

Dieter Freiburghaus

Sieben Episteln über die Freizügigkeit

Vortrag vor der Töpfergesellschaft Solothurn am 11. Januar 2017 im Museum
Blumenstein

Liebe Töpferinnen und Töpfer

Ich freue mich sehr, vor Ihrer ehrenwerten Gesellschaft, die heuer 160 Jahre alt wird, einen Vortrag halten zu dürfen.

Sie merken schon, ich habe gegoogelt. Und da heisst es dann auch:

Der Name der Gesellschaft nimmt Bezug darauf, dass die Vortragenden nicht nur auf inhaltliche Aspekte achten, sondern ihren Vortrag auch sorgsam gestalten sollten - wie ein Töpfer seinen Krug.

Ich hoffe natürlich, dass ich diesem hohen Anspruch gerecht werden werde.

Als mich Peter Keller vor einigen Monaten anfragte, einigten wir uns auf den Titel: „Sand im Getriebe. Die Beziehungen der Schweiz zur europäischen Union“.

Es knirscht seit einigen Jahren tatsächlich in diesem Getriebe, und am meisten Sand liefert gegenwärtig die Infragestellung Personenfreizügigkeit durch die Schweiz. Ich werde versuchen, dieses Thema in einen etwas weiteren Zusammenhang zu stellen.

Deswegen lautet jetzt der Untertitel meines – hoffentlich wohlgestalteten - Vortrags

Sieben Episteln über die Freizügigkeit

Erste Epistel: Niklaus Manuel Deutsch und andere Europäer

Gegenwärtig zeigt das Historische Museum in Bern eine Ausstellung über Niklaus Manuel Deutsch mit dem Titel „Söldner, Bilderstürmer, Totentänzer“. Sie ist wirklich sehenswert. Ich lese einige Abschnitte aus dem Katalog:

1460 liess sich der Gewürzkrämer Jakob Alleman aus dem piemontesischen Chieri in der Stadt Bern nieder und erwarb hier das Bürgerrecht. In den folgenden Jahrzehnten waren die Alleman als Apotheker an der Kreuzgasse tätig.

Niklaus Manuel Deutsch war der Enkel des Jakob. Er heiratete 1509 Katharina Frisching.

Die Frisching gehörten wie die Hetzel, Fränkli, Graffenried, May, Steiger oder Nägeli zu einer Gruppe von Familien, die dank ihrer Gewinne aus Gewerbe, Handel und Geldgeschäften sowie dank ihrer Erfahrung in städtischen Ämtern um 1500 in die städtische Führungsschicht aufstiegen. (...) Wenige Monate nach seiner Heirat wurde Manuel – wohl dank der Protektion des Schwiegervaters – in den Grossen Rat gewählt. (...) Die rasche bürgerrechtliche Integration und der soziale Aufstieg der piemontesischen Familie Alleman in Bern sind für die räumliche und soziale Mobilität der spätmittelalterlichen Städte kennzeichnend. (...) Zwar befürworteten auch die Berner Zünfte aus Angst vor fremder Konkurrenz im 15. Jahrhundert eine restriktive Niederlassungspolitik, doch trat der Rat solchen Abschliessungstendenzen damals noch entgegen und betrieb (...) eine relativ grosszügige Aufnahmepolitik. (...) Die spezialisierten Handwerker und Handwerksgesellen sowie die Vertreter akademischer Berufe wanderten aus einem Einzugsgebiet zu, das sich nach Norden hin über das Elsass und Schwaben, den Mittelrhein und Franken bis nach Nord- und Ostdeutschland und nach Süden bis weit in die Oberitalienische Tiefebene erstreckte. (...) Mit erleichterter Niederlassung oder Einbürgerung rekrutierte die Stadt Bern in diesem weiten Raum Kompetenzen und Dienstleistungen, die sie und die

vermögenden Ratsfamilien benötigten, ihnen aber selber nicht ausreichend zur Verfügung standen.¹

Niklaus Manuel – ein Beispiel von vielen. André Holenstein hat in seinem Buch „Mitten in Europa, Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte“² 2014 dargetan, in welchem Masse die Eidgenossenschaft im Laufe der Jahrhunderte von der Zuwanderung von Handwerkern, Künstlern und Professoren aus ganz Europa profitiert hat – und umgekehrt, wie viele Schweizer in andern Ländern reüssiert haben. Domenico Trezzini etwa, Architekt aus dem Tessin, erster Baumeister Peters des Grossen in St. Peterburg, 1703 - 1734, Festung Kronstadt, Kathedrale Peter und Paul, Sommerpalast. Oder die Bündner Zuckerbäcker, die halb Europa versüssten.

Oder nehmen wir – in umgekehrter Richtung – Erasmus von Rotterdam. Er wirkte von 1514 bis 1529 in Basel. Den Ruf Basels als Gelehrtenstadt hat er mitbegründete. Er studierte, lehrte und arbeitete aber auch in Paris, London, Turin, Venedig, Cambridge, Löwen. Nach ihm ist das Studentenaustauschprogramm der EU benannt. Oder denken Sie an die Hugenotten: Sie brachten Kapital, Handelsbeziehungen und Know-how in die Schweiz. Im 19. Jahrhundert industrialisierte sich die Schweiz rascher als die umliegenden Länder, sie wurde zur Exportnation. Daran hatten Zuwanderer – die Bally, Saurer, Patek, Nestle, Maggi, Brown, Bühle einen grossen Anteil.

