

Medienmitteilung

Donnerstag, 21. November 2013

Rechtsgutachten zeigt unmissverständlich: SVP-Initiative birgt hohes Risiko für den bilateralen Weg

Die Initiativen der SVP «gegen Masseneinwanderung» und der Ecopop «Stopp der Überbevölkerung» sind mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen in wichtigen Punkten nicht vereinbar. Dies belegt ein juristisches Gutachten von Prof. Christine Kaddous, Universität Genf, das heute in Bern vorgestellt worden ist. Der freie Personenverkehr ist eine Grundfreiheit im europäischen Binnenmarkt, eine erfolgreiche Neuverhandlung des Abkommens deshalb höchst unwahrscheinlich. Für die Schweizer Wirtschaft hat dies fatale Folgen: Durch die rechtliche Verknüpfung der Personenfreizügigkeit mit den weiteren Verträgen der Bilateralen I läuft die Schweiz Gefahr, alle Verträge der Bilateralen I auf einen Schlag zu verlieren.

Die bevorstehenden Abstimmungen über die Initiativen der SVP «gegen Masseneinwanderung» und der Ecopop «Stopp der Überbevölkerung» tangieren das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. economiessuisse hat Prof. Christine Kaddous, Leiterin des Centre d'études juridiques européennes an der Universität Genf, beauftragt zu untersuchen, in welchen Bereichen die Initiativen mit dem bestehenden Freizügigkeitsabkommen nicht vereinbar sind. Die Untersuchungen kommen zum Schluss, dass beide Initiativen gegen das Freizügigkeitsabkommen mit der EU verstossen, weil sie die durch das Abkommen garantierte Freizügigkeit der EU-Staatsangehörigen einschränken. Die Personenfreizügigkeit ist eine Grundfreiheit im europäischen Binnenmarkt. «Eine erfolgreiche Neuverhandlung des Freizügigkeitsabkommens erscheint daher unwahrscheinlich», sagt Prof. Christine Kaddous. Die Initiative verlangt die Kündigung von internationalen Abkommen, die im Widerspruch stehen. Das Freizügigkeitsabkommen müsste in der Folge gekündigt werden. Die Aufkündigung oder Nichtverlängerung des Abkommens hätte zur Folge, dass die Abkommen der Bilateralen I sechs Monate nach der Aufkündigung gemäss der «Guillotine»-Klausel ausser Kraft treten.

Die Schweiz verdient jeden dritten Franken im Handel mit der EU. Jeder dritte Arbeitsplatz ist direkt oder indirekt von den Beziehungen mit der EU abhängig. Für die Wirtschaft sind deshalb gute, stabile Rahmenbedingungen zwischen der Schweiz und der EU zentral. Die Bilateralen Verträge haben dazu beigetragen, dass die Schweiz die Wirtschaftskrise nahezu unbeschadet überstanden hat und sie sichern der Wirtschaft einen praktisch diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt.

Wichtige Basis für die Wettbewerbsfähigkeit

«Die SVP-Initiative bringt den Unternehmen grosse Nachteile. Für die Schweiz wäre eine Annahme der Initiative das definitive Ende des bilateralen Weges – ohne dass die Gegner der Personenfreizügigkeit eine Alternative anbieten», sagt Josef Maushart, CEO und Verwaltungsratspräsident Fraisa, Bellach. Dabei geht es nicht nur um den Wegfall der Personenfreizügigkeit, der den Fachkräftemangel in der

Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie noch weiter verschärft. Auch die Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, das Forschungsabkommen sowie das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen sind tragende Pfeiler für die Wettbewerbsfähigkeit der MEM-Industrie. Ohne die Bilateralen Verträge wird die Schweiz in die Abschottung getrieben. Die Abkommen mit der EU haben sich bewährt und unserem Land Arbeitsplätze und Wohlstand gebracht. Sie sollten nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden.

Rückfragen:

Jan Atteslander
Telefon: +41 44 421 35 35
E-Mail: jan.atteslander@economiesuisse.ch

Prof. Christine Kaddous
Telefon +41 22 379 84 89
E-Mail: christine.kaddous@unige.ch

Josef Maushart
Telefon: +41 32 617 42 12
E-Mail: josef.maushart@fraisacom.com

Medienkonferenz vom Donnerstag, 21. November 2013

Es gilt das gesprochene Wort

Die Initiativen «gegen Masseneinwanderung» und «Ecopop» sind nicht vereinbar mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen

Christine Kaddous, Professorin an der Universität Genf und Leiterin des Forschungszentrums für europäisches Recht (Centre d'études juridiques européennes)

Sehr geehrte Damen und Herren

Nächstes Jahr stimmen die Schweizerinnen und Schweizer über zwei Volksinitiativen ab, die auf eine Beschränkung der Einwanderung in die Schweiz abzielen. Es handelt sich dabei einerseits um die Initiative «gegen Masseneinwanderung», die dem Volk am 9. Februar 2014 zur Abstimmung vorgelegt wird, und andererseits um die Ecopop-Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen», deren Abstimmungstermin noch nicht bekannt ist.

