

28. Mai 2015

Frau Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga  
Vorsteherin des  
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Umsetzung von Art. 121a BV – Stellungnahme von SwissHoldings**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin

Am 11. Februar 2015 wurde der Vorentwurf zur Umsetzung von Art. 121a BV in die Vernehmlassung gegeben. Gerne unterbreiten wir Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zum Gesetzesentwurf.

### **Haltung von SwissHoldings**

- 1. Unterstützung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Absicht, mit der EU eine Anpassung des Freizügigkeitsabkommens (FZA) auszuhandeln und die Bilateralen Verträge zu wahren.**
- 2. Unilaterale Verfolgung eines Schutzklauselansatzes in Bezug auf EU/EFTA, wenn absehbar ist, dass mit der EU nicht innert nützlicher Frist eine Einigung zur Revision des FZA erzielt werden kann.**
- 3. Ein Ausländergesetz, das den Bedürfnissen der Konzerne Rechnung trägt; insbesondere keine Erschwerung des konzerninternen Transfers von Personal.**

## Unsere Überlegungen im Einzelnen:

A.	Grundsätzliche Bemerkungen .....	2
A.1.	Bilaterale Verträge mit der EU wahren .....	2
A.2.	Resultat der Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren .	3
A.3.	Im Verhältnis zur EU/EFTA: Lösung im Lichte des FZA .....	3
A.4.	Im Verhältnis zu Drittstaaten.....	4
A.5.	Bedeutung der Personenfreizügigkeit für den konzerninternen Transfer von Arbeitnehmenden.....	4
B.	Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage .....	4
B.1.	Vorbemerkungen .....	4
B.2.	Vorschlag in Bezug auf EU/EFTA.....	5
B.2.1.	Grundsatz.....	5
B.2.2.	Ausgestaltung der Schutzklausel.....	5
B.3.	Vorschlag in Bezug auf Drittstaaten .....	5
B.3.1.	Freizügigkeit innerhalb der Konzernstruktur.....	5
B.3.2.	Keine einseitige Belastung der Wirtschaft.....	6
C.	Schlussbemerkungen.....	6

## A. Grundsätzliche Bemerkungen

SwissHoldings, der Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz, umfasst 61 der grössten Konzerne in der Schweiz, die zusammen rund 65 Prozent der gesamten Börsenkapitalisierung der SIX Swiss Exchange ausmachen. Unsere Mitgliedfirmen beschäftigen global rund 1,7 Millionen Personen, rund 200'000 davon arbeiten in der Schweiz. Über die zahlreichen Dienstleistungs- und Lieferaufträge, die sie an KMU erteilen, beschäftigen die multinationalen Unternehmen der Schweiz – direkt und indirekt – über die Hälfte aller Angestellten in der Schweiz.

Im Zuge des Frankenschocks stehen nicht nur die Exportwirtschaft, sondern auch immer mehr Headquarter-Funktionen von multinationalen Unternehmen in der Schweiz unter Kostendruck. Auch grosse Unternehmen überlegen sich, ob sie ihre Marketing-, Finanzierungs-, F&E-Aktivitäten oder andere Konzernleitungsfunktionen künftig weiterhin aus der Schweiz heraus unternehmen sollen. Kommen in dieser Situation noch immigrationsrechtliche Hindernisse und zusätzlicher Administrationsaufwand hinzu, wird die Gefahr einer schleichenden Abwanderung von solchen Funktionen drastisch erhöht. Eine Schwächung des Konzernstandortes Schweiz und negative volkswirtschaftliche Auswirkungen wären die unmittelbare Folge.

Es ist daher zentral, dass bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative – wie im entsprechenden Verfassungsartikel (Art. 121a BV) vorgesehen – die gesamtwirtschaftlichen Interessen berücksichtigt werden und diese dementsprechend wirtschaftsverträglich erfolgt.

Wir basieren unsere Stellungnahme zum unterbreiteten Vernehmlassungsentwurf dementsprechend auf folgenden Grundüberlegungen und –annahmen:

### A.1. *Bilaterale Verträge mit der EU wahren*

Die Schweizer Wirtschaft hat ein hohes Interesse an einem Weiterbestehen der Bilateralen Verträge. Dies besonders in der gegenwärtigen Situation, in der wegen des starken Schweizer Frankens die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz bereits stark unter Druck steht. Die Wahrung respektive die Wiederherstellung von Rechtssicherheit und Stabilität ist derzeit von höchster Priorität. Durch das in Frage stellen der Bilateralen würde zusätzliche Verunsicherung geschaffen. Dies gilt es zu vermeiden.

