



Internationaler Marktzugang

Güterversorgung in der Krise: **Analyse und Lehren für die Schweiz**

02.12.2021

Auf einen Blick

Seit Beginn der Corona-Pandemie sind globale Lieferketten ins Stottern geraten. Es wird spürbar, dass unsere Güterversorgung keine Selbstverständlichkeit darstellt. Deshalb die Entkopplung der Schweizer Wirtschaft zu fordern, greift allerdings zu kurz – zu offensichtlich ist nach eineinhalb Jahren Krise die Notwendigkeit des internationalen Handels. Will die Schweiz jedoch auch künftige Krisen erfolgreich bewältigen, sollte sie ihre systemische Resilienz mithilfe von Massnahmen auf nationaler und internationaler Ebene nachhaltig stärken.

Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Position economiesuisse
3. Differenzierte Analyse trotz andauernder Krise
4. Versorgungssicherheit ist nicht gleich Selbstversorgung
5. Importnation Schweiz stärkt Versorgungssicherheit
6. Versorgungssicherheit in der Corona-Krise
7. Lehren aus der Krise: Vorschläge von economiesuisse

Das Wichtigste in Kürze

Im Frühjahr 2020 bekamen Menschen weltweit die Knappheit von medizinischen Gütern wie Schutzmasken oder Desinfektionsmittel unmittelbar zu spüren. Seit Beginn 2021 hat sich die Konjunktur zwar wieder weitgehend erholt. Die Schwierigkeiten in den globalen Lieferketten sind jedoch keineswegs verschwunden. Im Gegenteil: Derzeit führen überlastete Containerhäfen und eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage weltweit zu Lieferverzögerungen.

Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie haben in der Schweiz die Diskussion um die Versorgungssicherheit neu entfacht. Forderungen nach mehr Autarkie sind zu vernehmen. Die Krise hat jedoch gezeigt, dass eine Entkopplung der Schweizer Wirtschaft kein probates Mittel zur Stärkung der Güterversorgung darstellen würde. Dank eines diversifizierten Beschaffungsnetzes, ergänzt durch sinnvolle Massnahmen im Inland (z.B. Pflichtlager), ist es hierzulande zu keinen langanhaltenden Versorgungsengpässen bei wichtigen Gütern gekommen.

Weitere Krisen können jedoch nicht ausgeschlossen werden. Es ist daher wichtig, auf nationaler und internationaler Ebene Reformen anzugehen, welche die Resilienz der Schweiz langfristig festigen. Dazu gehört beispielsweise die

Stärkung des digitalen Handels oder eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung.

Position *economiesuisse*

- **Versorgungssicherheit ja, Selbstversorgung nein:** Die Schweiz ist ein Land mit beschränkten Produktionskapazitäten. Als solches muss sie ihren Zugang zu weltweiten Beschaffungsmärkten weiter stärken und ausbauen.
- **Öffnung statt Abschottung:** Grundlage einer stabilen Versorgung bleibt weiterhin der globale Handel. Handelsrestriktionen haben sich in der Corona-Pandemie als kontraproduktiv erwiesen.
- **Fehldiagnose Rückverlagerung:** Durch die Fokussierung auf die Endproduktion wird ein Versorgungsengpass nicht behoben, sondern lediglich entlang der Wertschöpfungskette verschoben.
- **Systemische Resilienz langfristig verbessern:** Die nächste Krise wird nicht zwingend epidemiologischer Natur sein. Die Lehren aus der Pandemie dürfen sich daher nicht auf die Güterversorgung beschränken. Die Schweiz muss lernen, auf unvorhergesehene Schocks aller Art besser reagieren zu können.



Die Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen führen uns die Leistungsfähigkeit, aber auch die Komplexität und Fragilität globaler Lieferketten vor Augen. Die Verfügbarkeit eines essenziellen Gutes ist keine Selbstverständlichkeit. Als Land mit kleinem Binnenmarkt ohne Rohstoffvorkommen stellen sich für die Schweiz deshalb folgende Fragen:

- Wie kann die Schweiz ihre Versorgung in Zeiten grenzüberschreitender Lieferketten sicherstellen?
- Welche Rolle spielen dabei die Wirtschaft und der Staat?
- Welche Lehren müssen aus der aktuellen Pandemie gezogen werden, um in Zukunft Risiken besser antizipieren und im Krisenfall effektiver reagieren zu können?

Erfahrungen aus eineinhalb Jahren Pandemie erlauben es, zwischen vermeintlichen und tatsächlichen Versorgungsengpässen oder zwischen Selbstversorgung und Versorgungssicherheit zu unterscheiden. Auch bei der Ursachenanalyse sind Mythen von Fakten klar zu trennen. Auf einer solch differenzierten Analyse beruhen denn auch die konkreten Politikempfehlungen der Wirtschaft.



Die Schweiz will mit wichtigen Gütern und Dienstleistungen versorgt sein. Die sogenannte «Versorgungssicherheit» ist dann gewährleistet, wenn lebenswichtige Güter in ausreichendem Masse verfügbar sind. Nun gibt es Stimmen, welche lieber möglichst viele Produkte im Inland produzieren wollen. Ob eine derartige «Selbstversorgung» aber überhaupt möglich wäre, ist fraglich.