Die Masseneinwanderungsinitiative hat zum Ziel, die Einwanderung zu stoppen. Sie fordert eine allgemeine Neuausrichtung der Schweizer Einwanderungspolitik sowie eine Verankerung des Prinzips, nach dem «die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuert», in der Bundesverfassung.

Die Ecopop-Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» will ihrerseits durch die Unterstützung freiwilliger Familienplanung das Wachstum der Weltbevölkerung senken und die Nettozuwanderung in die Schweiz beschränken. Sie will weltweit und in der Schweiz die Bevölkerungsdichte den zur Verfügung stehenden Lebensgrundlagen anpassen.

In dem **heute vorgelegten Rechtsgutachten** prüfen wir die Vereinbarkeit der beiden Initiativtexte mit dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA). Die Prüfung zeigt deutlich eine Reihe von Unvereinbarkeiten auf. Tatsächlich widersprechen die beiden Texte der Idee und den Bestimmungen des im Jahr 1999 von der Schweiz und der Europäischen Union abgeschlossenen FZA.

Wir untersuchten zunächst die Vereinbarkeit der beiden Texte mit dem FZA und prüften daraufhin die mögliche Anwendbarkeit von Beschränkungen auf der Grundlage der Ventilklausel. Zum Schluss befassten wir uns mit den Folgen einer allfälligen **Kündigung des FZA** durch die Schweiz oder die EU. In dieser Pressemitteilung werden nur einige Elemente dieser Untersuchung aufgegriffen.

1. Die Unvereinbarkeit der Initiativen mit dem FZA

Im vorliegenden Rechtsgutachten wurden eine Reihe von Unvereinbarkeiten festgestellt. Ich werde an dieser Stelle nur die grundlegenden Verletzungen der Bestimmungen des FZA nennen. Beide Initiativen verstossen gegen die «Stand-Still-Klausel» des Artikels 13 FZA, da sie neue Massnahmen einführen, welche die durch das FZA garantierte Freizügigkeit der Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union einschränken.

Die Masseneinwanderungsinitiative verstösst gegen das Prinzip der **Gleichbehandlung**, da sie die Regel der nationalen Präferenz einführen will, die eine durch das FZA untersagte Diskriminierung aufgrund der Nationalität darstellt. Beide Initiativen verstossen gegen **das Recht auf Zugang zu einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit und deren Ausübung**.

Die Masseneinwanderungsinitiative verletzt ausserdem die Bestimmungen des FZA, indem sie für die Kategorie der Unselbstständigerwerbenden, einschliesslich Grenzgänger, sowie für die Kategorie der Selbstständigerwerbenden Kontingente vorsieht. Denn dadurch werden im Hinblick auf eine ganze Reihe von Rechten im Zusammenhang mit dem Status der unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit **Diskriminierungen** zwischen Schweizer Arbeitnehmenden und Arbeitnehmenden aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union herbeigeführt.

Auch die Ecopop-Initiative verstösst gegen die Bestimmungen des FZA, im Prinzip jedoch lediglich in Bezug auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit von mindestens zwölf Monaten in der Schweiz ausüben wollen. Diejenigen EU-Bürger, die eine Erwerbstätigkeit von weniger als zwölf Monaten ausüben wollen, sind im Prinzip nicht von der Initiative betroffen. Ebenfalls nicht betroffen sind jene Rechte, die sich aus dem FZA ergeben und aus dem Arbeitnehmer- oder Selbständigenstatus abgeleitet werden. Diese bezweckt nicht, Diskriminierungen zwischen schweizerischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union herbeizuführen, wenn Letztere einmal den Arbeitnehmerstatus erworben haben.

Beide Initiativen verstossen gegen das in den Artikeln 6 FZA sowie 2 und 24 des Anhangs I garantierte **Aufenthaltsrecht von Personen ohne Erwerbstätigkeit** insofern, als sie darauf abzielen, das Aufenthaltsrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die keine Wirtschaftstätigkeit ausüben, nämlich Studierende, Rentner und andere Personen ohne Erwerbstätigkeit, einzuschränken. Auch hier würde die Ecopop-Initiative nur auf Aufenthalte von mindestens zwölf Monaten abzielen.

Beide Initiativen verstossen gegen das Recht auf **Familiennachzug**, das in Artikel 7 Buchstaben d und e FZA und in den Artikeln 1, 3 und 4 des Anhangs I garantiert wird.

