

Sitzung vom 10. März 1999

489. Anfrage (Auswirkung des bilateralen Abkommens mit der EU auf den Kanton Zürich)

Die Kantonsräte Mario Fehr, Adliswil, und Hartmuth Attenhofer, Zürich, haben am 14. Dezember 1998 folgende Anfrage eingereicht:

Vergangene Woche konnte das bilaterale Abkommen mit der Europäischen Union (EU) endlich abgeschlossen werden. Der Bundesrat hat ein gutes Resultat erreicht, welches die Schweiz aus einer gefährlichen Lethargie erlöst hat. Das bilaterale Abkommen wird für unser Land und für den Kanton Zürich entscheidende wirtschaftliche und politische Impulse und Veränderungen auslösen. Die jetzt einsetzende Grundsatzdiskussion über die Bedeutung des bilateralen Abkommens für uns wirft auch Fragen auf. Darunter jene, welche flankierenden innenpolitischen Massnahmen zu treffen sind, damit allfällige negative Auswirkungen des Abkommens kompensiert werden können.

Wir fragen den Regierungsrat deshalb an:

1. Welches sind die wichtigsten Auswirkungen des bilateralen Abkommens mit der EU auf den Kanton Zürich, insbesondere in wirtschaftlicher, bildungspolitischer und ökologischer Hinsicht?
2. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass es vor allem im ökologischen Bereich und um der Gefahr von Niedriglöhnen zu begegnen, flankierende Massnahmen braucht? Welche Massnahmen erachtet der Regierungsrat als sinnvoll? Ist er bereit, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für diese einzusetzen beziehungsweise diese zu erlassen?
3. Teilt der Regierungsrat ferner die Ansicht, dass ein Scheitern des bilateralen Abkommens im Parlament oder in einer allfälligen Volksabstimmung fatal für unser Land und damit auch für den Kanton Zürich wäre? Ist der Regierungsrat bereit, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für das bilaterale Abkommen zu engagieren?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mario Fehr, Adliswil, und Hartmuth Attenhofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die definitive Fassung der Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) liegt noch nicht vor. Ausserdem wird im Hinblick auf die Botschaft des Bundesrates über die Ergebnisse der am 11. Dezember 1998 abgeschlossenen bilateralen sektoriellen Verhandlungen zurzeit an der Frage gearbeitet, welche flankierenden Massnahmen zu den einzelnen Dossiers notwendig sind. Zur Beurteilung der Auswirkungen muss daher zunächst die Botschaft des Bundesrates abgewartet werden. Die folgende Darstellung kann deshalb nur eine erste provisorische Übersicht zu den möglichen Auswirkungen des bilateralen Abkommens sein.

1. Mit dem bilateralen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Prüfberichten, Zertifikaten und Konformitätsnachweisen wird der Handel mit Industrieprodukten zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft wesentlich erleichtert. Das Abkommen bezweckt die gegenseitige Anerkennung von Ergebnissen der Konformitätsbewertungen, die gemäss Richtlinien der EU bzw. schweizerischem Recht für die Vermarktung von Industrieerzeugnissen wie Maschinen, Medikamenten, Telekommunikationsgeräten, medizinischen Apparaten, Motorfahrzeugen usw. verlangt werden. Der Geltungsbereich des Abkommens ist dabei auf Endprodukte mit Ursprung der Vertragsparteien beschränkt. Das Abkommen ist für die Schweiz, und damit auch für den Kanton Zürich, mit hohem High-Tech-Anteil am Export, von grosser Bedeutung. Profitieren dürften in erster Linie die Pharmabranche, die Maschinenindustrie, Hersteller von medizinischen Apparaten sowie von Telekommunikationsgeräten, weil für die Vermarktung auf dem EU- und dem Schweizer Markt die zweite Konformitätsbewertung entfällt. Die Zürcher Exportindustrie kann damit ihre Produkte schneller und günstiger auf den europäischen Markt bringen, wodurch sich die Benachteiligung gegenüber Konkurrenten aus dem EU-Raum erheblich verringern wird (bei entsprechendem Margendruck im Inland).

2. Mit dem Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wird die im Rahmen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA) erreichte Liberalisierung der öffentlichen Beschaffungsmärkte ausgeweitet. Neu sollen die Gemeinden, die Sektoren Schienenverkehr und Telekommunikation, der gesamte Energiebereich sowie private Auftraggeber in den klassischen Sektoren und weitere Auftraggeber im Bereich Verkehr dem Geltungsbereich des GPA unterstellt werden. Das Abkommen verschafft Zürcher Unternehmen den Zugang zum europäischen Markt. In der EU werden von der öffentlichen Hand jährlich über 1000 Mrd. Franken für die Beschaffung von Gütern, Dienstleistungen und Bauleistungen ausgegeben (Schätzung für die Schweiz: rund 26 Mrd. Franken). Nach Inkraftsetzung des Abkommens erhalten europäische Unternehmen ihrerseits Zugang zum entsprechenden schweizerischen Markt.

