Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Wicht Jean-Daniel / Berset Solange 2020-CE-148
Begrenzungsinitiative: Was sind die Folgen für den Kanton Freiburg bei einer Annahme am 27. September 2020?

I. Anfrage

Initiative der AUNS und der SVP

Die vom Verein Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) und der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lancierte und 2018 eingereichte Initiative für eine moderate Einwanderung, die so genannte «Begrenzungsinitiative», verlangt, dass die Schweiz Verhandlungen aufnimmt, um das Freizügigkeitsabkommen (FZA), das seit 1999 mit der Europäischen Union besteht, innerhalb von 12 Monaten aufzuheben. Sollte die Schweiz nach Ablauf dieser Frist das FZA noch nicht durch ein neues Abkommen ersetzt haben, sei das FZA innerhalb von 30 Tagen einseitig zu kündigen. Bei einer Annahme der Initiative wäre es den Bundesbehörden zudem verboten, ein neues internationales Abkommen für den freien Personenverkehr abzuschliessen.

Die Initiative, über die bereits am 17. Mai 2020 hätte abgestimmt werden sollen, gelangt nun am 27. September 2020 zur Volksabstimmung.

Das FZA, Bilaterale Abkommen l und flankierende Massnahmen

Das FZA, das vom Bundesrat im Juni 1999 unterzeichnet und in der Volksabstimmung vom Mai 2000 mit 67,2 % Ja-Stimmen angenommen wurde, erleichtert die Bedingungen für den Aufenthalt und die Arbeit der Angehörigen von EU-Staaten in der Schweiz und umgekehrt. Es sieht unter anderem die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vor.

Im Einklang mit dem bilateralen Weg, den die schweizerischen und europäischen Behörden als Alternative zu dem vom Volk verweigerten Beitritt zum EWR eingeschlagen haben, ist das FZA Teil eines «Pakets» von sieben Abkommen, die als «Bilaterale Abkommen» bezeichnet werden:

> Abkommen über die Personenfreizügigkeit;
> Abkommen über den Luftverkehr;
> Abkommen über Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse;
> Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten;
> Abkommen über den Abbau von technischen Handelshemmnissen;
> Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen;
> Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit.

All diese Texte enthalten eine Guillotine-Klausel, die die Abkommen rechtlich aneinanderbindet. Die Nichtverlängerung oder Kündigung eines der sieben Abkommen führt aufgrund dieser Klausel innerhalb von sechs Monaten zum Auslaufen aller anderen Abkommen.

Um gegen Lohndumping und Nichteinhaltung der Arbeitsbedingungen zu kämpfen – die mit dem vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund des FZA, aber auch unabhängig davon auftreten können – hat der Bund in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine Zahl von flankierenden Massnahmen aufgestellt, die seit deren Einführung 2004 laufend aktualisiert und verstärkt wurden.

Zusammenfassend gewährleisten diese Massnahmen, die mit Beteiligung der Kantone umgesetzt werden, die Einhaltung minimaler Lohn- und Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmende, die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) bei missbräuchlichem und wiederholtem Lohndumping und die Einführung von befristeten Normalarbeitsverträgen (NAV) in Branchen ohne GAV bei wiederholtem Missbrauch.

In Anbetracht dessen stellen wir dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Welche wirtschaftlichen und sozialen Folgen hätte eine Kündigung des FZA für den Kanton Freiburg?
2. Was wären die Folgen einer Kündigung des FZA für Freiburgerinnen und Freiburger mit nur Schweizer Staatsangehörigkeit, die gegenwärtig in EU-Mitgliedstaaten oder anderen EFTA-Staaten arbeiten, studieren oder leben?
3. Welche Auswirkungen könnte die Annahme der Initiative auf das Weiterbestehen und die künftige Anwendung der flankierenden Massnahmen in unserem Kanton haben?
4. Was wären die wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer Kündigung der bilateralen Abkommen, insbesondere für die Beschäftigung, die Wirtschaft, die Forschung und die Landwirtschaft im Kanton Freiburg?
5. Welche anderen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union könnten durch eine Kündigung des FZA und der bilateralen Abkommen I in Frage gestellt werden? Was wären die Konsequenzen?
6. Welche allgemeinen Folgen hätte eine Kündigung der bilateralen Abkommen und eine mögliche Infragestellung anderer Abkommen zwischen der Schweiz und der EU auf strategische Bereiche wie Gesundheit, Sicherheit oder Umweltschutz?

