

Interpellation CVP-EVP-Fraktion vom 2. Juni 2015

Bedeutung der bilateralen Verträge I für den Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 1. September 2015

Die CVP-EVP-Fraktion stellt in ihrer Interpellation vom 2. Juni 2015 fest, dass der Fortbestand der bilateralen Verträge I zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (Bilaterale I) als Folge der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative gefährdet sei. Im Hinblick auf ein solches Szenario sei die Frage, welchen Wert die Bilateralen I für den Standort St.Gallen haben, von zentraler Bedeutung. Dazu unterbreitet sie der Regierung verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Um sich gegenseitig nach der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch die Schweiz im Jahr 1992 doch in einigen wichtigen Wirtschaftssektoren einen diskriminierungsfreien Marktzugang zu gewähren, haben die Schweiz und die Europäische Union (EU) per 1. Juni 2002 die Bilateralen I abgeschlossen. Sie ermöglichen der Schweizer Wirtschaft (in Ergänzung zum Freihandelsabkommen aus dem Jahr 1972) einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt mit über 500 Millionen potenziellen Konsumentinnen und Konsumenten. Weil die verschiedenen Dossiers lediglich als Gesamtheit im Interesse der Partner sind, wurden sie mit einer sogenannten Guillotine-Klausel rechtlich verknüpft: Wird eines der Abkommen gekündigt, werden die übrigen ausser Kraft gesetzt. Zu den Bilateralen I zählen die Abkommen aus folgenden Bereichen: Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Land- und Luftverkehr sowie Forschung.

In den Jahren 2002 bis 2004 verhandelten die Schweiz und die EU in weiteren Dossiers über die bilateralen Verträge II (Bilaterale II). Hiermit wurde die Zusammenarbeit mit der EU auf weitere zentrale politische Bereiche ausgedehnt: Schengen/Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Umwelt, Statistik, Filmförderungsprogramm MEDIA, Ruhegehälter und Bildung. Im Gegensatz zu den Bilateralen I sind die Bilateralen II nicht rechtlich miteinander verknüpft, sondern können nach den jeweiligen Bestimmungen und unabhängig voneinander in Kraft treten. Bis auf das Betrugsbekämpfungsabkommen sind alle in Kraft.

Die Schweizer Bevölkerung hat die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 angenommen. Damit hat sie sich für einen Systemwechsel in der Zuwanderungspolitik der Schweiz ausgesprochen. Aus dem Verfassungstext ergeben sich zwei Aufträge für den Bundesrat, ein innenpolitischer Umsetzungsauftrag und ein aussenpolitischer Verhandlungsauftrag. Einerseits verpflichtet der Verfassungstext Bundesrat und Parlament, innert dreier Jahre ein neues Zulassungssystem einzuführen, so dass es der Schweiz künftig möglich ist, die Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen – unter Wahrung der gesamtwirtschaftlichen Interessen. Das Vernehmlassungsverfahren zu den Gesetzesentwürfen dauerte bis Ende Mai 2015. Andererseits ergibt sich aus dem Verfassungstext, dass die entsprechenden völkerrechtlichen Verträge neu zu verhandeln und anzupassen sind. Das bedeutet, dass sich aus dem Verfassungstext kein Kündigungsauftrag ergibt, zumal auch die Initianten in der Abstimmungsbroschüre (Erläuterungen des Bundesrats) festgehalten haben, dass die Initiative keine Kündigung der bilateralen Abkommen mit der EU verlangt. Bis zur Inkraftsetzung der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung gilt wie bisher die Personenfreizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU, der EFTA und der Schweiz. Für die

Zeit danach ist die Entwicklung momentan nicht absehbar. Wird seitens der Schweiz die Personenfreizügigkeit in Frage gestellt, ist damit zu rechnen, dass die Bilateralen I als Ganzes hinfällig werden könnten (Guillotina-Klausel).

