

89.241 Parlamentarische Initiative Zbinden Hans vom 6. Oktober 1989

Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik. Vermehrte parlamentarische Einbettung, Transparenz und öffentliche Abstützung

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der BV und auf Artikel 21bis des GVG reiche ich folgende Parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung ein: Der Bund, das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und das Bundesamt für Aussenwirtschaft BAWI haben zukünftig in ihrer Aussenwirtschaftspolitik neben den partikulär wirtschaftlichen Interessen vermehrt auch allgemein gesamtgesellschaftliche Aspekte zu berücksichtigen.

In diesem Sinne sind

- die Meinungsbildung und die Entscheidungsabläufe durchsichtiger;
- die Ankoppelung an das Parlament enger und
- die Zusammenarbeit zwischen der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik intensiver und umfassender auszugestalten.

Diese allgemein formulierte Forderung müsste unter anderem folgende Auswirkungen zeigen:

1. Der Bundesrat ergänzt seine regelmässige Berichterstattung im Bereich der Aussenwirtschaft zuhanden des Parlamentes mit Tätigkeitsprogrammen, die er zur Stellungnahme unterbreitet.
2. Das Parlament und seine vorbereitenden Aussenwirtschafts- und Wirtschaftskommission des Stände- resp. des Nationalrates haben nicht nur wie bis anhin Staatsverträge, Zolltarife und Kredite für handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen zu genehmigen. In Zukunft hätte der Bundesrat - auf Begehren des Stände- und Nationalrates - auch wesentliche Verhandlungspositionen im Rahmen multilateraler Organisationen und bilateraler Gespräche vorgängig dem Parlament zur Bestimmung des Verhandlungsspielraumes zu unterbreiten.
3. Die Kompetenzen, Arbeiten, zugewiesenen Mittel sowie die personellen Interessenvertretungen der wichtigen Organe des BAWI mit verwaltungsexternen Mitgliedern sind derart zu regeln, dass sie für das Parlament kontrollierbar werden. Diese Forderung bezieht sich namentlich auf die Ständige Wirtschaftsdelegation und die Arbeitsgruppen (z.B. "Krisen-" und "Konjunkturstab"). Da die Aussenwirtschaftspolitik heute vermehrt als integraler Teil eines umfassenden ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Ganzen verstanden wird, sind bei ihrer Ausgestaltung auch breitere Perspektiven zu entwickeln. Der Bogen der Interessen wäre dabei von kleineren und mittleren Exportunternehmen über den Konsumentenschutz bis zu den Entwicklungsorganisationen zu schlagen. Aemterkumulationen von verwaltungsexternen Mitgliedern in den Organen des BAWI sind zu vermeiden.
4. Sowohl im Parlament als auch in der Verwaltung sind die Informationskanäle und Entscheidungsstrukturen der Organe in dem Sinne zu überprüfen und zu ändern, dass die Aussenwirtschafts- und die Aussenpolitik stärker aufeinander abgestimmt werden. Die EG-Frage zeigt die Notwendigkeit dieser wechselseitigen Abstimmung.
5. Den Verhandlungsdelegationen im Aussenwirtschaftsbereich, die aus Vertretern der Verwaltung und der Wirtschaft zusammengesetzt sind, können - auf Wunsch der Aussenwirtschafts- oder Wirtschaftskommission - auch Parlamentarier/innen im Beobachterstatus beigeordnet werden.

Parlamentarische Initiative Zbinden Hans vom 6. Oktober 1989

Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik:

Vermehrte parlamentarische Einbettung, Transparenz und öffentliche Abstützung

Kommentar und Erläuterungen zum Vorstoss

 Im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik ist der demokratische Einfluss des Parlamentes sehr beschränkt. Die bestehenden Referendumsmöglichkeiten (Staatsverträge, Zolltarife u.a.) haben im Verlaufe der Geschichte letztlich nicht das Parlament als Volksvertretung gestärkt, sondern die von starken wirtschaftlichen Interessen geleitete korporatistische Verbandsmacht. Trotz wachsender Wechselwirkungen zwischen der Aussenwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen (zB. Oekologie, Kultur, Medien, Entwicklungszusammenarbeit) blieben die Wahrnehmungs- und Problemlösungsoptik der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik auf das rein wirtschaftliche eingengt.