Ein Blick in die Statistik zeigt, dass die Schweiz bei Weitem nicht alle essenziellen Güter selbst herstellen kann und somit von Importen abhängig ist. So beispielsweise bei den Nahrungsmitteln. Hier lag 2018 der Netto-Selbstversorgungsgrad (Verhältnis Inlandproduktion zum inländischen Gesamtverbrauch) aufgrund der kleinen landwirtschaftlichen Nutzfläche bei 51 Prozent. Dieser Wert war jedoch auch nur dank Importen – etwa von Landmaschinen, Diesel oder Futter – möglich. Noch ausgeprägter ist die Situation beim Erdöl. Hier ist die Schweiz ganz auf Importe angewiesen.

Diese Abhängigkeit ist nicht neu. In den letzten 100 Jahren konnte und musste sich die Schweiz nie ganz selbst versorgen. Dennoch gilt festzuhalten: Trotz Epidemien wie SARS (2003), der Schweinegrippe (2009) oder aktuell dem Corona-Virus war die Ernährungssicherheit in den letzten Jahrzehnten nie gefährdet. Die Versorgungssicherheit war erreicht – ohne Selbstversorgung. Zu deren Erfüllung ist jedoch eine Vielzahl von Instrumenten und Massnahmen erforderlich.

Wie die Schweiz heute ihre Güterversorgung sicherstellt

Gemäss Landesversorgungsgesetz (LVG) ist die Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen Aufgabe der Privatwirtschaft. Der Staat greift lediglich unterstützend ein (Grundsatz der Subsidiarität). Verantwortlich dafür ist die Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL), wozu auch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) gehört.

Der WL stehen für die Landesversorgung verschiedene Instrumente zur Verfügung. Sämtliche Massnahmen sind als Ergänzung der Importe von Gütern aus dem Ausland zu verstehen.

- **Pflichtlagerhaltung:** Kann die Versorgung eines Guts aufgrund von Engpässen nicht mehr über den Markt gedeckt werden, kann der Bund Pflichtlager freigeben. Gelagert werden Zucker oder Reis, aber auch Dünger, Futtermittel, Mineralöl und verschiedene Heilmittel. Die Lagerhaltung übernimmt nicht der Bund, sondern die produzierenden Unternehmen.
- **Importerleichterungen:** Im Falle von sich abzeichnenden Mangellagen können Zollkontingente ausgeweitet oder Zollabgaben reduziert werden.
- **Exportkontrollen:** Die Ausfuhr bestimmter Güter kann aus sicherheitspolitischen Gründen reguliert werden (Exportbewilligung). Allerdings können auch versorgungspolitische Überlegungen relevant sein (z.B. Exportkontrollen einzelner EU-Staaten von medizinischer Ausrüstung im März 2020).
- **Angebots- und Verbrauchslenkung:** Hierbei handelt es sich um die gezielte Förderung bei der Produktion bestimmter Güter und Steuerung deren Verwendungszwecks (z.B. Stromkontingentierung von Grossverbrauchern durch die WL).
- **Monitoring-Instrumente:** Um die Situation stets im Auge behalten zu können, stehen Informations- und Koordinationsplattformen zur Verfügung (z.B. Online-Meldestelle für lebenswichtige Arzneimittel).

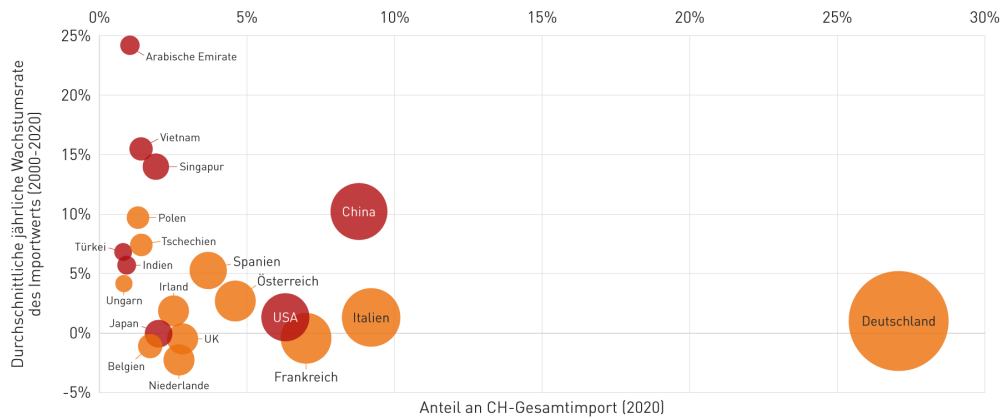


Dass die Schweiz zu den exportstärksten Ländern der Welt gehört, ist bekannt. Im Kontext der Versorgungssicherheit ist jedoch auch eine genaue Kenntnis der Schweizer Importstruktur hilfreich. Ein optimaler Zugang zu ausländischen Beschaffungsmärkten ist für die Schweiz mit kleinem Heimmarkt und fehlenden Rohstoffen unerlässlich.