Zu den einzelnen Fragen:

1. 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 Swissmem)¹;
 - Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) am 23. Juni 2015 im «11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU»²;
 - Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) im Februar 2015 «Der bilaterale Weg – eine ökonomische Bestandsaufnahme»³;
 - Bundesrat im Juni 2015 im Bericht in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter (13.4022) «Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen»;
 - BAK Basel im Dezember 2013 in «Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht»⁴.

Alle Studien zeigen hinsichtlich des Wirtschaftswachstums überwiegend positive Effekte auf, die sich aus den Bilateralen I ergaben. 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.

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 Prozent), real betrachtet (jeweils zu Preisen des Vorjahres) hat es im Jahresdurchschnitt und je Einwohner um 1,1 Prozent 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 je Jahr. Diese positive Auswirkung mag gering erscheinen. Kumuliert über Jahre spielen auch kleine Effekte eine grosse Rolle für den Wohlstand einer Volkswirtschaft.

Die Aussenhandelsstatistik zeigt, in welchem Ausmass eine Volkswirtschaft in den Weltmarkt eingebunden ist. Von 2002 bis 2014 haben die Exporte aus dem Kanton St.Gallen von 8 Mrd. Franken auf 11 Mrd. Franken je Jahr zugenommen (Nominalwerte, ohne Teuerungsberichtigung). Zwischen 2012 und 2014 gingen 64,5 Prozent der Exporte aus dem Kanton St.Gallen in europäische Länder (ohne Fürstentum Liechtenstein). Im Vergleich zu anderen Kantonen ist dies ein überdurchschnittlicher Wert, der zeigt, dass der Kanton St.Gallen eine höhere Abhängigkeit von den europäischen Volkswirtschaften hat als die meisten anderen Kantone.

¹ Vgl. <https://my.abstch.ch/page/-/Swissmem/DE/Broschuere-Erfolg-Dank-Bilateralen-Web.pdf>.

² Vgl. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/05114/index.html?lang=de>.

³ Vgl. <http://www.kof.ethz.ch/de/publikationen/p/kof-studien/3571/>.

⁴ Vgl. http://www.bankenbasel.ch/de/system/files/documents/downloads/20131211_bakbasel_bedeutung_fza_umfrageergebnisse.pdf.

Diese Erkenntnis ist vor dem Hintergrund des *Abkommens über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse* (SR 0.946.526.81)⁵ von besonderer Bedeutung. Die KOF kommt in ihrer Studie zum Schluss, dass dasselbe eine positive Auswirkung auf die variablen Kosten und die Fixkosten von Exporten in die EU-Länder habe. Insofern hat das Abkommen über die Technischen Handelshemmnisse für den Wirtschaftsstandort St.Gallen eine hohe Bedeutung. Ohne es würden sich die Kosten der Exportgüter verteuern und die Konkurrenzfähigkeit der St.Galler Exportunternehmen ginge zurück.

Ähnlich zu bewerten ist das *Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen* (SR 0.172.052.68) das für die auf hochtechnologische Ausrüstungsgüter spezialisierte Exportindustrie (z.B. Fahrzeugindustrie) sowie auch für den Dienstleistungssektor (z.B. Ingenieur- und Architekturbüros) ein erhebliches Potenzial darstellt. Bei einem Wegfall dieses Abkommens ist das Diskriminierungspotenzial zu Lasten der Schweizer Anbieter erheblich.

