



19.026

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

CHRONOLOGIE

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

Präsident (Brand Heinz, zweiter Vizepräsident): Wir fahren mit der Debatte über die Volksinitiative weiter.

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

Der Bundesrat hat am 7. Juni 2019 die Botschaft zur Begrenzungs-Initiative an das Parlament verabschiedet und sein Nein zu dieser Initiative bekräftigt. Er beantragt dem Parlament, die Begrenzungs-Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen und ihr auch keinen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag entgegenzustellen.

Die Initiative hätte aus Sicht des Bundesrates verschiedene schädliche Konsequenzen für die Schweiz. Die Personenfreizügigkeit ist bekanntlich eine der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes. Es steht auch ausser Frage, dass die Freizügigkeit Vor- und Nachteile hat – so wie jeder Vertrag Vor- und Nachteile hat. Aber das Volk hat den Bilateralen I

AB 2019 N 1856 / BO 2019 N 1856

zugestimmt, obwohl es wusste, dass diese Verträge untereinander mit einer Guillotineklausel verbunden sind. Damit habe ich nicht gesagt, dass ich die Guillotineklausel gut finde. Ganz im Gegenteil: Ich wünschte mir, wir hätten diese damals nicht akzeptieren müssen. Aber der Vertrag ist, wie er ist.

Wer sich nun vorstellt, dass die EU bereit sein wird, mit der Schweiz zu verhandeln, damit wir aus der Personenfreizügigkeit aussteigen können, ohne den Rest des bilateralen Weges aufzugeben, verkennt die jüngere Geschichte. Die Erfahrungen rund um die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative haben uns deutlich gezeigt, dass die EU für solche Zugeständnisse gegenüber der Schweiz wenig Verständnis hat. Im Rahmen der Verhandlungen zum Rahmenabkommen ist es der Schweiz bekanntlich nicht gelungen, die Guillotineklausel zu entfernen. Das Klima um den Brexit zeigt uns auch, wie geschlossen die EU in solchen Verhandlungen auftritt, auch gegenüber einem politisch mächtigeren Land als der Schweiz. Das ist die realistische Beurteilung der Ausgangslage. Wenn wir über diese Initiative sprechen, müssen wir ehrlich sein.

Unvorteilhaft ist zudem, dass die Gegenpartei weiss, dass uns die Bundesverfassung im Falle einer Annahme der Begrenzungs-Initiative dazu verpflichten würde, innerhalb eines Jahres das Freizügigkeitsabkommen wegzuverhandeln oder dann eben zu kündigen. Dies würde die Verhandlungsposition der Schweiz schwächen. Es würde mitunter dazu führen, dass man ein schlechtes Ergebnis akzeptieren muss, weil man unter Zeitdruck steht.



Die Zuwanderung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens, die stark auf den Arbeitsmarkt konzentriert ist, hat in der Vergangenheit massgeblich zur Erhöhung der Erwerbsbevölkerung und zur Entschärfung des Fachkräftemangels beigetragen. Eine Ergänzung des inländischen Arbeitskräftepotenzials durch ausländische Arbeitskräfte wird zudem immer wichtiger, weil die Schweizer Bevölkerung in den kommenden Jahren deutlich altern wird. Die Erwerbsbevölkerung ist rückläufig, nicht nur in der Schweiz, sondern in Europa insgesamt.

In der Debatte haben verschiedene Votanten darauf hingewiesen, dass die Prognose über die Zuwanderung bei der damaligen Abstimmung über die Bilateralen I falsch war. Ja, das ist so. Allerdings umfasste die EU damals 15 Mitgliedstaaten, und die Konjunktur war relativ schwach. Erst ab 2005 folgten die Boomjahre. Dann folgte bekanntlich die Wirtschaftskrise 2008/09, die die umliegenden Staaten härter als die Schweiz getroffen hat. 2011 kam es zur Eurokrise und zum ersten Frankenschock. Seit 2017 haben wir ein gedämpftes Wirtschaftswachstum. Damit bestätigt sich die Binsenwahrheit, wonach die Konjunktur die Nachfrage nach Arbeitskräften steuert, auch jene nach ausländischen Arbeitskräften.

Herr Nationalrat Gregor Rutz hat in seinem Votum gesagt, die Schweiz müsse die Zuwanderung wieder eigenständig steuern. Da habe ich mich gefragt: Was meint man eigentlich mit "eigenständig"? Sind das die Jahre zwischen 1960 und 1974, in denen die Bruttozuwanderung 108 000 Personen pro Jahr betrug? Hinzuzurechnen sind hier noch 205 000 Saisonniers.

Ab 2014 betrug der Ausländeranteil in der Schweiz überdies bereits 20 Prozent. Zurzeit beträgt der Wanderungssaldo etwa 31 200 Personen und ist deutlich tiefer als in den letzten Jahren. Das ist das Niveau bei der Einführung der Personenfreizügigkeit. Wir haben eine rückläufige Zuwanderung.

Aber ich kann mich gut an die Zeiten der Kontingente erinnern. Ich bin ja bekanntlich in einem Gewerbebetrieb aufgewachsen, und wir waren auch auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, im Service, in der Küche. Ja, es war damals schon schwierig, Schweizerinnen und Schweizer für solche Berufe zu gewinnen. Alle Gewerbler im Saal, die diese Zeit erlebt haben, wissen, dass die Zuteilung von Arbeitskräften im Kontingentsystem oft im Windhundverfahren geschah. Die kleinen Betriebe hatten gegenüber den grossen das Nachsehen. Das System war wenig transparent. Als Regierungsrätin habe ich noch – ich bin im Jahr 2000 ins Amt gekommen – erlebt, wie bürokratisch die Zeiten der Kontingente waren.

Einige Votanten haben in der Debatte auch die Frage aufgeworfen, ob wir eine 10-Millionen-Schweiz wollen. Für mich ist das die Logik der Ecopop-Initiative. Es ist eine quantitative Betrachtung. Ich habe es vorher gesagt: Die Demografie zeigt auf, dass die Bevölkerung in der Schweiz zurückgeht, und auch die Bevölkerung in Europa geht zurück.

Die Initiative verpflichtet den Bundesrat, das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU einseitig zu kündigen, wenn die Verhandlungen innerhalb der vorgegebenen zwölfmonatigen Frist scheitern. Damit würde nicht nur das Freizügigkeitsabkommen bereits sechs Monate nach Erhalt der Notifikation über die Kündigung automatisch ausser Kraft treten, sondern aufgrund der bereits genannten Guillotineklausel würde das auch mit den übrigen Abkommen der Bilateralen I geschehen. Ganz konkret würden von einem Moment auf den anderen auch die Abkommen zum Landverkehr, zum Luftverkehr, zur Landwirtschaft, zu den technischen Handelshemmnissen, zur Forschung und zum öffentlichen Beschaffungswesen wegfallen. Damit droht der Schweiz die Gefahr eines vertragslosen Zustands.

Die Schweiz stünde also nach spätestens sechs Monaten ohne diese bilateralen Abkommen da, die für den Zugang der Schweizer Wirtschaft zum EU-Binnenmarkt absolut zentral sind. Dabei geht vergessen, dass die Schweiz mit ihrer Wirtschaft stärker in den Binnenmarkt integriert ist als viele Staaten der Europäischen Union. Wenn man den Export und den Import von Waren und Dienstleistungen sowie die Direktinvestitionen und die Zuwanderung betrachtet, dann ist die Schweiz wirtschaftlich stärker integriert als die meisten EU-Länder. Diese enge Marktverflechtung muss man sich vor Augen halten, wenn man den bilateralen Weg riskiert. Ich glaube, es war Herr Jauslin, der gesagt hat, die Initiative sei ein Frontalangriff auf die wirtschaftlichen Verträge mit der EU, und er hat Recht. Die Leidtragenden wären überdies einmal mehr nicht die grossen Konzerne, die sich schon lange abgesichert und arrangiert haben und auch bereits einen Sitz in der Europäischen Union installieren konnten. Die Leidtragenden wären die standortgebundenen KMU.

