

ENTWURF Arbeitspapier

06.08., ergänzt am 12.12.2020

Vertraulich

Massnahmen zur Förderung der Exportwirtschaft in der Pandemie

Handlungsempfehlungen an die Politik

1 Schweizer Politik unter grossem Handlungsdruck

Die Weltwirtschaft durchlebt einen historischen Einbruch. Die WTO rechnet mit einem Einbruch des Welthandels um 13 bis 32 Prozent. Davon ist auch die Exportnation Schweiz stark betroffen und die Unsicherheit bleibt in den kommenden Quartalen hoch.

Aufgrund der starken internationalen Ausrichtung und globalen Vernetzung der Schweizer Wirtschaft steht auch die Aussenwirtschaftspolitik vor grossen Herausforderungen und unter grossem Handlungsdruck.

Es gilt, die richtigen Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise zu treffen und schädliche Massnahmen zu vermeiden. Die Massnahmen sind auf drei Phasen aufgeteilt:

Phase 1: Akute Lage mit Einbruch der Weltwirtschaft

Phase 2: Talsohle der Weltwirtschaft

Phase 3: Wiederbelebung der Weltwirtschaft

Die zeitliche Abfolge der drei Phasen ist momentan sehr unsicher. Es ist davon auszugehen, dass sich Asien, Europa und Amerika nicht synchron entwickeln werden. Zudem ist mit grossen Unterschieden bei den einzelnen Exportbranchen zu rechnen. Folgende Grundannahmen werden getroffen, um daraus Massnahmen für die drei Phasen abzuleiten:

1. Es ist von einem fließenden Übergang zwischen den einzelnen Phasen mit regionalen und branchenbezogenen Unterschieden auszugehen.
2. Szenarien mit Rückschlägen sind zu beachten.
3. Im Moment besteht eine grosse Unsicherheit über die Entwicklung unserer Aussenwirtschaft in den nächsten drei Jahren.
4. Für die Umsetzung der notwendigen aussenwirtschaftspolitischen Massnahmen ist eine situative Neubeurteilung zu empfehlen.

2 Aussenwirtschaftspolitische Krisenbewältigung in drei Phasen

2.1 Phase 1: Akute Lage mit Einbruch der Weltwirtschaft

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat zu einem starken Einbruch der Weltwirtschaft geführt. Der Lockdown in vielen Ländern hat zu Beginn die Stabilität wichtiger globaler Wertschöpfungsketten und den Zugang zu Absatz- und Zuliefermärkten bedroht. Im Zentrum der Massnahmen stehen deshalb Fragen der Versorgungssicherheit, Probleme im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr sowie die grösstmögliche kurzfristige Planungs-, respektive Handlungsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft. Die Geldpolitik ist nicht Gegenstand dieses Papiers. Es ist jedoch klar, dass die Exportwirtschaft von der SNB Massnahmen gegen ein Überschiessen des Frankenkurses erwartet. Die Schweiz hat die akute Lage zwischen März und Ende Mai 2020 gut überstanden. Wichtige Märkte befinden sich jedoch weiterhin in einer akuten Lage. Die zweite Welle seit Oktober 2020 wird die Erholung der Weltwirtschaft je nach weiterer Entwicklung bremsen
Kursiv dargestellte Massnahmen befinden sich bereits in der Umsetzung.

Was in Phase 1 wichtig ist:

- **Erhalt der Produktionsfähigkeit** der stark international vernetzten Schweizer Wirtschaft. Die **Zuverlässigkeit** der Schweizer Unternehmen ist als USP zu «verkaufen». Insgesamt ergeben sich folgende Massnahmen:
 - **Produktion:** Vermeidung von Betriebsschliessungen unter Berücksichtigung gesundheitspolitischer Erfordernisse (Firmen, welche die Gesundheitsvorschriften des BAG einhalten, sollen ihren Betrieb aufrechterhalten dürfen, situative Anpassung der Massnahmen im Lichte gemachter Erfahrungen).
 - **Exportversicherung:** *Erhöhung des Deckungsgrads, Senkung der inländischen Wertschöpfungsschwelle, rasche Bearbeitung der Anträge¹*
 - **S-GE:** *Extrakredit S-GE zur Vorbereitung der Massnahmen ab Phase 2.*
 - **Prävention:** Verbesserung der Resilienz der Exportwirtschaft (Beschaffung Schutzmaterial und Tests) und internationaler Wertschöpfungsketten (Vereinfachung der Prozesse bei der Grenzüberschreitung)
- **Störungsfreier grenzüberschreitender Warenverkehr:**
 - *Physische und «virtuelle» Priorisierung des gesamten Güterverkehrs durch Green Lanes, insbesondere aber für Medizinprodukte, Pharma, Nahrungsmittel sowie Produkte des dringenden täglichen Bedarfs, beim Grenzübertritt (inkl. Zwischenprodukte, erforderliche Maschinen und relevante Komponenten, z.B. Verpackungsmaterial)*
 - *Damit einhergehende physische Priorisierung der Personen, welche für einen störungsfreien grenzüberschreitenden Warenverkehr kritisch sind (grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen für Industriegüter), insbesondere aber des Personals im Gesundheitswesen, der Mitarbeiter von Blaulichtorganisationen sowie der Berufsgruppen, die in Industrien tätig sind (inkl. Pharma, Medizintechnik), welche Produkte des täglichen Bedarfs herstellen oder in der Schweiz in Verkehr setzen. Hier ist Flexibilität notwendig, da viele Teile der Industrie und Dienstleistungen systemisch relevant sind für die Versorgung.*
 - *Sofern nötig (z.B. bei verstärkten Kontrollen) rascher Kapazitätsausbau beim Zollpersonal zur Vermeidung von Störungen und Verzögerungen im Grenzverkehr*
 - *Sicherstellung der Logistik (z.B. Überbrückungskredite für Transportunternehmen im Land-, Luft- und Seeverkehr im Personen- und Frachtbereich); sofern nötig rascher*

