

25 Jahre Bilaterale

Als die Schweiz Ja sagte zur Personen

Heute vor 25 Jahren stimmte das Volk dem bilateralen Weg zu. Der Vorteil: der freie Zugang zum EU-Binnenmarkt für Firmen. Der Preis: die Personenfreizügigkeit. Warum damals sogar Ueli Maurer zufrieden war – und was das Ja für Folgen hatte.

Stefan Bühler und Mark Walther

Aussenminister Joseph Deiss war die Freude anzusehen, als er am Sonntag, 21. Mai 2000, vor dem Bundeshaus eintraf: Es sei «ein verheissungsvoller Start ins neue Jahrhundert», sagte er in die Kamera. Acht Jahre nach dem Nein zum Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) stimmte das Volk an diesem Sonntag dem bilateralen Weg zu, dem Vertragspaket der Bilateralen I.

Auf den Tag genau 25 Jahre später werden Chefunterhändler Patric Franzen und sein Brüsseler Kollege heute die neu ausgehandelten Verträge der Bilateralen III unterzeichnen. Die Verträge sollen den «bewährten bilateralen Weg mit unserem wichtigsten Handelspartner stabilisieren und weiterentwickeln», so die bundesrätliche Sprachregelung. Für die Gegner, vorab die SVP, ist es hingegen ein «Unterwerfungsvertrag».

In der politischen Auseinandersetzung, die dem Land nun bevorsteht, wird es um dieselbe Frage gehen wie

schon vor 25 Jahren: Was ist der Schweiz der privilegierte Zugang zum riesigen EU-Binnenmarkt und die enge Forschungszusammenarbeit wert? Ein Thema wird wie damals im Zentrum der Diskussionen stehen: die Personenfreizügigkeit.

Der freie Personenverkehr war nie der Wunsch der Schweizer Bevölkerung gewesen. So hatte das Volk den EWR-Beitritt im Dezember 1992 nicht zuletzt auch wegen der Personenfreizügigkeit abgelehnt.

Bundesrat auf Gratwanderung

Entsprechend vorsichtig ging der Bundesrat 1994 ans Werk, als er die Verhandlungen über die bilateralen Verträge aufgleiste. Im Beschluss zum Mandat, der inzwischen öffentlich ist, schreibt er von der Wahl zwischen «zwei Übeln»: Dass die EU gar nicht auf Verhandlungen einsteigen könnte, falls die Schweiz bei der Freizügigkeit zu viele Ausnahmen fordere. Oder dass am Ende ein innenpolitisch «unverkäufliches» Verhandlungsergebnis

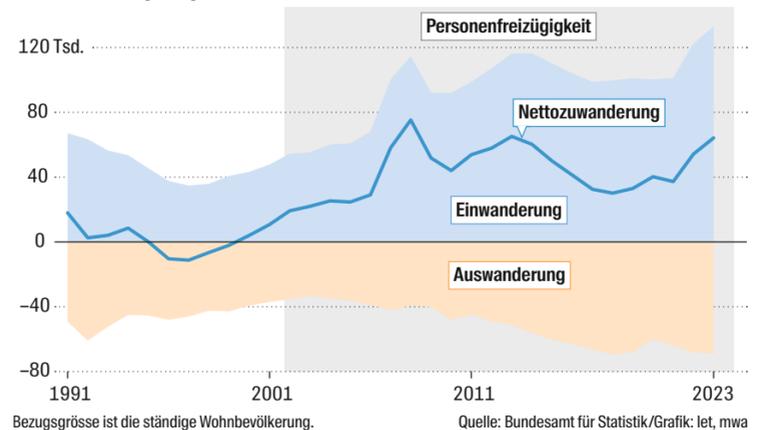
vorliegen würde. Doch die Gratwanderung gelang: Aussenpolitisch holte der Bundesrat in den bis 1999 dauernden Verhandlungen wichtige Einschränkungen heraus. Im Kern: Kommen darf, wer hier einen Job findet. Innenpolitisch fuhr der Bund den Lohnschutz hoch, die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit waren geboren.

