

# **«Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeitsinitiative)»: Zu den Implikationen einer Annahme der Initiative unter besonderer Berücksichtigung des BFI-Bereichs**

*Kurzgutachten im Auftrag von swissuniversities*

*Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M.*

Juli 2025



# Inhaltsverzeichnis

|            |                                                                                                           |           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>§ 1</b> | <b>Einleitung und Problemstellung.....</b>                                                                | <b>1</b>  |
| <b>§ 2</b> | <b>Die «10 Millionen-Initiative»: Inhalt und rechtliche Tragweite .....</b>                               | <b>2</b>  |
| I.         | Handlungspflicht mit Blick auf das Erreichen des «10 Millionen-Ziels» (Art. 73a Abs. 1, 3) .....          | 3         |
| II.        | Pflicht zur Ergreifung von Massnahmen für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung (Art. 73a Abs. 2)..... | 5         |
| III.       | Konkretisierung ab einer Bevölkerung von 9,5 bzw. 10 Millionen (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1, 2).....         | 5         |
| 1.         | Massnahmen nach Überschreiten von 9,5 Millionen.....                                                      | 5         |
| 2.         | Massnahmen nach Überschreiten von 10 Millionen.....                                                       | 6         |
| IV.        | Zwischenfazit.....                                                                                        | 9         |
| <b>§ 3</b> | <b>Zu den Implikationen der Annahme der «10 Millionen-Initiative» für den BFI-Bereich .....</b>           | <b>11</b> |
| <b>§ 4</b> | <b>Zusammenfassung und Schlussbemerkung .....</b>                                                         | <b>14</b> |
| I.         | Zusammenfassung.....                                                                                      | 14        |
| II.        | Schlussbemerkung .....                                                                                    | 15        |



## § 1 Einleitung und Problemstellung

1. Die Eidgenössische Volksinitiative «**Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeitsinitiative)**» wird voraussichtlich 2026 zur Abstimmung kommen, wobei derzeit noch offen ist, ob ihr ein direkter Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Der Bundesrat schlägt in seiner Botschaft vom 21. März 2025 dezidiert die Ablehnung der Initiative ohne (direkten oder indirekten) Gegenvorschlag vor. Im Parlament bzw. den Kommissionen wird diese Frage aber durchaus kontrovers diskutiert; indessen hat die zuständige Kommission des Nationalrates (SPK-N) einen Antrag von NR *Gerhard Pfister*, einen direkten Gegenvorschlag zu unterbreiten, im Juni 2025 abgelehnt, wobei aber die weiteren Beratungen abzuwarten sind. Jedenfalls werden der Initiative von verschiedenen Seiten gewisse Erfolgsaussichten eingeräumt.

2. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der **Implikationen der Annahme der Initiative**. Dieser für zahlreiche Sektoren bzw. Aspekte eine grosse Bedeutung zukommenden Frage soll in diesem Kurzgutachten mit einem Fokus auf die (möglichen) Auswirkungen für den BFI-Bereich nachgegangen werden. Hierzu wird in einem ersten Schritt die rechtliche Tragweite der Initiative skizziert (§ 2), bevor spezifisch die zu erwartenden Auswirkungen für den BFI-Bereich adressiert werden (§ 3). Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse sowie eine kurze Schlussbemerkung runden die Ausführungen ab (§ 4).

Das vorliegende Kurzgutachten – welches sich auf die wesentlichen Elemente und Fragen konzentriert und insbesondere auf weiterführende allgemeine Nachweise (die offiziellen erwähnten Texte sind unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) zugänglich) z.B. zur Verfassungsauslegung o.ä. verzichtet – wurde im Auftrag von Swissuniversities erstellt. Gedankt sei an dieser Stelle insbesondere Dr. *Martina Weiss*, Generalsekretärin, für das der Autorin entgegengebrachte Vertrauen und die sehr angenehme Zusammenarbeit.

