätzliches Importvolumen von 26,9 Mrd. Fr., im Jahr fünf nach Inkrafttreten des FHA wäre das Importvolumen um 9,6 Mrd. Fr. höher als ohne Abkommen (Basis Importvolumen 2018; BEA 2019). Das zusätzliche Importvolumen (= Exportvolumen für die USA) im fünften Jahr nach Inkrafttreten des FHA entspricht bei einem durchschnittlichen Umsatz von 350 000 Fr. pro Beschäftigten (SHRM 2017), einem Äquivalent von rund 27 500 zusätzlichen Arbeitsstellen, die in den USA anfallen.

Berechnungen zeigen (Legge et al. 2019), dass ein FHA zwischen der Schweiz und den USA nicht nur zu einer absoluten Ausweitung des Handelsvo-

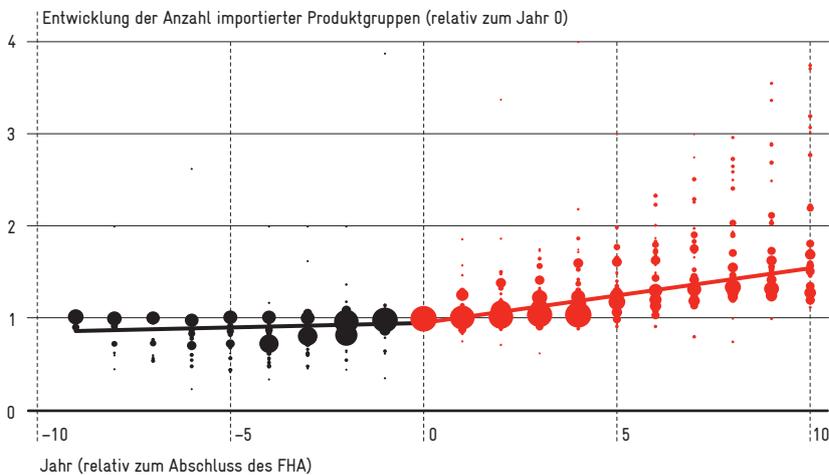
**Fünf Jahre nach Inkrafttreten schafft ein Freihandelsabkommen in den USA 27 500 zusätzliche Arbeitsstellen.**

<sup>28</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Datenbasis (alle bisher abgeschlossenen FHA) der beiden Länder entspricht die Wachstumsrate des Imports eines Landes nicht zwingend der Wachstumsrate des Exports des anderen Landes.

Abbildung 14

## Schweiz – mehr importierte Produktgruppen nach Inkraftsetzung des FHA

Nach Inkraftsetzung des FHA durch die Schweiz steigt die Anzahl der importierten Produktgruppen um 25% an. Dies steigert den inländischen Wettbewerb (Importkonkurrenz) und trägt zu einer grösseren Auswahl für Konsumenten und Unternehmen bei.



Die Auswertung zur Entwicklung der Anzahl importierter Produktgruppen basiert auf einem auf die Jahre 2000–2018 limitierten Datensatz (19 Jahre). Daher stehen für das Jahr –10 keine Daten zur Verfügung.

Quelle: Legge et al. (2019)

lumen führen würde (Handelsschaffung), sondern auch zu einer relativen (Handelsumlenkung; vgl. Box 8). Die Bedeutung der USA als Handelspartner für die Schweiz würde weiter zunehmen.

Darüber hinaus handelt die Schweiz eine grössere Zahl an Produkten mit einem Partnerland, nachdem ein FFA unterzeichnet wurde. So importiert die Schweiz fünf Jahre nach Einführung des FFA 25% mehr Produktgruppen vom betreffenden Handelspartner (vgl. Abbildung 14). Dies trägt zur Vielfalt der Produktpalette bei und steigert den Nutzen für die Schweizer Konsumenten.

### Mehr als 13 000 neue Stellen in der Schweiz

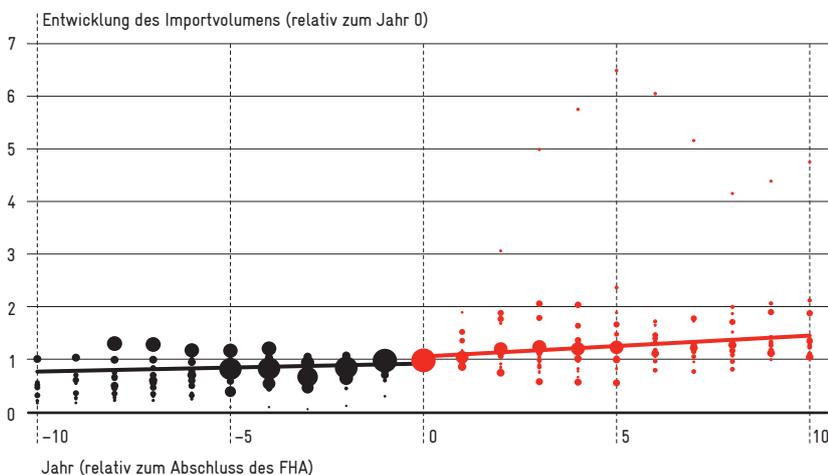
Auf amerikanischer Seite lässt sich ebenfalls ein handelsschaffender Effekt aus allen bisher abgeschlossenen FFA erkennen. Nach Inkraftsetzung eines FFA steigen die Importe jährlich im Durchschnitt um 2,1 Prozentpunkte mehr (vgl. Abbildung 15). Übertragen auf die Importe aus der Schweiz bedeutet dies, kumuliert über fünf Jahre, ein zusätzliches Importvolumen von 13,6 Mrd. Fr., wovon alleine auf das fünfte Jahr 4,7 Mrd. Fr. entfallen (Basis Importvolumen 2018; EZV 2019b). Letzteres entspricht einem Äquivalent von 13 500 Arbeitsstellen, die in der Schweiz anfallen.

**Fünf Jahre nach Inkrafttreten schafft ein Freihandelsabkommen in der Schweiz 13 500 zusätzliche Arbeitsstellen.**

Abbildung 15

## USA – handelsschaffende Wirkung von FHA

Basierend auf den Daten bisher abgeschlossener FHA der Vereinigten Staaten wuchsen die Importe pro Jahr um rund 2,1 Prozentpunkte mehr nach Abschluss eines FHA. Für den Handel mit der Schweiz entspricht dies einem zusätzlichen Importvolumen von 4,7 Mrd. Fr. im Jahr fünf nach Abschluss eines FHA (kumuliert 13,6 Mrd. Fr.).



Quelle: Legge et al. (2019)

### Verringerung des US-Warenhandelsdefizits mit der Schweiz

Bei Abschluss eines FHA durch die Schweiz steigen die Schweizer Warenimporte aus dem jeweiligen Partnerland im Durchschnitt stärker an als die Exporte in dieses Land, bei den USA ist es genau umgekehrt. Diese unterschiedliche Wirkung von FHA auf die beiden Länder lässt vermuten, dass ein FHA Schweiz-USA erstens nicht nur zusätzlichen Handel schafft, sondern zweitens mittelfristig auch zu einer Reduktion des heutigen Leistungsbilanzdefizits der Vereinigten Staaten mit der Schweiz führen könnte.

Basierend auf dem Handelsvolumen zwischen den beiden Ländern im Jahr 2018 würde – unter konstanter Fortführung der Wachstumsraten – nach Abschluss eines FHA das heutige Warenhandelsdefizit der USA mit der Schweiz im Jahr 2031 in einen Überschuss verwandelt.<sup>29</sup>

## 3.2\_ Agrargüter

Ohne Schweizer Zugeständnisse im Agrarbereich wird ein Abkommen mit den USA nicht zustande kommen (Dümmler 2019).<sup>30</sup> Um die potenziel-

<sup>29</sup> Im Warenhandel wachsen die Importe der Schweiz aus den USA mit einem FHA schneller als die Exporte der Schweiz in die USA. Zusammen mit dem heute existierenden geringen Überschuss der USA im Dienstleistungsverkehr dürfte sich auch das Leistungsbilanzdefizit der USA mit der Schweiz mittelfristig ceteris paribus in einen Überschuss verwandeln.

<sup>30</sup> Die Schweizer Hoffnung, die Diskussion über Agrarfreihandel komplett ausklammern zu können, muss als sehr gering eingeschätzt werden. So fordert die US-Seite – bei informellen Gesprächen mit der EU über die Wiederaufnahme der Gespräche nach dem faktischen Ende der TTIP – zumindest in Teilen Agrarfreihandel mit der EU (NZZ 2019a).

Tabelle 1

Top-10-Agrargüter-Exporte der USA

Die USA exportierten 2018 mit Abstand am meisten Sojabohnen, gefolgt von Mais, Nüssen und Rindfleisch, in die übrige Welt.

Rang	Agrargüter	Betrag (Mio. \$)
1	Sojabohnen	17 163
2	Mais	12 921
3	Nüsse (frisch oder getrocknet)	7 823
4	Rindfleisch	7 282
5	Lebensmittelzubereitungen	5 940
6	Weizen oder Mengkorn*	5 458
7	Schweinefleisch	4 602
8	Ölkuchen aus Sojabohnen	3 994
9	Geflügel	3 629
10	Rückstände aus der Stärkegewinnung	3 253

\*Mischung aus Weizen und Roggen

Quelle: USITC (2019)

le Importkonkurrenz für die Schweizer Landwirtschaft abzuschätzen, wird auf die Struktur der weltweiten Agrarexporte der USA abgestellt (vgl. Tabelle 1).<sup>31</sup> Mit grossem Abstand am wichtigsten sind die Exporte von Soja, gefolgt von Mais, Nüssen und Rindfleisch.