Die Guillotine-Klausel und eine Fehlprognose

Das waren im Abstimmungskampf im Frühling 2000 wichtige Argumente für ein Ja. Hinzu kam erstens der Druck der Guillotine-Klausel: Das Vertragspaket war nur als Ganzes zu haben – ohne Personenfreizügigkeit kein Marktzugang. Und zweitens gab es noch eine Prognose, die sich als kolossal falsch erweisen sollte: In einem Gutachten für den Bund hielt Migrationsforscher Thomas Straubhaar vor der Abstimmung fest, die Nettozuwanderung aus der EU werde maximal 10'000 Personen pro Jahr betragen. Tatsächlich liegt sie seit der Einführung im Jahr 2002 im Durch-

Ein- und Auswanderung von EU/EFTA-Bürgern in die Schweiz

Britische Staatsangehörige zählen wir zu den EU/EFTA-Staaten.



schnitt bei rund 44'000 Personen. Straubhaar gestand den Fehler später ein: «Ich habe die Attraktivität der Schweiz unterschätzt.»

Ueli Maurer: «Ich bin zufrieden»

Das war freilich am Sonntagabend des 21. Mai 2000 noch nicht bekannt. Und so sagte der damalige SVP-Präsident Ueli Maurer in der «Tagesschau»: «Ich bin mit dem heutigen Tag zufrieden – Nein zum EWR, Ja zu den Bilateralen.» Damit sei der EU-Beitritt definitiv vom Tisch.

Es war das erste und letzte Mal, dass die SVP eine Vorlage mit Bezug zur Personenfreizügigkeit guthiess. Denn

schon 2002 wurde deutlich, dass die Zuwanderungsprognose des Bundes deutlich zu tief lag: Im ersten Jahr kamen unter dem Strich 19'200 Personen aus den EU-Ländern sowie aus Norwegen, Island und Liechtenstein.

Gut zwei Drittel der seit 2002 Zugewanderten kamen aus nur vier Ländern in die Schweiz: Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal. Mit Abstand an der Spitze stehen die Deutschen mit einem Anteil von 29 Prozent.

Insgesamt wanderten seit 2002 über 550'000 Menschen aus Deutschland ein und blieben mindestens ein Jahr. In derselben Zeit verliessen 273'000 Deutsche die Schweiz. Statis-

«Früher war alles komplizierter»

Ein Emmentaler KMU produziert Schraubenzieher für die ganze Welt. Wie das Unternehmen von den EU-Verträgen profitiert hat.

Lea Hartmann

Süsser Vanilleduft steigt einem beim Betreten der Produktionshalle in die Nase. Doch hier werden nicht etwa Desserts hergestellt. Es sind Schraubenziehergriffe, die im 20-Sekunden-Takt vom Fließband in eine graue Kiste plumpsen.

Seit über 70 Jahren produziert die PB Swiss Tools in Wasen im tiefsten Emmental die roten Schraubenzieher, die Profi- wie Hobbyhandwerker kennen. Der ungewöhnliche Duft kommt vom Vanillearoma, das seit einigen Jahren dem Kunststoff beigefügt wird, um den strengen Geruch des Rohmaterials zu übertünchen.

Aus der Dorfschmiede, die einst Nasenringe für Ochsen herstellte, ist eine Werkzeugfabrik geworden, die vom Emmental in die ganze Welt liefert. Und die inzwischen nicht mehr nur Werkzeuge, sondern auch medizinische Instrumente herstellt. Wichtigster Absatzmarkt sind die Schweiz und die EU: Ein Drittel des Umsatzes erwirtschaftet das Unternehmen inzwischen dort.

Mitverantwortlich für den internationalen Erfolg macht Verwaltungsratspräsidentin Eva Jaisli die Verträge zwischen der Schweiz und der EU. Jaisli hat den Familienbetrieb fast 30 Jahre lang geleitet, vergangenes Jahr übergab sie die operative Führung an ihren Sohn.