Zwischen 2009 und 2014 betrug die Nettozuwanderung aus dem Ausland in den Kanton St.Gallen (Einwanderung abzüglich Auswanderung) im Durchschnitt jährlich 3'500 Personen, davon durchschnittlich 2'500 Personen je Jahr alleine aus dem EU/EFTA-Raum. Rund 65 Prozent aller Zuzüge erfolgten zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung betrug während dieser Zeit im Jahresdurchschnitt der internationale Wanderungssaldo etwa 0,7 Prozent (davon aus EU/EFTA: 0,5 Prozent). Somit sind jährlich je tausend Einwohner 7 Personen mehr ein- als ausgewandert (zum Vergleich: total Schweiz 0,92 Prozent, Deutschland 0,16 Prozent, Österreich 0,3 Prozent). Die neuen Arbeitskräfte haben einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung des Arbeitsmarkts mit Fachkräften geleistet. Während der genannten Zeitspanne ist der Arbeitsmarkt stabil geblieben; die Arbeitslosigkeit im Kanton St.Gallen hat trotz der Auswirkungen nach der «Finanz- und Bankenkrise» im Jahr 2008 und der «Euro-Krise» im Jahr 2011 von 2,5 auf 2,3 Prozent abgenommen. Das SECO führt im jüngsten Bericht zum Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen die verhältnismässig hohe Zuwanderung auf die im europäischen Vergleich gute Wirtschaftsentwicklung zurück. Dennoch schliesst das SECO nicht aus, dass sich die Konkurrenz für die ansässigen durch die ausländischen Arbeitskräfte in einzelnen Regionen (u.a. Grenzregionen) und Arbeitsmarktsegmenten – insbesondere bei hoch- und niedrigqualifizierten Arbeitskräften – verstärkt hat. Ein konsequenter Vollzug der flankierenden Massnahmen durch die tripartiten und paritätischen Kommissionen zu den Bilateralen I trägt seine Früchte, bleibt aber weiterhin unabdingbar.

Hinsichtlich der Wanderungsbewegungen ist für den Kanton St.Gallen wesentlich, dass er bei der innerschweizerischen Wanderung im Minus ist. Das heisst, dass die internationale Zuwanderung den negativen Binnenwanderungssaldo mehr als kompensiert. Mit Blick auf den demographischen Wandel und die damit verbundene Reduktion des Arbeitskräftepotenzials (in 10 bis 15 Jahren werden die geburtenstarken Jahrgänge pensioniert) ist dieser Kontext für die Entwicklung der st.gallischen Volkswirtschaft von erheblicher Bedeutung.

Das *Luftverkehrsabkommen* (SR 0.748.127.192.68) beinhaltet insbesondere die Liberalisierung der Verkehrsrechte zwischen der Schweiz und der EU. Es sichert vor allem der Fluggesellschaft Swiss das heutige Streckennetz und damit die exzellente Erreichbarkeit der Schweiz, die für viele internationale Unternehmen und den Tourismus einer der zentralen Standortfaktoren darstellt. Ebenso garantiert dieses Abkommen der Exportindustrie den Zugang zu einer effizienten Luftfracht, über die sie bei einer wertbasierten Betrachtung 35 Prozent ihrer Exporte abwickelt. 21 Prozent aller Übernachtungstouristen der Schweiz reisen

⁵ Der offizielle Titel des Abkommens lautet «Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen».

über den Flughafen Zürich und generieren einen Umsatz von rund 2 Mrd. Franken. Ein Wegfall oder eine Einschränkung dieser Verkehrsrechte hätte einschneidende Konsequenzen für die Exportwirtschaft und den Tourismus.

Das *Landverkehrsabkommen* (SR 0.740.72) öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern zwischen der Schweiz und der EU. Für die internationale Logistik sind die gegenseitigen Marktzugänge von wesentlicher Bedeutung. Gleichzeitig schafft es die vertragliche Grundlage für die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Diese trägt zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in der Schweiz bei und ist ein wichtiges Instrument zur Verlagerung des Gütertransports auf die Schiene. Mit dem Landverkehrsabkommen hat die EU diese Verlagerungspolitik anerkannt.

2. Der Wirtschaftsstandort St.Gallen gehört zu den am stärksten industrialisierten Regionen der Schweiz auf hohem technologischem Niveau. Im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt zeichnen sich insbesondere das Alpenrheintal und die Region Wil durch einen grossen Exportanteil und einen ausgesprochen hohen Anteil des 2. Sektors an der Wirtschaftsleistung aus. Der Beschäftigungsanteil in der Maschinen- und Metallindustrie ist im Kanton doppelt so hoch wie der schweizerische Durchschnitt. Jedoch leidet dieser 2. Sektor unter dem Fachkräftemangel; vier Fünftel aller Gewerbe- und Industriebetriebe haben Schwierigkeiten bei der Suche nach Fachpersonal. Würden die Bilateralen I aufgekündigt und damit der unter Ziff. 1 aufgezeigte Nutzen hinfällig, hätte dies insbesondere auf den 2. Sektor der St.Galler Volkswirtschaft, in dem 84'000 Menschen beschäftigt sind, empfindliche Auswirkungen.