Ohne die Bilateralen I ist indirekt auch eine Reihe von weiteren Abkommen zwischen der Schweiz und der EU gefährdet, z. B. die Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin. Diese beiden Abkommen sind zwar Teil der Bilateralen II und daher nicht formell mit der Personenfreizügigkeit verknüpft. Die Personenfreizügigkeit ist aber die Grundlage für die Assoziierung der Schweiz an den Schengen-Besitzstand. Es bestünde daher die Gefahr, dass die EU auch das Schengen-Abkommen infrage stellt; fällt Schengen, dann fällt auch Dublin. Ich rufe nochmals in Erinnerung, dass wir mit Dublin jährlich etwa 270 Millionen Franken einsparen, weil wir Drittgesuche, Asylgesuche an den zuständigen Erstaufnahmestaat überweisen können.

Es besteht kein Zweifel: Eine Kündigung der Personenfreizügigkeit würde den bilateralen Weg als Ganzes



bedrohen. Es wäre sozusagen ein "Schweizer Brexit". Ich weiss, dass Sie diesen Vergleich nicht so gerne hören, Herr Nationalrat Aeschi hat das heute Morgen auch wieder gesagt. Ich habe mir das auch noch einmal überlegt, aber angesichts der Tatsache, dass die Schweiz wirtschaftlich stärker mit der EU verflochten ist als manche EU-Länder, und angesichts des Umstandes, dass eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens den Wegfall der Bilateralen I zur Folge hätte, scheint mir das doch vergleichbar.

Dann muss man eines sehen: Die Verhandlungsbedingungen für die Schweiz wären bei einer Annahme der Initiative wahrscheinlich einschneidender und schwieriger als jene, die das UK mit der EU angetroffen hat. Bei einem EU-Mitglied wie Grossbritannien sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass bei einem Austritt die Modalitäten über diesen Austritt zwischen dem besagten Staat und dem Europäischen Rat innerhalb von zwei Jahren verhandelt werden müssen. Der Europäische Rat kann die Frist im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat verlängern. Das ist ja bekanntlich beim Vereinigten Königreich passiert. Das Freizügigkeitsabkommen hingegen enthält keine solche Verhandlungspflicht.

Mit Annahme der Begrenzungs-Initiative würde sich die Schweiz eine einseitige Verhandlungspflicht auferlegen,

AB 2019 N 1857 / BO 2019 N 1857

welche die EU nicht bindet. Die zeitlichen Vorgaben der Begrenzungs-Initiative sind klar: eine zwölfmonatige Verhandlungs- bzw. eine dreissigtägige Kündigungsfrist. Eine Verlängerung wäre nur möglich, wenn die Bundesverfassung erneut geändert würde. Gerne rufe ich in Erinnerung, was auch in der Botschaft zu lesen ist, dass nämlich nicht nur die Personenfreizügigkeit mit den EU-Staaten, sondern auch jene mit den Efta-Staaten betroffen wäre.

Der Bundesrat steht zur Personenfreizügigkeit und zum bilateralen Weg. Er will aber auch nur so viel Zuwanderung wie nötig. Der Bundesrat hat auch stets anerkannt, dass die Personenfreizügigkeit mit Herausforderungen verbunden ist. Herr Aeschi hat heute Morgen gesagt: Wo Licht ist, ist auch Schatten. Das ist so. Die Herausforderungen sind dabei nicht in allen Landesteilen die gleichen und gleich ausgeprägt. So hat die Personenfreizügigkeit für die einzelnen Regionen der Schweiz unterschiedliche Auswirkungen.

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

Pour jauger la situation actuelle, il faut se souvenir du marasme du début des années 1990 et des perspectives que les accords bilatéraux ont ouvertes. Mais il est évident que cette ouverture peut aussi avoir des conséquences moins désirables sur la structure du marché du travail. Pour cette raison, cette dynamique a été accompagnée – et le sera à l'avenir, – et, avec mon collègue conseiller fédéral Alain Berset, nous avons présenté un certain nombre de mesures dans le courant du mois de mai dernier. L'objectif de ces mesures est de soutenir la main-d'oeuvre indigène afin de faire face aux besoins de l'économie suisse. Il s'agira aussi de faciliter l'accès à des formations et offrir un encadrement adapté aux personnes d'un certain âge sur le marché du travail. La création d'une prestation transitoire en fin de carrière est également prévue pour les chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans.

In Ticino abbiamo constatato gli stessi sviluppi come nella Svizzera romanda. Bisogna riconoscere che l'impatto dell'apertura del mercato del lavoro è stato addirittura più forte. La vicinanza di grandi agglomerazioni come Milano, Como e Varese e la crisi economica in Italia hanno aumentato la pressione. Siamo anche consapevoli che la presenza di manodopera frontaliera è particolarmente forte in Ticino. Ricordo che questa manodopera rappresenta il 27,5 per cento degli occupati. Anche l'evoluzione dei salari è stata fortemente influenzata da questa apertura. Negare la pressione sui salari sarebbe irresponsabile.

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

Come capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia sono convinta della necessità di affrontare queste sfide con determinazione. Il 15 maggio 2019, con il mio collega consigliere federale Berset, abbiamo presentato una serie di misure supplementari per garantire che le imprese svizzere reclutino, per quanto possibile, in



Svizzera la manodopera di cui hanno bisogno.

La libera circolazione delle persone serve per reclutare manodopera anche all'estero senza lungaggini burocratiche. Ma deve generare soltanto l'immigrazione necessaria.

Die Personenfreizügigkeit hat gewichtige Vorteile für die Schweiz. Sie hat aber auch verschiedene Auswirkungen auf die verschiedenen Landesteile. Dort, wo Handlungsbedarf besteht, soll den Herausforderungen gezielt mit Massnahmen begegnet werden. Der Bundesrat hat die Personenfreizügigkeit von Anfang an – also bereits bei den Bilateralen I – mit Massnahmen flankiert, die er in den letzten Jahren gezielt ergänzt hat. Die flankierenden Massnahmen dienen dem Schutz der Arbeit und der Lohnbedingungen für die inländischen und ausländischen Arbeitnehmer. Sie sollen aber auch faire Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und das Gewerbe gewährleisten. Der Bundesrat steht weiterhin klar dafür ein, das heutige Niveau des Lohnschutzes zu garantieren.

Nach der Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative hat das Parlament die Stellenmeldepflicht für Branchen mit einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit eingeführt. Davon profitieren arbeitslose inländische Arbeitnehmende. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Umsetzung der Stellenmeldepflicht zudem die Möglichkeit vorgesehen, dass die Kantone bei erheblichen Problemen, insbesondere bei solchen, die durch Grenzgängerinnen und Grenzgänger verursacht werden, beim Bundesrat weitere Massnahmen beantragen können. Die Einführung der Stellenmeldepflicht und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt werden selbstverständlich, insbesondere in den Grenzregionen, genau beobachtet werden.

Mitte Mai hat der Bundesrat zudem weitere Massnahmen beschlossen, um das inländische Arbeitskräftepotenzial zu fördern. Mit diesen Massnahmen wollen wir besser begleiten, besser vorbereiten und besser integrieren. Die Chancen insbesondere der älteren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt sollen insgesamt verbessert werden. Und wir wollen Härtefälle gezielt abfedern. Konkret geht es um Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung, zur Verbesserung der Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen und Ausgesteuerten. Hier liegt der Fokus auf den älteren Arbeitnehmenden. Zudem geht es um die gezielte Heranführung von Ausländergruppen an die Ausbildung und den Arbeitsmarkt. Und es geht auch um eine Überbrückungsleistung für ausgesteuerte ältere Arbeitnehmende in finanziell bescheidenen Verhältnissen, die ansonsten in die Sozialhilfe gedrängt würden.