Die Schweizer Volkswirtschaft profitiert stark von den Bilateralen: Die Schweiz ist insgesamt der viertwichtigste Handelspartner der EU. Die Bilateralen I und II haben in den vergangenen 15 Jahren massgeblich zu einer Intensivierung der bilateralen Handelsbeziehungen beigetragen. 2014 verkauften Schweizer Unternehmen Waren im Wert von über 128 Milliarden Franken in die EU. Noch 2001 betrug die Exporte dorthin lediglich 87 Milliarden Franken. Seit Inkrafttreten der Bilateralen I ist die Schweiz im Übrigen im Vergleich mit führenden Industriestaaten das einzige Land, dessen Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich gestiegen und nicht zurückgegangen ist. Das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist in der Schweiz zwischen 2003 und 2013 jährlich im Schnitt um 1,26 Prozent gewachsen, während unser Land in den zehn Jahren vor Inkrafttreten der Bilateralen I mit durchschnittlich 0,73 Prozent eine der tiefsten Wachstumsraten der Industrieländer aufwies.<sup>1</sup>

Gleichzeitig kann die Schweiz darauf vertrauen, dass auch die EU ein beträchtliches Interesse am Weiterbestand der Bilateralen Verträge hat. Rund 1,5 Million EU Bürger profitieren heute vom FZA als Niedergelassene oder als Grenzgänger. Neben der Personenfreizügigkeit gibt es zahlreiche weitere Beispiele von auch für die EU wichtigen Verträgen: so das Freihandelsabkommen, das Versicherungsabkommen, die Verkehrsabkommen, die Forschungszusammenarbeit und eventuell künftig ein Energieabkommen.

#### **A.2. Resultat der Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 gilt es zu respektieren**

Das Resultat der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 zur Masseneinwanderungsinitiative (MEI) gilt es selbstverständlich zu respektieren. Die Umsetzung des neuen Verfassungsartikels muss dementsprechend geeignet sein, die Zielsetzung „Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ zu erreichen. Aus unserer Sicht und in Übereinstimmung mit der Meinung massgeblicher unabhängiger Experten kann die Zielsetzung des neuen Verfassungsartikels mit einem Schutzklauselansatz erreicht werden (dazu Absatz B.2. und v.a. B.2.2). "Art. 121a BV sieht keinen Vorrang gegenüber anderen Verfassungsbestimmungen vor, noch drängt sich ein solcher durch Auslegung auf. Eine auf praktische Konkordanz ausgerichtete Verfassungsinterpretation verpflichtet vielmehr zur Harmonisierung mit dem übrigen Verfassungsrecht."<sup>2</sup> In Anbetracht der verschiedenen anderen beachtlichen Verfassungsbestimmungen ist der Bundesrat sogar verpflichtet, die bestehenden Möglichkeiten auszunutzen. "Nicht zuletzt dort, wo wie etwa bei der zahlenmässigen Begrenzung nach Art. 121a Abs. 2 BV Ermessensspielräume bestehen können, hat deren Wahrnehmung pflichtgemäss zu erfolgen."<sup>3</sup>

#### **A.3. Im Verhältnis zur EU/EFTA: Lösung im Lichte des FZA**

Das FZA stellt einen völkerrechtlichen Vertrag dar, den es grundsätzlich einzuhalten gilt (pacta sunt servanda). Der Grundsatz „pacta sunt servanda“ darf – auch im Interesse des Unterneh-

<sup>1</sup> economiesuisse (Hrsg.), Europapolitik: Wie die Schweiz von den Bilateralen profitiert, dossierpolitik 5/2015 v. 27. April 2015, S. 2f.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Peter Uebersax, Die verfassungsrechtliche Zuwanderungssteuerung – Zur Auslegung von Art. 121a BV, in: Jusletter 14. April 2014, S. 4., mit Hinweisen auf die weitere beachtlichen Verfassungsbestimmungen (Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV, Recht auf Schutz des Familien- und Privatlebens nach Art. 13 BV, Willkürverbot nach Art. 9 BV, Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV und weitere).

<sup>3</sup> Uebersax, a.a.O. S. 4.

mensstandortes Schweiz (Rechtssicherheit und Stabilität) – nicht in Frage gestellt werden. Derzeit laufen Bestrebungen seitens der Schweiz, sich mit der EU auf eine – nach der MEI grundsätzlich nötigen – Anpassung des FZA zu einigen. Falls es diesbezüglich zu keiner Einigung kommt, ist unilateral ein geeigneter Schutzklauselansatz zu verfolgen (vgl. Absatz B.2./B.2.2.).

#### **A.4. *Im Verhältnis zu Drittstaaten***

Im Verhältnis zu Drittstaaten braucht es ein Ausländergesetz, das den Bedürfnissen der Konzerne Rechnung trägt. Für den Konzernstandort Schweiz ist entscheidend, dass die Unternehmen weiterhin die ausländischen Spezialisten anstellen können, die sie brauchen. Weder die ausländischen Spezialisten noch die konzerninternen Transfers von Personal aus Drittstaaten waren im Zusammenhang mit der Abstimmungsvorlage je ein massgebliches Diskussionsthema.