Beide Initiativen verstossen gegen das **Verbleiberecht**, das in Artikel 7 Buchstabe c FZA und in Artikel 4 des Anhangs I garantiert wird.

Schliesslich verstösst lediglich die Masseneinwanderungsinitiative auch gegen das **Gleichbehandlungsprinzip** in Artikel 2 FZA, **welches in Bezug auf soziale Vergünstigungen** in Artikel 9 Absatz 2 des Anhangs I und in Bezug auf **soziale Sicherheit** in Artikel 8 Buchstabe a FZA konkretisiert wird, **da sie vorsieht, das Recht auf Sozialleistungen für Ausländer zu beschränken**.

2. Die Möglichkeit einer Neuverhandlung des FZA

Sowohl die Masseneinwanderungsinitiative als auch die Ecopop-Initiative sehen vor, dass in Zukunft kein völkerrechtliches Abkommen, das ihren Zielen entgegensteht, geschlossen werden kann. Die beiden Initiativen sehen auch vor, dass die bestehenden Abkommen neu verhandelt oder angepasst werden, um sie mit den Zielen und Texten der Initiative in Übereinstimmung zu bringen.

Die Masseneinwanderungsinitiative sieht vor, dass die Neuverhandlung und Anpassung der Abkommen, die die Steuerung der Einwanderung verhindern, innerhalb von drei Jahren zu erfolgen haben. Die Initiative «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» ihrerseits sieht eine Frist von vier Jahren vor, um bestehende Verträge zu ändern und nötigenfalls aufzukündigen. Die Initianten der Masseneinwanderungsinitiative verdeutlichen, dass das FZA neu verhandelt und angepasst werden muss, «da es eine Steuerung über Höchstzahlen und Kontingente nicht zulässt». Die Initianten der Ecopop-Initiative geben nicht an, welche Verträge neu verhandelt, angepasst oder aufgekündigt werden sollten.

Gemäss dem Prinzip «pacta sunt servanda» ist die Schweiz dazu verpflichtet, für sie verbindliche völkerrechtliche Verträge einzuhalten. Ist sie nicht mehr in der Lage, sie einzuhalten, muss sie sie aufkündigen, sofern es nicht möglich ist, sie neu zu verhandeln und an die neuen Bestimmungen des inländischen Rechts anzupassen.

Das FZA wurde 1999 unterzeichnet, da die Vertragsparteien davon überzeugt waren, dass die Freiheit von Personen, sich auf ihrem Hoheitsgebiet frei zu bewegen, ein wichtiges Element für die harmonische Entwicklung ihrer Beziehungen darstellt. In der Europäischen Union ist die Personenfreizügigkeit eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, die durch den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union garantiert wird. Sie ermöglicht es jedem Bürger der Europäischen Union, also jedem Staatsangehörigen eines der 28 Mitgliedstaaten, sich frei in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, insbesondere um dort zu arbeiten und zu diesem Zweck dort zu wohnen. Jede Einschränkung der Freizügigkeit stellt eine Beeinträchtigung der durch das Recht der Europäischen Union garantierten Grundfreiheit dar und muss durch dieses Recht zugelassen sein.

Die Neuverhandlung eines völkerrechtlichen Abkommens ist theoretisch immer möglich. Beide Vertragspartner müssen sich darauf verständigen, eine Vertragsänderung in die Wege zu leiten. Im Hinblick darauf, dass die Initiativen eine der Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes infrage stellen, handelt es sich hierbei unseres Erachtens lediglich um eine theoretische und unwahrscheinliche Option. Von schweizerischer Seite wäre es im Falle der Annahme der Initiativen angebracht, das FZA mit den neuen Bestimmungen des inländischen schweizerischen Rechts in Einklang zu bringen, die eine Beseitigung der Unvereinbarkeiten innerhalb von drei oder vier Jahren vorschreiben. Vonseiten der Europäischen Union würde die Neuverhandlung des FZA im oben genannten Sinne hauptsächlich bedeuten, der Wiedereinführung von Kontingenten und der nationalen Präferenz beim Zugang zu Arbeitsverhältnissen oder der Einführung einer prozentualen Obergrenze in Bezug auf das Wachstum der dauerhaft in der Schweiz lebenden Bevölkerung zuzustimmen. In diesen beiden Fällen handelt es sich um quantitative (und teilweise qualitative) Restriktionen, die grundlegend der Personenfreizügigkeit zuwiderlaufen, die durch das FZA in den bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union garantiert wird. Diese Restriktionen würden Benachteiligungen zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den schweizerischen Staatsangehörigen herstellen, was gegen das Grundprinzip verstösst, das dem FZA zugrunde liegt, nämlich dem Prinzip der Gleichbehandlung. **Eine diesbezügliche Neuverhandlung des FZA erscheint deshalb als höchst unwahrscheinlich.**

