

## **WEITERFÜHRUNG UND AUSDEHNUNG DER PERSONEN- FREIZÜGIGKEIT: ERFOLGSGESCHICHTE FORTSCHREIBEN UND GLEICH- BEHANDLUNG GEWÄHREN**

Stellungnahme des Rates des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes (SEK) zum Bundesbeschluss über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien

## 1. Einleitung

Am 8. Februar 2009 werden die europapolitischen Weichen in der Schweiz neu gestellt. Zur Abstimmung steht der so genannte *Bundesbeschluss über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien*. Der vierzeilige Titel verrät, dass es um zwei Vorlagen geht, die rechtlich jedoch eng miteinander verbunden sind. Konkret geht es darum, dass die Weiterführung der Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union (EU) nach 2009 nur mit einer entsprechenden Ausdehnung der Freizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedsländer Rumänien und Bulgarien möglich ist.<sup>1</sup> Ziel des Bundesbeschlusses ist die Fortsetzung einer erfolgreichen Europapolitik unter Einbezug der zwei neuen EU-Mitgliedsländer.

## 2. Für politische Kontinuität und Kohärenz in den bilateralen Beziehungen

Kohärenz und Kontinuität haben die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit der EU in den vergangenen Jahren geprägt. Dabei haben sich die sicheren und vertraglich geregelten Beziehungen, welche vom Schweizer Stimmvolk in der Vergangenheit stets befürwortet wurden, erkennbar positiv auf die Schweizer Wirtschaftsleistung ausgewirkt. Insofern ist die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien ein weiterer logischer Schritt, die Zusammenarbeit mit diesen dynamisch wachsenden Ländern auszubauen.

### 2.1 Kontinuität – das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten weiterführen

Im Rahmen der Bilateralen Verträge I, die 2002 in Kraft getreten sind, wurde zwischen der Schweiz und der EU-15 der gegenseitige Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Wohnsitznahme erleichtert. Seit 2007 geniessen die EU-15 sowie Zypern und Malta volle Personenfreizügigkeit. Die sogenannte Ventilklausel lässt der Schweiz jedoch die Möglichkeit, auch bis 2014 erneute Kontingente für die Zulassung von Arbeitskräften einzuführen. Alle Abkommen der Bilateralen Verträge I, mit Ausnahme des Forschungsabkommens, wurden für eine Dauer von sieben Jahren abgeschlossen. Sofern die Schweiz oder die Europäische Gemeinschaft bis Mitte 2009 keinen Einspruch erheben, verlängern sich diese automatisch auf unbestimmte Zeit. In Bezug auf das Abkommen zur Personenfreizügigkeit hat die Schweiz im Vorfeld beschlossen, dass vor einer Weiterführung auf unbestimmte Zeit dieses noch mit einem referendumsfähigen Bundesbeschluss zu bestätigen ist. Da das Referendum ergriffen wurde, muss die Abstimmung bis Mai 2009 stattfinden, so dass eine mögliche Kündigung der Verträge noch rechtzeitig bei der EU eingehen könnte.

---

1

Der Begriff der Personenfreizügigkeit bezieht sich auf dem Abkommen über den freien Personenverkehr, welches das wichtigste der mit der EU abgeschlossenen bilateralen Abkommen ist: «Ziel des Personenverkehrsabkommens ist die stufenweise Einführung der Freizügigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EU-Staaten.» (Schweizer Bundesrat 1999)

## 2.2 Kohärenz – das Protokoll über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien genehmigen und umsetzen

Nach der Erweiterungsrunde der Europäischen Union von 2004 wurde die Personenfreizügigkeit zwischen der EU und der Schweiz auf die zehn neuen EU-Länder ausgedehnt. Dieser Ausdehnung hatte das Schweizer Stimmvolk im Jahr 2005 zugestimmt. 2007 sind Rumänien und Bulgarien der EU beigetreten. Die Abkommen der Bilateralen Verträge I wurden wie auch bei der vorherigen EU Erweiterungsrunde im Jahr 2004 und – erneut mit Ausnahme der Regelung zur Personenfreizügigkeit – automatisch auf beide Länder ausgedehnt. Das sogenannte Protokoll II, das von der Schweiz und der Europäischen Kommission 2008 ausgehandelt wurde, und welches die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien regeln soll, steht am 8. Februar 2009 zur Abstimmung. Es ist durch die sogenannte «Guillotine-Klausel»<sup>2</sup> rechtlich an die Zustimmung des Schweizer Stimmvolks zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU-15 gekoppelt. Für beide Länder, Rumänien und Bulgarien, wurden lange Übergangsfristen ausgehandelt. Sieben Jahre werden Arbeitsmarktbeschränkungen wie beispielsweise der Inländervorrang beibehalten. Zudem kann über eine weitere Schutzklausel von drei Jahren der Zustrom auf den Schweizer Arbeitsmarkt zusätzlich reguliert werden.<sup>3</sup>