### Soja – eine Marktöffnung ist möglich

Weltweit ist Soja einer der meistgehandelten Rohstoffe und wird vor allem als Futtermittel verwendet. Die Schweiz importierte 2018 rund 14 700 Tonnen Soja im Wert von 10,7 Mio. Fr., davon keine einzige Tonne aus den USA (EZV 2019b). Der Grund ist, dass gentechnisch veränderte Futtermittel<sup>32</sup> gemäss Schweizer Futtermittelverordnung seit 1999 deklariert werden müssen und viele Schweizer Label-Programme<sup>33</sup> auf eine Fütterung ohne gentechnisch veränderte Futtermittel setzen. Die USA bauen aber vor allem gentechnisch modifizierte Soja an. Die Importe der Schweiz stammen deshalb vor allem aus Brasilien und der EU.

Eine vollständige Öffnung des Sojamarcktes der Schweiz – der Zollsatz für Sojabohnen aus den USA beträgt geringe Fr. –,10 Franken pro 100 Kilogramm (EZV 2019c) – sollte möglich sein.<sup>34</sup> Denn selbst bei einem Zollsatz von null würde die Nachfrage nach US-Soja voraussichtlich tief sein, da in den USA zu 94 % (Soja Netzwerk Schweiz 2019) gentechnisch verän-

Selbst bei einem Zollsatz von null wäre die Nachfrage nach US-Soja voraussichtlich tief.

31 Es ist nicht anzunehmen, dass sich die Exportstruktur der USA aufgrund eines FTA mit der Schweiz verändern wird. Dafür ist die potenzielle Nachfrage der Schweiz zu klein, um die amerikanischen Angebotsstrukturen signifikant zu beeinflussen.  
 32 Verunreinigungen von unter 0,9% müssen nicht deklariert werden.  
 33 Dazu gehören u.a. IP-Suisse, Naturafarm, Bio Suisse/Knospe, Suisse Garantie, QM Schweizer Fleisch und Terra Suisse (Soja Netzwerk Schweiz 2019).  
 34 Die Schweiz erntete 2017 rund 5600 Tonnen Soja (Agristat 2018) und subventionierte deren Anbau mit 1,7 Mio. Fr. an Steuergeldern, d.h. mit 1000 Fr. je Hektare und Jahr (BLW 2018).  
 35 Mais als Saatgut wird subventioniert, die Stützung beträgt 700 Fr. je Hektare und Jahr (BLW 2018).

derte Soja angebaut wird. Die Separierung der Logistik- und Verarbeitungsketten, um Verunreinigungen auszuschliessen, ist teuer und dürfte den Wegfall des Zolls kaum kompensieren.

### **Mais – Deklaration und Innovation**

Für die Schweiz bedeutender als Soja ist der Import von Mais: 2018 wurden 132 120 Tonnen im Wert von 43,2 Mio. Fr. importiert, davon nur 172 Tonnen aus den USA (EZV 2019b). Der Zollsatz beträgt – je nach Verarbeitungsgrad und Verwendungsart – bis zu mehreren Dutzend Franken je 100 Kilogramm (EZV 2019c). Im Jahr 2016 lag der Selbstversorgungsgrad bei rund 35 % (Agristat 2018).<sup>35</sup>

Die USA hätten – bei gegebenen Produktionsstrukturen – vor allem transgenen Mais anzubieten. In der Schweiz ist der modifizierte Mais zum Import als Lebens- und Futtermittel grundsätzlich zugelassen, muss aber deklariert werden. Es ist davon auszugehen, dass Schweizer Mais, basierend auf den inländischen Nachfragestrukturen, nur in einer geringen Masse von Importen aus den USA konkurrenziert würde. Ausserdem legen innovative Hersteller Wert auf Ursprungsbezeichnungen, um ihr Produkt zu differenzieren: Der Rheintaler Ribelmals AOP wurde als erstes Getreidelebensmittel der Schweiz geschützt.

### **Nüsse – keine Konkurrenz zu inländischer Produktion**

Die Produktion von Nüssen (grüne Ware) in der Schweiz betrug 2017 rund 2500 Tonnen, die bewirtschaftete Fläche machte gerade einmal 7 Hektaren aus (Agristat 2018). Die Importe aller Nussarten umfassten 2018 rund 36 600 Tonnen, davon kamen 22 % aus den USA. Die Zollsätze betragen in der Regel nur wenige Franken je 100 Kilogramm. Aufgrund der geringen inländischen Produktion dürfte eine intensivere US-Importkonkurrenz kaum Auswirkungen haben, sondern eher zu einer Handelsumlenkung von anderen Exportländern hin zu den USA führen.

### **Fleisch – kreative Spielräume nutzen**

Zu den am häufigsten exportierten Agrarprodukten der USA gehören mit rund 15,5 Mrd. \$ auch Fleischerzeugnisse (vgl. Tabelle 1), wobei Rindfleisch den weitaus grössten Anteil hat. Die Schweiz importierte 2018 rund 21 000 Tonnen Rindfleisch, vor allem aus Deutschland, Österreich und Irland.<sup>36</sup> Nur 2 % aller Rindfleischimporte kamen aus den USA (EZV 2019b). Der Inlandanteil beträgt hohe 86 %. Trotzdem übertraf die Einfuhr in den vergangenen fünf Jahren das bei der WTO notifizierte zollvergünstigte Mindestkontingent für rotes Fleisch (u.a. Rindfleisch) um teilweise mehr als das Doppelte (Proviande 2019). Damit wäre es möglich, den USA im Rahmen der FHA-Verhandlungen ein zollreduziertes Kontingent für Rindfleisch

Ein zollreduziertes Kontingent für Rindfleisch hätte kaum grosse Auswirkungen auf Schweizer Produzenten.

<sup>36</sup> Geschätzte 12 % der inländischen Absatzmenge allen Fleisches wird durch Privatpersonen aufgrund der Preisdifferenz im grenznahen Ausland eingekauft (Proviande 2019).

Tabelle 2

**Top-10-Agrargüter-Exporte der Schweiz**

Die Schweiz exportierte 2018 mit Abstand am meisten Kaffee und Süssgetränke in die übrige Welt.

Rang	Agrargüter	Betrag (Mio. Fr.)
1	Kaffee	2299
2	Mineralwasser und Süssgetränke	1775
3	Schokolade	844
4	Lebensmittelzubereitungen	715
5	Käse und Quark	622
6	Lebensmittelzubereitungen aus Mehl, Grütze, Griess, Stärke oder Malzextrakt	596
7	Zigarren, Stumpen, Zigarillos und Zigaretten	563
8	Tierfutter	223
9	Konzentrate aus Kaffee, Tee oder Mate	186
10	Zuckerwaren ohne Kakaogehalt	169

Quelle: EZV (2019b)

zuzugestehen, ohne dass dies grosse Auswirkungen auf Schweizer Produzenten hätte.

Anders präsentiert sich die Situation beim sogenannten weissen Fleisch (u.a. Schwein und Geflügel). Das WTO-Zollkontingent konnte in den letzten Jahren nicht ausgeschöpft werden. Dies ist vor allem dem hohen Inlandanteil geschuldet: Bei Schwein beträgt er 95 %, bei Geflügel 65 %, wobei letzterer in den vergangenen Jahren angestiegen ist (Proviande 2019). Schweizer Produzenten bewarben erfolgreich ihr inländisches Erzeugnis und konnten es von den Importen abheben. Neben einer stärkeren Differenzierung könnten insbesondere längere Übergangsfristen den möglichen Strukturwandel für Schweine- und Geflügelzüchter sozialverträglicher gestalten.

**Offensive Interessen der Schweiz im Agrarbereich**

Werden die Schweizer Exporte von Agrargütern betrachtet, überflügeln Kaffee und Süssgetränke alle anderen Produktarten (vgl. Tabelle 2). Dafür verantwortlich sind insbesondere die beiden Unternehmen Nestlé mit seinem Kaffeekapselsystem sowie Red Bull mit dem gleichnamigen Süssgetränk. Beide Firmen füllen ihre Produkte für den Weltmarkt exklusiv in der Schweiz ab.

Über 40 % aller Exporte von Süssgetränken der Schweiz gehen in die Vereinigten Staaten. Die Schweizer Zuckerrübenproduzenten sind bereits heute vom amerikanischen Markt abhängig. Es sollte deshalb auch im Interesse der Schweizer Agrarwirtschaft sein, über ein FHA mit den USA diesen wichtigen Absatzmarkt zu sichern.

Chancen bestehen beim Export verarbeiteter Milchprodukte, insbesondere Käse und Schokolade. Bereits 2018 hatte die Schweiz gegenüber den Vereinigten Staaten einen Überschuss im Handel mit landwirtschaft-

Über 40 % der Exporte von Süssgetränken der Schweiz gehen in die USA.

lichen Produkten von rund 970 Mio. Fr. (EZV 2019b). Ein Ausbau des bilateralen Handels aufgrund tieferer tarifärer, aber auch nichttarifärer Hemmnisse kann für innovative Landwirte zusätzliche Einkommensquellen eröffnen.