Nun war die Schweiz damals und diesbezüglich allerdings kein Sonderfall: Seit der Neuzeit und bis ins 19. Jahrhundert gab es kaum Staatsgrenzen, welche Reisende, Wandernde, Pilgernde, Transportierende und Studierende aufhielten. Die Renaissance hätte sich nicht über ganz Europa verbreitet, wären Künstler, Baumeister, Philosophen und Buchdrucker nicht mobil gewesen. Die industrielle Revolution wäre nicht von England aus über den Kontinent gefegt, wenn nicht Investoren, Techniker und Professoren von einem Land ins nächste gezogen wären.

¹ André Holenstein, Macht und Verflechtung – Bern in Niklaus Manuels Zeit. In: Bernisches Historisches Museum, Susan Marti (Hrsg.), Söldner, Bilderstürmer, Totentänzer. Mit Niklaus Manuel durch die Zeit der Reformation. Verlag NZZ, Zürich 2016, S. 24ff.

² Hier und Jetzt, Baden 2014.

Und vergessen wir nicht die Handwerksgesellen, welche verpflichtet waren, auf die Walz zu gehen, um später Meister zu werden.

Das war brain drain avant la lettre, Technologietransfer, Wissensverbreitung. Aber es war noch mehr: Diese ausgedehnte Freizügigkeit, dieser intensive Austausch, dieses Reisen und Wandern schuf – auf dem Hintergrund der Antike, des Christentums und äusserer Bedrohungen – überhaupt erst das Gefühl einer Zusammengehörigkeit, einer europäischen Identität und einer gemeinsamen Kultur. Es ist diese Basis, auf der sich die Aufklärung, die Idee universeller Werte und Menschenrechte entwickelt haben: Das Abendland, wenn sie so wollen. Dass nun ausgerechnet hochproblematische politische Bewegungen, die auf Ab- und Ausgrenzung bedacht sind, sich dieses Begriffs bemächtigen, – ist bedauernswert.

Wir wollen die Epistel aber mit einem positiven Ton ausklingen lassen: Der Alte Fritz – Friedrich II von Preussen – holte Menschen aus aller Herren Länder nach Brandenburg, um diese „Streusandbüchse“ wirtschaftlich zu entwickeln. „Und wenn Muselmänner kommen?“ wurde er gefragt. „Dann baue ich ihnen Moscheen“ war seine Antwort. Jean Monnet – der „Erfinder“ des Gemeinschafts Europas – soll spät in seinem Leben gesagt haben „Wenn ich noch einmal anfangen könnte, würde ich mit der Kultur beginnen“. Se non e vero...!

Zweite Epistel: Der Nationalismus zerstört die Freizügigkeit

Stefan Zweig schildert in seinem Werk „Die Welt von gestern“, wie man vor dem ersten Weltkrieg ungehindert quer durch Europa reisen konnte, meistens brauchte man nicht einmal Ausweispapiere. Damals unterhielt die Schweiz Niederlassungsverträge mit Liechtenstein, Österreich-Ungarn, Deutschland, Spanien, Frankreich, Belgien, Italien und Serbien. Die Bürger jener Staaten waren Schweizerbürgern weitgehend gleichgestellt, insbesondere was Arbeit und selbständiges Gewerbe betraf. 1910 waren 17 Prozent der Bewohner der Schweiz Ausländer. Krieg und Krisen führten zu einem drastischen Rückgang, 1940 waren es gerade noch 5 Prozent.

Dieser kriegsbedingte Einschnitt in die Freizügigkeit galt für praktisch alle europäischen Staaten: „Fremde“ kamen nicht mehr, reisten ab oder wurden als „feindliche Ausländer“ ausgewiesen oder interniert. Doch die immer klarere Trennung in Staatsbürger und Ausländer hatte sich schon im 19. Jahrhundert angebahnt, und zwar mit dem Aufstieg des Nationalismus. Im letzten Merkur veröffentlichte der Jurist Dieter Gosewinkel einen Artikel mit dem Titel „Staatsbürgerschaft – ein Relikt europäischer Rechtskultur?“ Er zeigt auf, wie sich im Laufe des 19. Jahrhunderts im Zusammenhang mit dem europäischen Imperialismus die Nationalstaaten mit ihren Abgrenzungsbedürfnissen und Überlegenheitsvorstellungen durchsetzen. Ich zitiere:

Die nationalisierende Abgrenzung der Staaten nach aussen verstärkte sich noch durch die Entwicklung zum Interventions- und Wohlfahrtsstaat, der seine Ressourcen schärfer kontrollierte und nach nationalen Kriterien zuteilte. An der Schnittstelle dieser Entwicklungen lag das Rechtinstitut der Staatsbürgerschaft. Es ging darum, (...) die Bürger des Nationalstaates mit herausgehobenen, von Nichtzugehörigen unterschiedlichen Rechten und Pflichten auszustatten. Die verstärkte Sicherung, die Schutz und Freiheit der Bürger enthielten, hatte freilich die Kehrseite, dass diese nicht als Menschenrechte gewährt wurden, sondern *Staatsangehörige* (...) gegenüber *Ausländern* privilegierten. Damit wurde der rechtliche Statusunterschied zwischen Ausländern und Staatsbürgern immer tiefer ausgekerbt.³

Hier kommt ein Aspekt ins Spiel, der heute wieder stärker diskutiert wird. Der Sozialstaat schuf ein zusätzliches Motiv, um In- und Ausländer, Berechtigte und Nichtberechtigte zu unterscheiden. Nach dieser Vorstellung haben die Bürger eines Landes durch Fleiss und Sparsamkeit ein gemeinsames Vermögen aufgebaut, auf das eben nur sie exklusiv Anspruch haben. Vulgär ausgedrückt: „Keine Einwanderung in die Sozialsysteme“. Etwas weniger vulgär drückt dasselbe Gerhard Schwarz in seiner Kolumne „Schwarz auf weiss“ in der NZZ vom 23. Juli 2016 aus. In der vorindustriellen Zeit, so meint Schwarz, sei Wandern weitgehend unproblematisch gewesen.

