

Personenfreizügigkeit: Gleichbehandlung gewähren

Eine Stellungnahme des Schweizerischen
Evangelischen Kirchenbundes

Das Dokument wurde vom Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK genehmigt am 6. Juli 2005.

Herausgeber: Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Titel: Personenfreizügigkeit:
Gleichbehandlung gewähren
Untertitel: Eine Stellungnahme des Schweizerischen
Evangelischen Kirchenbundes SEK
Reihe: SEK Fokus 3
Autorin: Céline Ehrwein
Verantw. Redaktion: Christoph Stückelberger
Gestaltung: Büro + Webdesign Daniela Tobler, Bern
Übersetzung: Elisabeth Mainberger-Ruh, Zürich
Druck: Stämpfli AG, Bern

Bestellungen: www.sek-feps.ch; bestellungen@sek-feps.ch
Dieses Dokument wird gratis abgegeben.

Erscheint auch in französischer Sprache:
Accord sur la libre circulation des personnes: assurer l'égalité de traitement
Série FEPS Focus 3

© 2005 (Juli), Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK,
Verlag Institut für Theologie und Ethik ITE, Bern

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
1. Das Abkommen von 2002 und der Zweck des neuen Protokolls	3
1.1 Das Abkommen von 2002 über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den alten EU-Mitgliedstaaten	3
1.2 Zusatzprotokoll und Einbezug der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten in das Freizügigkeitsabkommen (FZA)	3
2. Ein ethisch konsequenter Schritt	4
2.1 Die Personenfreizügigkeit und der Zugang zu den Gütern der Erde: zwei Menschenrechte	4
2.2 Ein Beitrag zum Frieden, zur Integration und zum europäischen Gleichgewicht	6
2.3 Gerechtigkeit und Solidarität in der Schweiz wie im Ausland	7
3. Pragmatische Argumente	8
3.1 Ein mutiges und besonnenes Vorgehen	8
3.2 Die berüchtigte «Guillotine-Klausel»	9
4. Schlussfolgerung	9

Einleitung

Am 25. September 2005 wird das Schweizervolk über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auf die zehn neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sowie über die Verstärkung der flankierenden Massnahmen abstimmen. Anlässlich der Abstimmung über die Bilateralen Abkommen I im Jahr 2000 hatte sich der Schweizerische Evangelische Kirchenbund SEK für diese Abkommen ausgesprochen, wobei er namentlich unterstrichen hatte, dass sich den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit der Möglichkeit, in sämtlichen EU-Staaten erwerbstätig sein zu können, eine grosse Chance eröffne.¹

Der Rat SEK ist nach wie vor von den Vorteilen des freien Personenverkehrs überzeugt: Mobilität und internationaler Austausch sind ein Plus für das gesellschaftliche, kulturelle, wirtschaftliche und politische Leben unseres Landes. Aus diesem Grund unterstützt er grundsätzlich die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten und fordert das Schweizervolk auf, ein Ja zur Ratifizierung des entsprechenden Protokolls in die Urne zu legen. Der Rat SEK begrüsst zudem den Schutz von gerechten und attraktiven Arbeitsbedingungen und ermutigt die Schweizer Behörden, die Anwendung der flankierenden Massnahmen strikt und konsequent durchzusetzen.

1. Das Abkommen von 2002 und der Zweck des neuen Protokolls

1.1 Das Abkommen von 2002 über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und den alten EU-Mitgliedstaaten

Im Mai 2000 hat das Schweizervolk die Bilateralen Verträge I angenommen, unter anderem auch das Abkommen über die Personenfreizügigkeit.² Mit dem am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Abkommen soll die Freizügigkeit der Arbeitskräfte zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz erleichtert werden. Für die europäischen Bürgerinnen und Bürger ist es damit einfacher geworden, in unserem Land zu arbeiten und sich hier niederzulassen. Im Gegenzug wurde den Schweizerinnen und Schweizern der Zugang zum Arbeitsmarkt der EU-Mitgliedstaaten erleichtert. Zur Förderung des zwischenstaatlichen Austauschs sieht das Freizügigkeitsabkommen zudem die gegenseitige Anerkennung bestimmter beruflicher Qualifikationen vor (Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Architekten usw.), aber auch eine bessere Koordination der verschiedenen Sozialwerke (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, AHV usw.).