28. Juli 2020

II. Antwort des Staatsrats

Ende 2018 zählte der Kanton Freiburg 51 285 Einwohnerinnen und Einwohner mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union (EU; einschliesslich Grossbritannien), d.h. 16,1 % der Gesamtbevölkerung, dies entspricht knapp dem Landesdurchschnitt (16,5 %). Was die Freiburgerinnen und Freiburger betrifft, die in EU-Ländern arbeiten, studieren oder leben, so ist diese Personengruppe aus statistischer Sicht schwieriger zu erfassen. Zum Zeitpunkt der Volksabstimmung vom Februar 2020 waren 6547 Personen mit Wohnsitz im Ausland in einen Stimmregister des Kantons Freiburg eingetragen. Dies sind jedoch nur Personen, die mindestens 18 Jahre alt sind, ihren Wohnsitz ins Ausland verlegt haben und bei einer Botschaft oder einem

Generalkonsulat registriert sind. Aus den verfügbaren Daten geht weder das Aufenthaltsland hervor, noch ist bekannt, ob diese Personen auch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen. Auf nationaler Ebene ist jedoch bekannt, dass von den 484 257 Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die 2019 bei diplomatischen Vertretungen in einem EU-Land registriert waren, nur ein Viertel (122 842) keine doppelte Staatsbürgerschaft hatten. Geht man davon aus, dass der Kanton Freiburg einen gleich grossen Auslandschweizeranteil an der Gesamtbevölkerung aufweist wie die Schweiz, so dürfte die Zahl der Freiburgerinnen und Freiburger, die nur die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, in einem EU-Land wohnen und bei einer Botschaft oder einem Konsulat gemeldet sind, bei rund 4600 liegen.

1. *Welche wirtschaftlichen und sozialen Folgen hätte eine Kündigung des FZA für den Kanton Freiburg?*

Generell gibt es keinen Grund zur Annahme, dass sich die wirtschaftlichen und sozialen Folgen für den Kanton Freiburg grundlegend von denjenigen unterscheiden, die das Land als Ganzes betreffen würden. Es ist daher davon auszugehen, dass die vom Bundesrat in der Botschaft 19.026 vom 7. Juni 2019 vorgelegte Analyse der Konsequenzen weitgehend auch für den Kanton Freiburg zutrifft, zumal der Kanton Freiburg in verschiedenen Aspekten, so etwa dem Anteil an EU-Staatsangehörigen, der Arbeitslosenquote oder der Entwicklung des BIP, oft nahe am Landesdurchschnitt liegt. Die Freiburger Wirtschaft weist jedoch einige Besonderheiten auf, wie etwa die starke Präsenz des Baugewerbes und der Lebensmittelverarbeitung, was sie einem Arbeitskräftemangel in diesen Branchen mit hohem Anteil ausländischer Arbeitskräfte aussetzen könnte. Wie in der übrigen Schweiz könnte die Rückkehr zu einem System mit Einwanderungsbeschränkung, während mehr und mehr Babyboomer das Rentenalter erreichen, einen Arbeitskräftemangel in vielen Schlüsselbranchen der Wirtschaft nach sich ziehen und die Altersstruktur der Bevölkerung und damit die Abhängigkeitsbeziehungen verändern. Aber wie auf nationaler Ebene ist es schwierig, diese Risiken zu quantifizieren, ohne genau zu wissen, durch welches System das Freizügigkeitsabkommen ersetzt wird. Auch in Bezug auf das Bevölkerungswachstum ist Freiburg ein Sonderfall. Die Annahme der Initiative könnte daher zu einer Verlangsamung des Bevölkerungswachstums führen, was wiederum die Nachfrage abschwächen und die wirtschaftlichen Aktivitäten verlangsamen könnte, die bisher vom Bevölkerungswachstum angetrieben oder zumindest begünstigt wurden, wie z.B. Baugewerbe, Handel und andere lokale Dienstleistungen.

2. *Was wären die Folgen einer Kündigung des FZA für Freiburgerinnen und Freiburger mit nur Schweizer Staatsangehörigkeit, die gegenwärtig in EU-Mitgliedstaaten oder anderen EFTA-Staaten arbeiten, studieren oder leben?*

Je nachdem, welche Regelung das FZA ersetzen wird, ist es möglich, dass einige der etwa 4600 betroffenen Personen ihr Gastland verlassen müssen. Damit würden diesen Menschen die Möglichkeiten genommen, die sie dazu bewogen haben, in ein EU-Land zu ziehen, sei es um eine Stelle in einem besonders spezialisierten Bereich auszuüben, eine Ausbildung zu absolvieren, die es in der Schweiz nicht gibt, oder Erfahrung in einem multinationalen Unternehmen zu sammeln.

3. *Welche Auswirkungen könnte die Annahme der Initiative auf das Weiterbestehen und die künftige Anwendung der flankierenden Massnahmen in unserem Kanton haben?*

Die Auflösung des FZA, aller bilateralen Abkommen I oder auch anderer Abkommen würde verlangen, dass ein neuer Rahmen und neue Massnahmen für alle betroffenen Bereiche geschaffen wird. Dies würde mit Sicherheit dazu führen, dass alle Massnahmen, die als flankierende Massnahmen zu den gekündigten Abkommen eingeführt wurden, in Frage gestellt oder zumindest umgestaltet werden.