Ein Ausbau des bilateralen Handels kann für innovative Landwirte zusätzliche Einkommensquellen eröffnen.

### 3.3\_ Dienstleistungsverkehr und Direktinvestitionen

Aufgrund der beschränkten Datenlage schwierig ist die Herleitung des Nutzens eines FHA zwischen der Schweiz und den USA für den Dienstleistungsverkehr und die Direktinvestitionen.

#### Schweiz-China: Verdopplung der Wachstumsrate

Für die Schweiz können nur Zahlen des FHA mit China herangezogen werden. Es ist das einzige Abkommen, für das vor und nach Inkraftsetzung des FHA annähernd genügend Datenpunkte vorliegen.<sup>37</sup> Eine Übertragung der Ergebnisse auf ein mögliches FHA mit den USA ist jedoch nur eingeschränkt möglich, da es sich erstens nur um ein einziges untersuchtes Abkommen handelt und sich zweitens der volkswirtschaftliche Reifegrad der beiden Länder USA und China stark unterscheidet. Dies dürfte auch die Nachfragestruktur – insbesondere bei Dienstleistungen – und die Möglichkeiten für Investitionen stark beeinflussen.

Insgesamt liegt die Wachstumsrate des bilateralen Dienstleistungsverkehrs (Ausgaben und Einnahmen kumuliert) seit Anwendung des FHA im Durchschnitt um 2 Prozentpunkte pro Jahr höher. Den höchsten Zuwachs bei den Wachstumsraten verzeichneten die Transportdienste. Sie sind ausgabenseitig um 46 Prozentpunkte gestiegen, einnahmeseitig um 38 Prozentpunkte (SNB 2019a). Ausgabenseitig war die Zunahme bei den Versicherungsdiensten (+43 Prozentpunkte) sowie den Lizenzgebühren (+20 Prozentpunkte) sehr hoch, während das Wachstum einnahmeseitig auch bei den Lizenzgebühren (+4,7 Prozentpunkte) und F&E (+4,3 Prozentpunkte) zugenommen hat.

#### Wachstum amerikanischer Exporte von Dienstleistungen

Auf amerikanischer Seite stehen mehr Daten zur Verfügung. Am Beispiel der FHA zwischen den USA und Australien, Singapur sowie Chile, die alle seit dem Jahr 2004 in Kraft sind, lässt sich die Entwicklung des Dienstleistungshandels aufzeigen. Für alle drei Abkommen lassen sich in den Jahren nach dem Abkommen deutlich höhere Wachstumsraten identifizieren als in den Jahren vor dem Abkommen. Die Wachstumsrate der US-Exporte nach Chile ist fünf Jahre nach Inkraftsetzung des FHA um knapp 20 Prozentpunkte gewachsen, für Singapur beträgt der Wert 12 Prozentpunkte, für Australien 10 Prozentpunkte.

---

37 Das Abkommen wurde 2014 in Kraft gesetzt; für den Dienstleistungsverkehr liegen Daten von 2012 bis 2018 vor (SNB 2019a).

Es kann somit erwartet werden, dass ein FHA zwischen der Schweiz und den USA ebenfalls zu einer signifikanten Belebung des Dienstleistungsverkehrs beitragen würde.

### **Rechtssicherheit für Direktinvestitionen entscheidend**

Für die mögliche Entwicklung der Direktinvestitionsvolumina zwischen der Schweiz und den USA stehen zu wenige Daten zur Verfügung, um daraus statistisch belastbare Schlussfolgerungen zu ziehen. Generell lässt sich aber folgern, dass ein FHA für die Wirtschaftsakteure in der Regel eine höhere Rechtssicherheit schafft, so dass Investitionspläne in den beteiligten Ländern attraktiver werden. Dies schlägt sich mittel- bis langfristig auch in den Zahlen zum Bestand an Direktinvestitionen nieder.

Eine höhere Rechtssicherheit wird durch den Schutz definierter Eigentumsrechte sowie vor Enteignung gewährleistet. Unsicherheiten durch einander widersprechende und manchmal rückwirkend geltende Gesetze können abgebaut werden. Auch die Einführung unerwarteter Investitionshürden, <sup>38</sup> plötzliche Zollerhöhungen oder die Einschränkung des geistigen Eigentums werden durch ein FHA deutlich erschwert.

Ein Freihandelsabkommen schafft für die Wirtschaftsakteure eine höhere Rechtssicherheit.

### **3.4\_ Öffentliches Beschaffungswesen**

Auch im öffentlichen Beschaffungswesen könnte ein FHA zusätzlichen Nutzen stiften. Heute sind für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen der USA, bzw. der Gliedstaaten, für die Schweiz zwei rechtliche Rahmenbedingungen zentral:

Der «Buy American Act» von 1933 verpflichtet die Regierung, in den USA produzierte Waren und Dienstleistungen gegenüber solchen aus dem Ausland zu bevorzugen. Er war eine Antwort auf die Great Depression in den USA nach 1929 und erlaubt Ausnahmen des Präsidenten bei gegenseitig gleicher Behandlung («reciprocal treatment») oder durch einen expliziten Vertrag (z.B. im Falle eines FHA). Das Government Procurement Agreement (GPA) der WTO wurde von der «Buy American Act» ausgenommen. Die Schweiz erhielt Zugang zum amerikanischen Beschaffungsmarkt durch den Gatt-Vertrag von 1979.

Davon zu unterscheiden ist der «Buy America Act» («America» nicht «American»), der im öffentlichen Beschaffungswesen des Eisenbahn- und Strassentransports einen festgelegten Anteil von im Inland erzeugter Wertschöpfung vorschreibt. So muss bei der Herstellung von Zügen ab 2016 ein Wertschöpfungsanteil von mindestens 60 % in den USA generiert werden. Dieser Anteil wird schrittweise erhöht: 2018 lag er bei 65 %, ab 2020 gelten 70 % als Mindestanteil. Das Schweizer Unternehmen

---

<sup>38</sup> Während der Verhandlungen der TTIP zwischen der EU und den USA heiss diskutiert wurden die Regeln des Investitionsschutzes. Pro und Contra können im «Wirtschaftsdienst» (2014) nachgelesen werden.

Stadler Rail baut deshalb seinen Standort in Utah aus, um diesen Vorschriften zu genügen. |<sup>39</sup>

### Kompensationsgeschäfte und Einkaufsliste der Schweizer Armee

Die Schweiz kennt demgegenüber keine vergleichbaren Regeln, ausser im Bereich der Beschaffung von Rüstungsgütern aus dem Ausland. Dabei wurde in der Vergangenheit in der Regel auf sogenannte Kompensationsgeschäfte |<sup>40</sup> (Offsetgeschäfte) gesetzt, d.h., der ausländische Hersteller wird verpflichtet, die Vertragssumme durch eine bis zu hundertprozentige Beteiligung der Schweizer Industrie auszugleichen. So können Schweizer Unternehmen entweder direkt an der Herstellung des Produktes beteiligt werden oder indirekt, indem ihnen zusätzliche Aufträge verschafft werden. |<sup>41</sup>

Dies ist insofern relevant, als die Schweiz plant, in den nächsten Jahren über ein Dutzend Milliarden Franken in die Modernisierung der Armee zu investieren. Die Einkaufsliste umfasst u.a. Kampffjets (ca. 6 Mrd. Fr.), Boden-Luft-Raketen (ca. 2 Mrd. Fr.) sowie gepanzerte Fahrzeuge und weitere Ausrüstungen für die Bodentruppen (ca. 7 Mrd. Fr.) (SRF 2019b).

Bereits heute kauft die Schweiz Rüstungsgüter in den USA ein, seit dem Jahr 2000 für durchschnittlich rund 30 Mio. Fr. pro Jahr (EZV 2019b). Eine grössere Investition in den 1990er Jahren war die Beschaffung von 34 F/A-18-Kampfflugzeugen der amerikanischen Firma McDonnell Douglas Corporation (heute Boeing). Inklusiv der Nachrüstung wurden über 5 Mrd. Fr. an amerikanische Hersteller bezahlt (Armasuisse 2018).

Die Schweiz plant über ein Dutzend Milliarden Franken in die Modernisierung der Armee zu investieren.

## 3.5\_ Zusammenfassung des Nutzens

Vorteile eines FTA ergeben sich unmittelbar für die bereits exportorientierten Schweizer Unternehmen mit Absatz in den USA. Die geschätzten Zolleinsparungen betragen rund 135 Mio. Fr. pro Jahr (Legge et al. 2019; vgl. Kapitel 3.1) und erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Produkten gegenüber Angeboten aus Drittländern. Die Zolleinsparungen sind jedoch nicht der ausschlaggebende Punkt bei einem Abkommen. Vielmehr würde ein Abkommen massgeblich zur Rechtssicherheit beitragen und dadurch Investitionspläne in den USA attraktiver machen. Auch Unsicherheiten wie plötzliche Zollerhöhungen oder Einschränkungen im geistigen Eigentum können reduziert werden. Nicht zuletzt könnten

---

39 Gemäss Peter Spuhler, VR-Präsident der Stadler Rail, sind die Fertigungskosten in den USA höher als in der Schweiz, was sich auch in den offerierten Preisen niederschlägt. Der Grund ist das zurzeit in den USA fehlende Reservoir an gut qualifizierten Abgängern einer Berufsbildung (SRF 2019a).