3. Prüfung einer allfälligen Kündigung des FZA

Im Falle der Annahme der Initiativen durch die Schweizer Bevölkerung und Kantone **könnte die Schweiz gegebenenfalls dazu gebracht werden, spätestens nach drei bzw. vier Jahren das FZA aufzukündigen**, falls eine Anpassung des Abkommens nicht möglich wäre. Eine solche Kündigung hätte die Anwendung von Artikel 25 Absatz 4 mit einer **«Guillotine»-Klausel** zur Folge. Diese Bestimmung sieht Folgendes vor: «Die in Absatz 1 aufgeführten sieben Abkommen treten sechs Monate nach Erhalt der Notifikation über die Nichtverlängerung gemäss Absatz 2 oder über die Aufkündigung gemäss Absatz 3 ausser Kraft.»

In unserem Gutachten prüften wir die **Modalitäten der Aufkündigungsklausel** von Artikel 25 Absatz 3 (A) sowie den **Funktionsmechanismus der «Guillotine»-Klausel** von Artikel 25, Absatz 4 (B).

A. Modalitäten der Aufkündigungsklausel

Die Möglichkeit der Aufkündigung des FZA steht der Schweiz und der Europäischen Union gleichermaßen zu, die es beide ohne zeitliche Einschränkungen aufkündigen können, im Gegensatz zu dem, was in Artikel 25 Absatz 2 vorgesehen ist, worin es um die eventuelle Nichtverlängerung des FZA geht, was jedoch nicht mehr in die Tat umsetzbar ist (die Weiterführung wurde in der Abstimmung vom 8. Februar 2009 beschlossen). Die Aufkündigung kann also zu jedem beliebigen Zeitpunkt durch eine der beiden Vertragspartner erfolgen.

Die Frage einer Aufkündigung des FZA durch die Europäische Union ist bereits mehrmals in den Botschaften des Bundesrats in Bezug auf die Ausdehnung der Anwendungen des FZA auf die neuen Mitglieder der Europäischen Union in den Jahren 2005 und 2008 sowie bei der Verlängerung des Abkommens erwähnt worden.

Der Fall einer eventuellen Ablehnung der Ausdehnung des FZA durch die Schweizer Bevölkerung war in der Botschaft des Bundesrats von 2004 in Bezug auf das Zusatzprotokoll mit den folgenden Worten erwähnt worden: «Lehnte die Schweiz die Ausdehnung des FZA ab, wäre daher mit der Aufkündigung dieses Abkommens durch die EU zu rechnen. Dies würde automatisch die Ausserkraftsetzung aller übrigen sektoriellen Abkommen der Bilateralen I bedeuten.» Oder auch: «Schliesslich sind die Kantone überzeugt, dass eine Ablehnung der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens und die sich daraus ergebende mögliche Folge des Dahinfallens sämtlicher sektorieller Abkommen infolge der «Guillotine»-Klausel zu einer schwerwiegenden Destabilisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führen würde, was insbesondere auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft haben würde.»

In der Botschaft des Bundesrats von 2008 wurde eine ähnliche Formulierung verwendet: «Die Abkommen der Bilateralen I sind rechtlich miteinander verknüpft. Wird eines dieser Abkommen gekündigt bzw. nicht verlängert, so treten auch alle übrigen sechs Monate nach der entsprechenden Notifizierung automatisch ausser Kraft. Sollte die Schweiz die Weiterführung des FZA ablehnen, so hätte dies somit weitreichende Auswirkungen auf das bilaterale Vertragswerk insgesamt.»

Die Frage der Aufkündigung des FZA, der Anwendung der «Guillotine»-Klausel und deren Folgen tritt häufig auf. Sie wird daher erneut auf den Tisch kommen, wenn es um die Ausdehnung der Anwendung des FZA auf **Kroatien** geht.

B. Funktionsmechanismus der «Guillotine»-Klausel

Artikel 25 Absatz 4 FZA enthält die «Guillotine»-Klausel. Gemäss dieser Klausel führt die Nichtverlängerung oder die Aufkündigung des FZA sechs Monate nach dem Erhalt der Notifikation über die Nichtverlängerung oder der Aufkündigung zur Beendigung der sechs anderen im Rahmen der Bilateralen I geschlossenen Abkommen.

Gemäss Artikel 25 besteht ein Automatismus zwischen der Notifikation der Aufkündigung des FZA und dem Ende der Anwendung der anderen Abkommen, der sich bloss durch den Ablauf einer Dauer von sechs Monaten ab Erhalt der Notifikation ausdrückt. Die in dieser Bestimmung ausgeführte Bestimmung ist klar und transparent.