³ Dieter Gosewinkel, Staatsbürgerschaft – ein Relikt europäischer Rechtskultur? Merkur 810, November 2016, S. 20.

Hier hat sich jedoch Wesentliches geändert. Einwanderung in ein Industrieland bedeutet Einwanderung in eine über lange Zeit aufgebaute Infrastruktur, in eine Fülle von Institutionen wie Schulen und Spitäler, in einen Wohlfahrtsstaat und in eine gewachsene politische Staatskultur. Hier hat Migration Folgen für die Ansässigen – und nicht nur gute. Sie verlangt Investitionen, kostet Geld und droht den Charakter der bestehenden politischen „Hard- und Software“ zu verändern (vulgo „Überfremdung“, DF). Es ist nicht illiberal, wenn eine Bevölkerung dies vermeiden will. Es gibt, abgesehen vom Asylrecht, kein Menschenrecht auf Zuwanderung. (...) Die Personenfreizügigkeit gleichwertig neben die Freiheiten des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs zu stellen, ergibt nur Sinn in einem Nationalstaat. Davon ist die EU weit entfernt. Deshalb strapaziert sie ihre Mitglieder – und Partner wie die Schweiz – wenn sie die Wanderungsfreiheit zum unumstösslichen Dogma erhebt.⁴

Der offensichtliche Zweck des Artikels: Die gegenwärtige Infragestellung der Freizügigkeit ideologisch zu untermauern. Nun geht es aber bei der EU-Freizügigkeit nicht um ein Menschenrecht und schon gar nicht um ein Dogma, sondern um ein Recht, welches die Mitgliedstaaten vor Zeiten einstimmig angenommen haben und das für die Schweiz auf einem von ihr abgeschlossenen Vertrag mit der EU beruht. Zweitens vergisst Schwarz, dass praktisch alle EU-Ausländer vom ersten Tag ihres Hierseins an Leistungen erbringen, Steuern zahlen, Sozialversicherungsbeiträge leisten, zum Wachstum der Wirtschaft beitragen. Und wenn wir dann noch bedenken, was wir an Ausbildungskosten für qualifizierte Ausländer – etwa Ärzte – einsparen, dann wirkt Schwarzens Suggestion von Schmarozern an unserem Volksvermögen ziemlich abgeschmackt.

Da lobe ich mir folgende Aussage des Zürcher Staatsschreibers Rudolf Bollinger:

„Kann denn die Schweiz der Überflutung der Ausländer nicht durch deren Ausschaltung oder durch Verschlechterung ihrer Aufenthaltsbedingungen steuern? ...Es kann dergleichen nicht ernstlich in Frage kommen. Ersten sind die Ausländer da, weil wir sie für unsere Volkswirtschaft gar nicht entbehren können. Sie essen bei uns nicht das Brot der Gnade, sondern leben vom Lohn

⁴ Gerhard Schwarz, Die dreieinhalb EU-Freiheiten, in: NZZ vom 23. Juli 2016, S. 11.

ihrer Arbeit, die wir brauchen und selbst nicht tun können oder mögen. Zweitens aber sind die den Ausländern durch Staatsverträge gewährten Niederlassungs- und Verkehrsrechte wiederum nicht der Ausfluss unseres gnädigen Beliebens (...), sondern der vom Ausland unbedingt geforderte Preis dafür, dass unsere eigenen Leute und, wohlgemerkt, unsere Industrieerzeugnisse ungehindert die Auslandsmärkte aufsuchen können. Die wechselseitigen Beziehungen unserer Kulturstaaten sind so zahlreich und innig geworden, dass sich eine Lebensgemeinschaft ganzer Staatskomplexe ergeben hat, aus der der einzelne Staat nicht ausscheiden kann, ohne zugrunde zu gehen.“⁵

Dritte Epistel: Exit, Voice, and Loyalty

Albert O. Hirschmann stammte aus einer jüdischen Berliner Familie. Nach der Hitlerschen Machtergreifung studierte er zuerst an der Sorbonne in Paris, dann an der London School of Economics. Er kämpfte im spanischen Bürgerkrieg, promovierte in Triest, floh vor Mussolinis antisemitischen Gesetzen nach Frankreich und 1941 in die USA. Im Zweiten Weltkrieg war er in Nordafrika und Italien für das Office of Strategic Services tätig. Zurück in den USA arbeitete er am Marschallplan für Europa. Er lehrte in Yale, Columbia und Harvard. Seine akademische Laufbahn beschloss er am Institute for Advanced Study in Princeton – was zum feinsten gehört, was die akademische Welt zu bieten hat. Er starb 2012 im Alter von 97 Jahren. Wenn das kein Schicksal des 20. Jahrhunderts ist!

1970 veröffentlichte er ein Buch, welches grossen Einfluss auf die Sozialwissenschaften ausübte: „Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Die Frage war, welche Möglichkeiten Konsumenten, aber auch Arbeitnehmer und Bürger haben, wenn sie mit den Leistungen ihres Lieferanten, ihres Arbeitgebers oder ihres Staates nicht mehr zufrieden sind. Sie können aus Loyalität trotzdem dabei bleiben, sie können ihre

⁵ Rudolf Bollinger, Die Ausländerfrage. Referat gehalten am schweizerischen Städtetag in Glarus, 2. September 1911. Zitiert in Dieter Freiburghaus, Brigitte Guggisberg, Die schweizerische Ausländerpolitik seit 1850. In: Thomas Geiser et a., Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, Haupt, Bern 1998, S. 153f.

