

# Zuwanderungsinitiative kostet die Schweiz die Bilateralen

## dossierpolitik

18. November 2013 Nummer 14

**Migrationspolitik** Die Initiative «gegen Masseneinwanderung» fordert die Einführung jährlicher Kontingente für Zuwanderer, Asylbewerber und Grenzgänger. Sie verlangt einen Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer bei allen Stellenausschreibungen und will den Anspruch der Zugewanderten auf dauernden Aufenthalt, Familiennachzug und Sozialleistungen einschränken. Alle internationalen Verträge, die der Initiative widersprechen, soll der Bundesrat innert drei Jahren neu aushandeln. Davon betroffen sind vor allem das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU und die damit verknüpften Verträge der Bilateralen I. Am 9. Februar 2014 wird das Schweizervolk über die Initiative abstimmen.

### Position economiessuisse

- ▶ Die Bilateralen sind ein wichtiger Pfeiler für den Erfolg des Wirtschaftsstandorts und den Wohlstand der Schweiz. Die Initiative zerstört den bilateralen Weg.
- ▶ Die Schweiz ist auf Zuwanderung angewiesen: Die Überalterung der Gesellschaft wird den Fachkräftemangel in Zukunft noch verstärken.
- ▶ Die Initiative führt zu einem schwerfälligen, bürokratischen Kontingentsystem, das sich bereits in der Vergangenheit nicht bewährt hat. Das ist ein Rückfall in die Planwirtschaft.

## SVP-Initiative verlangt radikale Abkehr von der heutigen Migrationspolitik

► Die Initiative verlangt die Einführung von Höchstzahlen für Zuwanderer, Asylsuchende und Grenzgänger innerhalb von drei Jahren.

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) verlangt mit ihrer Initiative «gegen Masseneinwanderung» die Einführung von jährlichen Kontingenten für alle Arten der Zuwanderung. Dies betrifft nicht nur ausländische Arbeitskräfte, die ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen möchten, sondern auch Grenzgänger und Asylbewerber. Das Recht auf dauernden Aufenthalt, auf den Nachzug von Familienmitgliedern und auf den Bezug von Sozialleistungen soll eingeschränkt werden. Alle internationalen Abkommen, die diesen Vorgaben widersprechen, muss die Schweiz innerhalb von drei Jahren neu aushandeln.

### Die Initiative «gegen Masseneinwanderung» im Wortlaut

#### I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

#### **Art. 121** Sachüberschrift (neu)

Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich

#### **Art. 121a (neu) Steuerung der Zuwanderung**

1 Die Schweiz steuert die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig.

2 Die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz wird durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt. Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens. Der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt, auf Familiennachzug und auf Sozialleistungen kann beschränkt werden.

3 Die jährlichen Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten; die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sind insbesondere das Gesuch eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit und eine ausreichende, eigenständige Existenzgrundlage.

4 Es dürfen keine völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden, die gegen diesen Artikel verstossen.

5 Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

#### II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

#### **Art. 197 Ziff. 9 (neu)**

9. Übergangsbestimmung zu Art. 121a (Steuerung der Zuwanderung)

1 Völkerrechtliche Verträge, die Artikel 121a widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach dessen Annahme durch Volk und Stände neu zu verhandeln und anzupassen.

2 Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 121a drei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

