



04.3080 *Interpellation David vom 17.03.2004*

EU-Politik des Bundesrates

Begründung der Interpellation

Die Schweiz hatte seit der EWR-Abstimmung (6. Dezember 1992) ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 0,8 Prozent. Der Durchschnitt der EU-Länder lag im gleichen Zeitraum bei 2 Prozent jährlich. Das schlechteste EU-Land hatte immer noch eine mehr als doppelt so hohe Wachstumsrate als die Schweiz.

Der Forderung des Gewinners der EWR-Abstimmung, Bundesrat Blocher, folgend, macht die Landesregierung seit zehn Jahren faktisch eine Alleingangspolitik. Mit den Beschlüssen vom Januar 2004 hat sie diese Richtung erstmals ausdrücklich bestätigt.

Die nachteiligen Folgen werden immer spürbarer: Der Speck beim Volkseinkommen schmilzt weg. Das mangelnde Wachstum verursacht finanzielle Probleme beim Bundeshaushalt und den Sozialwerken. Die aussenpolitischen Goodwill-Reserven von 1992 sind aufgebraucht.

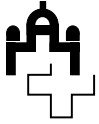
Die von Bundesrat Blocher genährten Erwartungen, die Schweiz könne mit Bilateralismus das durchschnittliche EU-Wachstum erreichen, haben sich nicht erfüllt. Gleich lautende Prognosen von Ökonomieprofessoren und Spitzenfunktionären der Wirtschaftsverbände gingen an der inzwischen erlebten Realität vorbei.

Die Wachstums- und Innovationsimpulse aus dem EU-Markt erreichen die Schweiz nur in stark abgeschwächter Form. Zahlreiche Hürden nehmen den Impulsen die Kraft. Die Swisslex-Gesetze der Neunzigerjahre (Kartellgesetz, Binnenmarktgesetz, Gesetz über die Handelshemmnisse usw.) vermochten diesen Mangel nicht auszugleichen. Die Effekte waren nahe bei Null.

Im Gegenteil: die Gefahr von internen Regulierungsschäden zufolge der Nichtmitgliedschaft hat sich deutlich verstärkt (Strommarkt, Kommunikationsmarkt, Zementmarkt, Nahrungsmittelmarkt, Pharmamarkt, Luftverkehrsmarkt, Finanzdienstleister usw.).

Zwar hat die Schweiz auch einen Strukturwandel erlebt. Die Wachstumsdynamik blieb jedoch aus. Alte Strukturen sind eingebrochen. Das Wachstum neuer wettbewerbsfähiger Strukturen hielt sich in engen Grenzen. Die Perspektiven – trotz Freihandelsabkommen, bilateralen Verträgen und unilateralen Massnahmen - waren von allem Anfang an begrenzt und sind es immer noch. Das Drama Swissair/Swiss steht durchaus als Beispiel für den Gesamttrend.

Die Fokussierung der Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik auf den Schutz des Finanzplatzes zeigt fatale Auswirkungen: Die Öffnung zum EU-Binnenmarkt kommt prak-



tisch zum Stillstand. Die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes unter internationalen Standards wird unterminiert. Einzelne Akteure in der EU entwickeln eine Tendenz zu Re-torsionsmassnahmen. Ab 1. Mai 2004 werden neu 25 Länder dem EU-Binnenmarkt angehören. Das muss für die Schweiz Anlass sein, ihre Interessenlage zu überprüfen.

Text der Interpellation

Ich frage daher den Bundesrat an, ob er bereit ist, dem Parlament spätestens:

1. bis zur Wintersession 2005 einen Bericht über die Erfahrungen der Schweiz mit dem bilateralen Weg sowie über die Auswirkungen einer dauernden Nicht-EU-Mitgliedschaft bzw. einer EU-Mitgliedschaft zu unterbreiten;
2. bis zur Frühlingssession 2006 einen Bundesbeschluss zu unterbreiten, aus dessen Annahme bzw. Ablehnung der Bundesrat den Schluss ziehen kann, ob die innenpolitische Abstützung für die Vorbereitung einer EU-Mitgliedschaft gegeben ist oder nicht.