## § 2 Die «10 Millionen-Initiative»: Inhalt und rechtliche Tragweite

3. Die Eidgenössische Volksinitiative «**Keine 10-Millionen-Schweiz! (Nachhaltigkeitsinitiative)**» (nachfolgend: die Initiative oder die «10 Millionen-Initiative») verlangt die Einführung eines neuen Art. 73a («Nachhaltige Bevölkerungsentwicklung») sowie einer auf diese Vorschrift bezogenen Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 15).

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Art. 73a Nachhaltige Bevölkerungsentwicklung

- (1) Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz darf zehn Millionen Menschen vor dem Jahr 2025 nicht überschreiten. Ab 2025 kann der Bundesrat den Grenzwert jährlich durch Verordnung um den Geburtenüberschuss anpassen. Der Bund stellt sicher, dass der Grenzwert eingehalten wird.
- (2) Bund und Kantone treffen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung, insbesondere zum Schutz der Umwelt und im Interesse der dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen, der Gesundheitsversorgung und der schweizerischen Sozialversicherungen.
- (3) Die ständige Wohnbevölkerung umfasst alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel für mindestens zwölf Monate oder mit einer Aufenthaltsdauer in der Schweiz von mindestens zwölf Monaten.

Art. 197 Ziff. 15

*Übergangsbestimmungen zu Art. 73a (Nachhaltige Bevölkerungsentwicklung)*

- (1) Überschreitet die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz vor dem Jahr 2025 neuneinhalb Millionen Menschen, so treffen der Bundesrat und die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Massnahmen im Hinblick auf die Einhaltung des Grenzwertes gemäss Artikel 73a Absatz 1, insbesondere im Asylbereich und beim Familiennachzug. Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung einen entsprechenden Gesetzesentwurf. Ab dem Zeitpunkt der Überschreitung erhalten vorläufig Aufgenommene keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, kein Schweizer Bürgerrecht und kein anderweitiges Bleiberecht. Vorbehalten sind die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Der Bundesrat strebt ausserdem im Hinblick auf die Einhaltung des Grenzwertes gemäss Artikel 73a Absatz 1 die Neuverhandlung bevölkerungswachstumstreibender internationaler Übereinkommen, seien sie rechtsverbindlich oder nicht, oder die Aushandlung von Ausnahme- oder Schutzklauseln an. Sehen Übereinkommen solche Klauseln vor, so ruft der Bundesrat sie an.
- (2) Überschreitet die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz den Grenzwert gemäss Artikel 73a Absatz 1, so treffen der Bundesrat und die Bundesversammlung alle ihnen zur Verfügung stehenden Massnahmen zur Einhaltung des Grenzwertes. Absatz 1 gilt entsprechend. Jedoch sind internationale Übereinkommen im Sinn von Absatz 1 auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen, insbesondere der Globale Pakt vom 19. Dezember 2018 für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (UNO-Migrationspakt), falls die Schweiz diesen unterzeichnet hat. Ist der Grenzwert gemäss Artikel 73a Absatz 1 nach Ablauf von zwei Jahren seit seiner erstmaligen Überschreitung noch nicht wieder eingehalten und konnten bis dahin keine Ausnahme- oder Schutzklauseln ausgehandelt oder angerufen werden, mit denen die Einhaltung des Grenzwertes gemäss Artikel 73a Absatz 1 erreicht wird, so ist auch das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Personenfreizügigkeitsabkommen) auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen.
- (3) Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung innerhalb eines Jahres nach Annahme von Artikel 73a durch Volk und Stände. Die Verordnung gilt bis zum Inkrafttreten der von der Bundesversammlung erlassenen Ausführungsbestimmungen.»

4. Der Aussagegehalt bzw. die rechtliche Tragweite der Initiative bzw. der betreffenden Verfassungsbestimmungen im Falle ihrer Annahme erschliesst sich durch folgende Elemente: Handlungspflicht mit Blick auf die Erreichung des «10 Millionen-Ziels» (I.), Pflicht zur Ergreifung von Massnahmen für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung (II.) sowie die in der Übergangsbestimmung figurierenden Konkretisierungen (III.). Der Abschnitt schliesst mit einem kurzen Zwischenfazit (IV.).