### Die Schweiz ist auf ausländische Fachkräfte angewiesen

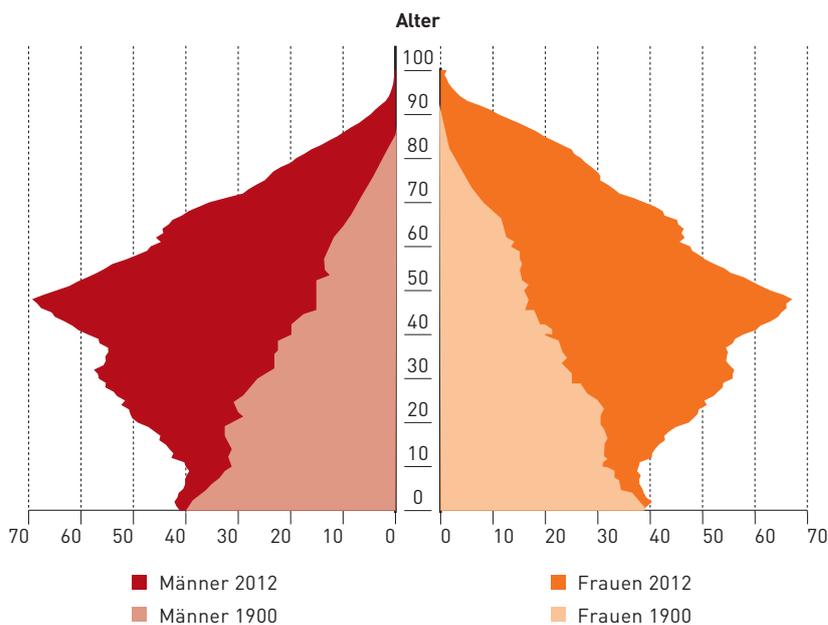
In wirtschaftlich guten Zeiten war die Schweiz schon immer ein Einwanderungsland. Die Zahl der inländischen Arbeitskräfte ist begrenzt, und auch Weiterbildungsmaßnahmen oder eine noch bessere Integration der Frauen ins Berufsleben können hier nur bedingt Abhilfe schaffen. Die Situation wird durch die Altersstruktur der Bevölkerung zusätzlich verschärft: Das Verhältnis von jungen zu älteren Menschen hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verschoben.

#### Grafik 1

► Auf die Generation der «Babyboomer» folgen in der Schweiz viele geburtenschwache Jahrgänge. Das verschärft den Fachkräftemangel.

#### Altersstruktur der Schweizer Bevölkerung

1900 und 2012 (in 1000 Personen)



Quelle: BFM.

Wenn in den nächsten zehn Jahren die äusserst geburtenreichen Jahrgänge der «Babyboomer»-Generation ins Pensionsalter kommen, müssen grosse Lücken auf dem Arbeitsmarkt gefüllt werden. Dies ist nur möglich, wenn die Schweizer Unternehmen auch Fachkräfte im Ausland rekrutieren dürfen. Trotz geltender Personenfreizügigkeit mit der EU ist dies nicht immer einfach. Eine 2013 durchgeführte Studie der Firma Manpower hat ergeben, dass heute 37 Prozent der Unternehmen einen Mangel an gut ausgebildetem Personal verzeichnen.

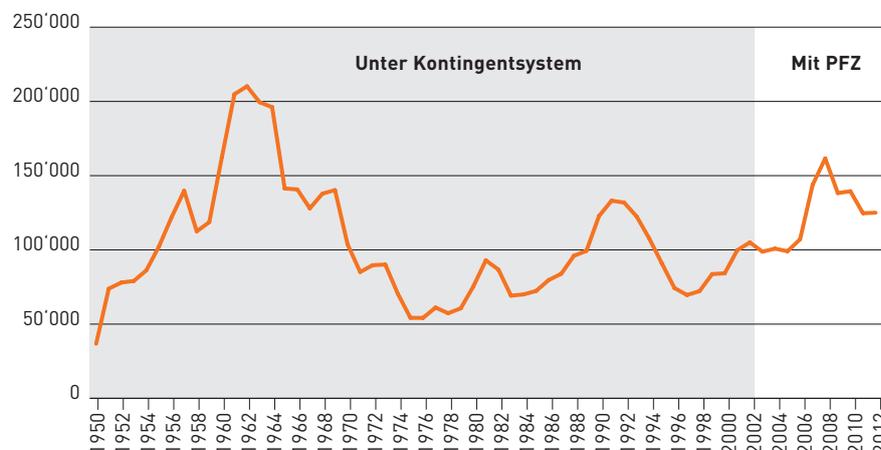
Auf ausländische Fachkräfte sind sehr viele Branchen angewiesen. Nicht nur das Pflege- und Gesundheitswesen, sondern auch die Informatikbranche, Pharma und Industrie, Gastronomie und Hotellerie, ebenso wie die Bauunternehmen und die Landwirtschaft. Der Bedarf steigt bei guter Konjunkturlage – das war auch vor Einführung der Personenfreizügigkeit schon so, wie ein Rückblick auf die letzten 60 Jahre veranschaulicht.

