

**16.027****Ausländergesetz.****Steuerung der Zuwanderung  
und Vollzugsverbesserungen  
bei den Freizügigkeitsabkommen****Loi sur les étrangers. Gestion  
de l'immigration et amélioration  
de la mise en oeuvre des accords  
sur la libre circulation des personnes***Zweitrat – Deuxième Conseil***CHRONOLOGIE**

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.11.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.12.16 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Präsident** (Bischofberger Ivo, Präsident): Ich heisse Sie herzlich willkommen zur heutigen Sitzung und freue mich, Sie dann am Nachmittag an der Feier in meinem Kanton, im Kanton Appenzell Innerrhoden, begrüssen zu dürfen.

Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass die heutige Debatte vom Schweizer Fernsehen auf Deutsch und Französisch live übertragen wird.

Zum Ablauf der Debatte: Wir führen zunächst die Eintretensdebatte und gleichzeitig die Debatte über die einzelnen Konzepte durch. Dann folgt die Detailberatung. Wir bereinigen zuerst die Einzelanträge, treffen nachher bei Artikel 2 den Konzeptentscheid und bereinigen am Schluss die Anträge, die nicht Teil der Konzepte sind.

**Müller** Philipp (RL, AG), für die Kommission: Am 9. Februar 2014, das ist Ihnen allen bekannt, hat die Mehrheit von Volk und Ständen die sogenannte Masseneinwanderungs-Initiative angenommen. Der weitere Ablauf des politischen Prozesses dürfte Ihnen bekannt sein. Ich kann daher auf weitere diesbezügliche Erläuterungen verzichten.

Am 21. September 2016 hat der Nationalrat die Vorlage beraten und sich dabei für ein Konzept mit den folgenden Eckpunkten entschieden:

Die erste Stufe ist die Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zur Reduktion des Bedarfs an zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften.

In der zweiten Stufe kann der Bundesrat eine Meldepflicht für offene Stellen einführen, sofern ein bestimmter Schwellenwert überschritten wird. Dieser Schwellenwert ist gemäss dem Beschluss des Nationalrates mit einer Vielzahl von arbeitsmarktlichen Indikatoren zu definieren. Es sind dies die Wirtschaftsentwicklung, Arbeitsmarktentwicklung, Entwicklung des Bruttoinlandprodukts, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Lohnentwicklung, gesamtwirtschaftliche Interessen, völkerrechtliche Verpflichtungen, nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und das soziale sowie gesellschaftliche Umfeld, kulturelle und wissenschaftliche Bedürfnisse sowie die demografischen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen. All diese Indikatoren müssten noch erhoben und irgendwie gewichtet werden, um einen Schwellenwert bestimmen zu können. Es liegt auf der Hand, dass mit dieser Vielfalt von Indikatoren, die zudem sehr diffus und kaum konkret zu erheben sind, keine Rechtsicherheit erreicht werden kann. Ein Unternehmen kann mit einem solchen Konzept nicht wissen, ob und mit welchen Kriterien überhaupt je ein Schwellenwert erreicht wird, der zu möglichen Massnahmen führen könnte.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2016 • Dritte Sitzung • 30.11.16 • 08h15 • 16.027  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2016 • Troisième séance • 30.11.16 • 08h15 • 16.027



In der dritten Stufe heisst es, dass der Bundesrat bei schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen weitere geeignete Massnahmen beschliessen kann. In der ständerätlichen Kommission wurde der sogenannte Inländervorrang light, mittlerweile das Markenzeichen der Lösung des Nationalrates, von keinem Mitglied aufgenommen. Hingegen basiert der Antrag der Minderheit I, zu dem Kollege Bischof noch sprechen wird, auf diesem Konzept.

Am 7. November 2016 hat Ihre SPK die Beratungen abgeschlossen. Dabei hat sich die Kommission von drei Grundsätzen leiten lassen:

1. Die bilateralen Verträge sollen nicht gefährdet werden. Diese haben ja bereits mehrfach die Zustimmung des Volkes erhalten. Artikel 121a der Bundesverfassung verlangt zudem keine Kündigung, sondern eine Anpassung des Freizügigkeitsabkommens. Ohne Mitwirkung des Vertragspartners sind aber Änderungen nicht machbar. Hier wurden unerfüllbare Erwartungen geweckt. Daher hat sich die Kommission dafür entschieden, die Bilateralen nicht aufs Spiel zu setzen, sind sie doch für die Schweiz, für die Wirtschaft und damit für unzählige Arbeitsplätze sehr wichtig.
2. Die Umsetzung von Artikel 121a der Verfassung, dem Artikel zur Masseneinwanderung, muss so erfolgen, dass nicht eindeutig Vertragspflichten verletzt werden.
3. Die Wirtschaft soll nicht unnötig drangsaliert werden. Hingegen soll ein ernsthaftes Problem angegangen werden. Es gibt Tätigkeitsbereiche und Berufsgruppen mit Tausenden von Arbeitslosen in der Schweiz. Und trotzdem werden weiterhin auch in diesen Bereichen alljährlich Tausende von Arbeitskräften neu im Ausland rekrutiert und in die Schweiz geholt. Mit Kontingenzen und Höchstzahlen lässt sich ein solcher Missstand nicht beheben. Es stellt sich die Frage, was die Schweizer Arbeitslosen davon haben sollen, wenn zuerst 10 000, 20 000 oder 30 000 neue ausländische Arbeitskräfte in die Schweiz geholt werden, notabene mit einem Kontingentssystem, bevor ein in der Schweiz lebender Arbeitsloser auch nur die Chance auf ein Vorstellungsgespräch erhält.

Diese Vorlage ist zudem im Zusammenhang mit der Vorlage 13.030, "Ausländergesetz. Änderung. Integration", die wir auch noch beraten werden, zu sehen und als Gesamtkonzept zur Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung zu beurteilen. In der Vorlage 13.030 sind bekanntlich einige Verschärfungen bei der Verpflichtung zur Integration und Massnahmen gegen integrationsunwillige Ausländerinnen und Ausländer enthalten. Die in diesem Bereich heute schon bestehenden Kontingentsregelungen werden zudem weitergeführt.

Die wichtigsten Elemente des Konzepts der Mehrheit Ihrer Kommission lassen sich wie folgt darstellen: Bei Angehörigen von Staaten, die nicht zur EU oder zur Efta gehören – sogenannte Drittstaaten –, wird das bisherige Regime bei der Regelung und Kontingentierung beibehalten. Die vom Nationalrat beschlossene teilweise Kontingentierung für Personen aus dem Asylbereich soll wieder gestrichen werden, da wir hier im Bereich des zwingenden Völkerrechts Probleme bekämen. Für die Regelung der Zulassung von Erwerbstätigen aus EU- und Efta-Staaten soll im Ausländergesetz ein neuer Artikel 21a eingeführt werden – dies in der Gesetzeslogik der Fortsetzung von Artikel 21 des Ausländergesetzes –, der den Vorrang von inländischen Arbeitskräften gegenüber solchen aus Drittstaaten regelt.

Nun zum Personenkreis, der von einer solchen allfälligen Massnahme betroffen ist: Grundsätzlich gilt für alle

AB 2016 S 922 / BO 2016 E 922

Berufsgruppen ohne überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, dass die volle Freizügigkeit gilt. Sie werden von diesem Regime nicht erfasst. Die Massnahmen werden gezielt auf Stellensuchende beschränkt, die einer Berufsgruppe oder einem Tätigkeitsbereich mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit angehören, die bei einer öffentlichen Arbeitsvermittlung gemeldet sein müssen und die sich für eine Stelle eignen – ich betone: eignen! Diese Stelle soll ansonsten durch einen neu im Ausland rekrutierten Erwerbstätigen besetzt werden.

Nicht betroffen sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bereits früher beim selben Arbeitgeber beschäftigt waren, und sämtliche inländischen Arbeitnehmer. Unternehmen, die im Inland rekrutieren, haben also auch bei Berufsgruppen und Tätigkeitsbereichen mit Überangebot und hoher Arbeitslosigkeit keine Meldepflicht, keine weiter gehenden Verpflichtungen irgendwelcher Art zu Massnahmen, wie sie in der Vorlage enthalten sind. Das Konzept der Kommissionsmehrheit sieht weiter führende und konsequenter Massnahmen vor als die, die im Beschluss des Nationalrates enthalten sind. Im Gegenzug sind diese aber stark eingeschränkt und fokussiert auf einen Problembereich: auf Berufsgruppen und Tätigkeitsbereiche mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit. Beim Begriff "überdurchschnittlich" gehen wir nicht von marginalen, sondern von erheblichen Abweichungen aus. Nehmen wir als Beispiel den Gastronomiebereich: Hier hatten wir im Oktober eine Arbeitslosenzahl von über 17 000 Personen zu verzeichnen. Ende Oktober gab es über 17 000 Arbeitslose in diesem Bereich. Es ist aber nicht der gesamte Gastronomiebereich betroffen. Es geht dort vor allem um die Tätigkeits-



bereiche Empfangspersonal, Wäscherei, Hauswirtschaft und dergleichen, in denen die Arbeitslosenquote im laufenden Jahr bei durchschnittlich 10 bis 15,7 Prozent lag. Ähnlich sieht es im Baubereich aus; dort hatten wir Ende Oktober 10 770 Arbeitslose zu verzeichnen. Hier hatten wir im laufenden Jahr ebenfalls nur in einzelnen Tätigkeitsbereichen Arbeitslosenquoten von durchschnittlich 9,6 bis 18 Prozent. Auch im Baubereich wären also nur ein paar Tätigkeitsbereiche betroffen, nicht die ganze Branche.

Das Konzept der Mehrheit der SPK-SR ist somit kein Schrotschuss, sondern es zielt genau auf diese problembehafteten Bereiche. In den erwähnten beiden Bereichen hatten wir im Jahre 2015 eine Einwanderung von EU-/Efta-Erwerbstätigen von rund 10 600 Personen zu verzeichnen. Dabei gibt es allerdings innerhalb dieser Tätigkeitsbereiche einzelne Berufsgattungen, die nicht von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind, wie ich vorhin erläutert habe. Selbst wenn man aber trotzdem sämtliche 10 600 dieser neueingewanderten Arbeitskräfte den gemäss Mehrheitskonzept vorgesehenen Massnahmen unterstellen würde, entspräche dies im Extremfall einem Anteil von lediglich rund einem Prozent aller jährlichen Stellenwechsel. Die ausdrückliche und befristete Einschränkung auf die Problembereiche mit hoher Arbeitslosigkeit führt zu wirksamen Massnahmen dort, wo es wirklich darum geht, dass nicht immer weitere Arbeitskräfte in die Schweiz geholt werden, obwohl in diesen Bereichen ein Überangebot an Stellensuchenden vorhanden ist.

Zu den vorgesehenen Massnahmen: Zuerst geht es um eine Meldepflicht für offene Stellen, die in einer Berufsgruppe und einem Tätigkeitsbereich mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit angesiedelt sind. Die Arbeitsämter können – müssen aber nicht – innert kurzer Zeit geeignete Stellensuchende zuweisen. Mit der Kann-Bestimmung wird gewährleistet, dass bei fehlender Eignung von Stellensuchenden keine Vorschläge an die Arbeitgeber gemacht werden müssen. Damit hat der Arbeitgeber volle Freiheit und volle Freizügigkeit. Der Arbeitgeber führt mit höchstens drei bis fünf Stellensuchenden ein Vorstellungsgespräch durch und begründet eine allfällige Ablehnung, wenn er trotzdem im Ausland rekrutieren will. Von den Arbeitsvermittlungen gemeldete Stellensuchende, die nicht geeignet sind, müssen nicht angehört werden. Der Bundesrat wird die Einzelheiten in einer Verordnung präzisieren müssen. Dazu gehört beispielsweise auch die Definition von "geeignet". Mit Artikel 21a Absatz 8 sind weitere Massnahmen möglich, die aber die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einhalten müssen.

Noch etwas zum immer wieder zu vernehmenden Vorwurf von zu viel Bürokratie: Das ist das Totschlagargument, das wir in letzter Zeit immer wieder lesen und hören konnten. Die Fokussierung auf einen stark eingeschränkten Personenkreis bringt einen entsprechend geringen Aufwand mit sich. Das liegt in der Natur der Sache. Es mutet ausgesprochen seltsam an, wenn eine derart zielgerichtete Gesetzgebung mit dem Argument von zu viel Bürokratie bekämpft wird, und dies erst noch aus Kreisen, welche die Schweizer Wirtschaft mit einem vorsintflutlichen System aus Kontingenten und einem flächendeckenden Inländervorrang ersticken wollen.

Kontingente haben schon früher nicht funktioniert. Sie hätten auch heute keine Wirkung bei der Einschränkung der Zuwanderung. Das lässt sich mit zwei exemplarischen Zahlen untermauern: Im laufenden Jahr werden wir einen voraussichtlichen Wanderungssaldo von weniger als 60 000 Personen haben – das lässt sich aus den Zahlen bis Ende September hochrechnen –, ohne Kontingente und mit freiem Personenverkehr. Hingegen hatten wir beispielsweise schon im Jahr 1991 einen Wanderungssaldo von rund 60 000 Personen, damals notabene mit Kontingenten und ohne freien Personenverkehr.

Etwas zu den Kosten: Immer wieder waren in letzter Zeit kritische Stimmen von Verantwortlichen einiger regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu vernehmen. Ich gehe daher auch kurz darauf ein. Im Jahr 2015 wurden 624 Millionen Franken für arbeitsmarktliche Massnahmen ausgegeben – 624 Millionen im letzten Jahr; dies gemäss Jahresbericht vom Mai 2016 des Staatssekretariates für Wirtschaft (Seco).

Die Resultate einer im Seco-Bericht vom April 2014 erwähnten Studie zeichnen ein positives Bild der Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Während die Zahl der versendeten Bewerbungen zurückgeht, steigen gleichzeitig die Chancen einer Einladung zu einem Vorstellungsgespräch um durchschnittlich 8,6 Prozent und steigt die Anzahl Vorstellungsgespräche effektiv sogar um 9,7 Prozent. Man kann das werten, wie man will. Trotzdem: Man versucht also mit enormen finanziellen Mitteln die Zahl der Vorstellungsgespräche zu erhöhen und bekämpft gleichzeitig und öffentlich, medial wirksam, solche Vorstellungsgespräche mit dem Argument zu hoher Kosten.

Gewarnt wird zudem vor einer Überforderung der RAV bei der Umsetzung eines Inländervorrangs. Zusätzlich zu den Kosten für die arbeitsmarktlichen Massnahmen wurden im Jahr 2015 rund 460 Millionen Franken für den Betrieb der RAV aufgewendet. Bei Gesamtkosten von über einer Milliarde Franken pro Jahr darf also sicher erwartet werden, dass sich die RAV ihrer Aufgabe gewachsen zeigen. Dass einzelne Exponenten der RAV bereits auf Vorrat jammern, ist mir unverständlich.

In einem Bericht des Staatssekretariates für Migration vom 4. November 2016 wurde auf Bestellung der Kom-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2016 • Dritte Sitzung • 30.11.16 • 08h15 • 16.027  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2016 • Troisième séance • 30.11.16 • 08h15 • 16.027



mission der Aufwand für die verschiedenen Konzepte dargestellt. Besonders schlecht abgeschnitten hat dabei das Konzept der Minderheit II (Föhn); Sie werden dieses von Kollege Föhn erläutert bekommen. Ich zitiere auszugsweise aus dem Bericht: Gemäss der Minderheit II (Föhn) müssten bei Zahlen auf dem bisherigen Niveau "pro Jahr zusätzlich rund 140 000 Gesuche für erwerbstätige EU-/Efta-Angehörige mit Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung sowie rund 60 000 Gesuche für Grenzgänger bearbeitet werden. Zudem sind bei gleichbleibendem Niveau rund 75 000 Gesuche von Ausländerinnen und Ausländern ohne Erwerbstätigkeit ... zu bearbeiten." Müsste die Kontrolle der Bewilligungserteilung in gleichem Umfang wie bei den Drittstaatenangehörigen durchgeführt werden, "könnte sich daraus ein Stellenbedarf beim Bund im dreistelligen Bereich ergeben ... Im Jahre 2013 wurden die direkten Regulierungskosten für die Unternehmen zur Rekrutierung von Personen aus Drittstaaten" – also mit jenem Konzept, das man wieder einführen will – "auf 516 Franken pro Fall geschätzt."

Zur Regionalisierung bzw. Kantonalisierung, was ja auch immer wieder ein Thema war: Eine Kantonalisierung oder Regionalisierung der Massnahmen ist kaum praktikabel und

AB 2016 S 923 / BO 2016 E 923

sinnvoll. Gemäss Artikel 21a Absatz 7 des Mehrheitskonzepts kann aber ein Kanton beim Bundesrat Massnahmen verlangen. Der Bund entscheidet nach Anhörung der Kantone und der Sozialpartner. Wenn er das tut, greift Artikel 16 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, welcher eine Zumutbarkeitsdefinition enthält, die mit den bekannten zwei Stunden Arbeitsweg auch geografischer Natur ist. Da sich ein kleiner Arbeitsmarkt wie jener der Schweiz nicht kantonal oder regional begrenzen lässt, ist eine weitere geografische Einschränkung nicht sinnvoll. Ich gebe Ihnen dazu ein Beispiel aus meiner Wohngegend.

Sie kennen wahrscheinlich alle die Zigarrenfabrik Villiger Söhne AG im luzernischen Pfeffikon. In einer Luftdistanz von rund 800 Metern dazu befindet sich die Aargauer Firma Burger Söhne AG, ebenfalls eine Herstellerin von Zigarren oder Stumpen, wie Sie wollen. Würde der Kanton Aargau eine Meldepflicht für Betriebe einführen, die auf seinem Gebiet offene Stellen anbieten, wäre die Aargauer Firma Burger gegenüber der Luzerner Firma Villiger benachteiligt. Die Luzerner Firma könnte auch bei hoher Arbeitslosigkeit in diesem Bereich weiter im Ausland rekrutieren, die Aargauer Firma könnte dies jedoch nicht mehr tun. Dieses Beispiel zeigt, dass eine solche Regelung nicht zweckmässig ist. Auch wettbewerbspolitisch darf eine solche Regelung nicht eingeführt werden.

Ich komme zum Fazit: Die Arbeitslosenversicherung kostet jährlich rund 6,8 Milliarden Franken – jährlich 6,8 Milliarden Franken! Wir können es uns finanz- und sozialpolitisch – ich betone: finanz- und sozialpolitisch – schlicht nicht mehr länger leisten, dass in Berufsgruppen und Tätigkeitsbereichen mit Arbeitslosenquoten von, wie ich erwähnt habe, über 10 Prozent bis zu 18 Prozent weiterhin Tausende von neuen, im Ausland rekrutierten Arbeitskräften in die Schweiz geholt werden.