#### **A.5. *Bedeutung der Personenfreizügigkeit für den konzerninternen Transfer von Arbeitnehmenden***

Wir möchten speziell hervorheben, wie wichtig es ist, dass Gesetz und Praxis den konzerninternen Transfer von Personal (für wichtige Projektarbeiten und zu Aus- und Weiterbildungszwecken) nicht erschweren. Dies unabhängig davon, ob der Transfer aus dem EU/EWR-Raum oder aus Drittstaaten erfolgt. Dieser ist für den Betrieb und das Funktionieren von multinationalen Unternehmen unerlässlich. Die Funktion von Konzernen und die Konzerneffizienz verlangen, dass Arbeitnehmende (Führungskräfte, Forscher, Know-how-Träger etc.) rasch und präzise dort eingesetzt werden können, wo sie den grössten Nutzen bringen. Konzernstrukturen kennen deshalb bei ihrer Arbeitsorganisation nur beschränkt Grenzen. Verhindern gesetzliche Auflagen und zeitaufwendige administrative Hürden, dass Konzerne ihr Personal optimal einsetzen können, vermindert sich sofort das Interesse, wichtige und für den Werkplatz Schweiz stimulierende Konzernfunktionen in der Schweiz anzusiedeln oder in der Schweiz zu belassen. Dabei ist auch zu beachten, dass solche Konzernfunktionen höchst mobil sind und die Schweiz diesbezüglich schärfstem Wettbewerb ausgesetzt ist.

## **B. Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage**

### **B.1. *Vorbemerkungen***

Am 9. Februar 2014 nahmen Volk und Stände die MEI an. Nachdem der Bundesrat am 20. Juni 2014 ein Konzept zur Umsetzung des Zuwanderungsartikels präsentiert hatte, verabschiedete er am 11. Februar 2015 entlang den im Konzept enthaltenen Linien einen Gesetzesvorentwurf. Parallel dazu reichte die Schweiz am 7. Juli 2014 bei der EU ein Begehren zur Revision des FZA ein, welches bei der EU umgehend auf Ablehnung stiess. Dessen ungeachtet verabschiedete der Bundesrat am 11. Februar 2015 auch formell ein diesbezügliches Verhandlungsmandat. Es finden derzeit Sondierungsgespräche zwischen der Schweiz und der EU statt.

Die Vernehmlassungsvorlage schlägt eine Zweiteilung des Weges für EU/EWR- und andere Drittstaatsangehörige vor. Für EU/EWR-Staatsangehörige soll vorerst weiterhin das FZA gelten. Darüber, wie das künftige Regime in diesem Bereich aussehen soll, äussert sich die Vernehmlassungsvorlage nicht klar. In Bezug auf Drittstaatenausländer werden wie bis anhin Kontingente und Höchstzahlen gelten, punktuell soll aber das Ausländergesetz (AuG) verschärft werden.

---

## **B.2. Vorschlag in Bezug auf EU/EFTA**

### **B.2.1. Grundsatz**

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen in Bezug auf EU/EFTA wird unterstützt, insofern dieses vorsieht, das FZA im Moment weiter gelten zu lassen. Art. 197 Ziff. 11 BV (Übergangsbestimmung zu Art 121a BV) sieht vor, dass völkerrechtliche Verträge, die der neuen Verfassungsbestimmung widersprechen, neu auszuhandeln oder anzupassen sind. Richtigerweise hat der Bundesrat in Bezug auf das FZA ein entsprechendes Mandat verabschiedet und es laufen derzeit Sondierungen mit der EU betreffend möglicher Verhandlungen in dieser Sache.

Der Erläuterungsbericht erwähnt, dass bei einer Einigung mit der EU eine Zusatzvernehmlassung erfolgen soll.<sup>4</sup> Wir unterstützen den Vorschlag des Bundesrats auch in diesem Punkt.

Was soll aber geschehen, wenn absehbar ist, dass innert nützlicher Frist keine Einigung mit der EU erzielt werden kann? Wir sind dezidiert der Auffassung, dass dann der Bundesrat auf Stufe Verordnung (wie das in Art. 197 Ziff. 11 BV Abs. 2 vorgesehen ist) einen Schutzklauselansatz in Bezug auf EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürger erlassen oder eine Zusatzvernehmlassung zu einem solchen Ansatz in die Wege leiten soll. Solche Massnahmen sind spätestens Anfang bis Mitte 2016 zu treffen, das heisst rechtzeitig vor Ablauf der Frist zur Umsetzung der MEI.

