

Stellungnahme

Umsetzung von Artikel 121a BV: Steuerung der Zuwanderung

Plenarversammlung vom 15. April 2016

1. Zusammenfassung

- 1 Die Kantonsregierungen teilen die Auffassung des Bundesrates, dass in der schwierigen Frage der Umsetzung von Art. 121a BV in erster Linie eine einvernehmliche Lösung mit der EU anzustreben ist. Sie unterstützen auch die Zielsetzung des Bundesrates, den bilateralen Weg zu erhalten, welcher die unabdingbare Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU sicherstellt.
- 2 Die Kantonsregierungen haben Verständnis dafür, dass der Bundesrat mit der Botschaft vom 4. März 2016 seinem innenpolitischen Auftrag zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung nachkommt, lehnen aber die vom Bundesrat für Staatsangehörige aus EU- und EFTA-Staaten vorgeschlagene einseitige quantitative Schutzklausel ab, da diese in keiner Weise dem verfolgten Ziel förderlich ist, die Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der bestehenden und zukünftigen Abkommen weiterzuführen. Zudem wirft der Versuch, ein liberales Zuwanderungssystem mit einem hoch regulierten Zuwanderungssystem zu verbinden, ganz grundsätzliche Fragen betreffend (wirtschaftspolitischen) Auswirkungen und Praktikabilität (Vollzugstauglichkeit) auf.
- 3 Der mit der Vorlage auch verbundene zentralistische Ansatz mit flächendeckender Auswirkung widerspricht der zentralen Forderung der Kantone nach einer föderalen Ausgestaltung des Zulassungssystems und nimmt keinerlei Rücksicht auf regionale Gegebenheiten. Nachdem quantitative Massnahmen aussenpolitisch derzeit nicht durchgesetzt werden können, bietet sich im Sinne einer pragmatischen Lösung als Alternative das Modell einer „bottom up Schutzklausel“ an. Ein solcher dezentraler Ansatz könnte den grossen Unterschieden zwischen den regionalen Arbeitsmärkten besser gerecht werden und die Zuwanderung gezielter beeinflussen.
- 4 Was die Frage der Grenzgänger betrifft, halten die Kantonsregierungen nach wie vor daran fest, dass hier ein föderaler Ansatz notwendig ist, welcher den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone entspricht. Die Vorlage des Bundesrates vermag dieser Forderung nicht in allen Teilen zu genügen, da sie nach wie vor einen zentralistischen Ansatz vorsieht. Die Kantone stellen fest, dass der bundesrätliche Entwurf den von Bund und KdK gemeinsam entwickelten Grundsatz, dass die Regelung hinsichtlich Festlegung der Zahl der Grenzgänger so föderal wie verfassungsrechtlich möglich ausgestaltet werden soll, nicht vollumfänglich berücksichtigt.
- 5 Die Kantonsregierungen halten ebenso weiter daran fest, dass Entscheide und Empfehlungen der vorgesehenen Zuwanderungskommission eine hoheitliche Aufgabe der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden

von Bund und Kantonen sein sollten. Die Sozialpartner sollen aber selbstverständlich vorgängig angehört werden.

6 Aus Sicht der Kantonsregierungen verfügt der Bund nicht über die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage, um die Bedingungen für den Anspruch auf Sozialhilfe ausserhalb der bereits gesetzlich geregelten Ausnahmefälle festzulegen.

7 Der Zeitpunkt des Verlusts des Aufenthaltsrechts von EU-Bürgern wird im FZA abschliessend geregelt. Aus Sicht der Kantonsregierungen ist es deshalb nicht einsichtig, weshalb der Bund hier zusätzlich eine gesetzliche Regelung schaffen will, welche zudem als einseitige Interpretation eines bestehenden Abkommens unnötigerweise zusätzliches Konfliktpotential mit sich bringt. Die gewünschte Klarstellung könnte hingegen auf dem Wege der Verordnung oder mittels Weisung an die kantonalen Vollzugsbehörden erfolgen.