Das Konzept der Mehrheit der SPK unseres Rates setzt genau hier an; es macht klare Vorgaben und schafft damit Rechtssicherheit. Das einzige Kriterium ist eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Deren Erhebung basiert auf vorhandenem, ohnehin erhobenem Zahlenmaterial. Wir müssen also in diesem Bereich nichts Neues erfinden. Jede Stelle, die durch einen inländischen Arbeitslosen besetzt werden kann, bringt naturgemäß auch einen migrationspolitischen Effekt mit sich. Das Konzept der Kommissionsmehrheit verzichtet zudem auf eine neue Zuwanderungskommission, da es keine kompliziert und intransparent festzulegenden Schwellenwerte gibt, wie ich es eingangs mit diesen unzähligen Indikatoren beschrieben habe. Der Einbezug der Kantone und der Sozialpartner kann über die Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung erfolgen. Wir brauchen keine neue Zuwanderungskommission. Die Kommissionsmehrheit will kein Konzept, das mit scheinbar scharfen Massnahmen daherkommt, sich gut verkaufen lässt, aber gleichzeitig durch einen diffusen und hohen Schwellenwert dafür sorgt, dass diese Massnahmen kaum je zur Anwendung kommen.

Ich bitte Sie folglich, dem Konzept der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Bischof** Pirmin (C, SO): Wir sitzen heute hier, weil wir einen Verfassungsartikel umzusetzen haben, einen Verfassungsartikel, den die Schweizer Bevölkerung knapp, aber immerhin, angenommen hat. Gestützt auf diesen Verfassungsartikel haben wir die Pflicht, diesen umzusetzen, sei es nun durch ein Gesetz – was wir heute versuchen –, sei es durch eine bundesrätliche Verordnung. Das ist das Ziel der heutigen Debatte, und keine anderen Ziele sind zu verfolgen. Das war auch die Leitlinie für die Minderheit I (Bischof), die ich hier vertreten darf.

Es geht um die Umsetzung eines Verfassungsartikels, und bei dieser Umsetzung stehen wir in einem Dilemma. Wir haben auf der einen Seite den Wortlaut des Verfassungsartikels, und wir haben auf der anderen Seite das Personenfreizügigkeitsabkommen, zu dem der Wortlaut des Verfassungsartikels in einem diametralen



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2016 • Dritte Sitzung • 30.11.16 • 08h15 • 16.027  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2016 • Troisième séance • 30.11.16 • 08h15 • 16.027



Gegensatz steht. Nun hat man verschiedene Möglichkeiten, in dieser Situation zu reagieren. Man kann sagen, wir setzen den Verfassungsartikel praktisch wortgetreu um – das macht die Minderheit II (Föhn), die Kollege Föhn nachher vertreten wird –, oder wir setzen den Verfassungsartikel eigentlich nicht um, wie das die Mehrheit vorhat.

Die Minderheit I, die ich vertrete, versucht, einen Mittelweg zu gehen. Wir versuchen, so nahe an den Verfassungstext zu gehen, wie es geht, wir versuchen das aber zu machen, ohne die Abkommen, die die Schweiz abgeschlossen hat, namentlich das Personenfreizügigkeitsabkommen, zu verletzen. Das ist nicht einfach. In diesem Bestreben hat sich die Minderheit I zum Ziel gesetzt, eine Umsetzung zu machen, die erstens wie gesagt verfassungsnah ist, die zweitens wirtschaftskonform ist, also auch für kleine und mittlere Betriebe mit vertretbaren Kosten umsetzbar ist, und die drittens – wir sind hier im Ständerat – den regionalen und kantonalen Bedürfnissen in der Schweiz Rechnung trägt.

Aus dieser Grundüberlegung heraus hat sich die Minderheit I entschieden, grundsätzlich dem Ausgangspunkt des Nationalrates zu folgen – was die Mehrheit abgelehnt hat –, dann aber die Nationalratslösung in wesentlichen Punkten zu ändern.

Die wesentlichen Punkte sind die folgenden: Der Kommissionssprecher hat gesagt, die Mehrheit möchte, dass keine Schwellenwerte gelten – er hat diese als diffus bezeichnet –, sondern dass mit der Gesetzgebung auch alle Massnahmen, insbesondere die Meldepflicht, die Interviewpflicht und die Begründungspflicht, unmittelbar, sofort und ohne zusätzliche Schwellenwerte in Kraft treten. Das ist möglich. Das ist aber eine sehr wirtschaftsfeindliche und bürokratische Lösung. Wenn Sie darauf verzichten, dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, Indikatoren zu bestimmen, legen Sie sich von vornherein auf die gesetzlichen Indikatoren fest. Diese gelten sofort.

Das einzige Kriterium für die Mehrheit ist die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosigkeit ist unbestritten ein wichtiges Kriterium, auch in meinem Konzept – Sie können das in der Fahne lesen. Die Arbeitslosigkeit ist aber nicht das einzige Kriterium, und sie darf es auch nicht sein. Hier hat die nationalrätliche Lösung den Vorteil, dass durch den Bundesrat eben auch – lesen Sie Artikel 17e! – die Lohnentwicklung, die Beschäftigung insgesamt und die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung berücksichtigt werden können.

Auf Deutsch heisst das: Natürlich ist es richtig, dass in Bereichen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zunächst Handlungsbedarf besteht. Das ist aus der Sicht der inländischen Arbeitsuchenden richtig. Aber es gibt auch Fälle, in denen keine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit besteht, in denen aber wegen der Zuwanderung ein ganz erheblicher Lohndruck besteht, und zwar gerade in verschiedenen Grenzkantonen. Mit der Mehrheitslösung verhindern Sie, dass in Fällen von massivem Lohndruck, namentlich in Bereichen ausserhalb der Gesamtarbeitsverträge, selbst in einer kleinen Region – nehmen Sie den Kanton Tessin oder den Kanton Genf! – Massnahmen ergriffen werden können. Das ist falsch. Das nationalrätliche Konzept hat hier den Vorteil, dass der Bundesrat verschiedene Indikatoren anwenden darf – namentlich die Arbeitslosigkeit, aber nicht nur – und die Indikatoren flexibel verändern kann, wenn das nötig ist. Und das kann sehr wohl nötig sein. Die Indikatoren sind nicht diffus. Die Indikatoren sind in Artikel 17e genau aufgelistet und stufengerecht formuliert. Natürlich braucht es bundesrätliche Verordnungen, das ist auch richtig so, und diese sollen flexibel genug sein, damit man sich einer neuen Arbeitsmarkt- oder einer neuen Zuwanderungssituation anpassen kann.

Hier besteht ein erster wesentlicher Unterschied: Die Minderheit I möchte Schwellenwerte mit differenzierten Indikatoren und nicht eine monokausale Begründung, wie das die Mehrheit möchte. Der Unterschied, den die Minderheit I in diesem Bereich zum Nationalrat geschaffen hat, ist der folgende: Der Nationalrat unterscheidet nicht zwischen Arbeitgebern, die von vornherein eine Inländerin oder einen Inländer einstellen wollen, und Arbeitgebern, die vielleicht einen Ausländer oder eine Ausländerin einstellen wollen. Die Minderheit I schafft hier Klarheit. Wenn Sie als Arbeitgeber eine Inländerin einstellen wollen, dann gelten die gesamten Massnahmen von vornherein nicht, dann sind Sie also auch von der Meldepflicht ausgenommen. Das ist ein wesentlicher Unterschied

AB 2016 S 924 / BO 2016 E 924

zur nationalrätlichen Lösung, und das verhindert mehr als 50 Prozent der ganzen Bürokratiekosten im Bereich der reinen Meldepflicht. Denn die meisten Arbeitgeber in der Schweiz stellen nach wie vor Inländer ein, und diese Arbeitgeber soll man nicht unter ein Bürokratiekonzept stellen, das völlig unnötig ist.

Ein weiterer Unterschied besteht bei der Ausgestaltung der Meldepflicht. Hier wird Kollege Engler heute den Antrag stellen – dieser deckt sich mit dem Antrag der Minderheit I, er bezieht sich auch nur auf den Antrag der Minderheit I –, dass auch für eine zweite Stufe, nach der reinen Meldepflicht, die Interviewpflicht und die Begründungspflicht gestrichen werden. Die ständerätsliche Kommission hat sich eingehend mit dieser Frage beschäftigt. Wir waren ursprünglich auch der Meinung, dass dieses sogenannte Genfer Modell – ein Konzept,



das heute im Kanton Genf für staatseigene Betriebe schon gehandhabt wird – handhabbar wäre. Leider hat der Kanton Genf eine Einladung in die ständeräliche Kommission, mit der Bitte, das Konzept konkreter zu beschreiben, abgelehnt. Wir haben dann eigene Nachforschungen angestellt, und es hat sich gezeigt, dass die Interviewpflicht und die Begründungspflicht zwar einen enormen Aufwand verursachen, aber praktisch keine Wirkung erzielen.

In dieser Situation haben wir dann die Zuschriften der Kantone bekommen. Die KdK beurteilt und bewertet die Effizienz und Vollzugstauglichkeit dieser Zusatzmassnahmen äusserst kritisch und fordert die Streichung. Die gleiche Forderung stellen in einem Schreiben die beiden grossen Arbeitgeberverbände; sie haben die gleichen Befürchtungen wie die Kantone. Aus diesem Grund schlägt Ihnen meine Minderheit I vor, in dieser ersten Stufe auf Begründungs- und Interviewpflichten insgesamt zu verzichten.

Der zweite grosse Unterschied besteht im Bereich der sogenannten Abhilfemassnahmen. Ich habe es am Anfang gesagt: Die Minderheit I beabsichtigt, den Verfassungstext, so weit es geht, umzusetzen. Die Minderheit I macht das, indem sie vorsieht, dass bei einem Scheitern oder bei einem ungenügenden Wirken der Meldepflicht der Bundesrat das Recht bekommt, Massnahmen zu ergreifen – das sieht die nationalrätliche Lösung bereits vor –, und zwar Massnahmen, die über die vorherigen Massnahmen hinausgehen; sie sind im nationalrätlichen Konzept umschrieben. Das hat die Minderheit I übernommen.

Der Unterschied ist der folgende: Wenn der Gemischte Ausschuss eine entsprechende schweizerische Lösung, die der Bundesrat getroffen hat, ablehnt, dann hat der Bundesrat mit dem Konzept der Minderheit I die Pflicht, dem Parlament einen Bericht über die Situation zu erstatten, und er hat das Recht, Anträge zu stellen, wenn er dies tun möchte. Er kann zum Beispiel die bisherigen Massnahmen, die er schon beschlossen hat, wiederaufnehmen und einen entsprechenden Antrag stellen. Das Parlament entscheidet dann, welche Massnahmen in dieser kritischen Situation zu ergreifen sind. Das Parlament muss dann dafür auch die Verantwortung übernehmen. Im Nationalrat ist ein entsprechender Antrag bereits eingebbracht worden und knapp gescheitert. Im Nationalrat ist aber vorgeschlagen worden, dass der Bundesrat allein die Verantwortung für diese strengen Abhilfemassnahmen übernehmen müsste. Das hat meine Minderheit I jetzt geändert, indem, meines Erachtens zu Recht, das Parlament für solche vielleicht vertragsverletzenden Massnahmen die Verantwortung übernehmen und wirklich entscheiden müsste, ob es bereit wäre, diese Abkommen aufs Spiel zu setzen.

Der dritte wesentliche Unterschied betrifft die Kantonalisierung. Hier ist das Konzept der Minderheit I von der Grundidee her anders als dasjenige der Mehrheit. Die Minderheit I geht davon aus, dass der Arbeitsmarkt eben schon kantonal und regional ist – nicht immer, aber in vielen Fällen. Und in diesen Fällen sollen die Kantone bei der Meldepflicht, bei den Indikatoren und bei den Abhilfemassnahmen das Recht bekommen, für ihr Territorium, für ihre Unternehmungen beim Bundesrat separate Massnahmen zu beantragen.

Der Kommissionssprecher hat gesagt, im Arbeitslosenrecht gelte eine Zumutbarkeitsgrenze von zwei Stunden bezüglich Arbeitsweg; das stimmt. Das heisst aber nicht, dass es einfach einen schweizerischen Arbeitsmarkt gibt. Es stimmt zwar, dass am Wohnort von Kollege Philipp Müller wahrscheinlich, wenn die Kantongrenze dort verläuft, der Arbeitsmarkt schon etwa noch ein, zwei Gemeinden, vielleicht sogar einen ganzen Kanton weiter reicht. Aber es stimmt nun einfach nicht, dass der Kanton Tessin im gleichen Arbeitsmarkt ist wie der Kanton Solothurn; das stimmt nicht. Und es stimmt auch nicht, dass die ganze Romandie im gleichen Arbeitsmarkt ist wie die deutsche Schweiz. Da finden eben nur ganz wenige Stellenüberschreitungen statt. Es gibt sie schon, aber sie sind eine krasse Ausnahme. Bei dieser Ausgangslage zu sagen, es gebe einfach einen homogenen schweizerischen Arbeitsmarkt und danach habe man sich zu richten, ist falsch. Die Minderheit I möchte hier den Kantonen – wie es die Kantone auch eindringlich verlangt haben – ihre Rechte für einen auch partikularisierten Arbeitsmarkt und für die Lösung regionaler und kantonaler Arbeitsmarkt- und Zuwandерungsprobleme geben.

Fazit: Ich bitte Sie, dem Konzept der Minderheit I zuzustimmen. Sie stimmen damit einer zuwanderungsorientierten, also einer problemlösungsorientierten Lösung zu, Sie stimmen einer wirtschaftsfreundlichen und unbürokratischen Lösung zu, und Sie stimmen einer Lösung zu, die den Kantonen, so weit es geht, entgegenkommt.

**Föhn Peter (V, SZ):** Der Kommissionssprecher hat gesagt, dass uns heute die Arbeitslosenversicherung 6,7 Milliarden Franken kostet. Jährlich! 6,7 Milliarden Franken! Das ist nicht nur viel, das ist massiv zu viel. Seit dem Jahre 2007 sind netto über 750 000 Ausländerinnen und Ausländer in die Schweiz eingewandert – netto! Alle, die wieder ausgewandert sind, sind bei dieser Zahl bereits abgezogen. Seit 2007 sind netto über 750 000 Personen zugewandert. Das ist auch viel. Wenn ich die kleine Schweiz anschau: Das ist viel zu viel. Deshalb hat das Volk schon im Jahr 2014 die Masseneinwanderungs-Initiative angenommen – die Stände mit



einer komfortablen Mehrheit, das Volk knapp, mit 50,3 Prozent. Die Initiative beauftragt nun den Gesetzgeber, die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig zu steuern und jährliche Höchstzahlen und Kontingente festzulegen. Das ist ein klarer Auftrag. Das ist ein Auftrag an uns hier in diesem Haus, nichts anderes. Innerhalb der letzten drei Jahre bzw. fast drei Jahre seit der Annahme der Initiative ist eigentlich nicht allzu viel geschehen. Für mich ist zu wenig geschehen. Man hat Gespräche geführt mit Brüssel. Wir Schweizer – die Mehrheit, wenn wir die Vorredner gehört haben – wollen nur dem Freizügigkeitsabkommen der EU gerecht werden, dem Verfassungsauftrag aber nicht ein "My" entgegenkommen. Das kann ich nicht glauben, das kann ich nicht hinnehmen, und das stimmt mich auch traurig.

Diese Abstimmung von anno dazumal hatte, wie wir sehen, wenn wir die letzten Jahre anschauen, mit fast 56 Prozent eine Rekordbeteiligung. Nochmals: 12 Kantone und 5 Halbkantone haben der Initiative zugestimmt. Der Abstimmungskampf war intensiv. Von Anfang an – das muss ich auch nochmals sagen – war klar, dass eine selbstständige Steuerung der Zuwanderung Massnahmen bedingt, die dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU zuwiderlaufen. Das war sonnenklar, das hat der Bundesrat gesagt, das hat der Bundesrat im Abstimmungsbüchlein festgeschrieben, das haben alle Gegner damals gesagt. Das Volk hat also im vollen Bewusstsein, dass wir hier etwas nicht einhalten, was international einmal abgemacht wurde, so entschieden.

Das heisst mit anderen Worten: Das Volk will die Zuwanderung eigenständig steuern. Nicht die EU oder der einzelne EU-Bürger soll sagen, wer in die Schweiz kommt, sondern wir Schweizerinnen und Schweizer sagen, wer unser Gast ist. Wie halten Sie das zu Hause? Kann jeder bei Ihnen übernachten, ohne anzufragen? Kann jeder hereinkommen und bei Ihnen an den Mittagstisch sitzen? Ich glaube kaum. Hier müssen wir "mea culpa" sagen.

Äusserst interessant ist ja auch, dass man anfänglich gesagt hat, die Initiative müsse wortgetreu umgesetzt werden. Frau Bundesrätin, Sie haben gesagt, der Verfassungsartikel zur Beschränkung der Zuwanderung müsse strikt umgesetzt werden. Was haben wir heute von dieser strikten Umsetzung

AB 2016 S 925 / BO 2016 E 925

des Verfassungsartikels? Null und nichts. Alle Parteien haben das gesagt. Im Jahr 2015, vor gut einem Jahr, hatten wir die Wahlen. Was geschah nachher? Vom wortgetreuen, strikten Umsetzen höre ich heute gar nichts mehr.

Was verlangt die Initiative? Oder eben: Was will ich jetzt mit der Minderheit II? Ich muss Ihnen das, glaube ich, nicht sagen, Sie haben es gemerkt: Ich bzw. die Minderheit II will ganz einfach den vom Volk angenommenen Bundesverfassungsartikel umsetzen. Das will das Volk. Ich glaube, die wichtigsten Elemente dieses Verfassungsartikels dürfen wir immer und immer wieder betonen, und es darf auch gesagt werden: Es muss eine Steuerung der Zuwanderung geben, die Steuerung muss eigenständig sein, und es müssen jährliche Höchstzahlen oder eben Kontingente festgelegt werden.

Ich bin natürlich schon ein bisschen in einer verzwickten Situation. Einerseits bin ich Präsident der Staatspolitischen Kommission unseres Rates, andererseits möchte ich eben diesen Verfassungsartikel, Sie haben es gehört, entgegen der Auffassung der Mehrheit einigermassen wortgetreu umsetzen. Wir hatten in der Kommission, das muss ich auch sagen, wirklich sehr, sehr gute Gespräche. Wir hatten Anhörungen; diese waren wirklich auch sehr gut, also für uns aufschlussreich. Man kann nicht sagen, wir hätten da für die Katz gearbeitet. Es wurde wirklich intensiv gearbeitet, und dafür möchte ich meiner Kommission bestens danken.

