

Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des Eidg. Polizei- und Justizdepartements
Bundeshaus West
3003 Bern

Bernhard.Fuerer@sem.admin.ch
Carola.Haller@sem.admin.ch

scienceindustries
Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech

Nordstrasse 15 · Postfach · 8021 Zürich
info@scienceindustries.ch
T +41 44 368 17 11
F +41 44 368 17 70

Zürich, 28. Mai 2015

**Umsetzung von Art. 121a BV
Stellungnahme von scienceindustries**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Am 11. Februar 2015 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Umsetzung von Art. 121a BV sowie zur Anpassung der Gesetzesvorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) eröffnet und uns zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

scienceindustries ist der Schweizer Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech. Sie vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von mehr als 250 in der Schweiz tätigen in- und ausländischen Unternehmen aus genannten und verwandten Branchen. Unsere Mitgliedunternehmen beschäftigen in der Schweiz rund 70'000 Mitarbeitende und leisten einen sehr wesentlichen Beitrag zum Wohlstand unseres Landes: rund 40 % aller Schweizer Exporte stammen von ihnen und 47% der gesamten privatwirtschaftlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung in der Schweiz werden von unseren Mitgliedfirmen getätigt. Entsprechend hoch ist auch die Wertschöpfung dieses Industriezweigs in der Schweiz und erweist sich zudem als eine verlässliche Stütze der öffentlichen Hand.

Am 8. Januar 2015 hat scienceindustries gemeinsam mit economiesuisse, dem Schweizerischen Arbeitgeberverband und Swissmem ein dreiteiliges Modell zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vorgeschlagen, das die Einführung eines Schutzklausel-Modells, Massnahmen zur Senkung der privaten Nachfrage nach Arbeitskräften und einen Beitrag der staatlichen Arbeitgeber vorsieht. Gestützt auf diese gemeinsame Positionierung nimmt scienceindustries im Folgenden Stellung.

Zusammenfassende Stellungnahme

scienceindustries lehnt den vorliegenden bundesrätlichen Entwurf ab, da er restriktiver als die Verfassung ist und die Beziehungen zur Europäischen Union gefährdet. Die Wirtschaftsbeziehungen zur EU sind für die Schweizer Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Die bilateralen Abkommen und insbesondere das Freizügigkeitsabkommen (FZA) sind die Grundlage für die intensiven Wirtschaftsbeziehungen und müssen unbedingt erhalten werden.

Am 9. Februar 2014 hat sich der Schweizer Soverän für eine eigenständige Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und eine gleichzeitige Anpassung des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union unter Wahrung des wirtschaftlichen Gesamtinteresses entschieden. Diesen Volksscheid gilt es zu respektieren. Aus Sicht der Wirtschaft ist es aber absolut entscheidend, dass Art. 121a BV wirtschaftsfreundlich und europaverträglich umgesetzt wird. Der Erhalt der bilateralen Verträge I muss dabei oberstes Ziel sein. Dazu sollte der durch Art. 121a BV geschaffene Spielraum zur Umsetzung vollumfänglich genutzt werden. Ausserdem ist die Umsetzung mit geeigneten Massnahmen zur verbesserten Ausschöpfung des vorhandenen Inländerpotentials zu begleiten.

Die unterschiedliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Bürgern aus EU- und EFTA-Staaten wird begrüsst und soll auch dann aufrechterhalten werden, wenn die Verhandlungen zur Anpassung des FZA scheitern sollten.

scienceindustries schlägt zur Umsetzung von Art. 121a BV einen Schutzklauselmechanismus vor. Dabei würde der Bundesrat jährlich eine Obergrenze der Nettozuwanderung festsetzen. Neben der maximalen Nettowanderung würde der Bundesrat auch eine Aktivierungsschwelle im Sinne einer Schutzwelle festlegen. Unterhalb dieser Aktivierungsschwelle könnte der Arbeitsmarkt frei «atmen», d.h. es gäbe kein Kontingentssystem für EU/EFTA-Angehörige, sondern lediglich eine administrative Erfassung, wie es heute der Fall ist (einfaches Bewilligungssystem für den Aufenthalt). Überstiege die Nettozuwanderung die Aktivierungsschwelle, wäre die Vergabe von Niederlassungsbewilligungen kontingentiert.