8 Die Kantonsregierungen unterstützen die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien. Es handelt sich hierbei nicht um ein neues Abkommen, sondern lediglich um die Ausdehnung eines bestehenden Abkommens auf einen weiteren Mitgliedstaat der EU. Mithin ist das Zusatzprotokoll keine eigenständige Verpflichtung der Schweiz, sondern hängt ohnehin von einer Lösung in der Frage des FZA ab.

9 Die Kantonsregierungen halten an ihrer Auffassung fest, dass über weitere Anpassungen der flankierenden Massnahmen erst dann entschieden werden soll, wenn die Konturen des neuen Zuwanderungssystems festgelegt wurden.

2. Ausgangslage

10 Der Bundesrat hat am 4. März 2016 zuhanden des Parlaments mehrere Gesetzesentwürfe im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 121a BV verabschiedet. Nach Auffassung des Bundesrates stellt die Umsetzung von Art. 121a BV nach wie vor auf dem Drei-Säulen-Prinzip ab: auf einer aussenpolitischen Lösung mit der EU, auf einer innenpolitischen Umsetzung sowie auf Begleitmassnahmen zur Eindämmung der negativen Folgen der Zuwanderung. Mit der EU wird nach vor eine einvernehmliche Lösung angestrebt, innenpolitisch wird zur Umsetzung das Modell einer einseitigen Schutzklausel vorgeschlagen und begleitend sollen die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit ausgebaut und gegen den Sozialmissbrauch vorgegangen werden. Diese Vorhaben werden in den folgenden vier politischen Vorlagen umgesetzt:

- Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes AuG (Steuerung der Zuwanderung sowie Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen);
- Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration);
- Botschaft zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien; sowie
- Änderung des Obligationenrechts (Verlängerung von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen).

11 Die Kantone spielen neben dem Bund institutionell bei der Umsetzung von Art. 121a BV eine zentrale Rolle, weshalb sie durch die KdK eine gemeinsame Stellungnahme zu den Gesetzesvorlagen des Bundesrates erarbeitet und verabschiedet haben, welche sie auch in den parlamentarischen Prozess einbringen werden. Die

vorliegende Stellungnahme beruht auf bereits gefassten Entscheiden (v.a. Stellungnahme der KdK vom 19. Juni 2015 zur AuG-Revision) sowie auf die internen Beratungen einer von der KdK mandatierten Arbeitsgruppe der VDK unter der Leitung von Regierungspräsident Benedikt Würth (SG). Bei den vorbereitenden Arbeiten wurde neben den fachlichen auch den regionalen Aspekten Beachtung geschenkt. Auch die kantonalen Vollzugsbehörden aus den Bereichen Migration (VKM) und Arbeitsmarkt (VSAA) waren bei der Erarbeitung der vorliegenden Stellungnahme einbezogen und beteiligt.

3. Allgemeine Bemerkungen

12 Für die Kantonsregierungen bleibt der Erhalt der bestehenden bilateralen Abkommen das übergeordnete strategische Ziel. Die Kantonsregierungen vertreten nach wie vor die Auffassung, dass in den Gesprächen mit der EU nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht werden soll. Der Bundesrat legt nun mit der Vorlage zur Revision des Ausländergesetzes eine einseitige Lösung zur Umsetzung von Art. 121a BV vor. Eine solche Lösung wäre vom Grundsatz her nur zu akzeptieren, wenn diese auf keinen Fall die bestehende und zukünftige Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern der Schweiz gefährden würde. Die vom Bundesrat vorgeschlagene einseitige Schutzklausel erfüllt diese Anforderung nicht, da sie rein quantitativer Natur und damit mit dem FZA nicht vereinbar ist.

