

Abstimmung vom 25.9.2005

Pragmatisches Ja zum freien Personenverkehr mit den östlichen EU-Ländern

Angenommen: Bundesbeschluss über die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Staaten und über die Revision der flankierenden Massnahmen

Brigitte Menzi

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Menzi, Brigitte (2010): Pragmatisches Ja zum freien Personenverkehr mit den östlichen EU-Ländern. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 658–660.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Als die EU 2004 den Kreis ihrer Mitglieder um zehn mittel- und osteuropäische Staaten erweitert, dehnt sich auch der Geltungsbereich der bilateralen Abkommen mit der Schweiz (vgl. Vorlage 464) automatisch auf die neuen Gebiete aus. Einzige Ausnahme ist das Freizügigkeitsabkommen (FZA), das neu verhandelt werden muss. Es regelt, unter welchen Voraussetzungen EU-Staatsangehörige in der Schweiz bzw. Schweizerinnen und Schweizer in der EU arbeiten und wohnen dürfen.

Während die EU die Ausdehnung des Abkommens möglichst zum gleichen Zeitpunkt vornehmen will, an dem Erweiterung in Kraft tritt, verlangt die Schweiz, dass der freie Personenverkehr zwischen ihr und den neuen Mitgliedstaaten genau so wie bisher kontrolliert und schrittweise eingeführt wird. Erst in der sechsten Verhandlungsrunde akzeptiert die EU das Prinzip eines Übergangsregimes von insgesamt sieben Jahren. Es wird zudem vereinbart, dass die Schweiz während dieser Frist die bisherigen arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang, Lohnkontrolle, aufsteigende Kontingente) gegenüber Personen aus den neuen Mitgliedstaaten beibehalten kann.

2004 legt der Bundesrat den eidgenössischen Räten seine Botschaft vor mit der Empfehlung, die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit anzunehmen. Diese liege – insbesondere im Hinblick auf die Öffnung eines erweiterten Binnenmarktes und die künftige demografische Entwicklung – im Interesse des Landes und sei ausserdem Grundvoraussetzung für die Weiterführung der bilateralen Verträge. Im Parlament wird die Vorlage – ausser von der SVP und der extremen Rechten – grundsätzlich unterstützt. Zu reden geben aber die Vorschläge zur Verschärfung der flankierenden Massnahmen, die eine eigens zu diesem Zweck gegründete Kommission ausgearbeitet hat. So sollen unter anderem bis zu 150 Inspektoren eingesetzt werden, um in den Kantonen gegen Dumpinglöhne und Schwarzarbeit vorzugehen. Um zu verhindern, dass das Freizügigkeitsabkommen ohne die flankierenden Massnahmen angenommen wird, stimmt der Nationalrat einem Vorschlag aus den Reihen der FDP zu und verpackt die beiden Vorlagen in einen Bundesbeschluss. In der Schlussabstimmung wird das Gesamtpaket in der grossen Kammer mit 142 zu 40 Stimmen, in der kleinen Kammer sogar einstimmig angenommen. Daraufhin ergreifen vier Komitees das Referendum.

GEGENSTAND

Der Bundesbeschluss enthält unter anderem folgende Bestimmungen: Die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten wird genehmigt. Bis 2011 gelten die bisherigen arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Zuwanderungsbeschränkung, Inländervorrang und Lohnkontrolle) weiter. Ausserdem gilt bis 2014 eine Schutzklausel: Ist die Zuwanderung zu stark, kann die Schweiz die Aufenthaltsbewilligungen erneut beschränken. Die flankierenden Massnahmen werden wie folgt verstärkt: Bis zu 150 Inspektoren gehen gegen Dumpinglöhne vor. Auslän-