Nach der Aufkündigung des FZA kommt es mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit zur Anwendung der «Guillotine»-Klausel. Es reicht aus, dass die Schweiz oder die Europäische Union eines der Abkommen der Reihe der Bilateralen I aufkündigt, damit der Mechanismus von Artikel 25 Absatz 4 in Kraft tritt. Diese Hypothese muss in dem Fall bedacht werden, dass die Schweiz gezwungen ist, das FZA nach der Annahme der einen oder anderen der beiden in diesem Rechtsgutachten untersuchten Initiativen aufzukündigen, sollte ein Versuch der Neuverhandlungen des FZA mit der Europäischen Union gescheitert sein. Sie muss auch in Erwägung gezogen werden, wenn die Europäische Union sich entschliessen würde, das Abkommen aufzukündigen, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Annahme der einen oder der anderen der beiden Initiativen durch die Schweizer Bevölkerung und Kantone die Grundlage des FZA beseitigen würde. Die fünf anderen Abkommen der Bilateralen I würden sechs Monate nach der Notifikation der Aufkündigung ausser Kraft treten.

Das Abkommen über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit von 2007 könnte auch betroffen sein, selbst wenn es streng genommen nicht an die «Guillotine»-Klausel gebunden ist, und zwar in Anbetracht des Entschlusses von Rat und Kommission aus dem Jahr 2008, der vorsieht, dass dieses Abkommen im Falle einer Nichtverlängerung oder Aufkündigung der Bilateralen Abkommen I nicht verlängert würde. Das Risiko besteht also ebenso für dieses Abkommen, auch wenn es formell gesehen keine Bestimmung wie die von Artikel 25 Absatz 4 FZA enthält.

Die «Guillotine»-Klausel findet sich dagegen nicht in den Abkommen der Bilateralen II. Es gibt auch keine förmliche Verbindung zwischen den bilateralen Abkommen von 1999 und jenen von 2004. Dennoch wäre unserer Ansicht nach die Aufkündigung des FZA für das **Assoziierungsabkommen der Schweiz an Schengen (SAA)** nicht folgenlos, denn dessen Umsetzung ist eng mit der Personenfreizügigkeit verknüpft.

Angesichts der materiellen Verknüpfung zwischen dem SAA und der Personenfreizügigkeit, die vom FZA garantiert wird, dürfte dessen Aufkündigung einen indirekten Effekt auf den Bestand und die Weiterführung des Assoziierungsabkommens der Schweiz zum Schengen-Abkommen und daraus folgend auf das Assoziierungsabkommen der Schweiz zum Abkommen von Dublin haben, denn dieses ist rechtlich mit dem SAA verknüpft.

In einer solchen Hypothese von Kaskadeneffekten käme die in diesen beiden Abkommen vorgesehene Zusammenarbeit zu einem Ende. Dies hätte weitreichende Konsequenzen: das Ende des in diesen Abkommen vorgesehenen Zugangs zu diversen Datenbanken, besonders SIS, VIS und Eurodac; das Ende der Erleichterungen im Bereich der durch diese beiden Abkommen eingeführten Zusammenarbeit: im Visabereich (Ende des Schengenvisums und Wiedereinführung der schweizerischen Visabestimmungen) und im Asylbereich (die Schweiz nimmt jetzt am Lastenverteilungssystem auf der Grundlage des

DAA teil) sowie die Wiedereinführung systematischer Kontrollen an den Schweizer Grenzen, die dann nicht mehr Innengrenzen, sondern Aussengrenzen des Schengenraums wären, womit auch das Wiederaufkommen der Unannehmlichkeiten durch die Wartezeiten an den Landesgrenzen der Schweiz mit ihren Nachbarn wahrscheinlich würde, wie sie das Land früher schon erlebt hat.

4. Schlussfolgerungen

Die Untersuchung der Masseneinwanderungsinitiative und der Ecopop-Initiative hat eine gewisse Anzahl von Unvereinbarkeiten mit den Bestimmungen des FZA gezeigt. Es gilt jedoch zu betonen, dass gewisse vom FZA garantierte Rechte von den Initiativen nicht berührt werden. Eine Neuverhandlung des FZA nach Annahme einer der beiden Initiativen durch die Schweizer Bevölkerung und Kantone mit dem Ziel, den Inhalt der Initiativen in den Inhalt des Abkommens zu integrieren, scheint unwahrscheinlich, denn die von den Initiativen vorgeschlagenen Massnahmen verstossen im Grundsatz gegen die Idee der grundlegenden Bestimmungen der durch das Abkommen garantierten Personenfreizügigkeit. Die Aufkündigung des FZA durch die Schweiz oder die Europäische Union hätte zur Folge, dass die Abkommen der Bilateralen I gemäss der «Guillotine»-Klausel sechs Monate nach der Notifikation der Aufkündigung ausser Kraft treten. Das Abkommen über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit könnte – obwohl nicht mehr formell an die «Guillotine»-Klausel gebunden – nicht verlängert werden. Schliesslich können die indirekten Auswirkungen der Aufkündigung des FZA auf ein Ausserkrafttreten der Assoziierungsabkommen der Schweiz zu Schengen und Dublin nicht ausser Acht gelassen werden.