13 Die Kantonsregierungen haben im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV bis anhin ein paralleles innen- und aussenpolitisches Vorgehen favorisiert. Zudem soll bei der Umsetzung von Art. 121a BV bezüglich einer Anpassung des FZA eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden. Beide Vorgaben werden mit der aktuellen Vorlage nicht erfüllt. Die FlaM sichern orts- und branchenübliche Löhne und Arbeitsbedingungen, indem sie Missbräuche konsequent bekämpfen, stellen aber keine Zuwanderungsbremse dar. Zudem kann die Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit aus sachlogischen Gründen vom Grundsatz her erst dann abschliessend diskutiert werden, wenn sich das konkrete Zuwanderungssystem in den Details abzeichnet. Diese Situation ist bis heute nicht eingetroffen, weshalb jede Anpassung der FlaM als voreilig zu bezeichnen ist, zumal ein Ausbau der FlaM auch die Verhandlungen mit der EU negativ beeinflussen könnte.

14 Die technische Umsetzung von Art. 121a BV zeitigt in verschiedenen Bereichen mehr oder weniger grosse Auswirkungen auf den konkreten Vollzug, der in den meisten Fällen bei den Kantonen liegt. Es ist aus Sicht der Kantonsregierungen deshalb unerlässlich, den Vollzug im Minimum so effektiv und effizient wie heute zu halten. Keiner der institutionellen Partner und zuletzt auch die Wirtschaft können ein Interesse am Ausbau der administrativen Belastung haben. Eine künftige Gesetzesvorlage sollte diese Zielsetzung beachten.

15 Aus Sicht der Kantonsregierungen wirft das vom Bundesrat vorgeschlagene Zulassungssystem auch ganz grundsätzlich inhaltliche Fragen auf: Es handelt sich bei der Vorlage um den Versuch, ein liberales Zuwanderungssystem - über eine Auslöseschwelle - mit einem hoch regulierten Zulassungssystem zu verbinden. Diese Lösung führt aus Sicht der Kantonsregierungen nicht nur zu Widersprüchen, sie ist auch mit einer grossen rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheit und überdies mit einer problematischen Anreizstruktur für Wirtschaftsakteure verbunden.

16 Neben der politischen und technischen Umsetzung von Art. 121a BV ist die Mobilisierung des inländischen Arbeitskräftepotentials eine wichtige Aufgabe der institutionellen Partner Bund und Kantone, der Sozialpartner sowie der Wirtschaft. Hier unterhalten die Kantone zusammen mit dem Bund die Fachkräfteinitiative plus (FKI plus), welche einen Beitrag zur Mobilisierung des Arbeits- und Fachkräftepotentials leisten soll. Das beidseitige Engagement führt zu einer besseren Deckung der inländischen Arbeitsmarktnachfrage durch inländische Arbeitskräfte und fördert die Akzeptanz gegenüber der Zuwanderung ganz generell. Eine der Hauptherausforderung, um in der Bevölkerung eine klare Unterstützung der bilateralen Abkommen zu erreichen, wird die dauerhafte und effiziente berufliche Integration der hier ansässigen Personen sein, insbesondere auch die Integration von Personengruppen, die Mühe haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die Anreize zur Beschäftigung von Stellensuchenden zu verstärken. Neben diesen Projekten unterstützen die Kantone in spezifischen Vorhaben eine optimale Arbeitsmarktintegration für ältere Arbeitnehmende und von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Weiter werden Massnahmen gefördert, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie vorantreibt und unter dem Titel „Qualifikation“ werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihren Bildungsanstrengungen gefördert.

4. Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes AuG (Steuerung der Zuwanderung sowie Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen)

17 Die einseitige Schutzklausel, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen wird, wird von den Kantonsregierungen abgelehnt. Die Kantonsregierungen unterstützen hingegen das Ziel des Bundesrats, eine einvernehmliche Lösung mit der EU (Art. 14 Abs. 2 FZA) anzustreben. Gemäss Beschluss der KdK vom 11. März 2016 besteht eine solche Möglichkeit in der Erarbeitung eines bottom up-Schutzklausel-Prinzips für die ganze Schweiz. Dieses wird von den Kantonen weiterverfolgt und zu einem späteren Zeitpunkt umfassend gewürdigt. Im Übrigen ist es nach der neuesten bundesgerichtlichen Rechtsprechung sehr fraglich, ob sich die vom Bundesrat vorgeschlagene Schutzklausel innenpolitisch überhaupt umsetzen lässt, solange das Freizügigkeitsabkommen in Kraft ist. Eine Kündigung des Freizügigkeitsabkommens durch die Schweiz lehnen die Kantone ab, und zwar aus politischen und wirtschaftlichen Gründen, aber auch weil ein solcher Schritt von Art. 121a BV nicht abgedeckt ist. Demgemäss sind Verhandlungen über eine *Anpassung* des Abkommens aufzunehmen.