1.2 Zusatzprotokoll und Einbezug der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten in das Freizügigkeitsabkommen (FZA)

Mit der EU-Erweiterung sind am 1. Mai 2004 zehn neue Staaten der EU beigetreten.³ Das Freizügigkeitsabkommen, das derzeit nur für die alten EU-Staaten gilt, sieht im Prinzip keine solche Erweiterung vor. Um auch die neuen EU-Staaten in den Freizügigkeitsprozess einzubinden, wurde deshalb ein Zusatzprotokoll ausgearbeitet.⁴ Wie das ursprüngliche Abkommen sieht auch dieses Protokoll eine Übergangsfrist vor (bis 2011); während dieser Periode kann die Schweiz vorgängig die Anstellungsbedingungen der

2 Text des FZA: <http://www.europa.admin.ch/ba/off/abkommen/d/index.htm>.

3 Die neuen EU-Mitgliedstaaten sind: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern (griechischer Teil).

4 Vgl. den Text des Protokolls: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/5943.pdf>. Eine Zusammenfassung der Hauptaspekte der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens ist abrufbar unter: http://www.europa.admin.ch/ba/pers/info_mat/d/faq_fa.pdf.

1 Pressecommuniqué vom 14. April 2000 «Der SEK zu den Bilateralen Abkommen».

Arbeitnehmenden aus den zehn neuen EU-Staaten kontrollieren und den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt mit Kontingenten begrenzen.⁵ Zwischen 2005 und 2011 werden die Kontingente für Daueraufenthalter von 900 auf 3'000 und für Kurzaufenthalter von 9'000 auf 29'000 steigen.

Vor dem Hintergrund dieser seit 2002 gemachten Erfahrungen hat das Schweizer Parlament beschlossen, die mit dem Freizügigkeitsabkommen gleichzeitig in Kraft getretenen flankierenden Massnahmen parallel zu verstärken. Diese Massnahmen sollen verhindern, dass sich mit dem Zuzug neuer Arbeitskräfte auf den schweizerischen Arbeitsmarkt die Arbeitsbedingungen in unserem Land verschlechtern (Lohn- und Sozialabbau, Verlängerung der Arbeitszeit usw.).

Über dieses Protokoll und die Verstärkung der flankierenden Massnahmen wird das Schweizervolk am kommenden 25. September abstimmen.

2. Ein ethisch konsequenter Schritt

Nach Auffassung des Rates SEK sprechen mehrere Argumente für die Ratifizierung des Protokolls über die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten.

2.1 Die Personenfreizügigkeit und der Zugang zu den Gütern der Erde: zwei Menschenrechte

In ihrer gemeinsamen Botschaft «Wort der Kirchen. Miteinander in die Zukunft» haben der SEK und die Schweizer Bischofskonferenz dazu aufgerufen, *jedem Mann und jeder Frau das Recht zuzuerkennen, sich frei zu bewegen und für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen.*

«Die Freizügigkeit, der freie Zugang zu den Gütern dieser Erde, um den eigenen Lebensunterhalt und jenen der Familie bestreiten zu können, geht jeder juristischen oder politischen Einschränkung vor. Die heutige Globalisierung

⁵ Die Kontingente für die alten EU-Mitgliedstaaten werden im Prinzip im Jahr 2007 aufgehoben. Eine Schutzklausel ermöglicht der Schweiz indes die Wiedereinführung solcher Kontingente bis 2014.

erleichtert den Verkehr von Gütern und Kapitalien und muss langfristig auch die Personenfreizügigkeit erleichtern» («Wort der Kirchen», § 85).

Für die Christen sind diese Rechte darin verwurzelt, dass jeder Mensch nach dem Bilde Gottes geschaffen ist und dass Gott die Erde den Menschen anvertraut hat. Alle, ob Frau oder Mann, sind vom Schöpfer mit gleicher Würde und mit demselben Recht ausgestattet, die Güter der Erde zu nutzen (vgl. insbesondere «Wort der Kirchen», § 86). So verstanden *begründet Gottes Schöpfungsakt die Pflicht zu Gerechtigkeit und Solidarität der Menschen und der Völker untereinander.* Unsere gemeinsame Zugehörigkeit zur Menschheit gebietet uns, uns den anderen, ihrer Kultur und ihren Erfahrungen zu öffnen (vgl. «Wort der Kirchen», § 42); sie gebietet uns aber vor allem, mit denjenigen Solidarität zu üben, die in wirtschaftlich benachteiligten Ländern leben.

«Gerechtigkeit – als sowohl weltweit anerkannter als auch christlicher Grundwert – und Gleichheit – verstanden als Forderung nach gleicher Geltung der Menschenwürde und der Menschenrechte für alle Menschen – verlangen von den westlichen Nationen, nicht nur jede Benachteiligung von Ländern im Umbruch, den so genannten Transformationsländern im Osten, und von Entwicklungsländern im Süden zu vermeiden. Vielmehr begründen diese Werte die Pflicht, sich auch wirksam für eine bessere Verteilung von Ressourcen und Reichtümern einzusetzen. Entwicklungspolitik, die sich über finanzielle und technische Zusammenarbeit hinaus auch für globale Strukturreformen einsetzt, ist ein wichtiges Instrument in diesem Sinn» («Wort der Kirchen», § 202).

Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten ist ein bescheidener Beitrag zu Zusammenarbeit und gegenseitiger Solidarität.

2.2 Ein Beitrag zum Frieden, zur Integration und zum europäischen Gleichgewicht

Die Pflicht zu Gerechtigkeit und Solidarität gegenüber den Transformationsländern gründet indes nicht bloss auf unserer gemeinsamen Zugehörigkeit zur Menschheit. Es gibt auch eine bedeutsame und historisch weit zurückreichende gemeinsame Geschichte von West- und Osteuropa. Die Kirchen ganz Europas, auch die Kirchen Osteuropas, sind in der Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) zusammengeschlossen, der auch der SEK angehört. Das HEKS, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (Hilfswerk des SEK), unterstützt seit dem Zweiten Weltkrieg die Bevölkerung und die Kirchen der neuen EU-Mitgliedstaaten. Gerade auf Grund dieser Erfahrung und dieses Engagements in den Ländern Osteuropas unterstreicht der SEK die Bedeutung der Gleichbehandlung der neuen EU-Staaten und des Kampfes gegen möglicherweise noch immer vorhandene Vorurteile. Die Personenfreizügigkeit verstärkt die Integration und die Stabilität Europas.

In seiner Stellungnahme zu den Schengen-Dublin-Abkommen hat der Rat SEK zudem daran erinnert, welche Rolle die Industrieländer, zu denen auch die Schweiz gehört, bei der Ausbreitung und Verstärkung der sozialen Ungleichheit in der Welt spielen: Es ist nicht zu bestreiten, dass der Wohlstand des Westens teilweise mit der Ausbeutung der natürlichen und ökonomischen Ressourcen (Delokalisierung, Einsatz von Arbeitskräften usw.) der Regionen des Südens und des Ostens zusammenhängt. Wenn wir unseren Markt für die neuen EU-Mitgliedstaaten öffnen, übernehmen wir in einem gewissen Sinn unsere diesbezügliche Verantwortung und tragen zur Erhaltung des Friedens, der Integration und des Gleichgewichts in Europa bei. Mit dem freien Personenverkehr beteiligt sich die Schweiz am wichtigsten Friedensprojekt, das Europa seit langem verfolgt. Aber der Friede kann nur dann langfristig gesichert werden, wenn der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr mit der Personenfreizügigkeit kombiniert wird. So wird dieses Friedensprojekt ein Projekt des gegenseitigen Respekts der Menschen und ihrer Würde.

Die Ratifizierung des Protokolls über die Ausdehnung der Freizügigkeit gibt der Schweiz die Gelegenheit, das Grundrecht eines jeden Menschen zu stär-

ken, sich frei bewegen und in menschenwürdigen Verhältnissen leben zu können. Das Protokoll erlaubt es den Bürgerinnen und Bürgern nicht bloss, sich der Welt zu öffnen und im Ausland zu arbeiten, sondern auch Solidarität zu bezeugen und Verantwortung gegenüber denjenigen zu übernehmen, die mitunter in schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen geboren werden und leben. So können sie ihren Beitrag zum Frieden in Europa leisten.

2.3 Gerechtigkeit und Solidarität in der Schweiz wie im Ausland

Jeder Mensch hat das Recht, in menschenwürdigen Verhältnissen zu leben. Die Pflicht zu Gerechtigkeit und Solidarität erstreckt sich demnach auch auf jene Personen, Schweizer oder Ausländer, die heute in der Schweiz leben und arbeiten. Die Öffnung der Schweiz für die osteuropäischen Staaten weckt indes Befürchtungen, in unserem Land könnten Löhne und Arbeitsbedingungen unter starkem Druck geraten. Faktisch besteht dieser Druck bereits. Er ist aber nicht ausschliesslich das Resultat der Markterweiterung. Andere Faktoren spielen ebenfalls eine wichtige Rolle, so etwa der technische Fortschritt, die Konkurrenzsituation zwischen Firmen sowie die permanente Forderung der Konsumentinnen und Konsumenten nach Preissenkungen. Aus diesen Überlegungen hat das Schweizer Parlament beschlossen, die Ratifizierung des Protokolls mit so genannten flankierenden Massnahmen zu koppeln. Dank dieser Massnahmen verfügt unser Land über ein Instrumentarium zur Bekämpfung von möglichem Lohn- und Sozialdumping.⁶ Die Schweizer Staatsangehörigen können legitimerweise erwarten, dass ihre heutigen Arbeitsbedingungen gewährleistet werden und dass die Marktöffnung für die neuen EU-Mitgliedstaaten weder bei den Löhnen noch beim Sozialschutz zu Einbussen führt.