Diese Massnahmen wurden von den Sozialpartnern auf eine sehr konstruktive Art entwickelt. Die Sozialpartnerschaft ist ein wesentlicher Bestandteil des Erfolgsmodells Schweiz. Auf diese Weise konnten wir bisher sicherstellen, dass die Arbeitnehmenden in der Schweiz durch die Personenfreizügigkeit nicht verdrängt, sondern ergänzt werden. Das soll auch so bleiben. Insbesondere für Regionen, in denen eine hohe Zuwanderung und ein grosser Anteil von Grenzgängerbeschäftigung zu verzeichnen sind, sind solche Massnahmen wichtig. Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Personenfreizügigkeit trotz gewisser Herausforderungen insgesamt der Schweiz dient und den Wohlstand fördert.

Est-ce bien le moment de remettre en question les relations stables avec nos voisins, alors que le Secrétariat d'Etat à l'économie s'inquiète de l'évolution économique de ces prochains mois, alors que les incertitudes sur la stabilité globale de l'économie se multiplient? La réponse est clairement non.

L'accettazione dell'iniziativa significherebbe senza dubbio una minaccia per la via bilaterale nel suo complesso e per l'occupazione e il benessere nel nostro paese a lungo termine. Abbandonando la via bilaterale si correbbe il rischio di una Brexit svizzera. Fare questo salto verso l'ignoto sarebbe semplicemente irresponsabile. Die Initiative gefährdet unseren Wohlstand, setzt Arbeitsplätze in der Schweiz aufs Spiel und stellt die stabile Beziehung zu unserem wichtigsten Handelspartner grundlegend infrage. Der Bundesrat beantragt deshalb die Ablehnung der Begrenzungs-Initiative. Er bekennt sich damit nicht nur zur Personenfreizügigkeit, sondern fällt auch den Grundsatzentscheid, den bilateralen Weg weiterzuführen.

Aeschi Thomas (V, ZG): Frau Bundesrätin Keller-Sutter, in zehn, zwölf Jahren haben wir eine 10-Millionen-Schweiz, weitere zehn Jahre später eine 11-Millionen-Schweiz. Wie viele Millionen wollen Sie in der Schweiz haben?

AB 2019 N 1858 / BO 2019 N 1858

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Herr Nationalrat Aeschi, ich habe es vorher schon gesagt: Dieses Argument ist etwas der Ecopop-Initiative entnommen; es ist eine quantitative Frage. Ich kann Ihnen aber nicht sagen, wie sich die Konjunktur in den nächsten zehn Jahren entwickeln wird. Wir wissen, dass in den nächsten zehn Jahren eine Million Arbeitnehmende in der Schweiz in den Ruhestand gehen werden und nur 500 000 nachkommen. Wir wissen auch, dass die Bevölkerung in der Europäischen Union schrumpft – auch wegen der Demografie. Das bedeutet, dass es eher einen Kampf um die Menschen, die arbeiten, und um qualifizierte



Personen, die in einem dieser Länder tätig sind, geben wird.

Erlauben Sie mir noch eine Bemerkung: Herr Röstli hat heute Nachmittag noch gesagt, wir könnten auch Leute aus den USA, aus Asien rekrutieren. Ich könnte Ihnen die Gegenfrage stellen: Wie viele wollen Sie? Im Moment – ich habe es gesagt – beträgt der Wanderungssaldo 31 200 Personen, weiter sind noch 8500 Personen in Drittstaatenkontingenten. Wenn Sie diese Leute kommen lassen, dann ersetzen Sie einfach die Deutschen, Österreicher, Italiener, Franzosen und Portugiesen durch die Asiaten und Amerikaner. Sie haben dann nicht weniger Leute. Sie müssen die Arbeit, die getan werden muss, immer noch machen. Sie haben dann aber vielleicht Leute aus einem Raum, der kulturell und sprachlich der Schweiz weniger nah ist als beispielsweise Deutschland, Frankreich, Österreich oder Italien. Man muss auch bedenken, dass man die Beziehung mit diesen Ländern – unseren Nachbarstaaten – damit kappen würde.

Matter Thomas (V, ZH): Frau Bundesrätin, wenn ich Sie richtig verstanden habe, dann habe ich etwas Haarsträubendes gehört von Ihnen, nämlich dass der Brexit des Vereinigten Königreichs weniger schlimm sein soll als die Kündigung der Personenfreizügigkeit.

Sind Sie sich bewusst, dass das Vereinigte Königreich am 1. November ohne irgendein Freihandelsabkommen dasteht? Wie können Sie um Himmels willen den Brexit mit der Kündigung der Personenfreizügigkeit auch nur ansatzweise vergleichen?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich danke Ihnen, Herr Nationalrat Matter, für diese Frage; sie gibt mir die Gelegenheit, das richtigzustellen.

Ich habe gesagt, dass die Verhandlungsbedingungen für die Schweiz schwieriger wären, weil wir eine einseitige Verhandlungspflicht hätten, denn im Freizügigkeitsabkommen ist bezüglich Kündigung nichts geregelt. Das heisst also, die Schweiz würde zur Bittstellerin, müsste mit der EU Verhandlungen führen, müsste diese bitten, diese Verhandlungen überhaupt zu führen, ansonsten ein Jahr später dann die Freizügigkeit gekündigt würde. Der Lissabonner Vertrag hingegen sieht eben vor, dass es, wenn Mitglieder der Europäischen Union ausscheiden, eine zweijährige, gegenseitige Verhandlungspflicht gibt. Das heisst: Die EU war verpflichtet, mit dem UK zu verhandeln; das habe ich gesagt. Die Verhandlungsbedingungen sind schwieriger für die Schweiz, als sie es für das UK sind.

Natürlich hätten wir den Freihandelsvertrag. Aber wenn Sie dort einmal schauen, was das beinhaltet, dann ist das zwar nicht nichts; es ist gut. Wir haben 120 Verträge, wobei etwa 20 Hauptverträge sind, und dann haben wir viele Verträge, die einfach den Austausch, das Zusammenleben usw. regeln. Aber das Niveau ist natürlich wesentlich tiefer. Der Marktzugang kann nicht mit jenem aufgrund des bilateralen Abkommens verglichen werden.

Riklin Kathy (C, ZH): Frau Bundesrätin, nur damit es klar ist: Für mich ist die Personenfreizügigkeit, die eigentlich "Arbeitskräftefreizügigkeit" heissen sollte, eine sehr gute Sache. Wir haben in der Schweiz aber ein Problem mit Talenten. In Zürich frisst Google 80 Prozent unserer Drittstaatenkontingente weg. Überlegen Sie sich auch, ein System einzuführen, wie es die USA mit dem H1B-Visum haben, damit wir gezielt Talente für befristete Zeit in die Schweiz holen können?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Frau Nationalrätin, diese Überlegungen sind gerechtfertigt. Man müsste sich ja auch etwas überlegen, wenn jetzt beispielsweise die Personenfreizügigkeit wegfallen würde. Aber ich möchte auch daran erinnern, dass die Masseneinwanderungs-Initiative angenommen wurde und dass unter diesem Regime die Zuwanderung gedrosselt werden soll. Wir haben deshalb versucht und sind weiter daran zu versuchen, das inländische Arbeitskräftepotenzial zu fördern. Ich habe auch gesagt, dass wir nur so viel Zuwanderung wollen wie nötig. Dann ist es eben nicht ganz einfach, diese Kontingente zu erhöhen. Die Wirtschaft würde sich teils dafür interessieren. Aber wir müssen hier auch etwas berücksichtigen, welche Rahmenbedingungen es im Moment gibt.