3. Das Forschungsabkommen baut die Nachteile ab, mit denen schweizerische Unternehmen konfrontiert sind, wenn sie sich an europäischen Forschungsprogrammen beteiligen wollen. Die am Forschungsstandort Zürich ansässigen Institute und Unternehmen können an allen spezifischen Programmen des Forschungs-Rahmenprogramms (FRP) der EU gleichberechtigt teilnehmen, ausländische Institute auch an schweizerischen Programmen. Ausserdem sind Schweizer Vertreter und Experten als Beobachter in allen bedeutenden und programmgestaltenden Ausschüssen des FRP sowie im Beratungsgremium CREST (Comité de la Recherche Scientifique et Technique) zugelassen. Das 4. FRP ist Ende 1998 ausgelaufen und wurde durch das 5. FRP ersetzt. Die Parteien wollen alle notwendigen Schritte unternehmen, um ein Abkommen über die Teilnahme der Schweiz am 5. FRP auf der Grundlage der für das 4. FRP verhandelten Modalitäten zu gewährleisten. Der Finanzrahmen für das laufende Vierjahresprogramm (1999–2002) beträgt rund 15 Mrd. ECU, wobei sich der Anteil der Schweiz auf etwa 3,3% beläuft. Wirksam wird die Teilnahme der Schweiz allerdings frühestens ab 2001 mit einer Belastung von rund 200 Mio. Franken jährlich, was gegenüber heute einem Mehraufwand von 60–80 Mio. Franken pro Jahr entspricht. Am europäischen Mobilitätsprogramm «Erasmus» wird die Schweiz allerdings – nachdem im Sommer 1996 das Abkommen zur Förderung der europäischen Studentmobilität (Erasmus) infolge des schweizerischen EWR-Neins von der EU gekündigt worden war – lediglich als stiller Partner geduldet. Deshalb müssen die Fachhochschulen, Hochschulen und Universitäten selber die Initiative ergreifen, um mit europäischen Partnern in Kontakt zu treten und direkte Übereinkünfte abzuschliessen. Das Problem «Erasmus» soll jedoch bei der nächsten Möglichkeit in die bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU einbezogen werden.

4. Das Abkommen über den Luftverkehr regelt den Zugang schweizerischer Fluggesellschaften zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt. Ab Inkrafttreten des Abkommens wird den schweizerischen Fluggesellschaften die 3. und 4. Freiheit, zwei Jahre später die 5. und 7. Freiheit gewährt. Die schweizerischen Fluggesellschaften, allen voran die SAir Group, erhalten damit den schrittweisen Marktzugang zum europäischen Luftmarkt. Sie kommen in den Genuss der Freiheit der Preis- und Flugplangestaltung und benötigen keine Genehmigung mehr für Tarife, Flugrouten und Kapazitätsbeschränkungen. Zusätzlich kommen natürliche und juristische Personen in den Genuss der flugverkehrsbezogenen Niederlassungs- und Investitionsfreiheit, was beispielsweise der SAir Group erlauben würde, an ausländischen Fluggesellschaften im EU-Raum einen Mehrheitsanteil zu übernehmen. Ausserdem steigt als Folge des vergrösserten Heimmarktes die Attraktivität der schweizerischen Fluggesellschaften als Allianzpartner für nicht europäische Fluggesellschaften.

5. Das Landverkehrsabkommen verbessert den Zugang des schweizerischen Transportgewerbes zum europäischen Verkehrsmarkt. Wie im Luftverkehr können Transportdienstleistungen direkt im Ausland angeboten werden. Die erwarteten jährlichen Einnahmen (der volle Ansatz gilt ab Inbetriebnahme des Lötschbergbasistunnels bzw. spätestens ab 2008) aus LSVA-Erträgen werden von der Bundesverwaltung auf rund 1,5 Mrd. Franken geschätzt, wovon etwa ein Drittel aus ausländischen Quellen stammt. Ein Drittel der Einnahmen geht an die Kantone vorab für den Ausgleich der von ihnen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr getragenen ungedeckten Kosten. Zwei Drittel der Einnahmen fliessen in den öffentlichen Verkehr (Neat, Bahn 2000, Lärmschutzmassnahmen, Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsnetz), womit die verkehrsmässige Anbindung des Wirtschaftsraums Zürich an die anderen grossen Wirtschafts- und Lebensräume Europas gefördert wird. Mit beiden Verkehrsabkommen verbunden sind aber ökologische Mehrbelastungen, deren Ausmass jedoch wesentlich von den flankierenden Massnahmen abhängt.

6. Das Personenfreizügigkeitsabkommen führt zur stufenweisen Einführung der beruflichen Freizügigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EU-Staaten. Die vereinbarte Lösung erlaubt der Schweiz die Kontrolle über die Wanderungsentwicklung aus dem EU-Raum für die Dauer von zwölf Jahren. Der freie Personenverkehr wird nach fünf Jahren probeweise eingeführt, anschliessend kann die Schweiz während weiteren sieben Jahren die Entwicklung verfolgen und eine übermässige Einwanderung gegebenenfalls unterbinden. Mit dem Abkommen steht den schweizerischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein um ein Vielfaches grösserer Arbeitsmarkt offen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Schweizer Bevölkerung im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut ausgebildet ist, bieten sich mobilen Arbeitskräften neue und bessere Möglichkeiten. Die Schweizer Unternehmen und Institutionen erhalten durch die Personenfreizügigkeit einen erleichterten Zugriff auf den gesamten EU-Arbeitsmarkt und damit auf spezifisches und wertvolles Knowhow von europäischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen. Diese erhöhte Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften ist für den Standort Zürich von grosser Bedeutung. Sie kann dazu beitragen, dass die Zürcher Wirtschaft sich noch mehr auf Bereiche mit hoher Wertschöpfung konzentrieren wird. Die verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dürften sich positiv auf die Entwicklung der Einkommen auswirken.