dische Arbeitgeber können bei Gesetzesverstössen leichter vom Schweizer Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden. Der Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen wird erleichtert, die Meldepflicht für Arbeitgeber dafür erweitert. Selbstständigerwerbende müssen nachweisen, dass sie wirklich selbstständig sind. Temporärangestellte werden besser geschützt. 2009 entscheidet das Parlament über die Weiterführung des Abkommens.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Für die Vorlage kämpfen neben dem Bundesrat FDP, CVP, SPS, LPS, EVP, CSP, PdA, PSA, GPS sowie fast alle grösseren Interessengruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Im Zentrum ihrer Argumentation stehen wirtschaftliche Motive und die Sicherung von Arbeitsplätzen. Ihrer Meinung nach fördern breite Rekrutierungsmöglichkeiten das Wachstum und stärken den Werkplatz Schweiz. Im Falle eines Neins könnte die EU nicht nur das bisherige Freizügigkeitsabkommen, sondern auch die übrigen bilateralen Verträge kündigen; dies wäre nach Ansicht der Befürworter ein wirtschaftspolitischer Super-GAU. Der Bundesrat verweist zudem auf die flankierenden Massnahmen, welche einen ausreichenden Schutz gegen missbräuchliche Löhne und Arbeitsbedingungen bieten sollen.

Die Gegnerschaft setzt sich aus nicht weniger als vier verschiedenen Referendumskomitees und entsprechend unterschiedlichen politischen Gruppierungen (darunter z.B. das linke Bündnis Genf oder die Denner AG) zusammen. Dennoch geben auf nationaler Ebene nur gerade SVP, SD, EDU und Lega die Neinparole aus. Sie setzen in ihrer Kampagne auf die Angst vor einer unkontrollierten Einwanderung, welche ihrer Meinung nach dramatische Auswirkungen auf die Wirtschaft der Schweiz hätte und zu einer Überflutung der Sozialwerke führen würde. Zudem warnen die Gegner vor zunehmendem Lohndumping und noch mehr Schwarzarbeit.

ERGEBNIS

Am 25. September 2005 nehmen 56,0% der Stimmenden und die Mehrheit der Kantone den Bundesbeschluss an. Abgelehnt wird die Vorlage in den meisten kleinen Innerschweizer Kantonen und im Tessin, das den höchsten Neinstimmenanteil (63,9%) verzeichnet.

Laut der Nachbefragung massen die Stimmenden der Vorlage sowohl eine überdurchschnittlich hohe persönliche als auch nationale Bedeutung zu, was auch die verhältnismässig hohe Stimmbeteiligung von 54,4% erklärt. Ähnlich wie bei der vorangegangenen Abstimmung über das Schengen/Dublin-Abkommen (vgl. Vorlage 517) verläuft die zentrale Konfliktlinie entlang der parteipolitischen Gräben: Die Anhängerschaften der SP, der CVP und der FDP hiessen die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit grossmehrheitlich gut. Wer mit der SVP sympathisiert, erteilte ihr hingegen trotz tatkräftiger Unterstützung einiger prominenter SVP-Exponenten eine deutliche Abfuhr. Einen starken Zusammenhang zum Stimmentscheid weisen auch die politischen Einstellungen der Befragten auf:

Wer für eine moderne, weltoffene Schweiz eintritt, sprach sich für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit aus. Die Tendenz, wonach das Stimmverhalten der Deutsch- und das der Westschweiz zu europapolitischen Vorlagen sich einander annähern, wird in dieser Abstimmung bestätigt. Die Analyse der Entscheidungsmotive zeigt, dass das Ja zur Personenfreizügigkeit unterschiedlich euphorisch ausfiel. Während es sich bei einem Teil der Jastimmenden um überzeugte Europa-Befürworter handelt, stimmten andere aus eher pragmatischen Motiven (wirtschaftliche Vorteile, Gefährdung des bilateralen Weges) für die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit. Angst – entweder eine diffuse oder eine explizite vor Arbeitslosigkeit, vor Preisdrückerei und vor einer massiven Zuwanderung von Ausländern – war das zentrale Motiv der Neinstimmenden.

QUELLEN

BBI 2004 5891; BBI 2004 7125. Erläuterungen des Bundesrates. APS 2002 bis 2005: Aussenpolitik – Europapolitik – EU. Vox Nr. 88.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.