**Grafik 2**

► Die grösste Einwanderungswelle erlebte die Schweiz in den 1960er-Jahren. Seither kommt es parallel zur konjunkturellen Entwicklung immer wieder zu einem vorübergehenden Anstieg.

**Einwanderung in die Schweiz**

Seit 1950, Anzahl Personen pro Jahr



Quelle: BFS.

### Die aktuelle Migrationspolitik: zweiteiliges Zulassungssystem mit klaren Vorteilen

Die Zulassung von ausländischen Personen zum Schweizer Arbeitsmarkt funktioniert heute über ein zweiteiliges System. Es besteht einerseits aus der Personenfreizügigkeit mit den Ländern der EU und der EFTA, andererseits aus einer begrenzten Zulassung von hoch qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten und dem Familiennachzug. Aus Drittstaaten dürfen nur dann Arbeitnehmer in die Schweiz geholt werden, wenn das entsprechende Unternehmen in der Schweiz oder der EU/EFTA keine geeigneten Personen finden konnte. Die Höchstzahlen werden jährlich vom Bundesrat festgelegt. Dieses System garantiert, dass aus Nicht-EU-Staaten vor allem sehr gut ausgebildete Spezialisten in die Schweiz kommen.

► Die Neuausrichtung der Migrationspolitik brachte der Schweiz besser ausgebildete und leichter integrierbare Zuwanderer.

### Die Personenfreizügigkeit bringt qualifizierte Fachkräfte ins Land

2002 traten die Bilateralen Verträge I in Kraft und damit auch die Personenfreizügigkeit. Dieses Abkommen hat die Einwanderung in die Schweiz qualitativ positiv beeinflusst. Vor 2002 kamen vor allem Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Ländern in die Schweiz, die meisten brachten eine eher bescheidene Ausbildung mit. Für sie war die Gefahr entsprechend gross, nach einigen Jahren arbeitslos und von den Sozialwerken abhängig zu werden. Die Nachwirkungen dieser Politik sind heute noch spürbar.

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit hat sich das Bild grundlegend verändert. Die neuen Zuwanderer kommen mehrheitlich aus Westeuropa, und von diesen bringen 86 Prozent mindestens eine abgeschlossene Berufsausbildung oder Matura mit, 53 Prozent sogar einen Hochschulabschluss. Sie stehen den Schweizerinnen und Schweizern auch kulturell näher als frühere Migrantinnen und Migranten: Weil sehr viele bereits eine der Schweizer Landessprachen beherrschen, fällt ihnen und ihren Familien die Integration deutlich leichter.

► Kontingente können dem aktuellen Bedarf auf dem Arbeitsmarkt selten gerecht werden. Bund und Kantone möchten keinesfalls zu diesem bürokratischen System zurückkehren.

### Erfolgreiche Kontingentpolitik

Die Verfasser der Initiative «gegen Masseneinwanderung» ignorieren die Erfolge der neuen Schweizer Migrationspolitik und wollen zurückkehren zu einem Kontingentsystem. Staatliche Stellen sollen in Zukunft wieder bestimmen, wer auf dem Schweizer Arbeitsmarkt gebraucht wird und wer nicht. Doch weder der Bund noch die Kantone wollen zu diesem System zurück, denn es hat sich in der

► Mit seinem Punktesystem für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige hat Österreich schlechte Erfahrungen gemacht.

► Der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung nimmt in der Schweiz vor allem zu, weil die Zuwanderer deutlich sesshafter geworden sind.

► Im Jahr 2000 haben die Schweizer Stimmberechtigten den Bilateralen I mit 67,2 Prozent zugestimmt. 2002 sind sie in Kraft getreten.