40 Grundsätzlich sind Kompensationsgeschäfte gemäss WTO verboten, dies gilt jedoch nicht bei Rüstungsgütern.

41 Kritiker bemängeln an den Kompensationsgeschäften u.a., dass dadurch der Kaufpreis (die Gegengeschäfte werden eingepreist) und das Korruptionsrisiko steigen würden (NZZ 2019b). Der Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie sieht in ihnen hingegen ein wichtiges Instrument u.a. zur Beteiligung der Industrie an internationalen Programmen (Swissmem 2018).

für die Schweiz interessante Möglichkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen entstehen.

Schon heute profitieren die beiden Länder von den bilateralen Handelsbeziehungen (Waren, Dienstleistungen und Direktinvestitionen) in Form von über 700 000 direkten Arbeitsplätzen, davon rund 260 000 in der Schweiz und rund 450 000 in den USA (vgl. Kapitel 2.4). Ein FHA würde durch das erhöhte Handelsvolumen sowohl in der Schweiz als auch in den Vereinigten Staaten neue Arbeitsplätze schaffen. So würde alleine durch den Warenhandel fünf Jahre nach Abschluss des FHA ein Äquivalent von zusätzlichen 13 500 (Schweiz) bzw. 27 500 (USA) Arbeitsstellen entstehen (vgl. Abbildung 16).

Diese Berechnungen beziehen sich nur auf die zusätzlichen Arbeitsplätze, die aufgrund des intensivierten Warenverkehrs geschaffen würden. Noch nicht berücksichtigt sind dabei zusätzliche Stellen aufgrund des gestiegenen Austausches von Dienstleistungen. Ebenso würde sich das Investitionsvolumen von Schweizer Unternehmen in den Vereinigten Staaten aufgrund der höheren Rechtssicherheit und der Neuausrichtung der Wertschöpfungsketten (Handelsumlenkung) zusätzlich erhöhen, was weiter zum Stellenwachstum beitragen würde. Auch stellenschaffende Effekte, basierend auf höheren Einkommen und den dadurch angekurbelten Investitions- und Konsumausgaben (sogenannte indirekte Effekte) sind zu erwarten (vgl. Abbildung 17). Insgesamt würde ein FHA somit weit mehr als die errechneten Arbeitsplätze in der Schweiz und den USA schaffen.

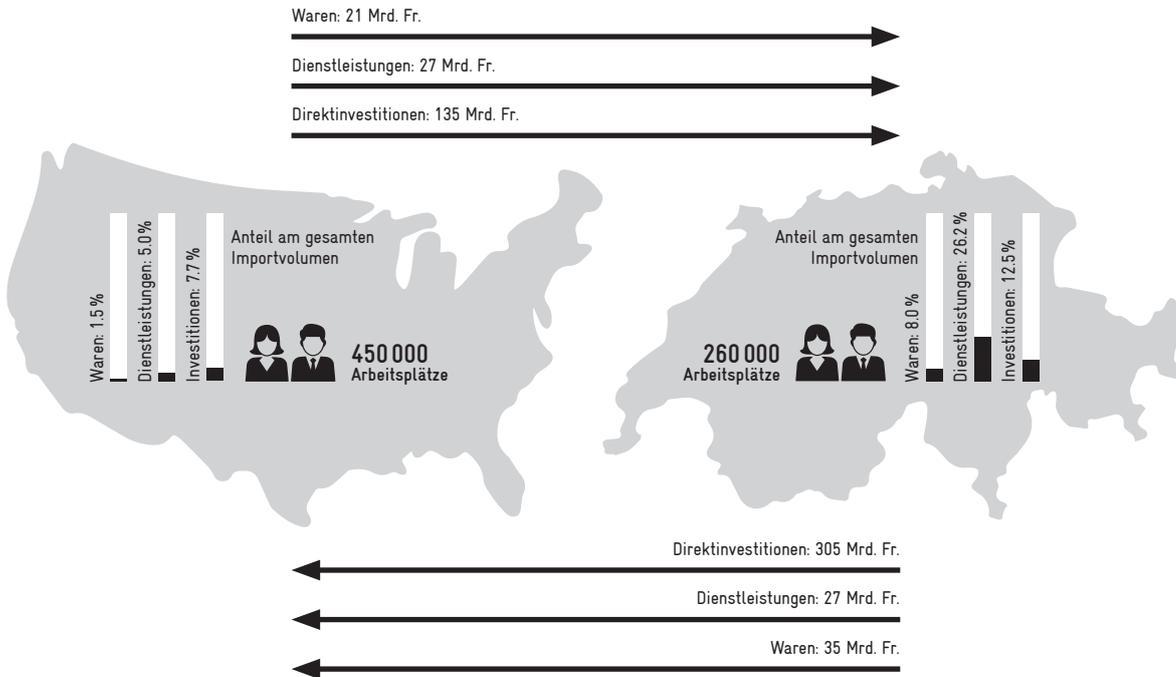
Ein Freihandelsabkommen würde weit mehr als die errechneten Arbeitsplätze in der Schweiz und den USA schaffen.

Abbildung 16

Arbeitschaffendes Potenzial der wirtschaftlichen Verflechtungen Schweiz-USA

Bereits heute kreieren die beiden Länder durch ihre wirtschaftlichen Verflechtungen gegenseitig eine Vielzahl an Arbeitsstellen. Die Analyse für den Warenhandel zeigt, dass ein FHA fünf Jahre nach Inkrafttreten zusätzliche 13 500 (Schweiz) bzw. 27 500 (USA) Arbeitsstellen schaffen würde.

Status quo im Jahr 2017



Situation für Warenhandel\* fünf Jahre nach Abschluss eines FHA



\*Berechnungen nur für den Warenhandel durchgeführt. Der gestiegene Austausch von Dienstleistungen, wie auch ein erhöhtes Investitionsvolumen sind hier nicht berücksichtigt.  
\*\*Mit einem FHA würde das Schweizer Importvolumen aus den USA fünf Jahre nach Abschluss rund 33 Mrd. Fr. betragen, ohne FHA rund 23 Mrd. Fr. Für das US-Importvolumen betragen die geschätzten Werte 48 Mrd. Fr. respektive 43 Mrd. Fr.

Quelle: BEA (2019), BFS (2018), EZV (2019b), SNB (2019a), SNB (2019b), USITC (2019), eigene Berechnungen

*Abbildung 17*

**Aufteilung der Wohlfahrtszunahme aufgrund FHA in einzelne Komponenten**

---

*Für ein mögliches FHA Schweiz-USA wurden nur die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze basierend auf dem Warenverkehr geschätzt. Weitere stellengenerierende Komponenten sind schematisch dargestellt.*

Bilateraler Austausch basierend auf Basishandel ohne FHA  
+ Effekt aufgrund von zusätzlichem Warenhandel  
+ Effekt aufgrund von zusätzlichem Dienstleistungshandel  
+ Effekt aufgrund von zusätzlichem Investitionsvolumen  
+ Indirekte Effekte

---

**Bilateraler Austausch nach Abschluss FHA**

Die Warenimporte steigen für die Schweiz nach Abschluss eines FHA im Durchschnitt pro Jahr um 7 Prozentpunkte – dies relativ zur Situation ohne Abkommen. Für die USA beträgt dieser Wert 2 Prozentpunkte. Des Weiteren führen der zusätzliche Dienstleistungshandel sowie das Investitionsvolumen, aber auch indirekte Effekte (z.B. angekurbelter Konsum durch stellenschaffende Effekte) zu einem vertieften bilateralen Austausch und somit zu einem volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn für beide Länder.

Quelle: Eigene Darstellung

## 4\_ Zehn strategische Empfehlungen

Die folgenden strategischen Empfehlungen richten sich primär an politische Entscheidungsträger in der Schweiz. Sie haben es in der Hand, ob ein FHA mit den USA innenpolitisch abgestützt ist oder wie 2006 bereits in einer frühen Phase scheitert.

### **FHA als Instrument zur Reduktion der Unsicherheit**

Allgemein reduzieren FHA für Unternehmen die Unsicherheit im Handel. Dabei spielen aus Schweizer Sicht vor allem zwei Quellen der Unsicherheit eine Rolle: erstens der zunehmende Bedeutungsverlust des multilateralen Wegs (Stichwort «Schwäche der WTO»), zweitens die Ungewissheit in Bezug auf die zukünftigen Beziehungen zur wichtigsten Handelspartnerin EU (Stichwort «Institutionelles Abkommen»). Dies lässt die Bedeutung von anderen Handelspartnern steigen. Dabei ist aus Schweizer Sicht die schiere Marktgrösse der USA ein wichtiges Argument für eine stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit. FHA sind damit Rückversicherung und Auffangnetz für exportorientierte Schweizer Unternehmen.

Freihandelsabkommen sind Rückversicherung und Auffangnetz für exportorientierte Schweizer Unternehmen.

### **Strategische Empfehlung Nr. 1:**

Diversifikation und Potenzialoptimierung des bilateralen FHA-Netzes der Schweiz durch den Abschluss neuer Abkommen.

### **Rascher Abschluss als Plattform-Abkommen**

Die bisher exploratorischen Gespräche und die intensivierten Kontakte auf höchster Ebene zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten bieten ein sich bald schliessendes Zeitfenster für die Aufnahme formeller Verhandlungen über ein FHA. Denn bald dürfte in den USA der Wahlkampf um die Präsidentschaft beginnen, der am 3. November 2020 entschieden wird. Angesichts der knappen Zeit ist realistischerweise auf ein Abkommen im Sinne einer Plattform zu setzen. Mit einer darin enthaltenen Evolutivklausel kann die Weiterentwicklung abgesichert werden, so dass in den Folgejahren zusätzliche Kapitel eine Erweiterung und Vertiefung ermöglichen.