Güterimporte der Schweiz im Jahr 2020

- Die Darstellung der Top-20-Importpartner der Schweiz im Jahr 2020 (siehe untenstehende Grafik) offenbart die enge Verflechtung mit Europa: Von den zehn grössten Importpartnern sind acht europäische Länder (orange Blasen). Dieser Umstand wird durch die geografische Nähe und einen weitgehend diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt begünstigt.
- Die beiden nicht europäischen Länder (rote Blasen) in den Top-10 sind USA und China. Letzteres konnte zwischen 2000 und 2020 beim Import mit rund zehn Prozent eine relativ hohe durchschnittliche jährliche Wachstumsrate verzeichnen.
- Die Schweiz kann zudem auf ein diversifiziertes Netz mit Ländern aus Asien oder dem Nahen Osten zurückgreifen. So verzeichnen die Arabischen Emirate, Vietnam und Singapur die höchsten jährlichen Wachstumsraten aller Top-20-Importländer.

Top-20-Importpartner der Schweiz im Jahr 2020



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)
www.economiesuisse.ch

- Die enge Verflechtung der Schweiz mit ihren Nachbarstaaten zeigt sich auch in den einzelnen Produktkategorien: Bei elf von zwölf Kategorien ist Deutschland der wichtigste Importpartner (Ausnahme: China als wichtigstes Importland bei der Kategorie Textilien, Bekleidung und Schuhe). Zudem sind bei acht von zwölf Kategorien Italien oder Frankreich zweitwichtigster Importpartner.
- Mit 52 Prozent ist der kumulierte Anteil der Top-4-Importländer bei den chemischen und pharmazeutischen Produkten am zweitniedrigsten (nach Uhren und Bijouterie).



Mit Blick auf die Versorgungsthematik kann die Corona-Krise in zwei Phasen eingeteilt werden:

Akute Pandemiephase (Frühjahr bis Ende 2020): Durch die rasante Ausbreitung des Coronavirus stieg die Nachfrage nach Gütern zur Bekämpfung der Pandemie sprunghaft an. Dies hat in vielen Ländern zu einem Mangel an Produkten wie medizinischen Schutzmasken und Desinfektionsmitteln geführt. In vielen Ländern sind daraufhin Rufe nach mehr Autarkie laut geworden. Auch hierzulande war die Forderung nach einer Verlagerung gewisser Produktionskapazitäten ins Inland zu vernehmen.

Erholungsphase (Frühjahr 2021 bis heute): Dank einer weltweiten Impfkampagne und Produktionsausweitung medizinischer Güter hat sich die epidemiologische und damit auch die wirtschaftliche Lage erholt. Allerdings haben sich die Störungen in den globalen Lieferketten akzentuiert. Ein unerwartet starker Anstieg der Nachfrage seit vergangenem Herbst trifft derzeit auf eine angespannte Lage in der Logistik. Betroffen sind diverse Rohstoffe, Vorprodukte und Industriegüter. Eine rasche Entspannung dieser herausfordernden Situation ist nicht in Sicht.

Akute Pandemiephase: Zeitweiliger Mangel an Gütern zur Pandemiebekämpfung

Ausgelöst durch die Corona-Pandemie, geriet die Weltwirtschaft im Frühjahr 2020 in eine tiefe Rezession. Behördlich verordnete Schliessungen von Produktionsstätten und Exportrestriktionen setzten auch bestimmten Schweizer Importen gehörig zu. Im zweiten Quartal 2020 verzeichneten diese einen saisonbereinigten Rückgang von 16 Prozent gegenüber dem Vorquartal – die stärkste Einbusse seit Jahrzehnten.

Während dieser akuten Pandemiephase galt das Interesse insbesondere den Gütern zur Verhütung und Bekämpfung der Pandemie. Eine Auflistung solcher «wichtiger medizinischer Güter» liefert die Covid-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020. Sie teilt diese in drei Kategorien ein:

Produktekategorie	Beispiele
I. Wirkstoffe und Arzneimittel	Adrenalin, Insulin, Morphin, Impfstoffe
II. Medizinprodukte	Beatmungsgeräte, medizinischer Sauerstoff, Infusionslösungen
III. Schutzausrüstung	Masken, Schutzanzüge, Desinfektionsmittel

Obschon die Schweiz keine anhaltenden Versorgungsengpässe verzeichnete, war die Versorgungslage für einige dieser Güter während mehrerer Wochen angespannt.

I. Wirkstoffe und Arzneimittel

Das BWL vermeldete ab Februar 2020 zeitweise einen starken Anstieg der Meldungen von Versorgungsstörungen auf der Heilmittelplattform. Über ein Drittel der Meldungen aus 2020 betrafen Antibiotika (33%), aber auch Antimykotika (14%), Analgetika (12%) oder Muskelrelaxantien (4%) wurden genannt. Als Grund für den Engpass wurde am häufigsten die weltweit ansteigende Nachfrage angegeben. Die Daten zeigen auch, dass sich die Situation nach kurzer Zeit (April 2020) wieder normalisiert hat.

II. Medizinprodukte

Während medizinischer Sauerstoff stets zur Verfügung stand, waren Stahlflaschen zeitweise knapp. Swissmedic erlaubte deshalb vorübergehend den Einsatz von weiteren technisch geeigneten Behältnissen. Bei den Beatmungsgeräten konnte die Versorgung trotz stark wachsender Nachfrage stets gewährleistet werden, lediglich einzelne Komponenten waren zeitweise knapp.

