



Einführungsreferat zur Begrenzungsinitiative

Podiumsdiskussion der NEBS Sektion Bern

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Ziele und Folgen der Initiative	3
3	Verhandlungen mit der EU	4
4	Haltung des Bundesrats	5
5	Schutz der inländischen Arbeitskräfte	7
6	Mangel an Arbeitskräften	11
7	Schlusswort	12

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Frau Nationalrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

1 Einleitung

Wir haben turbulente Wochen und Monate hinter uns: Das **Coronavirus** hatte auch den Schweizer Politbetrieb fest im Griff. So fest, dass sich der Bundesrat Mitte März gezwungen sah, das erste Mal seit 1951 einen eidgenössischen Urnengang abzusagen. Ein vernünftiger Entscheid, wie ich finde: In einer direkten Demokratie ist die öffentliche Meinungsbildung ein grundlegender und wichtiger Prozess, der stark unter den Einschränkungen durch den *Lockdown* gelitten hätte (Stichwort: Versammlungsverbot).

Seit einigen Wochen steigen die Infektionszahlen zwar wieder an, doch die Lage erscheint einigermaßen stabil. Das öffentliche Leben kann wieder stattfinden, und mit ihm auch eine öffentliche Debatte über die anstehenden Volksabstimmungen. Am 27. September steht für unser Land eine wichtige **europapolitische Weichenstellung** an: Wir stimmen über die Begrenzungsinitiative der SVP ab. Anders als noch bei der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative ist die Ausgangslage vor dieser Abstimmung klar und unmissverständlich: Wird die BGI angenommen, gerät der bewährte bilaterale Weg ins Wanken.

Ich danke für die Möglichkeit, heute hier zu sein und Ihnen die Haltung des Bundesrates zur Begrenzungsinitiative zu erläutern.

Eines ist klar: Unser Land wird auch in Zukunft auf ausländische Arbeitskräfte und Spezialisten angewiesen sein. Gleichzeitig will der Bundesrat, dass die Unternehmen in der Schweiz so viele Arbeitnehmende wie möglich im Inland rekrutieren. Seine Strategie lautet: «**Zuwanderung ja, aber nur so viel wie nötig**». Deshalb hat der Bundesrat bereits in der Vergangenheit verschiedene Massnahmen ergriffen, um die inländischen Arbeitskräfte zu schützen und zu fördern. Ich werde später auf diesen Punkt zurückkommen. Zuerst möchte Ihnen die Ziele und Folgen der Initiative sowie die Argumente des Bundesrates erläutern.

2 Ziele und Folgen der Initiative

Die Initiative mit dem Titel «Für eine massvolle Zuwanderung», oder «**Begrenzungsinitiative**», verlangt vom Bundesrat, dass er mit der EU verhandelt, um das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) innert 12 Monaten einvernehmlich ausser Kraft zu setzen. Sollte dies nicht gelingen, ist das Abkommen innert 30 Tagen zu kündigen. Es ist also durchaus zutreffend, wenn die Gegner der Initiative von einer *Kündigungsinitiative* sprechen.

Das FZA ist rechtlich mit der **Guillotine-Klausel** an die übrigen sechs Abkommen der Bilateralen I gebunden, also jene Abkommen, die im Wesentlichen den Marktzugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt regeln. Das heisst: Falls die Begrenzungsinitiative angenommen würde, und die Schweiz das Personenfreizügigkeitsabkommen kündigen müsste, würden alle Verträge der Bilateralen I automatisch ausser Kraft treten.

3 Verhandlungen mit der EU

Die ältere und jüngere Geschichte zeigt, dass die EU kaum bereit sein wird, mit der Schweiz über den Ausstieg aus der Personenfreizügigkeit zu verhandeln und eine Vereinbarung zu finden, welche die Fortsetzung des bilateralen Wegs ermöglicht. Die Personenfreizügigkeit ist **eine der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts**. Die Erfahrungen rund um die **Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative** haben dies deutlich gezeigt.

Die EU hat damals Verhandlungen schlicht verweigert und im Gegensatz zur Schweiz nicht einmal ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Die EU war nur dazu bereit, im Rahmen von Konsultationen auszuloten, ob es einen für beide Seiten gangbaren Weg gibt, den neuen Verfassungsartikel bei gleichzeitiger Wahrung des bilateralen Wegs umzusetzen. Ich habe diese Gespräche damals im Auftrag des Bundesrates geführt – immerhin 15 Konsultationsrunden. Die EU war nie bereit, substantielle Einschränkungen der Personenfreizügigkeit im Sinne einer strikten Umsetzung von Artikel 121a BV zu diskutieren. Die geforderte Kündigung der Personenfreizügigkeit durch diplomatischer Bemühungen zu verhindern, ist aus meiner Sicht eine Mission Impossible. Ein solches **Experiment mit ungewissem Ausgang** sollten wir gerade in der aktuellen Situation grosser wirtschaftlicher Unsicherheit nicht wagen.