Glarner Andreas (V, AG): Frau Bundesrätin, halten Sie es nicht für komplett absurd, was wir im Moment tun, nämlich, dass nur jeder fünfte Zuwanderer als Fachkraft kommt, ein guter Teil der Zuwanderer Sozialhilfe erhält und Sie sich dann als die Erfinderin der Überbrückungsrente feiern lassen, womit wir also die verdrängten Schweizer nachher auch noch bezahlen müssen, damit diese ihr Auskommen haben?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich möchte betonen, dass 50 Prozent der Personen, die über die EU-/Efta-Schiene in die Schweiz kommen – das ist eine Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und nicht in die Sozialhilfe –, einen tertiären Bildungsabschluss haben.

Sie haben aber Recht, dass nicht alle diese Personen Fachkräfte sind. Das hat eben auch damit zu tun, dass



die Hilfskräfte früher aus der Region Balkan, Südosteuropa, sage ich jetzt einmal, rekrutiert werden konnten. Dieses Reservoir steht nicht mehr zur Verfügung, diese Region ist heute Teil der EU-28.

Vielleicht noch etwas zur Sozialhilfe: Das Freizügigkeitsabkommen berechtigt nicht zur Sozialhilfe. Wer arbeitslos wird und Sozialhilfe bezieht, dem kann der Aufenthaltsstatus in der Schweiz entzogen werden. Das ist Sache der Kantone. Bei fortgesetzter Sozialhilfeabhängigkeit kann die Aufenthaltsbewilligung oder sogar eine Niederlassungsbewilligung entzogen werden. Die Sozialhilfequote lag bei Schweizerinnen und Schweizern 2017 bei 2,3 Prozent, jene der Staatsangehörigen der EU-/Efta-Staaten bei 3 Prozent, und nur 1 Prozent der Erwerbstätigen, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit zugewandert sind, erhielt zusätzlich zu ihrem Teil- oder Vollzeiterwerbseinkommen Sozialhilfe. Das heisst, die Sozialhilfe mag bei gewissen Ausländerinnen und Ausländern ein Problem sein, aber das Problem ist nicht bei Leuten aus den EU-/Efta-Staaten zu suchen.

Rutz Gregor (V, ZH): Geschätzte Frau Bundesrätin, Sie haben mich mit meiner Aussage zitiert, dass wir die Zuwanderung wieder eigenständig steuern sollen. Das ist nicht eine Erkenntnis von mir, sondern das ist ein Verfassungsauftrag. Ich habe mit dieser Aussage auch Bezug auf die Studie des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich genommen, welche zum Ergebnis kam, dass vier von fünf Zuwanderern nicht aus einem Mangelberuf kommen, dass sie also von der Wirtschaft eigentlich nicht benötigt würden.

Meine Frage ist: Wie wollen Sie mit dem Konzept der Personenfreizügigkeit, das ja beinhaltet, dass jeder kommen kann, der Lust hat, und nicht, dass die Wirtschaft das Recht hat, diejenigen Leute zu rekrutieren, die sie braucht, die Zuwanderung so steuern können, wie wir das eigentlich können müssten?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Schauen Sie, Herr Nationalrat Rutz, ich glaube nicht an die Planwirtschaft. Ich denke, wenn man jetzt über die Steuerung der Zuwanderung spricht, muss man wirklich ehrlich sein und sagen: Es ist die Wirtschaft, und es ist die Konjunktur, die nachfragen – es ist ja nicht der Bund! Es ist nicht der Bundesrat, der Einladungen an Arbeitskräfte verschickt. Wenn es so ist, dass nicht alle Leute in Mangelberufen tätig sind – Sie sagten vier von fünf, glaube ich –, dann hat das natürlich auch etwas mit der Nachfrage zu tun und damit, dass es einfach auch

AB 2019 N 1859 / BO 2019 N 1859

Berufe gibt, die Schweizerinnen und Schweizer nicht gerne ausüben. Wir sehen das ja bei der Stellenmeldepflicht. Das muss man halt auch einmal zur Kenntnis nehmen. Es kommt nicht, wer Lust hat, sondern es kommt, wer eine Arbeit hat. Man muss einen Arbeitsplatz haben; man kann sich nicht einfach in der Schweiz aufhalten und nichts tun und allenfalls sogar noch Leistungen beziehen.

Martullo-Blocher Magdalena (V, GR): Frau Bundesrätin, ich möchte von Ihnen einmal klipp und klar wissen: Setzen die unter der Personenfreizügigkeit Zugewanderten die schwächsten Inländer, zum Beispiel ältere Personen, unter Druck? Sicher haben Sie auch die Seco-Studie gesehen, die zeigt, dass in der Westschweiz und im Tessin die Löhne massiv tiefer sind. Im Tessin sind sie sogar um 8 Prozent tiefer.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Frau Nationalrätin Martullo, ich beantworte Ihnen die Frage auch gerne klipp und klar – ich hoffe, meine Antwort ist klipp und klar.

Es gibt ja verschiedene Studien bezüglich der Auswirkung der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt. Was relativ klar ist, ist, dass eher die besseren Einkommen etwas unter Druck geraten sind. Diese sind etwas abgesunken, weil natürlich viele qualifizierte Leute gekommen sind und die Personenfreizügigkeit ein wettbewerbsorientiertes Modell ist.

Ich habe vorhin auf Französisch und Italienisch über die Romandie und das Tessin gesprochen und darauf hingewiesen, dass die Löhne dort tiefer sind und dass der Druck auf dem Arbeitsmarkt in den Grenzregionen tatsächlich stärker sein kann. Deshalb haben diese Regionen auch andere Massnahmen getroffen, beispielsweise das Tessin mit den Normalarbeitsverträgen, die jetzt auch noch einfacher verlängert werden können usw. Aber das ist natürlich nichts Neues.

Erinnern wir uns an die Initiative über den Mindestlohn, über die wir abgestimmt haben, 4000 Franken Mindestlohn. Da haben Sie und ich wahrscheinlich argumentiert – ich nehme an, Sie haben gleich argumentiert wie ich –, dass die Lohnkosten, die Lebenskosten nicht überall in der Schweiz gleich sind und dass es eben auch Lohnunterschiede gibt. Sie haben die Lohnunterschiede auch zwischen Appenzell Innerrhoden und Genf. Es ist aber nicht zu verneinen, dass in den Grenzregionen ein gewisser Druck entstehen kann.

Egger Mike (V, SG): Geschätzte Frau Bundesrätin, meine Frage lautet: Müssen wir alle Forderungen der EU akzeptieren? Die Rede ist ja vom Waffenrecht, von der Kohäsionsmilliarde, vom Rahmenvertrag und neuer-



dings jetzt auch noch von der Zuwanderung; wir dürften ja nicht selber steuern, wenn es nach der EU ginge. Hat der Bundesrat hier eine klare Strategie, wann er die rote Linie zieht?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Nein, wir müssen nicht alle Forderungen der EU akzeptieren, und beim Waffenrecht hat sich das Volk ja mit einer Zweidrittelmehrheit dafür entschieden, die Änderungen vorzunehmen und damit bei Schengen/Dublin zu bleiben. Beim Rahmenvertrag haben wir gesagt, dass wir mit dem Ergebnis nicht oder noch nicht zufrieden sind. Wir werden dann sehen, wie das herauskommt. Das Parlament wird Stellung nehmen können, das Volk wird Stellung nehmen können. Sie haben mich auf Ihrer Seite, wenn es darum geht, selbstbewusst aufzutreten. Aber hier geht es eigentlich auch um die Frage: Will man mit der Personenfreizügigkeit, die man wahrscheinlich kündigen müsste, letztlich den ganzen bilateralen Weg aufs Spiel setzen? Sie kommen ja aus dem gleichen Kanton wie ich. Zwei Drittel der Exporte unseres Kantons gehen in die EU. Ich glaube, das muss man schon auch sehen. Das ist das, was ich vorhin gesagt habe: Eine Kündigung der Freizügigkeit würde natürlich auch das Verhältnis zu unseren unmittelbaren Nachbarn arg strapazieren.