### **B.2.2. Ausgestaltung der Schutzklausel**

Aus unserer Sicht wäre ein Schutzklauselansatz zu bevorzugen, der die realen Einwanderungsverhältnisse in der EU/EFTA statistisch einbezieht und sich somit formell unter anderem nach der durchschnittlichen Zuwanderung in die EU/EFTA-Staaten richten würde. Die Auslösung wäre in diesem Sinne „objektiviert“ und würde sich, wie erwähnt, auf die realen Verhältnisse in den EU/EFTA-Staaten beziehen.<sup>5</sup> Ein solcher Ansatz erscheint uns bei einer zeitgemässen Auslegung mit dem FZA nicht grundsätzlich unvereinbar. Allenfalls sind aber auch andere Schutzklauselmechanismen denkbar. Er erscheint uns innenpolitisch (Respektierung des Volkswillens) und aussenpolitisch (bestmögliche Honorierung des FZA) der vielversprechendste Weg zur Lösung des grundsätzlichen Dilemmas zwischen MEI und FZA.

## **B.3. Vorschlag in Bezug auf Drittstaaten**

### **B.3.1. Freizügigkeit innerhalb der Konzernstruktur**

Für die Konzerne ist es von sehr hoher Bedeutung, dass sie ihren Konzernaufgaben in der Schweiz reibungslos nachkommen können. Projektarbeiten, Aus- und Weiterbildung sind oft am (schweizerischen) Konzernsitz angesiedelt oder werden von hier aus gesteuert. Für den Konzernstandort, der sich bereits durch andere wirtschaftliche und regulatorische Entwicklungen angegriffen sieht, ist es entscheidend, dass weder lokale Gesetze noch Verwaltungspraxis die-

---

<sup>4</sup> Erläuternder Bericht - Umsetzung von Artikel 121a BV, S. 27: „[...]Sollten sich im Rahmen von allfälligen Verhandlungen mit der EU weitere Optionen für eine Steuerung der Zuwanderung ergeben, ist der Vernehmlassungsentwurf bei Bedarf anzupassen und ein zusätzliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. [...]“

<sup>5</sup> vgl. verschiedene Literatur zu entsprechenden formelbasierten Konzepten (etwa „Eine Schutzklausel bei der Zuwanderung“, NZZ vom 22.12.2014, S. 13)

---

sen konzerninternen Transfer von Personal erschweren und zwar unabhängig davon, ob der Transfer aus dem EU/EWR-Raum oder aus Drittstaaten erfolgt.

### **B.3.2. Keine einseitige Belastung der Wirtschaft**

Die Vernehmlassungsvorlage legt den Druck zur Reduktion der Zuwanderung praktisch einseitig auf die Wirtschaft. Auch andere Akteure müssen in die Pflicht genommen werden. Dazu gehören etwa ein Einstellungsstopp in der öffentlichen Verwaltung, aber auch ein sichtbares Vorgehen gegen die unbestreitbar auch (aber nicht nur) mit der Zuwanderung verbundenen Probleme im Asylwesen, der Sozialhilfe und der Kriminalitätsbekämpfung, bis hin zu griffigen Massnahmen gegen Lohndumping und Verkehrsstaus. Ein wahrnehmbares Bemühen verschiedener Akteure zur Lösung dieser Probleme könnte für einen Erfolg in einer allfälligen zweiten Volksabstimmung von entscheidender Bedeutung sein.

## **C. Schlussbemerkungen**

In der gegenwärtigen Situation muss alles vermieden werden, um den Wirtschafts- und Unternehmensstandort Schweiz zusätzlich zu verunsichern. Wir erachten daher die Stossrichtung des Bundesrates als richtig, zuerst zu versuchen, mit der EU eine Einigung über eine Anpassung des FZA zu erzielen. Sollte dies innert nützlicher Frist nicht möglich sein, muss in Bezug auf das Verhältnis EU/EFTA ein Schutzklauselansatz in die Wege geleitet werden, sei dies im Rahmen einer Verordnung oder über eine zweite Vernehmlassung. Dieses Vorgehen erscheint uns innenpolitisch (Respektierung des Volkswillens) und ausserpolitisch (bestmögliche Honorierung des FZA) der vielversprechendste Weg zur Lösung des grundsätzlichen Dilemmas zwischen MEI und FZA. Auch im Verhältnis mit Drittstaaten ist alles zu tun, damit die in der Schweiz ansässigen Konzerne weiterhin die nötigen ausländischen Spezialisten anstellen und den für das Funktionieren der Unternehmen unerlässlichen konzerninternen Transfer vornehmen können.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundespräsidentin, für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen bestens.

Mit freundlichen Grüssen

**SwissHoldings**



Michel Demaré  
Präsident



Christian Stiefel  
Direktor

cc – SH-Vorstand

---