Was mich erstaunt hat, war gerade die Anhörung der Vertreter der Wissenschaft. Diese Experten haben unter anderem gesagt, dass wir nicht klein beigegeben müssen, dass wir ausloten sollten, wie weit wir überhaupt gehen könnten. Wenn wir uns jetzt zurücknehmen und nur probieren, FZA-tauglich zu sein, loten wir ja gar nicht aus, wie weit wir überhaupt gehen könnten. Würden Sie das machen, wenn der Chef Ihnen als Mitarbeiter den Mindestlohn vorschlägt? Sagen Sie dann: "Ja, ist gut so, ich komme"? Ich glaube kaum. Sie würden sich wehren und würden auch Ihre Position einnehmen.

Die Frage war dann einfach ganz klar: Was gewichten wir mehr? Den Verfassungsartikel, den vom Volk angenommenen, oder eben das Freizügigkeitsabkommen? Von den Vertretern der Wissenschaft wurde auch ganz klar gesagt, dass es natürlich ein Präjudiz wäre, wenn jetzt in der Schweiz plötzlich das Freizügigkeitsabkommen oder eben ein internationaler Vertrag bevorzugt würde. Das Bundesgericht musste ja schon einmal über einen solchen oder einen ähnlichen Fall entscheiden, als in einem Kanton ein Kantonsrat und eine Regierung einen Volksauftrag nicht umsetzen wollten. Was hat das Bundesgericht dazu geschrieben? Das Bundesgericht hat dazu Folgendes geschrieben – das hat uns ein Wissenschaftler mitgeteilt; er hat zitiert -: "Aus Artikel 34 Absatz 1 der Bundesverfassung geht hervor, dass die Behörden, welche den in einer Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden haben, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Dabei darf der Gegenstand des Begehrens



nicht verlassen werden und ist der Sinn der Initiative einzuhalten. Innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu." Sie hat das also umzusetzen, hat aber eine gewisse Gestaltungsfreiheit, um das machen zu können. Das war das Zitat, aus dem hervorgeht, wie das Bundesgericht das festgehalten hat.

Wir hatten drei Rechtswissenschaftler eingeladen, die auch mit Europarecht usw. zu tun haben. Einer hat auch Folgendes gesagt: "Wenn Sie heute sagen, der Verfassungsartikel werde dem Personenfreizügigkeitsabkommen untergeordnet, dann wird das weitreichende Auswirkungen haben. Es ist vergleichbar dem Status eines EU-Mitgliedstaates, der sich bedingungslos dem Vorrang des Unionsrechts unterwirft." Er sagte weiter, dass wir eigentlich verpflichtet seien, die Initiative umzusetzen. Ein anderer Wissenschaftler sagte – ich zitiere auch aus dem Kommissionsprotokoll -: "Wie immer Sie entscheiden: Es ist ein Grundsatzentscheid ... Auch ein einfaches Beiseitelassen der Verfassungsfrage ist ein Präjudiz für künftige Fälle im Konflikt von Verfassungs- und Völkerrecht." Ja, das ist jetzt eben die Frage, und Föhn steht ganz klar auf der Seite jener, welche die Verfassung umsetzen wollen und nicht unbedingt sogenanntes Völkerrecht, einen Vertrag, der irgendeinmal zwischen der Schweiz und – jetzt in diesem Fall hier – der EU abgemacht wurde.

Ein weiterer Punkt wurde von der Wissenschaft auch noch recht stark angeprangert, das ist Artikel 17d Absatz 4 des Ausländergesetzes. Dass die EU faktisch ein Vetorecht hätte, das sei noch nie vorgekommen, nicht einmal gegenüber einem Mitgliedstaat. Das wurde klar gesagt. Wir würden es mit der Zustimmung zum Antrag der Minderheit I (Bischof) als erster Staat zulassen, dass wir der EU, mit dem Gemischten Ausschuss, ein Vetorecht zugestehen würden.

Wir haben eine Verpflichtung. Ich habe eine Verpflichtung gegenüber dem Volk, eine Verpflichtung gegenüber dem Kanton. Mein Kanton und andere Kantone haben damals diese Initiative angenommen. Noch einmal: 12 Kantone plus 5 Halbkantone haben die Initiative angenommen. Mein Kanton hat in der Vernehmlassung unter anderem geschrieben, der Verfassungsauftrag sei konsequent umzusetzen: "Gemäss Initiativtext hat dies unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz zu erfolgen."

Ich nehme nun die ersten beiden Aspekte, die festgeschrieben wurden; der erste Aspekt: "Restriktiver Familiennachzug, beispielsweise Ausschluss des Familiennachzugs für Kurzaufenthalter sowie Einschränkung auf Ehepartner und minderjährige Kinder. Es zeigt sich, dass der Familiennachzug im Bildungs- und Sozialwesen sowie in der Arbeitsintegration für Kantone und Gemeinden eine hohe Belastung darstellt." Der zweite Aspekt: "Erhöhung der Hürden für den Leistungsbezug aus den Sozialwerken, beispielsweise durch Einforderung einer längeren vorausgehenden Beitragspflicht." Dies sage ich auch als Vertreter des Kantons Schwyz. Ich sage es nochmals: Ich meine, Schwyz war nicht der einzige Kanton, der diese Initiative angenommen hat.

Zum Grundsätzlichen: Wenn man nun die Augen ein bisschen offen hält und die Ohren spitzt, merkt man oder sollte man zumindest langsam merken und erkennen, dass es bei dieser rasanten Globalisierung Matthäi am Letzten ist. Oder eben: Diese Globalisierung kann nicht in dieser Art so weitergetrieben werden; denn die Glocken der Heimat läuten immer stärker oder eben unüberhörbarer – ob man das nun wahrhaben will oder nicht. Leider getraut man sich fast nicht, das zu sagen. Ich denke hier zurück an die letzten Abstimmungen und Wahlen, an den Brexit zum Beispiel oder auch an die amerikanischen Wahlen. Man getraute sich anscheinend nicht zu sagen, wen man wählt. Die Voraussagen lagen völlig falsch in der Landschaft, und dann kamen überraschende Resultate. Das sind genau diese Sachen. Man will wieder einmal zurück, und man will eben seinen eigenen Willen haben und sich nicht alles vorschreiben lassen. Alle Voraussagen und Umfragen wurden Lügen gestraft.

Zu unserer Angelegenheit: Wir haben hier eine sehr, sehr wichtige Pflicht zu erfüllen. Wir stehen jetzt im Fokus. Wir haben einen Auftrag, den uns der Stimmbürger gegeben hat. Der Stimmbürger, die Stimmbürgerin merkt auch, was hier getrieben wird. Sie sind entsetzt, sie sind mit mir entsetzt. Es waren gestern Abend auch einige von Ihnen an der Sportveranstaltung "Team Spirit 02" oder wie sie heißt. Ich wurde nicht nur einmal, sondern mehrfach angesprochen, und zwar von ehemaligen Spitzensportlern. Sie fragten, was wir da in diesem Haus überhaupt machten. Ich wurde mehrfach angesprochen von Leuten, die einmal gute Botschafter der Schweiz im Ausland waren. Das bestärkt mich, hier für Volkes Auftrag zu kämpfen. Sie haben gefragt, was wir da treiben würden, und festgestellt, dass wir den Volkswillen überhaupt nicht beachten würden. Das war gestern Abend. Ich muss Ihnen einfach sagen, dass es brodelt, und ich glaube, dass wir das ernst nehmen müssen. So etwas hat es noch nie gegeben, und ich hoffe, es wird es auch nie mehr geben, dass wir eine vom Volk verabschiedete Abstimmungsvorlage nicht ernst nehmen, d. h. den Verfassungsauftrag nicht umsetzen. Die Wählerinnen und Wähler werden das nicht akzeptieren. Es müssen dann weitere Abstimmungen gemacht werden. Man hat jetzt einmal die Rasa-Initiative zurückgestellt. Die Frau Bundesrätin hat gesagt, man dürfe nicht so schnell wieder über das gleiche Thema abstimmen. Was verändert sich in ein, zwei Jahren, Frau Bundesrätin? Es



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2016 • Dritte Sitzung • 30.11.16 • 08h15 • 16.027  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2016 • Troisième séance • 30.11.16 • 08h15 • 16.027



AB 2016 S 926 / BO 2016 E 926

verändert sich überhaupt nichts, gar nichts. Es ist genau dasselbe. Oder wir machen jetzt einen Gesetzentwurf, einen Gesetzesartikel, welcher nicht verfassungskompatibel ist. Dann muss die Bundesverfassung angepasst werden, das ist ja eigentlich das Ziel der Mehrheit der Kommission.

Haben Sie das Gefühl, das Volk werde dem zustimmen? Was machen Sie dann in zwei Jahren? Gehen Sie auf den Knien nach Brüssel? Oder wollen Sie auch diesen zweiten Auftrag nicht umsetzen? Ich sage und garantiere Ihnen: Das wird keine Mehrheit finden. Sie können jetzt mit Verfassungsartikeln kommen, wie Sie wollen, diese werden keine Mehrheit finden. Deshalb bitte ich Sie dringend – dringendst –, dass wir dem bestehenden Verfassungsartikel Folge leisten und ihn so umsetzen, wie es das Volk eigentlich wollte.

Ich glaube, ich muss mich jetzt ein bisschen kürzer halten, ich könnte den ganzen Vormittag darüber sprechen. Mir wurde in den letzten Tagen, Wochen und Monaten vom Volk vieles zugetragen. Ich weiss nicht: Bin ich der Einzige, der immer wieder darauf angesprochen wird? Ich wurde bei Weitem noch nie so oft auf etwas angesprochen wie hierzu.

Was will ich mit meiner Minderheit II respektive mit dem Konzept Föhn? Ich will das einfach möglichst schlank umsetzen, den Auftrag des Volkes, der uns gegeben wurde, diesen Artikel 121a, wie er vom Volk angenommen wurde. Absatz 1 dieses Artikels lautet: "Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig." In Absatz 2 heisst es: "Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt." In Absatz 3 ist festgelegt: "Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ... auszurichten ..." Diesen vom Volk im vollsten Bewusstsein so angenommenen Artikel will ich umsetzen – gar nichts anderes.

Es ist ja ein Konzept, wie wir es bis 2007 schon hatten. Es wird nun gesagt, das sei viel zu kompliziert, es sei aufwendig. Ich habe nichts davon gehört, dass es im Jahre 2007 massenweise Entlassungen gegeben hätte, als man von diesem Konzept wegkam. Ich habe gar nichts davon gehört, dass die Verwaltung plötzlich keine Aufgaben respektive keine Arbeit mehr gehabt hätte – überhaupt nichts habe ich gehört, dem ist gar nicht so. Ich will nichts anderes als ein Konzept wie gehabt: alle gleich behandeln, d. h. Drittstaaten und EU-Staaten unter das gleiche Konzept stellen – das ist mein Antrag, das ist mein Ziel.

Ich bin nun auch etwas entgegengekommen – das ist wahrscheinlich die Altersmilde. Wen ich ausgenommen habe, sind die Personen mit einem hängigen Asylverfahren. Es steht in unserem Minderheitsantrag auch so geschrieben, dass wir diese ausnehmen, denn diese Zahlen können stark schwanken – von 20 000 bis 40 000 –; man kann dies nicht festlegen. Sonst müsste jemand darunter leiden, die Wirtschaft oder vielleicht auch andere Personen. Ebenfalls ausgenommen wären Erwerbstätige, die im Ausland arbeiten – das ist für mich der Fürstentum-Liechtenstein-Artikel. Das sind Entgegenkommen, die man meiner Meinung nach festhalten kann.

Die Kriterien für die Festlegung der Kontingente und Höchstzahlen sind ganz klar die gesamtwirtschaftlichen Interessen und das Bruttoinlandprodukt – aber nicht einfach nur das Bruttoinlandprodukt. Entscheidend ist das Bruttoinlandprodukt pro Kopf, das ist doch die entscheidende Zahl. Wichtig ist für uns natürlich, und das hat auch das Volk ganz klar so gewollt, dass man den Ausländeranteil bei den Sozialwerken – namentlich bei der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung, den Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe, bei der Arbeits- und Erwerbslosigkeit – auch ein bisschen im Auge behält und einschränkt.

Ich nehme jetzt nochmals ein Papier hervor. Wir haben das vorgeschlagene Konzept schon einmal gelebt: Beim Bruttoinlandprodukt und bei der Arbeitslosigkeit hatten wir in den Jahren vor 2007 viel bessere Zahlen, und damals kamen im Durchschnitt zwischen 20 000 und 30 000 Personen in die Schweiz und nicht 70 000 oder 80 000 wie heute. Damals hatten wir weniger Arbeitslose und ein höheres Bruttoinlandprodukt. Das ist doch ein System, auf dem man aufbauen kann, ohne dass man es verkompliziert und einen grossen Ballon daraus macht. Ich meine, da können wir etwas tun.

Herr Kommissionssprecher, ich sage Ihnen: Es ist kein vorsintflutliches System, es ist immer noch ein aktuelles System. Wir kennen es heute noch für die Drittstaaten, es funktioniert ja. Der Bundesrat machte wieder eine kleine Aufstockung, was der Wirtschaft entgegenkam, man war zufrieden.

Ich sage es Ihnen noch einmal: Wenn wir auf den vorgeschlagenen Konzepten aufbauen, dann ist das ein Perpetuum mobile, aber im falschen Sinn. Es kommen viele Ausländer herein, und durch den Trichter, wie ich dem jetzt sage, der regionalen Arbeitsvermittlung können dann wenige in den Arbeitsprozess eingegliedert werden. Wir dürfen doch nicht sehr viel mehr hereinlassen, als in den Arbeitsprozess aufgenommen werden können.

Es wird heute z. B. in der Gastronomie nach Arbeitskräften geschrien. In diesem Bereich sind heute über 15



000 Leute arbeitslos. Da stimmt doch etwas nicht. Ich bekomme die Zahlen nicht betreffend den Ausländeranteil in diesen Branchen.

Da muss ich Ihnen noch etwas sagen: Jeder Europäer aus einem EU- oder Efta-Land kann sich auf einem Schweizer RAV melden und muss genau gleich behandelt werden wie ein Schweizer. Er kann sich drei Monate lang auf dem RAV melden, und man muss versuchen, ihn wie eine Schweizerin, einen Schweizer unterzubringen. Auch wenn er noch keine Stunde, keinen Tag in der Schweiz gewohnt hat, kann er sich melden und muss genau gleich behandelt werden. Die betreffende Aktennotiz zu einem Artikel haben wir bekommen, ich könnte diese auch noch vorlesen. Man hat in der Kommission nicht geglaubt, dass es heute so ist, aber es ist so. Jeder EU-/Efta-Bürger kann sich auf jedem RAV in der Schweiz melden, er muss genau gleich behandelt werden wie ein Schweizer. Es muss für ihn genau gleich wie für eine Schweizerin, für einen Schweizer Arbeit gesucht werden. Das kann doch so nicht weitergehen. Wir haben eine so hohe Anzahl von Arbeitslosen, wir bezahlen aber auch so hohe Löhne, weit mehr als doppelt so viel wie im umliegenden oder im EU-Raum allgemein, und das ist nicht gut. Ich bitte Sie dringend, hier "mea culpa" zu sagen und den Verfassungsauftrag ernst zu nehmen.

Dass es nicht so zum Besten stand, hat man am Schluss in der Gesamtabstimmung gemerkt. Der Mehrheitsantrag ist in der Gesamtabstimmung mit 6 zu 2 Stimmen bei sage und schreibe 5 Enthaltungen zustande gekommen. Das lässt auch tief blicken. Von 13 Anwesenden waren dann nur 6 dafür. Glauben Sie jetzt, dass solche Sachen beim Volk durchkommen? Nein! Wir können hier in diesem Haus das Steuer herumreissen, ansonsten wird uns das Volk belehren. Ich hoffe, dass das nicht so sein muss.

Ich bitte um Einsicht bzw. darum, das zu respektieren, was der Präsident in seinem Eingangsvotum gesagt hat: Er hat auf die beiden Statuen, die vor dem Bundeshaus stehen, verwiesen und gesagt, wir sollten bedenken, wie diese über den Auftrag, den wir hier in diesem Haus hätten, denken und gedacht haben.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung des Antrages der Minderheit II.

**Präsident** (Bischofberger Ivo, Präsident): Ich bin Herrn Föhn dankbar, dass er nicht den ganzen Vormittag gesprochen hat, sonst hätten wir die Feier in Appenzell verschieben müssen. (*Heiterkeit*)

**Abate** Fabio (RL, TI): Ich werde mich allgemein und kurz äussern. Nach den Beschlüssen des Nationalrates in der Herbstsession – also die Lösung "Inländervorrang light" – haben wir scharfe Kritiken gehört. Die Rede war von einem Affront gegenüber dem Volkswillen, von Verfassungsbruch usw., wie wenn kein Problem, kein Dilemma, kein Spielraum bei der Frage des Vorranges, d. h. des Vorranges, der die Bundesverfassung betrifft, existieren würden. Nein, es ist wichtig, für das Schweizer Volk inklusive der Bürgerinnen und Bürger meines Kantons, die Existenz eines echten Problems zu beweisen. Als Tessiner bin ich nicht hier, um Emotionen zu

AB 2016 S 927 / BO 2016 E 927

wecken, sondern um einen Beitrag zur Lösung eines echten Problems zu leisten.

Ich kenne keine früheren Konfliktfälle, in denen es im Rahmen einer gesetzgeberischen Arbeit an der Umsetzung einer Verfassungsbestimmung zu solchen Schwierigkeiten kam. Aber es gibt auch Hilfsmittel, die uns einen Ausweg zeigen können. Professor Giovanni Biaggini erinnert uns in einem jüngst publizierten Beitrag daran, dass das Völkerrecht von den Parteien völkerrechtlicher Verträge verlangt: "pacta sunt servanda". Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge warnt, dass sich Vertragsparteien nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen können, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen.

Vor einem Jahr hat uns das Bundesgericht mit einer Entscheidung gewarnt oder mindestens darauf aufmerksam gemacht, dass der Vorrang des Freizügigkeitsabkommens klar ist. Die Kantone haben uns letzte Woche – vor dieser Debatte – geschrieben und uns über ihre Position orientiert. Sie unterstützen weiterhin eine Lösung, die mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU kompatibel ist und somit die bilateralen Verträge nicht gefährdet. So hat die SPK ihre Arbeit ausgeführt, und der Ausweg besteht darin, das Abkommen nicht zu verletzen. Das ist die Position der Mehrheit.