Zudem ist die einseitige **Verhandlungsfrist** unvorteilhaft. Die EU weiss, dass wir innerhalb von 12 Monaten eine Lösung brau-

chen - das schwächt unsere Verhandlungsposition. Zum Vergleich: Wir haben sechs Jahre benötigt, um das Personenfreizügigkeitsabkommen und die Bilateralen I zu verhandeln. Das Vereinigte Königreich verhandelt seit vier Jahren seinen Austritt aus der EU. Eine Lösung ist nicht absehbar.

4 Haltung des Bundesrats

Bundesrat und Parlament empfehlen, die Begrenzungsinitiative abzulehnen. **Sie wollen das Risiko eines vertragslosen Zustands nicht eingehen und** den bewahrten bilateralen Weg weitergehen. Das ist der eigenständige Weg der Schweiz, und es ist uns gelungen mit der Europäischen Union Verträge abzuschließen, die den Interessen der Schweiz gerecht werden. Der bilaterale Weg ist auf die Schweiz zugeschnitten. Dank diesen Verträgen können wir, ohne dass wir der EU beitreten müssen, unsere nationalen Interessen wahren.

Diese Verträge sichern die guten Beziehungen zu unserem wichtigsten Handelspartner. Mit dem **Wegfall der Bilateralen I** würden die Schweizer Unternehmen, und das sind ja insbesondere KMU, den direkten Zugang zum EU-Markt verlieren. Weil sie weniger konkurrenzfähig wären, würde die Produktion vermehrt ins Ausland verlagert. Zudem würden wegen des erschwerten Handels mit der EU auch die Konsumentenpreise steigen. Die EU ist die mit Abstand wichtigste Handelspartnerin der Schweiz: 2019 gingen knapp die Hälfte aller Warenexporte aus der Schweiz in den EU-Raum, und rund zwei Drittel aller Warenimporte kamen aus der EU.

Es gibt mehrere Studien, die den wirtschaftlichen Nutzen der bilateralen Verträge für die Schweiz aufzeigen. Ich nenne als Beispiel jene des SECO von 2015: Demnach würde die wirtschaftliche Leistung bei einem Wegfall der Bilateralen I in weniger als 20 Jahren um 5 bis 7 Prozent tiefer liegen als bei einem Fortbestehen der Verträge. Es mutet deshalb schon etwas abenteuerlich an, wenn uns die SVP in ihrer kürzlich publizierten Studie weismachen will, dass die Schweizer Bevölkerung wegen den Bilateralen ärmer geworden ist.

Man sollte zudem das Risiko nicht unterschätzen, dass mit dem Wegfall der Bilateralen I auch die **Schengen- und Dublin- Assoziierungsabkommen** wegfallen könnten. Diese Abkommen gehören zwar zu den Bilateralen II und sind nicht formell mit dem FZA verknüpft. Allerdings stellt die Personenfreizügigkeit aus Sicht der EU eine Grundlage für die Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin dar. Ein Wegfall dieser Abkommen hätte weitere schmerzhaften Folgen – in erster Linie für unsere Sicherheit, das Asylwesen und für unsere Reisefreiheit. Aber auch für die Wirtschaft: Erstens würden die massiven Einsparungen im Asylbereich wegfallen, die dank Dublin möglich sind. Und zweitens würde die Reisetätigkeit stark erschwert, was sich negativ auf den Schweizer Tourismus und den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort auswirken würde.

Nehmen Sie als **Beispiel** das **Abkommen über die Technischen Handelshemmnisse**. Es garantiert, dass Schweizer Unternehmen im EU-Markt nicht diskriminiert werden. Ein Wegfall dieses Abkommens würde die Kosten der Exportgüter verteuern, dies bei

bereits knappen Margen im Industriesektor und einem starken Franken. **Denken wir an ein alltägliches Produkt: die Kaffeemaschine.** Der Schweizer Hersteller kann die Kaffeemaschine heute in der Schweiz prüfen lassen, dann ist sie dank des Abkommens über die Technischen Handelshemmnisse für den ganzen EU-Markt in allen 27 Mitgliedstaaten zugelassen. Vor 2002 war es sehr kompliziert: Schweizer Firmen stellten oftmals zwei Maschinen her, eine für die Schweiz und eine für Europa. Dank dem erwähnten Abkommen können also heute Kaffeemaschinen hindernisfrei von Málaga bis nach Lappland exportiert werden.