Stimme erheben (voice) oder sie können den Anbieter, Arbeitgeber oder den Staat wechseln (exit). Dies gäbe ihnen insgesamt eine starke Stellung.

Menschen an der Einwanderung in ein Land zu hindern, ist eine weitverbreitete Praxis, Bürger an der Ausreise zu hindern ist dagegen eher selten – im Gegenteil, in vielen Situationen hat man sie zur Auswanderung ermuntert, ihnen etwa die Reise in die USA bezahlt. Kein Zweifel also ist das Recht auf „exit“ ein wichtiges Menschenrecht. Völkerrechtlich verbrieft ist es allerdings erst seit 1948: Laut Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO hat jeder Mensch das Recht, „sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen“ sowie „jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“. Doch das Auswanderungsrecht bleibt nur ein halbes Recht, wenn es keines gibt, in einen andern Staat einzuwandern. Und dazu haben wir ja schon die Meinung von Herrn Gerhard Schwarz zur Kenntnis genommen: Kein Menschenrecht auf Einwanderung!

Die Europäische Union ist die erste grosse Staatengemeinschaft, welche in neuerer Zeit dieses Recht auf Einwanderung und Niederlassung verwirklicht hat: mittels der Freizügigkeit. Wenn ein Unionsbürger oder eine Unionsbürgerin findet, dass sein oder ihr Staat nicht das bringe, was er oder sie möchte, und wenn er oder sie nicht das Gefühl hat, durch demokratische Mitwirkung eine Änderung herbeizuführen, dann kann er oder sie sich unter 32 Staaten (EU, EWR und Schweiz) denjenigen auswählen, der ihm oder ihr besser passt. Nicht nur wird damit das Individuum besser gestellt als ohne dieses Recht, es entsteht auch eine Konkurrenz unter den Staaten um die mobilen Bürger.

Dasselbe geschah innerhalb der Schweiz schon 1848, als das allgemeine Niederlassungsrecht in die Verfassung geschrieben wurde. Seither wird der Bündner in Bern nicht mehr als Einwanderer betrachtet, sondern er nimmt das Recht auf Freizügigkeit wahr. In der Sendung „Arena“ vom 4. März 2016 hatte ich versucht, den Unterschied zwischen „Einwanderung“ und „Inanspruchnahme des Rechts auf Freizügigkeit“ klar zu machen. Es hörte niemand zu.

Vierte Epistel: Die Freizügigkeit in der EU

Es gibt seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den fünfziger Jahren einen Streit darüber, welches der eigentliche Zweck dieses Unternehmens sei: Ist es die wirtschaftliche Integration oder ist diese nur Mittel zum Zweck einer politischen Integration.

Dass in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Föderalisten verschiedener Couleur von einem europäischen Bundestaat träumten, wissen wir. Dass Churchill schon 1946 von den „United States of Europe“ sprach, ebenfalls. Was er damit meinte, ist allerdings bis heute unklar. Doch dann setzen sich die Pragmatiker und Realisten durch. Anfang der fünfziger Jahre schuf dann der schon erwähnte Jean Monnet mit der Montanunion einen eigenartigen Hybrid: Eine supranationale Organisation, die die Kohle- und Stahlmärkte integrierte und zu diesem Zweck die Souveränität der Mitgliedstaaten einschränkte. Die Präambel dieses Vertrages sagte unter anderem „...durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter den Völkern zu legen.“ Bei der Gründung der EWG 1957 war man schon etwas mutiger: „... in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer enger werdenden Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“.

Den Engländern war diese „ever closer Union“ schon immer suspekt. Cameron hat dann am 20. Februar 2016 nach harten Verhandlungen in Brüssel folgendes erreicht: He “has convinced EU leaders that the EU treaties, when they are next opened, will include a new reference to make it clear that the words “ever closer union” do not apply to the United Kingdom”.⁶ Trotz dieses Erfolgs wollten kurz darauf 51,89% der Briten nicht mehr der EU angehören!

Zurück zur Freizügigkeit: Im Römervertrag von 1957 steht unter dem Titel „Die Freizügigkeit“ folgendes:

⁶ <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/19/eu-deal-what-david-cameron-asked-for-and-what-he-actually-got/> (zuletzt aufgerufen am 7.12.2016).

Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit (1970 DF) wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt. Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

Da frage ich mich, ob man sich damals der Sprengkraft dieses Artikels bewusst war. Mit ihm untergrub man sämtliche Grenzbefestigungen und brachte sie schliesslich zum Einsturz: „Die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung“, das muss man sich mal vorstellen: 1957! Ich meine, dieser Artikel ist einer der Tricks, mit denen sich die Mitgliedstaaten selbst überlistet haben, um unter der Flagge des Gemeinsamen Marktes die Integration über die Wirtschaft hinaus zu treiben – in Richtung Überwindung der Nationalstaaten.

Die Freizügigkeit wurde im Laufe der Zeit immer mehr erweitert, etwa um das Sozialversicherungsrecht oder den Familiennachzug. 1992 wurde ein Artikel über die Unionsbürgerschaft angenommen, der unter anderem ein Kommunalwahlrecht am Wohnort schafft. Das Freizügigkeitsrecht war auch der Motor hinter der Abschaffung der Grenzkontrollen, Schengen also. Und damit neuerdings zum Aufbau einer europäischen Aussengrenzsicherung, die wir dieser Tage erleben. Die Schweiz beteiligt sich übrigens daran mit 16 Grenzschützern!