An den 21. Mai 2000 könne sie sich noch sehr gut erinnern, sagt Jaisli, vor einer Wand aus Schraubenziehern sitzend. Damals stimmte die Schweiz über das erste Vertragspaket,

die Bilateralen I, ab. Sie habe sich stark für ein Ja engagiert, erzählt sie. «Die Anspannung im Vorfeld war gross.» Entsprechend gross dann auch die Erleichterung über die deutliche Zustimmung.

Die Bilateralen hätten PB Swiss Tools den Zugang zum europäischen Markt erweitert, Planungssicherheit gebracht und administrative Hürden abgebaut, sagt Jaisli. Was das konkret heisst? «Früher war alles komplizierter. Wir mussten mit jedem EU-Land individuell darüber verhandeln, zu welchen Bedingungen unsere Produkte verkauft werden dürfen», führt sie aus.

Zudem habe man damals mit jedem einzelnen Kunden Verträge abschliessen müssen, in denen geregelt wurde, welche Normen für die Produktion gelten – beispielsweise betreffend Massen, Produktsicherheit oder Lie-

ferbedingungen. Das neue Marktzu-gangs-Abkommen habe den Handel erleichtert.

2021 weigerte sich die EU als Reaktion auf den Abbruch der Rahmenabkommen-Verhandlungen allerdings, das Abkommen zum Abbau von Handelshemmnissen zu aktualisieren. Die Schweiz wurde zum Drittstaat degradiert. Die Folge für den Werkzeugbauer: Sämtliche technischen Vorschriften müssen seither doppelt geprüft und bewilligt werden – in der Schweiz und der EU. Dafür hat die Firma eine Agentur in Deutschland engagiert.

Die nächste Zitterpartie steht an

Zudem profitiere auch die Forschung von den Abkommen mit der EU – und damit die Wirtschaft, sagt Eva Jaisli. So liess das KMU beispielsweise in Deutschland untersuchen, wie die Schraubenzieher optimiert werden können, um die Sicherheit zu erhöhen. Solche länderübergreifenden Kooperationen seien mit den bilateralen Abkommen einfacher.

Vor diesem Hintergrund ist für die Unternehmerin klar, dass der bilaterale Weg weitergehen muss. Auch als Vizepräsidentin des Verbands der Schweizer Tech-Industrie Swissmem ist sie glühende Befürworterin des Vertragspakets, das nun auf dem Tisch liegt – und zu dem die Stimmbevölkerung das letzte Wort haben wird.

25 Jahre, nachdem sie ums erste Bilateralen-Paket bangte, steht für Jaisli also bald die nächste Zitterpartie an.

«Die Anspannung im Vorfeld der Abstimmung war gross.»

Eva Jaislin
Verwaltungsratspräsidentin
PB Swiss Tools

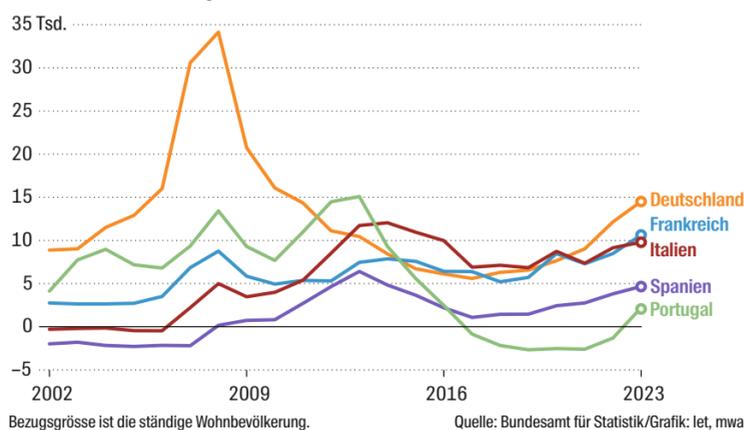


Eva Jaislin war fast 30 Jahre Geschäftsführerin des Werkzeugbauers PB Swiss Tools. Seit vergangenerem Jahr präsidiert sie den Verwaltungsrat. Bild: Raphaël Dupain

Personenfreizügigkeit

Erst kamen die Deutschen, dann die Südeuropäer

Jährliche Nettozuwanderung in die Schweiz von 2002 bis 2023



tisch gesehen hat somit jeder zweite zugewanderte Deutsche der Schweiz schon wieder den Rücken gekehrt.