Bei einer Kündigung des FZA wäre das nicht mehr möglich. Da die Produktezulassungen heute in der Kompetenz der EU liegen, müssten wir bei einem Wegfall des Abkommens über die Technischen Handelshemmnisse den Marktzugang von Schweizer Produkten in Europa einzeln mit Brüssel verhandeln.

Am 27. September wird also nicht einfach über die Personenfreizügigkeit abgestimmt. **Es steht viel mehr auf dem Spiel.** Es geht um die Grundsatzfrage, ob wir den bewährten bilateralen Weg mit der EU weitergehen wollen und können.

5 Schutz der inländischen Arbeitskräfte

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wie jeder Vertrag hat auch die Personenfreizügigkeit **nicht nur Vorteile**. Es gibt zwar kaum Hinweise, dass einheimische Arbeitskräfte wegen der Zuwanderung systematisch aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Aber es ist auch klar, dass die Zuwanderung den Druck auf dem

Arbeitsmarkt erhöhen kann.

Ich habe es eingangs erwähnt: **Der Bundesrat will nur so viel Zuwanderung wie nötig.** Und er will, dass die Unternehmen in der Schweiz möglichst viele Mitarbeitende in der Schweiz rekrutieren. Nur so kann langfristig sichergestellt werden, dass die Personenfreizügigkeit – und damit auch der bilaterale Weg – innenpolitisch breit getragen werden. Aus diesem Grund hat der Bund verschiedene Massnahmen ergriffen, um die inländischen Arbeitskräfte zu schützen und zu fördern.

Die Schweiz hat dem FZA von Beginn an flankierende Massnahmen zur Seite gestellt, damit die hiesigen Löhne und Arbeitsbedingungen nicht unter Druck geraten. Damit wird auch sichergestellt, dass das inländische Gewerbe über gleich lange Spiesse wie die ausländische Konkurrenz verfügt. Die flankierenden Massnahmen wurden seit ihrer Einführung im Jahr 2004 schrittweise ausgebaut und sind ein erfolgreiches und wirksames Instrument: Im Jahr 2019 fanden rund 41'000 Kontrollen von Schweizer Arbeitgebern und Dienstleistungserbringern aus der EU/EFTA statt und es wurden 3'400 Sanktionen (darunter 931 Dienstleistungssperren) ausgesprochen.

Der Bundesrat investiert aber auch ganz gezielt in die Stärkung inländischer Arbeitskräfte. Von der **Stellenmeldepflicht** in Berufen mit einer hohen Arbeitslosigkeit werden die Chancen von Stellensuchenden erhöht, die bei einem RAV registriert sind.

Die Stellenmeldepflicht wurde im Rahmen der Umsetzung der Masseinwanderungsinitiative eingeführt und ist seit rund zwei

Jahren in Kraft. Das SECO hat 2019 ein **erstes positives Fazit** gezogen: Die Arbeitgeber kommen der Meldepflicht nach und die Umsetzung erfolgt gesetzeskonform und effizient. Im ersten Jahr seit Inkrafttreten der Stellenmeldepflicht wurden den RAV rund 120'000 Meldungen mit insgesamt 200'000 meldepflichtigen Stellen übermittelt. In 55 Prozent der Fälle hat das RAV den Arbeitgebern mindestens ein passendes Dossier vorgeschlagen und dabei insgesamt rund 195'000 Vorschläge übermittelt. Bei rund 4'800 Meldungen ist es zu mindestens einer Anstellung gekommen.

Am 15. Mai 2019 hat der Bundesrat eine Reihe von **zusätzlichen Massnahmen** beschlossen, um die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Arbeitskräfte weiter zu erhöhen und die soziale Sicherheit zu stärken. Der Fokus liegt dabei auf Personen, die über 50 Jahre alt sind. Diese Massnahmen wurden in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erarbeitet. Der Geist dieser Massnahmen kann wie folgt zusammengefasst werden: **Besser begleiten. Besser vorbereiten. Besser integrieren. Gezielt helfen.**

Konkret beinhaltet das Massnahmenpaket des Bundesrats vom Mai 2019 **sieben Massnahmen**:

- Vier Massnahmen in den Bereichen **Aus- und Weiterbildung** sowie **Vermittlung**.
- Zwei weitere Massnahmen zielen darauf ab, dass bereits in der Schweiz anwesende **Ausländerinnen und Ausländer** besser in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Auch

sie gehören zum inländischen Arbeits- und Fachkräftepotenzial.

- Zudem hat das Parlament in der Sommersession 2020 dem Vorschlag des Bundesrates zugestimmt, dass ausgesteuerte Personen über 60 Jahre, die lange gearbeitet haben und wenig Vermögen besitzen, eine existenzsichernde **Überbrückungsleistung** bis zur Pensionierung erhalten, wenn eine Wiedereingliederung trotz aller Bemühungen nicht gelungen ist.

Ich möchte dies mit einem **Beispiel** illustrieren. Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist für älteren Arbeitnehmer zwar relativ tief. Verlieren sie aber einmal ihre Arbeit, ist es für sie oft schwieriger als für junge Arbeitnehmende, den Wiedereinstieg zu schaffen - wenn dies nicht gelingt, müssen sie ausgesteuert werden. Das sind menschlich schwierige Situation, es ist aber auch wirtschaftlich nicht vernünftig, auf diese inländischen Fachkräfte zu verzichten.

Im Sinne der Prävention können deshalb ältere Personen neu und kostenlos eine Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung in Anspruch nehmen. Massgeschneiderte Zusatzmassnahmen braucht es auch beim Beratungsangebot der RAV für ältere Arbeitslose. Und schliesslich sollen Personen über 50 Jahre, die von der Aussteuerung bedroht oder bereits ausgesteuert sind, von einem Job-Coach begleitet werden, damit sie den Einstieg in den Arbeitsmarkt wieder schaffen.

Dieses Massnahmenpaket wird von den zuständigen Bundesstellen zusammen mit den Kantonen umgesetzt. Wir alle wissen: Die **Corona-Krise** wirkt sich tiefgreifend auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt aus. Umso wichtiger ist es, dass die inländischen Arbeitskräfte wirksam unterstützt werden, damit sie weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Die genannten Massnahmen zur gezielten Förderung der inländischen Arbeitskräfte dienen genau diesem Ziel.

6 Mangel an Arbeitskräften

Wir müssen aber auch ehrlich sein: Die Schweizer Unternehmen werden **auch in Zukunft auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen** sein. Die demographische Entwicklung zeigt, dass die Schweizer Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten deutlich altern wird: Etwa eine Million Menschen geht in den nächsten zehn Jahren in Rente. So kommen ab dem Jahr 2035 auf 100 Erwerbstätige voraussichtlich über 50 Personen im Pensionsalter. Gleichzeitig sinkt die Kinderzahl stetig und liegt heute bereits bei lediglich 1.6 Kindern pro Frau. Weil sich die Bevölkerungsstruktur auch in vielen anderen wirtschaftlich starken Staaten ähnlich entwickelt, nimmt der Wettbewerb um Fachkräfte auch auf internationaler Ebene zu. Das FZA ermöglicht es Schweizer Arbeitgebern, bei Bedarf mit wenig administrativem Aufwand Arbeitskräfte aus der EU zu rekrutieren.

Die Personenfreizügigkeit bedeutet aber **keine unkontrollierte Zuwanderung**. Zum einen war die Zuwanderung aus der EU/EFTA in den letzten Jahren stark rückläufig. Zum andern gilt

die Personenfreizügigkeit nicht bedingungslos: Die EU-Bürgerinnen und -Bürger kommen in die Schweiz, weil sie einen Arbeitsvertrag und eine Stelle haben. Die FZA ermöglicht also dort die Zuwanderung zum Arbeitsmarkt, wo in der Wirtschaft Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften besteht.

7 Schlusswort

Geschätzte Damen und Herren, ich möchte es zum Schluss noch einmal deutlich sagen: Die Begrenzungsinitiative, über die wir am 27. September abstimmen, ist ein gefährliches Spiel mit dem Feuer. Die Initiative verlangt nicht nur das Ende der Personenfreizügigkeit, sondern gefährdet auch den bilateralen Weg als Ganzes, den die Schweizer Bevölkerung mehrfach bestätigt hat. Ohne das FZA und die damit verknüpften Verträge mit der EU verlieren die Schweizer Unternehmen den direkten Zugang zu ihrem wichtigsten Markt. Gerade auch für die Bewältigung der Coronakrise ist ein freier Marktzugang essentiell.

Die Pandemie hat auch unser Land hart getroffen. Es ist jetzt nicht die Zeit für politische Experimente. Was wir jetzt brauchen, ist Rechtssicherheit und eine wirtschaftliche Perspektive. Deshalb empfehlen der Bundesrat und das Parlament, die Begrenzungsinitiative abzulehnen.