III. Schutzausrüstung

Die Nachfrage nach Desinfektionsmittel hat in kurzer Zeit stark zugenommen, wodurch insbesondere Ethanol knapp wurde. Um diesem Engpass entgegenzuwirken, hat das BAG eine befristete Ausnahmegewilligung für lokal hergestelltes Ethanol erlassen. Längerfristig ist wieder eine Pflichtlagerhaltung von Ethanol vorgesehen (siehe «Lehren aus der Krise» weiter unten).

Weiter bestand zeitweise ein Mangel an Atemschutzmasken. Wie bei den Wirkstoffen ist die Schweiz auch hier stark auf Importe angewiesen (rund 80 Prozent der Maskenimporte stammen aus China). Da die globale Nachfrage im März 2020 in kürzester Zeit massiv zunahm, musste die Schweiz Masken auf einem angespannten Markt beschaffen. Zudem blockierten zeitweise verschiedene Staaten die Ausfuhr von medizinischer Schutzausrüstung in die Schweiz. Dazu gehörten vorübergehend auch einzelne EU-Staaten.

Fokus: Die Wertschöpfungskette von Schutzmasken

Schutzmasken sind günstige Einwegartikel. Dabei geht leicht vergessen, dass deren Produktion verschiedene Rohstoffe und teils relativ anspruchsvolle Fertigungsschritte beinhaltet (siehe nachfolgenden Grafik). Hierzu zählt insbesondere die Herstellung des Filtervlieses im sogenannten «Meltblown»-Verfahren.

Dieses Verfahren ist von der OECD als wichtigster Engpass in der Produktion von Schutzmasken identifiziert worden. Denn: Aufgrund hoher Anfangsinvestitionen in Produktionsanlagen kann der Vorgang nur von einer begrenzten Anzahl Unternehmen durchgeführt werden. Dies erklärt auch, weshalb in der akuten Pandemiephase viele Länder Mühe bekundeten, das Angebot an Schutzmasken rasch zu erhöhen.

Mehrere Fertigungsschritte bei der Maskenproduktion



Quelle: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), 2020
www.economiesuisse.ch

Case #2: Maskenproduktion in der Schweiz

Zu Beginn der Pandemie sind die Preise für Schutzmasken explodiert – bis zu zehn Franken bezahlte man hierzulande zwischenzeitlich pro Stück. Dies veranlasste mehrere Schweizer Firmen dazu, Maschinen aus China zu importieren, um selbst Masken zu produzieren.

Heute, knapp 1.5 Jahre später, ist jedoch bei vielen Schweizer Maskenproduzenten Ernüchterung eingetreten. Erste Schwierigkeiten stellten sich zuweilen bereits bei der Beschaffung und Inbetriebnahme der Maschinen. Zudem haben ausländische Hersteller ihre Produktionskapazitäten inzwischen ausbauen können und die Preise sind gesunken. Einige Firmen mussten ihre Produktion deshalb aufgrund mangelnder Nachfrage wieder reduzieren, andere sogar gänzlich einstellen.

Die **Cilander AG** hat im Mai 2020 ebenfalls damit begonnen, textile Community-Masken herzustellen. Trotz der Herausforderungen sind staatliche Abnahmegarantien für das Unternehmen kein Thema: *«Wir glauben nicht daran, dass Gesetze des Marktes mit staatlichen Vorgaben ausser Kraft gesetzt werden können»*, meint CEO Burghard Schneider. *«Die Schweiz muss sich vielmehr auf jene Bereiche konzentrieren, in denen zertifizierte Präzision und höchstwertige Qualität zählen.»*

Mythen und Fakten

Mythos I: Die Corona-Krise habe flächendeckende Versorgungslücken in der Schweiz schonungslos aufgedeckt.

Fakten: In der Schweiz ist es trotz Shutdowns, Lieferverzögerungen und Exportrestriktionen verschiedener Staaten zu keinen flächendeckenden und anhaltenden Versorgungsgapen gekommen. Dies bestätigt auch der Bundesrat in seinem [Aussenwirtschaftsbericht 2020](#). Dank diversifizierter Lieferketten, sinnvoller gesetzlicher Vorgaben (z.B.

Pflichtlager) sowie einer engen Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Behörden konnte Schlimmeres verhindert werden.

Auf die zeitweilig angespannte Versorgungslage bei medizinischem Schutzmaterial und Wirkstoffen konnte rasch reagiert werden. Dennoch sollte die Resilienz der Wertschöpfungsketten mit vorausschauenden Massnahmen gestärkt werden (siehe «Lehren aus der Krise» weiter unten).

Mythos II: Handelsrestriktionen seien das effektivste Mittel, um die Versorgungssicherheit in der Schweiz zu sichern.

Fakten: In der akuten Pandemiephase haben zahlreiche Regierungen Exportbeschränkungen auf Arzneimittel und Schutzmaterial beschlossen, um die inländische Nachfrage zu decken. Ein effektives Mittel zur Stärkung der Versorgungssicherheit sind diese Massnahmen allerdings keineswegs:

- Gegenmassnahmen anderer Handelspartner führen zu einer handelspolitischen Negativspirale. Dabei könnten genau jene Vormaterialien betroffen sein, die man für die eigene Produktion benötigt (z.B. Stoffe für Arzneimittel). Die internationalen Lieferketten geraten dadurch ins Stocken.
- Exportbeschränkungen reduzieren das Angebot auf dem Weltmarkt, mit entsprechenden Auswirkungen auf den Preis. So hat die Welle von Exportbeschränkungen im Jahr 2020 die Kosten für medizinisches Material im Durchschnitt um 23 Prozent, jene für Schutzmasken gar um 40 Prozent erhöht.
- Exportverbote fördern eine Ausweitung der Produktionskapazitäten keineswegs. Aufgrund von Skaleneffekten kann es sogar sein, dass ein Unternehmen weniger Anreize hat, im Inland zu verkaufen, wenn es daran gehindert wird zu exportieren.