¹ *Kursiv dargestellte Massnahmen befinden sich bereits in der Umsetzung.*

Kapazitätsausbau durch teilweise Abschaffung Nachtfahrverbot und Ausdehnung der Betriebszeiten an allen Flughäfen sowie Flexibilisierung der Arbeitszeiten (z.B. LKW-Fahrer/-innen)

- Luftverkehr: Festhalten an der geltenden Luftfahrtpolitik und Sicherung der Infrastrukturen des Luftverkehrs (SIL), massvolle Einführung von Umweltabgaben (bestenfalls Verzicht), Staatsunternehmen sollten erlittene Verluste nicht auf Verkehrsträger abwälzen.
- **Luftverkehr: Einführung von Schnelltests zur Sicherstellung der Einreise und Rückreise in Absprache mit den wichtigsten Reisedestinationen.²**
- **Geschäftsreiseverkehr: Vermehrter Einsatz von Schnelltests als Ersatz/Ergänzung der Quarantäneregeln.**
- Falls nötig, rasche diplomatische Offensive bei Exportbeschränkungen anderer Staaten und zur Deblockierung von Produkten, die für den Import in die Schweiz bestimmt sind.

— **Europapolitik:**

- **Dringlich, Medizintechnik: Lösung mit der EU betreffend MDR-Inkraftsetzung, um Versorgungssicherheit zu gewährleisten (EU hat kurzfristige Verschiebung auf 2021 beschlossen)**
- Enger Austausch mit wichtigen Handelspartnern, insb. EU-Staaten (Vermeidung neuer Handelshürden ggü. Schweizer Firmen)
- **Textilwirtschaft:** Verhandlungen mit der EU über eine rasche Einführung und Anwendung der PEM-Regeln

— **Wirtschaftsdiplomatie:**

- Sicherstellung konsularischer Dienstleistungen durch Schweizer Auslandvertretungen für Schweizer Unternehmen im Ausland
- Intervention gegen protektionistische Massnahmen (z.B. Türkei, Saudi-Arabien bei Uhren)
- *Falls nötig, rasche diplomatische Offensive bei Exportbeschränkungen anderer Staaten und zur Deblockierung von Produkten, die für den Import in die Schweiz bestimmt sind.*

— **Monitoring:**

- Zeitgleiche statistische Erfassung ausländischer Massnahmen, welche die Interessen der Schweizer Aussenwirtschaft schädigen (Stichwort Neus Instrument Global Trade Alert)
- Intensivierung des Austausches zwischen Bund und Wirtschaft (qualitative Daten, zeitnahe Erfassung von problematischen Entwicklungen in der Aussenwirtschaft)

— **Administrative und finanzielle Entlastung in der Schweiz:**

- Abschaffung der Industriezölle per 1.1.2022
- Zollrecht: Ausdehnung der Frist zur generellen nachträglichen Korrektur von Zolldaten bei der Einfuhr (heutige Frist mit 60 Tagen ist zu kurz, Reform der provisorischen Veranlagung).
- Digitalisierung von Zollverfahren und Vereinfachung bestehender digitaler Prozesse (z.B. Ausfuhrverzollung)
- Ratifizierung PEM-Konvention
- Unbürokratische Erteilung von Ausnahmegewilligungen für den Einsatz ausländischer Mitarbeiter von Schweizer Firmen und dringend benötigter Arbeitskräfte
- *Zahlungsaufschub für steuerliche Abgaben (Zölle, MwSt. etc.)*
- Vereinfachungen bei administrativen Verfahren im Zollbereich (z.B. Zulässigkeit von Formulkopien und Scans)

² Eingefettete Sätze in blau sind neu

- Temporäre Aufhebung sämtlicher Lokalisierungsvorschriften iZm öffentlichen Aufträgen zur Bekämpfung von COVID-19.
- Vereinfachte Verfahren bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte im Gesundheitssektor und sämtlichen Sektoren, welche zur Bekämpfung von COVID-19 erforderlich sind³ (z.B. Medizinaltechnik, Forschung im Pharmabereich, Logistik und Hygieneproduktion) sowie entsandte Arbeitskräfte.