Medienkonferenz

Donnerstag, 21. November 2013

Es gilt das gesprochene Wort

Die Unternehmen brauchen die Bilateralen Verträge

Josef Maushart, CEO und Verwaltungsratspräsident Fraisa, Bellach/SO

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich spreche zu Ihnen als Unternehmer, der sehr direkt von den Bilateralen Verträgen mit der EU betroffen ist. Fraisa produziert Zerspanungswerkzeuge für die Metallbearbeitung. Der Hauptabsatzbereich liegt dabei klar in der EU. Das Unternehmen, 1934 gegründet, zählt mit seinen heute 471 Mitarbeitenden zu den technologisch führenden Herstellern in der Branche. Zu unseren wichtigsten Kunden zählen in der Schweiz die J&J Synthes Gruppe, Rolex, IWC, Cartier, die Ruag und die Pilatus Werke sowie viele Unternehmen des Werkzeugbaus und der Maschinenindustrie. Wir exportieren 75 Prozent, davon den Grossteil in die EU, und unterhalten von unseren fünf Vertriebsgesellschaften vier in Europa. Derzeit beschäftigen wir uns mit der Ausdehnung nach Asien.

Die Initiative gegen eine erwünschte Zuwanderung, die von der SVP fälschlicher- und in diffamierender Weise als Massenzuwanderung bezeichnet wird, bedeutet im Falle einer Annahme für mich als Unternehmer zweierlei:

1. Eine sehr hohe Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung der Rahmenbedingungen für exportorientierte Unternehmer hier in der Schweiz.
2. Die Sicherheit einer Verschärfung des demografischen Problems, welches ich als eines der Schlüsselprobleme für die nächsten zehn bis 15 Jahre erachte.

Lassen Sie mich mit dem demografischen Problem beginnen. In einer Swissmem-Umfrage 2011 gaben 65 Prozent der KMU und 78 Prozent der grossen Unternehmen an, dass ihnen Fachkräfte fehlen. Fachkräfte heisst in unserem Bereich auch oft angelernte Mitarbeitende im Schichtbetrieb. Wir wissen, dass sich dieser Mangel aufgrund der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahren weiter verschärfen wird. Im Kanton Solothurn mit seinen 120'000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werden alleine zwischen 2018 und 2030 etwa 20'000 Menschen mehr aus dem Berufsleben ausscheiden als neu eintreten. Dieser Mangel an Mitarbeitenden, der heute bereits in der Rekrutierung von Lernenden sichtbar wird, wird eine der ganz grossen Herausforderungen der Zukunft sein. Kürzlich habe ich mit einem bekannten Unternehmer aus Burgdorf gesprochen, der von seinen 52 Lehrstellen dieses Jahr erstmals 15 nicht mehr besetzen konnte. Wir sind also gerade in einer Phase, in der das demografi-

sche Problem tatsächlich spürbar wird. Bis heute kann niemand eine klare Antwort darauf geben, wie dieses Problem gelöst werden soll. Die Zuwanderung alleine wird definitiv nicht reichen, zumal wir in einem Umkreis von 1000 Kilometern um die Schweiz herum genau das gleiche Problem vorfinden und auch diese Länder interessiert sein werden, ihren Arbeitskräftemangel zu decken.

Sicher scheint schon jetzt, dass dieses Problem zu einem Anheizen der Lohnspirale führen wird. Und wenn wir uns bewusst machen, dass wir heute im industriellen Bereich für einen Mitarbeitenden etwa 40 Prozent mehr Lohnkosten haben als in der Bundesrepublik Deutschland und etwa fünfmal so hohe Lohnkosten wie in Tschechien oder Ungarn, dann zeigt sich, dass eine Erhöhung der Löhne vor dem Hintergrund des Wechselkurses von 1.20 CHF/€ vollkommen inakzeptabel ist und dies die Rahmenbedingungen für die industrielle Produktion in der Schweiz dramatisch verschlechtern würde. Wir werden alle Hände voll zu tun haben, damit wir durch Automation und Rationalisierung, bei knapper werdendem Personal, die Wettbewerbsfähigkeit und den Produktionsausstoss in der Schweiz aufrechterhalten können. Eine weitere, künstliche Verschärfung dieses Problems, wie sie offensichtlich die Zielsetzung der Initianten dieser wirtschaftsschädigenden Initiative ist, muss auf jeden Fall verhindert werden.

