

Wie weit führt der bilaterale Weg?

Die Region Basel hat ein grosses Interesse daran, dass die bisher so erfolgreichen bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU nicht in einer Sackgasse enden

Eric Jakob, Manuel Friesecke

Das EWR-Nein als Auslöser für die bilateralen Verträge

Nachdem die Schweizer Stimmbürger am 6. Dezember 1992 einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) knapp abgelehnt hatten (von den beiden Basel war er damals aber angenommen worden), drängte die Schweiz auf den Abschluss von sektoriellen Abkommen mit der Europäischen Union (EU), um die bestehende Zusammenarbeit auszubauen und die drohende wirtschaftliche Isolation der Schweiz zu verhindern. Die sieben Abkommen der Bilateralen Verträge I, in Kraft seit 1. Juni 2002, regeln die Bereiche Personenfreizügigkeit, gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Beseitigung technischer Handelshemmnisse), öffentliches Beschaffungswesen, Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Landverkehr, Luftverkehr und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit (Forschungsabkommen).

Das zweite Vertragspaket, die Bilateralen Verträge II, berücksichtigt weitere wirtschaftliche Interessen (Lebensmittelindustrie, Tourismus, Finanzplatz) und erweitert die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU über den bisherigen wirtschaftlichen Rahmen hinaus auf neue wichtige politische Bereiche wie Sicherheit (Schengen), Asyl (Dublin), Umwelt und Kultur.

Die Abkommen zu Schengen und Dublin¹ traten am 1. März 2008 formell in Kraft. Die operative Beteiligung folgte am 12. Dezember 2008, nachdem im Rahmen einer Evaluation Schengen-Expertenteams überprüft hatten, ob die Schweiz die Schengener Standards einhält. Die Inkraftsetzung wurde am 29. März 2009 abgeschlossen, und die Flughäfen haben das Schengen-Regime mit dem Fahrplanwechsel eingeführt. Am EuroAirport Basel Mulhouse Freiburg werden nun Schengen- und Nicht-Schengen-Passagiere beim Abflug und bei der Ankunft durch infrastrukturelle Anpassungen räumlich getrennt.

Parallel zum Abschluss der Bilateralen Verträge II hat das Volk im September 2005 mit 56 Prozent Ja-Stimmen (Basel-Stadt 63,5 Prozent) die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten angenommen. Infolge

des EU-Beitritts von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 haben die Schweiz und die EU die Ausweitung der Freizügigkeit auch auf diese beiden neuen EU-Staaten ausgehandelt. Das Stimmvolk hat diese Vorlage am 8. Februar 2009 mit 59,6 Prozent Ja-Stimmen (Basel-Stadt 66,8 Prozent) gutgeheissen.

Zuwanderung als Gefahr für den Wohlstand?

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) überprüft in regelmässigen Abständen die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.² Seit Einführung der Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2002 wird eine deutliche Verlagerung der Zuwanderung von Drittstaatenangehörigen hin zu einer Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum beobachtet. Aus der EU wanderten insbesondere gut qualifizierte Arbeitskräfte zu. Besonders stark war die Einwanderung im Bereich akademischer Berufe (zum Beispiel im Gesundheitswesen, in der Forschung und Entwicklung, bei Banken und Versicherungen und in der Bildung), bei Technikern und gleichrangigen Berufen (zum Beispiel Ingenieure und Fachkräfte in der Industrie oder im Baugewerbe) sowie bei Führungskräften (alle Branchen). In den sechs Jahren vor Inkrafttreten der Abkommen belief sich der Wanderungssaldo der EU17/EFTA-Staatsangehörigen in die Schweiz auf durchschnittlich -2700 pro Jahr und in den sechs Jahren danach auf durchschnittlich +25 800 pro Jahr.

Aus den Ländern Osteuropas gab es trotz grosser Lohnunterschiede keine starke Zuwanderung. Auch aus Bulgarien und Rumänien ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen keine Einwanderungswelle zu erwarten, da die Personenfreizügigkeit schrittweise und kontrolliert eingeführt wird. Diese neue Zuwanderungspolitik trägt insgesamt zu einer besseren gesellschaftlichen und beruflichen Integration bei, da die Zugewanderten aus uns nahestehenden Kulturkreisen stammen.

Der Wegfall des Inländervorrangs und der vorgängigen Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen am 1. Juni 2004 sowie die Aufhebung der Grenzzonen am 1. Juni 2007 wirkten sich positiv für die Grenzgänger und deren Arbeitgeber aus. Von den 30 000 Menschen, die im Jahr 2008 als Grenzgänger in Basel arbeiteten, stammten 53 Prozent aus Frankreich und 47 Prozent aus Deutschland.

Zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Lohnentwicklung lassen sich gemäss dem Bericht des SECO noch keine eindeutigen Schlussfolgerungen ziehen. Untersuchungen zur Lohnentwicklung nach Branchen lassen keinen Einfluss einer erhöhten Zuwanderung erkennen. Ebenso sind keine negativen Effekte der Zuwanderung auf die Lohnverteilung am unteren Rand festzustellen.

Gefahr für das lokale Handwerk und Gewerbe?

Mit dem Entsendegesetz von 1999 und der Entsendeverordnung von 2003 soll verhindert werden, dass die Ausführung von (öffentlichen oder privaten) Aufträgen durch entsandte

Arbeitnehmer zu einem Lohn- und/oder Sozialdumping zulasten der Arbeitnehmer in der Schweiz führt. Die Tripartiten und Paritätischen Kommissionen spielen beim Vollzug der flankierenden Massnahmen eine wichtige Rolle. Die Tripartiten Kommissionen, die sich aus Vertretern von Arbeitnehmenden, Arbeitgebenden und Behörden zusammensetzen, beobachten den Arbeitsmarkt. Stellen sie Missbräuche fest, können sie Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen oder die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen beantragen. Die Paritätischen Kommissionen (aus Vertretern von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden) kontrollieren, ob die ausländischen Firmen die allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge einhalten.

Gemäss den Angaben der Kantone wurden im Jahr 2008 die üblichen Lohnbedingungen von der grossen Mehrheit der Entsendebetriebe eingehalten.³ Die Erfahrungen in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt zeigen, dass es seit der Liberalisierung der Personenfreizügigkeit zu keinen systematischen und wiederholten Lohnunterschreitungen gekommen ist.⁴ Eine grössere Anzahl von Verstössen gab es im Meldeverfahren, dies vor allem aufgrund der verbreiteten Unkenntnis der Bestimmungen des Entsendegesetzes.

Für das Ausbaugewerbe hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die Einführung einer Kautionspflicht per 1. April 2009 beschlossen. Demnach müssen ausländische und Baselbieter Betriebe ab dem 1. April vor der Ausführung eines Auftrags eine Kautionspflicht in Höhe von maximal 20 000 Schweizer Franken (je nach Auftragssumme) hinterlegen. Beansprucht wird die Kautionspflicht für geschuldete Kontrollkosten, Konventionalstrafen, Weiterbildungs- und Vollzugskosten sowie allfällige Verfahrens- und Gerichtskosten. Die Einführung der Kautionspflicht führte bei der Kreishandwerkerschaft Lörrach und dem Gewerbe im grenznahen Ausland zu heftigen Reaktionen, da sie als protektionistische Massnahme eingestuft wurde. Die Kautionspflicht ist am 28. Oktober 2009 vom Kantonsgericht Basel-Landschaft gekippt worden. Dieses hat festgestellt, dass die Kautionspflicht ein unverhältnismässiger Eingriff in die Gewerbefreiheit Schweizer Betriebe sei und daher im Gesamtarbeitsvertrag gestrichen werden müsse. Da gegen das Urteil Berufung eingelegt wurde, wird sich nun das Schweizer Bundesgericht mit dem Sachverhalt befassen.

Bilaterale Verträge – unverzichtbar für die Region Basel

Die 27 Mitgliedsstaaten der EU sind die mit Abstand wichtigsten Partner der Schweiz – sowohl aufgrund des politischen und wirtschaftlichen Gewichts der Europäischen Union als auch, und das gilt aus Basler Sicht für Frankreich und Deutschland ganz besonders, wegen ihrer geografischen und kulturellen Nähe.

In Basel stellen die Grenzgänger mit einem Anteil von mehr als 20 Prozent aller Beschäftigten einen wesentlichen Faktor dar, insbesondere in der Industrie, in der Bauwirtschaft und im Detailhandel.⁵ Die Einführung der bilateralen Verträge hat für die Grenzgänger und die Unternehmen zahlreiche praktische und administrative Erleichte-

rungen gebracht (vereinfachtes Meldeverfahren, Wegfall der Grenzzonen, 5-jährige Gültigkeitsdauer der Grenzgängerbewilligungen, Aufhebung der Kontingente erleichtert die Rekrutierung von Arbeitskräften etc.).