— **NEU: Planung für das Szenario eines weltweit erneuten Anstiegs der Infektionsfälle (hohe zweite Welle):**

- **Innovationsförderung: Erhöhung des Innosuisse-Budgets für Innovationen in exportorientierten Branchen**
- **Ausbau Angebot Exportförderung über bilaterale Handelskammern und S-GE («Ansatz Team Switzerland»).**
- **Prüfung der Einführung einer staatlichen Rückversicherung für private Warenkreditversicherungen in der Schweiz**
- **Massnahmen zur Reduktion der Prämien von Exportrisikoversicherungen (Einhaltung der Subsidiarität zwischen privaten Anbietern und SERV)**
- **Prüfung der Einführung eines Pools zur Absicherung von Wechselkursrisiken (private Anbieter, SERV)**

Darauf ist unbedingt zu verzichten!

- Exportrestriktionen
- Reshoring der Produktion
- Investitionskontrollen für ausländische Investoren
- Shutdown Industrie
- Beschränkung des Luftverkehrs
- **Verzicht auf Einführung kostentreibender Massnahmen des Bundes bei der Lebensmittelindustrie**

2.2 Phase 2: Talsohle der Weltwirtschaft

Die Lage entspannt sich weltweit in den wichtigen Absatzmärkten, die Aussenwirtschaftspolitik kann mit gezielten Massnahmen die Wiederaufnahme des Handels fördern.

Die Schweizer Aussenwirtschaft muss schrittweise wieder «hochgefahren» werden können. Dies hängt stark von der Nachfrageentwicklung auf den Weltmärkten ab. Je schneller sinnvolle Massnahmen ergriffen werden, desto kleiner werden die wirtschaftlichen Schäden in der Schweiz ausfallen.

Was in Phase 2 wichtig ist:

- *Beginnende Normalisierung sollte mit den EU-Staaten koordiniert werden.*
- **Exportrisikoversicherung:** Fortsetzung Massnahmen des Bundes zur Prämienverbilligung der privaten Anbieter von Exportrisikoversicherungen und SERV)
- *Hochfahren der Tourismuswerbung und Hotelkredite*
- **Exportförderung S-GE:** Temporäre Leistungserhöhung
 - Verstärkung/Ausbau Business Hubs, Beratungsvouchers
 - Gezielte Exportfördermassnahmen für KMU auf Projektbasis (bei Markterschliessung, Ausbau Marktposition, Neuausrichtung von Lieferketten)

³ sofern ausländische Arbeitskräfte wieder einreisen dürfen

- Anschubfinanzierung von Messeteilnahmen;
- Ausbau der Zusammenarbeit mit bilateralen Handelskammern
- **Exportförderung Grossprojekte im Ausland:** Ausbau der Kontaktstelle im Seco, Aktivierung Wirtschaftsdiplomatie und EDA
- **Messewesen in der Schweiz:** Rechtzeitige Ausarbeitung von Schutzkonzepten zur Gewährleistung von Messen in der Schweiz
- **Erschliessung neuer Absatzmärkte:**
 - Referendum gegen das FHA mit Indonesien: starkes Engagement für ein Ja an der Urne.
 - Rasche Ratifikation des Freihandelsabkommens mit Mercosur
- **Innovationsförderung:** Ausbau Förderinstrumente Innosuisse in der BFI-Botschaft 21-24, SNF
- **Lebensmittelindustrie:** Vorzeitige Aufhebung des befristeten Mindestgrenzschutzes für Zucker per 1.1.2021 (Revision der Agrareinfuhrverordnung)
- **Deklaration auf Lebensmittelverpackungen:** Schaffung der Voraussetzungen für einen EU-kompatiblen Vollzug des Schweizer Lebensmittelrechts (insbesondere Zulassung der freiwilligen Angabe von gemäss EU-Recht obligatorischen Deklarationen auf Verpackungen, die auch in der Schweiz verkauft werden)
- **Prävention:** Sicherstellung COVID-19 Impfstoffe für Mitarbeitende (sobald vorhanden)

Darauf ist unbedingt zu verzichten!