Es existiert keine perfekte Lösung. Hier geht es darum, eine ausgewogene Lösung zu erreichen. Dieser muss noch während dieser Session zugestimmt werden. Am 16. Dezember muss die Arbeit vollendet sein – il 16 dicembre la nave deve essere in porto. Taktische Zeitverzögerungen, einfach die Kreativität, Voten zu halten, die mehr als eine halbe Stunde dauern, oder noch andere Lösungen zu suchen, wären nicht geschickt. Horizon 2020 und das Kroatien-Abkommen sind Beispiele für unsere Herausforderungen. Die Wirtschaft unseres Landes wartet auf Antworten, um die eigenen Planungen, um die Strategien erstellen zu können.

Wir stellen Unsicherheit fest, und die Frage ist immer dieselbe: Was mache ich mit meinen Leuten? Man hat oft über Bürokratie und die entsprechenden Kosten gesprochen; das ist vom Berichterstatter bereits erwähnt worden. Seit fünfzehn Jahren ersuchen die Tessiner Parlamentarier in diesem Haus um die Umsetzung von



flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Die Türen waren immer zu. Es kostet, und es verursacht nur Bürokratie, waren die Antworten. Aber es ist klar: Keine flankierende Massnahme ist gratis. Am 9. Februar 2014 ist der Entscheid des Volks gefallen, und jetzt stellen wir fest, dass der Erhalt der Bilateralen trotzdem einen Preis hat. Wir müssen uns dessen bewusst sein.

Wie mit dem Präsidenten vereinbart, begründe ich zwei Anträge bereits jetzt: Mit meinem Antrag zu Artikel 17c Absatz 2 möchte ich den Antrag der Minderheit I ergänzen. Die Festlegung der Schwellenwerte, bei deren Überschreitung eine Stellenmeldepflicht eingeführt wird, erfolgt gemäss Minderheit I unter Berücksichtigung der Zuwanderung in die Schweiz einschliesslich der erstmals erteilten Grenzgängerbewilligungen. Es würden also nur die Bewilligungen G berücksichtigt. Es ist aber wichtig, auch die Aufenthaltsbewilligungen, die Bewilligungen B, zu berücksichtigen. Es gibt nicht nur die Grenzgänger. Wenn wir nur deren Bewilligungen berücksichtigen würden, wäre die unvermeidliche Konsequenz wahrscheinlich eine steigende Nachfrage nach Bewilligungen B, sodass die Stellenmeldepflicht umgangen würde. Im Kanton Tessin betrug die Zahl der erstmals erteilten B-Bewilligungen in den letzten drei Jahren drei Viertel der Zahl der erstmals erteilten G-Bewilligungen. Die Grenzgängerbewilligungen sind sehr zahlreich. Der Arbeitsmarkt des Kantons Tessin ist von Grenzgängern geprägt, das wissen wir. Eine Einschränkung, die nur diese Bewilligungen betrifft, könnte keine Auswirkung auf das System haben, weil sie einfach unvollständig ist – dies mit den bereits erwähnten Konsequenzen.

Zu meinem Antrag zu Artikel 17c Absatz 8: Mit diesem Antrag bitte ich um die Streichung des Satzes betreffend die abgelaufenen Kurzarbeitsverhältnisse. Die Erneuerung dieser abgelaufenen Kurzarbeitsverhältnisse wird von der Stellenmeldepflicht ausgenommen. Damit wäre es konsequenterweise sehr interessant, in einem Kontext mit Arbeitsmarktverzerrungen Kurzarbeitsverhältnisse abzuschliessen. Das wäre sicher profitabel. Eine Zunahme solcher Verträge wäre somit unvermeidlich. Sie würden keinen administrativen Aufwand und keine so hohen Kosten wie ein Dauerarbeitsverhältnis verursachen. Mit der Streichung der abgelaufenen Kurzarbeitsverhältnisse wäre die Schaffung von unsicheren Arbeitsverhältnissen, die besonders im Südtessin leider bereits Realität sind, die Regel und würde sicher nur noch Probleme verursachen.

**Minder** Thomas (V, SH): Dass sich die Schweiz vertragstreu verhalten muss, ist klar. Doch dies darf nicht dazu führen, dass die direkte Demokratie, welche für uns alle so wichtig ist und einen hohen Stellenwert hat, zu Makulatur wird. Dies ist nun aber der Fall. Wir tragen sie geradezu zu Grabe, wenn wir hier dem Konzept Müller Philipp oder dem Konzept Bischof folgen. Diese beiden Varianten und auch die nationalrätliche Version sind meilenweit vom Verfassungstext entfernt. Noch nie in der Geschichte der direkten Demokratie – übrigens feiert die Volksinitiative in diesem Jahr den 125. Geburtstag – wurde ein Volksbegehren so weit weg vom Verfassungstext umgesetzt. Eigentlich darf man gar nicht von Umsetzung sprechen. Das hat null und gar nichts mit einer Umsetzung zu tun.

Die Konsequenzen sind absehbar, da muss man kein Prophet sein. Die Politverdrossenheit wird zunehmen, noch extremere, noch mehr ausformulierte Volksinitiativtexte werden eingereicht werden. Die Bevölkerung sagt sich: "Da können wir gut überschiessen, die in Bern verwässern das ja so oder so noch." Noch mehr Durchsetzungs-Initiativen werden lanciert.

Wenn diese Staatsverträge und allen voran das Personenfreizügigkeitsabkommen faktisch unkündbar wären, warum wurden sie dann nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt? Ich habe bei der ganzen Diskussion in der Kommission den Eindruck bekommen, dass die Personenfreizügigkeit geradezu heiliggesprochen wird. Wenn sie so matchentscheidend und lebenswichtig für die Schweiz wäre, warum hat dann noch niemand den Mut gehabt, sie auf die ganze Welt auszudehnen? Die Schweiz ist derart attraktiv und gut aufgestellt, dass sie keine Personenfreizügigkeit braucht. Die Fachkräfte melden sich von selbst, Nichterwerbstätige kommen von selbst. Die Verträge der Bilateralen I sind nicht einmal Bestandteil der Bundesverfassung. Da kann man mir im Dauerchor sagen, wir hätten schon fünfmal darüber abgestimmt – sie stehen auch nach fünf Abstimmungen immer noch nicht in der Bundesverfassung. Sie haben noch nie die Hürde des doppelten Ja genommen. Die Masseneinwanderungs-Initiative aber hat die viel höhere Hürde des doppelten Ja bereits übersprungen.

Ganz klar müsste diese Initiative also der Beachtung der völkerrechtlichen Verträge vorgezogen werden. Die Masseneinwanderungs-Initiative ist gegenüber den Bilateralen Lex posterior, späteres Recht, und Lex superior, übergeordnetes Recht, zugleich. Sie wurde Jahre später angenommen als die Bilateralen, und sie stellt in der Verfassung höherrangiges Recht dar. Nur schon aufgrund dieser simplen Kollisionsregel muss die Masseneinwanderungs-Initiative vorgezogen werden. Die Nichtrespektierung des Initiativtextes hat einen präjudiziellen Charakter und wird uns früher oder später einholen. Die SVP wird sich alsdann bei der nächsten Volksinitiative, welche ihr nicht gefällt und ebenfalls die völkerrechtlichen Verträge tangiert, auf die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative berufen.



Leider machen wir oder einige von uns hier bei dieser Umsetzung die Rechnung ohne den Wirt. Bei Volksinitiativen ist das Volk der Wirt. Sie vergessen buchstäblich das Volk. Ich habe es angetönt: Das Volk wird zu gegebener Zeit seine Meinung zu dieser verfassungswidrigen Umsetzung kundtun, allerspätestens bei den nächsten Wahlen. Das Volk will eine Reduktion der Zuwanderung und will diese wieder selbst steuern. Nicht nur steht es so in der Bundesverfassung, die starken Migrationsströme auch in den kommenden Jahren rufen geradezu dazu auf. Allerspätestens wenn Kosovo, Serbien, die Türkei, Montenegro, Mazedonien – alles offizielle Beitrittskandidaten – Mitglieder der EU sind, wird der Bürger nicht mehr mitmachen und die Personenfreizügigkeit ohnehin

AB 2016 S 928 / BO 2016 E 928

stoppen. Nur ein paar Träumer glauben, die Personenfreizügigkeit sei grenzenlos und könne bedingungslos so weitergeführt werden wie jetzt. Es ist eine reine Frage der Zeit, bis die Freizügigkeitsbefürworter realisieren, dass eine freie Zuwanderung in unser kleines Land langfristig mehr negative als positive Folgen hat.

Weder die Variante Müller Philipp noch die Variante Bischof enthält die so dringende Steuerung der Zuwanderung. Nichts dergleichen, nichts von Steuerung und Reduktion ist da im Gesetzestext drin. Die Bundesverfassung spricht von Höchstzahlen, Kontingenzen, Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer und Selbstbestimmung, Sie haben es gehört. Man ignoriert den Bürgerwillen total.

Als KMU- und Wirtschaftsvertreter weiß ich, wie die KMU und die Wirtschaft ihr Personal rekrutieren. Es grenzt schon fast an Aberglauben, wenn man meint, mit einem Meldezwang gegenüber dem RAV, einem Bewerbungsgesprächzwang, einem Absagezwang würden Firmen keinen oder weniger Ausländer anstellen. Unternehmen haben eine ganz andere Zielsetzung als die Politik: Firmen müssen Gewinn machen, um zu überleben, und Personalkosten sind nun mal gewinnrelevant. Wenn sie einen guten Mitarbeiter im Ausland finden, welcher billiger ist als der vom RAV vorgeschlagene, so wird dieser eingestellt – so einfach ist das! Und weil das Unternehmen mit den Modellen Müller Philipp und Bischof nicht gezwungen wird, inländisch zu rekrutieren, wird sich ein Unternehmen nach wie vor europaweit umsehen und europaweit rekrutieren.

Die grossen, international tätigen Unternehmen rekrutieren bereits heute im Ausland. Sie rekrutieren, gerade für offene Stellen im Inland, problemlos im Ausland, lassen diese Leute zuerst eine gewisse Zeit bei einer Tochter im Ausland arbeiten und verschieben sie dann später firmenintern in die Schweiz, am RAV und an dem ganzen Zwang und der ganzen Bürokratie vorbei. Womöglich melden sie die offene Stelle nicht einmal beim RAV, denn sie begründen ihr Vorgehen damit, dass die Stelle fürs Ausland gedacht gewesen sei und man den Mitarbeiter erst später in die Schweiz transferiert habe.

Man kann es bei dieser Debatte nicht genug unterstreichen – und das ist eine schlimme Nachricht für alle 200 000 Erwerbslosen -: Die Modelle Müller Philipp und Bischof werden keinen einzigen Arbeitslosen oder kaum einen Arbeitslosen weniger hervorbringen, obwohl die Bundesverfassung dies explizit verlangt. Es braucht gar keine Volksinitiative, um die beiden Modelle Müller Philipp und Bischof anzuwenden, das ginge auch ohne Volksinitiative schon jetzt. Das Einzige, was ändert, ist die Installation eines Bürokratiemonsters aufseiten der RAV und aufseiten der Unternehmungen. Weil die Firmen so oder so frei sind, am Schluss einzustellen, wen immer sie wollen, kann man getrost behaupten: ausser Spesen nichts gewesen.

Dem Volk vorzugaukeln, diese Modelle enthielten einen Inländervorrang – es wird fast schon zum Schlagwort, dieses Wort "Inländervorrang" –, ist absurd. Nur bei einem Rekrutierungszwang darf man von einem Inländervorrang sprechen, aber sicher nicht bei einem bürokratischen Zwang, wie es die Modelle Müller Philipp und Bischof wollen. Ein Arbeitslosenvorrang – das ist eigentlich das Schlagwort, ein Arbeitslosenvorrang –, wie ich ihn eigentlich möchte und definiere, müsste einen Zwang bei der Wirtschaft, bei den Firmen beinhalten: einen Zwang, bei welchem die Bundesversammlung, allenfalls der Bundesrat den Schwellenwert für diese Berufsgruppen definiert und damit festlegt, ab welcher Arbeitslosenquote eine Branche wieder im Ausland rekrutieren dürfte – aber dann weltweit und nicht nur in der EU. Nur wenn eine Berufsgruppe eine sehr tiefe Arbeitslosenquote aufwiese, dürften die Unternehmungen wieder im Ausland auf Personalsuche gehen, und nicht vorher. Meine Idee hat in der Kommission leider keine Mehrheit gefunden, obwohl sie goldrichtig, bürokratiefrei, hochtransparent und für alle verständlich wäre.

Zudem möchte ich alle Nichtkommissionsmitglieder auf einen weiteren groben Fauxpas der beiden Modelle Müller Philipp und Bischof hinweisen, Kollege Föhn hat es angetönt: Wird einer der 340 000 Grenzgänger arbeitslos, so kann er sich ganz einfach und legal beim RAV melden, und er wird mit den Modellen Müller Philipp und Bischof zum Inländer.

Alle diese Tatsachen sollten eigentlich genügen, um die beiden Modelle zum Absturz zu bringen. Sie gaukeln den Arbeitslosen, den Erwerbslosen, den Firmen, den Bürgern Falsches vor. Ich habe in der Kommission die beiden Urheber, Herrn Philipp Müller und Herrn Bischof, gefragt, was passiert, wenn nach einem Jahr oder



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2016 • Dritte Sitzung • 30.11.16 • 08h15 • 16.027  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2016 • Troisième séance • 30.11.16 • 08h15 • 16.027



vielleicht nach zwei Jahren weder die Zuwanderung noch die Anzahl Erwerbslose mit ihrem Modell reduziert wird. Auf eine Antwort warte ich noch immer.

Folgen Sie den Modellen Müller Philipp und Bischof, so kommt das einer "Mit dem Kopf durch die Wand"-Taktik gleich. Warum? Weil diese Modelle bewiesenermassen nicht funktionieren. In Luxemburg wird das Modell Müller Philipp bereits angewandt. Es funktioniert nicht. Belgien, Rumänien, die Slowakei haben es sogar bereits wieder abgeschafft. Nicht nur halten sich die Firmen nicht an die Meldepflicht, die Arbeitslosigkeit liegt dort, in Luxemburg, bei 6,4 Prozent und die Zuwanderung bei 2,8 Prozent. Luxemburg kann in vielerlei Hinsicht sehr wohl mit der Schweiz verglichen werden. Die Arbeitslosenquote und die Zuwanderung sind in Luxemburg also doppelt so hoch wie in der Schweiz. Das Luxemburger Modell kennt übrigens wie das Modell Müller Philipp den Bussenzwang auch, trotzdem sind die Arbeitslosigkeit und die Zuwanderung in Luxemburg immer noch hoch. In Luxemburg wächst die Anzahl Grenzgänger schneller als die Anzahl inländischer Arbeitnehmer. So mit ist es offensichtlich, dass der Stellenzwang keine Auswirkungen auf die Zuwanderung hat. Auch in der kleinen Schweiz, absolut vergleichbar mit dem Land Luxemburg, erfolgt so die Zuwanderung einfach über die Grenzgänger – Paradebeispiele sind Tessin und Genf.

Zu guter Letzt möchte ich darauf hinweisen, dass unsere Kantone – wir sind ja die Standesvertreter – die Weichspülvarianten Müller Philipp und Bischof mehrheitlich ablehnen. Die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren befürchtet nicht nur ein Bürokratiemonster und steigende RAV-Kosten, sondern auch eine Flut von Rechtsverfahren, da bei einer Nichtberücksichtigung eine Begründung der Ablehnung vor Gericht eintragbar sei. Das sind die Äusserungen der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. Das RAV sei von Gesetzes wegen verpflichtet, sagen sie, die Begründungen der Firmen zu prüfen.

Weil der Kanton Schaffhausen die Masseneinwanderungs-Initiative klar angenommen hat und ich die Bundesverfassung voll und ganz respektiere, unterstütze ich das Modell Föhn. Kollege Föhn, Sie sind also nicht alleine.

**Engler Stefan (C, GR):** Die am meisten kritisierten Schwierigkeiten aus der Einwanderung ergeben sich bekanntlich auf dem Arbeitsmarkt und bei den Sozialleistungen. Also haben die Massnahmen zur Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung auch dort anzusetzen, wo der Problemdruck am höchsten ist. Mittlerweile hat sich auch gezeigt, dass nicht nur Arbeitskräfte auf mittlerem und hohem Qualifikationsniveau zuwandern. Nebst den sich aus der Freizügigkeit ergebenden Chancen für unsere Volkswirtschaft und für unseren Wohlstand gilt es auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Arbeitskräfte aus dem EU-Raum inländische Arbeitnehmende verdrängen. Die neueste Studie des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, in der "NZZ" von gestern nachzulesen, lässt den Schluss zu, dass der weitaus grösste Teil der Arbeitsmigration in die Schweiz den inländischen Arbeitsmarkt konkurrenziert. Die Angst also von vielen, den Arbeitsplatz zu verlieren, sollten wir ernst genug nehmen.

Ich halte es aber für richtig, wenn wir zur Problemlösung auf ein dreistufiges Modell zurückgreifen. In der ersten Stufe geht es um verstärkte und überwachte Massnahmen, um das inländische Potenzial an Arbeitskräften auszuschöpfen, etwa durch die Förderung der Bildung und der beruflichen Weiterbildung in den Mangelberufen. Es geht aber auch um die Förderung von Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und um die höhere Aufmerksamkeit für das spezifische Problem älterer Arbeitnehmender. In der zweiten Stufe geht es dann um Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt

AB 2016 S 929 / BO 2016 E 929

wie die Meldepflicht für offene Stellen. Die Voraussetzungen an die Massnahmen dieser beiden ersten Stufen sollten vor allem zwei Bedingungen erfüllen: Sie sollen das Personenfreizügigkeitsabkommen nicht ritzen und müssen wirtschafts- und ordnungspolitisch sinnvoll sein und eine wenn auch nur minimale Wirkung versprechen. So gilt es, einen Weg zu finden, mit dem am Prinzip der Personenfreizügigkeit festgehalten werden kann, gleichzeitig aber in der dritten Stufe ein Schutzmechanismus vorgesehen wird, der in aussergewöhnlichen Situationen aktiviert werden kann. Darin liegt gerade der Charme der Variante der Minderheit I.