Behandlung der Interpellation im Parlament

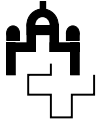
Eingereicht im Ständerat am 16.06.2005

Schriftliche Antwort des Bundesrates vom 18.05.2004:

Seit mehr als zwei Jahrzehnten leidet die Schweizer Wirtschaft unter einer ausgeprägten Wachstumsschwäche. Seit Beginn der Neunzigerjahre weist die Schweiz die niedrigsten BIP-Wachstumsraten aller OECD-Länder auf. Der einst beeindruckende Wohlstandsvorsprung ist weitgehend dahin geschmolzen. Gemessen am BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards haben einige Länder wie Luxemburg, USA und Norwegen die Schweiz bereits überholt.

Die Stärkung des Wirtschaftswachstums bildet deswegen eines der Hauptziele der Legislaturplanung des Bundesrates 2003-2007. Im Wachstumsbericht des EVD werden die Ursachen für die Wachstumsschwäche der Schweizer Volkswirtschaft aufgezeigt. Gestützt auf diesen Bericht und auf die Vorschläge der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Wachstum" hat der Bundesrat am 18. Februar 2004 ein konkretes wachstumspolitisches Massnahmenpaket verabschiedet, das auf die langfristige Stärkung des Wachstumspotenzials der Schweizer Volkswirtschaft ausgerichtet ist.

Eine der Stossrichtungen dieses Paketes ist die weitere Integration in die Weltwirtschaft. Dadurch soll einerseits den Schweizer Exporten ein besserer Zugang zu grösseren Märkten garantiert und andererseits ein erhöhter Wettbewerbsdruck auf dem einheimischen Markt durch erleichterte Importe erzeugt werden. Ausserhalb des EU-Raumes ist die Schweiz im internationalen Vergleich stark integriert.



Die Nichtmitgliedschaft in der EU bedeutet jedoch, dass die Schweiz nicht direkt an den Massnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes zwischen ihren wichtigsten Handelspartnern, den EU-Mitgliedstaaten, beteiligt ist.

Die beiden Fragen beantwortet der Bundesrat wie folgt:

1. Der Bundesrat hat in seinem Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 (BBl 2004 1179ff.) vorgesehen, die Folgen eines EU-Beitrittes der Schweiz zu analysieren. Er hat in Aussicht gestellt, dem Parlament einen Bericht vorzulegen, der die Auswirkungen (Vor- und Nachteile) eines EU-Beitrittes darlegt. Selbstverständlich wird dieser Bericht auch die Erfahrungen der Schweiz mit dem bilateralen Weg bzw. einer Nicht-Mitgliedschaft beleuchten.

Er wird dabei dem sich ständig weiterentwickelnden europäischen Umfeld, das durch Erweiterung und Vertiefung der EU gekennzeichnet ist, Rechnung tragen. Der Bundesrat hat kein präzises Datum für die Vorlage des Berichtes festgelegt. Er will ihn jedoch, wie in der Legislaturplanung 2003-2007 angekündigt, dem Parlament noch vor Ende der laufenden Legislatur unterbreiten.

2. In seinem Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 hat der Bundesrat den Zeitpunkt, in welchem er über die weiteren europapolitischen Schritte entscheiden wird, offen gelassen. Der Entscheid wird zum gegebenen Zeitpunkt gefällt werden und sich auf die Erkenntnisse des Berichtes über die Folgen eines EU-Beitrittes sowie auf die interne Debatte stützen, die im Rahmen der Diskussion dieses Berichtes im Parlament und im Rahmen der Stellungnahmen von Kantonen, politischen Parteien, der Wirtschaft und der interessierten Kreise der Bevölkerung geführt werden wird.