Eine Auflösung des Freizügigkeitsabkommens (SR 0.142.112.681) und der Übergang zu einem Kontingentsystem hat verschiedene Auswirkungen: Einerseits ist fraglich, ob sich der oben angesprochene Fachkräftebedarf adäquat decken lässt. Andererseits wird sich das Prozedere einer Anstellung wegen des Kontingentsystems deutlich verlängern, und die Rekrutierungskosten bei der Privatwirtschaft sowie der Verwaltungsaufwand beim Staat nehmen erheblich zu. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass ein Kontingentsystem vollzugstauglich ist und dass vor einer Bewilligungserteilung das inländische Arbeitspotenzial effektiv ausgenützt wird, was eine wesentlich stärkere Einbindung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) bedingt.

Diesbezüglich blickt die KOF in ihrer Studie zurück auf das Kontingentsystem von 1970 bis 2002 und stellt fest, dass jenes System den Strukturwandel in der Schweiz behindert habe, weil die Wirtschaft eher günstige, unqualifizierte Arbeitskräfte nachfragte, die in abwanderungsbedrohten Regionen und Wirtschaftszweigen eingesetzt worden seien. Solche Feststellungen sind aber auch in Relation zu setzen zur tatsächlichen jährlichen Netto-Einwanderung als Folge der Personenfreizügigkeit: Die KOF schätzt diese für die Schweiz auf rund 10'000 bis 15'000 Personen im Erwerbsalter; die zusätzliche Einwanderung aus der EU war zwar seit 2002 um einiges grösser, aber dafür sank die Zuwanderung aus Drittstaaten. Trifft diese Berechnung zu, wären im Jahr 2014 ohne Personenfreizügigkeit netto immer noch rund 60'000 ausländische Personen eingewandert statt der tatsächlichen 73'000 Personen. Damit würde der Wanderungssaldo ohne Personenfreizügigkeit nur etwa einen Fünftel unter dem bisherigen Niveau mit Personenfreizügigkeit liegen.

Weil im Kanton St.Gallen, der sehr stark vom Export abhängig ist, die Lohn- und damit die Herstellungskosten wie in der übrigen Schweiz auch hoch sind, kann eine hohe Exportquote nur erreicht werden, wenn die Produkte qualitativ besser und innovativer als diejenigen der internationalen Konkurrenz sind. Gleichzeitig müssen die Produktionsprozesse höchst effizient sein. Dazu leistet das *Forschungsabkommen* (SR 0.420.513.1) zusammen mit der Personenfreizügigkeit einen wesentlichen Beitrag. Mehr als zwei Drittel der Unternehmen, die in

der Vergangenheit an wenigstens einem Forschungsprogramm teilgenommen haben, konnten dadurch nach eigenen Angaben ihre Kernkompetenzen ausbauen. Werden nun die Bilateralen I und damit auch das Forschungsabkommen aufgehoben, wird die Chance kleiner, durch eine sinnvolle und gezielte Förderung und Steuerung des Wissens- und Technologietransfers Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die Unternehmen schneller und intensiver zu vermarktungsfähigen Innovationen kommen, die es ihnen wiederum ermöglichen, im internationalen Wettbewerb zu bestehen und ihren Standort zu halten.

