

Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)

Sind Neuverhandlungen des FZA überhaupt realistisch?

Die von der SVP lancierte Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» verlangt, dass das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Personenfreizügigkeit (FZA) innert dreier Jahre nach Annahme der Initiative neu verhandelt werden müsste. Im folgenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob und mit welchen Konsequenzen eine solche Neuverhandlung möglich wäre – und ob dieser Ansatz überhaupt sinnvoll ist. **Dieter Grossen**

Die Personenfreizügigkeit ist eines der höchsten Rechtsgüter in der Europäischen Union (EU). Sie beruht auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Inländergleichbehandlung, die in der EU faktisch den Status von Grundrechten erlangt haben. Davon werden prinzipiell keine dauerhaften Ausnahmen gewährt.

Daher konnten schon beim FZA vom 21. Juni 1999 nur befristete Übergangslösungen erzielt werden; dies, obwohl die Verhandlungen in einem uns relativ wohlgesinnten Klima stattfanden: Mit den damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten verbanden uns jahrzehntealte Beziehungen beim Handel, Tourismus und durch die Zusammenarbeit in internationalen Organisationen wie der OECD, dem Europarat oder der Efta.

Weniger Verständnis für Speziallösungen

Inzwischen umfasst die EU 27 Mitgliedstaaten. Viele der neuen kennen die Schweiz, ihre Geschichte und ihre politischen Institutionen nicht. Zudem mussten diese Länder enorme Anstrengungen und Entbehrungen auf sich nehmen, um den Beitritt zur EU zu schaffen. Bei diesen Ländern wird die Bereitschaft nicht sehr hoch sein, einem der reichsten Länder Europas in Verhandlungen besondere Vorteile zu gewähren.

Aber nicht nur bei den neuen EU-Mitgliedstaaten, auch bei den «alten» Partnern stellen wir ein schwindendes Verständnis für Speziallösungen mit der Schweiz fest. Die aktuellen Probleme mit der EU, wie zum Beispiel die Differenzen im Banken- und Steuerwesen, die Landeanflüge auf den Flughafen

Kloten oder der «Taxistreit» mit Baden-Württemberg und dem Vorarlberg, haben zur Veränderung dieser Haltung beigetragen.

Soll und kann das FZA neu verhandelt werden?

Drei Forderungen der Initiative sind mit dem FZA unvereinbar: die Kontingentierung, der Vorrang der Schweizer Arbeitnehmenden und der Einbezug der Grenzgänger in die Kontingentierung. Letztere unterstanden auch vor dem FZA nie zahlenmässigen Beschränkungen.

Um zu verhandeln, braucht es mindestens zwei Parteien, die auch verhandeln wollen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass sich die EU auf eine Neuverhandlung mit dem Ziel, die Personenfreizügigkeit einzuschränken, überhaupt einlassen würde. Daher müsste die Schweiz

«Die Schweiz müsste zuerst kündigen – mit nicht abschätzbaren Folgen.»

das FZA wohl zuerst kündigen, und dadurch würde bekanntlich die «Guillotine-Klausel» ausgelöst, mit nicht abschätzbaren Folgen für die Schweiz.

Was uns bei einer Neuverhandlung erwarten würde, machten die 27 EU-Aussenminister bereits zweimal klar: An ihrer Ratstagung vom 8. Dezember 2008 stellten sie fest, dass die bestehenden «bilateralen Verträge unausgewogen und einseitig zugunsten der Schweiz»

seien. In ihrem 2. Bericht vom 14. Dezember 2010 über das Verhältnis der EU zur Schweiz gingen sie noch einen Schritt weiter: «Das gegenwärtige System der bilateralen Verträge hat in der Vergangenheit gut funktioniert», heisst es dort, es sei aber «sehr komplex und schwerfällig geworden und hat klar seine Grenzen erreicht». Es führe zu «rechtlicher Unsicherheit für Behörden, Dienstleister und Bürger».

Sie erhoben vier Forderungen als Voraussetzung für jegliche neue Verhandlungen mit der Schweiz: 1. Die einheitliche Anwendung und homogene Auslegung des EU-Rechts, 2. Die Übernahme der EU-Rechtsprechung, 3. Die Übernahme von neuem EU-Recht («dynamische Anpassung der bilateralen Abkommen an künftiges EU-Recht»), und schliesslich 4. Die Schaffung eines unabhängigen Kontroll- und Gerichtsmechanismus im Falle von Streitigkeiten.

Nebst diesen institutionellen Forderungen müsste die Schweiz auch weitere Forderungen aus andern Bereichen, wie zum Beispiel der Unternehmensbesteuerung oder einen automatischen Informationsaustausch im Banken- und Steuerbereich gewärtigen.

Es gibt für die Schweiz klügere Varianten

Die Schweiz sollte keinesfalls als «Demandeur» für eine Neuverhandlung auftreten; es wäre klüger, eine konkrete Forderung der EU nach einer Anpassung des FZA an die heutige Rechtslage abzuwarten. Dann könnte sich möglicherweise die Gelegenheit ergeben, dass der Schweiz gegen Zugeständnisse bei der Übernahme von aufgelaufenem Acquis

und im institutionellen Bereich Schutzmechanismen für den Fall einer übermässigen Zuwanderung zugestanden werden. Dies könnte allenfalls auch im Rahmen eines neuen, grösseren Verhandlungspaketes angestrebt werden. Voraussetzung dafür wäre allerdings in jedem Fall eine Lösung für die schwierige institutionelle Frage der Modalitäten für die Übernahme von künftigem EU-Recht durch die Schweiz.