Wir vergessen gerne, dass wir auf der Fahne auch noch ein bundesrätliches Modell haben. Bei diesem Modell, auf das sich die Variante der Minderheit I (Bischof) weitestgehend abstützt, geht es um Schwellenwerte, Indikatoren oder Abhilfemaßnahmen. Wann eine aussergewöhnliche Situation eintritt und aussergewöhnliche Massnahmen erforderlich sind, hängt davon ab, wie wir die Schwellenwerte definieren und auf welche Indikatoren wir abstellen. An sich müssten diese Indikatoren in der politischen Diskussion eine weit grössere Beachtung finden als etwa die Sorge, wie die EU nur schon auf die Ankündigung möglicher Beschränkungsmaßnahmen reagieren könnte. Es ist, wenn es dazu kommt, Aufgabe der Diplomatie, unseren Standpunkt gegenüber den Vertragsparteien zu erklären und die vertraglichen und politischen Möglichkeiten der Schlich-



tung von Konflikten zum Vorteil der Schweiz zu nutzen. Die Schweiz muss von der EU-Verwaltung und den europäischen Ländern nicht geliebt werden. Es genügt, wenn man uns achtet.

Zu den von Kollege Philipp Müller beanstandeten Schwellenwerten: Ja, diese sollen leicht und objektiv bestimmbar sein. Unser Vorschlag besteht darin, die Entwicklung der Löhne und der Arbeitslosigkeit in den Kantonen und in den Berufsgruppen, aber auch die Einwanderung als Kriterien zu verwenden. Alle drei Kriterien sind relevant, für alle gibt es bereits Statistiken, alle drei sind objektiv und nachvollziehbar. Der Schwellenwert würde immer dann als überschritten betrachtet, wenn er klar über dem Durchschnitt des Kriteriums liegt. Es wären also nur jene Regionen und Berufsgruppen oder Berufstätigkeiten von Abhilfemaßnahmen betroffen, die im Vergleich zu anderen Schweizer Regionen überdurchschnittlich negative Entwicklungen hätten. Dies würde es erlauben, auch gegenüber der EU zu argumentieren, dass die Massnahmen im Zusammenhang mit dem Inländervorrang zielgerichtet und nicht flächendeckend seien.

Von der Meldepflicht für offene Stellen erwarte ich ehrlich gesagt nicht wirklich erhebliche Effekte. Deshalb muss die Meldepflicht so angelegt sein, dass sie einen minimalen Anreiz dafür schafft, dass Arbeitgeber die Einstellung von Inländern bevorzugen, gleichzeitig aber der Aufwand für die Unternehmungen und die Arbeitssämler gerechtfertigt werden kann. Das spricht dafür, das Meldeverfahren zielgerichtet, schlank, problem-, berufsgruppen- und gebietsbezogen sowie zeitlich beschränkt nur dort hochzufahren, wo die Einwanderung auch wirklich Probleme schafft. Dabei müssen wir auf kantonaler Ebene die Anforderungen an das Meldeverfahren oder die Schutzklausel weniger restriktiv anwenden, als wenn die Massnahmen im Zusammenhang mit dem Inländervorrang für das ganze Land verhängt würden.

Eine auf die Kantone fokussierte Umsetzung liesse es außerdem zu, dass vom Inländervorrang einzig jene Kantone betroffen wären, die im Vergleich mit den anderen Kantonen eine überdurchschnittliche Migration aufweisen und die überdurchschnittliche Schwierigkeiten in den Bereichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit oder Löhne haben. Diese Indikatoren liessen sich erweitern, etwa mit der Gesamtsumme der an Ausländer ausgerichteten Sozialhilfe oder mit dem Grad der Arbeitslosigkeit von über 50-Jährigen.

Ein Wort noch zu den Vorbehalten betreffend Abhilfemaßnahmen – ohne dass ich das Konzept nochmals erläutern würde, der Sprecher der Minderheit I hat das bereits ausführlich gemacht -: Der Nationalrat und die Minderheit I sehen im Gegensatz zur Mehrheit unserer Kommission solche Abhilfemaßnahmen für aussergewöhnliche Situationen vor, den Nationalrat hat dann aber der Mut zu einer konsequenten Anwendung verlassen, als er bereit war, dann von den Abhilfemaßnahmen Abstand zu nehmen, wenn der Gemischte Ausschuss solche ablehnen würde. Das hiesse nichts anderes, als sich einem Veto zu beugen, und zwar nicht einem Veto der EU-Politik, sondern hier sogar einem Veto der EU-Verwaltung.

An derselben Krankheit leidet die Notausgangsbestimmung der Kommissionsmehrheit in Artikel 21a Absatz 8, wenn sie nämlich die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz als Grundvoraussetzung für zusätzliche Massnahmen vorschreibt. Jede ausserordentliche Massnahme, die gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 des Freizügigkeitsabkommens von unserem Land beschlossen wird, widerspricht an und für sich den völkerrechtlichen Verträgen. Also müsste man nach der Lesart der Kommissionsmehrheit auf solche Massnahmen verzichten. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Bestimmung als gleich untauglich wie die Fassung des Nationalrates.

Abschliessend: Wir haben darüber zu entscheiden, ob wir als Gesetzgeber vom Wortlaut und von der Intention der Verfassungsbestimmung so weit abweichen wollen, dass wir als Folge davon gezwungen werden, später die Verfassung anzupassen, oder ob wir einen Weg wählen, der es uns ermöglicht, die Gesetzgebung so weit wie möglich mit der Verfassungsbestimmung in Einklang zu bringen. Mit der Wahl des Konzepts der Minderheit I erfüllen wir diese Vorgabe am besten, weil dieses Konzept nicht nur arbeitsmarktliche Massnahmen vorsieht, sondern auch die Entwicklung der Zuwanderung im Auge behält. Wenn Herr Kollege Föhn und auch Herr Kollege Minder unsere Verantwortung gegenüber der Verfassung betonen, so frage ich sie: Ist es nicht auch Ausdruck einer Gesamtverantwortung, der Bevölkerung zu sagen, dass beides gleichzeitig nicht zu haben ist? Eine wortgetreue Umsetzung der Verfassungsbestimmung und gleichzeitig das Freizügigkeitsabkommen und die bilateralen Verträge zu erhalten, das ist nicht zu haben. Konsequenterweise müssten die Vertreter der Minderheit II (Föhn) die Kündigung der bilateralen Verträge und mit eingeschlossen des Freizügigkeitsabkommens in Kauf nehmen oder sogar noch gleichzeitig verlangen. Die Verfassungsbestimmung geht aber nicht so weit, die Kündigung dieser Verträge direkt in Kauf nehmen zu wollen.

Mit meinem Antrag zu Artikel 17c Absatz 7 in der Version der Minderheit I will ich Sie dafür gewinnen, die Meldepflicht von administrativem Ballast zu befreien. Sowohl die Pflicht, Bewerbungsgespräche führen zu müssen, als auch die Pflicht, den Wahlentscheid zu begründen, sind Auflagen, die in einem krassen Missverhältnis zum erwarteten Nutzen stehen, solange für die Firmen – da hat Kollege Minder Recht – keine Anstellungspflicht besteht, was aber niemand wirklich will. Ob die Firma einen oder mehrere vom Arbeitsamt zurückgemeldete



Bewerber zu einem Gespräch einlädt, soll der Firma überlassen sein. Ich verspreche mir von der Freiwilligkeit mehr als von einer verordneten Pflichtübung, die das Verhältnis zwischen Arbeitsamt und Firmen zum Nachteil der Stellensuchenden auf Dauer sogar noch belasten könnte. Mir scheint es deshalb erfolgversprechend zu sein, durch eine vertrauensvolle, nicht auf Zwang beruhende Zusammenarbeit die Sensibilität der Unternehmungen für die Einstellung von Inländern auf lange Sicht zu erhöhen. Dass die öffentliche Hand – es wurde das Beispiel des Kantons Genf genannt – dabei mit gutem Beispiel vorangehen soll und dort, wo kein Fachkräftemangel besteht, Inländern den Vorzug gibt, das würde ich an und für sich erwarten; dafür sollte keine Meldepflicht vonnöten sein.

Somit ersuche ich Sie, im Modell der Minderheit I (Bischof) zwar die Melde- und Zuweisungspflicht unter den genannten Voraussetzungen vorzusehen, auf ein obligatorisches Bewerbungsgespräch und auf die nichtjustizialen Begründungen einer Ablehnung aber zu verzichten.

Ich bin überzeugt davon, dass das von der Minderheit I gewählte Modell ein guter Mittelweg ist, um die Anforderungen, die die Verfassung stellt – die Zuwanderung steuern zu können –, zu erfüllen, indem in aussergewöhnlichen Situationen entsprechende Abhilfemaßnahmen getroffen werden können. Wenn wir von Abhilfemaßnahmen sprechen, sprechen wir letztlich von Höchstzahlen. Abhilfemaßnahmen

AB 2016 S 930 / BO 2016 E 930

sind als solche auch nicht ein neues Thema. Das Thema kannte man bereits im Rahmen der EU-Osterweiterung und der flankierenden Massnahmen Anfang der 2000er Jahre. Auch da war von Inländervorrang und von befristeten Zulassungsbeschränkungen die Rede. Wir erfinden also an sich nichts Neues. Es wäre unklug von uns, auf diese Möglichkeit zu verzichten, zumal uns das Freizügigkeitsabkommen selber in Artikel 14 Absatz 2 gestattet, für Situationen, in denen es zu sozialen Verwerfungen und zu Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt kommt, auch abkommenswidrige Massnahmen in Aussicht zu nehmen.

**Hegglin Peter (C, ZG):** Die Schweiz war in der Vergangenheit wirtschaftlich sehr erfolgreich. Verschiedene Wachstumsfaktoren trugen und tragen zum wirtschaftlichen Erfolg bei, unter anderem gute Infrastrukturen, ein leistungsfähiges Bildungssystem, Sicherheit, ausgebauten Sozialsysteme, die Verfügbarkeit von Fachkräften und hochqualifizierten Mitarbeitern, aber sicher auch gute Handelsbeziehungen mit Partnerländern und sicher auch die bilateralen Verträge mit der EU. Hohe Zuwanderungsraten stimulieren die Wirtschaft zusätzlich und lösen Wachstum aus. Weiter können zuziehende Fachkräfte einen Beitrag zur Abfederung der durch die Demografie ausgelösten Probleme leisten. Zuziehende ausländische Fachkräfte haben sicher mitgeholfen, die Schweiz zu dem zu machen, was sie heute ist.

Nur positive Aspekte also, könnte man meinen – eben nicht: Mit der Annahme der Volksinitiative "gegen Masseneinwanderung" hat das Volk seine Bedenken formuliert. Über diese Initiative hat uns das Stimmvolk den Auftrag gegeben, die Zuwanderung strenger zu regeln, politisch zu regeln, und uns nicht einfach an den Bedürfnissen der Wirtschaft zu orientieren. Hohe, zu hohe Zuwanderungsraten haben beim Volk anscheinend einen Nerv getroffen und Unbehagen ausgelöst. Dieses Unbehagen dürfte verschiedene Ursachen haben: eine Übernutzung der Infrastrukturen, die zu einem Dichtestress führt, die Angst, unsere Sozialsysteme würden überstrapaziert und ausgenutzt, die Befürchtung eines tieferen Sicherheitsstandards und die Annahme, unser Land könnte die hohe Anzahl Zuziehender nicht integrieren, was zu einem Werteverlust oder zu Parallelgesellschaften führen könnte usw.

Ich möchte nicht weiter gehen, sondern Ihnen empfehlen, den Hinweis des Volkes auch als Auftrag zu verstehen. Wir haben in der Schweiz ja die Chance, solche Themen frühzeitig in den politischen Prozess aufzunehmen und sachpolitisch anzugehen. Die Bundesverfassung fordert jetzt in Artikel 121a ein neues Zulassungssystem für alle Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere Höchstzahlen und Kontingente. Bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente für die Zulassung von erwerbstätigen Personen ist ein arbeitsmarktlicher Vorrang für Inländerinnen und Inländer zu berücksichtigen.

Die Annahme dieser Initiative stellt uns vor neue Tatsachen. Man kann aber jetzt, glaube ich, nicht so tun, als ob es den Beschluss nicht gäbe. Es gilt, ihn zu respektieren und in die Überlegungen einzubeziehen. Trotzdem soll die Schweiz ein verlässlicher Vertragspartner bleiben und die bilateralen Verträge ebenso respektieren wie das Freizügigkeitsabkommen. Es ist fast eine Quadratur des Kreises. Zudem soll diese Herausforderung mit Regelungen, die möglichst wenig bürokratischen Aufwand verursachen, zu meistern sein. Wir wollen keinen nur Bürokratie verursachenden Mehraufwand, der zudem vor allem bei den RAV und bei den Arbeitgebern anfallen würde.

Mit der Variante light, der Variante Bischof, werden wir den beiden Anliegen am ehesten gerecht. Ich meine, bei der Variante light sei auch dem Einzelantrag Engler zuzustimmen. Wir sehen nur ein Meldeverfahren vor,



keine Verpflichtung für Vorstellungsrunden mit einer Begründungspflicht bei einer Ablehnung und mit Sanktionsmöglichkeiten. Zudem sind unsere Massnahmen noch auf Berufsgruppen und Regionen eingrenzbar. Diese Massnahmen sollen auch erst dann zur Anwendung kommen, wenn der Schwellenwert und die Höchstzahlen überschritten sind. Diese sind im Modell der Minderheit I enthalten, anders, als es die Kollegen Minder und Föhn vorhin ausgeführt haben.

Sollte dies nicht reichen, dann kommt eben Artikel 17d zur Anwendung, der Artikel mit den Abhilfemassnahmen. Damit kommen wir der Forderung nach einer verstärkten eigenständigen Steuerung der Zuwanderung nach, einer Steuerung bei besonderen Verhältnissen. Mit "besonderen Verhältnissen" meinen wir das Überschreiten des Schwellenwertes, den der Bundesrat noch festzulegen hat. Niemand hat bis heute die Höhe eines solchen Schwellenwertes beziffert, auch die Initianten nicht. Im Modell Bischof ist aber eine Formulierung eingefügt, mit der versucht wird, diesen Schwellenwert und diese Höchstzahlen zu bestimmen.

Wir führen diese Massnahmen aber auch noch nicht ein. Wir sehen nur die entsprechende Möglichkeit vor. Wir schaffen Voraussetzungen, dass die entsprechenden Kompetenzen definiert sind und das Vorgehen festgelegt ist. Dabei haben wir uns eng am Freizügigkeitsabkommen (FZA) orientiert. Das Freizügigkeitsabkommen ist diesbezüglich auch geschickt ausformuliert, nämlich für den Fall, dass es unliebsame Entwicklungen gibt. Deshalb gibt es für die Vertragspartner gemäss Artikel 17 des entsprechenden Abkommens eine Informationspflicht. Dort ist definiert: "Sobald eine Vertragspartei das Verfahren zur Annahme eines Entwurfs zur Änderung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften einleitet oder eine Änderung in der Rechtsprechung der Instanzen, deren Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, in einem unter dieses Abkommen fallenden Bereich eintritt, unterrichtet die betroffene Vertragspartei die andere Vertragspartei im Rahmen des Gemischten Ausschusses hiervon." Unsere Diplomaten und die Vertreter des Bundes haben dies auch so gelebt; ich unterstütze dies. Darum wurde Brüssel über die Verfassungsänderung und unsere Gesetzgebungsarbeiten informiert. Ich habe die Konsultationen in Brüssel auch unter diesem Aspekt verstanden.

Man hat aber auch angenommen, dass es unterschiedliche Meinungen geben kann. In Artikel 19 ist das Verfahren für die Streitbeilegung definiert, wonach die Vertragsparteien den Gemischten Ausschuss anrufen, damit sich dieser mit allen möglichen und unmöglichen Formen der Auslegung des Abkommens befasst.

Wir gehen aber nicht so weit, dass wir von vornherein FZA-widrig sein wollen. Deshalb wählten wir auch die gleichen Formulierungen, wie sie im Vertragswerk bereits enthalten sind. Artikel 14 Absatz 2 lautet nämlich: "Bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen tritt der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei zusammen, um geeignete Abhilfemassnahmen zu prüfen. Der Gemischte Ausschuss kann innerhalb von 60 Tagen nach dem Antrag über die zu ergreifenden Massnahmen beschliessen. Diese Frist kann der Gemischte Ausschuss verlängern. Diese Massnahmen sind in Umfang und Dauer auf das zur Abhilfe erforderliche Mindestmass zu beschränken. Es sind solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren dieses Abkommens so wenig wie möglich beeinträchtigen." Man hat damals also schon angenommen, dass es entsprechende Massnahmen geben könnte. Und die genau gleichen Formulierungen finden Sie jetzt im Vorschlag aus der CVP, im Antrag der Minderheit I zu Artikel 17d, wieder, wonach wir die Abhilfemassnahmen bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen ergreifen wollen.

Der Nationalrat ging hier von einer falschen Annahme aus. Der Gemischte Ausschuss kann nicht FZA-widrige Massnahmen beschliessen. Für uns ist Artikel 17d auch die Ultima Ratio: Erst wenn die Zuwanderungssteuerung mit der Meldepflicht nicht greift, soll das Instrument der Abhilfemassnahmen greifen. Ich bin überzeugt, dass wir mit der Aufnahme dieses Beschlusses ins Gesetz noch nicht FZA-widrig sind. FZA-widrig würden wir allenfalls erst, wenn man darauf bauend Abhilfemassnahmen beschliessen würde. Dabei sind die Voraussetzungen, wie ich sie vorhin erwähnt habe, sehr einschränkend. Die Massnahmen können also nicht leichtfertig beschlossen werden, sondern es müssen entsprechend schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Probleme bestehen.

AB 2016 S 931 / BO 2016 E 931

Gemäss einem Bericht des Staatssekretariates für Migration ist es zudem nicht zwingend, dass die Massnahmen, die nach unserer Formulierung der Bundesrat ergreifen würde, dem Gemischten Ausschuss quasi zur Annahme zu empfehlen wären. Es wurde auch gesagt, dass es keinen Beschluss des Gemischten Ausschusses geben könnte, wenn die Schweiz dagegen stimmen würde, weil ein Beschluss nur dann gelten würde, wenn er einstimmig erfolgen würde. Es könnte aber natürlich sein, dass die Mehrheit des Gemischten Ausschusses die Beschlüsse des Bundesrates als FZA-widrig beurteilen würde. Das könnte im schlimmsten Fall zu Retorsionsmassnahmen oder gar zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens führen. Weil das schwerwiegend wäre und wir diese Verantwortung nicht allein dem Bundesrat aufbürden möchten – der auch gesagt



hat, dass er diese Verantwortung eigentlich auch nicht tragen möchte –, haben wir die Formulierung so ergänzt, dass der Bundesrat in einem solchen Fall Bericht zu erstatten und einen Antrag an die Bundesversammlung zu stellen hätte. Dann könnte die Bundesversammlung in Kenntnis aller Folgen über das weitere Vorgehen beschliessen, dies erst nach Konsultation der Kantone. Die Bundesversammlung hätte also quasi diese Verantwortung dann zu tragen, wenn man die Massnahmen weiterführen würde und das eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens zur Folge hätte.