Rechtlich nicht direkt verbunden mit den Bilateralen I sind die Bilateralen II und damit auch das Schengen- und das Dublin-Assoziierungsabkommen (SR 0.362.31 / SR 0.142.392.68). Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass die EU im Fall der Aufkündigung der Bilateralen I dieses ebenfalls in Frage stellt.⁶ Das Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen erleichtert den Reiseverkehr im Schengen-Raum und bildet die Grundlage für das von den Schengen-Staaten gemeinsam ausgegebene Schengen-Visum. Dieses erlaubt Touristen, die ein Schengen-Land besuchen, den visumsfreien Besuch aller anderen Schengen-Staaten. Insbesondere die steigende Zahl von Touristen aus den in Europa visumspflichtigen Wachstumsmärkten Asien, Mittlerer Osten und Südamerika profitieren von dieser Regelung. Sollte die Schweiz nicht mehr Mitglied des Schengen-Raums sein, besteht die Gefahr, dass diese Touristen in Zukunft die Schweiz meiden, da sie den Aufwand eines zusätzlichen Visums nicht auf sich nehmen möchten.

Eine Kündigung von Schengen hätte den Wegfall des Dublin-Erstasylabkommens zur Folge. In EU-Staaten abgewiesene Asylbewerber könnten dann in der Schweiz zum zweiten Mal ein Asylgesuch einreichen. Die Schweiz könnte auch Asylsuchende nicht mehr an den EU-Ersteinreise-Staat zurückweisen.

Bereits heute stehen der Tourismus und die St.Galler Exportwirtschaft wegen des gegenüber dem Euro starken Frankens unter Druck, insbesondere seit die Schweizerische Nationalbank am 15. Januar 2015 die Wechselkurs-Untergrenze von Fr. 1.20 je Euro aufgehoben hat. Die Hoffnung, dass sich der damals schlagartig in Richtung Parität gefallene Franken bald wenigstens auf 1.10 erholen würde, hat sich bislang nicht erfüllt. Er bewegt sich hartnäckig unter 1.10, was für Exporteure aus der Schweiz bedeutet, dass sich ihre Produkte für Kunden aus der Euro-Zone seit Mitte Januar um rund 10 bis 15 Prozent verteuert haben. Viele Exportunternehmen und deren Zulieferer sind deshalb gezwungen, ihre Preise um 10 Prozent und mehr zu senken, um im Vergleich zu den Konkurrenten in der Euro-Zone wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Regierung hat die Auswirkungen in früheren diesbezüglichen Interpellationsantworten hinlänglich dargelegt und darauf hingewiesen, dass unter anderem auch deshalb der Erhalt der bilateralen Verträge von massgeblicher Bedeutung sei, weil die Schweizer und namentlich die St.Galler Wirtschaft auf sichere und verlässliche Marktzugänge angewiesen sei und weil es gelte, kostentreibende Marktzugangshindernisse zwingend zu vermeiden.

Das *Landwirtschaftsabkommen* (SR 0.916.026.81) erleichtert den Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU. Dies geschieht durch den Abbau tarifärer (Importkontingente und Zollabbau) und nicht-tarifärer (unterschiedliche Produktvorschriften und Zulas-

⁶ Dass die beiden Abkommen von der EU tatsächlich in Frage gestellt werden, zeigt der jüngste Bericht des EU-Ministerrates zu den Beziehungen zur Schweiz vom 16. Dezember 2014. Darin machen die 28 EU-Staaten deutlich, dass sie von der Schweiz die Einhaltung aller rechtlichen Verpflichtungen erwarten, die sich aus dem Freizügigkeits- und anderen Abkommen ergeben. Bekräftigt wird auch die Sicht, wonach die Masseneinwanderungsinitiative mit den Bilateralen I den «Kern» des Beziehungsgeflechts zwischen der Schweiz und der EU zu untergraben drohe. «In Zweifel gezogen» würde nach Ansicht aller 28 EU-Staaten auch die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin, die formell eigentlich nicht über die Guillotine-Klausel mit dem Freizügigkeitsabkommen verknüpft ist.