Der freie Personenverkehr bringt allerdings nicht nur Vorteile. Eine Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Andres Frick/Frank Schmidbauer: Auswirkungen der bilateralen Verhandlungen mit der EU auf die Arbeitslosenversicherung [ALV] und Massnahmen zu ihrer Begrenzung, Zürich, 15. Dezember 1998) und die bisherigen Erfahrungen, die in der EU mit der Personenfreizügigkeit gemacht worden sind, weisen darauf hin, dass zwar kein nennenswerter Migrationsdruck auf den hiesigen Arbeitsmarkt zu erwarten ist. Die Zunahme des Arbeitskräfteangebotes dürfte deshalb eher zu einem Lohnanpassungsdruck als zu höherer Arbeitslosigkeit führen. Vor allem in bis anhin von internationaler Konkurrenz abgeschotteten Wirtschaftsbereichen ist ein verstärkter Lohndruck zu erwarten. Der Bundesrat hat deshalb mit Schreiben vom 3. Februar 1999 verschiedene flankierende Massnahmen zur Vernehmlassung unterbreitet:

- Ein Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, mit dem ermöglicht werden soll, verschiedene zentrale Bestimmungen unseres Arbeitsrechts, d.h. Bestimmungen, die in einem Gesetz, einer Verordnung, einem allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) oder einem Normalarbeitsvertrag (NAV) enthalten sind, auf die entsandten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen anzuwenden.
- Eine Revision des Obligationenrechts, mit welcher den zuständigen – kantonalen und eidgenössischen – Behörden ermöglicht werden soll, auf Vorschlag einer tripartiten Kommission NAV mit zwingenden Mindestlöhnen zu erlassen, wenn die Lohn- und Arbeitsbedingungen in einer Branche in missbräuchlicher Weise unterboten werden.
- Eine Revision des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG), mit welcher die Voraussetzungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von GAV erleichtert werden sollen, wenn die Lohn- und Arbeitsbedingungen in einer Branche, in der ein GAV mit Mindestlöhnen besteht, in missbräuchlicher Weise unterboten werden und die tripartite Kommission entsprechend Antrag stellt.

7. Mit dem Landwirtschaftsabkommen soll der Agrarhandel zwischen der Schweiz und der EU bedeutend erleichtert werden. Es sieht einerseits einen Zollabbau und andererseits Erleichterung bei den technischen Vorschriften vor. Damit werden die Exportchancen für schweizerische Agrarprodukte verbessert.

8. Die bilateralen Abkommen wirken sich in wirtschaftlicher und bildungspolitischer Hinsicht insgesamt positiv auf den Kanton Zürich aus. Auf Grund der Internationalität unserer Wirtschaft ist anzunehmen, dass sich sowohl für Zürcher Unternehmen als auch für Niederlassungen und Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen im Kanton Zürich nach der Ratifizierung der Verträge wichtige neue Standortvorteile ergeben. Der Wettbewerbsdruck wird allerdings nochmals gesteigert. Der durch die Marktöffnung entstehende Preisdruck wird in einzelnen Branchen zu einem weiteren Lohndruck führen, dem allerdings auf Grund teilweise tieferer Preise Kosteneinsparungen der Konsumenten gegenüberstehen.

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich erst grob beurteilen. Im Allgemeinen wird insbesondere als Folge eines verbesserten Marktzuganges und tieferer Angebotskosten mit einem positiven Konjunkturreffekt in der Grössenordnung von 0,5% des BIP (etwa 2 Mia. Franken, umgerechnet auf den Kanton Zürich knapp 500 Mio. Franken) gerechnet. Bei den Kosten für den Bundeshaushalt sind die grössten Posten die Mindereinnahmen bei den Zöllen auf Agrarprodukten sowie die Mehrausgaben im Sozialbereich, bei der Forschung und

beim Landverkehr. Insgesamt wird heute von einer jährlichen Belastung in der Grössenordnung von 300 Mio. Franken ausgegangen, falls die Leistungen der Arbeitslosenkasse unverändert belassen werden. Nicht eingeschlossen ist dabei erhöhter Kontrollaufwand der Kantone auf Grund des Verkehrsabkommens mit der EU.

Insgesamt ist den schweizerischen Unterhändlern ein guter Abschluss gelungen. Der Bund und die EU sehen vor, die Verträge per 1. Januar 2002 in Kraft zu setzen. Noch im Frühjahr 1999 wird die Botschaft des Bundesrates erwartet.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi