



19.026

**Für eine massvolle Zuwanderung
(Begrenzungs-Initiative).
Volksinitiative****Pour une immigration modérée
(initiative de limitation).
Initiative populaire***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.09.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.19 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.19 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.12.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.12.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Fässler Daniel (M, AI), für die Kommission: Die SPK Ihres Rates hat für dieses Geschäft an ihrer Sitzung vom 24. Oktober dieses Jahres den Vizepräsidenten und designierten Präsidenten Filippo Lombardi als Berichterstatter bestimmt. Wegen der Ergebnisse der Ständeratswahlen im Kanton Tessin war unter anderem für dieses Geschäft ein neuer Berichterstatter zu bestimmen – letztlich wurde ich mit dieser Aufgabe beauftragt.

Zur Initiative: Am 31. August 2018 wurde bei der Bundeskanzlei die Volksinitiative "für eine massvolle Zuwanderung", kurz Begrenzungs-Initiative, eingereicht. Mit dieser wird verlangt, die Bundesverfassung mit einem neuen Artikel 121b zu ergänzen. Die Schweiz soll die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig regeln. Weder neue völkerrechtliche Verträge noch andere neue völkerrechtliche Verpflichtungen dürften eingegangen werden, wenn damit ausländischen Staatsangehörigen eine Personenfreizügigkeit gewährt würde. Bestehende völkerrechtliche Verträge und andere völkerrechtliche Verpflichtungen dürften nicht im Widerspruch zu den neu in der Bundesverfassung verankerten Grundsätzen stehen.

Die Initiative verlangt weiter, in Artikel 197 der Bundesverfassung die Übergangsbestimmungen zu ergänzen. Darin würde festgeschrieben, dass die Schweiz auf dem Verhandlungsweg anzustreben hätte, dass das Abkommen über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits innerhalb von zwölf Monaten nach Annahme von Artikel 121b durch Volk und Stände ausser Kraft wäre. Für den Fall, dass dies nicht gelingen würde, hätte der Bundesrat das Personenfreizügigkeitsabkommen innert weiteren 30 Tagen einseitig zu kündigen.

Mit Verfügung vom 25. September 2018 hat die Bundeskanzlei festgestellt, dass die Initiative mit 116 139 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 die Botschaft zur Initiative an das Parlament verabschiedet und den eidgenössischen Räten beantragt, die Volksinitiative "für eine massvolle Zuwanderung" – die Begrenzungs-Initiative – Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten, mit der Empfehlung, die Volksinitiative abzulehnen.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Auch der Nationalrat als Erstrat hat sowohl auf einen direkten Gegenentwurf als auch auf einen indirekten Gegenvorschlag verzichtet. Aus der Mitte der Staatspolitischen Kommission des Ständerates ist ebenfalls kein entsprechender Antrag gestellt worden. Der Nationalrat hat die Initiative an zwei Sitzungstagen beraten. Nach einer insgesamt rund acht Stunden dauernden Debatte hat die grosse Kammer am 25. September 2019 mit 123 zu 63 Stimmen bei 3 Enthaltungen entschieden, die Begrenzungs-Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Kommission Ihres Rates hat die Initiative an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2019 beraten. Für den Bundesrat nahmen Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, zwei Vertreter des SEM sowie ein Vertreter des SECO



teil. Die Kommission nahm vom Argumentarium des Initiativkomitees sowie von den Beratungen in der SPK-N und in der APK-N Kenntnis. Sie konnte sich damit auch über die von der SPK-N durchgeführte Anhörung des Initiativkomitees sowie über die Anhörungen von Vertretungen der Konferenz der Kantonsregierungen, des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, von Economiesuisse, des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes und des Schweizerischen Gewerbeverbandes ins Bild setzen.

Das Initiativkomitee hat die Initiative in seinem Argumentarium vom 16. Januar 2018 zusammengefasst wie folgt begründet: Seit Einführung der vollen Personenfreizügigkeit im Jahr 2007 liege die Nettozuwanderung in unser Land bei zwischen 60 000 und 80 000 Personen pro Jahr. Die negativen Folgen dieser Entwicklung seien täglich zu spüren. Die Konkurrenz um den Arbeitsplatz steige; namentlich ältere Leute würden den Arbeitsplatz verlieren und durch junge Ausländer ersetzt. Der Wohnraum werde knapper und die Mieten und Hauspreise teurer, die Landschaft verstädtere zusehends, und die Infrastrukturen würden aus allen Nähten platzen. Fast die Hälfte der Sozialhilfebezüger seien Ausländer; die Kosten für Sozialausgaben würden die Gemeinden zusehends überfordern. Seit der Abstimmung von 2014 über die Masseneinwanderungs-Initiative werde vonseiten der Initianten und der SVP eine eigenständige Steuerung der Zuwanderung verlangt. Da sich Bundesrat und Parlament mit Verweis auf das Personenfreizügigkeitsabkommen geweigert hätten, die 2014 von Volk und Ständen angenommene Masseneinwanderungs-Initiative umzusetzen, dränge sich diese neue Initiative auf, mit der die Personenfreizügigkeit beendet werde.

Der Bundesrat werde deshalb mit der Initiative beauftragt, über Verhandlungen mit der EU dafür zu sorgen, dass das Freizügigkeitsabkommen spätestens zwölf Monate nach Annahme der Initiative ausser Kraft gesetzt sei. Wenn dies nicht möglich sei, so sei das Abkommen innert einer weiteren Frist von 30 Tagen zu kündigen. Dabei wäre eine Kündigung der übrigen Verträge im Rahmen der Bilateralen I in Kauf zu nehmen.

In der Anhörung vor der SPK des Nationalrates führte das Initiativkomitee gemäss der Kommissionsberichterstattung zusammengefasst zusätzlich Folgendes aus: Die langfristig schädliche Wirkung einer unbeschränkten Zuwanderung sei grösser als der Schaden aus dem Verlust der Bilateralen I. Im Übrigen sei es falsch zu behaupten, bei einer Annahme der Initiative würde ein Problem bei der Rekrutierung von Fachkräften entstehen. Wie vor 2007 werde auch nach Annahme dieser Initiative immer die Möglichkeit bestehen, das benötigte ausländische Personal zu rekrutieren.

Die konstante Nettoeinwanderung, welche seit Einführung des Freizügigkeitsabkommens inzwischen 1,1 Millionen Personen ausmache, stelle aus Sicht der Initianten für unser Land eine enorme Belastung dar. Der Ausländeranteil liege mit 25 Prozent weitaus höher als in allen umliegenden Ländern. Allein aufgrund des Freizügigkeitsabkommens seien rund 750 000 Personen aus der EU zugewandert. Dies führe

AB 2019 S 1096 / BO 2019 E 1096

zu einer schweren Belastung unserer Infrastruktur, der Wohnungssituation und der Bildungseinrichtungen. Diese Zuwanderung habe auch Auswirkungen auf den Energiebereich, auf den Arbeitsmarkt und die Sozialwerke. Aus all diesen Gründen sei die Initiative – das ist die Meinung des Initiativkomitees – zur Annahme zu empfehlen.

Bundesrätin Karin Keller-Sutter hat die Ablehnung der Initiative durch den Bundesrat vor der Kommission zusammengefasst wie folgt begründet:

Bereits bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative habe sich die EU geweigert, auf Verhandlungen mit der Schweiz einzutreten. Es sei daher zu beachten, dass die mit der Initiative subsidiär geforderte einseitige Kündigung des Freizügigkeitsabkommens wegen der Guillotineklausel auch die übrigen Abkommen der Bilateralen I automatisch ausser Kraft setzen würde. Damit drohe der Schweiz die reale Gefahr, innert kurzer Zeit ohne die für den Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt zentralen Verträge dazustehen. Bereits ein isolierter Wegfall der Personenfreizügigkeit wäre mit beträchtlichen Kosten verbunden. So weise das Freizügigkeitsabkommen gemäss Studien, die 2015 im Auftrag des SECO erstellt worden seien, den grössten wirtschaftlichen Effekt aller sieben Bilateralen Abkommen auf. Die Freizügigkeit stärke die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und sichere Arbeitsplätze; denn die Personenfreizügigkeit erlaube es den Arbeitgebern, rasch, flexibel und ohne administrativen Aufwand Fachkräfte aus dem EU/EFTA-Raum zu rekrutieren. Dies sei auch aufgrund des demografischen Wandels wichtig. Aus diesen und vielen weiteren Gründen, welche Ihnen die Frau Bundesrätin noch selber darlegen wird, sei nach Auffassung des Bundesrates die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Ihre vorberatende Kommission führte über die Begrenzungs-Initiative eine verhältnismässig kurze Diskussion und würdigte dabei die Argumente des Initiativkomitees und des Bundesrates. Befürworter der Volksinitiative erklärten, in der Migrationsfrage eine Strategie des Bundesrates zu vermissen; stattdessen werde Angstmacherei betrieben. Mit der Initiative würde die Zuwanderung nicht komplett gestoppt, aber erreicht, dass die



Schweiz sie selbst steuern könnte. In der Hauptsache gehe es darum, die Verbindung von Freihandel und Personenfreizügigkeit aufzulösen.

Gegner der Initiative verwiesen darauf, dass der Wanderungssaldo mit der EU zwischen 2013 und 2018 von rund 61 000 Personen auf rund 31 000 Personen zurückgegangen sei. Bemerkenswert sei, dass die von der Initiative nicht betroffene Zuwanderung aus Drittstaaten ausserhalb der EU im Jahr 2018 bereits 43,6 Prozent ausgemacht habe. Die Initiative ziele daher auf die falsche Zuwanderung.

Mit den Bilateralen Verträgen sei es gelungen, mit dem europäischen Umfeld in ein geregeltes Verhältnis zu treten, das auf ein sozial flankierendes Marktmodell setze. Diese Errungenschaft dürfe nicht leichtfertig preisgegeben werden. Die Abstimmung über die Begrenzungs-Initiative sei daher eine Schlüsselabstimmung der kommenden Jahre.

Nach geführter Diskussion kam Ihre Kommission mit 11 zu 2 Stimmen zum Schluss, Ihnen die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und sich damit dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Nationalrates anzuschliessen. Die Minderheit beantragt Ihnen, Volk und Ständen die Annahme der Initiative zu empfehlen.

Minder Thomas (V, SH): 2018 lebten in der Schweiz 8 544 527 Personen. Letztes Jahr sind 170 000 Personen eingewandert und 130 000 ausgewandert, also netto 40 000 zugewandert. Der Ausländeranteil betrug 2018 in der Schweiz 25,1 Prozent. Kein Nachbarstaat beherbergt so viele Ausländer wie wir: In Österreich sind es 19 Prozent, in Deutschland 16 Prozent, in Frankreich 12 Prozent und in Italien 10 Prozent. 1970 hatte die Schweiz eine Million Ausländer, heute sind es zwei Millionen.

Die grosse Frage, die wir uns heute alle stellen sollten, wenn wir über Migration und diese Volksinitiative sprechen, lautet: Wie viele Bürger und Bürgerinnen wollen wir überhaupt in unserem Land? Ich stelle diese Frage ganz konkret: Wollen wir drei Millionen Ausländer? Ist das das erstrebenswerte quantitative Ziel der Schweiz? Und falls ja: Was, wenn wir dieses Ziel erreicht haben? Es wäre interessant, hier in diesem Rat eine Umfrage durchzuführen und die Zahlen zur Frage, wer von uns wie viele ausländische Bürger und Bürgerinnen in diesem Land wünscht, zu publizieren. Ich weiss, damit steche ich in ein Wespennest. Viele wollen sich à tout prix nicht zu dieser unangenehmen Frage äussern, auch nach den Wahlen nicht. Sie haben schlicht nicht den Mut, diese Frage quantitativ, in Zahlen und nicht in Worten zu beantworten.

Für mich jedenfalls beherbergt die Schweiz genug Bewohner. Die negativen Auswirkungen der viel zu intensiven Zuwanderung und Migration sind längst erreicht. Die negativen Elemente sind offensichtlich – ich komme später noch darauf zu sprechen. Weil das Volk das auch so sieht, hat es damals die Masseneinwanderungs-Initiative angenommen. Ich vermisse seit Langem eine nachhaltige Strategie des Bundesrates zur Migrationsfrage. Die Absenz einer solchen Strategie ist der Grund, warum 2014 die Masseneinwanderungs-Initiative angenommen wurde. Die Migrationsstrategie wird heute dem Zuwanderer selbst überlassen.

Als wir mit der Aussenpolitischen Kommission kürzlich die pazifische Region bereisten, wurde uns bewusst, dass man in anderen Ländern, namentlich in Australien und Neuseeland, über eine klare Migrationsstrategie verfügt. Die Strategie umfasst die gewollte wie auch die ungewollte Migration. Obwohl Australien sehr viel mehr Fläche pro Einwohner als die Schweiz zu bieten hat, verfügt der Kontinent über eine klare Migrationsstrategie. Bei Treffen mit Politikern auf allen drei Ebenen hiess es jeweils jedes Mal: "We manage the next generation." Jene Führungspersonen haben erkannt, dass dieses Thema der Weitsichtigkeit der Regierung bedarf und die Zuwanderung nicht einfach dem Einwanderer selbst überlassen werden darf. In der kleinen Schweiz jedoch überlässt der Staat die Migrationsstrategie diversen anderen Akteuren: dem Ausland, der EU, der Wirtschaft, den NGO, der UNO. Und weil eine Strategie fehlt, sind es eben Volksinitiativen, die uns die Richtung auferlegen.

Gerade ein erfolgreiches Land wie die Schweiz – mit hohem Lohnniveau und guten Sozialleistungen – müsste erst recht eine nachhaltige Migrationsstrategie haben. Jährlich Drittstaatenkontingente festzulegen und bei diesen sogar noch nachzugeben, wenn die Wirtschaft schreit, ist wahrlich keine Strategie. Die Schweiz bedarf einer Migrationsstrategie, allein schon weil wir ein sehr kleines Land sind, in welchem die bebaubare Fläche limitiert ist. Gebirge, Gewässer, Wald, intensive Infrastruktur und unsere eigene Raumplanung schränken die bebaubaren Flächen logischerweise ein. Wahrlich paradox: Australien, ein riesiges Land, hat eine klare Migrationsstrategie, die Schweiz hat keine.

Noch immer glauben einige, die Personenfreizügigkeit mit der EU sei ein nachhaltiges Modell. Warum wohl ist Grossbritannien aus diesem Club ausgestiegen? Weil die freie Zirkulation von Personen für ein solch entwickeltes und attraktives Land früher oder später mehr negative als positive Effekte zeigt; so simpel und einfach ist das.

Wenn ich sehe, was in Dänemark abgeht: Da hat die Regierung kürzlich 28 Ghettoviertel definiert. Da wäre ich nicht überrascht, wenn es auch dort bald knallen und einen Exit aus der EU geben würde. Das dänische Gesetz



geht sogar so weit, dass Sozialwohnungen abgerissen werden, um die Ghettobewohner umzusiedeln – dies, um Parallelgesellschaften zu vermeiden. Länder, welche eine Migration nicht nachhaltig und vorausschauend managen, schlagen sich früher oder später mit gewaltigen Problemen herum.

Und die Schweiz – was haben wir für ein Ausländer- und Zuwanderungskonzept? Keines. Dass die Masseneinwanderungs-Initiative nicht umgesetzt ist und dadurch die Bundesverfassung verletzt wird, wissen wir alle. Die RAV-Meldepflicht mit ihrer 8-Prozent-Hürde ist ein Witz und ein Affront gegenüber allen Arbeitslosen. Dieses Bürokratiemonster ist keine Bremse der ungewollten Zuwanderung. Wir haben bewiesenermassen schon Beispiele von x tausend arbeitslosen Portugiesen in der Schweiz, gerade in der Bau- und Gastrobranche. Aber dieselben Branchen dürfen noch immer weitere ausländische Arbeitskräfte holen und tun dies weiterhin.

AB 2019 S 1097 / BO 2019 E 1097

Die blanken Zahlen sprechen für sich. Im Oktober 2019 hatte die Schweiz gemäss SECO eine Arbeitslosenquote von 2,2 Prozent. Die Schweizer – also Personen schweizerischer Nationalität – wiesen eine solche von 1,6 Prozent auf, Ausländer eine von 3,8 Prozent. Also sind mehr als doppelt so viele Ausländer wie Schweizer arbeitslos. Mit anderen Worten: Mit der Personenfreizügigkeit importieren wir die Arbeitslosigkeit geradezu; die Zahlen sprechen für sich. Hier nenne ich Ihnen noch ein paar weitere Zahlen zu arbeitslosen Ausländern. EU-28: 3,3 Prozent, Europa (Nicht-EU-Ausländer): 4,7 Prozent, Asiaten: 4,2 Prozent, Afrikaner: 7,8 Prozent. Wohlverstanden gelten alle Zahlen für eine nach wie vor sehr robuste und gut laufende Wirtschaft. Mir graut schon jetzt davor, wo alsdann diese Arbeitszahlen stehen werden, wenn es einmal zu einem konjunkturellen Einbruch kommt.

In Sachen fehlende Migrationsstrategie passt gut ins Bild, dass der Bundesrat letztes Jahr gar den UNO-Migrationspakt unterschreiben wollte. Das Parlament hat den Bundesrat zu Recht zurückgepfiffen. Es hat gespürt, dass das zu viel wäre, umso mehr, als immer mehr Soft Law zu Hard Law wird und nebst der europäischen eine weltweite Migration oder Personenfreizügigkeit droht. Beim Thema Migration ist die äusserst optimistische Haltung des Bundesrates ohnehin eigenartig.

Wären die Befürworter der europäischen Personenfreizügigkeit wirklich ehrlich und wäre die Personenfreizügigkeit wirklich der Sauerstoff für eine erfolgreiche Schweiz – wie es immer behauptet wird –, so müssten diese Politiker längst die weltweite Personenfreizügigkeit propagieren. Dem ist aber nicht so. Die weltweite Personenfreizügigkeit wird nicht einmal von der Wirtschaft propagiert.

Einige glauben also noch immer, die Personenfreizügigkeit sei das Mittel schlechthin, um die Wirtschaft zu fördern und Wachstum zu generieren. Australien, das ich vorhin als Paradebeispiel einer restriktiven Migrationspolitik erwähnt habe, weist seit 1993 ein Wachstum von 2,5 Prozent aus, und zwar ununterbrochen, jedes Jahr. Das Beispiel Australien zeigt exemplarisch, dass man sehr wohl ein nachhaltiges Wachstum haben kann, ohne gleich die Personenfreizügigkeit zu propagieren.

Die negativen Elemente einer unkontrollierten Einwanderung sind omnipräsent und nehmen stark zu: Zersiedelung, Kampf um Arbeitsplätze, Kampf um hohe Löhne, Arbeitslosigkeit von Über-50-Jährigen, Jugendarbeitslosigkeit, Explosion der Infrastrukturkosten, Kriminalität, grenzüberschreitende Kriminalität, Dichtestress, Verdrängung der einheimischen Arbeitskräfte, Pendlerströme, überfüllte Züge, Trams und Busse, verstopfte Strassen, leidende Transportunternehmen, Verlust von Werten und Traditionen, hoher Ausländeranteil, Parallelgesellschaften, Explosion der Sozialhilfe- und Unterstützungskosten, hohe Boden- und Immobilienpreise, trotz Tiefzinsen steigende Mieten und vieles mehr.

Das WEF von Herrn Schwab erarbeitet jedes Jahr eine weltweite Gefahrenkarte, und dies seit sechzehn Jahren. Und was steht dort zuoberst? Was ist aus der Sicht des WEF die grösste Gefahr weltweit? Die Migration! Die Migration hat uns in den letzten Jahren beschäftigt, sie beschäftigt uns heute, sie wird uns auch morgen und übermorgen beschäftigen. Sie wird uns Politiker wie das Klima und die Umweltprobleme dauernd beschäftigen. Wir und insbesondere der Bundesrat wären deswegen gut beraten, uns subito einer Migrationsstrategie für die Schweiz zu widmen.

Ich finde es schlimm, wenn ein souveräner Staat nicht einmal mehr seine eigene Zuwanderung steuern und kontrollieren will und nicht einmal mehr die Anzahl Ausländer in seinem eigenen Land bestimmen darf. Auf der ganzen Welt gibt es – nebst der EU-Personenfreizügigkeit – kein anderes Konstrukt, kein anderes Land, welches die Personenfreizügigkeit mit dem Handel, mit dem Freihandel verknüpft. Und darüber sprechen wir heute. Das Volk hat dieser Fehlkonstruktion der Guillotineklausel zugestimmt. Das war ein grosser Fehler, den es mit dieser Initiative zu korrigieren gilt. Ich kenne kein einziges Land, welches ein Freihandelsabkommen gleichzeitig an eine Personenfreizügigkeit gekoppelt hat. Diese Verknüpfung ist wirklich ein Fehlkonstrukt der gröberen Sorte.

Mit der Begrenzungs-Initiative wird dieses Fehlkonstrukt, diese Guillotineklausel, endlich geköpft. Wäre diese



Verknüpfung wirklich das Ei des Kolumbus, so würden wir bei Abkommen mit anderen Ländern diese Verknüpfung kopieren. Dem ist aber nicht so. Bei keinem der unterzeichneten und anstehenden Freihandelsabkommen ist das ein Thema. Nie würde es uns in den Sinn kommen, bei einem Freihandelsabkommen mit China oder Indonesien nach einer Personenfreizügigkeit zu fragen.

Seit Jahren wächst die Schweizer Bevölkerung aufgrund der Zuwanderung um jährlich 35 000 bis 40 000 Personen. Dies entspricht der Grösse einer Stadt wie Schaffhausen, Thun, La Chaux-de-Fonds oder Freiburg. Vor ein paar Jahren waren es noch mehr. In den Spitzenjahren hat sich die Bevölkerung der Schweiz um 70 000 bis 80 000 Personen pro Jahr vergrössert. Das wäre die Bevölkerung des ganzen Kantons Schaffhausen oder des Kantons Jura – wohlverstanden: in nur einem einzigen Jahr, und das Jahr für Jahr.

Da muss man wahrlich kein Prophet sein, um zu erkennen, dass eine derart starke Zuwanderung unser Land früher oder später vor gewaltige Probleme stellt. Allerspätestens bei einem allfälligen Konjunkturerinbruch und/oder höheren Zinsen knallt es ganz gewaltig! In Spanien und anderen Ländern glaubte man auch, der Beton wachse in den Himmel. Wachstum – gleich, welches Wachstum, ob jenes der Bevölkerung oder jenes der Wirtschaft – hat seine Grenzen und seine negativen Auswirkungen. Wir kennen die negativen Auswirkungen von Wachstum, doch wir verdrängen sie: hohe Arbeitslosigkeit, teure Immobilien und Mieten, allfällige höhere Zinsen, gekoppelt an eine Wirtschafts- oder Immobilienkrise – gute Nacht, das ist ein ganz gefährlicher Gift-Cocktail.

Ich erinnere an dieser Stelle an all die Zahlen, welche insbesondere unsere Wirtschaftskapitäne nicht gerne hören, weil ihnen der Zustand der Sozialpolitik in diesem Land egal ist: Die totalen jährlichen Sozialhilfekosten belaufen sich auf sage und schreibe 8285 Millionen Franken pro Jahr; 350 000 Leute in diesem Land beanspruchen Sozialhilfe, 615 000 sind Working-Poor.

Zu glauben, das Wachstum in der Schweiz korreliere mit der Zuwanderung, ist eine der grössten Fehlanalysen, welche viele Politiker und Politikerinnen machen. Natürlich hat die Zuwanderung auch positive Aspekte. Ich möchte die Zuwanderung keineswegs komplett stoppen, sondern einfach die Möglichkeit haben, sie selbst zu steuern, wie es in der Bundesverfassung festgehalten ist. Es verlassen bekanntlich auch Schweizer und Ausländer die Schweiz. Wir können sehr wohl die Schweizer Bevölkerung bei 8,5 Millionen Menschen stabilisieren. Für mich jedenfalls ist es eine reine Frage der Zeit, bis das Parlament oder eben eher das Volk die negativen Auswirkungen der Zuwanderung, die negativen Auswirkungen der Personenfreizügigkeit, die negativen Auswirkungen der Verknüpfung der ersten Bilateralen Verträge erkennt und sie korrigiert.

Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass die EU – man hört das ja jetzt vor allem bei dieser Initiative – bei einem Ja zu dieser Volksinitiative einen so guten Handelspartner wie die Schweiz komplett isolieren würde. Die Schweiz ist ein zu guter Kunde der EU, um vor eine verschlossene Tür gestellt zu werden. Die Schweiz ist für die EU zentral; ich denke nicht nur an das Verkehrsabkommen. Natürlich gäbe es einen Knall und unzufriedene EU-Politiker, das erleben wir derzeit auch beim Brexit. Aber selbst mit England spricht und verhandelt die EU noch.

Ich jedenfalls stimme der Begrenzungs-Initiative zu. Ich will die unsägliche Verknüpfung bei den Bilateralen I endlich auftrennen, und ich will die Zuwanderung in unser Land wieder eigenständig und selbstständig steuern, so, wie es übrigens in der Bundesverfassung steht.

Müller Damian (RL, LU): Natürlich dürfen wir uns in den eigenen Fuss schiessen. Wir können auch den Ast, auf dem wir sitzen, absägen oder uns ins eigene Fleisch schneiden. Genau das tun wir, wenn wir der Volksinitiative "für eine massvolle Zuwanderung" zustimmen.

Mein Vorredner hat oftmals Australien als Beispiel erwähnt. Australien haben wir uns im Verlauf einer Reise mit der Aussenpolitischen Kommission genauer angesehen. Wenn wir in der Schweiz eine Nulltoleranzpolitik gegenüber Boatpeople

AB 2019 S 1098 / BO 2019 E 1098

fahren könnten, wie die Australier das machen, dann wäre das ja einfach. Die Australier haben aber gleichzeitig auch gesagt, dass sie eine Einwanderungshaft eingeführt haben oder, als Beispiel, ein Internierungslagerszenario im In- und Ausland. Das sind die Fakten, wenn wir über Australien sprechen.

Was aber nun unter diesem harmlosen Titel daherkommt, ist wohl die wirtschaftsfeindlichste Initiative, die dieser Rat je zu behandeln hatte. Dagegen sind Vorstösse wie zur Reichumssteuer oder zum Vaterschaftsurlaub Nasenwasser. Bei dieser Initiative geht es nämlich um weit mehr als nur darum, die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig zu regeln, wie es in Artikel 121b Absatz 1 der Initiative so unschuldig heisst. Es geht nämlich nicht etwa um Flüchtlinge oder Asylsuchende, es geht auch nicht um Sans-Papiers aus ganz fremden und fernen Kulturen, es geht auch nicht nur darum, ein paar europäische Bürgerinnen und



Bürger mehr oder weniger in die Schweiz zu lassen – Menschen, die immerhin aus dem gleichen Kulturkreis stammen. Denn die Initiative verlangt nicht nur, dass das Abkommen mit der Europäischen Union über den freien Personenverkehr, das am 21. Juni 1999 unterzeichnet wurde und am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist, innerhalb eines Jahres wegverhandelt wird, ansonsten es innerhalb eines weiteren Monats zu kündigen ist. Was die Initiative nicht sagt, ist Folgendes: dass bei einer Kündigung der Personenfreizügigkeit sämtliche sieben Verträge der Bilateralen I hinfällig würden, also auch das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, das Abkommen über die Landwirtschaft, dasjenige über den Landverkehr, dasjenige über den Luftverkehr, dasjenige über die Forschung und jenes über die technischen Handelshemmnisse.

Als jüngstes Beispiel erwähne ich die Firma Wernli aus dem aargauischen Rothrist, ein Unternehmen der aufstrebenden Medtech-Branche. In fünf Monaten tritt in der EU die neue Medizinalprodukteverordnung in Kraft. Für die Schweizer Firmen ist diese Verordnung ein ernsthaftes Problem, eben wegen des Abkommens über technische Handelshemmnisse.

Doch Beispiele wie diese kümmern die Initianten anscheinend nicht: Hemmungslos behaupten sie immer wieder, die Abkommen brächten eh nichts. Natürlich können wir sagen, dass es ja noch viele andere Länder auf der Welt gibt, mit denen wir Handel treiben können. Das stimmt. Aber es schleckt keine Geiss weg, dass es auch in absehbarer Zukunft die Länder Europas sind, welche einen Hauptteil unserer Kunden ausmachen werden: Weit über die Hälfte unserer Exporte geht genau in diese Länder der EU, und über 60 Prozent unserer importierten Güter kommen von dort. Besonders eng verflochten sind unsere Grenzregionen mit anderen Grenzregionen der jeweiligen Länder: das Tessin mit der Lombardei, die Ostschweiz mit Baden-Württemberg und Bayern, Basel mit dem Elsass. Aber auch unsere aufstrebende Wirtschaftsregion, die Innerschweiz, profitiert vom guten und eminent wichtigen Verhältnis zur EU und ihren Mitgliedsländern, sei es über die direkten Handelsbeziehungen, sei es als Zulieferer von Grossfirmen, die vom internationalen Handel leben.

Die Begrenzungs-Initiative, die korrekterweise "Kündigungs-Initiative" heissen müsste, ist also nicht einfach ein Versuch, die Einwanderung zu begrenzen: Sie wäre ein tiefgreifender Einschnitt in den Wirtschaftsverkehr zwischen einer kleinen, aber hochentwickelten Volkswirtschaft und einem Markt von 500 Millionen Menschen. Aber es ginge noch über das rein Wirtschaftliche hinaus: Betroffen wären insbesondere Forschung und Entwicklung, und das wiederum hätte erhebliche Konsequenzen für die Innovationsfähigkeit unseres Landes. Wir würden also eine zentrale Tugend, die unser Land wohlhabend und zufrieden gemacht hat, aufgeben – man würde besser sagen: wegwerfen –, nämlich die Tugend, besser sein zu wollen als die anderen. Wie wir alle wissen, ist der Kampf um die Spitzenposition bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit enorm hart. Ich meine, wir sollten uns da nicht freiwillig und ohne Not selber schwächen. Wir sollten uns eben nicht ins eigene Bein schiessen. Wir würden uns nicht nur eines wesentlichen Elementes unseres Wohlstandes berauben, sondern wir würden uns zur Lachnummer Europas machen, denn da würde die Konkurrenz nur allzu gerne etwas von unseren Marktanteilen übernehmen. So einfach wollen wir es also der Konkurrenz dann doch nicht machen! In diesem Sinne bitte ich Sie, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Die neue SVP-Initiative will es der Schweiz per Verfassung verbieten, mit anderen Ländern völkerrechtlich die Personenfreizügigkeit zu vereinbaren. Damit stellt sich die Initiative diametral gegen einen wichtigen Grundsatz der ersten Bundesverfassung von 1848, also der ersten Verfassung der Schweiz überhaupt. Unsere Verfassung von 1848 hielt in Artikel 52 wörtlich fest: "Gegen die auswärtigen Staaten besteht Freizügigkeit, unter Vorbehalt des Gegenrechts." Was wir heute via Bilaterale Verträge mit der EU vereinbart haben, ist also nichts anderes als das, was als grosse Errungenschaft schon in unserer ersten Bundesverfassung stand: die Personenfreizügigkeit als bürgerliche Freiheit der modernen Schweiz.

Die Personenfreizügigkeit hat bei gewissen Parteien und in manchen Medien keinen guten Ruf. Die Frage ist aber, was denn die Alternative zu diesem Freiheitsrecht ist. Die Initiativen aus Kreisen der SVP preisen als Alternative das Kontingentsystem. Was aber sind die Folgen des Kontingentsystems? Die Schweiz konnte mit der Kontingentierung von den Sechziger- bis zu den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts reichlich Erfahrungen sammeln. Worin bestanden diese Erfahrungen? Im Gegensatz zu einer oft kolportierten Legende waren die Jahre mit der grössten Immigration in die Schweiz die Jahre unter dem Kontingentsystem – nicht etwa die Jahre mit der Personenfreizügigkeit –, nämlich die Sechzigerjahre des letzten Jahrhunderts. Auch im internationalen Vergleich verhält es sich nicht anders: Nimmt man das Jahr 2000, also das Jahr des Volksentscheids für die Bilateralen und für die Personenfreizügigkeit, als Stichdatum, dann sieht man, dass die Einwanderung in Neuseeland und Australien seither weit höher war als jene in die Schweiz. Dies war so, obschon es sich bei Australien und Neuseeland um Länder mit Kontingenten handelt.

Effektiv ist die Immigration immer abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung, ob im System der Personenfreizügigkeit oder in jenem der Kontingentierung. Ganz verschieden aber sind die Auswirkungen der beiden



Systeme mit Blick auf die Wirtschaft und auf die arbeitenden Menschen. Mit Blick auf diese Interessen ist die sozial flankierte Personenfreizügigkeit, wie wir sie mit der Volksabstimmung im Jahr 2000 beschlossen haben, ein Erfolgsmodell für die Wirtschaft, und zwar deshalb, weil die Steuerung nun marktmässig durch die Wirtschaft selber anstatt durch die Bürokratie der Fremdenpolizei erfolgt.

Aber auch für die arbeitenden Menschen ist das neue System unter dem Strich positiv. Dank den flankierenden Massnahmen mit Lohnkontrollen, der Stärkung von Gesamtarbeitsverträgen und Mindestlöhnen sind die Löhne in den heiklen Bereichen, insbesondere bei den Tieflöhnen, in der Schweiz, im Gegensatz zu einem negativen europäischen Trend, gestiegen. Das Kontingentsystem führte demgegenüber in den heiklen Branchen zu einer eigentlichen Tieflohnpolitik, wobei das auch menschenrechtlich fragwürdige Saisonnierstatut eine besonders unrühmliche Rolle spielte.

Demgegenüber haben sich die Löhne und die Arbeitsbedingungen mit den flankierenden Massnahmen positiv entwickelt. Mit den Massnahmen zum Schutz der Löhne und der Arbeitsbedingungen hat die Schweiz die Fehler vermieden, die beispielsweise im Vereinigten Königreich zu einer ausserordentlich schwierigen Lage geführt haben. Die britischen Regierungen glaubten, auf flankierende soziale Massnahmen verzichten zu können. Das Resultat sieht man heute.

Zur sozialen Flankierung gehört, dass man auf neue Probleme auch wieder neue Antworten findet. Wenn etwa die Suva zunehmend Mühe hat, die Normen der Arbeitssicherheit auch gegenüber Entsendefirmen durchzusetzen, dann muss das wirksam korrigiert werden. Entsendefirmen dürfen gegenüber Firmen in der Schweiz keine ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteile haben.

Das grösste Problem auf dem Schweizer Arbeitsmarkt besteht heute bei den älteren Arbeitnehmenden. Es war der

AB 2019 S 1099 / BO 2019 E 1099

Ständerat, der dieses Problem vor einigen Jahren mit den jährlichen Konferenzen zum Thema aufgenommen hat.

Wo Probleme bestehen, müssen diese angegangen werden. Erste Schritte in diesem Problemkomplex sind eingeleitet, z. B. durch die neue Meldepflicht oder durch die beschlossene, aber noch nicht in Kraft stehende Bestimmung, dass jemand, der ab 58 Jahren die Stelle verliert, wenigstens in der Pensionskasse bleiben kann, damit er den Rentenanspruch nicht verliert. Für jene, die ab 60 Jahren trotz aller Bemühungen nichts mehr finden, muss aber eine würdige Lösung bis zum Rentenalter gefunden werden. Das ist die sogenannte Übergangsleistung, wie sie von den Sozialpartnern, dem Bundesrat und der vorberatenden Kommission des Ständerates beantragt wird und über die wir am kommenden Donnerstag beraten werden.

Die Kündigung der Bilateralen Verträge und das Verbot der Personenfreizügigkeit ist keine brauchbare Antwort auf die Probleme der Älteren auf dem Arbeitsmarkt. Es geht darum, die Probleme zu lösen, statt sie politisch zu bewirtschaften. Die Bilateralen Verträge müssen im Interesse der Wirtschaft und der Arbeitsplätze erhalten und weiterentwickelt werden. Von der Wirtschaft muss umgekehrt die Bereitschaft erwartet werden, die sozialen Massnahmen mitzutragen. Das ist das schweizerische Erfolgsmodell.

Würth Benedikt (M, SG): Wir haben es vorhin gehört: Die Geschichte der Schweiz ist unweigerlich und direkt verknüpft mit der Migrationsgeschichte, und zwar nicht nur unter dem Aspekt der Zuwanderung, sondern auch unter dem Aspekt der Auswanderung. Der Arbeitsmarkt ist der relevante Treiber der Migration. Die Frage, die sich hier stellt – Zuwanderung eigenständig regeln oder Freizügigkeit? –, muss beantwortet werden.

Was ist die Lösung für eine eigenständige Regelung? Es ist die Lösung, wie wir sie gekannt haben, es ist die Kontingentierung. Diese Kontingentierung – Ständerat Rechsteiner hat auch darauf hingewiesen – hat in verschiedener Hinsicht nachteilige Folgen gehabt, in sozialpolitischer Hinsicht, aber auch in puncto Migration selbst. In den Sechzigerjahren hatten wir, gemessen am Anteil der ständigen Wohnbevölkerung, eine Zuwanderung von 2,5 Prozent, also höhere Raten als unter dem Regime der Freizügigkeit.

Vor diesem Hintergrund muss man das Fazit ziehen, dass dieses System bei allen Schwächen, die jedes System hat, im Grundsatz eine positive Wirkung erzielt hat. Es hat insbesondere auch darum eine positive Wirkung erzielt, weil es direkt mit dem Paket der Bilateralen Verträge verknüpft ist. Die schweizerische Migrationspolitik fusst auf den Pfeilern Wohlstand, Sicherheit und Solidarität, und das Freizügigkeitsabkommen gehört zu den unabdingbaren Voraussetzungen für diese Migrationspolitik. Es ist eine wirtschaftsfreundliche Steuerung, es ist eine bedarfsgerechte Steuerung. Natürlich ist es aber klar, dass wir das inländische Arbeitskräftepotenzial bestmöglich ausschöpfen müssen.

Aus Sicht der Kantone kann ich sagen: Die KdK hat an der Plenarversammlung vom 27. September 2019 eine klare Position bezogen; sie empfiehlt die Initiative zur Ablehnung. Mehr als die Hälfte der Kantone hat



eine Grenze zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es ist klar, dass das Freizügigkeitsabkommen für die Kantone von grosser Bedeutung ist. Wenn ich die Situation in meinem Kanton, in meiner Grenzregion, der Bodenseeregion, anschau, dann stelle ich fest, dass am Rhein, hüben wie drüben, die Probleme bei den Unternehmen dieselben sind. Die Unternehmerinnen und Unternehmer beginnen die Gespräche nicht zuerst mit den Steuern, sondern mit der Fachkräfteproblematik. Wir sind zum einen dringend und zwingend darauf angewiesen, dass wir mit der Freizügigkeit weiterhin den Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt haben. Zum andern ist wichtig, dass wir bei den Drittstaaten eine gezielte, kontingentierte Zuwanderung hochqualifizierter und von der Wirtschaft nachgefragter Arbeitskräfte haben können. Dieses duale Zulassungssystem hat sich insgesamt bewährt.

Was wären mit Blick auf ein mögliches Kontingentsystem die Folgen für die Kantone? Der administrative Aufwand wäre wiederum enorm. Die Wirtschaft ist heute viel dynamischer, als sie es in den Sechzigerjahren oder auch in den Neunzigerjahren war. Sie können sich vorstellen, dass ein Kontingentsystem in der heutigen Zeit einen erheblichen finanziellen und administrativen Mehraufwand aufseiten der Verwaltung mit sich bringen würde.

Zum Schluss muss ich aus Sicht einer Grenzregion auch darauf hinweisen, dass das Freizügigkeitsabkommen letztlich auch mit dem Schengen-Abkommen verknüpft ist. Was bedeutet es – zu Ende gedacht –, wenn wir auch hier weitere Probleme bekommen? Wir hätten in der justiziellen Zusammenarbeit, der Sicherheitszusammenarbeit nicht mehr den gleichen Zugang, den wir heute haben – diese Diskussion haben wir ja auch in Zusammenhang mit der Abstimmung über das Waffenrecht hinlänglich geführt. Wir hätten damit auch ein Problem im Bereich der Sicherheit. Es geht also nicht nur um die sechs oder sieben Bilateralen Verträge im engeren Sinne, sondern auch um die Folgewirkungen, die damit verbunden sind.

Grenzregionen sind dank der verstärkten Zusammenarbeit in vielen Bereichen mittlerweile integrierte Lebensräume geworden. Die gesellschaftliche Lebensrealität vieler Menschen in diesen Regionen spielt sich auf beiden Seiten der Grenze ab. Die Begrenzungs-Initiative verkennt diese Realität und schafft unnötige Hürden für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Schlussendlich auch noch ein Hinweis auf die besondere Stellung des Fürstentums Liechtenstein aus Sicht des Kantons St. Gallen: Ich bin dem Bundesrat dankbar, dass er auch den Kontext zum EFTA-Staat Liechtenstein in seiner Botschaft erläutert hat. Im Rahmenvertrag vom 3. Dezember 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein wird in Artikel 6 die Gewährung der Personenfreizügigkeit festgehalten. Die Annahme dieser Initiative hätte somit auch weitreichende negative Auswirkungen auf die Regelungen der Schweiz mit dem Fürstentum Liechtenstein.

Aus Sicht meines Kantons kann ich dies nicht befürworten. Unsere Entwicklung ist gerade im Rheintal dergestalt, dass dank den Bilateralen Verträgen und dank der Freizügigkeit in den letzten Jahren auf beiden Seiten des Rheins eine sehr erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung stattgefunden hat. Das dürfen wir nicht gefährden. Ein Ja zur Begrenzungs-Initiative würde aber eine Gefährdung dieser Entwicklung darstellen.

Chiesa Marco (V, TI): La prassi vuole che i nuovi eletti durante la prima sessione del Consiglio degli Stati non prendano parola, ma il tema della libera circolazione e dei suoi effetti sulla popolazione del canton Ticino non può aspettare. Il momento è ora ed alcune riflessioni devono essere pur portate alla vostra attenzione. Mi riferisco in particolare alle condizioni in cui versa il mercato del lavoro a sud delle Alpi, alle difficoltà che quotidianamente incontrano i residenti e alla pressione sui salari a seguito del diffuso dumping salariale.

Dall'entrata in vigore della libera circolazione i lavoratori frontalieri del settore terziario sono nientemeno che raddoppiati. Oggi sono circa 70 000 le persone che varcano ogni giorno il confine fra la Svizzera e l'Italia. Qualcuno ha provato a dipingere di rosa questa evoluzione parlando di dinamicità economica, ma subito ha dovuto buttare la tela perché in una decina d'anni il rischio di povertà è nettamente aumentato. I sottoccupati sono raddoppiati toccando quota 20 000, il numero delle persone in assistenza è esploso e l'effetto di sostituzione non è più contestato da alcun partito, mentre i contratti normali sono già 17 che è di gran lunga il record svizzero.

In Ticino le misure di accompagnamento, nella migliore delle ipotesi, fanno il solletico. Per questo i miei concittadini, consci dell'impossibilità di fermare un'emorragia con un cerotto, non hanno mai sostenuto questo accordo bilaterale e hanno chiesto a gran voce la reintroduzione di contingenti, tetti massimi e la preferenza indigena. "Prima i nostri" non è un grido di battaglia partitico, è un'esigenza della popolazione che ha subito e sta ancora subendo il furto del proprio futuro. Conosco padri di famiglia disperati perché temono ogni giorno di essere lasciati a casa, magari sostituiti da giovani leve



italiane, o perché alle prese con dei figli formatissimi che non trovano un primo posto di lavoro. Guardate che non sto caricaturizzando la situazione ticinese a sostegno della mia tesi, ossia quella della necessità di disdire un accordo che mette in ginocchio la nostra popolazione. E il fatto che oggi sieda qui al Consiglio degli Stati piuttosto che al Consiglio nazionale mi sembra già sufficientemente indicativo della mia buona fede.

Il Ticino vuole infatti restare una parte della Svizzera e non diventare una protesi della Repubblica italiana. Per questo motivo, quale rappresentante del mio cantone sosterrò, con grande convinzione, la disdetta dell'accordo sulla libera circolazione delle persone.

Levrat Christian (S, FR): Merci de me donner la parole, Monsieur le président. Ainsi, on donne la garantie que toutes les langues officielles seront représentées dans ce débat.

Je n'ai pas besoin de reprendre l'ensemble des arguments exposés par mes préopinants. Cette initiative de dénonciation de l'Accord sur la libre circulation des personnes conduirait à la fin des Bilatérales comme nous les connaissons. Les initiants les plus optimistes – et dans la phase la plus constructive – estiment que l'accord de libre-échange de 1972 devrait nous permettre de combler les lacunes qui résulteraient de la dénonciation des Bilatérales. Ce n'est pour moi pas une solutions satisfaisante. Il est illusoire de vouloir régler avec un instrument commercial nos relations de voisinage, ou, pour le dire de manière plus imagée, je crois que les problèmes que nous avons avec le Bade-Wurtemberg, la Lombardie ou la région Rhône-Alpes ne sont pas forcément identiques aux difficultés que nous avons avec la Malaisie, le Mexique ou l'Australie.

La question la plus importante, et celle qui explique ma prise de parole, porte sur la représentation politique et institutionnelle de ce vote. La première réflexion, c'est que nous serions assez malavisés de prendre à la légère le scrutin populaire qui nous attend. Les initiants feront le procès de la libre circulation. Ils mettront en avant, comme en 2014, l'insuffisance de nos infrastructures, notamment en matière de transports publics. Ils invoqueront le "souci économique", en particulier le souci des salariés les plus âgés face à la pression migratoire. Ils agiteront – on a pu en entendre un exemple – les craintes répandues d'une surpopulation ou d'une Suisse de 10 millions d'habitants.

Notre réponse, ce doit être d'abord de reconstituer un front pro-européen cohérent, un front qui a souffert au cours des dernières années, un front qu'il s'agit maintenant de reconstruire, et ce de manière efficace. Ce front est basé sur une alliance de l'économie et des organisations de salariés. Il est basé sur un développement parallèle de l'intégration européenne de notre pays et des droits sociaux des travailleurs et des travailleuses, des salariés de notre économie.

Il s'agit ensuite de faire valoir les aspects positifs de la libre circulation des personnes. 700 000 Suisses vivent à l'étranger, 700 000 Suisses qui, pour une part d'entre eux au moins, bénéficient de la libre circulation des personnes.

Il s'agit pour nous enfin de raviver le lien entre politique européenne et progrès sociaux. C'est la raison pour laquelle cette affaire est liée avec celle qui concerne les prestations transitoires pour les chômeurs âgés que nous serons amenés à traiter ce jeudi 12 décembre.

Cette initiative constitue, pour nous surtout, non pas tellement une menace mais surtout une opportunité, une opportunité fantastique de remettre en marche le moteur européen de notre pays. C'est l'occasion de confirmer l'option bilatérale. A sept reprises, la population, dans les vingt dernières années, s'est prononcée en faveur du développement des Bilatérales. C'est la possibilité de dissiper les doutes nés en février 2014. Je fais partie de ceux qui ont mené cette campagne en 2014, j'en garde un souvenir extrêmement vif. Je crois que nous avons laissé à cette occasion s'installer dans la population un certain nombre de doutes quant à notre volonté de traiter l'ensemble des conséquences de la libre circulation, des doutes qu'il convient maintenant de dissiper et qu'il convient de dissiper avec des mesures concrètes, notamment dans le domaine social. C'est aussi l'occasion de poser un socle pour le développement de nos rapports avec l'Union européenne.

En fait, tout bien pesé, je crois que cette initiative est pour nous une chance: elle va marquer une étape importante dans le développement de nos relations avec l'Union européenne. Si certains ont pu dire, à raison, que nous sommes au moment "Swixit", le moment où la Suisse doit décider ou non de rompre ses relations avec l'Union européenne, nous sommes aussi au moment où nous avons l'opportunité d'effacer un certain nombre des erreurs du passé. Nous avons l'opportunité de reconstruire une alliance qui a été efficace à sept reprises; nous avons la possibilité de fermer la parenthèse de 2014.

Pour ce faire, il faut que nous ayons le courage, l'audace, la volonté de fixer quelques mesures importantes pour les travailleurs âgés – nous le ferons jeudi –, de parler aussi des avantages de la libre circulation des personnes, et d'aborder, sur le plan des infrastructures, les questions ouvertes qui doivent être traitées. A ces conditions-là, alors non seulement nous gagnerons le vote sur cette initiative, mais nous le gagnerons avec un écart suffisant, qui devrait ensuite nous permettre, notamment dans le cadre de l'accord institutionnel



avec l'Union européenne, d'avancer vers une solution avec plus d'énergie que ce que nous avons fait jusqu'à présent.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die eidgenössische Volksinitiative "für eine massvolle Zuwanderung", die sogenannte Begrenzungs-Initiative, verlangt vom Bundesrat, das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU innerhalb von zwölf Monaten einvernehmlich ausser Kraft zu setzen oder, falls keine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann, es innert weiterer 30 Tage einseitig zu kündigen.

Der Kommissionssprecher hat es gesagt: Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 die Botschaft zur Begrenzungs-Initiative an das Parlament verabschiedet und sein Nein zu dieser Initiative bekräftigt. Er beantragt dem Parlament, die Begrenzungs-Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen und ihr auch keinen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag entgegenzustellen. Aus Sicht des Bundesrates hätte die Annahme dieser Initiative verschiedene schädliche Konsequenzen für die Schweiz.

Die Personenfreizügigkeit ist eine der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes, so, wie wir auch unsere staatstragenden Prinzipien haben, wie beispielsweise den Föderalismus oder die direkte Demokratie. Es steht auch ausser Frage, dass die Freizügigkeit Vor- und Nachteile hat, so, wie jeder Vertrag Vor- und Nachteile hat. Aber das Volk hat den Bilateralen I zugestimmt. Diese Bilateralen I, Herr Ständerat Minder, sind kein Freihandelsvertrag, sondern gehen darüber hinaus. Im Unterschied zu einem Freihandelsvertrag geht es nicht nur um technische Handelshemmnisse, sondern es geht auch um Rechtsharmonisierung.

Ich habe es gesagt: Das Volk hat den Bilateralen I zugestimmt, dies, obwohl die Bilateralen I untereinander mit einer Guillotineklausel verbunden sind. Damit habe ich kein Plädoyer für die Guillotineklausel abgegeben, ganz im Gegenteil; Herr Ständerat Minder, ich bin da bei Ihnen. Ich wünschte mir, wir hätten das damals nicht akzeptieren müssen. Aber der Vertrag ist so, wie er ist. Deshalb ist es auch nicht so, dass man sagen kann, die Schweiz sei ein guter Kunde der EU. Wir sind der viertbeste Kunde, aber wenn wir die Freizügigkeit kündigen, kommt eben diese Guillotineklausel zur Anwendung, und zwar automatisch; man muss gar nichts mehr dazu beitragen.

Wer sich vorstellt, dass die EU bereit sein wird, mit der Schweiz einen Ausstieg aus der Personenfreizügigkeit zu verhandeln, ohne den Rest des bilateralen Wegs aufzugeben, verkennt die jüngere Geschichte. Die Erfahrungen rund um die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative haben uns deutlich gezeigt, dass die EU für solche Zugeständnisse gegenüber der Schweiz wenig Verständnis zeigt. Auch beim Rahmenabkommen ist es ja nicht gelungen, die Guillotine zu entfernen, und das Klima um den Brexit zeigt uns ebenfalls, wie geschlossen die EU in solchen Verhandlungen auftritt. Das ist jetzt keine Unterwerfung, sondern einfach eine realistische Beurteilung der Ausgangslage. Wenn

AB 2019 S 1101 / BO 2019 E 1101

wir über diese Initiative sprechen, müssen wir hier auch realistisch sein.

Unvorteilhaft ist zudem, dass die Gegenpartei weiss, dass uns die Bundesverfassung im Falle einer Annahme der Begrenzungs-Initiative dazu verpflichten würde, innerhalb eines Jahres das Freizügigkeitsabkommen einvernehmlich ausser Kraft zu setzen oder dann zu kündigen. Das würde die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen, weil die andere Partei, die EU, eben weiss, dass wir den Druck haben, innerhalb von zwölf Monaten hier eine Lösung zu finden – und vielleicht auch den Druck hätten, eine schlechte Lösung zu akzeptieren, damit nicht die Guillotineklausel zur Anwendung kommt.

Die Zuwanderung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens ist stark auf den Arbeitsmarkt konzentriert. Sie hat in der Vergangenheit massgeblich zur Erhöhung der Erwerbsbevölkerung und zur Entschärfung des Fachkräftemangels beigetragen. Eine Ergänzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials durch ausländische Arbeitskräfte wird immer wichtiger, weil die Schweizer Bevölkerung in den kommenden Jahren deutlich altern wird: Es sind etwa 800 000 bis eine Million Menschen, die in den nächsten zehn Jahren in Rente gehen werden.

Das Freizügigkeitsabkommen begünstigt die Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und nicht in das Sozialwesen. Herr Ständerat Minder hat die Kosten der Sozialhilfe erwähnt. Ich möchte hier erwähnen, dass die Sozialhilfequote bei Schweizerinnen und Schweizern bei 2,3 Prozent und bei EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern bei 3 Prozent liegt – also unwesentlich höher.

Wenn jetzt in der Debatte gesagt wurde, die Schweiz müsse die Zuwanderung wieder eigenständig steuern, dann frage ich mich, was wir mit "eigenständig" meinen. Sprechen wir von den Jahren zwischen 1960 und 1974, in denen die Bruttozuwanderung 108 000 Menschen pro Jahr betrug? Dazu kamen noch 205 000 Saisoniers. Ab 1994 betrug der Ausländeranteil in der Schweiz bereits 20 Prozent.

Ich kann mich gut an diese Zeiten erinnern. Ich bin ja bekanntlich in einem Gewerbebetrieb aufgewachsen. Wir



waren in einem Restaurant auch auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen – in der Küche, im Service. Das ist heute nicht anders. Es ist immer noch so, dass sich viele Schweizerinnen und Schweizer nicht um diese Arbeitsplätze reissen. Ich habe oft erlebt, dass diese Kontingente oder eben diese Gesuche im "Windhund-Verfahren" erteilt wurden und dass die grossen Betriebe gegenüber den Gewerbebetrieben die Nase vorn hatten. Hinzu kam die Bürokratie, die ich als Regierungsrätin noch erlebt habe. Ich bin im Jahr 2000 gewählt worden, als das Kontingentsystem noch in Kraft war.

Fazit zu diesen genannten Zahlen ist: Es ist nicht der Staat, der hier die Zuwanderung steuert, sondern die Konjunktur. Die Konjunktur führt dazu, dass es mehr Menschen braucht, die in der Schweiz arbeiten. Es ist also nicht eine staatliche Nachfrage, sondern es ist eine Frage der Wirtschaft, welche Arbeitskräfte sie braucht. Es ist auch nicht so, dass die Schweiz keine Strategie hätte. Die Schweiz hat die Strategie, dass sie sagt: Wenn man Personen aus dem Ausland rekrutieren will, dann steht den Arbeitgebern ein Reservoir von 500 Millionen Personen aus der Europäischen Union zur Verfügung. Dazu haben wir noch Drittstaatenkontingente. Eine weitere Säule der Ausländerpolitik, wenn man so will, ist das Asylwesen. Dieses ist hier nicht betroffen. Aber dort geht es darum, den Menschen, die internationalen Schutz brauchen, diesen zu gewähren.

Ich habe es gesagt: Die Initiative verpflichtet den Bundesrat, das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU einseitig zu kündigen, wenn die Verhandlungen innerhalb der vorgegebenen zwölfmonatigen Frist scheitern. Damit würde nicht nur das Freizügigkeitsabkommen bereits sechs Monate nach Erhalt der Notifikation über die Kündigung automatisch ausser Kraft treten, sondern aufgrund der sogenannten Guillotineklausel auch die übrigen Abkommen. Herr Ständerat Müller hat sie erwähnt: Es geht um Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse, Forschung und öffentliches Beschaffungswesen. Ich bin dankbar, dass Herr Ständerat Würth als Mit-Sankt-Galler erwähnt hat, dass bezüglich der Freizügigkeit selbstverständlich auch das Zusatzprotokoll, das mit dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossen wurde, tangiert wäre.

Damit würde der Schweiz ein vertragsloser Zustand drohen. Die Schweiz stünde nach spätestens sechs Monaten ohne diese Bilateralen Abkommen da, die für den Zugang der Schweizer Wirtschaft zum EU-Binnenmarkt absolut zentral sind. Dabei geht oft vergessen, dass die Schweiz mit ihrer Wirtschaft stärker in den Binnenmarkt integriert ist als andere europäische Staaten. Das ist eigentlich noch erstaunlich. Wenn man den Export und den Import von Waren und Dienstleistungen sowie die Direktinvestitionen und auch die Zuwanderung betrachtet, dann sieht man, dass die Schweiz wirtschaftlich stärker integriert ist als die meisten anderen europäischen Staaten. Diese enge Marktverflechtung muss man sich vor Augen halten, wenn man den bilateralen Weg riskiert. Von diesem Risiko wären ohnehin vor allem die Gewerbebetriebe und die KMU betroffen. Denn, wie Sie wissen, die grossen Konzerne haben längst vorgesorgt, auch in anderer Hinsicht, und haben ihre Sitze auch im europäischen Ausland.

Bei einem Wegfall der Bilateralen I ist indirekt auch eine Reihe von weiteren Abkommen mit der EU gefährdet, zum Beispiel auch die Teilnahme an Schengen/Dublin. Die beiden Abkommen sind zwar Teil der Bilateralen II und daher nicht formell verknüpft mit der Personenfreizügigkeit; aber aus Sicht der EU stellt die Personenfreizügigkeit eine Grundlage für die Assoziierung an Schengen/Dublin dar. Schengen ist ja eine Ausgleichsmassnahme zur Personenfreizügigkeit. Sie kennen den Bericht des Bundesrates. Wir haben diesen bei der Abstimmung über die EU-Waffenrichtlinie mannigfach mit Ihnen diskutiert: Ein Wegfall von Schengen/Dublin würde volkswirtschaftlich bis zu 11 Milliarden Franken kosten.

Es besteht kein Zweifel: Eine Kündigung der Personenfreizügigkeit würde den bilateralen Weg als Ganzes bedrohen. Für die Schweiz wären die Bedingungen bei einer Auflösung der Personenfreizügigkeit, also bei einer Annahme der Initiative, schwieriger als die Bedingungen, die Grossbritannien beim Austritt aus der Europäischen Union angetroffen hat. Bei einem EU-Mitglied wie Grossbritannien sieht nämlich der Lissabonner Vertrag vor, dass die Modalitäten über diesen Austritt zwischen dem besagten Staat und dem Europäischen Rat verhandelt werden müssen. Der Europäische Rat kann die Frist im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat verlängern. Das ist bekanntlich bei Grossbritannien passiert. Das Freizügigkeitsabkommen hingegen enthält keine solche Verhandlungspflicht. Mit Annahme der Begrenzungs-Initiative würde sich die Schweiz hier eine einseitige Verhandlungspflicht auferlegen, welche die EU in keiner Art und Weise bindet.

Die zeitlichen Vorgaben der Begrenzungs-Initiative sind, ich habe es mehrfach erwähnt, klar: zwölf Monate Verhandlungsfrist, 30 Tage Kündigungsfrist. Eine Verlängerung wäre – ich habe mir auch überlegt, was in einer solchen Situation passieren würde – nur möglich, wenn man die Bundesverfassung wiederum ändern würde.

Der Bundesrat steht zur Personenfreizügigkeit und zum bilateralen Weg. Er will aber auch nur so viel Zuwanderung wie nötig. Der Bundesrat hat auch stets anerkannt, dass die Personenfreizügigkeit mit Herausforderungen verbunden ist. Die Herausforderungen sind dabei nicht in allen Landesteilen die gleichen. So hat die Personenfreizügigkeit für die einzelnen Regionen der Schweiz unterschiedliche Auswirkungen.



En Suisse romande, le solde migratoire de ressortissants de l'Union européenne est plus élevé qu'en moyenne suisse. Ce constat peut aussi être fait pour la main-d'oeuvre frontalière. Pour ce qui est de la population active, la part des ressortissants des pays bénéficiant de la libre circulation des personnes est aussi plus élevée qu'en Suisse alémanique. Reste que le constat est sans appel. La libre circulation des personnes et l'ensemble des accords ont bien eu un effet dynamisant sur l'ensemble de l'économie.

Pour juger la situation actuelle, il faut se souvenir du marasme qui régnait au début des années 1990 et des perspectives que les accords bilatéraux ont ouvertes. Mais il est évident que cette ouverture peut aussi avoir des conséquences moins désirables sur la structure du marché du travail. Pour

AB 2019 S 1102 / BO 2019 E 1102

cette raison, cette dynamique a été accompagnée et le sera à l'avenir. Mon collègue, le conseiller fédéral Alain Berset, et moi avons présenté un certain nombre de mesures dans le courant du mois de mai dernier. L'objectif de ces mesures est d'encourager la main-d'oeuvre indigène pour faire face aux besoins de l'économie suisse. Il s'agira aussi de faciliter l'accès à des formations et un encadrement adapté aux personnes d'un certain âge sur le marché du travail. La création d'une prestation transitoire en fin de carrière est également prévue pour les chômeurs en fin de droits de plus de 60 ans.

In Ticino abbiamo constatato gli stessi sviluppi come nella Svizzera romanda. Bisogna riconoscere che l'impatto dell'apertura del mercato del lavoro è stato addirittura più forte. La vicinanza di grandi agglomerazioni come Milano, Como e Varese nonché la crisi economica in Italia hanno aumentato la pressione. Siamo anche consapevoli che la presenza di manodopera frontaliere è particolarmente forte in Ticino; ricordo che essa rappresenta il 27,5 per cento degli occupati. Anche l'evoluzione dei salari è stata fortemente influenzata da questa apertura – sono d'accordo con quanto affermato dal consigliere agli Stati Chiesa.

Di fronte a questa realtà, il Consiglio federale e l'Assemblea federale hanno adottato diverse misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone. La collaborazione tra le parti sociali, i sindacati, i datori di lavoro, i cantoni e la Confederazione è fondamentale. Tutti questi attori si condividono la responsabilità di correggere le imperfezioni del sistema. Anche l'importanza dei contratti normali di lavoro è stata riconosciuta. I meccanismi di controllo previsti nelle nostre leggi devono essere utilizzati con il rigore necessario. I cantoni hanno inoltre la possibilità di emanare, laddove necessario, contratti normali di lavoro. Qui le parti sociali ticinesi svolgono un ruolo importante che va sostenuto. Il consigliere agli Stati Chiesa ha parlato dei 17 contratti normali in Ticino e questo dimostra la necessità di certe misure.

Come capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia sono convinta della necessità di affrontare queste sfide con determinazione. Il 15 maggio 2019, con il mio collega, il consigliere federale Alain Berset, abbiamo presentato una serie di misure supplementari per fare sì che le imprese svizzere reclutino per quanto possibile in Svizzera la manodopera di cui hanno bisogno. La libera circolazione delle persone serve per reclutare manodopera anche all'estero senza lungaggini burocratiche ma deve generare soltanto l'immigrazione necessaria. Die Personenfreizügigkeit hat gewichtige Vorteile für die Schweiz. Gleichzeitig sind – wir haben es gehört – die Vorbehalte aus dem Tessin und teilweise auch aus der Romandie nachvollziehbar. Dort, wo Handlungsbedarf besteht, soll den Herausforderungen gezielt mit Massnahmen begegnet werden. Der Bundesrat hat die Personenfreizügigkeit von Anfang an, also bereits mit der Einführung der Bilateralen I, mit Massnahmen flankiert, die er in den letzten Jahren gezielt ergänzt hat.

Die flankierenden Massnahmen dienen dem Schutz der Arbeits- und Lohnbedingungen für die inländischen und ausländischen Arbeitnehmenden. Sie sollen aber auch faire Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen und das Gewerbe garantieren. Der Bundesrat steht weiterhin klar dafür ein, das heutige Niveau des Lohnschutzes zu garantieren. Nach der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative hat das Parlament die Stellenmeldepflicht für Branchen mit einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit eingeführt. Mitte Mai – ich habe es erwähnt – hat der Bundesrat zudem weitere Massnahmen beschlossen, um das inländische Arbeitskräftepotenzial zu fördern. Mit diesen Massnahmen wollen wir besser begleiten, besser vorbereiten und besser integrieren. Die Chancen insbesondere der älteren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt sollen insgesamt verbessert werden, und wir wollen auch, dass die Menschen im Arbeitsmarkt integriert bleiben und Härtefälle abgefedert werden.

Diese Massnahmen wurden auf eine sehr konstruktive Art mit den Sozialpartnern entwickelt, und die Sozialpartnerschaft ist ein wesentlicher Bestandteil des Erfolgsmodells Schweiz. Auf diese Weise konnten wir bisher sicherstellen, dass die Personenfreizügigkeit die einheimischen Arbeitnehmenden nicht verdrängt, sondern ergänzt. Das soll auch so bleiben. Insbesondere für Regionen, in denen eine hohe Zuwanderung und ein grosser Anteil von Grenzgängerbeschäftigung zu verzeichnen sind, sind diese Massnahmen besonders wichtig.

Die Initiative gefährdet aus Sicht des Bundesrates unseren Wohlstand, setzt Arbeitsplätze in der Schweiz aufs



Spiel und stellt die stabile Beziehung zu unserem wichtigsten Handelspartner infrage. Der Bundesrat beantragt deshalb die Ablehnung der Begrenzungs-Initiative. Er bekennt sich damit nicht nur zur Personenfreizügigkeit, sondern fällt auch den Grundsatzentscheid, den bilateralen Weg weiterzuführen.

Fässler Daniel (M, AI), für die Kommission: Ich möchte nur noch einen Punkt ausführen, auf den ich in der Kommissionsberichterstattung nicht hingewiesen habe – dies auch zuhanden der Kollegen Minder und Chiesa. Die Mehrheit der Kommission anerkennt selbstverständlich, dass die Freizügigkeit auch ihre negativen Aspekte hat, für die Gesellschaft und die Wirtschaft. Aber das Freizügigkeitsabkommen war der Preis, um die anderen Bilateralen Verträge zu bekommen, und es ist der Preis, um die Bilateralen Verträge zu erhalten. Das wollte ich noch ausführen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative "für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungs-Initiative)"
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une immigration modérée (initiative de limitation)"**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Minder, Föhn)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Minder, Föhn)

... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 38 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 4 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Da Eintreten obligatorisch ist, wird gemäss Artikel 74 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes keine Gesamtabstimmung durchgeführt. – Das Geschäft ist damit bereit für die Schlussabstimmung.

AB 2019 S 1103 / BO 2019 E 1103