Die Grundlage stabiler Versorgungssysteme bleibt deshalb auch künftig der globale Handel. Dank der ausgeprägten Exporte unterhalten in der Schweiz zahlreiche internationale Unternehmen eine beachtliche Produktionskapazität – etwa für Nahrungsmittel, Pharma-,

Chemie- und weitere Industrieprodukte. Dies ist dank der günstigen Rahmenbedingungen für den weltweiten Export der Fall und wirkt sich positiv auf die Versorgungssicherheit aus.

Erholungsphase: Weltweite Herausforderungen in Transport und Logistik

Seit Frühjahr 2021 haben sich die logistischen Probleme in den globalen Lieferketten ausgeweitet und verschärft. Der Transport auf den Weltmeeren stockt. Weltweit warten viele Konsumenten und Unternehmen vergeblich auf die fristgerechte Auslieferung ihrer bestellten Ware. Branchenkenner reden von einem «perfekten Sturm».

Woher kommen die Störungen in den Lieferketten?

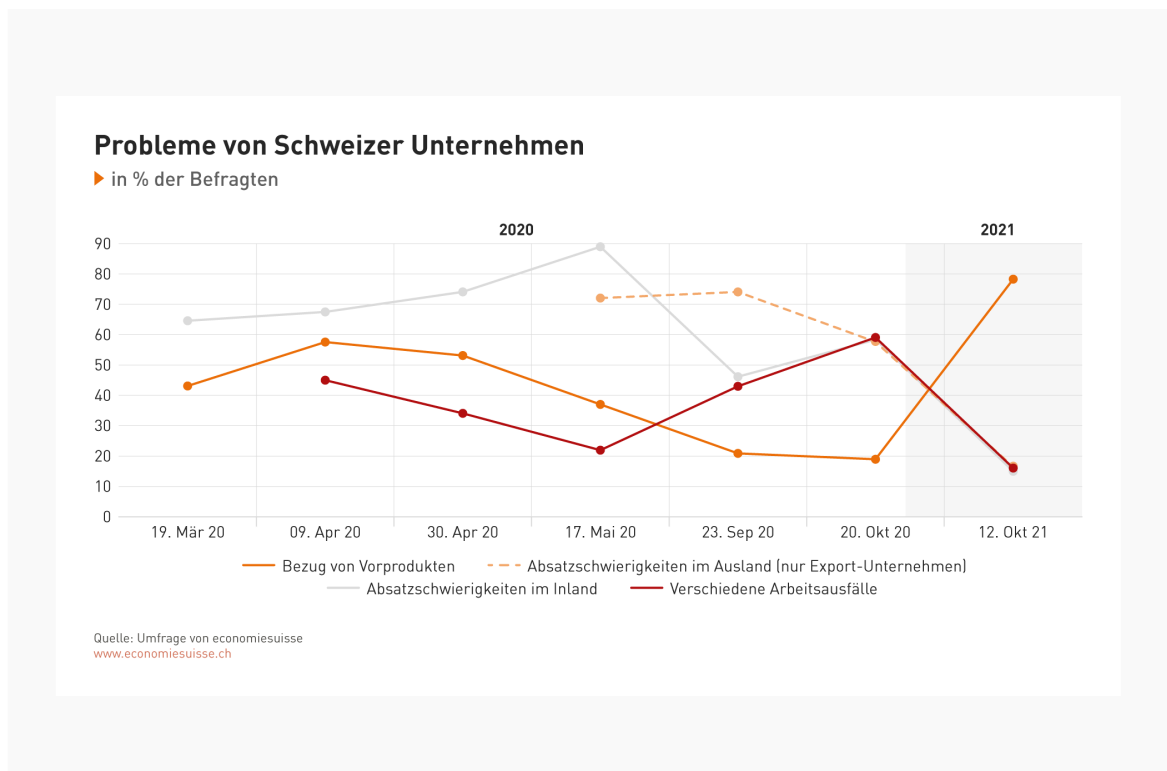
- 2020 haben ein Produktionsstopp in Asien und ein globaler Nachfragerückgang dazu geführt, dass rund 550 Containerschiffe kurzfristig aus dem Markt genommen wurden.
- 2021 erhöhte sich die weltweite Nachfrage massiv. Gleichzeitig verschob sich diese von den Dienstleistungen hin zum privaten Konsum (Stichwort «E-Commerce»). Das Ergebnis: Erstmals seit Jahrzehnten übersteigt die Güternachfrage die Transportkapazitäten.
- Auf manchen Strecken sind die Transportkosten gegenüber dem Vorjahr um mehr als 500 Prozent angestiegen. Dieser Preisanstieg wird in vielen Fällen auf die Konsumenten überwältzt.
- Auf der wichtigsten Handelsroute von Asien nach Europa fehlen zurzeit viele Container. Dies, weil unter anderem zu Beginn der Pandemie medizinische Ausrüstung auf die Südhalbkugel transportiert wurde.
- Hafenschliessungen führen zu Staus von unzähligen Containerschiffen vor den Häfen. 2020 verkehrten noch 65 Prozent der Containerschiffe pünktlich, 2021 sank dieser Wert auf 35 Prozent ab.
- Staus an den Häfen verlagern die Probleme ins Hinterland – es fehlt an LKW-Fahrern.
- Wegen der Pandemie kam es wiederholt zu Fabrikschliessungen und entsprechenden Produktionsausfällen.