Lassen Sie mich zum zweiten Aspekt, nämlich der grossen Unsicherheit über die weitere Entwicklung unserer Rahmenbedingungen kommen. Nicht nur die Personenfreizügigkeit ist für uns wichtig, wir wissen alle, dass wir die Europäische Union als Geschäftspartner brauchen. Unsere staatlichen Exponenten haben lange dafür gekämpft, diesen im Rahmen der Bilateralen Verträge zu bekommen. Untrennbar mit der Personenfreizügigkeit verbunden sind eben diese übrigen Verträge, die Bilateralen I. Aber glauben Sie mir, wenn wir mit den Provokationen gegenüber der Europäischen Union so weiterfahren, insbesondere, wenn wir diese Initiative annehmen, wird die Europäische Union das Gesamtverhältnis zu uns infrage stellen.

Dieses Gesamtverhältnis ist für uns von existenzieller Bedeutung. Natürlich sind es einzelne Abkommen, die eine besondere Bedeutung haben. Etwa das Abkommen über technische Handelshemmnisse, das Forschungsabkommen und das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen sind zualererst zu nennen. Aber insgesamt brauchen wir ein Miteinander mit der Europäischen Union und nicht ein Gegeneinander. Damit rede ich nicht einem Beitritt zur Europäischen Union das Wort, sondern einer Weiterentwicklung der Sicherheit und des Wohlstands der schweizerischen Bevölkerung.

Für mich als Unternehmer sind kalkulierbare Rahmenbedingungen die entscheidende Grundlage für Investitionen und für die weitere Entwicklung in die Zukunft. Unsicherheit ist das Schlimmste, was mir passieren kann. Ein hoher oder ein tiefer Wechselkurs sind Bedingungen, auf die ich mich über kurz oder lang einstellen kann. Ein bestimmtes Arbeitsrecht ist eine Bedingung, auf die ich mich über kurz oder lang einstellen kann. Eine über Jahre hin dauernde Unsicherheit über die Frage des Zugangs zur Europäischen Union, über das Verhältnis zur Europäischen Union, würde für mich eine inakzeptable Unsicherheit darstellen. Diese würde definitiv darin münden, dass ich meine Investitionen und die Weiterentwicklung des Unternehmens selbstverständlich in Zonen hineinlegen würde, in denen eine derartige Unsicherheit schlicht nicht besteht. Ganz konkret würde das in unserem Fall heissen, dass wir unser Logistikzentrum, über dessen Sinnhaftigkeit in der Schweiz wir unter Risikoaspekten immer wieder nachgedacht, aber für dessen Verbleib wir uns immer wieder entschieden haben, bei einer Annahme dieser Initiative definitiv ins Ausland verlegen würden.

Wir würden aber auch sämtliche technologischen und volumenmässigen Investitionen in die Weiterentwicklung unseres Unternehmens ins Ausland setzen, weil wir die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen in der Schweiz überhaupt nicht mehr abschätzen könnten und alle Investitionen eine Wirkungszeit von zehn bis zwölf Jahren haben. Wenn wir sie heute tätigen, können wir sie für eine längere Zeit nicht mehr korrigieren. Insgesamt würde das zu einer deutlichen Verschiebung unserer Gewichte

ins Ausland führen, und wenn wir im Produktionsbereich zunehmend in neue Technologien ausserhalb der Schweiz investieren würden, dann wäre es eine absehbare Konsequenz, dass wir früher oder später auch das Innovationszentrum der Fraisa Gruppe ins Ausland, zu unseren Produktionsstandorten verschieben würden. Ich male hier nicht schwarz und ich darf Ihnen sagen, dass ich es als meine grosse Aufgabe empfinde, die Fraisa als schweizerisches Unternehmen mit einem starken Zentrum in der Schweiz weiterzuführen. Aber ich darf Ihnen auch sagen, dass die Attacken auf die Rahmenbedingungen, wie sie jetzt von der rechten Seite im Sinne der Zuwanderungsinitiative und von der linken Seite im Rahmen der 1:12-Initiative und den übrigen, noch in der Pipeline befindlichen Initiativen vorliegen, diese Aufgabe erschweren. Und es ist eine Frage der Zeit, bis das Fass übertoll ist und viele Unternehmen diese ständige Verunsicherung leid sind und die durchaus positiven Rahmenbedingungen in anderen Ländern höher gewichten als ihr Grundverständnis als Schweizer Unternehmen.