Ein starres Kontingentssystem, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, lehnt scienceindustries ab. Kurzaufenthalter bis zu einem Jahr, Grenzgänger und Studenten sollen von Kontingenten ausgenommen werden. Das Ausländergesetz muss unbedingt so ausgestaltet werden, dass die der Wirtschaft dringend benötigten hochqualifizierten Arbeitnehmenden aus Drittstaaten weiterhin in genügender Zahl rekrutiert werden können.

Ausdrücklich begrüsst wird, dass beim Inländervorrang keine Unterscheidung zwischen Schweizer Bürgern und Ausländern mit dauerhafter Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz gemacht werden soll. Im Sinne einer wirtschaftsfreundlichen Umsetzung soll der Inländervorrang nur bei der Festsetzung der Höchstzahlen und Kontingente berücksichtigt und nicht im Einzelfall geprüft werden.

Eine Kontrolle der orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen soll im Rahmen einer summarischen Prüfung einer ausreichenden, eigenständigen Existenzgrundlage durchgeführt werden. Die Überprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt bei dieser Variante weiterhin durch eine nachträgliche Kontrolle mit den bestehenden flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen, die sich bewährt haben. Ein weiterer Ausbau der flankierenden Massnahmen ist nicht notwendig.

In der Zuwanderungskommission soll die Wirtschaft angemessen Einsitz nehmen können.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Wirtschaftliche Ausgangslage

Die Mitgliedunternehmen von scienceindustries sind in vielfältiger Weise mit den Ländern der Europäischen Union verbunden. Insbesondere sind folgende Aspekte von grosser wirtschaftlicher Bedeutung:

- **Aussenhandel:** Rund 60% ihrer Exporte gehen in die EU-Länder und über 80% ihrer Importe stammen aus diesem Raum. Die Europäische Union ist damit der wichtigste Aussenhandelspartner dieser Unternehmen.
- **Personenverkehr:** Die EU-Länder sind für die Mitgliedunternehmen eine wichtige Rekrutierungsregion für hochqualifizierte Fachkräfte in Forschung, Produktion und Vermarktung. Rund 45% der in der Schweiz in den Mitgliedunternehmen beschäftigten Arbeitnehmer sind Bürger eines EU-Landes.
- **Unternehmensstandort:** Die EU-Länder sind für die Mitgliedunternehmen seit mehr als einem Jahrhundert wichtige Forschungs-, Produktions- und Marketingstandorte. Mehr als 120'000 Personen arbeiten in EU-Niederlassungen von scienceindustries-Mitgliedunternehmen. Rund 35% der weltweiten Umsätze werden in der Europäischen Union erzielt.

Vor diesem wirtschaftlichen Hintergrund brauchen die in der Schweiz ansässigen Unternehmen, ihre Produkte und Dienstleistungen insbesondere einen möglichst diskriminierungsfreien und rechtlich gesicherten Zugang zum relevanten Teil des EU-Binnenmarkts. Dazu müssen die EU-Binnenmarktfreiheiten in ausgewählten Bereichen (Gegenstand der bilateralen Abkommen) auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und Europäischen Union weitgehend umgesetzt und staatsvertraglich gesichert werden (vgl. scienceindustries-Positionspapier [„Forderungen an die schweizerische Europapolitik“](#)¹ vom 13.12.2013).

1.2 Wirtschaftliche Bedeutung der bilateralen Abkommen

Dieses oben dargelegte Erfordernis eines möglichst diskriminationsfreien Zugangs zum EU-Binnenmarkt wird durch die bestehenden bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU aus Sicht unserer Industrie gegenwärtig weitgehend erfüllt (vgl. scienceindustries-FactSheet [„Wirtschaftlicher Kerngehalt der bilateralen Verträge“](#)² vom 15.12.2014).

Gemäss dieser Analyse sind das Freihandelsabkommen von 1972 und das Personenfreizügigkeitsabkommen die wirtschaftlich absolut zentralen Abkommen mit der EU; von grosser wirtschaftlicher Bedeutung ist ebenfalls das Abkommen über die Zollerleichterungen und die Zollsicherheit, das nicht zu den Bilateralen I und II gehört.