Unsicherheit für Schweizer Unternehmen

Auch viele Schweizer Unternehmen sind derzeit von den Lieferschwierigkeiten betroffen. Eine rasche Normalisierung dieser angespannten Situation ist indes nicht zu erwarten. Dies zeigt eine Umfrage von *economiesuisse* bei 237 Unternehmen und Verbänden im Oktober 2021:

- Aus einem Absatzproblem im letzten Jahr ist ein Produktionsproblem geworden: Vier von fünf Unternehmen melden Schwierigkeiten beim Bezug von Vorprodukten. Dieser Anteil ist deutlich höher als während der Akutphase der Pandemie letztes Jahr (siehe nachstehende Grafik).

- Der Materialmangel betrifft fast den ganzen Industriesektor (inkl. Baubranche), aber auch den Handel. Sowohl Rohstoffe (Stahl oder Holz) als auch Vorprodukte (Computerchips) und Endprodukte (Waschmaschinen oder Autos) sind knapp.
- Gerade die Lieferengpässe bei den Computerchips und Halbleitern machen zahlreichen Branchen zu schaffen. So fehlt beispielsweise der Medizinaltechnik derzeit jegliche Planungssicherheit bei Beschaffung und Produktion.
- Der meistgenannte Grund für die Lieferengpässe sind Probleme beim Transport und der Logistik (72 Prozent). Aber auch eingeschränkte Produktionskapazitäten (68 Prozent) und Produktionsausfälle bei Zulieferern (64 Prozent) werden angeführt.
- Als Gegenmassnahme haben rund zwei Drittel der Unternehmen ihre Lager aufgestockt, rund die Hälfte der Firmen sucht nach weiteren Lieferanten.
- Ebenfalls rund die Hälfte der Unternehmen sah sich bereits gezwungen, die Preise zu erhöhen. Drei Fünftel planen diesen Schritt innerhalb der nächsten sechs Monate.



Mythen und Fakten

Mythos III: Die Globalisierung sei ein Nachteil für die Versorgungssicherheit der Schweiz.

Fakten: Es gibt keine Anzeichen dafür, dass weniger globalisierte Länder die Corona-Krise besser gemeistert hätten als stärker international vernetzte Volkswirtschaften. Im Gegenteil: Eine Studie der OECD von Februar 2021 hat gezeigt, dass die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten eine wichtige Rolle bei der Abfederung wirtschaftlicher Schocks im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gespielt hat. Weniger globalisierte Länder sind solchen Schocks zwar weniger stark ausgesetzt, können diese aber weit weniger gut durch internationalen Handel abfedern.

Dies gilt auch für die Schweiz: Erst die grenzüberschreitende Vernetzung von Entwicklung, Forschung und Produktion vermochte hierzulande ein bislang unerreichtes Mass an Verfügbarkeit, Vielfalt und Innovationsgrad von kritischen Gütern und Dienstleistungen zu günstigen Preisen zu garantieren. Eine Entkopplung von globalen Wertschöpfungsketten würde grundsätzlich das Gegenteil bewirken.

Mythos IV: Die Schweiz müsse mehr Produktionskapazitäten im Inland aufbauen, um bei Engpässen in den Lieferketten besser reagieren zu können.

Fakten: Die Idee der Arbeitsteilung gründet auf der Einsicht, dass sich ein Land auf die Produktion jener Güter spezialisieren soll, für die es relativ gesehen besser ausgestattet ist als andere. Die komplette Herstellung von kritischen Versorgungsgütern in der Schweiz wäre daher ohne massive staatliche industriepolitische Eingriffe weder volks- noch betriebswirtschaftlich sinnvoll.

Zudem: Auch ein europäischer oder schweizerischer Hersteller ist auf Vorleistungen aus dem Ausland angewiesen (z.B. chemische Grundstoffe, Garne, Kunststoffe). Es ist deshalb vielmehr die geografische Verteilung, welche es der Wirtschaft ermöglicht,

Krisen in bestimmten Regionen durch die Versorgung aus anderen Märkten zu kompensieren. Mit anderen Worten: Durch die verzerrte Fokussierung auf die Endproduktion wird das Problem eines Engpasses nicht behoben, sondern lediglich entlang der Wertschöpfungskette verschoben.