Ich glaube, mit unserem Minderheitsantrag wird die Verfassung mehr respektiert, indem wir in Artikel 17d eine Steuerung der Zuwanderung im Falle dieser schwerwiegenden Probleme ermöglichen möchten, ohne dass wir jetzt von vornherein das Freizügigkeitsabkommen infrage stellen möchten. Ich glaube, mit unserem Minderheitsantrag werden wir beiden berechtigten Anliegen am ehesten gerecht.

Ich empfehle Ihnen, der Minderheit I (Bischof) zu folgen.

**Stöckli Hans (S, BE):** Das soeben publizierte Sorgenbarometer der Credit Suisse nennt nach wie vor klar die Arbeitslosigkeit und die Einwanderung als Hauptprobleme unserer Bevölkerung. In diesem Kontext müssen wir heute eine Entscheidung treffen. Wichtig ist aber auch, Herr Föhn, dass das Vertrauen in unser Land und insbesondere in unsere Institutionen gewachsen ist. Wir haben es geschafft: Der Ständerat ist heute das zweitvertrauenswürdige Organ in unserem Staat, hinter dem Bundesgericht, aber noch vor dem Bundesrat. Dementsprechend haben wir eine grosse Verantwortung wahrzunehmen.

Artikel 121a der Bundesverfassung bringt uns tatsächlich in Schwierigkeiten. Wir müssen Feuer und Wasser zusammenfügen. Wir müssen auf der einen Seite die Einwanderung selbst steuern und auf der anderen Seite das Freizügigkeitsabkommen bewahren. Das ist nicht möglich. Wir müssen uns für die eine oder die andere Variante entscheiden. Der Bundesrat hat sich in seinem Entwurf für die Steuerung entschieden, und er hat, Herr Föhn, entsprechende Vorschläge gemacht, die die Initiative umsetzen. Das hat er nach den Wahlen gemacht, am 4. März 2016. Er hat Wort gehalten. Wir wissen, was die Vorschläge bedeuten: Sie würden bedeuten, dass wir die bilateralen Verträge und das Freizügigkeitsabkommen kündigen müssten. Das ist sonnenklar. Das wollen wir nicht, das wollen wir vermeiden.

Der Nationalrat hat aber eine Lösung beschlossen, die etwas kompliziert ist, die flächendeckend angewandt werden sollte. Aber die Stellenmeldepflicht alleine wird kaum Wirkung haben. Es gibt komplizierte Kriterien, die zu erfüllen sind. Der Nationalrat hat durch die Hintertür auch wieder ein Saisonierstatut light eingeführt. Das Schwierigste an seiner Lösung ist, dass er dem Bundesrat eine Blankokompetenzdelegation für Abhilfemaßnahmen erteilt hat. Wir müssen also eine neue Lösung suchen.

Die Minderheit I (Bischof) knüpft an dieses Konzept des Nationalrates an und möchte, wie das vorhin von Herrn Bischof ausgeführt wurde, die Vereinbarkeit der unvereinbaren Elemente erreichen. Das ist, wie wenn Sie Wasser und Feuer zusammenmischen: Dann gibt es Rauch. In diesem Nebel wollen Sie dann versuchen, eine Lösung darzustellen. Wenn es aber nicht einmal der Papst schafft, Wasser und Feuer zusammenzufügen, wie soll das dann ein Bischof können! (*Heiterkeit*) Dementsprechend gilt es zu bedenken, dass diese Lösung verfassungswidrig ist. Das wurde auch in der Kommission festgestellt.

Der Direktor des Bundesamtes für Justiz hat gesagt, dass aus seiner Sicht die Delegationsvorschriften gemäss Artikel 164 der Bundesverfassung im Konzept Nationalrat, aber auch im Konzept der Minderheit I nicht erfüllt seien. Sie geben dem Bundesrat eine Blankovollmacht in einem Bereich, der ungenügend umschrieben ist. Wenn Sie dieses Konzept zu Ende denken, würde das bedeuten, dass der Bundesrat bei den Abhilfemaßnahmen Verordnungen erlassen und diese dann nach Brüssel tragen muss; wenn Brüssel sagt: "Nein, das geht nicht", kommt das Parlament zum Zug. Das ist eine Lösung, die unserem Verfassungsprinzip klar nicht entspricht und dementsprechend auch nicht angestrebt werden kann, weil eben Feuer und Wasser nicht zusammengefügt werden können. Dieses Konzept ist übrigens auch zu kompliziert, mit den drei Stufen, und kann durch das Konzept der Mehrheit durchaus ergänzt oder verbessert werden.

Das Konzept der Mehrheit, welches ich vorbehaltlos unterstütze, knüpft wie die Lösung des Nationalrates bei der verbesserten Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials in unserem Land an. Da muss dann aber auch B gesagt werden. Wir haben das gestern getan und müssen das dann auch bei weiteren Abstimmungen tun. Das ist übrigens einer der wenigen positiven Aspekte, welche uns die Ergänzung der Verfassung mit Artikel 121a gebracht hat. Dann kommen die beiden nächsten Stufen. Ich denke, diese Lösung ist zielgerichtet, ist wirkungsvoll und verletzt das Freizügigkeitsabkommen nicht. Wir haben uns intensiv mit diesen Fragen auseinandergesetzt und haben die Lösungen, die in verschiedenen EU- und Efta-Staaten gefunden wurden, kombiniert und in dieses Projekt eingebracht.

Das Entscheidende ist, dass wir uns an der Arbeitslosigkeit orientieren, denn das Problem liegt darin, dass es nicht sein darf, dass Ausländer in der Schweiz Arbeit kriegen, solange es in der Schweiz Arbeitslose hat, die



diese Arbeit verrichten können. Das muss das Ziel sein, das muss hier angestrebt werden, und die Mehrheitslösung wird diesem Konzept gerecht.

Aber das ist nur der erste Schritt, denn es ist klar, dass der Verfassungsauftrag in Artikel 121a weiter ginge: Wir müssten die Zuwanderung selbstständig, direkt steuern. Wir sehen mit dem Mehrheitsantrag eine indirekte Steuerung vor. Jetzt hat der Bundesrat zu Recht gesagt, dass er einen direkten Gegenvorschlag zur Rasa-Initiative unterbreiten möchte. Das ist der Weg; wir müssen, sobald die Gesetzgebung für die erste Etappe der Umsetzung von Artikel 121a rechtskräftig geworden ist, sofort die zweite Etappe, nämlich die Anpassung der Verfassung, angehen.

Ich teile die Meinung von verschiedenen eminenten Verfassungsrechtichern, welche klar sagen, dass mit dem Umsetzungsgesetz allein der Verfassungsauftrag nicht erfüllt wäre. Es gibt in der Geschichte unseres Landes keinen derartigen Fall, in dem nur ein kleiner Teil des Verfassungsauftrages erfüllt wurde. Man hat die Mutter-schaftsversicherung erwähnt; dort hat der Gesetzgeber mehrmals versucht, eine Lösung zu finden, und diese wurde dann vom Volk abgelehnt. Das ist nicht vergleichbar mit der Umsetzung von Artikel 121a. Bei der Alpenschutz-Initiative hat man die entsprechenden Beschlüsse gefasst, man war aber auch abhängig vom Erstellen von Infrastrukturen. Auch bei der Zweitwohnungs-Initiative haben wir ein weiter gehendes Umsetzungsgesetz erlassen.

Dementsprechend ist klar, dass wir diesen Verfassungsauftrag etappenweise erfüllen müssen. Wir sind dann eingeladen, in einer Richtungsentscheidung die entsprechenden Beschlüsse zur Anpassung von Artikel 121a unserer Bundesverfassung zu fassen. Deshalb ersuche ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen und dann in einem zweiten Schritt auch einen direkten Gegenvorschlag zur Rasa-Initiative gutzuheissen.

**Cramer** Robert (G, GE): Permettez-moi de commencer cette intervention en citant l'acte II scène 4 de la pièce "Le Bourgeois gentilhomme", de Molière: "Belle Marquise, vos beaux yeux me font mourir d'amour." Ou bien: "D'amour mourir me font, belle Marquise, vos beaux yeux." Ou bien: "Vos yeux

AB 2016 S 932 / BO 2016 E 932

beaux d'amour me font, belle Marquise, mourir." Ou bien: "Mourir vos beaux yeux, belle Marquise, d'amour me font." Ou bien: "Me font vos yeux beaux mourir, belle Marquise, d'amour." Cela ne constitue peut-être pas un commentaire très respectueux de la Constitution, mais j'ai l'impression que nos travaux se résument à des variations plus ou moins réussies autour d'un même thème.

La situation dans laquelle nous nous trouvons, notamment en raison de la procrastination du Conseil fédéral, à qui il a fallu plus de deux ans pour rédiger son message, nous pousse à trouver dans l'urgence une réponse à une alternative qui, en vérité, est extrêmement simple. Soit nous appliquons dans son intégralité l'article 121a de la Constitution fédérale, dont l'élément central, il faut le souligner, constitue tout simplement un retour au système des contingents pour tous les étrangers. Dans ce cas, nous devons adopter une législation contraire aux accords internationaux que nous avons signés, notamment une législation contraire à l'Accord sur la libre circulation des personnes. Il en résulterait une insécurité juridique importante, puisque le Tribunal fédéral pourrait continuer pour sa part à faire prévaloir les accords internationaux sur le droit fédéral. Soit, et c'est le second terme de l'alternative, nous adoptons une législation d'application conforme aux accords internationaux, mais, dans ce cas, nous n'appliquerions que très partiellement, et de façon incomplète, le mandat constitutionnel. Une grande majorité des membres du Parlement, à laquelle je m'associe, privilégie cette seconde possibilité. A partir de là, il reste à trouver le meilleur chemin pour procéder à l'application partielle de l'article 121a de la Constitution.

La proposition que fait la majorité de la commission a été exposée dans ses grandes lignes par le rapporteur. Elle consiste à instaurer un système de lutte contre le chômage qui privilégie l'engagement de personnes inscrites auprès d'un service de l'emploi et, en ce sens, ce dispositif est conforme à l'article 121a, dans la mesure où l'on traite à la fois de la problématique de l'activité lucrative et où l'on pose une sorte de principe de préférence nationale. Dans la mesure où ce système de lutte contre le chômage ne concerne qu'un nombre limité de domaines d'activité – ceux où le chômage est supérieur à la moyenne –, il est beaucoup moins contrariant et beaucoup moins bureaucratique que le système de contingents et de plafonds prévu à l'article 121a. Je tiens à souligner cet élément, parce que certains milieux n'ont pas l'air de réaliser ce qu'impliquerait une véritable application de l'article 121a et un véritable retour aux contingents. C'est là où l'on pourrait réellement parler d'un système bureaucratique totalement envahissant.

La proposition de la minorité I (Bischof) prévoit, elle, un système beaucoup plus complexe, puisqu'il est d'abord fondé sur des contingents, mais ces contingents souffrent de nombreuses dérogations. Puis, si ces contingents ne sont pas respectés, un système d'obligation d'indiquer les postes vacants est instauré. Mais si ce système



s'avère insuffisant, des mesures appropriées peuvent être prises, lesquelles sont soumises à un comité mixte instauré par l'Accord sur la libre circulation des personnes. Comme on le voit, ce système est une variante de celui qui est proposé par la majorité de la commission, mais le problème est que, sur bien des points, sa compatibilité avec l'Accord sur la libre circulation des personnes est douteuse. Donc le système découlant de la proposition de la minorité I (Bischof) a le double inconvénient, d'une part, de ne pas être conforme et de ne pas représenter une mise en oeuvre de l'article 121a de la Constitution et, d'autre part, d'être contestable du point de vue de l'Accord sur la libre circulation des personnes.

C'est donc dire qu'en l'état il faut se rallier à la proposition de la majorité de la commission. Mais, par ailleurs – et j'insiste sur ce point –, quelle que soit la variante choisie, on peut espérer tout au plus qu'elle sera conforme aux accords internationaux auxquels nous avons souscrit. Mais quelle que soit la variante que nous choisirons, elle sera très lacunaire par rapport aux prescriptions de l'article 121a. Il m'apparaît dès lors comme indispensable – et sur ce point je rejoins totalement Monsieur Stöckli – qu'une nouvelle consultation populaire intervienne dans les meilleurs délais pour que le peuple et les cantons puissent indiquer clairement si leur préférence va à une application stricte de l'article 121a ou si leur préférence va au maintien des accords bilatéraux. Le respect de nos institutions et de la volonté populaire exige une telle nouvelle consultation.

Il eût été souhaitable qu'une telle consultation intervienne avant l'échéance du délai de traitement de la disposition constitutionnelle, donc avant l'échéance du délai de trois ans que fixe cette disposition. Le Conseil fédéral porte la lourde responsabilité d'avoir rendu une telle consultation impossible en temps utile. Le traitement de l'initiative populaire "Sortons de l'impasse! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration", dite initiative RASA, et de l'éventuel contre-projet qui pourrait lui être opposé permettra cependant de poser la question de l'application de l'article 121a au peuple et aux cantons, et il faut s'en réjouir.

En l'état, l'acceptation de la proposition de la majorité représente une première étape. Il y a cependant urgence à préparer la deuxième étape: une nouvelle consultation populaire.

**Caroni Andrea (RL, AR):** Ich habe enormes Verständnis, wenn man sich schwertut im Dilemma zwischen der Personenfreizügigkeit und der Bundesverfassung. Nun weiss ich nicht, ob es am Advent liegt, dass selbst ein nicht allzu religiöser Mensch wie ich in diesem Dilemma ausgerechnet die Inspiration in einem Gebet fand, nämlich im bekannten Gelassenheitsgebet. In diesem bittet man ja um die Gelassenheit, die Dinge hinzunehmen, zu akzeptieren, die man nicht so einfach ändern kann, um den Mut, die Dinge zu ändern, die man ändern kann, und noch um die Weisheit, das eine vom anderen zu unterscheiden.

Zuerst kurz zu einem Ding, das man nicht so einfach ändern kann: das Freizügigkeitsabkommen. Der Bundesrat hat sich zwar auftragsgemäß auf seine "Mission impossible" gemacht. Er hat aber anders als Tom Cruise im gleichnamigen Film keinen Erfolg gehabt, und das hat einen einfachen Grund: Man kann Verträge nicht einseitig, nicht alleine neu verhandeln. Entsprechend und auch weil diese Verträge so wichtig sind, hat sich die Mehrheit bei ihrem Konzept als Leitschnur gegeben, genau so weit zu gehen, dass das Abkommen gerade noch haarscharf eingehalten werden kann, und zwar inklusive – das ist noch wichtig zu sagen – Artikel 14 Absatz 2 des Freizügigkeitsabkommens, d. h., dass Massnahmen, die abkommenswidrig sind, der Zustimmung der Gegenseite bedürfen. Man verzichtet hier also auf gar nichts, wie es gesagt worden ist.

Anders das Konzept Föhn, das den Bruch sucht mit dem Freizügigkeitsabkommen. Aber auch das Konzept der Minderheit I (Bischof) zeichnet sich leider dadurch aus, dass es mit dieser Freizügigkeitswidrigkeit flirtet. Es wurde ja von Kollege Engler auch gesagt: Diese Lösung hätte einen gewissen Charme, und dieser Charme wird nun eben eingesetzt für diesen Flirt am Abgrund. Aber das nützt nichts, das schadet nur. Denn entweder bleibt es dann beim tatenlosen Flirt, und dann bleiben einfach Verunsicherungen allerseits zurück. Oder es folgen dem Flirt dann Taten, nämlich FZA-widrige Massnahmen, Höchstzahlen, Kontingente, und dann sind wir vertragsbrüchig.

Das Problem liegt nicht bei Artikel 14 Absatz 2 des Freizügigkeitsabkommens, sondern es liegt dort, wo man darüber hinaus einseitig den Vertrag verletzen würde. Das zitierte Gelassenheitsgebet verlangt aber nicht, dass wir die Dinge, die wir nicht so einfach ändern können, kaputt machen, sondern vielmehr, dass wir uns so weit wie möglich daran orientieren.

Nun komme ich auf der anderen Seite zu etwas, was mir besonders am Herzen liegt, einem Ding, das wir mit dem nötigen Mut aber ändern können: die Verfassung. Vorab, das ist so, das schleckt auch keine Geiss weg: Was immer wir heute beschliessen, es wird den Verfassungsauftrag nicht vollständig umsetzen. Das gilt für das Konzept der Mehrheit, das gilt auch für das Konzept der Minderheit I – in beiden Konzepten hat es keine jährlichen Höchstzahlen und Kontingente drin.

Es gilt aber auch für das Konzept von Kollege Föhn, auch wenn er das vielleicht nicht so gerne hört. Denn die Verfassung verlangt ja Höchstzahlen durch die Bank, für alle Kategorien. Das Konzept Föhn hat aber zahlrei-



che Ausnahmen

AB 2016 S 933 / BO 2016 E 933

und unzählige Schlupflöcher: für Kurzaufenthalter, ausländische Studierende, ausländische Frauen von Schweizern. Das absurdste Schmankerl – Herr Föhn hat es selber offenherzig eingestanden – ist die Lex Liechtenstein. Diese müssen Sie sich kurz auf der Zunge zergehen lassen: Wenn ein deutscher Ingenieur ins Rheintal ziehen will, um dort zu arbeiten, dann würde er nach dem Konzept der Minderheit II (Föhn) unter Höchstzahlen, Kontingente und Inländervorrang fallen. Wenn der gleiche deutsche Ingenieur ins gleiche Rheintaler Dorf ziehen will, aber täglich nach Liechtenstein pendelt, dabei mindestens so viele "ausländermässige" Ressourcen verschwendet, aber die Wertschöpfung in Liechtenstein erbringt, dann würde er eine Ausnahme kriegen – kein Mensch in der Kommission konnte genau verstehen, warum. Aber eines darf niemand sagen: dass dieses Konzept den Verfassungsauftrag umfassend umsetzt – das tut, wie gesagt, keines der vorliegenden Konzepte. Das dürfen wir aber nicht auf die leichte Schulter nehmen.