Aus dem bilateralen Paket I ist neben dem Personenfreizügigkeitsabkommen vor allem das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse von grosser Bedeutung. Es sichert die gegenseitige Anerkennung der GMP-Kontrollen und der Chargenfreigaben und spart den Unternehmen Kosten von zwischen CHF 150 - 350 Mio./Jahr. Das Abkommen über die Forschungszusammenarbeit, das ebenfalls zum Paket I gehört, ist für die Industrie nur indirekt von Bedeutung, indem es zur Sicherung der internationalen Exzellenz des öffentlichen Forschungsstandortes Schweiz beiträgt.

¹ http://www.scienceindustries.ch/_file/13424/20131212-positions-papier-europapolitik.pdf

² http://www.scienceindustries.ch/_file/15378/20141215-fact-sheet-wirtschaftlicher-kerngehalt-bilaterale-vertraege.pdf

1.3 Anforderungen der Wirtschaft an die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative

Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative stellt die bisherige Europapolitik der Schweiz vor eine grosse Herausforderung. Die neue Migrationspolitik steht in Widerspruch mit dem heutigen FZA. Gleichzeitig ist die EU derzeit nicht gewillt, dieses Abkommen neu zu verhandeln. Kommt es zu einer Kündigung, treten aufgrund der sogenannten Guillotine-Klausel auch die anderen sechs Abkommen der bilateralen Abkommen I automatisch ausser Kraft. Die Folgen für die Schweizer Wirtschaft wären voraussichtlich schwerwiegend.

Den Volksentscheid des 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren. Art. 121a BV ist aber unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen umzusetzen. Diese müssen bei der Festlegung der Höhe der Zuwanderung und der beruflichen Qualifizierung der zuwandernden Arbeitskräfte berücksichtigt werden. Ein effizientes Verwaltungsverfahren ist unabdingbar, um eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung der MEI zu gewährleisten. Bezüglich der Regulierungsdichte muss das Prinzip „So viel wie nötig, so wenig wie möglich“ gelten. Ansonsten werden die Regulierungskosten die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandorts massiv schädigen.

Die Umsetzung muss ausserdem möglichst europaverträglich umgesetzt werden. Dies ist dann gegeben, wenn der Status Quo der gegenwärtig erreichten gegenseitigen Integration und Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz gesichert werden kann und eine Fortsetzung und Weiterentwicklung der Marktintegration möglich bleibt.

Das FZA ist ein völkerrechtlicher Vertrag, den es grundsätzlich einzuhalten gilt. Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ darf – auch im Interesse des Unternehmensstandortes Schweiz (Rechtssicherheit und Stabilität) – nicht in Frage gestellt werden. scienceindustries geht deshalb mit dem Bundesrat einig, das FZA weiter auf Zuwanderer aus dem EU/EFTA-Raum anzuwenden und unterstützt die derzeit laufenden Bestrebungen seitens der Schweiz, die inhaltlichen Differenzen des Abkommens mit Art. 121a BV im Rahmen von Verhandlungen mit der EU zu bereinigen.

1.4 Massnahmen zur verbesserten Nutzung des Inländerpotentials

Die Zuwanderung war in den letzten zehn Jahren unter anderem deshalb so stark, weil die Wirtschaft im Inland nicht genügend qualifizierte Arbeitnehmer fand, um die offenen Stellen zu besetzen. Dies belegen allein schon die anhaltend tiefe und stabile Arbeitslosenziffer sowie das Ausbleiben von Lohndumping. Basierend auf der demografischen Entwicklung wird der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften auch in Zukunft hoch bleiben. Deshalb muss die Umsetzung der MEI mit geeigneten Massnahmen zur verbesserten Ausschöpfung des vorhandenen Inländerpotentials begleitet werden. Insbesondere bei den Personengruppen der Älteren, Frauen, Jugendlichen und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen besteht Potenzial zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt. Dieses gilt es auszuschöpfen. Stichworte sind hierbei flexiblere Pensionsmodelle, lebenslange Weiterbildung und flexible Arbeitszeitmodelle, welche es Personen mit Betreuungspflichten erlauben, ihr Teilzeitpensum zu erhöhen. Auch die in der Vernehmlassungsvorlage vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zum verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt von Personen aus dem Asylbereich werden von scienceindustries begrüsst.