### **Strategische Empfehlung Nr. 2:**

Möglichst zeitnahe Abschluss eines FHA mit den USA und somit Schaffung einer Plattform für die spätere Erweiterung und Vertiefung.

### **FHA mit den USA als Ausdruck der Schweizer Selbständigkeit**

Die Schweiz hat es zu einem guten Teil selbst in der Hand, jetzt mit den Vereinigten Staaten einen «Deal» auszuhandeln. Ein erneutes Scheitern der Gespräche setzt die Schweiz später allenfalls unter Zugzwang, ein

Abkommen zu unterzeichnen, sollten die EU und die USA einen Deal aushandeln. Andernfalls würden Schweizer Unternehmen in den Märkten ihrer beiden wichtigsten Handelspartner gegenüber Konkurrenten signifikante Wettbewerbsnachteile erleiden (vgl. Box 7). Ein eigenes FHA wäre deshalb Ausdruck der Souveränität der Schweiz.

### Strategische Empfehlung Nr. 3:

Selbständiger Abschluss eines FHA anstelle der Anbindung an ein zukünftiges USA-EU-Abkommen.

### Vielfältige Ängste vor Freihandel – der Agrarsektor als grösster Stolperstein

Die wohl wichtigste Erkenntnis aus dem im Jahr 2006 gescheiterten Eintritt in offizielle Verhandlungen mit den USA (vgl. Kapitel 2.5) ist die Notwendigkeit eines frühzeitigen Einbezugs der verschiedenen Interessengruppen, insbesondere der Landwirtschaft, der Konsumenten und der Umweltorganisationen. Es gilt, diese bereits während der exploratorischen Gespräche einzubeziehen, um so weit wie möglich gemeinsame Lösungen und Positionen zu erarbeiten.<sup>42</sup>

Der frühzeitige Einbezug der verschiedenen Interessengruppen ist eine Notwendigkeit.

Die unterschiedlichen Interessen der Schweiz und der USA bezüglich der Liberalisierung im Agrarbereich waren damals einer der grössten Stolpersteine. Widerstand ausgelöst haben jedoch nicht allein Interessensvertreter der Landwirtschaft aus Angst vor der Aufhebung des Grenzschutzes. Opposition entstand auch von grüner Seite aufgrund von ökologischen und sozialen Bedenken (Grüne 2005 und Parlamentsdienste 2019b). Dabei standen die in der Schweiz grundsätzlich höheren Standards bezüglich Umwelt-, Konsumenten-, Tier- und Sozialschutz im Fokus. Auch Völker- und Menschenrechtsverletzungen der USA waren ein Thema (Parlamentsdienste 2019c).

Die Auswertung parlamentarischer Vorstösse – als Spiegel der öffentlichen Diskussion – zeigt, dass die Stimmen zugunsten eines FHA dann am stärksten waren, als die Schweiz aufgrund der TTIP-Verhandlungen unter Druck stand, ebenfalls eine Lösung mit den Vereinigten Staaten anzustreben. Die ablehnenden Vorstösse hingegen waren dann besonders zahlreich, als es sich abzeichnete, nun über konkrete Inhalte eines FHA sprechen zu müssen (vgl. Abbildung 12).

Dass dabei der Agrarsektor eine dominierende Rolle in der politischen Diskussion spielt, überrascht nicht. So engagieren sich mindestens 33 National- oder Ständeräte regelmässig zugunsten der Agrarwirtschaft (13,4 % aller Parlamentarier), darunter 15 Landwirte (6,1 %) (Dümmeler und Roten 2018). Im Vergleich zu seiner wirtschaftlichen Bedeutung ist der Agrarsektor (Anteil an den Beschäftigten 3,1 %, Wertschöpfungsanteil nur 0,7 %

42 Vgl. dazu auch die Motion 18.3797 von Ständerat Konrad Graber (Parlamentsdienste 2019a).

des BIP) im eidgenössischen Parlament stark überrepräsentiert. Zu den Parlamentariern gehören u.a. der Präsident und der Direktor des Schweizer Bauernverbandes.

Der Einbezug relevanter Interessengruppen ist zentral, darf aber nicht dazu führen, ihnen eine Blockademacht zuzugestehen. Ebenfalls sollten keine Zugeständnisse an inländische Akteure gemacht werden, die über die wahren Anpassungskosten an ein FHA hinausgehen. Einem Sektor wie der Schweizer Landwirtschaft, die bereits heute mit milliardenschweren Beiträgen an Steuermitteln<sup>43</sup> und Konsumentenfranken unterstützt wird, sollten keine zusätzlichen Privilegien zugestanden werden.

Im Vergleich zu seiner wirtschaftlichen Bedeutung ist der Agrarsektor im Parlament stark überrepräsentiert.

#### Strategische Empfehlung Nr. 4:

Frühzeitiger und aktiver Einbezug der relevanten inländischen Interessengruppen, insbesondere des Agrarsektors, bei Freihandelsgesprächen.

#### Nichttarifäre Handelshemmnisse abbauen

Eine Möglichkeit, insbesondere die agrarfreundlichen Interessengruppen einzubeziehen, ist die Etappierung der partiellen Marktöffnung für Agrarprodukte: Dabei werden in einem ersten Schritt die vorhandenen nichttarifären Handelshemmnisse abgebaut, um die bestehenden Handelspotenziale besser auszuschöpfen. Erst in einem zweiten Schritt kann dann eine weitere Marktöffnung erfolgen, die auch tarifäre Handelshemmnisse umfasst.<sup>44</sup>

So sollte die Schweiz mit den USA im Agrarsektor die Aufhebung von nichttarifären Handelshemmnissen wie unterschiedlichen Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen verhandeln. Als Ergebnis könnten bestimmte technische Vorschriften in den Bereichen Pflanzengesundheit, Futtermittel, Saatgut, biologische Landwirtschaft, Wein und Spirituosen, Veterinärmedizin sowie die Qualitätsnormen für Früchte und Gemüse als gleichwertig anerkannt werden. In einem gemischten Ausschuss für Landwirtschaft kann dann mindestens einmal pro Jahr die technische Umsetzung diskutiert werden.

#### Strategische Empfehlung Nr. 5:

Abbau nichttarifärer Hürden des gegenseitigen Marktzugangs zwischen der Schweiz und den USA für Agrargüter.

#### Tarifäre Handelshemmnisse: Viele Abstufungen sind möglich

Um die Konsumentenrente zu erhöhen und die volkswirtschaftlichen Kosten der Schweizer Agrarpolitik zu reduzieren, wäre ein rascher und

<sup>43</sup> Zusammen mit Norwegen und Island hat die Schweiz die am höchsten subventionierten Höfe aller OECD-Staaten (OECD 2018).

<sup>44</sup> Dieses Vorgehen schlug der Schweizer Bauernverband bereits 2009 vor, damals vor dem Hintergrund eines möglichen (später gescheiterten) FHA mit der EU über den Agrarbereich (Bravo 2009).

umfassender Freihandel besser als eine nur teilweise Öffnung (vgl. Dümmler und Roten 2018). Aus politischen Gründen erscheint aber eine Teilöffnung realistischer.

Um gegenüber den USA im Agrarbereich Konzessionen zu machen, sollte die Schweiz kreative Lösungsansätze nutzen. Es existieren diverse Hebel, die eine Teil-Liberalisierung ermöglichen, dazu gehören unter anderem:

- mehrjährige Übergangsfristen für die Marktöffnung. Rund 56 % der Landwirte sind heute über 50 Jahre alt (BFS 2019b) und würden bei langen Übergangsfristen kaum von einer partiellen Marktöffnung betroffen sein;
- das Zugestehen eines begrenzten, zusätzlichen Kontingents an die USA, zu dem zollfrei in die Schweiz importiert werden kann;
- gezielte Zollsenkungen für bestimmte Agrarprodukte als Konzession, wofür im Gegenzug für die Schweiz sensible Produkte vom Freihandel (vorerst) ausgenommen werden;
- die Differenzierung auf Produktebene, also z.B. der Freihandel mit verarbeiteten Maisprodukten statt mit unverarbeitetem Mais;
- die Ausdehnung der nicht bewirtschafteten Perioden im Dreiphasensystem (saisonaler Grenzschutz) für Früchte und Gemüse (vgl. Swisscofel 2018).

Dass kreative Lösungsansätze erfolgreich sein können, zeigt das Beispiel Südkoreas (vgl. Box 9). Die Schweiz sollte die verschiedenen Möglichkeiten eines partiellen Freihandels mit Agrargütern aktiv nutzen, um ein Scheitern der Diskussionen innenpolitisch wie auch in den Verhandlungen mit den USA zu vermeiden.

Es existieren diverse Hebel, die eine Teil-Liberalisierung des Agrarsektors ermöglichen.