18 Die neue Vorlage des Bundesrats beinhaltet, was den Umgang mit den Bewilligungen für Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus den EU/EFTA-Staaten angeht, eine begrüssenswerte Neuerung. Die neue Regelung soll im Grundsatz weiterhin gemäss dem FZA erfolgen. Da sie zwar in den Anwendungsbereich von Art. 121a BV fällt, aber nach der Auslegung des Bundesrates richtigerweise nicht dem System vom Höchstzahlen und Kontingenten unterworfen sein soll, sondern nur im Sinne einer Berücksichtigungspflicht „einzubeziehen“ ist. Grenzgängerbewilligungen müssen im Falle der Aktivierung der Schutzklausel lediglich bei der Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten berücksichtigt werden.

19 Diese neu vorgeschlagene Regelung darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die Umsetzung gemäss Botschaft nicht der Forderung der Kantone entspricht, wonach das Grenzgänger-Regime so föderal wie möglich auszugestalten ist. Das zeigt sich vor allem in der Möglichkeit des Bundesrats, bei Grenzgängerbewilligungen selber Höchstzahlen und Kontingente zur Vermeidung von Umgehungen vorsehen zu können, wenn die einseitige Schutzklausel aktiviert werden würde. Anzumerken ist im Weiteren, dass eine Kontingentierung der Grenzgängerbewilligungen besondere Anpassungen des FZA bedingen würden, da dieses nicht von einer Be-

willigung, sondern von einer blossen Bescheinigung ausgeht. Im Weiteren müssten unter Umständen die bilateralen Abkommen mit Italien und Frankreich, welche den Status der Grenzgänger regeln, neu verhandelt werden, da diese Verträge gewisse Ansprüche für Grenzgänger (Stellenwechsel, Verlängerung) vorsehen. Hier wird ein zentralistischer Ansatz festgesetzt, der von den Kantonsregierungen klar abgelehnt wird. Grenzgänger sind definitionsgemäss keine Zuwanderer, da sie den Wohnsitz nicht in die Schweiz verlegen.

20 Die heutige Grenzgänger-Regelung führt in einigen Kantonen zu nachgewiesenen Problemen auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb soll im zukünftigen System die Möglichkeit vorhanden sein, eine Lösung über einen qualitativen und föderalen Ansatz (bottom up“-Schutzklausel) zu suchen. Das soll insbesondere auch für die Behandlung von Grenzgängerinnen und Grenzgänger gelten.

21 Bei der Technik der einseitigen Schutzklausel gilt es anzufügen, dass nach Erreichen des besagten Schwellenwerts ein de facto quantitatives Kontingentierungssystem eingeführt werden soll, das alle Akteure vor grosse Herausforderungen stellen wird. Politisch wird ein solches System gegenüber der EU in Bezug auf die FZA-Verträglichkeit nur schwer zu vertreten sein. Auch innenpolitisch beinhaltet ein Kontingentsmodell zahlreiche Nachteile. Neben der Schwierigkeit des effektiven und effizienten Vollzugs steht vor allem auch die Frage der Nachfragebewirtschaftung im Vordergrund. Es ist anzunehmen, dass eine einseitige Schutzklausel in der Umsetzung die Zuwanderung bis zum Erreichen des Schwellenwerts über den so genannten Windhund-Effekt unnötigerweise befördern wird. Das macht ökonomisch keinen Sinn. Die Kantonsregierungen hatten von Anfang an den Anspruch, Verteilungskämpfe, die ein zentralistisches Verteilsystem mit sich bringen, durch eine föderale Lösung wenn immer möglich zu vermeiden. Die Kantonsregierungen verlangen in diesem Bereich grundlegende konzeptionelle Anpassungen.