Ausserdem sind im Bereich des öffentlichen Sektors gezielte Massnahmen zur Reduktion des Personalbedarfs auf allen drei Staatsebenen umzusetzen. Ziel muss ein Nullwachstum der Stellen im Staatssektor sein.

2. Einführung eines Globalkontingents mit Schutzklausel-Mechanismus für EU/EFTA-Staaten

Das Umsetzungskonzept des Bundesrats sieht ein «klassisches» Kontingentsystem vor. Dieser strikte Ansatz des Bundesrates soll aus Sicht von scienceindustries mit einer Schutzklausel ergänzt werden (vgl. dazu das der Stellungnahme von economiesuisse beigefügte Schutzklauselmodell).

Die Schutzklausel ermöglicht den grundsätzlichen Erhalt der Freizügigkeit mit einer Steuerungsmöglichkeit. Sie kommt bei politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten mit der Zuwanderung zum Tragen.

Der Schutzklauselmechanismus kann sowohl autonom durch die Schweiz erlassen als auch mit der EU ausgehandelt und in das Personenfreizügigkeitsabkommen integriert werden.

2.1 Duales Globalkontingent

scienceindustries schlägt die Beibehaltung des heutigen Kontingentsystems für Drittstaatsangehörige gemäss AuG vor. Dieses soll durch ein zweites, grosszügigeres Kontingent für EU/EFTA-Angehörige ergänzt werden. Das Kontingent für EU/EFTA-Angehörige wird mit Hilfe des Schutzklausel-Mechanismus gesteuert.

2.2 Höhe und Aktivierung der Schutzklausel

Für die Bestimmung der Kontingentshöhe legt der Bundesrat jährlich eine maximale Nettozuwanderung auf Verordnungsstufe für alle Zuwanderer-Gruppen fest (Obergrenze). Dabei berücksichtigt er die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Kantone.

Die Aktivierung der Schutzklausel wird entsprechend dem bisherigen System der Ventilklausel im Personenfreizügigkeitsabkommen ausgestaltet. Das abgestufte Verfahren soll dafür sorgen, dass die Aktivierung der Kontingentierung den Arbeitsmarkt nicht schockartig trifft.

2.3 Bundesreserve

scienceindustries unterstützt den im erläuternden Bericht vorgestellten Ansatz von Bundeskontingenten als Reserve. Sollte nach Erreichen der maximalen Obergrenze die Wirtschaft nachweislich trotzdem noch Bedarf an Kontingenten haben, besteht auf Ebene Bund ein «Sonderkontingent» (RESERVE). Ungenutzte kantonale Kontingente fliessen in die Bundesreserve.

3. Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Unterschiedliche Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Bürgern aus den EU/EFTA Staaten

scienceindustries unterstützt den vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz, die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen wie bisher durch das Ausländergesetz, die Zulassung und den Aufenthalt der EU/EFTA-Angehörigen jedoch weiter nach dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) zu regeln. Die unterschiedliche Regelung von Zulassung und Aufenthalt für Drittstaatsangehörige und EU/EFTA-Staatsangehörige soll auch für den Fall aufrecht erhalten bleiben, dass sich die Schweiz und die EU nicht über eine Anpassung des FZA im Sinne von Art. 121a BV einigen können.

3.2 Kein starres Kontingentsystem

Der zur Vernehmlassung stehende Gesetzesentwurf sieht ein starres Kontingentsystem mit Bewilligungsverfahren und jährlich festgelegten Höchstzahlen vor. Ausserdem verfolgt der Vorschlag des Bundesrates einen strikten Inländervorrang bei allen bewilligungspflichtigen Kategorien. Diese vom Bundesrat vorgeschlagene, strikte Umsetzung entspricht nicht den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts und trägt dem Verfassungsauftrag, das gesamtwirtschaftliche Interesse zu berücksichtigen, nicht genügend Rechnung. Der vom Bundesrat verfolgte Ansatz ist nach Meinung von scienceindustries nicht zielführend, da sie mögliche Verhandlungen mit der EU zur Anpassung des FZA erschwert und damit den Bestand der bilateralen Abkommen gefährdet. Die EU wird nicht auf Verhandlungen zur Änderung des FZA eintreten, in welchen die Schweiz die Einführung von starren Kontingenten für EU-Bürger verlangt. scienceindustries erwartet deshalb vom Gesetzgeber, dass der aufgrund des Wortlauts gegebene Spielraum zur Umsetzung des Verfassungsartikels vollumfänglich genutzt wird. Eine strikere Umsetzung, als von Art. 121a BV verlangt, wird abgelehnt.