Wie Sie wissen, gibt es eine ausführliche Diskussion um ein Demokratiedefizit der EU. Ein Argument ist, es gebe nicht einmal in Ansätzen eine europäische Öffentlichkeit und solange es diese nicht gäbe, könne es keinen europäischen Demos und damit auch keine Demokratie geben. Zweifellos ist diesbezüglich noch einiges im Argen, aber ich vertraue hier auf das Prinzip des steten Tropfens. Zwar leben nur etwa drei Prozent der Unionsbürger auf Dauer in einem andern Unionsstaat, doch grenzüberschreitende Dienstleistungen, Transporte, Massentourismus und Städtewochenende, Städtepartnerschaften, Beamten- und Politikertreffen, Konferenzen und Kongresse, die Zusammenarbeit der Wissenschaftler und der Nichtregierungsorganisationen sowie die geförderte und nichtgeförderte Mobilität der jungen Leute erzeugen langsam, langsam so etwas wie

Europäerinnen und Europäer. Die jungen Engländer haben massiv gegen den Brexit gestimmt, die 18 – 24jährigen zu 73 Prozent!

Was ich damit zeigen will: Die Freizügigkeit ist nicht irgendein sekundäres und damit leicht wieder aufhebbares Recht in der Europäischen Union: Es ist meines Erachtens die wichtigste Grundlage des ganzen Integrationsprojekts. Und sie steht, klar und deutlich, in den Verträgen, kann also nur durch Zustimmung aller 28 Mitgliedstaaten daraus entfernt oder abgeändert werden – das heisst: gar nicht.

Fünfte Epistel: Die Freizügigkeit und die Schweiz

Wie sie wissen, verharrte die Schweiz in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in einer Splendid Isolation. Sie blieb internationalen Organisationen fern, einzig bei der OEEC (Organization für european economic coordination) machte sie eine Ausnahme: Sie wurde 1948 Gründungsmitglied. Im Zusammenhang damit entwickelte sich eine Doktrin, die teilweise bis heute gültig ist: Die Schweiz kann bei humanitären, technischen und ökonomischen Organisationen mitmachen, nicht aber, sobald diese politische Ziele verfolgen.

Diese Doktrin galt nun insbesondere auch für die Europäischen Gemeinschaften. Nun haben wir oben gesehen, dass sich bei der Europäischen Integration wirtschaftliche und politische Beweggründe und Ziele in unauflöslicher Weise verschränken. Und genau dies führt die schweizerische Europapolitik immer wieder in Schwierigkeiten. Sie, die Schweiz, tut alles, um wirtschaftlich nicht diskriminiert zu werden, möchte aber politisch auf Distanz bleiben – genau wie die Brexiter! Dies sei an einigen Stationen illustriert:

- Die Schweiz zeigte kein Interesse an der Montanunion, fürchtete jedoch, beim Einkauf von Kohle und Stahl und bei den entsprechenden Eisenbahntransporten (Gotthard!) diskriminiert zu werden. Sie schloss deshalb schon 1956 ein Konsultationsabkommen mit der Eurp. Gem. f. Kohle und Stahl ab und errichtete eine Vertretung in Luxemburg, dem Sitz dieser Organisation. (Der Bilateralismus begann also schon 1956!)

- Als 1961 das Vereinigte Königreich der EWG beitreten wollte, ventilerte die Schweiz im Verein mit andern EFTA-Staaten ein Assoziationsabkommen, verhedderte sich jedoch im Gestrüpp materieller und institutioneller Anforderungen und war am Schluss de Gaulle dankbar, als er sich gegen den britischen Beitritt stellte und damit das Projekt obsolet wurde.
- In dieser Zeit begann die Zuwanderung wenig qualifizierte Ausländer – zuerst vor allem Italiener – ins schweizerische Gastgewerbe, in die Landwirtschaft und in den Bau massiv zuzunehmen, und in mehreren Schüben versuchte der Bundesrat – getrieben durch Herrn Schwarzenbach und Konsorten – der Lage Herr zu werden. Die Bürokratiemonster, von denen heute wieder die Rede ist, wurden hier gezeugt, doch eine eigentliche Steuerung fand nicht statt: Die Zuwanderung folgte der Nachfrage der Wirtschaft.
- 1972 endlich der Durchbruch: Ein Freihandelsabkommen mit der EWG ganz nach dem Gusto der Schweizer Freihändler. Nichts von Personenfreizügigkeit, nichts von Agrar- oder Handelspolitik, nur Warenhandel. Dahin möchten viele heute zurückkehren.
- In den achtziger Jahren überwand die EG ihre Stagnation mit Hilfe des Binnenmarktprogramms: Praktisch sämtliche Hindernisse gegen den freien Verkehr sollten aufgehoben werden. Den Schweizer Wirtschaftspolitikern wurde Angst und Bang, denn dies würde die Schweizer Exporteure diskriminieren. Da ein Beitritt ausgeschlossen schien, wurde auf Vorschlag von Kommissionspräsident Delors wiederum – wie 1961 – eine Assoziation ins Auge gefasst: Diesmal hiess sie Europäischer Wirtschaftsraum (EWR). Da, nach der Meinung beider Seiten, im EWR „binnenmarktähnliche Verhältnisse“ herrschen sollten, konnte die Schweiz nicht verhindern, dass die Personenfreizügigkeit Teil des Abkommens wurde. Die Befürchtungen waren gross, dass daran das Ganze in der Volksabstimmung scheitern würde. Es scheiterte dann am 6. Dezember 1992 vor allem daran, dass der Bundesrat in einer Nacht- und Nebelaktion den Beitritt zu seinem „strategischen Ziel“ gemacht hatte!
- Nur zwei Monate nach diesem 6. Dezember unterbreitete der Bundesrat der EU den Wunsch, über 15 Bereiche bilateral zu verhandeln, und natürlich war die Personenfreizügigkeit nicht dabei – eine Chuzpe sondergleichen. Die EU ging nach langem Zögern auf die schweizerischen Wünsche ein, sie sicherte sich mit

der Guillotineklausel gegen Rosinenpicken ab und machte die Freizügigkeit zur *conditio sine qua non*. Dass dieses Paket vom Volk am 21. Mai 2000 mit 67,2% Ja angenommen wurde, ist für mich bis heute ein Wunder.