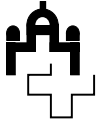
Debatte im Ständerat am 17.06.2004:

Präsident (Schuesser Fritz, Präsident): Herr David ist von der kurzen Antwort des Bundesrates nicht befriedigt. Er beantragt Diskussion. - Sie sind damit einverstanden.

David Eugen (C, SG): Der Entscheid des Bundesrates von Anfang dieses Jahres, seine bisherige EU-Politik bzw. seine Linie in der Europapolitik aufzugeben und das ursprünglich abgegebene Versprechen, in dieser Legislaturperiode die Frage des weiteren Vorgehens auf den Tisch zu legen, nicht einzuhalten, war der Anlass für diese Interpellation.

Ich habe darin zwei Fragen gestellt: erstens, ob der Bundesrat bereit sei, bis zur Wintersession 2005 einen Bericht über die Erfahrungen der Schweiz mit dem bilateralen Weg vorzulegen, und zweitens, ob er bereit sei, bis zur Frühjahrssession 2006 einen Bundesbeschluss zu unterbreiten, aus dem sich ablesen lässt, ob die innenpolitische Abstützung für eine Vorbereitung der EU-Mitgliedschaft der Schweiz gegeben wäre - ja oder nein. Die Antworten des Bundesrates sind für mich klar, obwohl sie verklausuliert sind: Er ist weder zum einen noch zum anderen bereit. Ich finde, dass der Bundesrat damit eine grosse Verantwortung übernimmt.

Wir haben jetzt eine Diskussion über mehrere Interpellationen geführt, die aufzeigen, dass sich die Schweiz leider - entgegen den Erwartungen, die wir ursprünglich hatten - vom europäischen Markt entfernt hat, dass die Barrieren eher höher geworden sind, dass die Preisdifferenzen eher zugenommen haben und dass wir in der Schweiz heute in verschiedenen Branchen zunehmend Strukturen haben, die auf dem europäischen Markt so nicht mehr wettbewerbsfähig wären. Diese Struktur-



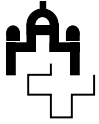
differenz nimmt zu und nicht ab. Das ist für mich das Hauptproblem. Die Meinung des Bundesrates, man könne einfach politisch entscheiden und sagen, wir hätten Zeit, wir könnten vier oder zehn Jahre warten, teile ich nicht. Ich bin der Überzeugung, dass die wirtschaftlichen Folgen für die Schweiz gravierend sein werden, wenn wir länger zuwarten, um die Strukturdifferenz zu beheben und die Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Markt sicherzustellen. Der Bundesrat gibt darauf in seiner Antwort Folgendes zu bedenken: Er habe die interdepartementale Arbeitsgruppe "Wachstum" eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe habe ein Massnahmenpaket erstellt, damit wolle er diese Probleme lösen.

Es ist eine Illusion zu glauben, wir könnten diese Strukturprobleme mit internen Gesetzen lösen. Wir haben das in den Neunzigerjahren versucht. Wir haben Gesetze gemacht, das Binnenmarktgesetz, das Kartellgesetz und ähnliche Dinge. Wir glauben, wir könnten die Märkte mit dem Richter und mit der Polizei wettbewerbsfähig machen. Das ist unmöglich. Mit diesen Instrumenten kann man das nicht machen. Der Wettbewerb tritt nur ein, wenn sich die Unternehmen in der Schweiz - und zwar eben letztlich in allen Branchen, also unsere Wirtschaft insgesamt - sich dem Wettbewerb der europäischen Märkte stellen. Wenn das nicht gemacht wird, dann werden wir immer mehr Strukturen haben, die nicht mehr wettbewerbsfähig sind.