Nun haben wir aus Wissenschaft und Politik viele Hinweise erhalten, wie man das auf die leichte Schulter nehmen und sagen könnte, das sei ja alles kein Problem. Manche sagen, Völkerrecht gehe eben immer vor. Das ist aber nicht so, denn sonst müsste es in der Verfassung einen Ungültigkeitsgrund geben für alles, was völkerrechtswidrig ist. Eine solche Vorrangregel gibt es nicht.

Andere haben gesagt, kein Problem, zumindest das Freizügigkeitsabkommen gehe immer vor, das habe auch das Bundesgericht so gesagt. Aber das Bundesgericht hat das nur in einem Obiter Dictum einer Abteilung gesagt, und vor allem hat es das nur für sich selber gesagt. Das Bundesgericht hat nur gesagt, dass es als Gericht sich daran halten müsse, es hat nicht uns als Gesetzgeber eine Carte blanche gegeben. Denn das Bundesgericht – wir haben ja keine Verfassungsgerichtsbarkeit – hat hier eine Sonderregel.

Schliesslich wurde noch versucht zu sagen, das sei alles kein Problem mit der Verfassung, weil wir noch die gesamtwirtschaftlichen Interessen in der Verfassung haben. Auch hier, wenn man den Artikel genau liest und ehrlich ist, stellt man fest, dass diese gesamtwirtschaftlichen Interessen nicht auf der gleichen Stufe wie die Zuwanderungssteuerung in der Verfassung stehen. Es heisst zuerst "Steuern", dann heisst es "Steuern mit Kontingenten", und nur bei den Kontingenten für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer heisst es dann noch, dort solle man auf die "gesamtwirtschaftlichen Interessen" schauen. Gemeint war, wie es der Bundesrat damals schrieb, dass eben nicht die am lautesten schreiende Branche alles erhalten soll, sondern dass alle gleichermaßen von diesen Kontingenten profitieren sollen.

Sie sehen also, man kann diese Verfassungsfrage nicht einfach beiseitelegen. Dennoch gibt uns die Verfassung einen Hinweis, dass vielleicht doch nicht alles so in Stein gemeisselt sein muss: In ihrer Übergangsbestimmung zu Artikel 121a sagt sie bekanntlich, man habe drei Jahre Zeit, um neu zu verhandeln. Auch die Initianten schrieben damals, es sei eine "moderate Initiative", sie verlange ja nur die Verhandlung. Nun steht aber nirgendwo, weder in der Verfassung noch in den damaligen Argumentarien, was man denn tun soll, wenn die Verhandlung nicht funktioniert – wir wissen, dass sie nicht funktioniert hat. Nun ist diese Frage eben offen: Muss man jetzt die Verfassung oder die Verträge respektieren? Muss man mit dem Kopf durch die eine oder durch die andere Wand?

Hier hilft nun wieder das Gelassenheitsgebet: Wenn man feststellt, dass man einen Auftrag aus guten Gründen nicht umsetzen will, könnte man Mut fassen und den Auftraggeber fragen, ob er bereit wäre, den Auftrag zu ändern. Daher habe ich in der Kommission auch den Antrag gestellt, dass man gleichzeitig mit dem Gesetz die entsprechende Verfassungsänderung vorlegen solle. Der Antrag wurde abgelehnt, und ich hatte auch ein gewisses Verständnis dafür: Die Zeit wäre enorm knapp gewesen, wir hätten quasi über ein Wochenende eine Vernehmlassung für eine Verfassungsänderung machen müssen. Das liegt daran, dass der Nationalrat leider nicht vorgearbeitet hat. Sonst hätten wir die notwendige Zeit gehabt.

Nachdem die Kommission nun eben aus verständlichen Gründen diese Herkules- und Hauruck-Übung nicht machen wollte bzw. konnte, war es uns auch parlamentsrechtlich verwehrt, dieses Anliegen in den Rat zu tragen. So können wir heute nur über dieses Gesetz befinden. Ich begrüsse es aber, wie auch mein Vorredner, Herr Stöckli, dass immerhin der Bundesrat hier jetzt an den Vorbereitungsarbeiten ist.

Für mich heisst das nun, dass ich keinem Gesetz, was auch immer hier herauskommt, mit grossem Feuer zustimmen kann, weil eben diese Frage noch offen ist. Wir haben noch nicht geändert, was wir dereinst ändern können, aber es bleibt noch möglich. Ich hoffe, dass wir dann auch den Mut dazu haben werden.

Nach dieser übergeordneten Ebene möchte ich ganz kurz auch noch ins Konzept der Mehrheit eintauchen, das für mich unter den gegebenen Umständen das Beste ist. Hierzu nur zwei Punkte:

Erstens wird das Konzept zum Teil angegriffen mit der Aussage, es habe gar nichts mit der Zuwanderung zu tun. Das ist falsch, denn sein Ziel ist es ja genau, inländischen Arbeitslosen dort eine Chance zu geben,



wo sonst zusätzliche Ausländer als Zuwanderer ins Land kämen. Diese Regelung greift nur, wenn jemand die Stelle auch im Ausland ausschreiben will. Die Möglichkeit, dass ein Ausländer in die Schweiz kommt und dann von diesen Fördermassnahmen profitieren will, ist eher theoretisch als real, wie die Praxis schon heute zeigt. Es ist also eine Zuwanderungsregel – einfach eine mit einem besonderen Herzen für inländische Stellensuchende.

Zweitens hat das Konzept der Mehrheit Auswirkungen auf die Wirtschaft. Es wird zum Teil ja fast etwas boshaft unterstellt, es sei ein Bürokratiemonster. Nun, wir haben ja seit zwei Tagen zu meiner grossen Freude wieder einen Bären im Saal, (*der Redner weist auf die Fahne des Kantons Appenzell Innerrhoden in der Saalecke*) und wir wissen von den Bären, dass man sie nicht waschen kann, ohne dass ihr Fell nass wird. Wir führen hier nicht zum Spass Regeln ein, sondern weil wir ja die Verfassung umsetzen wollen. Und es sind neue Pflichten für Unternehmen und Behörden vorgesehen. Auch das schleckt keine Geiss weg.

Aber die Verfassungsbestimmung und das Konzept Föhn haben in ganz anderen Dimensionen Pflichten, Eingriffe und Bürokratie zur Folge. Wir haben von den Zahlen der betroffenen Stellen gehört. Man hätte auch noch Folgendes sagen können: Der ursprüngliche Inländervorrang wäre ein Inländervorrang Hardcore und hätte ganz andere Auswirkungen. Im Vergleich zu diesem alles umschlingenden, verschlingenden Bürokratiemonster, wie es die Verfassung oder die Minderheit II (Föhn) wünschen, ist dieses Konzept der Mehrheit ein süßes kleines Mönsterlein, vor dem sich niemand fürchten muss, das wir im Geiste der Verfassung beschworen haben und das zum Ziel hat, den inländischen Arbeitslosen zu helfen, ohne dass dabei das Freizügigkeitsabkommen verletzt wird.

Ich fasse meine Position in diesem ziemlich schwierigen Geschäft kurz wie folgt zusammen: Das Konzept der Mehrheit hat das Potenzial, die Zuwanderung zu steuern, und zwar auf eine Art und Weise, die für Ämter und Unternehmen, wie ich denke, tragbar ist. Das Ganze ist hart an der Grenze, aber es geht nicht über die Grenze des Freizügigkeitsabkommens hinaus. Ich wünsche uns daher nun die Gelassenheit, das Freizügigkeitsabkommen als dermassen wichtigen und kaum neu auszuhandelnden Vertrag so zu nehmen und zu respektieren. Es bleibt aber dabei, dass alle diese Konzepte halt den Verfassungsauftrag nur teilweise umsetzen. Daher müssen wir den Auftraggeber, Volk und Stände, bei nächster Gelegenheit spätestens fragen, und wir müssen den Mut haben, ihm eine Verfassungsänderung zu unterbreiten, also die Dinge zu ändern, die wir ändern können.

**Lombardi Filippo** (C, TI): Nell'anno del Signore 2000 il 57 per cento dei cittadini del mio cantone, il Ticino, respinse gli accordi bilaterali. In conseguenza di ciò mi permisi di chiedere – ero al mio primo anno in Parlamento – in un'interpellanza al Consiglio federale se non intendeva applicare alcune misure di accompagnamento specifiche per l'unico cantone che aveva, con una maggioranza chiara, respinto ciò che invece il

AB 2016 S 934 / BO 2016 E 934

resto della Svizzera voleva e che noi comprendevamo essere buono per il resto della Svizzera. La risposta del Consiglio federale fu nulla, come spesso succede. Rispose che non era necessario prendere nessuna misura speciale per il Ticino. Ricordo una battuta dell'allora consigliere federale Couchebin che ci disse di non capire le preoccupazioni dei ticinesi e che in fondo Domodossola è più vicina di Briga che non Milano da Lugano – probabilmente le proporzioni demografiche e il mercato del lavoro gli sfuggivano un po'.

Es ist also konsequenterweise keine Überraschung, dass 68 Prozent der Tessiner Stimmbürger am 9. Februar 2014 die Masseneinwanderungs-Initiative angenommen haben. Sie haben dabei eine wichtige Rolle für die Entscheidung auf Bundesebene gespielt. Wenn wir eine konsensfähige Lösung suchen und wenn wir gegen die Ablehnung vorgehen wollen, die im Volk gegen eine gewisse Entwicklung besteht, so müssen wir dort ansetzen, wo das Problem besteht – und das ist wahrscheinlich die Südflanke dieses Landes.

Es ist kein Zufall, dass der Tessiner Regierungsrat Herrn Professor Ambühl beauftragt hat, eine Studie zu machen und Modelle zu erarbeiten, die aufzeigen, wie wir die Problematik lösen könnten, diese Quadratur des Kreises, die bilateralen Verträge und die Personenfreizügigkeit mit Artikel 121a der Bundesverfassung in Einklang zu bringen. Es ist kein Zufall, dass diese Ambühl-Studie eine Entscheidgrundlage für die Kantone war, um eine Lösung zu finden. Es ist kein Zufall, dass der Kanton Tessin in unserer Staatspolitischen Kommission angehört wurde.

Als Tessiner Politiker, der die Interessen und die Sorgen seiner Landsleute zu vertreten hat und gleichzeitig das übergeordnete Wohl des gesamten Landes im Auge haben muss, will ich eine Lösung, die es uns einerseits ermöglicht, die Einwanderung zu steuern und insbesondere den Arbeitsmarkt wieder unter Kontrolle zu bringen, und die es uns andererseits auch ermöglicht, den bilateralen Weg nicht infrage stellen zu müssen. Für mich wie auch für Kollege Abate, der soeben gesprochen hat, ist also die Quadratur des Kreises noch sch-



wieriger als für alle anderen. Deswegen habe ich mich mit Interesse an der Diskussion in der Staatspolitischen Kommission beteiligt.

Ich bin überzeugt, dass wir bis zum 16. Dezember eine Lösung haben werden. Es ist aber insofern ein Problem entstanden, als die Initianten uns mit dieser Frist in der Bundesverfassung keinen Dienst erwiesen haben: Wie soll man mit anderen verhandeln können, wenn man sich selber einen Termin setzt, von dem nicht auch die anderen betroffen sind? Der Bundesrat hat seinen Anteil geleistet; er glaubte, man könne verhandeln, als die andere Seite schon klar gezeigt hatte, dass sie nicht verhandeln wollte. Wir sind jetzt also zu spät mit einer Vorlage konfrontiert und haben zu wenig Zeit, um sie wirklich zu vertiefen, um die beste Lösung zu finden. Immerhin, wir wollen eine möglichst verfassungskonforme und eine mit den Bilateralen möglichst konforme Lösung finden. Wir wissen, da hat Herr Caroni Recht, dass, egal, was wir machen, nichts perfekt sein wird. Nichts wird absolut mit der Freizügigkeit kompatibel und gleichzeitig verfassungskonform sein. Wir müssen also einen mittleren Weg finden.

Von den drei vorgeschlagenen Modellen löst keines die Frage vollumfänglich. Dasjenige, das sich am meisten einer Lösung annähert, ist allerdings das Modell der Minderheit I, das sogenannte Konzept Bischof, und zwar aus folgenden Gründen: Es ist näher am Verfassungstext, respektiert also den Volkswillen am besten. Es ist föderalistisch und gibt den Kantonen die Möglichkeit, beim Bundesrat Massnahmen zu beantragen, sofern in den Kantonen gewisse Schwellenwerte erreicht werden bzw. Probleme auftauchen, insbesondere im Grenzgängerbereich. Das Modell Bischof ist auch weniger bürokratisch. Es sieht unterschiedliche Schwellen vor. Zudem braucht man die nächste Stufe erst dann, wenn die vorhergehende nicht funktioniert und nicht genügt hat.

Das Modell der Minderheit I überzeugt mich auch, weil es kein EU-Vetorecht gewährt. Wir können selbstständig beschliessen, wenn es notwendig ist. Es ist aber immer noch mit der Personenfreizügigkeit kompatibel. Mit dem, was wir heute beschliessen, wird die Personenfreizügigkeit nicht verletzt. Es wird auch keine Kompetenz an den Bundesrat delegiert, die Personenfreizügigkeit zu verletzen. Der Ball bleibt in den Händen des Parlamentes, das am Ende die Möglichkeit hätte, sich zu entscheiden. Dort würde die Interessenabwägung stattfinden, nicht heute, sondern vielleicht in einigen Jahren, wenn der Fall gegeben wäre.

Ich werde die Minderheit I mit Überzeugung unterstützen – allerdings mit der kleinen Tessiner Korrektur, die von Kollege Abate bei Artikel 17c beantragt worden ist. Diese Tessiner Korrektur verbessert den Text noch.

Da aber zu befürchten ist, dass die Kommissionsmehrheit auch im Rat obsiegt, möchte ich auch beim Konzept der Kommissionsmehrheit als Tessiner Anliegen eine Verbesserung vorschlagen. Ich habe deswegen drei Anträge zu Artikel 21a eingereicht, und zwar zu den Absätzen 2, 3 und 5.

De quoi s'agit-il? In den Absätzen 2 und 3 wird die regional überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit erwähnt. Diese Bestimmungen sollen also nicht nur national, sondern auch regional gelten können. Auch der Druck auf die Löhne wird erwähnt. Ich bitte Sie, nicht zu vergessen, dass die Tessiner Löhne seit einiger Zeit ungefähr 15 Prozent tiefer waren als die Löhne im Schweizer Durchschnitt. In den letzten Jahren haben wir sogar 20 Prozent erreicht; die Tessiner Löhne sind im Durchschnitt also 20 Prozent tiefer als die Löhne im Schweizer Durchschnitt, und das ist natürlich eine Folge des Drucks auf die Löhne, der von der Grenze her kommt. Deswegen muss man als Begründung für die allfälligen Massnahmen auch den Druck auf die Löhne erwähnen sowie die Zunahme der Beschäftigten mit Grenzgänger- oder Aufenthaltsbewilligungen. Das ist der Inhalt der Anträge zu den Absätzen 2 und 3.

Der letzte Antrag zu Absatz 5, den ich eingereicht habe, möchte nur die Bürokratie bei wiederkehrenden Arbeitnehmern minimieren, also bei Fällen – insbesondere in der Hotellerie oder in anderen Bereichen –, in denen die gleichen Arbeitnehmer mehrmals angestellt werden. Wenn sie vom gleichen Arbeitgeber beschäftigt werden, soll das ganze Meldeverfahren nicht jedes Mal wiederholt werden.

Das sind die Ziele der drei Anträge.

Ich bitte Sie, bei der Beurteilung der Modelle die Minderheit I zu unterstützen. Falls Sie trotzdem die Mehrheit unterstützen, bitte ich Sie, den drei Anträgen mit diesen kleinen Tessiner Verbesserungen des Konzepts der Mehrheit zuzustimmen.

**Müller** Damian (RL, LU): Wenn es zu viele Zuwanderer gibt, muss man auch den Mut haben zu sagen, dass es genug ist. Unser Land hat mit der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative ein Zeichen gesetzt. Uns allen ist bewusst, dass bei einer Volksinitiative die Umsetzung und somit die Lösung erst im Nationalrat und im Ständerat gefunden wird. Die vorgeschlagene Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative trägt dem Hauptanliegen Rechnung, nimmt aber nicht alle Elemente des Initiativtextes auf. Die Masseneinwanderungs-Initiative selbst verlangt, dass die Umsetzung im Interesse der Schweizer Wirtschaft ausfallen müsse. Insofern ist der Initiativtext widersprüchlich. Unser Volk hat die Personenfreizügigkeit sowie die Bilateralen mehrfach



gutgeheissen, auch in meinem Kanton.

Mit diesem Dilemma konfrontiert, haben wir in den letzten Wochen Lösungen gesucht und präsentiert, welche einerseits durchdachte Kompromisse sind, aber andererseits auch die Arbeitsplatzsicherung gewährleisten. Ich bin überzeugt, dass sich bei einer besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften verringern wird. Dadurch wird die Zuwanderung gebremst. Der Inländervorrang ist ein Schritt zur Dämpfung der Zuwanderung. Eine harte, aber faire Zuwanderungspolitik ist also gefragt. Der Familiennachzug und die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen werden neu deutlich restriktiver gehandhabt. Auch das wird die Zuwanderung dämpfen.

Ich stelle fest, dass viele Menschen in die Vergangenheit blicken. Wir sind aber nicht da, um die Vergangenheit zu verteidigen, sondern um mit unseren Werten und unserer

AB 2016 S 935 / BO 2016 E 935

Überzeugung Politik für die Zukunft zu machen. Deshalb ist es jetzt Zeit, einen Blick auf die technische Umsetzung zu werfen. In etlichen Gesprächen, die ich geführt habe, wurde immer wieder behauptet, dass sich alle EU-Arbeitsuchenden bei einem RAV einschreiben und damit vom Inländervorrang nach der Version der Mehrheit der SPK unseres Rates profitieren könnten. Es stimmt, dass gemäss Personenfreizügigkeitsabkommen alle EU-Bürger das Recht haben, in der Schweiz eine Stelle zu suchen. Dabei haben die Arbeitsuchenden Anspruch auf die gleiche Hilfe, wie sie die Arbeitsämter dieses Staates eigenen Staatsangehörigen leisten. Sofern sie sich in der Schweiz aufhalten und vermittelbar sind, können sie sich bei einem RAV zur Stellensuche anmelden.