Nicolet Jacques (V, VD): Madame la conseillère fédérale, pensez-vous sincèrement et rationnellement que, en cas de résiliation de l'Accord sur la libre circulation des personnes, l'Union européenne prendra le risque d'activer la clause guillotine et de faire capoter les autres accords bilatéraux, qui sont tous en sa faveur?

Keller-Sutter Karin, conseillère fédérale: Je n'arrive pas à faire des prévisions, Monsieur Nicolet, mais tout le paquet des Bilatérales I est lié par la clause guillotine. Le peuple a dit oui; il savait qu'il y avait cette clause. J'ai dit auparavant que je n'étais pas une fan de cette clause, mais elle est là. La question est de savoir si on prend le risque que l'Union européenne active cette clause – enfin, elle ne doit même pas l'activer, puisque le processus est automatique. Si, au bout de douze mois, on n'arrive pas à avoir une solution avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes, l'accord sur la libre circulation sera dénoncé trente jours après, et ensuite il y a un processus automatique, que l'Union européenne ne devra même pas activer mais qui fera tomber les autres traités compris dans le paquet des Bilatérales I.

Portmann Hans-Peter (RL, ZH): Frau Bundesrätin, die SVP-Fraktion hat jetzt hier mehrmals moniert, dass vor allem im Tiefstlohnsegment Schweizerinnen und Schweizer verdrängt würden. Könnten Sie mir als Justizministerin sagen, welches Gesetz die der SVP nahestehenden Branchen wie Gastronomie, Baugewerbe oder auch Landwirtschaft zwingt, Leute aus der EU anzustellen und nicht all diese Schweizerinnen und Schweizer anzustellen, welche hier verdrängt werden? Könnten Sie mir als Justizministerin sagen, welches Gesetz das diesen SVP-nahen Branchen aufzwingt?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich vermute jetzt einmal, die Frage ist rhetorisch. Es gibt kein solches Gesetz.

Salzmann Werner (V, BE): Frau Bundesrätin, Sie haben jetzt mehrmals gesagt, wir würden das Verhältnis mit der EU aufs Spiel setzen. Beim Waffenrecht haben wir angeblich Schengen gefährdet. Ich frage Sie jetzt: Ist es in diesem Land nicht mehr möglich, über die Inhalte einer Vorlage zu sprechen? Werden immer diese Argumente in den Vordergrund geschoben? Hat der Bundesrat resigniert, über die Inhalte zu sprechen, die den Menschen in der Schweiz Sorge bereiten?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Nein, Herr Nationalrat Salzmann, sprechen wir über die Inhalte! Ich glaube, ich habe auch über die Inhalte gesprochen und über den Wert der bilateralen Verträge, die eben unserer Exportwirtschaft den Marktzugang gewähren. Wir sind nicht Teil des Binnenmarktes, aber wir haben Zugang zum Binnenmarkt.

Sie sind frei, Herr Salzmann. Sie sind ein freier Bürger, so wie ich auch eine freie Bürgerin bin. Wir werden dann voraussichtlich nächstes Jahr darüber abstimmen, und unsere Abstimmungszettel werden vielleicht nicht ganz gleich aussehen. Aber wir haben die Möglichkeit, uns inhaltlich auseinanderzusetzen. Wir tun das sehr gerne. Aber man muss auch sehen, dass wir dieses Vertragswerk haben. Ich habe es gesagt: Wir haben diese Guillotine. Man ist das damals eingegangen und kann das jetzt kritisieren. Es ist einfach so. Mit dieser Konsequenz muss man auch leben, aber auch im Wissen, dass die Freizügigkeit nicht die schädlichen Auswirkungen hatte, wie sie jetzt beschrieben werden.

Köppel Roger (V, ZH): Frau Bundesrätin, wie kommen Sie darauf, zu behaupten, dass mit einer möglichen Revision oder dem Wegfallen des Personenfreizügigkeitsabkommens zwei Drittel des schweizerischen Expor-



tes in die EU gefährdet wären? Sie wissen doch hoffentlich ganz genau, dass der schweizerische Export in die Europäische Union durch das Freihandelsabkommen von 1972 konsolidiert ist, das nicht Teil der Bilateralen I ist. Ich frage mich da einfach, ob Sie überhaupt die Verträge kennen, über die Sie hier sprechen. (*Unruhe*)

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich danke Ihnen, Herr Nationalrat Köppel. Ich habe mich jetzt gefragt, ob Sie mir zugehört haben. (*Teilweiser Beifall*) Ich habe nämlich gegenüber meinem Kantonskollegen, Nationalrat Mike Egger, gesagt, er

AB 2019 N 1860 / BO 2019 N 1860

komme ja aus dem gleichen Kanton wie ich und er wisse, dass im Kanton St. Gallen zwei Drittel der Exporte in die EU gehen. Das habe ich gesagt. Ich weiss selbstverständlich auch, dass es sonst 50 Prozent sind. Ich muss es noch einmal sagen: Der Freihandelsvertrag von 1972 beinhaltet keine Rechtsharmonisierung. Die Rechtsharmonisierung ist das, was Zugang zum Binnenmarkt gibt. Die Schwelle ist dort tiefer. Es gibt ja einen Bericht zu einem Postulat einer Ständerätin, die mir nicht ganz unbekannt war, (*Heiterkeit*) der eine gute Auslegeordnung zu diesem Thema darstellt. Wissen Sie, Herr Köppel: Ich behaupte auch nicht, man könnte dies nicht ersetzen. Man kann immer alles. Man kann mit allem immer leben. Die Frage ist einfach, was allenfalls für den Wohlstand, für die Arbeitsplätze vorteilhafter ist und was im Gesamten vorteilhafter ist. Wenn das Volk Ja sagen würde, muss man selbstverständlich auch andere Pläne in Betracht ziehen.

Dettling Marcel (V, SZ): Frau Bundesrätin, Sie haben da die Haltung vertreten, dass weiterhin masslos ins Land eingewandert werden darf. Ich möchte von Ihnen wissen: Wie halten Sie es bei sich zu Hause? Bestimmen nicht auch Sie, wer in Ihr Haus kommen darf und wer nicht, so wie es die Initiative möchte?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Herr Nationalrat Dettling, das mache ich selbstverständlich, ich lasse nicht jeden rein. (*Heiterkeit*) Aber wir wollen ja auch nicht einfach alle reinlassen, sondern wir wollen die reinlassen, die etwas leisten, die bereit sind, etwas beizutragen, die arbeiten wollen. Ich habe es gesagt, die Freizügigkeit ist Zuwanderung zum Arbeitsmarkt und nicht irgendwie zu Sozialleistungen. Wir sind also da einer Meinung. Schauen Sie, es ist vielleicht etwas eine Illusion zu glauben, dass man das wahnsinnig viel besser steuern kann, wenn man Kontingente hat. Wenn wir ehrlich sind – ich habe es vorhin gesagt –, es ist die Konjunktur, die determinierend ist. Wir haben hier einfach ein Reservoir: Es gibt die 28 EU-Staaten, in welchen man Arbeitskräfte rekrutieren kann, und ansonsten gibt es die Kontingente der Drittstaaten. Wenn man ein anderes System hätte, käme man wahrscheinlich zu einem ähnlichen Zahlenergebnis. Das zeigen ja die Zahlen der vergangenen Jahre, ich habe sie zitiert; sie waren ja in den Sechziger- und Siebzigerjahren sogar höher.