- Es kamen dann mehr Europäer in die Schweiz als man erwartet und auf der Grundlage bisheriger Wanderungen zwischen den EU-Staaten angenommen hatte – allerdings in erstaunlichem Masse hochqualifizierte Leute. Die Gründe sind evident: Kaum Sprachbarrieren und Löhne, deren Kaufkraft unvergleichlich hoch ist. Und mit den flankierenden Massnahmen sichern wir sie dagegen ab, sich dem europäischen Durchschnitt anzunähern. Dass die Deutschen die Schweiz ohnehin als 17 Bundesland betrachten, kommt dann noch dazu!

Fazit: Die Schweiz wollte immer nur die Wirtschaft sehen und wirtschaftliche Nachteile vermeiden. Andererseits verlange die EU von der Schweiz ab 1989 den Einbezug der Freizügigkeit. Wir haben oben dargetan, welche Triebkraft die Freizügigkeit für die europäische Integration in politischer Hinsicht darstellt. Mit der Akzeptanz der Freizügigkeit ist die Schweiz Teil dieser Bewegung geworden. Ohne Freizügigkeit kein Schengen, kein Studentenaustausch, keine Forschungszusammenarbeit.

Und dann plötzlich ein Aufschrei: Das hatten wir aber nie gewollt! Keine Masseneinwanderung! Wir wollen die Zuwanderung eigenständig steuern! Wir wollen unsere Kontingente und Höchstzahlen wieder haben! Und den Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer! 50,3% der Abstimmenden teilten am 9. Februar 2014 diese Meinung. Und damit gelangte nun grober Sand ins Getriebe!

Sechste Epistel: Die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Im Schlusswort meines Buches „Königsweg oder Sachgasse“ schrieb ich 2015:

Zuerst zum Artikel 121a. Der im Februar 2014 zum Ausdruck gebrachte Volks- und Kantonswille ist mit der EU-Personenfreizügigkeit ganz offensichtlich nicht kompatibel, „strikte“ oder „flexible“ Umsetzung hin oder her. Dass die EU der Schweiz hier substantiell entgegenkommen wird, halten wir für

ausgeschlossen, denn es ist undenkbar, dass die EU einem Drittstaat Ausnahmen einräumt, welche sie den Mitgliedsländern verweigert. Es gibt zwar auch in einigen EU-Ländern Skepsis gegenüber der Zuwanderung, doch dies wird Brüssel eher noch im Willen bestärken, den Anfängen einer Erosion dieses Eckpfeilers der Integration zu wehren. Wenn eine Neuverhandlung nicht in Frage kommt, dann gibt es noch drei Auswege aus diesem Dilemma: a) Die Initiative wird nicht umgesetzt, b) der bilaterale Weg wird mehr oder weniger aufgegeben und c) das Volk ändert seinen Willen.⁷

Was wir nun haben, Stand Januar 2017, ist eine Mischung dieser drei Varianten.

In den letzten zwei Jahren haben wir bezüglich der Umsetzung dieses Verfassungsartikels einen Eiertanz der Sonderklasse erlebt. Ich möchte sie an einige besonders ergreifende Szenen erinnern:

- Erste Reaktion der Politik nach dem Schock vom 9. Februar: Wir haben ja drei Jahre Zeit, es wird uns schon etwas einfallen!
- Dann: Die EU wird mit sich reden lassen, denn erstens sind wir nicht Mitglied, man kann also von uns nicht dasselbe verlangen, wie von Mitgliedern. Zweitens wird ja die Freizügigkeit ohnehin überall in Frage gestellt. Und drittens müssen wir nur hart und selbstbewusst auftreten, denn wir haben verschiedene Trümpfe in der Hand! Alle drei Argumente verloren mit der Zeit an Zugkraft.
- Die Schweiz bemühte sich zu verhandeln, wie dies die Initiative vorsieht. Es gab zwar Gespräche, doch nicht eigentliche Verhandlungen, denn „Kontingente“ und „Höchstzahlen“ waren für die EU nicht verhandelbar. Trotzdem verbreitete der Aussenminister immer wieder Optimismus.
- Der Bundesrat trat für eine strikte Umsetzung des Art. 121a BV ein. Entweder man könne sich diesbezüglich mit Brüssel einigen, oder die Schweiz müsse einseitige Massnahmen ergreifen. Kritische Stimmen mahnten: Dies würde, wegen der Guillotineklausele, das ganze erste und wichtigste Paket bilateraler Abkommen gefährden, und solches hätte für die Schweizer Wirtschaft verheerende Folgen.

⁷ Dieter Freiburghaus, 2015, a.a.O. S. 392f.