Weshalb eine «Re-Nationalisierung» der Produktion auch ökonomisch ein illusorisches Unterfangen darstellt, zeigt sich exemplarisch am Beispiel der Generika-Medikamente:

- Die Bedeutung der internationalen Arbeitsteilung verunmöglicht eine autarke Herstellung für den kleinen Absatzmarkt Schweiz. Generika bestehen nicht nur aus Wirkstoffen, sondern benötigen Zusatz- und Füllstoffe. Die Herstellung solcher Stoffe in der Schweiz rechnet sich schlicht nicht.
- Selbst bei hoher Kosteneffizienz könnte aufgrund der hohen Produktionskosten in der Schweiz der aktuelle Marktpreis von Generika nicht gehalten werden. Aufgrund laufender Preissenkungen kann nur über grosse Volumen mit niedrigen Margen wirtschaftlich gearbeitet werden.
- Die hierzulande bestehenden Produktionskapazitäten sind bereits weitgehend ausgelastet. Investitionen in neue Produktionsanlagen wären erforderlich, was sich jedoch aufgrund schwieriger wirtschaftlicher Aussichten nicht rechtfertigen lässt. Wenn überhaupt, sollten Produktionskapazitäten kontinental und mit mehreren Staaten koordiniert angegangen werden.

Fokus: Die Entwicklung eines Corona-Impfstoffes

Die Entwicklung und Herstellung von Impfstoffen sind sehr komplex und langwierig. Umso bemerkenswerter ist, dass binnen kürzester Zeit gleich mehrere Impfstoffe gegen das Coronavirus entwickelt und zugelassen werden konnten. Wozu die Pharmaindustrie sonst mehrere Jahre benötigt, gelang ihr dieses Mal in nur einem Jahr. Nebst beschleunigten Zulassungsverfahren der Arzneimittelbehörden war hierfür insbesondere die internationale Kooperation im Bereich Forschung, Entwicklung, Tests und Produktion unerlässlich.

Der Ort der eigentlichen Endfertigung eines Wirkstoffs ist für die Versorgungssicherheit jedoch von untergeordneter Bedeutung. Eine nationale Autarkie für die Herstellung von Impfstoffen ist eine Illusion. Politisch motivierte Exportrestriktionen bei der Verteilung von Impfstoffen haben eine destabilisierende Wirkung im Kampf gegen eine Pandemie. Nicht selten führen diese zu Gegenmassnahmen, die funktionierende Lieferketten empfindlich stören können.

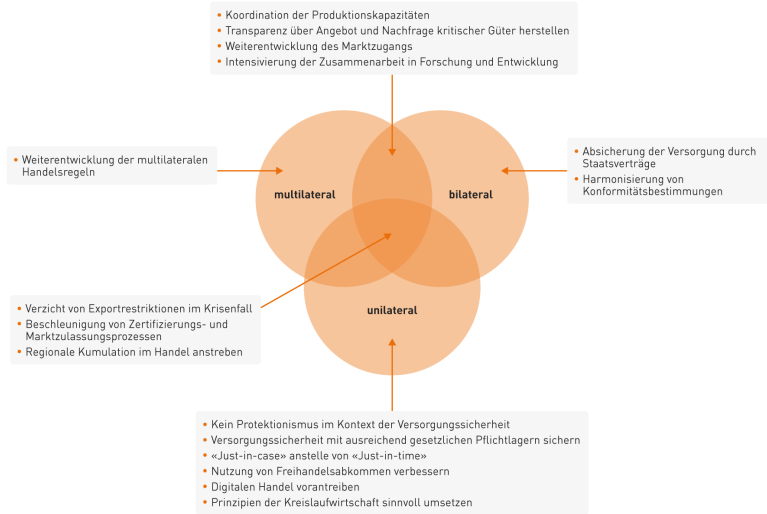


Systemische Resilienz der Schweiz in Krisensituationen stärken

Die vorangehenden Beispiele zeigen: Eine Entkopplung der Schweizer Wirtschaft ist kein probates Mittel zur nachhaltigen Stärkung der Versorgungssicherheit. Ebenso kurzsichtig wäre eine staatlich unterstützte Ausweitung der inländischen Produktion für bestimmte Güter.

Gleichzeitig gilt es, bei der Nachbearbeitung der Corona-Pandemie nicht ausschliesslich auf die Versorgungssicherheit zu fokussieren. Denn die nächste Krise globalen Ausmasses muss keineswegs epidemiologischer Natur sein. Auch die Energieversorgung, Cyberattacken, militärische Konflikte oder Naturkatastrophen bergen ein erhebliches Risikopotenzial. In diesem Sinne sollte die aktuelle Pandemiesituation dazu genutzt werden, die systemische Resilienz der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft langfristig zu stärken. Dazu sind aus Sicht der Wirtschaft verschiedene Massnahmen erforderlich – sowohl auf unilateraler wie auch bi- und multilaterale Ebene.