#### Box 9

#### Das Beispiel USA-Südkorea – eine Vorlage für die Schweiz?

*Dass die USA einer Teil-Liberalisierung nicht grundsätzlich negativ gegenüberstehen, zeigt sich beispielhaft am FHA mit Südkorea. Die Hälfte des kultivierten Bodens in Südkorea wird für die Reisproduktion verwendet, 56,6 % aller Höfe produzieren Reis, der Selbstversorgungsgrad liegt bei 102,5 % (MoA 2017).<sup>45</sup> Auf Beharren Südkoreas wurde Reis vom Freihandel ausgenommen, im Gegenzug wurde vereinbart, den bestehenden 40%-Zollsatz für Fleisch über 15 Jahre zu senken (NYT 2007).*

*Für die USA von grösserer Bedeutung als der Freihandel mit Reis war aufgrund des Handelsbilanzdefizits der Zollabbau für Automobile. Die Schweiz sollte daher ausloten, welche Bereiche für die USA wichtiger sind als der Freihandel mit spezifischen, für die Schweiz bedeutenden Agrarprodukten, um bei Verhandlungen interessante Lösungsvorschläge bereitzubehalten.*

---

45 Der Landwirtschaftssektor Südkoreas ist nicht nur absolut, sondern auch relativ grösser als derjenige der Schweiz. Der Anteil am BIP beträgt 1,8 %, der Anteil der Beschäftigten 4,9 % (MoA 2017). Die Produktionsmengen wie auch die Anzahl Höfe sind jedoch im Sinken begriffen.

## Strategische Empfehlung Nr. 6:

Nutzung kreativer Lösungsansätze für eine etappierte Öffnung des Agrarmarktes gegenüber den USA durch Zollabbau.

### Wichtige Rolle der Nachfrage – insbesondere bei Agrargütern

Bei der Diskussion über Freihandel mit Agrargütern darf die Betrachtung der Nachfrageseite nicht vernachlässigt werden. Denn auch im Konsumgütermarkt ist es in der Regel nicht das Angebot, das sich die Nachfrage schafft, sondern die Konsumenten entscheiden aufgrund ihrer Präferenzen.

Spezielle Präferenzen (z.B. für im Inland hergestellte Waren) können die grundsätzlich handelschaffende Wirkung eines FHA begrenzen. Trotz einer möglichen Preisreduktion ausländischer Produkte, die aus den tieferen Handelskosten resultiert, kommt es nicht zwingend zu einer Änderung des Konsums.

Dies ist insbesondere in Zusammenhang mit dem Schweizer Fleischmarkt relevant: Auch wenn Fleischprodukte aus den USA durch eine Liberalisierung günstiger würden, bedeutet dies nicht zwingend, dass die inländische Nachfrage für Schweizer Produkte nachlassen würde. Denn gerade bei Fleischprodukten präferieren viele Konsumenten in der Schweiz die inländischen gegenüber den ausländischen Produktionsstandards. Schweizer Produzenten sollten – sie rühmen sich werbewirksam seit Jahrzehnten, ausländischen Produkten überlegen zu sein – keine Bedenken gegenüber ausländischer Konkurrenz haben.

Bei Fleischprodukten präferieren viele Schweizer Konsumenten die inländischen gegenüber den ausländischen Produktionsstandards.

### Importkonkurrenz versus Einkaufstourismus

Das Konsumentensegment in der Schweiz, das für die Kaufentscheidung ausschliesslich auf den Preis der Lebensmittel abstellt, hat bereits heute eine Alternative zu Produkten der hiesigen Landwirtschaft. Der Einkaufstourismus<sup>46</sup> für Lebensmittel beträgt gemäss Schätzungen rund 2,8 Mrd. Fr. pro Jahr (Dümmler und Roten 2018). Die von Bauernvertretern befürchteten «Billig-Importe» bei Abschluss eines FHA dürften deshalb eher dem Einkaufstourismus und nicht der inländischen Produktion Konkurrenz machen.

Anders sieht es bei Importen von Spezialitätenprodukten aus: Sie dürfen nicht nur einmalig sein, sondern erhöhen die Auswahl für die inländischen Konsumenten und sind keine direkte Konkurrenz für Schweizer Erzeugnisse. Aber in einem Land, in dem sogar tropische Früchte – die im agrarindustriellen Massstab nicht in der Schweiz wachsen – mit Importzöllen belegt werden, hat eine solche Argumentation im politischen Prozess erfahrungsgemäss einen schweren Stand. Es wird darauf beharrt, dass ein Konsument in der Schweiz bei freier Einfuhr von z.B. Bananen weniger einheimische Äpfel essen würde. Bananen werden als Substitut

<sup>46</sup> In der Schweiz wird damit der Grosseinkauf im grenznahen Ausland bezeichnet. Der Grund sind die im Ausland teils massiv tieferen Preise für Lebensmittel sowie viele weitere Konsumgüter des täglichen Bedarfs.

zu Äpfeln angesehen, den Konsumenten wird so indirekt der Menüplan diktiert.

### **Mehrwert durch Produktdifferenzierung als Schlüssel**

Spezialisierung und Differenzierung durch eine den inländischen Präferenzen besser entsprechende Produktionsmethode ist eine erfolgversprechende Strategie, um gegen Importkonkurrenz bestehen zu können. So könnten sich mehr Schweizer Hersteller als heute auf die Produktion von biologisch angebauten Lebensmitteln spezialisieren.<sup>47</sup> Denkbar sind Angebote von Produkten aus pestizid- oder gentechfreier Herstellung, die Fleischerzeugung mit besonders tierfreundlicher Haltung und/oder Schlachtung, eine stark eingeschränkte Verwendung von Antibiotika oder der Verzicht auf den Zusatz von Hormonen.

Die Schweizer Landwirtschaft muss ihre Wertschöpfung erhöhen, indem sie erkennbare Mehrwerte für die Konsumenten schafft. Labels und die aus eigenem Antrieb verbesserte Deklaration von Herkunft und Produktionsmethoden schaffen dafür eine wichtige Grundlage. Die Schweiz hat deshalb auch ein offensives Interesse bei den geschützten Ursprungsbezeichnungen sowie geografischen Angaben.

Spezialisierung und Differenzierung ist eine erfolgversprechende Strategie, um gegen Importkonkurrenz bestehen zu können.

### **Strategische Empfehlung Nr. 7:**

Stärkung der Konsumentensouveränität durch klare, lückenlose Deklaration von Herkunft und Produktionsmethoden bei Agrargütern.

### **Auf das Innovationspotenzial vertrauen**

Mehr Wettbewerb zwingt Produzenten mit relativ hohen Kostenniveaus zu Innovationen. Der Agrarsektor hat dafür grosses Potenzial. Dies zeigte sich beispielsweise bei der schrittweisen Öffnung des Käsemarktes gegenüber der EU (vgl. Dümmler und Roten 2018). Es entstanden neue Sorten und Marken, bestehende wurden intensiver gepflegt. Gepaart mit dem Schutz von Herkunftsbezeichnungen haben sich Exportchancen eröffnet, die Schweizer Betriebe erfolgreich wahrgenommen haben.

Unter anderem im Bereich der Milchprodukte liessen sich durch eine stärkere Vertretung der offensiven Interessen in Freihandelsgesprächen neue Märkte erschliessen. Denn auch im amerikanischen Markt gibt es Kundensegmente, die bereit sind, für höherwertige Produkte wie Käse und Schokolade mehr zu bezahlen. Von der Strategie, ein zahlungskräftiges Kundensegment in speziellen Nischen zu bedienen, wie dies zahlreiche KMU vorexerziert haben, kann der Agrarsektor lernen.

<sup>47</sup> Zwischen der Schweiz und den USA besteht bereits ein Arrangement, das die gegenseitige Anerkennung der Standards für Bio-Produkte regelt. Mit dieser Äquivalenzbestimmung haben Schweizer Produzenten vereinfachten Zugang zum wachsenden US-Markt für Bio-Produkte (*Bundesrat 2015*).

### Strategische Empfehlung Nr. 8:

Zulassen von Wettbewerb durch Importkonkurrenz und Vertrauen in das Innovationspotenzial der Schweizer Produzenten.

#### Schaffung eines Kontingents für Arbeitskräfte

Um die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA weiter zu festigen und Direktinvestitionen attraktiver zu machen, sollten die beiden Länder gegenseitig ein gesondertes jährliches Kontingent für Arbeitskräfte schaffen, die bei Vorliegen eines Arbeitsvertrages rasch und unkompliziert immigrieren könnten.

Heute fallen Arbeitskräfte aus den USA in der Schweiz unter das sogenannte Drittstaatenkontingent (im Unterschied zur Personenfreizügigkeit mit der EU und den Efta-Staaten). 2019 stehen schweizweit insgesamt 8500 dieser Drittstaaten-Bewilligungen zur Verfügung (EJPD 2018). Ein zusätzliches Kontingent für amerikanische Arbeitskräfte könnte helfen, den Fachkräftemangel zu reduzieren.

Schweizer benötigen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in den USA ein Visum und fallen unter die Kontingente je Visakategorie. Das Prozedere zur Erlangung der Visa könnte vereinfacht werden, beispielsweise indem Schweizer Arbeitskräften – wie Kanadiern oder Mexikanern – eine dem TN-Visum (Treaty Nafta) entsprechende Arbeitsbewilligung ausgestellt würde.

Ein zusätzliches Kontingent für amerikanische Arbeitskräfte könnte helfen, den Fachkräftemangel zu reduzieren.

### Strategische Empfehlung Nr. 9:

Schaffung eines gesonderten Kontingents für den Austausch von Arbeitskräften zwischen der Schweiz und den USA.