Lassen Sie mich aber noch etwas mehr ins Detail gehen. Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse stellt sicher, dass für die schweizerischen Hersteller auf dem europäischen Markt praktisch dieselben Marktzutrittsbedingungen gelten wie für die Konkurrenten in der EU. Das Abkommen schliesst insgesamt 16 Produktsektoren ein. Es beinhaltet die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Dabei geht es um Prüfungen, Zertifizierungen, Inspektionen und Zulassungen. Fällt dieses Abkommen weg, müssten Schweizer Exporteure nach der Marktzulassung in der Schweiz zusätzlich noch eine Konformitätsbewertung durch eine Drittstelle in der EU durchführen. Damit würde eine sinnlose Doppelspurigkeit wieder eingeführt. Für neue Produkte würde dies den Zugang in die EU-Märkte erheblich verlangsamen und erschweren. Überdies würden zusätzliche Kosten verursacht. Gemäss Seco erspart das Abkommen über technische Handelshemmnisse der Schweizer Exportindustrie jährliche Ausgaben von 250 bis 500 Millionen Franken. Mit diesem Geld können Unternehmen Sinnvolleres tun, als Doppelspurigkeiten zu finanzieren, nämlich Produkte entwickeln und Arbeitsplätze schaffen.

Von Bedeutung ist natürlich auch das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Es eröffnet den Schweizer Unternehmen den Zugang zu grossen öffentlichen Aufträgen mit einem Gesamtvolumen von 1500 Milliarden Franken. Das Abkommen legt die Kriterien fest, gemäss denen gewisse Beschaffungen international öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Dies umfasst Beschaffungen in den Sektoren städtischer Verkehr, Schienenverkehr, Gas-, Trinkwasser-, Strom- und Wärmeversorgung, Flughäfen sowie Fluss- und Seeschifffahrt. In der Schweiz gibt es eine Vielzahl Unternehmen, die von solchen Aufträgen profitieren können. Ohne die Bilateralen Verträge I würden sie von diesem Markt wieder weitgehend ausgeschlossen.

Auch das Forschungsabkommen möchte ich in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt lassen. Es ist für uns von allergrösster Bedeutung, dass wir im Schulterchluss mit den grossen Forschungsinstitutionen der Europäischen Union arbeiten können.

Lassen Sie mich damit zusammenfassen. Bei den bevorstehenden Abstimmungen, welche die Personenfreizügigkeit tangieren, geht es nicht nur um dieses eine Abkommen. Es geht um das gesamte bilaterale Vertragswerk. Es geht schlicht und einfach um das Gesamtverhältnis zur Europäischen Union, unserem wichtigsten Wirtschaftspartner, wenn sie so wollen unserem wichtigsten Kunden. Die Personenfreizügigkeit hat Begleiterscheinungen und es gibt Probleme, die gelöst werden müssen. Aber diese Abschottungsinitiative bringt dafür keine Lösungen. Im Gegenteil: Mit den von der SVP geforderten Kontingenten fallen wir in ein ineffizientes und bürokratisches System zurück und insbesondere werden wir unser Verhältnis zur Europäischen Union so nachhaltig beschädigen, dass wir mit allergrösster Wahrscheinlichkeit schweren wirtschaftlichen Schaden erleiden würden, und dies ohne Not. Die Amerikaner sagen: «Don't fix it, if it is not broken!» Wir entwickeln uns hervorragend und stellen im Moment mit Angriffen von links und rechts dieses hervorragende Erfolgsmodell infrage. Als Unternehmer ver-

meide ich Unsicherheiten und versuche Risiken zu minimieren. Die 1:12-Initiative ist ebenso ein gigantisches Risiko für uns wie diese Zuwanderungsinitiative, die letzten Endes unser Verhältnis zur Europäischen Union in fahrlässiger Weise infrage stellen.

Die SVP-Initiative ist ein Spiel mit dem Feuer. Sie führt zur Kündigung der Bilateralen Verträge und bringt für uns Unternehmer grosse Unsicherheit und grosse Nachteile. Für die Schweiz wäre dies das definitive Ende des bilateralen Weges und der Beginn einer unsicheren Zukunft. Die Schweizer Wirtschaft ist international sehr stark vernetzt. Sie verdient jeden zweiten Franken im Ausland. Ohne die Bilateralen Verträge wird sie in die Abschottung getrieben. Das liegt definitiv nicht im Interesse der Schweiz und deren Bevölkerung. Die Bilateralen haben sich bewährt und unserem Land Arbeitsplätze und Wohlstand gebracht. Wir sollten ihnen Sorge tragen.