- Anderer Meinung waren einige ganz Schlaue: die EU könne gar nicht kündigen, denn da müssten ja alle 28 Staaten zustimmen! Das finde ich moralisch besonders hochstehend: *Wir* wollen ein geschlossenes Abkommen verletzen und vertrauen darauf, dass die Gegenseite aus institutionellen Gründen nicht kündigen kann! Dass sie, die Gegenseite, zu anderen Sanktionen greifen könnte, zog man vorerst nicht in Betracht.
- Doch es gab auch die Meinung, wenn wir das Abkommen verletzen, müsste es der Bundesrat selbst kündigen, denn unsere Regierung könne ja nicht sehenden Auges ein von ihr unterzeichnetes Abkommen verletzen ohne unsere internationale Glaubwürdigkeit zu gefährden. Es fanden sich Juristen, die dies bestritten.
- Und dann kam das Bundesgericht und sagte – ich vereinfache stark – wegen des Vorrangs des Völkerrechts würden EU-Bürger, die sich gegen einen negativen Bescheid der Schweizer Behörden wehrten, Recht erhalten. „Voilà der Richterstaat“, tönte es von Rechts, „wir müssen also nicht nur gegen fremde Richter kämpfen, sondern auch gegen die eigenen! Vorrang unserer Verfassung vor dem Völkerrecht! Bitte unterschreiben Sie die Initiative!“
- Die Unterschreibhemmung des Bundesrates beim Kroatienprotokoll gab dann einen ersten Vorgeschmack davon, was sich die EU so alles einfallen lassen könnte: Keine Fortführung der Forschungszusammenarbeit und des Studentenaustausches! Nun setzte an den Hochschulen ein grosses Wehklagen ein: „Wäre man nur damals, vor dem 9. Februar, auf die Strasse gegangen!“
- Dann entdeckte man die Schutzklausel, und ein früher für Europa zuständiger gewesener Staatssekretär und inzwischen ETH-Professor – „der muss es ja wissen“ – versicherte uns, Schutzklauseln wären in der EU ein durchaus übliches Instrument. Und siehe da, das Freizügigkeitsabkommen selbst enthielt eine Art Schutzklausel, den inzwischen berühmten Art. 14.2, den ich auf Bitte des Moderators in der Arena erläutern sollte, was mir durch den Filibuster eines gewissen Herrn Ph. Müller verwehrt wurde. Ihnen möchte ich aber den Wortlaut nicht vorenthalten:

Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der gemischte Ausschuss (...) zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu

prüfen. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken.

Von „eigenständig“ kann also nicht die Rede sein, und wenn Sie einer – sagen wir – portugiesischen Politikerin, die im Bundeshaus zu Besuch ist, weismachen wollen, es käme wegen portugiesischer Putzfrauen oder Baggerfahrer bei uns zu „schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen“, dann wird diese ihren Dolmetscher entlassen!

- Inzwischen rückte die BREXIT-Abstimmung näher, und Cameron verhandelte in Brüssel über Zugeständnisse bei der Freizügigkeit. Das weckte in der Schweiz Hoffnung. Was er erhielt: Eine Möglichkeit einer Reduktion bei den Lohnkostenzuschüssen für EU-Bürger. Die Schweiz kennt aber keine solchen Lohnkostenzuschüsse. Fehlanzeige!
- Und dann der BREXIT selbst: „Jetzt wird Brüssel über die Bücher gehen und die vermaledeite Freizügigkeit zurücknehmen müssen!“ Schallte es von Berg und Tal. Doch auch davon kann bisher keine Rede sein. Aber immerhin, sagten einige, „wir werden nun Schulter an Schulter mit dem UK kämpfen können! Schön wär's, doch das einzige was uns mit dem UK verbindet, ist, das beide nicht mehr weiter wissen!“
- Dann rückte der Inländervorrang ins Zentrum, insbesondere die Flury'sche lightversion des Nationalrates mit der Meldung offener Stellen. Damit müssten wir in Brüssel durchkommen, meinten Experten, denn ähnliches gebe es auch in EU-Ländern „Und mit dieser Version schlagen wir der EU zugleich ihre Forderung nach einem institutionellen Abkommen aus der Hand!“ sagten Ganzschlaue. Diesen Zusammenhang hat man offenbar in Brüssel nicht begriffen!
- Nun konnte man schlecht leugnen, dass der Inländervorrang light den Art. 121a verletzt oder doch arg ritzt. Der Zweirat machte sich deswegen auf die Suche nach Verschärfungen. Nun kommt Herr Ph. Müller nochmals ins Spiel und will, dass die Arbeitgeber inländische Bewerber zum Gespräch empfangen, und wenn sie diese nicht einstellen, dies begründen müssten. Das ist für einen Freisinnigen starker Tobak, und die Arbeitgeber sahen am Horizont bereits wieder das Bürokratiemonster auftauchen.
- Kurz vor Weihnachten dann die Einigung: In Branchen mit hoher Arbeitslosigkeit müssen offene Stellen dem RAV gemeldet werden, bevor sie anderweitig besetzt

werden. Das RAV schlägt dann dem Arbeitgeber geeignete Kandidaten vor, die dieser zum Gespräch empfängt. Er braucht jedoch eine Ablehnung nicht zu begründen. Beim RAV bewerben können sich auch Arbeitslose aus den EU-Staaten.

Von der „eigenständigen Steuerung“, von „Höchstzahlen und Kontingenten“ ist also nichts übrig geblieben. Doch wahrscheinlich wird die SVP gegen dieses Gesetz nicht das Referendum ergreifen, denn das würde bedeuten, man wäre wieder auf Feld Null, das ganze begänne von vorn. Eher denkt die AUNS an eine Verfassungsinitiative zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens. Und dann steht ja auch noch die RASA-Initiative an, welche den Artikel 121a ersatzlos streichen will, und nun bastelt man an einem Gegenvorschlag zur RASA-Initiative.