#### Schutz des geistigen Eigentums als Zankapfel

Die USA attestieren der Schweiz einen hohen Standard im Schutz des geistigen Eigentums,<sup>48</sup> dennoch ist sie seit Jahren auf der «watch list» des USTR (2019a). Der Hauptgrund ist die Online-Piraterie. Der Schweiz wird vorgeworfen, zu wenig gegen – in amerikanischen Augen – illegale Downloads von urheberrechtlich geschütztem Material wie Filmen, Musik und Büchern zu tun.

Gegenwärtig ist die Revision des Schweizer Urheberrechtsgesetzes in der politischen Bereinigung, die beiden Kammern räumen letzte Differenzen aus. Dabei sollen Massnahmen, die sich gegen illegale Anbieter urheberrechtlich geschützten Materials richten, verstärkt werden, die Konsumenten aber auch weiterhin rechtlich nicht verfolgt werden. Ob dies den amerikanischen Interessen genügt, wird sich zeigen.

Grundsätzlich ist fraglich, ob im Zeitalter von Streamingdiensten mit Flat Rates für den unbeschränkten Konsum von Medien dem illegalen

48 «Generally, Switzerland provides high levels of intellectual property (IP) protection and enforcement» (USTR 2019a, S. 75).

Download noch die gleiche Bedeutung beigemessen werden muss wie vor einigen Jahren. Das Problem dürfte sich massiv verringert haben.

#### **Strategische Empfehlung Nr. 10:**

Quantifizierung des wahren Problems von Urheberrechtsverletzungen im Zeitalter von Streaming.

#### **Fazit: Die historische Chance nutzen**

Grundsätzlich sollte der Abschluss eines Freihandelsabkommens gelingen. Die Schweiz und die USA teilen weitgehend die gleichen Grundwerte bezüglich Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft (Kim, Miller und Feulner 2018). Die Themen Menschenrechte, Arbeitsbedingungen und Lohn sowie die Einhaltung der Umweltschutzbestimmungen sind im Vergleich zu manch anderen FTA-Verhandlungen, etwa mit asiatischen Ländern, von untergeordneter Bedeutung. Auch die im bilateralen Verhältnis zur EU von einzelnen Parteien als schwierig bezeichneten Themen wie Personenfreizügigkeit, Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen spielen bei einem FTA mit den USA aus Schweizer Sicht keine Rolle.

Die Ausgangslage im Vergleich zu 2006 ist heute eine andere. Das globale Umfeld hat sich fundamental geändert. Die Stichworte lauten «Schwäche des Multilateralismus», «Handelskriege» und «Aufstieg Chinas». Die bilateralen Themen zwischen der Schweiz und den USA haben sich weiterentwickelt, das Bankgeheimnis ist Geschichte, und für den schrumpfenden Schweizer Agrarsektor<sup>49</sup> können kreative Lösungen für eine etappenweise Öffnung gefunden werden.

Wird eine Einigung gefunden, profitieren sowohl die Schweiz als auch die USA von einem FTA. Die historische Chance ist jetzt zu nutzen – die beiden Länder sollten nicht noch einmal 13 Jahre zuwarten.

Die Schweiz und die USA teilen weitgehend die gleichen Grundwerte bezüglich Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft.

---

<sup>49</sup> Seit 2006 hat die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in der Schweiz um über 19 % auf 50 852 (2018) abgenommen (BFS 2019a).

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Steigende Bedeutung Chinas (inkl. Hongkong) im Welthandel	14
Abbildung 2: Die USA – der zweitwichtigste Handelspartner der Schweiz	16
Abbildung 3: Top-5-Handelspartner ohne Freihandelsabkommen (FHA) mit der Schweiz	17
Abbildung 4: Zunehmender Warenhandel zwischen der Schweiz und den USA	20
Abbildung 5: US-Importe aus der Schweiz nach Produktgruppen	21
Abbildung 6: Schweizer Importe aus den USA nach Produktgruppen	22
Abbildung 7: Durchschnittlicher Schweizer Zoll auf Importen aus den USA	23
Abbildung 8: Stark wachsende Ausgaben für Dienstleistungen aus den USA	24
Abbildung 9: Dienstleistungsimporte der Schweiz aus den USA – F&E und Lizenzgebühren	25
Abbildung 10: Dienstleistungsimporte der USA aus der Schweiz – Versicherungen und Lizenzgebühren	26
Abbildung 11: Hohe Direktinvestitionen der Schweiz in den USA	27
Abbildung 12: Parlamentarische Vorstösse zum Thema Freihandel Schweiz-USA	31
Abbildung 13: Schweiz – handelsschaffende Wirkung von FHA	34
Abbildung 14: Schweiz – importierte Produktgruppen nach Inkraftsetzung des FHA	35
Abbildung 15: USA – handelsschaffende Wirkung von FHA	36
Abbildung 16: Arbeitsschaffendes Potenzial der wirtschaftlichen Verflechtungen Schweiz-USA	44
Abbildung 17: Aufteilung der Wohlfahrtszunahme aufgrund FHA in einzelne Komponenten	45
Tabelle 1: Top-10-Agrargüter-Exporte der USA	37
Tabelle 2: Top-10-Agrargüter-Exporte der Schweiz	39

## Box-Verzeichnis

Box 1: FHA mit den USA oder China? Bestandsschutz für die Schweiz	15
Box 2: Informationen zur Methodik und den verwendeten Daten	18
Box 3: Wer bezahlt den Zoll?	22
Box 4: Konzepte des letztlich vs. unmittelbar berechtigten Investors	27
Box 5: Wirtschaftstheoretische Einschätzung des Merkantilismus	28
Box 6: Die Zahlungsbilanz kurz erklärt	29
Box 7: Mögliche Auswirkungen der TTIP für die Schweiz	31
Box 8: Handelsschaffung und Handelsumlenkung	33
Box 9: Das Beispiel USA-Südkorea – eine Vorlage für die Schweiz?	49

## Literatur

- Agristat (2018): Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung 2017. <https://www.sbv-usp.ch/de/services/agristat/statistiken/pflanzenbau/>. Zugriff 23.07.2019.
- Armasuisse (2018): Kompensationsgeschäfte in der Schweiz. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern. [https://www.ar.admin.ch/content/ar-internet/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/\\_jcr\\_content/contentPar/download-list/downloadItems/367\\_1548332792574.download/infografik\\_offset\\_de.pdf](https://www.ar.admin.ch/content/ar-internet/de/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/_jcr_content/contentPar/download-list/downloadItems/367_1548332792574.download/infografik_offset_de.pdf). Zugriff 09.07.2019.
- Balestrieri, Emanuela (2014): Transatlantic Value Chains with Swiss Participation and Rules of Origin – Is Trade Creation dominating Trade Diversion? Geneva. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/35612.pdf>. Zugriff 30.06.2019.
- BEA, Bureau of Economic Analysis (2019): Data by Place. <https://www.bea.gov/data/by-place-us-and-the-world>. Zugriff 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018): Statistik der Unternehmensgruppen. Neuenburg. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/stagre.html>. Zugriff 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Anzahl Betriebe. Neuenburg. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/strukturen.assetdetail.8346744.html>. Zugriff 22.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Anteil der Bewirtschafter/innen nach Altersklassen. Neuenburg. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/soziale-aspekte.assetdetail.8346768.html>. Zugriff 22.07.2019.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2018): Agrarbericht 2018. Bern. <https://www.agrarbericht.ch>. Zugriff 23.07.2019.
- Bravo, Heidi (2009): Freihandelsabkommen und ihre Wirkung aus Sicht der schweizerischen Landwirtschaft. In: Die Volkswirtschaft – Plattform für Wirtschaftspolitik, 01.10.2009. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2009/10/bravo/>. Zugriff 17.07.2019.
- Bundesrat (2015): Arrangement zwischen der Schweiz und den USA erleichtert Handel mit Bio-Produkten. Bern. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58078.html>. Zugriff 17.07.2019.
- Dümmler, Patrick und Kienast, Kevin (2016): Handel statt Heimatschutz. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/handel-statt-heimatschutz/>. Zugriff 05.07.2019.
- Dümmler, Patrick und Schnell, Fabian (2017): Keine Angst vor Defiziten! Ungleichgewichte im Aussenhandel sind in der Regel kein Alarmzeichen. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/keine-angst-vor-defiziten/>. Zugriff 06.08.2019.
- Dümmler, Patrick und Roten, Noémie (2018): Eine Agrarpolitik mit Zukunft. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/fuer-eine-agrarpolitik-mit-zukunft/>. Zugriff 05.07.2019.
- Dümmler, Patrick (2019): Vom Castelgrande Richtung Westen. Schweiz – USA: Wer Freihandel will, muss sich öffnen. Avenir Suisse, Zürich. <https://www.avenir-suisse.ch/freihandel-schweiz-usa-blick-vom-castelgrande-richtung-westen/>. Zugriff 06.08.2019.