Entweder naiv oder ein raffinierter Schachzug

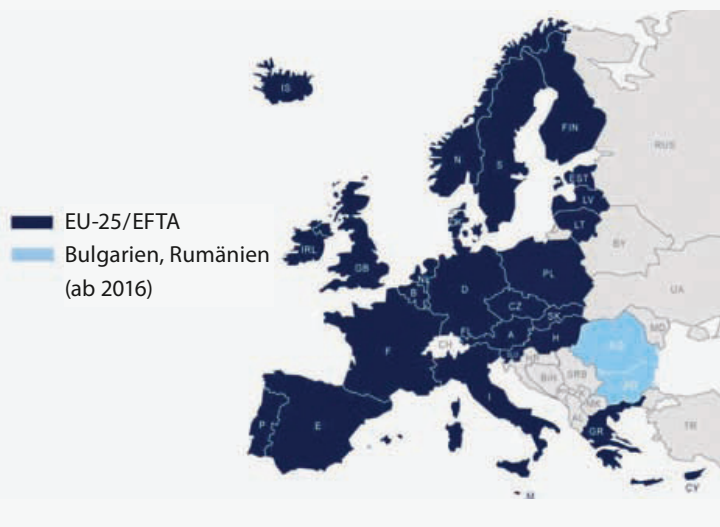
Dass die Schweiz europaweit eine der tiefsten Arbeitslosenquoten aufweist und die weltweite Wirtschaftskrise bisher vergleichsweise gut überstanden hat, dürfte es jedoch nicht einfacher machen, einen autonomen Schutzme-

«Die Probleme müssen innerstaatlich gelöst oder abgedefert werden.»

chanismus für die Zuwanderung auszuhandeln. Dass das Verhandlungsergebnis von allen 27 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, stellt eine zusätzliche Hürde dar.

Die Forderung nach einer Neuverhandlung des Freizügigkeitsabkommens beruht entweder auf Naivität oder ist – wohl eher – ein raffinierter politischer Schachzug: Statt die Personenfreizügigkeit direkt anzugreifen – was angesichts der unbestreitbaren wirtschaftlichen Vorteile politisch unklug wäre, weil man ja dann auch für das Resultat die Verantwortung übernehmen müsste – wird die auf den ersten Blick harmlose Forderung nach einer Neuverhandlung gestellt. Wohl wissend, dass sich eine solche ins Gegenteil des von den Initianten erklärten Zieles verkehren würde. Beim absehbaren Scheitern solcher Neuverhandlungen könnte dann der Bundesrat der Unfähigkeit bezichtigt werden und man könnte ihn auch gerade noch für das Ende der Bilateralen I verantwortlich machen.

Vollständige Personenfreizügigkeit mit EU/Efta



Quelle: Integrationsbüro EDA/EVD

Nötige Massnahmen zur Behebung der Probleme

Die Forderung der Schweiz nach einer Neuverhandlung des FZA würde also wohl zum Bumerang. Das beste Argument, das der Zuwanderungsinitiative entgegengehalten werden kann, ist ein gut funktionierendes Abkommen. Die bestehenden Probleme mit der Personenfreizügigkeit können und müssen mit innerstaatlichen Massnahmen gelöst oder zumindest abgedefert werden.

Dies vor allem im Bereich der Dienstleistungen, wo es trotz der flankierenden Massnahmen zu Lohnunterbietungen kommt. Die Arbeitsmarktkontrollen der paritätischen und tripartiten Kommissionen und die Sanktionsmöglichkeiten müssen verbessert und bei den so genannten «scheinselbständigen» Dienstleistungserbringern, die nicht den flankierenden Massnahmen unterstehen, müssen wirksame Kontrollmöglichkeiten geschaffen werden.

Wenn das Fortbestehen des FZA – und damit auch der andern sechs bilateralen Abkommen I – gesichert werden soll, muss den Ängsten der Schweizer Bevölkerung Rechnung getragen werden. Dazu gehören auch Befürchtungen bezüglich des Wohnungsmarktes. Daher ist zu prüfen, ob auch im Bereich der Raumplanung, des Mietrechts oder der Wohnbauförderung flankierende Massnahmen nötig sind.

Die nächsten Abstimmungen über das FZA stehen vor der Tür: die voraus-

sehbare Referendumsabstimmung über die Ausdehnung des Abkommens auf Kroatien und die Abstimmung über die wohl zustande kommende «Zuwanderungsinitiative». Es wird nicht mehr genügen, einige Monate vorher die wirtschaftliche Notwendigkeit des Freizügigkeitsabkommens zu beschwören und mit der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland zu drohen. Die wirksame Bekämpfung der bestehenden Probleme muss jetzt und heute angegangen werden. Hier stehen Bundesrat, Parlament, Parteien und die Sozialpartner in der Verantwortung.

Fazit: Bessere Lösungen sind gefragt

Eine Neuverhandlung des FZA könnte nur ein schlechteres Ergebnis zeitigen als das heutige. Wir tun gut daran, uns auf die Lösung oder Abfederung der innerstaatlichen Probleme bei der Umsetzung des FZA und auf die Aushandlung eines Kompromisses mit der EU für die anstehenden institutionellen Fragen, also der Anpassung des FZA und weiterer Abkommen an die Weiterentwicklung des EU-Rechts, zu konzentrieren. ■

Dieter Grossen war stellvertretender Direktor des Bundesamts für Migration und bis Juni 2008 Verhandlungsleiter zum FZA. Sein Beitrag basiert auf seinem Referat an der EIZ-Tagung im November.