Sehr geehrter Herr Föhn, Sie haben in Ihren Ausführungen dazu darauf hingewiesen. Aber in Artikel 21a Absatz 5, Sie können das auf Seite 20 auf der Fahne selber nachlesen, ist ganz klar und richtig festgehalten, dass alle EU-Arbeitsuchenden lediglich eine administrative Unterstützung der RAV erhalten, jedoch keine – ich betone das! – Sozialhilfe und kein Arbeitslosengeld. Das sehen Sie auch in Anhang I Artikel 2 Absatz 1 des Freizügigkeitsabkommens. Einschränkend ist aber vor allem die Praxis, wonach die EU-Arbeitsuchenden während dieser Zeit in regelmässigen Abständen den RAV zur Verfügung stehen und sich ihren Aufenthalt im Vertragsstaat – das ist in diesem Fall die Schweiz – selber finanzieren müssen. Sie müssen zudem vermittelbar sein. Auch ist der Aufenthalt zeitlich begrenzt, und es ist eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Sonderbescheinigung für Grenzgänger erforderlich.

Wir halten in Artikel 21a Absatz 2 fest, dass nur gefördert wird, wer bei den Arbeitsvermittlungszentren als Stellensuchender registriert ist. Mit dieser Formulierung halten wir uns konsequent an das Personenfreizügigkeitsabkommen. Bei einem Kriterium "Wohnsitz Schweiz" hätten wir eine krasse Diskriminierung, die gegen das Personenfreizügigkeitsabkommen verstossen würde. Faktisch und in der Praxis ist das aber insofern kein Problem, als wir diese Situation schon bisher hatten und entsprechende empirische Auswertungen vorliegen. Man kann es auf die Feststellung reduzieren, dass dies eine vernachlässigbare Komponente ist, die aber dem Personenfreizügigkeitsabkommen formelle Korrektheit sichert. Dies zeigen auch die Zahlen, die sowohl das Staatssekretariat für Migration als auch das Seco vorgelegt haben. Tatsächlich hatten in den letzten vier Jahren laut Seco lediglich zwischen 91 und 157 Personen pro Jahr von diesem Recht Gebrauch gemacht. Mitte 2015 stellte man die Datenerhebung sogar wieder ein, weil die von gewissen Kreisen befürchtete Meldung einer Grosszahl von ehemaligen Grenzgängern bei den Schweizer RAV nicht eingetreten war.

Dieselbe Situation hätten wir bei einer reinen Stellenmeldepflicht in der Version des Nationalrates. Auch in diesem Fall würden bei den Arbeitsvermittlungszentren eingeschriebene EU-Bürger von der Information über diese offenen Stellen profitieren. Aber nochmals: Diese Situation haben wir schon heute, und dazu kommt, dass die RAV primär jene Stellensuchenden vermitteln, die schon länger angemeldet sind und welchen droht, dass sie in die Sozialhilfe abgleiten. Da neue EU-Arbeitsuchende gemäss Anhang I Artikel 2 Absatz 1 des Personenfreizügigkeitsabkommens keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, sind diese in der Regel die letzten, die eine Chance erhalten.

Ich unterstütze das Konzept der Mehrheit der Kommission aus vier prägnanten Gründen:

1. Keine Höchstzahlen und Kontingente. Wir haben in den Voten jetzt schon x-mal gehört, dass dies nicht funktioniert hat.
2. Die Schweiz befreit sich vom Druck der EU und muss nicht unter Zeitdruck über ein institutionelles Rahmenabkommen verhandeln.
3. Wir sind weiter bei Horizon 2020 dabei, was für unseren Forschungs- und Ausbildungsplatz wichtig ist.
4. Wir verschaffen uns Zeit und können die Ergebnisse der Verhandlungen mit der EU abwarten und gleichzeitig auch die Verhandlungen zwischen der EU und Grossbritannien verfolgen; wir erhalten somit die Grundlage, um den bilateralen Weg zu erneuern.



**Dittli Josef (RL, UR):** Ich möchte mich zur Verfassungsmässigkeit der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative äussern. Für mich steht die Frage im Vordergrund, ob es rechtens ist, die Verfassung nicht wortgetreu umzusetzen. Wir haben heute eindrücklich von Herrn Ständerat Föhn gehört, es gebe diesbezüglich nicht viel zu interpretieren, man müsse nur das machen, was in der Verfassung stehe – eigenständige Steuerung der Zuwanderung, Höchstzahlen, Kontingente. Ja, es trifft zu: Weder der Beschluss des Nationalrates noch der Antrag der Mehrheit der Kommission, noch der Antrag der Minderheit I (Bischof) setzen den vom Volk beschlossenen Verfassungsartikel 121a wörtlich um. Wenn ich auch noch den Worten von Kollege Caroni Glauben schenke – und das tue ich –, dann ist auch das Konzept Föhn mit Blick auf Artikel 121a nicht vollenfänglich verfassungstauglich. Das ist die eine Seite der Medaille.

Es gibt aber eine Kehrseite, nämlich die Volksabstimmungen zu den Bilateralen. Diese möchte ich nun schon noch ein wenig näher beleuchten. Das Schweizervolk hat bereits vor dem 9. Februar 2014 mehrfach Stellung zum Freizügigkeitsabkommen und damit zu den bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der EU genommen. Am 21. Mai 2000 wurden die bilateralen Verträge I vom Schweizervolk angenommen. Am 5. Juni 2005 wurde das Schengen/Dublin-Abkommen vom Schweizervolk angenommen. Am 25. September 2005 wurde die Vorlage über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten vom Schweizervolk angenommen. Am 26. November 2006 wurde das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom Schweizervolk angenommen. Am 8. Februar 2009 wurde die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien vom Schweizervolk angenommen. Wir haben also fünf vom Volk angenommene Abstimmungsvorlagen, die uns direkt oder indirekt zur Einhaltung der Personenfreizügigkeit und somit auch der Bilateralen verpflichten.

Diese fünf Volksabstimmungsergebnisse zum Freizügigkeitsabkommen stehen folglich dem Ergebnis der Abstimmung zur Masseneinwanderungs-Initiative gleichwertig gegenüber. Wir haben also grundsätzlich zwei vom Volk entschiedene Bestimmungen, nämlich die Verfassungsbestimmung der Masseneinwanderungs-Initiative und den Vertrag zum Freizügigkeitsabkommen. Wir wissen es: Diese beiden Bestimmungen vertragen sich nicht. Denn die wortgetreue Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative würde wohl oder übel zur Kündigung des Freizügigkeitsabkommens führen. Diese Kündigung des Freizügigkeitsabkommens wiederum würde aufgrund der Verknüpfung mit den Bilateralen I die Guillotineklausel auslösen. Somit wären die Bilateralen am Ende. Wollen wir das wirklich? Dies hätte für die Schweizer Wirtschaft katastrophale Auswirkungen. All jenen, die jetzt eine wortgetreue Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative fordern, sind diese fünf Volksabstimmungen über das Freizügigkeitsabkommen und damit über die Bilateralen offensichtlich egal.

Mit der Abstimmung über die Masseneinwanderungs-Initiative haben wir nicht nicht über eine Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens abgestimmt. Die Kündigung wurde von den Initianten auch nicht verlangt. Das Gegenteil ist der Fall. Denn das Initiativkomitee hat sich im offiziellen Abstimmungsbüchlein klar zu dieser Frage geäussert: "Die Initiative will dabei weder einen generellen Stopp der Zuwanderung, noch verlangt sie die Kündigung der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union." Die Initianten verlangten also ausdrücklich keinen Bruch mit dem geltenden Völkerrecht. Sonst hätten sie ja einfach festschreiben können, dass die neue Verfassungsbestimmung nach drei Jahren völkerrechtlichen Verträgen vorgeht. Doch genau das steht eben nicht in der Bundesverfassung.

Nun wissen wir in der Zwischenzeit, dass der Verfassungsartikel 121a nicht in Einklang gebracht werden kann mit dem Freizügigkeitsabkommen und damit mit den Bilateralen; wir haben also ein Dilemma. Doch wir wollen

### AB 2016 S 936 / BO 2016 E 936

nicht die Fortsetzung der Bilateralen riskieren, die durch fünf Volksabstimmungen ebenso legitimiert sind, wie es die Masseneinwanderungs-Initiative nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014 ist. Folglich geht es darum, zuerst eine Lösung zu finden, die die Bilateralen nicht gefährdet, aber den Volkswillen, der durch die Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative zum Ausdruck kam, trotzdem so weit als möglich umsetzt, auch wenn das zurzeit nicht sehr weit ist.

Der Antrag der Minderheit II (Föhn) verletzt das Freizügigkeitsabkommen und kommt deshalb nicht infrage. Der Antrag der Minderheit I (Bischof) riskiert mit dem Mittel der Abhilfemaßnahmen ebenfalls den Bruch mit dem Freizügigkeitsabkommen. Die Vorlage des Nationalrates entspricht zwar dem Freizügigkeitsabkommen, reizt aber die Möglichkeiten nicht aus, um dem Volkswillen, der Masseneinwanderungs-Initiative, so weit als möglich zu entsprechen. Da ist noch Spielraum vorhanden. Deshalb muss die nationalrätliche Lösung verschärft werden.

Die Vorlage der Kommissionsmehrheit entspricht diesem Kriterium. Sie garantiert einerseits die Einhaltung der Bilateralen und verschärft andererseits die Lösung bis an die Grenze des Machbaren. Die von der Kommissionsmehrheit beantragten Verschärfungen sind also sinnvoll, notwendig und auch vom administrativen



Aufwand her noch tragbar. Ja, der administrative Aufwand ist tragbar. Dies beweist das Genfer Modell, das heute funktioniert, akzeptiert ist, obwohl es eigentlich weiter geht als die Fassung der Kommissionsmehrheit. Im Rahmen der Differenzbereinigung sind im Übrigen ja weitere Optimierungen möglich. Aber dazu ist eine klare Vorgabe des Ständerates notwendig. Schlagen wir also den Pflock ein, und stimmen wir der Vorlage der Kommissionsmehrheit zu.

Ich komme zurück auf meine einleitende Frage: Ist es rechtens, die Bundesverfassung nicht wortgetreu umzusetzen? Ja, es ist rechtens, die Masseneinwanderungs-Initiative vorläufig nicht wortgetreu umzusetzen, in der Annahme, dass die Bundesverfassung nachher angepasst wird.

**Wicki Hans (RL, NW):** Welche wesentlichen Elemente enthält eigentlich dieser Verfassungsauftrag, über den wir jetzt seit geraumer Zeit diskutieren? Ganz vereinfacht und reduziert sind es fünf Teile: Wir müssen die Frist von drei Jahren einhalten, wir haben diesen Auftrag eigenständig umzusetzen, wir müssen die Inländer bevorzugen, wir sollen auch noch wirtschaftsfreundlich sein, und wir haben Kontingente und/oder Höchstzahlen einzuführen.

Ich denke, der Auftrag des Parlamentes ist es, jetzt wirklich einen Vorschlag für diesen Verfassungsauftrag zu erarbeiten. Selbstverständlich, die Verfassung muss dabei unsere Leitlinie sein. Wir haben ja schliesslich auch entsprechend unseren Eid geleistet. Aber ich kann Ihnen versichern, ich wurde auch gewählt, um das Wohl und den Wohlstand unseres Landes zu sichern. Jetzt ist es für mich eigentlich auch klar: Man kann in dieser Debatte bei der Umsetzung die Bilateralen durchaus etwas stärker gewichten. Ich finde, das ist auch richtig und vertretbar, haben uns doch die Bilateralen in der Vergangenheit durchaus Wohlstand, aber auch sehr viele Arbeitsplätze gebracht. Zumindest bis jetzt wurde die Wichtigkeit der Bilateralen auch von den Initianten nie bestritten. Wenn wir die Bilateralen nicht gefährden wollen, müssen wir die vertraglichen Rahmenbedingungen beachten und diese auch respektieren. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört eben auch das Personenfreizügigkeitsabkommen.

Aber kommen wir wieder auf die von mir erwähnten fünf Elemente dieses Verfassungsauftrags zurück. Wie hat nun die Mehrheit der SPK-SR diese fünf Verfassungsaufträge umgesetzt? Ich denke, uns allen ist klar: Den Fünfer, das Weggli und die Bäckerstochter können wir nicht erhalten, aber es gibt einen Vorschlag, der der eierlegenden Wollmilchsau sehr nahe kommt.

Nehmen wir als ersten Punkt die Frist von drei Jahren: Ich denke, uns allen ist bewusst, dass es unser Ziel sein muss, am 16. Dezember einer Vorlage zustimmen zu können. Ich glaube ganz fest daran. Dann haben wir diesen Punkt erfüllt.

Zu Punkt zwei, der eigenständigen Umsetzung: Ich weiss nicht, wieso die Lösung der Mehrheit der SPK-SR nicht eigenständig sein soll. Das Parlament setzt sie um, die EU wird das zähneknirschend zur Kenntnis nehmen müssen. Sie muss es zur Kenntnis nehmen, weil wir uns im erlaubten Rahmen dieser Verträge bewegen. Es braucht demzufolge keine Verhandlungen mit der Europäischen Union; sie hat zurzeit mit Brexit eh schon zu viel zu tun und ist froh, dass wir nicht auch noch für einen weiteren Besprechungstermin anklopfen. Der Punkt der eigenständigen Umsetzung dürfte meines Erachtens auch eingehalten sein.

Kommen wir zum dritten Punkt, der Wirtschaftsfreundlichkeit: Auch ich – und nicht nur Kollege Föhn – wurde sehr, sehr oft auf das vorliegende Konzept angesprochen. Alle haben sich beschwert, weil das Konzept zu bürokratisch sei. Vielfach basierten diese Aussagen auf einer Unkenntnis der Details. Niemand wollte auf seine unternehmerischen Freiheiten verzichten. Ja, man beklagte sich sogar über die zu vielen und zu starken Reglementierungen. Vielen ist klar, dass die Forderung der Wirtschaftsfreundlichkeit einen gewissen Widerspruch zur Forderung der Griffigkeit in sich hat. Hier befinden wir uns wirklich in einem Dilemma, und vermutlich können wir es auch niemandem recht machen.

Die Mehrheit der SPK-SR schlägt uns ein System mit dem klaren Kriterium der Arbeitslosenzahl vor. Es ist ein Kriterium, das auch ins Ziel trifft und nicht darum herum schiesst; es ist ein Kriterium, das die Unternehmer in der Berufsgruppe, die dann auch betroffen ist, verpflichtet, mehr Rücksicht auf die Inländer zu nehmen, und dadurch die unnötige Einwanderung von Ausländern entsprechend reduziert. Bei diesen Kriterien ist auch die eigentliche Differenz zum Antrag der Minderheit I zu suchen, der unklare und nichtwirksame Kriterien vorschlägt und auch noch eine Gefahr für die Personenfreizügigkeit darstellt. Wenn wir die Bilateralen höher gewichten, dürfen wir aus diesem Grund dem Antrag der Minderheit I eigentlich nicht zustimmen: weil er eben die Personenfreizügigkeit gefährdet. Meines Erachtens ist die Wirtschaftsfreundlichkeit grundsätzlich gegeben, wenn wir bei der Umsetzung nur ein Mindestmass an Bürokratie einführen, die Inländer auch noch bevorzugen und dann den Ausländerzustrom steuern können. Dann, sage ich, ist auch der Punkt der Wirtschaftsfreundlichkeit erfüllt.

Beim Inländervorrang, dem vierten Punkt des Auftrags, den wir zu erfüllen haben, muss ich sagen: Es sind



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2016 • Dritte Sitzung • 30.11.16 • 08h15 • 16.027  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2016 • Troisième séance • 30.11.16 • 08h15 • 16.027



sich vermutlich alle einig, dass der Inländervorrang überall enthalten ist. Auch dieser Punkt ist also eigentlich erfüllt.

Jetzt kommen wir zum letzten Punkt: Das Einzige, was es hier zu diskutieren gibt, sind nämlich Kontingente und Höchstzahlen. Ich muss Ihnen sagen: Wenn hier jemand Erfahrung hat mit Kontingenten, dann bin ich schon dabei. Ich ging mit meinem Vater zur Volkswirtschaftsdirektion, weil wir einen Portugiesen einstellen wollten. Der – selbstverständlich sehr nette – Herr sagte meinem Vater: Du kannst ihn nicht haben, weil ich keine Bewilligungen mehr zur Verfügung habe. Wir hätten sehr viel Arbeit gehabt, wir fanden keine Leute dafür, und der Portugiese, der kommen wollte, durfte nicht kommen. Wir müssen uns dessen einfach bewusst sein. Das war Bürokratie! Wenn wir von Bürokratie sprechen, dann ist das der Bürokratie-Super-GAU. Deshalb muss ich sagen: Okay, den machen wir jetzt nicht. Aber ich habe es gesagt: Wir sind auch für das Wohl und die Wirtschaft in unserem Land verantwortlich.

Ich komme zum Fazit: Mit der Vorlage gemäss der Mehrheit der SPK-SR setzen wir vier der fünf Aufträge der Verfassung um. Ich denke – und ich erlaube mir, Ihnen das zu sagen –, das Parlament hat in der Vergangenheit bei anderen Vorlagen schon wesentlich weniger umgesetzt, als in der Verfassung gestanden hat. Von einer Nichtberücksichtigung des Verfassungsauftrags möchte ich hier nun wirklich nicht sprechen.

Mit der Verabschiedung in dieser Session halten wir die Dreijahresfrist ein und sichern damit auch Horizon 2020, was für unsere Schweizer Wissenschaft von enormer Bedeutung ist. Die Schweiz verfügt mit der Bil dung über ihre einzige Ressource und braucht Horizon 2020 dringend – dringend! – für den zukünftigen Erfolg, damit wir auch in Zukunft ein

AB 2016 S 937 / BO 2016 E 937

innovatives Land sein können. Wir respektieren mit dieser Vorlage die Rahmenbedingungen der Bilateralen, die vom Volk schon mehrfach angenommen worden sind; Herr Dittli hat es bereits erwähnt. Wir erhalten mit der Schlussabstimmung am 16. Dezember auch Zeit, und die Zeit wird für uns arbeiten. Wir müssen ein Mindestmass an Bürokratie einführen, das ist so. Aber wer glaubt, es gehe ohne Bürokratie, den muss ich hier leider enttäuschen.

Ich bitte Sie, alle Konzepte abzulehnen, die unsere Wirtschaft und unseren erreichten Wohlstand zu stark gefährden. Ich bitte Sie aus diesem Grund, der Mehrheit der SPK-SR zuzustimmen.

**Präsident** (Bischofberger Ivo, Präsident): Wir unterbrechen hier die Sitzung und nehmen die Beratung dieses Geschäftes morgen Donnerstag wieder auf.

Ich wünsche Ihnen allen einen schönen Tag!

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 11.10 Uhr  
La séance est levée à 11 h 10*

AB 2016 S 938 / BO 2016 E 938