- Economiesuisse (2015): TTIP und seine Bedeutung für die Schweiz. Dossierpolitik, Zürich. <https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/ttip-und-seine-bedeutung-fuer-die-schweiz>. Zugriff 07.07.2019.
- EJPD, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2018): Bundesrat legt Kontingente 2019 für Erwerbstätige aus Drittstaaten und Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA fest. Bern. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-09-280.html>. Zugriff 10.07.2019.
- EU-Kommission (2018): Präsidenten Juncker und Trump nähern sich im Handelsstreit an. [https://ec.europa.eu/germany/news/20180726-juncker-trump\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180726-juncker-trump_de). Zugriff 05.07.2019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019a): Auto (Personenwagen). <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-private/strassen--und-wasserfahrzeuge/einfuhr-in-die-schweiz/auto--personenwagen-.html>. Zugriff 15.07.2019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019b): Swiss-Impex. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Zugriff 15.06.2019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019c): Tares – schweizerischer Gebrauchstarif. [https://xtares.admin.ch/tares/login/loginFormFiller.do?sessionId=vs8bfG7Y\\_WdFcO-QTVxkxndu30hV6EymBb\\_Z5LBcVlrv72bXmee41!342684490](https://xtares.admin.ch/tares/login/loginFormFiller.do?sessionId=vs8bfG7Y_WdFcO-QTVxkxndu30hV6EymBb_Z5LBcVlrv72bXmee41!342684490). Zugriff 24.07.2019.
- Futurezone (2019): Wie würden US-Zölle auf EU-Autos die Autoindustrie treffen? Acht Fragen und Antworten. <https://futurezone.at/b2b/wie-wuerden-us-zoelle-auf-eu-autos-die-autoindustrie-treffen-acht-fragen-und-antworten/400411343>. Zugriff 15.07.2019.
- Grüne (2005): Nein zu Freihandelsabkommen Schweiz-USA. <https://gruene.ch/medienmitteilungen/nein-zu-freihandelsabkommen-schweiz-usa>. Zugriff 09.07.2019.
- Hufbauer, Gary Clyde und Baldwin, Richard E. (2006): The Shape of a Swiss-US Free Trade Agreement. Policy Analyses in International Economics. Washington, D.C.
- IMF, International Monetary Fund (2019): World Economic Outlook Database. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>. Zugriff 11.07.2019.
- Kim, Anthony, Miller, Terry und Feulner, Edwin J. (2018): It's Time for a Free Trade Agreement with Switzerland. Issue Brief, No. 4898. The Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/trade/report/its-time-free-trade-agreement-switzerland>. Zugriff 31.07.2019.
- Legge, Stefan, Lukaszuk, Piotr und Föllmi, Reto (2019): Freihandelsabkommen USA-Schweiz – Empirische Auswertung und Einschätzungen. Arbeitsnotiz, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- MoA, Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, Republic of Korea (2017): History, Challenges and Ways Forward.
- Mofcom, Ministry of Commerce of the People's Republic of China (2019): Free Trade Agreements. <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>. Zugriff 01.07.2019.
- NYT, The New York Times (2007): South Korea/US – FTA jumps major hurdles, faces others. <https://www.nytimes.com/2007/04/03/news/03iht-oxan.0403.5124955.html>. Zugriff 07.07.2019.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2019a): Die Schweiz muss sich gegen Handelskonflikte schützen – mit mehr Abkommen. Zürich. <https://www.nzz.ch/meinung/die-schweiz-muss-sich-gegen-handelskonflikte-schuetzen-mit-mehr-abkommen-ld.1475899>. Zugriff 07.07.2019.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2019b): Kampfjet-Kauf: 100 Prozent Gegengeschäfte sind laut Experte kaum realisierbar. Zürich. <https://www.nzz.ch/schweiz/kampfjets-experte-kritisiert-die-vorgaben-zu-den-gegengeschaeften-ld.1478768>. Zugriff 22.07.2019.

- OECD, Organisation of Economic Co-operation and Development (2018): Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018. Paris. <https://www.oecd.org/tad/policynotes/monitoring-4-pager-2018.pdf>. Zugriff 07.07.2019.
- Parlamentsdienste (2019a): Geschäftsdatenbank Curia Vista. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>. Zugriff 05.07.2019.
- Parlamentsdienste (2019b): Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den USA. Ökologische und soziale Dimension. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20053906>. Zugriff 09.07.2019.
- Parlamentsdienste (2019c): Keine Sonderbehandlung für die USA. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20053842>. Zugriff 09.07.2019.
- Proviande (2019): Der Fleischmarkt im Überblick 2018. Bern.
- Schweizer Botschaft (2017): Switzerland's Economic Footprint in the United States – Creating Jobs and Supporting the U.S. Economy. Washington, D.C.
- Schweizer Botschaft (2019): Why a U.S.-Swiss free trade agreement is attractive for the United States. Washington, D.C.
- SHRM, Society for Human Resource Management (2017): 2017 Human Capital Benchmarking Report. Alexandria VA. <https://www.shrm.org/hr-today/trends-and-forecasting/research-and-surveys/Documents/2017-Human-Capital-Benchmarking.pdf>. Zugriff 07.07.2019.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2016): Direktinvestitionen 2016. [https://www.snb.ch/de/mm/r/referenz/Direktinvestitionen\\_2016/source/Direktinvestitionen\\_2016\\_12.de.pdf](https://www.snb.ch/de/mm/r/referenz/Direktinvestitionen_2016/source/Direktinvestitionen_2016_12.de.pdf). Zugriff 19.07.2019.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2019a): Aussenwirtschaft. [https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/doc/explanations\\_aube](https://data.snb.ch/de/topics/aube#!/doc/explanations_aube). Zugriff 07.07.2019.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2019b): Zinssätze, Renditen und Devisenmarkt. [https://data.snb.ch/de/topics/ziredev#!/cube/devkua?fromDate=2000&toDate=2018&dimSel=DI\(USD1\)](https://data.snb.ch/de/topics/ziredev#!/cube/devkua?fromDate=2000&toDate=2018&dimSel=DI(USD1)). Zugriff 07.07.2019.
- Soja Netzwerk Schweiz (2019): Produktion und Handel. <https://www.sojanetzwerk.ch/soja/#p-produktion-und-handel>. Zugriff 23.07.2019.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2019a): Stadler Rail goes America – Peter Spuhler baut Züge im Autoland USA. SRF Eco vom 27.5.19. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/stadler-rail-goes-america-peter-spuhler-baut-zuege-im-autoland-usa>. Zugriff 07.07.2019.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2019b): Grosse Modernisierung – Amherd will Armee-Budget auf fast 6 Milliarden aufstocken. 10vor10 vom 24.6.19. <https://www.srf.ch/news/schweiz/grosse-modernisierung-amherd-will-armee-budget-auf-fast-6-milliarden-aufstocken>. Zugriff 07.07.2019.
- Swisscofel (2018): Leitfaden Importregelung Früchte und Gemüse – Bewirtschaftete Zeiträume, Zolltarifnummern und Zollansätze (sog. Violetter Leitfaden). Bern. <http://www.swisscofel.ch/wAssets/docs/news/Leitfaden-2019.pdf>. Zugriff 17.07.2019.
- Swissmem (2018): Offsetgeschäfte – Position der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie. Zürich. [https://www.swissmem.ch/fileadmin/user\\_upload/Swissmem/Positionspapiere/Positionspapiere%20deutsch/2016/PP\\_Offset-geschaefte\\_d.pdf](https://www.swissmem.ch/fileadmin/user_upload/Swissmem/Positionspapiere/Positionspapiere%20deutsch/2016/PP_Offset-geschaefte_d.pdf). Zugriff 22.07.2019.
- USITC, United States International Trade Commission (2019): Trade Reports. <https://data-web.usitc.gov/>. Zugriff 01.07.2019.
- USTR, Office of the United States Trade Representative (2018a): 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>. Zugriff 05.07.2019.

- USTR, Office of the United States Trade Representative (2018b): Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 05/30/19 Text. [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32\\_Exceptions\\_and\\_General\\_Provisions.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/32_Exceptions_and_General_Provisions.pdf). Zugriff 17.07.2019.
- USTR, Office of the United States Trade Representative (2019a): 2019 Special 301 Report. [https://ustr.gov/sites/default/files/2019\\_Special\\_301\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Special_301_Report.pdf). Zugriff 19.07.2019.
- USTR, Office of the United States Trade Representative (2019b): Free Trade Agreements. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>. Zugriff 01.07.2019.
- Viner, Jacob (1950): The customs union issue. Carnegie Endowment for International Peace.
- WBF, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2019): Exploratorische Handelsgespräche mit den USA. <https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/themen/arbeitsplaetze/freihandel/exploratorische-handelsgespraechemit-den-usa.html>. Zugriff 05.07.2019.
- WEF, World Economic Forum (2019): The Global Risks Report 2019. Genf. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>. Zugriff 19.07.2019.
- Wirtschaftsdienst (2014): Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 94. Jahrgang, Heft 7, S. 459–478. <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2014/7/investitionsschutz-abkommen-mehr-rechtssicherheit-oder-verzicht-auf-souveraenitaet/>. Zugriff 07.07.2019.
- WITS, World Integrated Trade Solution (2019): Bulk Data Download. <https://wits.worldbank.org/module/ALL/sub-module/ALL/reporter/ALL/year/ALL/tradeflow/ALL/pagesize/50/page/1>. Zugriff 11.07.2019.
- WTI, World Trade Institute (2014): Potential Impacts of a EU-US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. University of Bern. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/35611.pdf>. Zugriff 30.06.2019.
- WTO, World Trade Organization (2019): Regional Trade Agreements. <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Zugriff 01.07.2019.

avenir suisse

**Zürich**

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

**Lausanne**

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

[info@avenir-suisse.ch](mailto:info@avenir-suisse.ch)