Rösti Albert (V, BE): Geschätzte Frau Bundesrätin, Herr Rutz hat Ihnen ja vorhin gesagt, dass nach der Zürcher Studie vier von fünf Zuwanderern nicht in eine Branche mit Fachkräftebedarf einwandern. Das heisst, dass wir, wenn wir nichts tun, damit rechnen müssen, in zehn, vielleicht fünfzehn Jahren die 10-Millionen-Schweiz zu haben. Wenn es in diese Richtung gehen sollte – Sie haben auf die vorangegangenen Fragen nicht geantwortet -: Hat der Bundesrat ein Instrument, um dagegen anzutreten? Wir haben mit der Initiative eine Lösung. Sagen Sie einfach, das ist in Kauf zu nehmen, ich akzeptiere eine 10-Millionen-Schweiz in zehn Jahren?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich habe in der Kommission einmal gesagt, ich sei nicht Mike Shiva. Ich kann keine Prognosen über die Zukunft machen und darüber, wie die Schweiz in einigen Jahren aussehen wird. Aber es gibt gewisse Elemente – ich habe sie vorhin aufgeführt –, die beachtet werden müssen, beispielsweise die demografische Entwicklung in der Schweiz. Das Arbeitskräftepotenzial wird schrumpfen. Es wird auch in der Europäischen Union schrumpfen. Sie wissen, dass es Erdteile gibt, in denen das Bevölkerungswachstum sehr gross sein wird, namentlich noch in Asien, namentlich auch in Afrika.

Ich glaube einfach nicht, dass diese Initiative eine Lösung ist. Ich habe es vorhin ausgeführt: Die Wirtschaft wird immer Arbeitskräfte brauchen. Sie können jetzt schon planwirtschaftlich sagen: Für uns sind 20 000 Zugewanderte pro Jahr erträglich oder 30 000 oder 40 000 – Sie haben ja auch keine Zahl genannt. Aber was machen Sie, wenn die Wirtschaft gut läuft, aber die Arbeitskräfte nicht vorhanden sind? Was machen Sie, wenn man die Aufträge nicht ausführen und die Arbeiten nicht erledigen kann? Diese Situation ist dann auch relativ schwierig.

Ich habe Ihnen gesagt: Wenn Sie die Asiaten und die Amerikaner holen, die Sie heute erwähnt haben, statt die Deutschen und die Österreicher, kommen auch Leute! Wenn die Nachfrage gross ist, erreichen Sie auch irgendwann diese 10-Millionen-Grenze.



Nussbaumer Eric (S, BL): Frau Bundesrätin, in diesem Saal werden ein Freihandelsabkommen und gemeinsame Rechtsvorschriften eines Binnenmarktes immer wieder durcheinandergebracht. Können Sie der Ratsrechten in kurzen Worten erklären, was der Unterschied zwischen einem Freihandelsabkommen und grenzüberschreitenden Regeln in einem Binnenmarkt ist?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die Bereiche, die auf Rechtsharmonisierung beruhen, Herr Nationalrat Nussbaumer – ich habe das vorhin in Kürze angetönt –, wären von einem Freihandelsabkommen, auch einem neuen, umfassenden Freihandelsabkommen, nicht abgedeckt. Dazu gehören beispielsweise die Mutual Recognition Agreements (MRA), bei denen man diese gegenseitige Konformität hätte: das Agrarabkommen, die Zollsicherheit, auch das Land- und das Luftverkehrsabkommen. Land- und Luftverkehrsabkommen sind keine Domänen von Freihandelsabkommen, und natürlich auch die Personenfreizügigkeit nicht. Das haben wir auch heute Morgen gehört. Es gibt wenige Bereiche, die in einem umfassenden Freihandelsabkommen abgedeckt werden könnten: Zölle, Ursprungsregeln – also die klassischen Domänen. Wir hätten zwar dann ein Abkommen, immer vorausgesetzt, dass die Gegenseite damit auch einverstanden wäre. Man müsste ja dann sagen, dass das Abkommen von 1972 neu verhandelt werden soll. Man müsste sich auch bewusst sein, dass es dann Gegenforderungen geben könnte, beispielsweise grössere Öffnungen im Agrarmarkt, wenn man ein solches Abkommen tatsächlich aushandeln wollte.

Was natürlich auch noch ist – dies ein letzter Gedanke –, was ich jetzt nicht angesprochen habe: Es würde sich Rechtsunsicherheit ergeben, wenn diese Initiative tatsächlich angenommen würde. Es käme dann diese Phase, wo wegen der Guillotineklausel die übrigen sechs bilateralen Verträge wegfallen würden. Man müsste dann wahrscheinlich versuchen, mit der EU irgendein Übergangsabkommen auszuhandeln. Aber in dieser Zeit weiss man dann nicht genau, was passiert.

Ich meine, wir haben noch andere Fragen, die etwas kritisch sind. Wir haben Initiativen, die hängig sind. Ich denke beispielsweise an die Konzernverantwortungs-Initiative, die auch Rechtsfragen in den Raum stellt, die nicht unbedingt zur Stabilität der Rechtssicherheit in der Schweiz beitragen. Oder es gibt neue Entwicklungen im Steuerbereich in der OECD. Das ist das Problem, dass man am Schluss nicht genau weiss, was passiert. Und wenn man nicht mehr weiss, was passiert, investiert man nicht. Das ist die Ausgangslage.

Hess Erich (V, BE): Sehr geehrte Frau Bundesrätin, Sie haben behauptet, es gebe keine Zuwanderung in unsere Sozialsysteme; es kämen alle nur zum Arbeiten. Können Sie mir erklären, weshalb in den letzten zehn Jahren schon allein die Sozialhilfequote der Deutschen hier in der Schweiz um über 122 Prozent angestiegen ist und diejenige der Staatsangehörigen anderer Länder der Europäischen Union noch viel mehr?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Herr Nationalrat Hess, ich versuche, Ihnen die Frage zu beantworten. Ich weiss nicht, woher Sie diese Zahl haben. Deshalb kann ich Ihnen auch keine präzise Antwort geben. Ich habe Ihnen vorhin gesagt: Die Sozialhilfequote bei Schweizerinnen und Schweizern beträgt 2,3 Prozent, bei EU-/Efta-Angehörigen 3 Prozent. Bei jenen EU-/Efta-Angehörigen, die Vollzeit oder Teilzeit arbeiten, ist es 1 Prozent, die zum Erwerbseinkommen hinzu Sozialhilfe bekommen. Die Kantone können die Aufenthaltsbewilligung – ich weiss, wovon ich spreche; ich war selber Regierungsrätin – bei fortgesetzter Sozialhilfeabhängigkeit widerrufen. Das ist ein Vollzugsproblem. Meine Vorgängerin, Frau

AB 2019 N 1861 / BO 2019 N 1861

Bundesrätin Sommaruga, hat den Vollzug des Freizügigkeitsabkommens in dieser Hinsicht noch verbessert und die Bestimmungen zum Sozialhilfebezug noch verschärft. Das Freizügigkeitsabkommen per se gibt keinen Anspruch auf Sozialhilfe.