Es ist auch eine Tatsache - sie wird gerne vernebelt -, dass wir in unserer Invalidenversicherung eine versteckte Arbeitslosigkeit haben. Nach meiner Meinung stecken dort mindestens 2 Prozent Arbeitslosigkeit drin. Das wird einfach verdeckt, aber die Tendenz ist steigend. Mit jeder wirtschaftlichen Delle, die wir haben, kumuliert sich die Sockelarbeitslosigkeit, die dort entstanden ist. Wir wissen aber, dass unsere Sozialwerke nicht mehr in der Lage sind, diese versteckte Arbeitslosigkeit längerfristig zu tragen. Die Sozialwerke sind ebenso auf ein Wachstum angewiesen, das sich im Durchschnitt in der Grössenordnung von 1,5 bis 2 Prozent bewegt. Wir sind daher genötigt, diese Grössenordnung auch wieder zu erreichen.

Der Bundesrat hofft nun, dass wir das mit internen Massnahmen, mit Gesetzen usw. tun können. Hier habe ich eine andere Ansicht. Ich glaube nicht mehr daran; den Versuch haben wir gemacht. Ich glaube, es wird auch ein zweites Mal nicht gelingen, das besser zu machen. Daher übernimmt der Bundesrat eine grosse Verantwortung, wenn er das Problem einfach vor sich herschiebt und sagt, in dieser Legislaturperiode werde er nicht darüber befinden, gegen Ende der Legislaturperiode werde er erst eine Analyse darüber machen, wie sich das Ganze überhaupt entwickelt habe. Ich finde diese Hinausschiebepolitik falsch und bedaure, dass sich der Bundesrat in seiner Mehrheit nicht aufrufen kann, den Problemen und Realitäten ins Auge zu sehen. Ich danke dem Herrn Bundespräsidenten, wenn er die Gelegenheit wahrnimmt, zu diesen Überlegungen noch etwas Ergänzendes zu sagen.

Reimann Maximilian (V, AG): Auch ich gehörte vor zwölf Jahren, wie Kollege David, zu den Befürwortern einer Teilnahme der Schweiz am EWR. Mein Ja beruhte damals massgeblich auf wirtschaftspolitischen Überlegungen. Dass wir die Abstimmung verloren haben - daran müssen wir immer und immer wieder erinnern -, verdanken wir weitgehend dem Bundesrat mit seinem unseligen, übereilten und hinter dem Rücken des Parlamentes beschlossenen EG-Beitrittsgesuch. Ich gehöre nun aber nicht zu jenen Verlierern, die heute noch mit dem Schicksal hadern und quasi mit dem Brecheisen nach negativen Auswirkungen des Volksentscheides vom 6. Dezember 1992 suchen. Nur deshalb habe ich mich kurz zu Wort gemeldet, um doch auch noch einen Kontrapunkt zu dem zu setzen, was wir eben von Kollege David hörten, und um kurz aufzuzeigen, dass besagtes Nein heute nicht mehr von allen damaligen Verlierern bedauert und beklagt wird. Im Gegenteil, ich begrüsse es vorbehaltlos, dass wir inzwischen auf den bilateralen Weg eingeschwenkt sind. Dieser war uns damals, 1992, noch expressis verbis verbaut. Nun haben wir ihn eingeschlagen, und er hat uns bereits wertvolle Früchte gebracht. So sieht es auch die überwiegende Mehrheit der Schweizer Wirtschaft. Ich erinnere bei dieser Gelegenheit auch an die umfas-

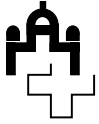


sende Analyse, die die Aussenpolitische Kommission unseres Rates vor zwei Jahren vorgenommen hat, beruhend auf umfassenden Hearings mit der Wirtschaft und anderen interessierten Kreisen in Volk und Gesellschaft. Auch hier im Plenum waren unsere Schlussfolgerungen einhellig geteilt und akzeptiert worden, wonach nämlich auf absehbare Zeit hinaus der bilaterale Weg für die Schweiz das richtige Integrationsszenario ist. Die Option EU-Beitritt liessen wir im Raum stehen - wie auch den so genannten Alleingang oder die Assoziation.