Voraussetzung dafür ist, dass die Unternehmen voll zu ihrer sozialen Verantwortung stehen und dass die flankierenden Massnahmen strikt angewendet werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre machen allerdings deutlich, dass in diesem Bereich weitere Anstrengungen durchaus angezeigt

⁶ Vgl. dazu den Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft seco vom 1. April 2005 «Bericht über die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr vom 1.6.2004 – 31.12.2004»: http://www.europa.admin.ch/ba/pers/info_mat/d/bericht_flank_massnahmen_050401.pdf.

sind.⁷ Besondere Beachtung ist jenen Bereichen zu schenken, in denen kein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag existiert und in denen zur Überwachung und Umsetzung der Massnahmen tripartite Kommissionen (Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie der betroffenen staatlichen Behörden) eingesetzt werden. Damit diese Kommissionen seriös arbeiten können, müssen sie mit genügend personellen Ressourcen ausgestattet werden.

Eine Verstärkung der flankierenden Massnahmen ist notwendig, um in der Schweiz den Erhalt angemessener Arbeitsbedingungen garantieren zu können. Der Rat SEK ermuntert die Kantons- und Bundesbehörden, alles zu tun, damit diese Massnahmen fristgerecht umgesetzt werden können.

3. Pragmatische Argumente

Neben den bereits dargelegten Argumenten möchte der Rat SEK auch auf einige eher pragmatische Aspekte hinweisen, die seiner Auffassung nach für die Ratifizierung des Protokolls über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit durch die Schweiz sprechen.

3.1 Ein mutiges und besonnenes Vorgehen

Entsprechend zum ursprünglichen Freizügigkeitsabkommen soll auch das Zusatzprotokoll in Etappen umgesetzt werden. So ist beispielsweise vorgesehen, dass die Kontingente der Arbeitskräfte, welche zum Schweizer Arbeitsmarkt zugelassen werden, stufenweise erhöht werden (Art. 2 des Protokolls). Mit diesem Vorgehen ist die Möglichkeit gegeben, bei Bedarf die schweizerische Politik und Regelung dem Verlauf der Ereignisse anzupassen. Dem Schweizervolk steht darüber hinaus die Möglichkeit offen, das anfänglich für die Dauer von sieben Jahren beschlossene Freizügigkeitsabkommen und dessen Protokoll nicht zu verlängern (Art. 25 des FZA).

⁷ Vgl. dazu das Dossier Nr. 32 des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) «Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr»: <http://www.sgb.ch/d-download/32-flankmass-persfrei-sg-ct-net.doc>.

Die Modalitäten der Umsetzung des Protokolls und die darin enthaltenen Schutzklauseln bieten der Schweiz genügend Garantien, um den Prozess der Ratifizierung gelassen aufnehmen zu können. Insofern ist das Vorgehen mutig und besonnen zugleich.

3.2 Die berüchtigte «Guillotine-Klausel»

Schliesslich kann sich der Rat SEK dem Argument nicht verschliessen, dass die Ablehnung des Protokolls zum Personenfreizügigkeitsabkommen die Gesamtheit der Bilateralen Abkommen I gefährden könnte. Gemäss Artikel 25 des Freizügigkeitsabkommens sind die 2002 in Kraft getretenen Abkommen tatsächlich eng miteinander verknüpft. Die Ablehnung des Protokolls zum Abkommen über die Freizügigkeit könnte die Kündigung des Gesamtpakets der Bilateralen I durch die EU zur Folge haben. Das wäre ein Rückschritt für die Politik unseres Landes und könnte die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU stark belasten.

Würde die «Guillotine-Klausel» umgesetzt, hätte dies negative Folgen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Politik der Schweiz, aber auch für die Integration und die Stabilität in Europa.

4. Schlussfolgerung

Aus den oben erwähnten Gründen unterstützt der Rat SEK sowohl die Ratifizierung des Protokolls über die Ausdehnung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit durch die Schweiz als auch die Verstärkung der flankierenden Massnahmen. Die Garantie gerechter Löhne und sozialer Verhältnisse ist ihm ein Anliegen. Deshalb ermuntert er die Schweizer Behörden, konsequent auf die strenge Einhaltung dieser Massnahmen zu achten, und lädt die Unternehmen ein, ihre Verantwortung ernst zu nehmen und allen ihren Angestellten ein gerechtes, gesundes und zuträgliches Arbeitsumfeld zu bieten.