Tuena Mauro (V, ZH): Frau Bundesrätin, Sie wissen, dass das Schweizervolk mehrheitlich und auch eine Mehrheit der Stände die Masseneinwanderungs-Initiative angenommen haben, und Sie wissen natürlich auch, dass die Räte hier in Bern diese Initiative null und nichts umgesetzt haben. Sie haben vorhin gesagt, Sie seien nicht Mike Shiva, Sie wüssten nicht, ob wir nächstens eine 10-Millionen-Schweiz hätten. Sämtliche Studien (*Zwischenruf des Präsidenten: Kommen Sie zur Frage!*) belegen das, Frau Bundesrätin. Warum erklären Sie heute, dreieinhalb Wochen vor den Wahlen, der Bevölkerung nicht, was Fakt ist?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Herr Nationalrat Tuena, ich erkläre gerne, was Fakt ist: Wir hatten 2018 eine Zuwanderung von 31 200 Personen. Das ist Fakt. Das heisst, dass die Zuwanderung in den letzten Jahren gesunken ist. Wir sind auf dem Niveau, das wir bei der Einführung der Personenfreizügigkeit hatten. Wenn Sie sagen, von der Masseneinwanderungs-Initiative sei null und nichts umgesetzt worden, dann stimmt



das nicht. Es ist nicht null und nichts umgesetzt worden, aber sie ist nicht vollständig umgesetzt worden, das ist richtig. Es war damals nicht wirklich klar, ob das Volk mit der Annahme der Initiative den bilateralen Weg beenden wollte. Es war immer davon die Rede, auch im Abstimmungskampf, dass man die Zuwanderung senken wolle. Die Personenfreizügigkeit war noch nicht so im Fokus.

Das Parlament hat einen Weg gesucht. Zugegebenermassen ist die Initiative nicht vollständig umgesetzt worden, da gebe ich Ihnen Recht. Aber wir versuchen jetzt, das inländische Arbeitskräftepotenzial noch stärker zu fördern und hier auch noch einen Beitrag zu leisten. Mit dieser neuen Initiative kann das Volk jetzt nochmals entscheiden. Die Frage ist auch klarer gestellt, indem sie auch die Personenfreizügigkeit betrifft.

Steinemann Barbara (V, ZH): Geschätzte Frau Bundesrätin, die Wirtschaft holt Arbeitskräfte, aber jede zugezogene Person generiert Kosten für die Allgemeinheit – Infrastruktur, Schulunterricht, Sozialleistungen, und später kommen vor allem AHV-Leistungen auf uns zu. Ist oder war der Bundesrat jemals interessiert an einer Ermittlung der Kosten, die die Allgemeinheit aus diesem Zuwanderungswachstum zu tragen hat?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Frau Nationalrätin Steinemann, die Kosten sind bekannt. In verschiedenen Bereichen kann man diese anschauen. In gewissen Bereichen wie der Sozialhilfe sind sie, ich habe es gesagt, nicht auffällig. Sie sind auch bei der IV und in solchen Bereichen – ich spreche jetzt immer von EU/Efta – nicht auffällig.

Aber ich muss Ihnen Folgendes sagen, wenn Sie jetzt die Infrastruktur und alle anderen Themen ansprechen: Wissen Sie, auch wenn Sie eine Zuwanderung über Kontingente haben, ist es so, dass diese Leute auch den ÖV benutzen, auch irgendwo in einer Wohnung leben und auch CO₂ produzieren. Man kann jetzt nicht einfach sagen, die Leute, die aus den EU-/Efta-Staaten in den Arbeitsmarkt kommen, schädigen die Schweiz, aber diejenigen, die über die Kontingente kommen, schädigen die Schweiz nicht. Die Auswirkungen wären wahrscheinlich gleich. Oder wir können hier sagen, mindestens bei den EU-/Efta-Angehörigen haben wir eine Chance, dass wir auch Leute haben, die wir besser integrieren können, weil sie uns auch kulturell näherstehen, wenn wir die grossen Gruppen anschauen, die in die Schweiz kommen, also die Deutschen, die Italiener und so weiter.

Schwander Pirmin (V, SZ): Frau Bundesrätin, in den letzten zehn bis vierzehn Jahren wurden in der Schweiz in Vollzeitäquivalenten etwa 550 000 neue Arbeitsplätze geschaffen, davon 67 Prozent in der öffentlichen Verwaltung, bei der öffentlichen Hand. Ist das eine gesunde Entwicklung?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sehr geehrter Herr Nationalrat Schwander, ich kann es kurz machen: Nein, ich finde das keine gesunde Entwicklung, vor allem dort, wo es die Verwaltung per se betrifft. Ich kenne diese Statistiken: Eine Wachstumsbranche ist das Bildungswesen, das auch eher staatlich ist, aber auch das Gesundheitswesen, die Pflege der älteren Menschen, wo wir natürlich in einer demografischen Entwicklung sind. Ich hätte auch lieber Industriebetriebe oder Dienstleistungsbetriebe und nicht "nur" diese Branchen. Diese Branchen sind in der Regel auch hochqualifiziert, aber Sie haben Recht: Sie sind auch tendenziell staatsnah.

Zuberbühler David (V, AR): Frau Bundesrätin, Artikel 18 des Freizügigkeitsabkommens regelt die Revision. Es steht hier wörtlich: "Wünscht eine Vertragspartei eine Revision dieses Abkommens, so unterbreitet sie dem Gemischten Ausschuss hierzu einen Vorschlag." Hat der Bundesrat nach Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative jemals dem Gemischten Ausschuss einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich war damals noch nicht im Amt als Bundesrätin, aber ich weiss, dass Herr Staatssekretär Gattiker damals versucht hat, Verhandlungen zu führen. Die Europäische Union ist ja gar nicht auf Verhandlungen eingetreten, und bei diesem Artikel, den Sie hier anführen – ich muss ihn aus dem Kopf und auswendig zitieren, Sie haben ihn wahrscheinlich vor sich –, geht es wohl um die schwerwiegende Störung des Arbeitsmarktes. Eine schwerwiegende Störung des Arbeitsmarktes liegt natürlich nicht vor, wenn man eine derart tiefe Arbeitslosigkeit hat. Der Bundesrat hat damals schon versucht, mit der EU in Verhandlungen einzutreten, selbstverständlich hat er das versucht. Ich kann Ihnen nicht präzise sagen, ob dies gestützt auf Artikel 18 war. Aber ich kann Ihnen sagen, dass die EU damals nicht auf Verhandlungen eingetreten ist, also solche abgelehnt hat.

Frehner Sebastian (V, BS): Frau Bundesrätin, Sie sagen ja, dass es nicht so eine Rolle spiele, ob man Einwanderung über Kontingente steuere oder ob man Personenfreizügigkeit habe. Dabei zeigen Statistiken, dass die Wertschöpfung pro Kopf vor Einführung der Personenfreizügigkeit höher war als nach deren Einführung. Bedeutet das nicht, dass die Qualität der Zuzügerinnen und Zuzüger früher höher war als heute?



Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Herr Nationalrat Frehner, ich würde das verneinen, und zwar gestützt auf den neuesten Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU vom 1. Juli 2019. Hier wird erstens dargelegt, dass 50 Prozent der EU-/Efta-Zuwanderer einen tertiären Abschluss haben, und zweitens, dass die Erwerbsquote gar noch höher ist als bei Schweizerinnen und Schweizern. Das heisst also, dass sie, wenn sie zuwandern, tatsächlich erwerbstätig sind.

Piller Carrard Valérie (S, FR), pour la commission: Au terme de cette discussion nourrie, permettez-moi, en guise de conclusion, de revenir sur les éléments essentiels du débat.

Parmi les qualificatifs très forts utilisés contre cette initiative, il y a notamment eu: "initiative isolationniste", "Brexit à la Suisse", "Swixit", "clause guillotine", "marché européen fermé", "contingents", "régime de saisonniers", "baraquements", "climat xénophobe", "cette initiative est un piège", et j'en passe. Il est à relever que la majorité des intervenants, tout comme la majorité de votre commission ainsi que les organisations patronales et syndicales, sont opposées à ce texte.

Nous sommes face à une initiative populaire qui veut limiter l'immigration en provenance de l'Union européenne, mais cette volonté est contraire à l'Accord sur la libre circulation des personnes que la Suisse applique depuis 17 ans, depuis que nous avons aboli les contingents d'immigrants en 2002.