## 3. Frieden sichern und Menschenwürde achten

### 3.1 Die Europäische Integration – Versöhnungswerk und Friedenssicherung

Die Erfahrungen der Aussöhnung und Friedenssicherung, der grenzüberschreitenden Verteidigung von Freiheitsrechten, von wirtschaftlicher Zusammenarbeit und sozialer Gerechtigkeit stellen ein verheissungsvolles Erbe der Nachkriegszeit dar. Die Kirchen haben Anteil an diesem Erbe, bei dem die EU als Gerechtigkeit stiftendes Versöhnungswerk erachtet wird. Sie stehen zu dieser Verheissung.

In der «Charta Oecumenica», die 2003 auf europäischer Ebene unterzeichnet wurde und welche die Leitlinien für die wachsende Zusammenarbeit unter den Kirchen in Europa festhält, steht diesem Ziel entsprechend geschrieben:

«Die Kirchen fördern eine Einigung des europäischen Kontinents. [...] Als Kirchen und als internationale Gemeinschaften müssen wir der Gefahr entgegentreten, dass Europa sich zu einem integrierten Westen und einem desintegrierten Osten entwickelt.» (Charta Oecumenica, § 7).

---

<sup>2</sup> Die Guillotine-Klausel bedeutet, dass eine Nichtverlängerung oder Kündigung eines Abkommens der Personenfreizügigkeit auch alle anderen Abkommen der Bilateralen Verträge I ausser Kraft setzt und zwar innerhalb eines Zeitraums von einem halben Jahr. Für die Schweiz wären unter anderem die Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, den Luftverkehr, den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse und das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit betroffen. Auch das Schengen Assoziierungsabkommen wäre beeinträchtigt. Vgl. zum Abschnitt 2: Botschaft zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien, Schweizerischer Bundesrat (08.029), vom 14. März 2008, S. 2142-2144 und S. 2174-2176.

<sup>3</sup> Vgl. zum Abschnitt 2: Botschaft zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien, Schweizerischer Bundesrat (08.029), vom 14. März 2008, S. 2142-2144 und S. 2174-2176.

## 3.2 Die kooperative Schweiz: Beteiligung, Achtung von Minderheiten und interkulturelle Lebendigkeit

Das europäisch orientierte Denken des Schweizer Schriftstellers Denis de Rougemont wie auch das vielfältige Engagement des schweizerischen evangelischen Hilfswerks HEKS in Osteuropa seit dem Zweiten Weltkrieg sind christlich inspirierte schweizerische Beiträge zu einem freiheitlichen, gerechten und solidarischen Europa in Ost und West. Das Europa-Engagement der Schweiz und der Schweizer Kirchen gehört zu ihrer Identität. Als Europa *en miniature* bringt gerade die Schweiz Erfahrungen mit Strukturen der Beteiligung (Subsidiarität), mit der Wahrung der Menschenwürde durch die Achtung von Minderheiten sowie mit interkultureller Lebendigkeit ein, die für den europäischen Kontinent von Bedeutung sind.

Die Wahrung der Menschenwürde durch die Achtung von Minderheiten schliesst eine Diskriminierung von Minderheiten aus. Unabdingbar gilt dabei für die europäischen Kirchen: «Weil wir die Person und Würde jedes Menschen als Ebenbild Gottes werten, treten wir für die absolute Gleichwertigkeit aller Menschen ein» (Charta Oecumenica, § 8).

Die Frage der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien ist in dieser Hinsicht ein sensibles Thema. Aus Sicht des SEK ist wichtig, die Weiterführung der Personenfreizügigkeit und deren Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien nicht auf die Frage der Einwanderung aus dem Osten zu verkürzen und damit unter anderem die europäischen Versuche einer stärkeren Inklusion der Roma zu erschweren.<sup>4</sup> Tatsache ist, dass viele Roma in Osteuropa leben und viele – auch in Westeuropa – unter Diskriminierungen leiden und z.B. in die Bettelei und Kleinkriminalität abgedrängt werden. Dies ist ein globales Phänomen. Roma leiden aber nicht nur unter gesellschaftlichen Ausschlussmechanismen, sondern auch unter der strukturellen Armut in ihren Aufenthaltsländern. Deshalb ist es eine wichtige Feststellung, dass der neue EU-Mitgliedstaat Rumänien in den letzten fünfzehn Jahren einen wirtschaftlichen Aufschwung und gesellschaftlichen Wandel erlebt hat. Von diesen Entwicklungen profitieren auch ärmere Schichten und Roma.