- Verzögerung der Ratifizierung der FHA Mercosur und Indonesien
- Industriepolitik
- Konjunkturprogramm im Inland

2.3 Phase 3: Wiederbelebung der Weltwirtschaft

Die Situation normalisiert sich, der Fokus wechselt auf Chancenpotenziale. Auch wenn sich die Situation weitestgehend beruhigt hat, stehen wichtige politische Anstrengungen in der Aussenwirtschaftspolitik bevor, um nebst der Minimierung des Schadens auch die durchaus vorhandenen Chancenpotenziale für die Schweizer Aussenwirtschaft zu nutzen. Dazu zählen auch die Unterstützung im Rahmen der Risikodiversifikation bei globalen Wertschöpfungsketten und die Prüfung von weiteren Massnahmen zur Handelserleichterung/-förderung.

Was in Phase 3 wichtig ist:

- **Prävention:** Eventualplanung für das Szenario eines erneuten erheblichen Anstiegs der Infektionsfälle (Rückfall nach der ersten Welle)
- **Strukturpolitik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Aussenwirtschaft:** Administrative Entlastungen, Verbesserung der Rahmenbedingungen für die exportorientierte Lebensmittelindustrie, angemessene Klimapolitik (s. unten),
- **Luftverkehr:** Sicherstellung Direktverbindungen aus der Schweiz, leistungsfähige Infrastrukturen
- **Europapolitik:** Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Schweizer Europapolitik
 - Rasche Klärung der noch offenen Fragen und Unterzeichnung des institutionellen Abkommens mit der EU
 - Deblokierung sämtlicher Marktzugangsdossiers (inkl. MRA)
 - Abschluss neuer Abkommen (Strom, Finanzdienstleistungen, Gesundheitsabkommen)
 - Vereinbarung mit der EU über den Verzicht von Export-/Importbeschränkungen von systemrelevanten/ lebensnotwendigen Gütern in künftigen Krisensituationen
- **Risikodiversifikationsstrategie** der Schweizer Aussenwirtschaft durch neue internationale Abkommen unterstützen:

- Neue Freihandelsabkommen (Priorität: USA, Indien; zudem: Vietnam, Moldawien)
 - Ausbau des freien Wirtschaftsverkehrs mit Grossbritannien (Industrienormen, erweiterte Ursprungskumulierung, Finanzdienstleistungen).
 - Revision und Modernisierung von Freihandelsabkommen (Priorität China, zudem Chile, Mexico, SACU)
 - Noch stärker auf die Interessen der Wirtschaft ausgerichtete Exportförderung
 - **Investitionsstandort Schweiz:** Langfristige Sicherstellung der Direktinvestitionsflüsse in und aus der Schweiz
 - Ausbau und Modernisierung des Netzes an Investitionsschutzabkommen
 - Minimalinterventionistische Ausgestaltung der vom Parlament verlangten Investitionskontrollgesetzgebung – besser ein Nein bei der Schlussabstimmung
 - **Klimapolitik:** Umsetzung der Klimapolitik durch effiziente und wirksame Lenkungsmaßnahmen
 - **SERV:** Falls weiterhin notwendig bis Ende 2021, je nach Entwicklung erst 2022 (Vertragsabschluss): Einmalfinanzierung des Bundes zur Prämienverbilligung der SERV (und privater Anbieter von Exportrisikoversicherungen)
 - **S-GE:** Weiterentwicklung des Instrumentariums (insb. Hubs) und weiterer Ausbau der Zusammenarbeit mit Handelskammern
 - **Internationale Organisationen:**
 - Engagement auf multilateraler/plurilateraler Ebene gegen grassierenden Protektionismus und für eine stärkere grenzüberschreitende Kooperation in Handelsfragen (z.B. Verbesserung im Krisenmanagement)
 - Verstärkung der Anstrengungen zur Deblockierung und Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation WTO (u.a. Streitschlichtung, Liberalisierungsprojekte, insb. digitaler Handel)
 - Initiierung eines neuen plurilateralen Abkommens für Healthcare-Produkte ausserhalb des bestehenden "Trade in Pharmaceutical Products"-Abkommens (Pharmaabkommen)
 - **Digitalisierung:** Verstärkte Anstrengungen zur Digitalisierung sämtlicher relevanter Verwaltungsprozesse (insb. Projekt DaziT)
 - **Phasing out:** Temporär für Phasen 1-2 eingeführte Massnahmen, die sich nicht für langfristige Strukturmassnahmen anbieten zu einem geeigneten Zeitpunkt absetzen.
- Darauf ist unbedingt zu verzichten!**
- Keine zusätzliche administrative und fiskalische Belastung der Wirtschaft durch nicht wirksame, kostenintensive klima- und energiepolitische Massnahmen
 - Kein Ausbau des Protektionismus in der Agrarpolitik auf Kosten der Schweizer Aussenwirtschaft (u.a. keine Verlängerung der bis September 2021 befristeten Mindestgrenzabgabe für Zucker).