Vergangenheit nicht bewährt. Einerseits verursacht es grossen bürokratischen Aufwand und entsprechende Kosten für den Staat und die Unternehmen. Andererseits ist dieses System ineffizient und schwerfällig: Kontingente können den tatsächlichen Arbeitskräftebedarf nur unzureichend abbilden, und für kleinere Branchen und Einzelunternehmen dürfte es schwierig werden, ihren Bedarf anzumelden und rasch an Bewilligungen zu kommen.

Um dieser Kritik zu begegnen, schlugen die Initianten ein Punktesystem vor, nach welchem die Einwanderer einheitlich bewertet werden könnten. Österreich hat Mitte 2011 ein solches System nach dem Vorbild Australiens und Kanadas eingeführt: die «Rot-Weiss-Rot-Card». Sie soll dazu dienen, gut qualifizierte Fachkräfte von ausserhalb der EU ins Land zu holen: Leute in Mangelberufen, mit hohem Einkommen, mit besonders hohen Qualifikationen oder mit einem Abschluss an einer österreichischen Hochschule. Anstatt der erhofften 8000 Fachleute pro Jahr kamen in den ersten 24 Monaten nur gerade 3800 auf diesem Weg ins Land. Grund dafür ist nicht etwa die mangelnde Attraktivität der Donaurepublik, sondern das abschreckend langwierige Verfahren.

### Tiefere Auswanderung sorgt für Bevölkerungswachstum

Die SVP liegt mit ihrer Initiative aber auch deshalb falsch, weil die Personenfreizügigkeit gar nicht zu einer «Masseneinwanderung» geführt hat. Im langfristigen Trend nimmt die Einwanderung in die Schweiz seit 2002 sogar ab. Ihr vorübergehender Anstieg geht auf die Mitte der 1990er-Jahre zurück, fällt also unter das alte Kontingentsystem. Die Auswanderung hat mit der Einwanderung in den nachfolgenden Jahren allerdings nicht mehr Schritt gehalten, deshalb ist der Ausländerbestand stark gewachsen. Die Einwanderer sind insgesamt sesshafter geworden. Auf diese Entwicklung hätte ein Kontingentsystem, wie es die SVP fordert, keinerlei Einfluss.

## Die Personenfreizügigkeit: untrennbar verbunden mit den Bilateralen I

Das Freizügigkeitsabkommen mit der EU trat 2002 als Teil der Bilateralen I in Kraft. Dieses Vertragspaket besteht aus insgesamt sieben Abkommen zwischen der Schweiz und den Mitgliedern der EU und bildet die Basis für den Zugang der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt.

### Die Bilateralen Abkommen I

**Personenfreizügigkeit:** Das Abkommen erlaubt es Schweizerinnen und Schweizern, in der EU (und umgekehrt) eine Arbeit aufzunehmen und zu wohnen. Geregelt werden auch die gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen und der Anspruch auf Sozialleistungen.

**Forschung:** Schweizer Forschende und Unternehmen können sich dank diesem Vertrag an den grossen Forschungsrahmenprogrammen der EU beteiligen. Diese werden von der Schweiz mitfinanziert.

**Öffentliches Beschaffungswesen:** Schweizer Anbieter können sich gleichberechtigt mit EU-Firmen um öffentliche Aufträge bewerben.

**Handel mit Agrarprodukten:** Für ausgewählte landwirtschaftliche Erzeugnisse wie Käse, Gemüse, Früchte, Wein und Fleischspezialitäten werden Zölle abgebaut.

**Landverkehr:** Dieses Abkommen regelt unter anderem die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene und die Anerkennung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) durch die EU.

**Luftverkehr:** Aus der Schweiz operierende Fluggesellschaften erhalten den gleichen Zugang zum europäischen Markt wie Airlines aus EU-Ländern.

**Technische Handelshemmnisse:** Indem die Schweiz und die EU die Zertifizierung und die Zulassung von vielen Industrieprodukten gegenseitig anerkennen, haben Schweizer Produzenten einen einfachen Zugang zum europäischen Absatzmarkt.

Die Abkommen der Bilateralen I sind über die sogenannte «Guillotine-Klausel» juristisch miteinander verknüpft. Weder die Schweiz noch die EU können einen einzelnen dieser Verträge kündigen, sondern nur alle sieben zusammen.