Der Widerspruch zwischen der Bedeutung, den die Aussenwirtschaft für unser Land einnimmt, und der geringen Kontrolle durch die politischen Institutionen soll mit diesem Vorstoss einmal grundsätzlich zur Diskussion gestellt werden. Nachfolgend werden Vorschläge unterbreitet, wie die Aussenwirtschaftspolitik als Domäne der Verbände und parastaatlicher Organe in der Verwaltung vermehrt transparent gemacht und demokratisiert werden könnten.

Zurückgebliebene Demokratisierung

In Anlehnung an das Modell des liberalen Ordnungsstaates wurde die früher praktisch ausschliesslich von Privaten ausgeübte Aussenwirtschaftspolitik seit Beginn unseres Jahrhunderts vermehrt auch vom Bund mitgetragen. In die damalige Zeit fielen die Schutzzollbewegung -welche zu sogenannten Kampfzolltarifen führte, die weitgehend vom Vorort des Handels- und Industrievereins geprägt waren- und die nach einem heftigen Referendumskampf ebenfalls in den Détails fast ausschliesslich vom Vorort bestimmte Gründung der (privaten) Nationalbank. Regierung, Verwaltung und Exportwirtschaft arbeiteten zunehmend informell zusammen, während ein gesetzgeberisch zurückhaltendes Parlament sie weitgehend gewähren liess. Zahlreiche Arbeitsgruppen, Kommissionen und Gremien operieren seither weitgehend unabhängig von den eidg. Räten in staatlich und privatwirtschaftlich gemischter Personenzusammensetzung bei internationalen Verhandlungen und Kooperationen. Die auf Bundesseite zuständige ehemalige Handelsabteilung und das heutige BAWI verstanden und verstehen sich als eine Art extraterritoriale Zone mit parastaatlichem Charakter. So blieb die Aussenwirtschaftspolitik stärker im Einflussbereich der Exportwirtschaft als in demjenigen des Parlamentes. Bei allen zentralen Fragen kann dieses nur noch die Verhandlungsergebnisse sanktionieren, es sei denn, es handle sich um Staatsverträge, Zolltarife oder umfangreiche Kredite. Zudem waren und blieben öffentliche Aufgaben der Aussenwirtschaft bis heute beim Vorort ausgelagert.

Entscheidungen im vorparlamentarischen Raum

Jahrzehntelang haben die in den namhaften aussenwirtschaftspolitischen Gremien vertretenen Interessengruppen -vom Vorort, über die Bankiervereinigung und Bauern bis hin zu den oft mit Alibifunktionen, völlig minoritär vertretenen Gewerkschaften -beinahe immer gleiche aussenwirtschaftliche Standpunkte vertreten. Es ging nämlich dabei nicht um die binnenwirtschaftlich üblichen Verteilungskämpfe und damit um die Lösung von Konflikten, denn letztlich profitierten alle mehr oder weniger von einem stets wachsenden Exportvolumen. Nach und nach bildete sich eine Art Verbandskonkordanz mit korporatistischen Zügen heraus. In ihrem Schosse wird in vorparlamentarischen Verfahren -unter Ausschluss der Öffentlichkeit- das Wesen der Aussenwirtschaftspolitik bestimmt.