sungsbestimmungen) Handelshemmnisse in bestimmten Produktesegmen-ten. Das Abkommen verschaffte der Schweiz neue Exportchancen im Landwirtschaftsbereich mit ihrer wichtigsten Handelspartnerin, der EU: Im Jahr 2013 gingen rund 62 Prozent der Schweizer Ag-rarexporte in die EU-Mitgliedstaaten, rund 75 Prozent der Agrarimporte stammten aus der EU. Wird das Landwirtschaftsabkommen aufgekündigt, fällt auch die Zollfreiheit im Schwei-zer Käseexport, was für die Schweizer Milchproduzentinnen und -produzenten, die im Kanton St.Gallen stark vertreten sind, problematisch werden dürfte. Rund 70 Prozent der St.Galler Milch wird zu Käse verarbeitet. Eine Schwächung des ausländischen Absatzes hätte eine direkte Auswirkung auf die Nachfrage nach Rohmilch und somit auf den Milchpreis. Mit den landwirtschaftspolitischen Reformen der letzten 20 Jahre gibt es keine Preis- und Absatzga-rantie mehr, d.h. die landwirtschaftlichen Produkte müssen sich am Markt behaupten. Inso-fern hat das Landwirtschaftsabkommen – insbesondere für den stark milchwirtschaftlich ge-prägten Kanton St.Gallen – erhebliche Auswirkungen.

Ferner dürften verschiedene Harmonisierungen und gegenseitige Anerkennungen gefährdet sein, so dass Zertifizierungs- und Bewilligungsverfahren sowie Grenzkontrollen erneut einzu-führen wären. Davon wären auch typische St.Galler Produkte betroffen. Mit dem Register der Ursprungsbezeichnungen (GUB/AOP) und geografischen Angaben (IGP/GGA) lassen sich Gebietsnamen und traditionelle Bezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen schüt-zen, deren Qualität und Haupteigenschaften durch ihre geografische Herkunft bestimmt wer-den. Die Regelungen in diesem Bereich ermöglichen die gegenseitige Anerkennung von Qualitätsprodukten zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (beispielsweise St.Galler Bratwurst IGP/GGA oder Rheintaler Ribel AOP/GUB). Weitere zu beachtende As-pekte sind die Lebensmittelsicherheit und Pflanzenkrankheiten, die nicht an Staatsgrenzen halt machen. Auch in diesen Bereichen ist die Schweiz auf eine gute Zusammenarbeit mit ihren europäischen Nachbarn angewiesen. Müsste beispielsweise die Schweiz an der Grenze wieder tierärztliche Kontrollen einführen, würde dies zu einem grossen administrativen Auf-wand führen und hohe Kosten verursachen.

Wie oben dargelegt ist die Wirtschaftskraft der Schweiz insgesamt und auch des Kantons St.Gallen zu einem erheblichen Teil dem Zugang zu ausländischen bzw. europäischen Ex-portmärkten zu verdanken. Davon abhängig sind Arbeitsplätze und damit auch die Kaufkraft bzw. die Zahlungsbereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten. Erschütterungen in der Exportwirtschaft haben darum auch Auswirkungen auf die Zahlungsbereitschaft der Kon-sumentinnen und Konsumenten. Dies gilt auch für das Steuersubstrat, das eine wesentliche Basis für die Förderung und Stützung der Landwirtschaft durch Bund und Kantone bildet.

Ferner befürchtet die Landwirtschaft, dass ein Kontingentsystem, das die Personenfreizü-gigkeit ablösen soll, zu einem Arbeitskräftemangel führt. Namentlich die grossen produkti-onsintensiven Betriebe (besonders im Rheintal und Fürstenland) sind auf einen flexiblen Ar-beitsmarkt angewiesen.

3. Das Volkswirtschaftsdepartement hat 33 bedeutende Handels- und Industrieunternehmen aus dem Kanton St.Gallen zum Stellenwert der Bilateralen I befragt. An der Umfrage haben 25 Unternehmen teilgenommen. Angesichts der kleinen Stichprobe sind die Ergebnisse nicht repräsentativ, widerspiegeln aber doch ein klares Stimmungsbild.

Für alle 25 antwortenden Unternehmen sind die Bilateralen I wichtig; für drei Viertel (18) da-von gar sehr wichtig.