► Wegen der «Guillotine-Klausel» fallen alle Verträge der Bilateralen I weg, wenn einer der Partner das Personenfreizügigkeitsabkommen nicht mehr einhält.

### Die Initiative führt zur Kündigung der Bilateralen I

Die Initiative «gegen Masseneinwanderung» ist – entgegen den Beteuerungen der Initianten – mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen nicht vereinbar. Das Recht, sich in jedem der beteiligten Länder eine Arbeit zu suchen und sich mit seiner Familie dort niederzulassen, ist eine Grundfreiheit im europäischen Binnenmarkt. Die Initiative will diese Regel für die Schweiz aufheben, indem sie jährliche Höchstzahlen fest schreibt. Mit diesem Verfassungsauftrag im Rücken soll der Bundesrat Neuverhandlungen aufnehmen. Doch die EU hat keine Möglichkeit, der Schweiz weiterhin Marktzugang zu gewähren, wenn diese eine grundlegende Spielregel nicht mehr einhalten will. Das würden ihre Mitgliedsstaaten niemals akzeptieren. Neuverhandlungen sind daher zum Scheitern verurteilt.

Hinzu kommt der zeitliche Aspekt. Die Initiative lässt dem Bundesrat nur drei Jahre Zeit für die Bereinigung des Abkommens. Doch nach einer Annahme durch das Volk würde bereits der legislative Prozess in der Schweiz ein bis zwei Jahre Zeit beanspruchen. Dies setzt die Landesregierung unter enormen Zeitdruck und gegenüber der EU in eine defensive Position. Sind die neuen Zuwanderungsbeschränkungen nach drei Jahren noch nicht in Kraft, muss der Bundesrat sie gemäss Initiativtext per Verordnung durchsetzen. Die Nichteinhaltung der Personenfreizügigkeit zwingt dann die EU zur Kündigung der Bilateralen I.

## Die Bilateralen sind ein wichtiger Pfeiler für den Wohlstand der Schweiz

► Die Schweiz exportiert täglich Waren im Wert von 325 Millionen Franken in die EU-Länder. Dies trägt viel zu ihrem Wohlstand bei.

Mehrere Jahrzehnte intensiver diplomatischer Bemühungen waren nötig, um der Schweiz den heutigen Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu ebnet. Einem Markt, der 500 Millionen potenzielle Kunden umfasst und auf dem die Schweizer Exportwirtschaft heute mehr als die Hälfte ihrer Produkte absetzt und damit einen Umsatz von durchschnittlich 325 Millionen Franken pro Tag erzielt. Dieser wirtschaftliche Erfolg kommt dem ganzen Land zugute. Seit Einführung der Bilateralen konnten in der Schweiz gemäss offiziellen Zahlen des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) 565'000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Schweiz hat es fertiggebracht, die Arbeitslosenquote auch in der jüngsten Weltwirtschaftskrise tief zu halten (aktuell 3,1 Prozent) und sich gleichzeitig als eines der wettbewerbsfähigsten und innovationsfreudigsten Länder der Welt zu etablieren.

► Die bilaterale Erfolgsgeschichte hat dazu beigetragen, dass die Löhne in der Schweiz seit 2002 viel stärker gestiegen sind als in den zehn Jahren davor.