Ihr machtmässiger Aufbau ist oligarchisch. Die "grossen 4", Vorort, Bankiervereinigung, Nationalbank und BAWI dominieren die Entscheidungen aufgrund ihrer eigenen Handlungskapazitäten während die "kleinen 3", der Bauernverband, der Gewerbeverband und die Gewerkschaften effektiv nur konsultativ und aus Rechtfertigungsgründen beigezogen werden. Die Parteien, welche die demokratischen Institutionen des Bundesstaates ausfüllen und seine Politik nicht nur gegen aussen mittragen, sondern eigentlich auch umfassend prägen sollten, sind hier, wo so wesentliche Lösungen erarbeitet werden, völlig ausgeschlossen. So ist es denn auch nicht erstaunlich, wenn Vernehmlassungen beinahe ausschliesslich in den erwähnten Gremien durchgeführt werden. Im Unterschied zu anderen Departementen agieren hier auch auffallend wenige Ad-hoc-Expertenkommissionen, die zur Bewältigung einzelner Probleme zum Einsatz gelangen. Auffallend ist im weiteren, dass einflussreiche Verbandsvertreter gleichzeitig in mehreren Organen der Aussenwirtschaftspolitik Einsitz nehmen. Die praktizierte Entscheidungskultur der Gremien basiert in erster Linie auf Konsensfindung und weniger auf Mehrheitsentscheidungen. Die formelle Verankerung und die Transparenz der wichtigen Managementinstitutionen (Ständige Wirtschaftsdelegation, Arbeitsgruppen wie der "Krisenstab") sind relativ klein.

Notwendige Erweiterung des Blickwinkels

Die von Partikulärinteressen bestimmte und gegen das Parlament hin abgeschirmte Aussenwirtschaftspolitik konnte lange Zeit ihre gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufgaben in der Rolle eines Treuhänders gegenüber der Öffentlichkeit erfolgreich wahrnehmen. Die in den letzten Jahren stark forcierte Dynamik der internationalen Waren-, Geld- und Personenströme mit ihren Nebenwirkungen nahm Dimensionen an, die über das Aussenwirtschaftliche hinaus weit in das Aussenpolitische (EG- und Efta-Entwicklungen), in die Entwicklungszusammenarbeit (Verteilung der Direktinvestitionen, Schuldenkrise, Exportrisikogarantie, usf.), in das Ökologische (zB. Zollvergünstigung für tropische Hölzer) und in den Medienbereich (transnationale TV-Programme) hinausreichen. Zudem fühlen sich vermehrt kleinere und mittlere Exportunternehmen und Banken im Auslandgeschäft durch die politisch einflussreichen Grosseexporteure und Universalbanken benachteiligt. Alle diese Konflikte bahnen sich erst richtig an. Mit den bestehenden Entscheidungsstrukturen -verengt in der Optik und losgelöst vom Parlament- wird der Aussenwirtschaftsbereich zukünftige Probleme weder befriedigend sachgerecht noch auf demokratische Art lösen können. Wohl wächst der Druck der von der Aussenwirtschaft tangierten Gruppen in den Räten. Sie deponieren dort ihre Anliegen. Doch fehlen dem Parlament, wie beschrieben, die notwendigen Transmissionsriemen, um diesen Druck erfolgreich in die Aussenwirtschaftspolitik hineinzutragen. Besonders deutlich wird das zur Zeit in der Europa-Frage, wo es kaum möglich ist, über die aussenwirtschaftlichen Interessen hinaus eine umfassende Europa-Aussenpolitik zu definieren.

Zum Schluss sei noch eine Bemerkung angefügt: Mit den bisherigen Strukturen und Entscheidungsverfahren vermochte die Aussenwirtschaftspolitik flexibel und kompetent auf die binnen- und weltwirtschaftlichen Entwicklungen zu reagieren. Diese Merkmale müssten auch bei einer demokratischen, transparenten Entscheidungsfindung mit breiterem Gesichtswinkel bestehen bleiben. Mehr Interessenberücksichtigung, mehr Konfliktverarbeitung und mehr Koordination bedingen wohl mehr Mittel und mehr Zeit. Längerfristig gesehen ist dies aber ebenso ökonomisch, weil weniger Reibungsverluste mit Nachbarverwaltungen (EDA, EDI, EVED, usf.) erzeugt werden und sich durch ganzheitlichere Lösungen Folgeprobleme, die früher externalisiert wurden, verhindern lassen. Vor allem aber vergrössert sich die demokratische Legitimität.