Zu den einzelnen Abkommen haben sich die Unternehmen wie folgt geäußert:

Abkommen	sehr wichtig / wichtig	weniger wichtig / unwichtig
Personenfreizügigkeit	25	0
Öffentlicher Beschaffungsmarkt	11	10
Technische Handelshemmnisse	20	3
Landwirtschaft	7	12
Forschung	17	7
Luftverkehr	11	8
Landverkehr	18	5

BAK Basel hat Ende 2013 bei 426 Unternehmen aus der ganzen Schweiz eine ähnliche Befragung durchgeführt. Auf die Frage, welche Bedeutung die Arbeitskräfte aus der EU für das Unternehmen haben, antwortete die Hälfte der befragten Betriebe mit «wichtig» oder «sehr wichtig» und je ein Viertel mit «unverzichtbar» oder «unwichtig» bzw. «nicht betroffen». Das bedeutet, dass für drei Viertel der befragten Schweizer Unternehmen das Personenfreizügigkeitsabkommen eine wichtige Bedeutung hat. Die gleiche Umfrage zeigt sodann, dass bei einem Wegfall desselben 70 Prozent der befragten Unternehmen mit einer Reduktion des Arbeitskräfteangebots rechnen – insbesondere bei Fachkräften – und einer erhöhten Suchdauer, um Stellen zu besetzen. Besonders betroffen wären das Gastgewerbe, Grossunternehmen (vor allem multinationale Unternehmen) und exportorientierte Unternehmen. Weiter erwarten 39 Prozent dieser befragten Unternehmen einen Anstieg der Lohnkosten; für 59 Prozent der Unternehmen sind die Auswirkungen auf die Lohnkosten weniger von Bedeutung. Folgeschwerer würde sich ein Wegfall der Personenfreizügigkeit auf die Suchdauer nach geeigneten Arbeitskräften auswirken: 71 Prozent rechnen mit einer steigenden bis sehr stark steigenden Suchdauer. Dies zeigt, dass die Unternehmen bei Wegfall des Personenfreizügigkeitsabkommens einen Mehraufwand bei der Personalbeschaffung erwarten und teils auch damit rechnen, ihren Bedarf an Arbeitskräften nicht mehr decken zu können.

Weiter hat das Volkswirtschaftsdepartement die angeschriebenen Unternehmen auch gefragt, welche Konsequenzen zukünftig der Wegfall der bilateralen Verträge für die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Unternehmens hätte. Nachstehend die Antworten:

Konsequenz	steigt	sinkt
Allgemeine Wettbewerbsfähigkeit	0	24
Wachstum	0	21
Innovation	0	21
Unternehmensgewinne	0	23
Zugang zu Auslandsmärkten	1	13
Wahrscheinlichkeit von Standortverlagerungen (ins Ausland)	19	0
Wahrscheinlichkeit von Outsourcing innerhalb der Schweiz	5	3
Wahrscheinlichkeit von Outsourcing ausserhalb der Schweiz	19	0
Einsatz von Grenzgängern	9	10

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.

- Die Lebens- und Wirtschaftsräume des St.Galler Rheintals und des Fürstentum Liechtensteins sind eng verflochten: Menschen aus den beiden Ländern gehen im Nachbarland einer Arbeit nach, bedeutende Unternehmen haben in beiden Ländern Standorte und tauschen unter diesen Arbeitskräfte aus, und Gewerbetreibende sowie Dienstleister erbringen ihre Dienstleistungen unkompliziert über die Staatsgrenze hinweg. Um diese wirtschaftlichen Beziehungen zu vereinfachen, haben die beiden Länder etliche Vereinbarungen abgeschlossen. Dies zieht für die Schweiz, den Kanton St.Gallen und insbesondere die Rheintaler Gemeinden auch einen erheblichen Nettolohntransfer von rund 730 Mio. Franken nach sich, was auch für das Steuersubstrat von erheblicher Bedeutung ist.