4. *Was wären die wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer Kündigung der bilateralen Abkommen, insbesondere für die Beschäftigung, die Wirtschaft, die Forschung und die Landwirtschaft im Kanton Freiburg?*

Auch wenn noch Ungewissheit über das System besteht, das auf die gekündigten Abkommen folgen würde, ist zu erwarten, dass der Arbeitsmarkt erheblichen Verwerfungen ausgesetzt sein würde, mit einem möglichen Nebeneinander von Arbeitskräftemangel und Arbeitslosigkeit, auch in den in der Frage erwähnten Sektoren. So könnte die Forschung, insbesondere an der Universität Freiburg und an den Hochschulen der HES-SO//FR und an der HEP-PH FR, zumindest teilweise von der internationalen Zusammenarbeit und vom internationalen Austauschs abgeschnitten werden, die sie unbedingt braucht, um eine gewisse Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Zudem würden die Hochschulen, insbesondere die Universität Freiburg, für Forschende und Professoren aus dem Ausland aufgrund der Unmöglichkeit, an europäischen Forschungsprogrammen teilzunehmen, erheblich an Attraktivität verlieren. Eine internationale Öffnung ist jedoch unerlässlich, wenn die Universität Freiburg ihren nationalen und internationalen Einfluss erhalten und ausbauen will, der für Stadt und Kanton Freiburg sowohl in Bezug auf die Wirtschaft, als auch auf die Kultur im weitesten Sinne von grosser Bedeutung ist.

Der Landwirtschaft könnte es an Arbeitskräften und bestimmten Absatzmöglichkeiten fehlen. Zudem könnte sie von der Zusammenarbeit beim Herkunftsschutz ausgeschlossen sein. Auch wenn die Freiburger Wirtschaft stark diversifiziert ist, müsste mit starken Auswirkungen gerechnet werden. Zudem müssten aus den gleichen Gründen die kantonalen Ziele für die Digitalisierung und die Industrie 4.0 nach unten korrigiert werden.

Generell würde ein Verzicht auf all diese Abkommen die Argumente in Frage stellen, die der Kanton Freiburg vorbringen kann, um Unternehmen in Sektoren mit hoher Wertschöpfung zu ermutigen, sich auf seinem Gebiet niederzulassen. Auf lange Sicht könnte gar die Präsenz multinationaler Unternehmen oder grosser lokaler Unternehmen mit europäischen Wurzeln in Frage gestellt sein. Zur Erinnerung: Frankreich (345 Millionen Franken), Deutschland (318 Millionen Franken) und Italien (124 Millionen Franken) gehören zu den vier wichtigsten nicht polarisierenden Exportländern des Kantons.

5. *Welche anderen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union könnten durch eine Kündigung des FZA und der bilateralen Abkommen I in Frage gestellt werden? Was wären die Konsequenzen?*

Wie der Bundesrat in der oben erwähnten Botschaft ausführt, würden nicht nur die bilateralen Abkommen I durch die «Guillotine-Klausel» in Frage gestellt, sondern möglicherweise auch andere Abkommen wie das Schengen-Dublin-Abkommen. Diese betreffen insbesondere die Zollkontrollen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit, Strafverfolgung und Asyl. Dies könnte für

die Bevölkerung, die Wirtschaft, die akademische Welt (es sei an die Probleme erinnert, die zuvor bei den europäischen Forschungsprogrammen aufgetreten sind) und die Behörden zu zusätzlichen Kosten und Unannehmlichkeiten führen, obwohl Freiburg der einzige Kanton der lateinischen Schweiz ist, der nicht an die EU angrenzt. Im Asylbereich hätte der Kanton es dann mit einer viel grösseren Zahl an Asylbewerbern zu tun, die nicht mehr an einen anderen europäischen Staat überführt werden könnten.

6. *Welche allgemeinen Folgen hätte eine Kündigung der bilateralen Abkommen I und eine mögliche Infragestellung anderer Abkommen zwischen der Schweiz und der EU auf strategische Bereiche wie Gesundheit, Sicherheit oder Umweltschutz?*

Alle in der Anfrage erwähnten Bereiche betreffen stark globalisierte Themen, sogar das Gesundheitswesen. Die Wiedereinführung von Handelshemmnissen aller Art (Menschen, Waren, Informationen) könnte sich fatal auf ihre Entwicklung und die Qualität der angebotenen Dienstleistungen auswirken. Auf globaler Ebene hätte die Kündigung der bilateralen Abkommen und eine mögliche Infragestellung anderer Abkommen, welche die Schweiz mit der EU verbinden, zur Folge, dass der Zugang zu Talenten (Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), der Zugang zu europäischen Forschungs- und Entwicklungsprojekten und schliesslich der Zugang zu den europäischen Märkten (tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse) stark behindern würde.

29. September 2020