Von diesem Realismus geleitet ist nun auch der Bundesrat - und dafür bin ich ihm dankbar. Es ist richtig, zumindest in dieser Legislaturperiode keine Vorbereitungen für einen EU-Beitritt zu treffen. Gegen einen Bericht über die Erfahrungen mit dem bilateralen Weg habe ich überhaupt nichts einzuwenden, dann kann der Bundesrat endlich auch einmal jenem Postulat des Ständerates nachkommen, das wir in der letzten Session überwiesen haben und worin wir den Bundesrat auffordern, eine Bilanz über alle Zahlungen und Leistungen der Schweiz an die EU aufzulisten, um dem notorischen Vorwurf der Rosinenpickerei einmal entgegnenzutreten.

Im Übrigen müsste der von Kollege David angebehrte Erfahrungsbericht auch Vergleichsstatistiken mit den EU-Ländern aufweisen, so etwa über die Arbeitslosenzahlen, insbesondere über die Jugendarbeitslosigkeit, über die Inflationsraten, über die Stabilitätskriterien, die Situation bei den Löhnen und Sozialleistungen usw. Diese Vergleiche lauten nämlich ganz klar positiv für die Schweiz. Wir können und dürfen doch nicht einfach so tun, wie im langen Text der vorliegenden Interpellation nachzulesen ist, als sei in der Schweiz nämlich alles düster bis schlecht und in der EU alles gut. Die Probleme, vor die sich heute beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich oder Italien gestellt sehen, möchte ich niemals mit den unsrigen tauschen. Entsprechend habe ich Mühe mit der Schwarz-Weiss-Malerei, wie sie in diesem Text der Befürworter eines EU-Beitrittes wieder einmal vorgenommen worden ist.

Deiss Joseph, Bundespräsident: Herr David beginnt seine Argumentation mit dem EWR und dem negativen Abstimmungsergebnis anno 1992. Es ist richtig zu sagen: Hier wurde ein Strukturentscheid gefällt. Die Diskussion ging damals zum Teil in die Richtung, dass wir uns ein Nein durchaus leisten könnten und nichts passieren werde. Strukturentscheide wirken sich immer mit einer Verzögerung aus. Wir haben vielleicht im ersten oder zweiten Jahr die Gewinner noch hören können, die sagten: Es hat ja keine Konsequenzen. Heute ist die Analyse sehr wahrscheinlich etwas differenzierter. Es ist nicht möglich, hier jetzt eine abschliessende Antwort zu geben, ohne das Ganze durchgearbeitet zu haben. Es gibt aber sicher Bereiche, in denen der EWR rasch Strukturentscheide gebracht hätte, die sich dann so ausgewirkt hätten, dass gewisse Schwierigkeiten nicht entstanden wären. Aber es ist nie möglich, so etwas zu beweisen. Ist die Tatsache, dass wir zehn Jahre auf ein Luftverkehrsabkommen warten mussten, daran schuld, dass sich die Swissair auf Beteiligungen eingelassen hat, um den europäischen Markt zu bewirtschaften? Das kann man nicht definitiv beantworten. Immerhin bin ich davon überzeugt, dass sich falsch gewählte Strukturen natürlich immer wieder als negativ erweisen und dass es schwierig ist, das zu korrigieren. Damals wurde gesagt: Wir wählen einen anderen Weg. Der Bundesrat steht voll hinter dieser Strategie, und er setzt sie um. Einerseits tun wir das, was in unserer Hand liegt, eigenständig; andererseits verbessern wir über bilaterale Verträge unsere Integration in den europäischen Markt und insbesondere in die europäische Wirtschaft. Wir haben bilaterale Verträge abgeschlossen, wir haben auch interne Massnahmen getroffen. Wir stellen fest: Das bringt im internen Bereich etwas zu wenig. Deshalb haben wir das Kartellgesetz schon wieder revidiert; wir sind daran, das Binnenmarktgesetz zu ändern usw. Es ist nicht einfach, Strukturänderungen auf diese Weise umzusetzen, denn jedes Instrument, das man wählt, hat natürlich Auswirkungen auf gewisse Besitzstände, und die Betroffenen wehren sich regelmässig. Immerhin bin ich der Meinung, dass wir mit dem einen oder anderen Teil dieser Massnahmen doch einiges erreichen konnten, insbesondere mit den bilateralen Verträgen.