Massnahmen zur Stärkung der systemischen Resilienz der Schweiz



Quelle: eigene Darstellung
www.economiesuisse.ch

Unilaterale Massnahmen

- **Kein Protektionismus im Kontext der Versorgungssicherheit:** Handelsbeschränkende Massnahmen sollen nur eng befristet, verhältnismässig und als letztes Mittel eingesetzt werden. Neue Handelsbeschränkungen oder staatliche Subventionen zur Förderung der Schweizer Produktion sind zu vermeiden.
- **Versorgungssicherheit mit ausreichend gesetzlichen Pflichtlagern sichern:** Gesetzlich erforderliche Pflichtlagerbestände sollen überprüft und wo sinnvoll ausgebaut werden (z.B. Wiederaufbau eines Ethanol-Pflichtlagers). Auch grössere Endverbraucher kritischer Güter (z.B. Spitäler) sollten ihre Lagerstrategie eigenverantwortlich überprüfen.
- **«Just-in-case» anstelle von «Just-in-time»:** Bei der Wahl seiner Zulieferer steht für ein Unternehmen die Kostenminimierung im Vordergrund. Die Pandemie hat jedoch die Risiken dieser Strategie aufgezeigt. Für eine höhere Belastbarkeit sollen daher eine vorausschauende Lagerplanung und eine Diversifizierung der Lieferanten in strategische Entscheide wieder vermehrt miteinbezogen werden.
- **Nutzung von Freihandelsabkommen verbessern:** Insbesondere KMU können aufgrund beschränkter Ressourcen teilweise nicht von Freihandelsabkommen profitieren. Hier braucht es Unterstützung über entsprechende Informationsangebote und Plattformen.
- **Digitalen Handel vorantreiben:** Unternehmen sollen vermehrt in das digitale Lieferkettenmanagement und die Transparenz der Lieferkette investieren. Gleichzeitig soll der Staat die Risikomanagementstrategien des Privatsektors unterstützen, indem er das richtige Regelungsumfeld schafft (z.B. Digitalisierung der Zollprozesse).
- **Prinzipien der Kreislaufwirtschaft sinnvoll umsetzen:** Durch eine Verlängerung der Lebens- und Nutzungsdauer von Gütern kann die Schweiz die Risiken globaler Lieferketten langfristig bessern abfedern. Auch im Bereich der Abfallverwertung besteht hierzulande noch grosses Potenzial – insbesondere für private Initiativen.

Bilaterale Massnahmen

- **Absicherung der Versorgung in Krisenzeiten durch zwischenstaatliche Verträge:** Es ist nicht zuletzt aufgrund von Warenverkehrsbeschränkungen einzelner Staaten zu Versorgungsengpässen bei wichtigen Gütern gekommen. Mit bilateralen Vereinbarungen kann die Betroffenheit der Schweiz minimiert werden (z.B. Zusicherung auf Verzicht von Exportrestriktionen im Krisenfall).
- **Grenzüberschreitende Harmonisierung von Konformitätsbestimmungen:** Nicht die Fragmentierung, sondern die grenzüberschreitende Harmonisierung von Produktregulierungen stärkt die Versorgungssicherheit in Krisenzeiten. Dazu gehören beispielsweise Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (mutual recognition agreements, MRA).

Multilaterale/plurilaterale Massnahmen

- **Weiterentwicklung des Marktzugangs:** Verbesserung bestehender Abkommen mit jenen Ländern, wo die höchsten Handelsgewinne zu erwarten sind. Trotz des dichten Netzes an Freihandelsabkommen besteht für die Schweiz diesbezüglich viel Potenzial (z.B. mit USA, MERCOSUR oder Indien).
- **Stärkung der WTO und Weiterentwicklung der multilateralen Handelsregeln:** Für die Schweiz als kleine Volkswirtschaft sind über die Welthandelsorganisation (WTO) erreichte Handelsliberalisierungen klar die «first-best solution». So soll sie beispielsweise das Freihandelsabkommen mit dem EU-Handelsabkommen für den Güter- und Dienstleistungshandel mit der Schweiz zu beschleunigen.
- **Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Entwicklung:** Die Schweiz muss ihre führende Stellung erhalten und ihren Austausch zu den stärksten Forschungsplätzen weltweit intensivieren. Denn: Innovation trägt auch zur Resilienz für künftige Krisen bei, wie das Beispiel der mRNA-Technologie zeigt: Diese wird seit Jahren als mögliche Behandlung gegen Krebs erforscht. Durch ihre erfolgreiche Anwendung bei Impfstoffen ist auch ein Innovationsschutz im Bereich der Krebsbehandlung vorstellbar.
- **Beschleunigung von Zertifizierungs- und Marktzulassungsprozessen:** Die internationale Verfügbarkeit von kritischen Gütern (z.B. parallel durchgeführte klinische Studien bei der Zulassung von Impfstoffen). einer «Kumulierungsregion» zwischen mehreren gemeinsamen Handelspartnern würde es der Schweiz ermöglichen, Vorleistungen aus dieser Kumulierungsregion bei der Herstellung eines Produktes zu nutzen und zu kombinieren. Damit würde es parallel eine stärkere Koordination von Produktion in Krisenzeiten auf kontinentaler Ebene ermöglichen.
- **Regionale Kumulation im Güterhandel anstreben:** Die Schaffung einer «Kumulierungsregion» zwischen mehreren gemeinsamen Handelspartnern würde es der Schweiz ermöglichen, Vorleistungen aus dieser Kumulierungsregion bei der Herstellung eines Produktes zu nutzen und zu kombinieren. Damit würde es parallel eine stärkere Koordination von Produktion in Krisenzeiten auf kontinentaler Ebene ermöglichen.
- **Transparenz von Angebot und Nachfrage kritischer Güter:** Es ist ein zeitnaher und umfassender Informationsaustausch zwischen Wirtschaft und Politik, national und international. Denn: Unsicherheit befeuert protektionistische Politik. So könnte z.B. ein Kommunikationskanal zwischen Impfstoffherstellern und anderen Interessengruppen das Bewusstsein für Engpässe schärfen.



Luc Schnurrenberger

Stv. Bereichsleiter Aussenwirtschaft

© economiesuisse | www.economiesuisse.ch