Die Bilateralen förderten in der Vergangenheit den Konjunkturaufschwung in der Region Basel.⁶ Das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum in der Region, namentlich in den Life Sciences, ist auch auf die bilateralen Abkommen zurückzuführen. Der verbesserte grenzüberschreitende Austausch von Waren und Dienstleistungen mit der EU sowie die durch die Personenfreizügigkeit einfache Rekrutierung von Fachleuten haben Produktionssteigerungen und damit den Konjunkturaufschwung mit ausgelöst. Als Folge davon wurden zahlreiche neue Arbeitsplätze in der Region Basel geschaffen. Dank der hohen Standortattraktivität in Forschung, Life Sciences und Logistik konnten auch neue Unternehmungen in der Region angesiedelt werden. Von diesem Wirtschaftswachstum hat zudem auch das Bau-, Dienstleistungs- und Detailhandelsgewerbe profitiert.

Ein Wegfall der bilateralen Abkommen würde die Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen in der Region schwächen. Er würde auch die Mobilitätsmöglichkeiten der Schweizer einschränken. Die Unternehmen in Basel und der Region sind auf die ungehinderte Rekrutierung von ausländischen Fachkräften und den freien Zugang zum europäischen Markt angewiesen.

Angesichts der zahlreichen Erfolgsmeldungen zu den bilateralen Verträgen kann die Diskussion um eine Zunahme der Kriminalität durch die Einführung von Schengen als Populismus der Integrationsgegner bezeichnet werden, zumal ein solcher Zusammenhang nicht nachgewiesen ist.⁷ Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass gemäss Staatsanwaltschaft auch vor Schengen der Grenzübergang nie eine harte Knacknuss für potenzielle Täter darstellte.⁸

EU-Beitrittsdebatte jetzt!

Die Bedeutung der bilateralen Abkommen geht über rein wirtschaftliche Aspekte hinaus. Mit diesen Vereinbarungen regelt die Schweiz langfristig ihr Verhältnis zur Europäischen Union. Gefestigte Beziehungen zum wichtigsten Partner sind für die Schweiz von besonderer Bedeutung. Dies wurde in jüngster Zeit im Rahmen der Diskussionen um das schweizerische Bankkundengeheimnis deutlich vor Augen geführt.

Der Schweiz stehen im Rahmen der bilateralen Abkommen keine Konsultations- oder Einflussrechte zu, was die Weiterentwicklung des Binnenmarktes oder die künftige Ausgestaltung der EU angeht. Der sogenannte «autonome Nachvollzug» von EU-Recht im schweizerischen Recht ist alles andere als autonom. Eine derart starke und einseitige Abhängigkeit von der EU ohne Mitbestimmungsmöglichkeiten ist auf Dauer ein unwürdiger Zustand für die Schweiz.

Fünf Mal innert weniger als zehn Jahren hat das Schweizer Stimmvolk den bilateralen Weg mit der EU bestätigt, bekräftigt und ausgebaut. Gerade für die Region Basel mit

ihren starken politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verflechtungen über die Landesgrenzen hinaus sind diese Integrationsschritte lebenswichtig. Dennoch bleibt die Kernfrage offen, wie weit der bilaterale Weg führt und ob wir nicht den Zeitpunkt verpassen, uns kühl und klar der Frage nach den Vor- und Nachteilen einer EU-Mitgliedschaft zu stellen. Trotz des erfolgreichen bilateralen Wegs wird die Schweiz nicht umhin kommen, ihr Verhältnis zur Europäischen Union grundlegend zu regeln. Gerade im Interesse der Region Basel darf der bilaterale Weg nicht zur Sackgasse werden.

Anmerkungen

- 1 Im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit wird der Reiseverkehr erleichtert, indem die systematischen Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Schengen-Staaten (Binnengrenzen) aufgehoben werden. Gleichzeitig verbessern eine Reihe von Massnahmen die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität.
Das Dubliner Übereinkommen regelt die Zuständigkeit für die Prüfung eines bei den Vertragsstaaten gestellten Asylantrags. Dabei gilt der Grundsatz, dass Asylsuchende lediglich ein Asylgesuch im «Dubliner» Raum stellen können.
- 2 Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bundesamt für Migration (BFM), Bundesamt für Statistik (BFS): Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 5. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU. Bern, Juli 2009.
- 3 Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): Bericht zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr 1. Januar – 31. Dezember 2008. Bern, 23.4.2009.
- 4 Regierungsrat Kanton Basel-Stadt: Wirtschaftsbericht 2007/2008. Basel, Januar 2008, S. 11 f.
- 5 Füg, Rainer: Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz 2007/2008. Basel 2007, S. 8 f.
- 6 Regierungsrat Kanton Basel-Stadt: Medienmitteilung über die Weiterführung und Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die Länder Bulgarien und Rumänien. Basel, 14. Januar 2009.
- 7 Delle, Roger F.: Erleichtert Schengen Überfälle in Basel? In: Basler Zeitung, 26.2.2009.
- 8 Markus Melzl zitiert in: Basel im Visier von Einbrecherbanden. In: Baslerstab, 16.3.2009.