Nicht akzeptabel ist natürlich, dass sich jene, die damals gegen den EWR antraten und den bilateralen Weg empfahlen, bei jeder Gelegenheit den bilateralen Verträgen widersetzen. Da kommt man dann natürlich in einen Glaubwürdigkeitsnotstand. Herr David hat gesagt, die beiden Antworten des Bundesrates seien negativ. Ich bin mit dieser Auslegung nicht einverstanden. Bei der ersten Frage ist die Differenz relativ bescheiden. Wir sind selbstverständlich bereit, diesen Bericht zu machen, das steht sogar in der Antwort. Ob das jetzt Ende 2005 oder in der ersten Hälfte 2006 sein wird - wie es gegenwärtig aussieht, ist das Zweite sehr wahrscheinlich -, sollte nicht so entscheidend sein, dass die Antwort ins Negative kippt.

Wir sind der Meinung, dass es notwendig ist, die Erfahrungen, die wir bis dahin im Bereich der bilateralen Verträge gesammelt haben werden, auszuwerten. Die Zeitspanne ist noch relativ kurz. So sind z. B. die bilateralen Verträge bei der Freizügigkeit noch nicht voll in Kraft. Wir sind jetzt seit dem 1. Juni in der zweiten Phase der Übergangszeit. Somit ist es auch schwierig, aufgrund der Beobachtungen schon gewisse Konsequenzen zu ziehen.

Der Bundesrat wird auch eine Analyse über die Vor- und Nachteile, die Konsequenzen eines Beitrittes und über die Beibehaltung der jetzigen Strategie vorlegen. Er sieht in der Legislaturplanung nicht vor, in dieser Legislaturperiode auch einen Entscheid über Aufnahme oder Nichtaufnahme von Beitrittsverhandlungen zu fällen. Man kann darüber streiten, aber in der Analyse wird sich diese Frage ohnehin stellen. Es ist aber meines Erachtens trotzdem wichtig, weiterhin zu beachten, was der Bundesrat schon im Aussenpolitischen Bericht 2000 als Vorbedingung bezeichnet hat: Man muss erstens die Erfahrungen mit den bilateralen Verträgen, zweitens die Konsequenzen eines Beitritts und drittens die politische Machbarkeit eines solchen Projektes analysieren. Diese Strategie bleibt bestehen.

Was die beiden Fragen von Herrn David betrifft, sind wir mit ihm eigentlich weitgehend einig. In Bezug auf seine zweite Frage ist für mich allerdings das Problem zu wissen, in welcher Form uns ein solcher Bundesbeschluss, den wir ans Parlament richten würden, über die politische Machbarkeit im Land Auskunft geben könnte. Das ist mir ein Rätsel. Deshalb müssen wir andere Mittel verwenden, um die Machbarkeit zu beurteilen.

Insgesamt: Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass er in Bezug auf das Verhältnis zur EU eine Politik betreibt, die nicht nur Fortschritte bringt, sondern auch den Vorteil hat, dass sie machbar ist, dass sie so weit geht, wie es politisch noch verkraftbar ist. Es ist uns lieber, schrittweise Fortschritte zu machen, als ein Ziel anzustreben, das politisch gegenwärtig nicht erreichbar ist.

Bern, 17.06.2004