AB 2019 N 1862 / BO 2019 N 1862

Si notre pays a décidé de laisser circuler librement les travailleurs européens, c'est qu'il a compris tout l'intérêt qu'il a à accorder cette liberté. La libre circulation des personnes dynamise notre économie, en nous fournissant les spécialistes et les travailleurs dont nous manquons et en rajeunissant la main-d'oeuvre disponible, ce qui, soit dit en passant, donne aussi un coup de fouet à nos assurances sociales.

Il est aussi important de relever et de rappeler que la libre circulation des personnes est régie par des conditions bien définies qui empêchent les Européens de débarquer en masse, comme bon leur semble. L'Accord sur la libre circulation des personnes n'accorde pas de droit de séjour inconditionnel. En effet, les intéressés doivent soit disposer d'un contrat de travail valable, soit exercer une activité indépendante ou encore, en l'absence d'activité lucrative, être en mesure de prouver qu'ils disposent de moyens financiers suffisants.

Les initiants prétendent que la Suisse peut réguler son immigration de manière autonome. Pour la majorité de la commission, c'est une pure illusion.

La majorité de la commission recommande de balayer ce texte, considérant qu'il revient à se tirer une balle dans le pied. Elle refuse de tirer un trait sur 17 années d'expériences concluantes avec l'Union européenne, et sur la possibilité offerte aux Suisses et aux Suissesses d'aller s'établir et de travailler ailleurs dans l'Union européenne.

Les initiants estiment qu'avec environ 30 000 nouveaux arrivants par année, l'immigration est excessive. Ce n'est pas du tout l'avis de la majorité de la commission.

La commission, par 17 voix contre 8, a décidé de recommander le rejet de l'initiative qui vous est soumise aujourd'hui. Pour défendre l'économie et préserver les emplois, je vous invite à en faire de même.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Ich äussere mich ganz kurz zu einigen Behauptungen, die im Rahmen dieser Diskussion vorgebracht worden sind. Ein Teil der Diskussion wurde ja am 21. September 2016 geführt, dann am 16. Dezember 2016 bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative. An sich gehört dieses Thema nicht zur vorliegenden Initiative, aber es sind einige Behauptungen geäussert worden, die nicht unwidersprochen bleiben dürfen. Sie werden sicher im Sinn einer Legendenbildung weiterhin aufrechterhalten, aber wenn man das Gegenargument nicht aufführt, dann erweckt man den Eindruck, man gebe den Verfechtern dieser Argumente Recht.

Es wird immer wieder behauptet – wie bereits vor drei Jahren –, wir hätten mit der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative die Verfassung gebrochen. Ich darf Sie einfach daran erinnern, dass es eine Verfassungsbestimmung gibt, die uns verpflichtet, das Völkerrecht zu beachten. Ich darf Sie daran erinnern, dass das Bundesgericht an das Völkerrecht gebunden ist und dass wir bereits damals darauf aufmerksam gemacht haben, dass eigentlich Ihre jetzige Begrenzungs- oder Kündigungs-Initiative Ihre einzig korrekte Initiative ist. Sie verlangt nämlich eine Kündigung. Die früheren Initiativen, die Masseneinwanderungs-Initiative und andere, verlangten keine Kündigung, sondern einen Bruch der Verträge. Das konnten und wollten wir uns nicht leisten, und das wollen wir uns hoffentlich auch inskünftig nicht leisten.

Dann hat Herr Thomas Aeschi auch die alte Auffassung wiederholt, dass jüngere Volksabstimmungen den älteren vorgingen. Das ist eben nicht so. Im Bundesstaatsrecht ist es so, dass aufgrund von Volksabstimmungen sich widersprechende Verfassungsbestimmungen harmonisierend ausgelegt werden müssen. Mit einer



jüngeren Volksabstimmung und einer Änderung der Verfassung können Sie nicht bisheriges Verfassungsrecht aushebeln. Das mag im Zivilrecht so sein, vielleicht in anderen Rechtsbereichen, aber im Verfassungsrecht ist es eben nicht so.

Dann wurde behauptet, die EU müsse beschliessen, die Guillotine zu betätigen, wenn sie dies wollte. Das ist eben nicht so. Gemäss Artikel 25 Absätze 3 und 4 des Freizügigkeitsabkommens ist die Guillotine eine automatische Folge der Kündigung eines der sieben Abkommen. Dazu braucht es keinen Beschluss. Es bräuchte im Gegenteil einen Beschluss, wenn sich die Guillotine nicht selbst auslösen sollte. Dann müsste man einen neuen Beschluss fassen.

Dann hat Herr Rutz auf diese Studie des Amtes für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich verwiesen. Sie ist uns an der Sitzung vom 15. August 2019 ausgeteilt worden, anstelle einer Anhörung. Dieser Bericht kommt aufgrund der Zahlen, wie sie von Herrn Rutz genannt worden sind, nicht zum Schluss, das Freizügigkeitsabkommen sei negativ für unsere Volkswirtschaft. Die Studie kommt im Gegenteil unter Ziffer 2.2.3 auf Seite 4 zum Schluss, dass empirische Studien bestätigen würden, dass für die Schweiz weder eine Verdrängung noch ein Lohndruck auf Arbeitskräfte mit niedriger Qualifikation im Zuge des Freizügigkeitsabkommens festgestellt werden könne. Diese Studie verschweigt die aus der Zuwanderung folgenden Schwierigkeiten nicht, aber sie zieht keine negative Bilanz des Freizügigkeitsabkommens.

Dann darf ich noch einmal die Fundstellen für die Zahlen, die Frau Bundesrätin Keller-Sutter genannt hat, zitieren. Die Sozialhilfequote finden Sie in der Botschaft des Bundesrates auf Seite 5042 unter der Ziffer 2.3.4. Dort verweist das Bundesamt für Statistik auf die Zahlen von 2016. Genau dieselben Zahlen, nämlich eine Sozialhilfequote von 2,3 Prozent bei Schweizerinnen und Schweizern und von 3 Prozent für EU-/Efta-Angehörige, finden Sie auch in der Statistik des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2017. Ebenso finden Sie in der Botschaft, auf Seite 5038 unter der Ziffer 2.3.2, die Zahl der Zuwanderer mit Bildungsabschluss auf Tertiärstufe, nämlich 54 Prozent, im Gegensatz zu den 39 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer mit Bildungsabschluss auf Tertiärstufe.

Herr Röstli schliesslich, der letzte Sprecher, hat behauptet, die Bilateralen I seien nicht matchentscheidend. Das mag für ihn zutreffen. Aber sämtliche angehörte Organisationen der Arbeitgeberschaft, der Arbeitnehmerschaft, auch der Kantone, sind offensichtlich nicht dieser Meinung. Ich wiederhole hier, was ich bereits Frau Estermann am ersten Tag unserer Debatte gesagt habe: Jeder Vertrag hat Vor- und Nachteile; es geht um eine Interessenabwägung. Aber offenbar ist man in diesen Verbänden der Meinung, dass das Prinzip, dass die Einwanderung der Wirtschaftsentwicklung folge, richtig sei.

In diesem Sinne und auch nach Anhörung all dieser Organisationen ist Ihre SPK mit 16 zu 8 Stimmen zum Schluss gekommen, diese Initiative sei abzulehnen. Übrigens hat unsere Aussenpolitische Kommission dieselbe Meinung, der Entscheid fiel mit 17 zu 8 Stimmen.

Deswegen bitte ich Sie, sich ebenfalls der Mehrheit der Kommission anzuschliessen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

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

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté



Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2019 N 1863 / BO 2019 N 1863

Antrag der Minderheit

(Pantani, Brand, Buffat, Chiesa, Glarner, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)
... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Pantani, Brand, Buffat, Chiesa, Glarner, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann)
... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.026/19555)

Für den Antrag der Mehrheit ... 123 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 63 Stimmen

(3 Enthaltungen)

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Considerando che l'entrata in materia è obbligatoria, la votazione sul complesso non avrà luogo.