3.3 Verhältnis zu Drittstaaten

Bezüglich der Anpassung des Ausländergesetzes ist es für den Wirtschaftsstandort Schweiz entscheidend, dass die Unternehmen weiterhin hochqualifizierte ausländische Mitarbeitende aus Drittstaaten anstellen können. Wichtig ist zudem, dass Gesetz und Praxis den konzerninternen Transfer von Personal (zu Aus- und Weiterbildungszwecken) nicht erschweren. Dieser ist für den Betrieb und das Funktionieren von multinationalen Unternehmen unerlässlich.

3.4 Keine Kontingente für Kurzaufenthalter

scienceindustries unterstützt die im erläuternden Bericht aufgeführte Variante, für Aufenthalte bis zu einem Jahr auf die Schaffung von Höchstzahlen und Kontingenten für Kurzaufenthaltsbewilligungen zu verzichten. An der bisherigen Definition, dass eine Zuwanderung in die ständige ausländische Wohnbevölkerung erst ab einem Aufenthalt von einem Jahr erfolgt, soll festgehalten und vorübergehende Aufenthalte nicht angerechnet werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Kontingentierung von Kurzaufenthaltern ab vier Monaten Aufenthaltsdauer ist restriktiver als die Verfassung. scienceindustries schlägt die Erweiterung der kontingentierungsfreien Kurzaufenthaltsbewilligungen auf 12 Monate vor. Dadurch würde den Unternehmen mehr Flexibilität und Handlungsspielraum geben. Eine solche Regelung ist aus unserer Sicht verfassungskonform.

3.5 Keine Kontingente für Grenzgänger

Grenzgänger sind auf eidgenössischer Ebene nicht zu kontingentieren, da diese nicht Teil der ständigen Wohnbevölkerung sind. Allenfalls ist zu prüfen, ob den Kantonen die Möglichkeit einer temporären Begrenzung der Grenzgänger bei spezifischen Problemen auf ihrem Gebiet eingeräumt werden soll. Eine zu starke Einschränkung der Grenzgänger würde viele Unternehmen vor schwerwiegende Probleme stellen.

3.6 Zuwanderungskommission

Der Bundesrat schlägt die Bildung einer Zuwanderungskommission vor, die u.a. aus Bundes- und Kantonsvertretern besteht. Die Sozialpartner sollen in der Hauptvariante lediglich indirekt über die Spitzenverbände beigezogen bzw. angehört werden. Angesichts der in Art. 121a BV enthaltenen Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen würde scienceindustries die Einsitznahme der Dachverbände der Wirtschaft in der vorgesehenen Zuwanderungskommission des Bundes begrüssen.

Nach Ansicht von scienceindustries ist es für die bestmögliche Umsetzung der MEI jedoch wichtig und unverzichtbar, dass auch Sozialpartner aus einzelnen Branchen direkt in diesem Gremium vertreten sind. Es wäre nicht nachvollziehbar, diese Kommission anders zu organisieren als z.B. die Eidgenössische Arbeitskommission. scienceindustries unterstützt deshalb die im erläuternden Bericht zur Stellungnahme unterbreitete Variante, wonach auch die Sozialpartner in dieser Zuwanderungskommission Einsitz nehmen können.

4. Stellungnahme zu den in den Vernehmlassungsunterlagen aufgeworfenen Fragen

scienceindustries verweist zu den arbeitsmarktrechtlichen Fragen ausdrücklich auf die detaillierte Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen bei den weiteren Arbeiten.

Freundliche Grüsse



Dr. Gottlieb Keller
Präsident



Dr. Beat Moser
Direktor

z K an
economiesuisse, Monika Rühl
SAV, Prof. Dr. Roland Müller