22 Des weitern vergeht zwischen der Auslösungsentscheid (nach Erreichen Schwellenwert) und der Implementierung des Systems von Höchstzahlen und Kontingenten ein halbes Jahr. Die Modalitäten und Zuwanderungswirkungen während diesem halben Jahr bleiben unklar.

23 Nach der Reduktion der Drittstaatenkontingente wird die Planungssicherheit für die Unternehmen in Bezug auf die Verfügbarkeit von Fachkräften weiter reduziert, was insbesondere für international tätige problematisch ist. Die Standortattraktivität der Schweiz würde dadurch in einer wirtschaftlich ohnehin schwierigen Periode weiter geschwächt werden, was kaum wünschenswert ist.

24 Die Festlegung des Schwellenwerts wird mit dem neuen Zuwanderungssystem zum zentralen Steuerungsinstrument werden. Dies soll nun durch eine tripartit aufgestellte Zuwanderungskommission vollzogen werden. Je nach Aufgabe können zusätzlich weitere Kreise beigezogen werden (wie etwas Kommunalverbände, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen). Die Kantonsregierungen haben gefordert, dass dieses wichtige Steuerungsgremium eine rein institutionelle, paritätische Zusammensetzung haben soll. Die Steuerung der Zuwanderung ist eine primär hoheitliche Aufgabe, insbesondere auch weil der Vollzug bei den staatlichen Behörden liegt. Gemäss gemeinsamen Positionsbezug EJPD / KdK vom 4. Juni 2014 betrachten Bund und Kantone die Ausgestaltung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik denn auch als Verbundaufgabe. Sie sind Hoheitsträger in der Umsetzung und im Vollzug. Dies ist umso mehr eine staatliche Aufgabe als in der Botschaft ausgeführt wird, dass bei einer starken Zunahme der Einwanderung im Bereich der bedingt steuerbaren Zuwanderung (Familiennachzug, Asyl), der Bundesrat eine angemessene Beschränkung der Zuwanderung der Erwerbstätigen prüfen kann. Diese Kommission nun für Dritte zu öffnen, ist vom Prinzip her falsch und wird von

den Kantonsregierungen nach wie vor abgelehnt. Unbestritten bleibt, dass diese Kreise als wichtige Teilhaber am Wirtschaftssystem angehört werden sollen.

25 Die Vorlage sieht im Rahmen der tripartiten Arbeit zwar eine zweistufige, vom Prinzip her privilegierte Stellung der staatlichen Behörden vor, was jedoch das Grunddilemma zwischen der Trennung von Entscheidbefugnis und Verantwortlichkeit im Vollzug nicht lösen kann. So soll nun bei den Entscheiden der Kommission den hoheitlichen Aufgaben der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone Rechnung getragen werden; diese sollen allein über die Empfehlungen an den Bundesrat bezüglich des Schwellenwerts sowie der Höchstzahlen und Kontingente entscheiden. Vorgängig sollen die Sozialpartner ihr spezifisches Fachwissen bei der Vorbereitung dieser Empfehlungen einbringen. Ob eine solche Regelung praxistauglich sein wird, kann erst dann beurteilt werden, wenn der Bundesrat aufzeigt, wie die diesbezüglichen Einzelheiten auf Verordnungsstufe geregelt werden sollen.

26 Die Kantonsregierungen teilen die Auffassung des Bundesrates, dass es zielführend wäre, die Praxis zu vereinheitlichen, ob Ausländerinnen und Ausländern, die zum Zweck der Stellensuche in die Schweiz einreisen, Sozialhilfe zu gewähren ist oder nicht. In diesem Zusammenhang erinnern die Kantonsregierungen aber daran, dass sich aus dem FZA bereits heute in diesen Fällen kein Anspruch auf Sozialhilfe ableiten lässt. Weiter halten die Kantonsregierungen fest, dass der Bund aus ihrer Sicht hier nicht über eine entsprechende verfassungsrechtliche Grundlage verfügt, eine entsprechende gesetzliche Regelung zu erlassen. Schliesslich ist ohnehin davon auszugehen, dass sich das Problem mittlerweile weitgehend erledigt haben dürfte und auch seitens der in der Sache zuständigen Kantone keine solchen Ansprüche mehr gewährt werden.