## 4. Gerechtigkeit fördern durch den Schutz vor Lohndumping und Ausbeutung

Die Wahrung der Menschenwürde impliziert, dass ökonomische Interessen nicht von der Achtung der Person abgekoppelt werden können. Mit Blick auf die Personenfreizügigkeit heisst dies konkret, dass der *wirtschaftliche Nutzen*, der durch die Freizügigkeit von Waren, Kapital und Arbeit entsteht, nicht abgelöst werden kann von der Freizügigkeit der Personen *mit ihren sozialen Rechten*.

So steht es auch im Wort der Kirchen, in welchem die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche in der Schweiz gemeinsam der Frage nach der sozialen und wirtschaftlichen Zukunft der Schweiz nachgehen:

---

<sup>4</sup>

U.a. die Dekade zur Inklusion der Roma 2005–2015 sowie die Bemühungen der OSZE-Aktionspläne zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma in Europa.

«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.»  
(Wort der Kirchen, § 202)

Unter den Bedingungen einer globalisierten Welt bilden der freie Verkehr von Gütern und Kapitalien einerseits und der freie Zugang zu Arbeit folglich die beiden Seiten einer Medaille.

Für die Schweiz ist wichtig zu betonen, dass die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte mit langjährigen Übergangsfristen und flankierenden Massnahmen begleitet wird. Wie in einer früheren Stellungnahme zur Personenfreizügigkeit<sup>5</sup> befürwortet der SEK die Stärkung und Ausweitung der flankierenden Massnahmen. Ziel dieser Massnahmen ist es, sowohl inländische Arbeitnehmende vor *Lohndumping* als auch einwandernde Arbeitnehmende vor *Ausbeutung* zu schützen.

Um negative Begleiterscheinungen der Personenfreizügigkeit, wie Lohn- und Sozialdumping zu unterbinden, wurden bereits 2004 flankierende Massnahmen gesetzlich verankert. Während einer Übergangsfrist werden die Lohn- und Arbeitsbedingungen vorgängig kontrolliert. Der am 8. Februar 2009 zur Abstimmung stehende Bundesbeschluss sieht vor, dass die Anzahl der Kontrollen deutlich erhöht und auch der Informationsaustausch zwischen Behörden und Kontrollorganen verbessert wird. In gleichem Masse gilt es aus Sicht des SEK, Ausbeutung – insbesondere von den kurzzeitig in der Schweiz arbeitenden Angehörigen der neuen EU-Mitgliedsländer Rumänien und Bulgarien – zu verhindern. Ausbeutung tritt in Form von Lohndumping und prekären Arbeitsbedingungen auf. Gerade in den Branchen, in denen keine Gesamtarbeitsverträge und kein Mindestlohn existieren, sind entsprechende Massnahmen notwendig.

## 5. Europapolitische Vision: Einheit in versöhnter Verschiedenheit

Die Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa (GEKE) schreibt anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge:

«Europa muss weiter zusammen wachsen. [...] Europa ist größer als die EU. Die evangelischen Kirchen in Europa erleben dies tagtäglich in ihrer Kirchengemeinschaft, die weit über die Grenzen der EU hinaus reicht. [...] Die europäischen Kirchen haben sich in der Charta Oecumenica selbst verpflichtet, die Einigung des europäischen Kontinents zu fördern. [...]»

Weiter heisst es zum Modell der Einheit in versöhnter Verschiedenheit:

«Die evangelischen Kirchen können dabei in Europa das Modell der Einheit in versöhnter Verschiedenheit einbringen. Aus einer Jahrhunderte langen Geschichte der Ablehnung und

---

<sup>5</sup> Vgl. Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK: Personenfreizügigkeit: Gleichbehandlung gewähren, SEK Fokus 3, Bern 2005.

# sek·feps

Verwerfung ist eine Gemeinschaft von Kirchen geworden, die zu Versöhnung gefunden hat. Mit den Erfahrungen aus diesem Weg der Versöhnung können und wollen die evangelischen Kirchen zur Zukunft Europas beitragen.»<sup>6</sup>

Das Modell der versöhnten Verschiedenheit in Europa ist auch für den SEK richtungsweisend. Als europapolitische Vision stärkt es die Bemühungen für einen gemeinsamen Lebensraum Europa, für den sich der SEK mit hohem Engagement einsetzt.

---

<sup>6</sup> Zitiert nach: GEKE: 5 Glück-Wünsche für die Zukunft Europas. Das Präsidium der Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa (GEKE) äußert zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge 5 «Glück-Wünsche» für die Zukunft Europas. (Pressemitteilung 8/2007, 20.03.2007).