Entwicklung der Pendler aus der Schweiz und Kanton SG nach Liechtenstein

Jahr		CH		SG	
		abs.	prozent	abs.	prozent
2004	CH-Bürger	4717	73%		
	andere Staatsbürger	1731	27%		
	Total	6448			
2012	CH-Bürger	6139	63%	4868	61%
	andere Staatsbürger	3563	37%	3108	39%
	Total	9702		7976	

Quelle Beschäftigungs- und Arbeitsplätzestatistik FL 2004, Beschäftigungsstatistik FL 2012

Entwicklung der Pendler aus Liechtenstein gesamt (alle Staaten), CH und Kanton SG

Jahr	alle Staaten	CH	SG
2004	1146		
2012	1952	1805	1232

Quelle Beschäftigungs- und Arbeitsplätzestatistik FL 2004, Beschäftigungsstatistik FL 2012

Der mit der Masseneinwanderungsinitiative angenommene Art. 121 a der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) steht potenziell mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Konflikt. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat am 26. Mai 2014 die Auswirkungen geprüft und festgestellt, dass der neue Verfassungsartikel auf den Zollanschlussvertrag über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (SR 0.631.112.514) keine Auswirkungen hat.

Anders verhält es sich jedoch insbesondere beim Rahmenvertrag vom 3. Dezember 2008 über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumsverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum (SR 0.360.514.2). Demnach sind heute unselbständige Grenzgänger mit Schweizer oder Liechtensteiner Staatsbürgerschaft von der Melde- und Bewilligungspflicht befreit; im Jahr 2013 pendelten aus dem Fürstentum Liechtenstein in den Kanton St.Gallen 1'204 Arbeitskräfte (davon 288 mit schweizerischer und 690 mit liechtensteinischer Staatsbürgerschaft), 8'209 Arbeitskräfte in die Gegenrichtung (davon 4'840 mit schweizerischer und 364 mit liechtensteinischer Staatsbürgerschaft). Zudem sind liechtensteinische Dienstleistungserbringer in der Schweiz von den Höchstzahlen

befreit. Nach der Umsetzung des Art. 121a BV ist die vorgenannte Regelung für die Grenz­gänger in Frage gestellt; und gestützt auf den bundesrätlichen Entwurf zum Ausländergesetz (SR 142.20) wird die liechtensteinische Dienstleistungserbringung voraussichtlich nur noch bis 120 Tage je Kalenderjahr von den Höchstzahlen befreit sein. Hingegen dürfte die Dienstleistungserbringung bis zu acht Tagen innerhalb von 90 Tagen für alle Branchen weiterhin melde- und bewilligungsfrei bleiben.

Neue völkerrechtliche Verträge, die dem Art. 121a BV widersprechen, dürfen keine abgeschlossen werden. Bestehende Verträge, die der Verfassungsbestimmung widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren nach deren Annahme neu zu verhandeln und anzupassen. Eine enge Anwendung des neuen Verfassungsartikels kann die Grenz­gängerströme und die Dienstleistungserbringungen über die Grenzen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein hinweg einschränken.

Im Übrigen hat die Regierung in der Stellungnahme zu den Änderungen des Ausländergesetzes, mit denen die neue Bestimmung von Art. 121a BV umgesetzt werden soll, mit Rücksicht auf die besondere geografische Lage des Kantons St.Gallen vom Bund bezüglich der bestehenden Grenz­gänger eine Regelung gefordert, wonach sich diese unter neuem Recht keiner neuen Bewilligung unterziehen müssen. Ebenso erachtet sie als zwingend, dass für Grenz­gänger separate Höchstzahlen und kantonale Kontingente festgelegt werden, weil Grenz­gänger definitionsgemäss nicht zu den Zuwanderern gehören. Ausserdem erlaubt es ihre differenzierte Behandlung, den sehr unterschiedlichen Situationen in den Grenzregionen der Schweiz Rechnung zu tragen. Die Kantone sollen die Höhe der Grenz­gängerkontingente selbst bestimmen können.

Anlässlich der unter Ziff. 3 genannten Unternehmensbefragung haben von den antwortenden Betrieben die Bilateralen I in Bezug auf ihre Geschäftstätigkeit mit Partnern im Fürstentum Liechtenstein sechs als wichtig und zwölf als weniger wichtig oder unwichtig eingestuft.