## **I. Handlungspflicht mit Blick auf das Erreichen des «10 Millionen-Ziels» (Art. 73a Abs. 1, 3)**

5. Art. 73a Abs. 1 S. 1 formuliert eine **Zielsetzung**, nämlich die «Deckelung» der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz – wobei Art. 73a Abs. 3 den Begriff der Wohnbevölkerung in Anlehnung an die derzeitige Rechts- bzw. Gesetzeslage definiert und Art. 73a Abs. 1 S. 2 ab 2050 eine Anpassung der 10-Millionen-Obergrenze ausschliesslich aufgrund des Geburtenüberschusses (also z.B. nicht aufgrund einer humanitären Notlage o.ä.) erlaubt – auf insgesamt **10 Millionen** Menschen. Trotz der **verbindlichen Festschreibung dieses Ziels** und der Formulierung in Art. 73a Abs. 1 S. 3, wonach der Bund die Einhaltung des Grenzwertes «sicherstellt», kann es sich hier (nur, aber immerhin) um eine **«Bemühenspflicht»** in dem Sinn handeln, dass der Bund verpflichtet ist, alle Massnahmen zu treffen, die ihm zur Verfügung stehen und zur Erreichung dieses Ziels notwendig erscheinen, ohne dass er indessen auf den «Erfolg» – also die effektive Einhaltung der 10 Millionen-Obergrenze – verpflichtet werden könnte.

6. Denn auch Art. 73a würde im Falle seiner Annahme im Lichte und unter Berücksichtigung anderer verfassungsrechtlicher Grundsätze und Zielsetzungen auszulegen sein. Von Bedeutung ist dabei, dass die Bestimmung in Konflikt oder zumindest in einem **Spannungsverhältnis zu verschiedenen anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben** stünde. Zu erwähnen sind zum Beispiel die rechtsstaatlichen Grundsätze im Allgemeinen (Art. 5 BV) und die Pflicht zur Beachtung des Völkerrechts im Besonderen (Art. 5 Abs. 4 BV), die aussenpolitischen Zielsetzungen (Art. 54 BV), die Wirtschaftsverfassung sowie grundrechtliche Schutzpflichten. Damit wäre die genaue Tragweite der neuen Verfassungsbestimmungen auch unter Berücksichtigung der anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben durch Auslegung zu bestimmen, wobei insbesondere die systematische Auslegung und damit der Grundsatz der **praktischen Konkordanz** zu erwähnen sind: Die verschiedenen Bestimmungen sind unter Berücksichtigung anderer, gleichrangiger Vorgaben auszulegen, wobei soweit wie möglich Widersprüche durch Auslegung zu vermeiden sind, so dass die verschiedenen (möglicherweise entgegenlaufenden) Bestimmungen jeweils ihre grösstmögliche Wirkung entfalten können. Dabei gilt es auch zu beachten, dass es grundsätzlich keine «klaren» Normen gibt, sondern jede Rechtsauslegung und -anwendung ist immer ein Prozess der (mehr oder weniger schwierigen) Auslegung. Speziell in Bezug auf die Verfassung ist zu beachten, dass sie zwar juristisch als Einheit anzusehen ist, die jedoch nicht aus «einem Guss» entstanden, sondern historisch gewachsen ist, so dass die einzelnen Bestimmungen nicht immer aufeinander abgestimmt sind; ein irgendwie geartetes Hierarchieverhältnis der Verfassungsbestimmungen untereinander besteht grundsätzlich nicht. Im vorliegenden Zusammenhang bedeuten diese Grundsätze, dass Art. 73a schon deshalb keine «Erfolgspflicht» entnommen werden kann, weil die Grenze