27 Wie der Bundesrat zu Recht ausführt, wird die Frage des Verlustes der Arbeitnehmereigenschaft und somit des Anspruches auf eine Aufenthaltsbewilligung im FZA geregelt. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb der Bundesrat nun hier auf Gesetzesstufe Klarheit schaffen will. Im besten Fall würde es im Falle der Verabschiedung eines solchen Gesetzes zu einer Duplizierung der bereits staatsvertraglich verankerten Bestimmungen kommen – im schlechteren Fall wäre das Gesetz nicht mit dem FZA vereinbar, was wiederum unnötiges Konfliktpotential mit sich bringen würde. Die Kantonsregierungen befürworten deshalb grundsätzlich eine Klärung dieser Frage, lehnen aber eine gesetzliche Verankerung einer einseitigen Interpretation klar ab. Die gewünschte Klarstellung könnte hingegen auf dem Wege der Verordnung oder mittels Weisung an die kantonalen Vollzugsbehörden erfolgen.

28 Die Botschaft selbst ist im Übrigen zu Art. 61a widersprüchlich verfasst: Auf S. 42ff (v.a. S. 45f) sieht der Bundesrat offenbar kein Problem mit der Rechtsprechung des EuGH (zur Unionsbürgerrichtlinie), auch wenn diese angesichts der sich stark entwickelnden Praxis unsicher ist; in den Ausführungen auf S. 57f kommt dann zum Ausdruck, dass es höchst unsicher ist, ob dies mit FZA vereinbar wäre. Es ist naheliegend, dies den Gerichten zu überlassen, die sich dann auch besser an die Entwicklungen (inkl. Brexit-Paket) anpassen können.

29 Die Kantonsregierungen setzen sich für den Schutz der erworbenen Ansprüche ein. Die Kontingentierung soll im Grundsatz auf Neubewilligungen beschränkt sein. Wer heute eine rechtsgültige Bewilligung hat, ist in seiner Rechtsposition geschützt.

30 Die Vorlage des Bundesrats hält als Prinzip am heute bestehenden, dualen Zulassungssystem fest, das eine unterschiedliche Behandlung zwischen EU-EFTA-Staatsangehörigen und Personen aus Drittstaaten vor-

sieht. Im Gegensatz zur Personenfreizügigkeit wird bei Drittstaatsangehörigen die Zuwanderung jährlich kontingentiert. Das Zwei-Kreise-Modell wird von den Kantonen unterstützt.

5. Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen

31 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlage sind letztlich abhängig von der definitiven Ausgestaltung des Zulassungssystems, das gleiche gilt für die verwaltungsbetrieblichen Folgen für die Kantone. Eine Schutzklausel (ausgestaltet als ein zeitlich verzögertes) Kontingentssystem bedeutet jedoch in jeder Ausgestaltung eine administrative Mehrbelastung der wirtschaftlichen Beziehung zwischen privaten Unternehmen und staatlichen Behörden. Konkrete finanzielle und personelle Auswirkungen können zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden, da die technischen Umsetzungsmodalitäten im Detail noch nicht abschliessend bekannt sind. Das gleiche gilt für den Aufwand zur Prüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen (inklusive Vollzug der flankierenden Massnahmen). Die technische Umsetzung von Art. 121a BV bewirkt allerdings in jeder Form einen Mehraufwand für Behörden und Wirtschaft. Diese aufwandmässige Mehrbelastung ohne einen absehbaren realen ökonomischen Gegenwert wird einen wirtschaftlichen Schaden verursachen.