### Steigende Löhne, verbesserte Produktivität

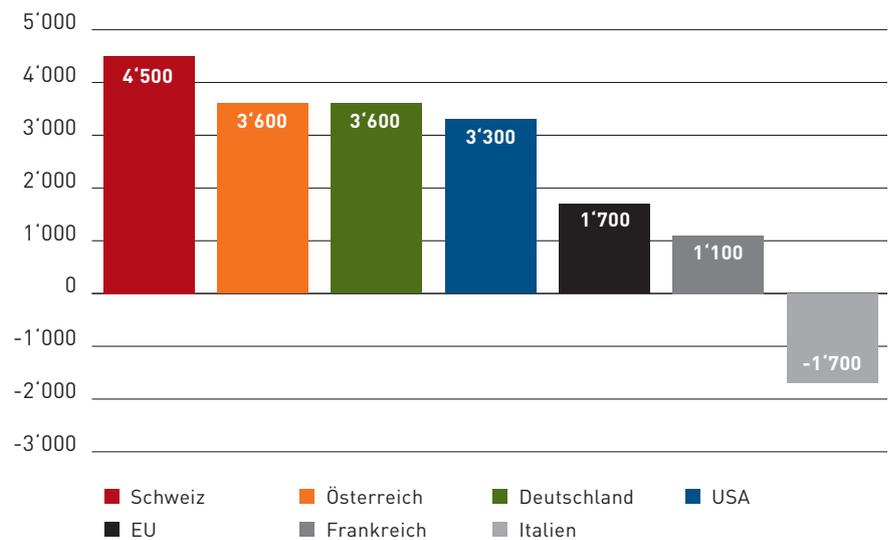
Dass diese wirtschaftlichen Erfolge nicht nur den Unternehmen, sondern auch der Bevölkerung zugutekommen, zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Real-löhne. Sie sind von 1992 bis 2002 um durchschnittlich 0,2 Prozent pro Jahr gestiegen. Seit dem Inkrafttreten der Bilateralen I beträgt der durchschnittliche Zuwachs 0,6 Prozent pro Jahr. Und auch punkto Produktivität hat die Schweiz zugelegt. Seit 2002 ist sie (teuerungs- und kaufkraftbereinigt) um 4500 Euro pro Kopf gewachsen: Keines der Nachbarländer konnte mit dieser Steigerung mithalten.

### Grafik 3

► Die Produktivität ist in der Schweiz seit Inkrafttreten der Bilateralen I weiter gestiegen. Pro Kopf ist das Wachstum grösser als in allen Nachbarländern.

### Reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, Zuwachs von 2002 bis 2012

Euro, in absoluten Zahlen



Quelle: Eurostat.

► Die Vorlage bietet keine Grundlage für eine sinnvolle Migrationspolitik, sondern schafft zahlreiche Probleme und gefährdet den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz.

## Fazit: eine Initiative voller Schwachpunkte

**Die Initiative «gegen Masseneinwanderung» schadet der Schweiz in mehrfacher Hinsicht, denn sie...**

### ... riskiert den Verlust der Bilateralen I

Die Schweiz hat vom Zugang zum europäischen Binnenmarkt stark profitiert. Produktivität und Wohlstand sind gestiegen, der Wirtschaftsstandort ist attraktiv, innovativ und wettbewerbsfähig. Die Initiative stellt alle diese Erfolge infrage. Weil sie mit den Bilateralen Abkommen nicht vereinbar ist, droht die Schweiz das ganze Vertragspaket zu verlieren.

### ... verschärft den Fachkräftemangel

Bereits heute haben viele Unternehmen Schwierigkeiten, gut ausgebildete Fachkräfte in ausreichender Zahl zu finden. Die Überalterung und die gute konjunkturelle Lage führen dazu, dass sich die Situation in den kommenden Jahren eher noch verschärfen wird. Die Initiative legt den Unternehmen für die Rekrutierung zusätzliche Hindernisse in den Weg und stellt viele Branchen vor grosse Probleme.

### ... schafft ein Bürokratiemonster

Die Einführung staatlicher Kontingente für Zuwanderer und Grenzgänger und deren permanente Überprüfung sorgt für einen enormen bürokratischen Aufwand – nicht nur beim Bund und den Kantonen, sondern auch bei den Unternehmen. Die anfallenden Kosten berappen letztlich die Steuerzahlenden und die Konsumentinnen und Konsumenten. Ausserdem vermischt die Initiative Asyl- und Arbeitsmarktpolitik in unzulässiger Weise. Die Schweiz ist verpflichtet, alle Asylgesuche nach bestem Wissen zu überprüfen. Ein starres Kontingent, wie es die SVP verlangt, ist aus völkerrechtlicher Sicht nicht zulässig.

### Rückfragen:

jan.atteslander@economiesuisse.ch

oliver.steimann@economiesuisse.ch

### Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen  
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich  
www.economiesuisse.ch