Die Deutschen waren für den ersten Zuwanderungs-Peak 2008 verantwortlich. In diesem Jahr wanderten 75'000 Menschen mehr aus dem EU- und EFTA-Raum in die Schweiz ein als aus. Während der Eurokrise nahm dann die Zuwanderung aus Südeuropa (Italien, Portugal, Spanien) zu und erreichte 2013 ihren Höhepunkt. Die hohe Zuwanderung löste zunehmend Unbehagen aus: Im Februar 2014 sagte das Volk Ja zur Masseneinwanderungsinitiative der SVP. Doch aufgrund der sich erholenden Wirtschaft im EU-Raum ging die Zuwande-

rung danach zurück. 2018 verliessen fast 70'000 Zugewanderte die Schweiz, das ist der bislang höchste Wert. Weiterhin wanderten aber mehr Menschen ein als aus – mit einer prominenten Ausnahme.

Der Ausnahmefall Portugal

Zwischen 2017 und 2022 verkleinerte sich die portugiesische Bevölkerungsgruppe in der Schweiz um rund 12'000 Menschen. Ein entscheidender Faktor für diese Dynamik war die bessere wirtschaftliche Lage in der Heimat – aber nicht nur. So hatte die portugiesische Regierung ein Rückkehrprogramm mit Steuererleichterungen und Krediten für

Firmengründungen lanciert. Ausserdem kehrten Zugewanderte heim, die das Rentenalter erreicht hatten und mit tiefen Renten in Portugal besser über die Runden kamen.

SVP nimmt nächsten Anlauf

Im Abstimmungskampf um die Masseneinwanderungsinitiative 2014 hatten die Gegner gewarnt, dass ein Ja die Bilateralen gefährdet. Doch mit dem zahnlosen Inländervorrang wurde die Initiative nie buchstabengetreu umgesetzt. Obwohl die SVP das lautstark kritisierte, ergriff sie kein Referendum.

Sie lancierte mit der Begrenzungsinitiative lieber den nächsten Angriff auf die Personenfreizügigkeit, scheiterte damit aber im September 2020 deutlich. In sechs Abstimmungen mit Bezug zur Personenfreizügigkeit sagte das Volk seit Mai 2000 einmal Nein – und mit den zwei Abstimmungen über die Ausdehnung auf die neuen EU-Staaten in Osteuropa insgesamt fünfmal Ja.

Doch das Thema Zuwanderung ist damit nicht erledigt. Die Personenfreizügigkeit schwebt wie ein Damoklesschwert über den Beziehungen zur EU. Die SVP unternimmt mit der 10-Millionen-Schweiz-Initiative den nächsten Anlauf, um die Personenfreizügigkeit zu kippen – und damit auch den bilateralen Weg. Marktzugang versus Zuwanderung: Auch 25 Jahre nach dem Ja zu den Bilateralen I ist die Debatte die gleiche geblieben.

Essay

So profitiere ich als Deutscher – und die Schweiz von mir

Eigentlich hatte ich mich auf ein Schweizer Bankkonto gefreut. Darum ranken sich in Deutschland noch immer Sagen und Mythen. Also erst mal ein Konto bei einer Bank eröffnen, dachte ich ganz zu Beginn meines Schweiz-Abenteuers. Aber versuchen Sie das mal ohne festen Wohnsitz im Land. So einfach ist das nämlich nicht. Gut, dann fang ich eben mit der Wohnung an. Ohne Schweizer Konto? Fast unmöglich. Bekommen habe ich das Konto schliesslich, ganz unglamourös, wie viele Deutsche, bei der Post.

Das Henne-Ei-Problem bei der Wohnungs- und Kontosuche war die erste, aber auch einzige grosse administrative Hürde, die sich mir am Beginn meines neuen Lebens in der Schweiz in den Weg stellte. Der Jobwechsel aus dem Ausland funktionierte nämlich völlig reibungslos. Erwartet hatte ich das nicht.