32 Die Unsicherheit bezüglich der Ausgestaltung des neuen Zulassungssystems und das nicht abschliessend abschätzbare inskünftige Verhältnis zur EU schaden der Schweizer Wirtschaft als Produktions- und Investitions-Standort bereits heute beträchtlich. Die aktuelle Währungssituation mit einem überbewerteten Schweizer Franken akzentuiert diese Feststellung. Zu erwähnen gilt es einerseits die Unsicherheit bezüglich der Verfügbarkeit von Fachkräften. Das gilt insbesondere für internationale und global tätige Unternehmen, die in der Schweiz ihren Sitz haben. Andererseits geht es um technische Abwicklungssicherheit im Zusammenhang mit dem Handel von Produkten und Dienstleistungen, die unter anderem in den bilateralen Abkommen mit der EU geregelt ist. Nur eine möglichst zeitnahe Umsetzung von Art. 121a BV kann hier die bereits vorhandene Unsicherheit aus dem Weg räumen.

33 Zur wirtschaftlichen Bedeutung der Bilateralen I äussern sich verschiedene Studien und Berichte; unter anderem:

- BAK Basel im Juni 2015 in „Die Bedeutung der bilateralen Verträge für die Schweizer MEM-Industrie“ (publiziert von Swissemem);
- SECO vom 23. Juni 2015 im „11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU“;
- KOF im Februar 2015 „Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme“;
- Bundesrat im Februar 2015 im Postulatsbericht „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“;
- BAK Basel im Dezember 2013 in „Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht“;
- Studie Economieuisse, März 2016: „Das Wachstum der Schweiz ist besser als sein Ruf“.

34 Alle Studien zeigen hinsichtlich des Wirtschaftswachstums überwiegend positive Effekte auf, die sich aus den Bilateralen I ergeben haben. Weil bei diesen Abkommen der Zugang zum EU-Binnenmarkt im Vordergrund steht, sind sie für die Exportwirtschaft und deren Zulieferer von grosser Bedeutung. Das Freizügigkeitsabkommen hat geholfen, den Bedarf an Fachkräften zeit- und nachfragegerecht zu decken. Zusammen mit

anderen Reformmassnahmen haben die Bilateralen I wesentlich dazu beigetragen, die Wachstumsschwäche der Neunzigerjahre zu überwinden.

35 Seit im Jahr 2002 die Bilateralen I in Kraft getreten sind, erhöhte sich das Bruttoinlandprodukt bis im Jahr 2013 nominal betrachtet von 64 000 Franken auf 78 500 Franken im Durchschnitt je Einwohner der Schweiz (+ 22 %), real betrachtet (jeweils zu Preisen des Vorjahres) hat es im Jahresdurchschnitt und pro Einwohner um 1,1 % zugenommen. Damit ist die Schweizer Wirtschaft im Vergleich zu jener von anderen Ländern in guter Verfassung. Leider liegen über diesen Zeitraum keine Zahlen über die Entwicklung in den Kantonen vor. Es sind nicht allein die Auswirkungen der Bilateralen I, die zu dieser Zunahme geführt haben: Die KOF schätzt in ihrer Studie den entsprechenden Anteil auf 0.2 Prozentpunkte pro Jahr. Diese positive Auswirkung mag gering erscheinen. Kumuliert über Jahre spielen auch kleine Effekte eine grosse Rolle für den Wohlstand einer Volkswirtschaft.

36 Die wichtigen Abkommen der Bilateralen I sind: die Personenfreizügigkeit, der öffentliche Beschaffungsmarkt, technische Handelshemmnisse, die Landwirtschaft, die Forschung sowie der Luft- und Landverkehr. Somit sind alle Bereiche der Volkswirtschaft betroffen. Neben dem privaten Sektor sind die Bilateralen Verträge und das Personenfreizügigkeitsabkommen auch für den öffentlichen Sektor, namentlich für die Institutionen des Gesundheitswesens (medizinisches Personal) und Bildungswesens (Spitzenkräfte für Lehre und Forschung) von erheblicher Bedeutung.