Wie sagte doch Brecht in seiner Ballade von der Unzulänglichkeit menschlichen Planens:

„Ja, mach nur einen Plan! Sei nur ein großes Licht! Und mach dann noch'nen zweiten Plan. Gehn tun sie beide nicht.“

Post scriptum: 1959 hatte der amerikanische Organisationssoziologe Charles Lindblom einen Artikel mit dem Titel „The Science of Muddling through“ veröffentlicht⁸. In komplexen Organisationen, so sagt er, ist eine zentrale Planung und eine strategische Steuerung – wie sie die damalige Literatur des „Scientific Management“ lehrte – gar nicht möglich, was einzig möglich ist, sind immer wieder neue, kurzfristige Anpassungs- und Verhandlungsprozessen, oder etwas weniger nobel ausgedrückt: Man wurstelt sich durch.

Dass dazu auch die Schweizer Politik immer wieder schöne Beispiele liefert, war mir schon lange klar, man denke etwa an das langsame Sterben unseres angeblich felsenfesten Bankgeheimnisses. Doch das Mass an Durchwursteln, Unfähigkeit oder Unwilligkeit, der Bevölkerung reinen Wein einzuschenken, an Realitätsverkennung

⁸ Charles Lindblom, The Science of „Muddling Through“, in: Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88.

und Mutlosigkeit, welches in den beiden letzten Jahren punkto Europapolitik sichtbar geworden ist, hat mir beinahe die Sprache verschlagen.

Siebente Epistel: Wie weiter?

Was soll denn nun werden? Die Bilateralen erhalten (und weiter ausbauen) bedeutet, das Freizügigkeitsabkommen zu respektieren und – höchstwahrscheinlich – ein institutionelles Abkommen abzuschließen. Das führt uns so nahe an den EWR heran, dass man nicht umhin kommen wird, auch darüber zu reden. Und irgendwer wird dann auch den Beitritt wieder ins Spiel bringen, jetzt, wo wir endlich das entsprechende Gesuch zurückgezogen haben! Das können Sie sich nicht so recht vorstellen? Ich im Moment auch nicht. Doch das Volk lernt in diesem Land rasch, sobald sein Wohlstand gefährdet ist. So hat etwa die Wachstumsschwäche der neunziger Jahre zum positiven Resultat bei der Abstimmung über die Bilateralen beigetragen. Daran, dass dieses Vertragswerk mit der EU aufrecht erhalten werden muss, gibt es in der Wirtschaft keine Zweifel. Und sie wird Mittel und Wege finden, das der Bevölkerung klar zu machen.

Dass unser Wohlstand nur so lange besteht, wie wir exportieren können, ist unbestritten. Dass wir exportieren können, bei extrem hohen Löhnen, Landpreisen einem steigenden Wechselkurs und angesichts der Konkurrenz aus Niedriglohnländern, ist ein halbes Wunder. Zumal diese Länder ja nicht mehr nur Billigprodukte herstellen, sondern uns in fast allen Bereichen technologisch hart auf den Fersen sind. Dieses Wunder hält nur solange an, wie wir viel arbeiten, uns weiterbilden, politische stabil und technologisch an der vordersten Front sind. Das ist anstrengend, aber bisher haben wir es geschafft. Auch dank der Zuwanderung.

Die Schweiz ist bei Lichte besehen gar kein normales Land mehr, sondern so etwas wie Singapur, London, New York oder die San Francisco Bay Area. Solche „City States“ haben eine stark überdurchschnittliche wirtschaftliche Dynamik, die auf Wissenschaft, Technik, Innovation und günstigen Investitionsbedingungen beruht. Wie das genau funktioniert, weiss eigentlich niemand. Eine unerlässliche Bedingung

ist allerdings, dass die Region attraktiv ist für das, was man inzwischen die „kreative Klasse“ nennt, Menschen also mit hoher Bildung, unternehmerischem Geist, überdurchschnittlicher Leistungsbereitschaft und Phantasie. Attraktiv ist eine Region wegen hoher Einkommen, guter Lebensqualität, kulturellen Angeboten und international-urbanem Flair, Sicherheit und politischer Stabilität. Und dies alles bietet der Raum zwischen Genfer- und Bodensee. Aber, und hier liegt der Hase im Pfeffer: Kein normales Land kann in genügender Anzahl alle die hochqualifizierten Menschen aus eigenen Beständen erzeugen, welche dazu nötig sind. Alle diese Hot Spots sind auf die ständige Zuwanderung von Spezialisten aus der halben Welt angewiesen. Und genau das schaffte die Schweiz bisher weitgehend Dank des Freizügigkeitsabkommens.

Das heisst aber, dass wir weiterhin eine Nettozuwanderung qualifizierter Menschen haben werden, es sei denn, die Wirtschaft bricht ein. Und das – diese Zuwanderung – lehnen nun eben viele „Froue und Manne“ in diesem Land ab. So etwa auch Herr Hans Wild-Iten aus Unterägeri in seinem Leserbrief in der NZZ vom 14. Dezember 2015:

Der Zweck des NZZ-Artikels zu den Bilateralen ist, die Schätzungen der Kosten eines Wegfalls dieses Vertragswerks zu durchleuchten. Aber das Pekuniäre ist ja nur eine Seite der Medaille. Ohne die Annahme der (Masseneinwanderungs-DF) Initiative wäre ein ungebremstes Wachstum der Bevölkerung in der Schweiz die Folge gewesen. Wollen wir das? Landschaft und Natur opfern, damit sich eine Stadt vom Bodensee bis zum Genfersee bildet? Einwanderer willkommen heissen, nur damit wieder mehr wirtschaftliches Wachstum ermöglicht wird? Die Bäume wachsen nicht in den Himmel, und ich frage mich: Wo hört denn das Wachstum auf? Das konnte mir noch niemand erklären.

Auch wir können es nicht. Und wir werden voraussichtlich auch zu Bevölkerungszunahme nicht verhindern können. Aber wir sollte Vorsorge treffen, dass diese Stadt vom Bodensee bis zum Genfersee lebenswert bleibt.