Von meiner Heimat in Süddeutschland bis zur Schweizer Grenze sind es zwar nur 45 Minuten Autofahrt. Trotzdem lag ein Umzug ins acht Stunden entfernte Berlin irgendwie näher. Allein der Gedanke an den administrativen Aufwand, der mit einem Umzug ins Ausland verbunden war, schreckte mich ab. Dass man den Deutschen in der Schweiz nicht ganz so wohlgesinnt sei, hatte ich ebenfalls gehört.

Etwa zur selben Zeit hatte eine deutsche Kollegin in der Redaktion des Wirtschaftsmagazins «Bilanz» in Zürich angefangen. Als sie erzählte, wie problemlos der Jobwechsel in die Schweiz über die Bühne gegangen war, befasste ich mich zum ersten Mal mit der Idee.

Es gebe da so Regelungen zwischen Deutschland und der Schweiz, erklärte sie mir damals. Deshalb falle der aufwendige Bewilligungsprozess für eine Arbeitsgenehmigung weg. «Personenfreizügigkeit» nenne sich das. Spannend, dachte ich. Also schaute ich mich auch «ennet der Grenze» nach einem Berufseinstieg in den Journalismus um. Die Aargauer Zeitung suchte damals einen Wirtschaftsredaktor. Ich bewarb mich und bekam den Job. Seit zehn Jahren lebe und arbeite ich nun hier. Die Unterlagen zur Einbürgerung liegen in der Schreibtischschublade. Für alle Fälle. Nach Deutschland zurück kriegt mich jedenfalls niemand mehr.

18'000 Deutsche kommen jedes Jahr. 13'000 gehen wieder zurück. Auch meine Kollegin ist längst wieder in Norddeutschland. Nicht

jedem Deutschen gefällt es hier. Verständlich, denn Hürden für ein gutes Leben in der Schweiz gibt es für Deutsche zuhauf. Das ist auch gut so. Ich bewunderte die Schweiz von Anfang an dafür, wie sie den Spagat schafft aus Offenheit gegenüber Zuwanderern und Beharrlichkeit bei der eigenen Lebensweise.

Die EU sehr kritisch zu betrachten, deren Bewohner mit offenen Armen zu empfangen, ihnen dann aber auch recht viel abzuverlangen, ist für mich der Swiss Way of Einwanderung. Wie bei so vielem macht die Schweiz auch hier alles richtig. Denn das Kriterium, um als Deutscher in der Schweiz leben und arbeiten zu dürfen, sollte nicht die grösstmögliche Toleranz für bürokratischen Irrsinn sein. Nicht die Fähigkeit, monatelange Bewilligungsprozesse auszusitzen, sollte darüber entscheiden, wer kommen darf und wer nicht.

Fleiss, Wille zur Integration und Respekt gegenüber den hiesigen Sitten, Bräuchen und Umgangsformen sind Kriterien, die über ein erfolgreiches Leben in einem fremden Land entscheiden sollten. Deshalb ist es gut, dass die Schweiz die Hürde Bürokratie, die am Anfang jeder EU-Einwanderer-Geschichte stand, vor 25 Jahren eingerissen hat.

Wohlthuend ist, dass sie auf die vielen kleineren, manchmal versteckten, aber stets präsenten Hürden, die jeder Neuankömmling zu überwinden hat, weiterhin besteht: Man grüsst sich eben auf dem Wanderweg. Und ist zurückhaltend, höflich und weniger direkt. Spart euch einfach mal die Besserwisserei, liebe deutsche Landsleute! Und pocht weniger auf Hierarchien, sondern bemüht euch um Konsens! Auch, um die Errungenschaft der Freizügigkeit nicht irgendwann wieder zu verlieren.

Bei allem Sinn fürs Bewahren: Abgegeben hat die Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich genug. So hat auch das Schweizer Bankkonto durch den automatischen Informationsaustausch und die Weissgeldstrategie seinen Zauber längst verloren. Mit meinem Konto bei der Post habe ich mich deshalb inzwischen arrangiert.



Fabian Hock
fabian.hock@chmedia.ch