der 10 Millionen möglicherweise nur unter Inkaufnahme der Verletzung bedeutender völkerrechtlicher Pflichten sowie der (möglicherweise ins Gewicht fallenden) Infragestellung anderer verfassungsrechtlicher Zielsetzungen oder Grundsätze eingehalten werden kann. Diese anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben sind indessen nicht *per se* weniger «bedeutsam» als Art. 73a, so dass bei der Umsetzung dieser Bestimmung ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Zielsetzungen und Vorgaben zu suchen ist. Hinzu kommt, dass die Wirksamkeit der mit Blick auf die Umsetzung des Art. 73a zu ergreifenden Massnahmen mitunter nur sehr schwer im Voraus genau zu bestimmen sein dürfte, so dass sich gewisse Massnahmen – entgegen der ursprünglichen Erwartung – möglicherweise als zu wenig effektiv erweisen könnten. Neue Massnahmen müssen aber dann zunächst nach den hierfür einschlägigen Verfahren angenommen werden, was ggf. – jedenfalls nach Erlass der Ausführungsgesetzgebung durch das Parlament (s. insoweit Art. 197 Ziff. 15 Abs. 3) – das Durchlaufen des Gesetzgebungsprozesses bedingt, welcher eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

7. Dessen ungeachtet dürfte die sich aus Art. 73a Abs. 1 ergebende **Handlungspflicht** der zuständigen Bundesbehörden durchaus bedeutende Wirkungen entfalten: Denn die **Obergrenze der 10 Millionen** als solche ist jedenfalls anzustreben; eine irgendwie geartete Relativierung der Zielsetzung selbst wäre auch im Zuge der Berücksichtigung anderer verfassungsrechtlicher Vorgaben kaum vertretbar. Daher trifft die zuständigen Bundesbehörden jedenfalls eine Pflicht, diejenigen ihnen in Anbetracht des Gesamtkontextes der Verfassung zur Verfügung stehenden Massnahmen zu ergreifen, die *a priori* die Einhaltung des Grenzwertes ermöglichen bzw. hierfür geeignet sind.

8. Bei der **Wahl der Instrumente** sind indessen andere verfassungsrechtliche Vorgaben und Wertentscheidungen angemessen zu berücksichtigen. Deutlich wird damit auch, dass den zuständigen Behörden bei der Umsetzung ein weiterer **Gestaltungsspielraum** eingeräumt wird (der freilich durch die Übergangsbestimmungen wieder – in durchaus bedeutender Weise – eingeschränkt wird, vgl. unten § 2 III.).

9. Im Übrigen ist Art. 73a Abs. 1 **nicht unmittelbar anwendbar**, bedarf es doch einer Ausführungsgesetzgebung, wie sich auch aus Art. 197 Ziff. 15 Abs. 3 ergibt. Bei der Ausführungsgesetzgebung ist zudem die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu beachten: Art. 73a Abs. 1 stellte – wie auch durch Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1 bestätigt wird, der ausdrücklich auf den Rahmen der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen hinweist – **keine Zuständigkeitsnorm** in dem Sinn dar, dass dem Bund die Kompetenz eingeräumt würde, alle Massnahmen zu ergreifen, welche der Erreichung des 10 Millionen-Ziels dienen. Denn da potentiell Massnahmen in sehr vielen Sachgebieten hierzu beitragen könnten, bedeutete die Auslegung des Art. 73a Abs. 1 als Kompetenznorm eine Aushebelung der Grundsätze der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen (vgl. Art. 3 BV), kämen dem Bund doch allein aufgrund der «Zielorientierung» einer Massnahme kaum einschränkbare Gesetzgebungsbefugnisse zu.



## II. Pflicht zur Ergreifung von Massnahmen für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung (Art. 73a Abs. 2)

10. Gemäss Art. 73a Abs. 2 treffen Bund und Kantone «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» Massnahmen für eine «**nachhaltige Bevölkerungsentwicklung**», wobei die Vorschrift nicht abschliessend einige der in diesem Rahmen zu verfolgenden Zielsetzungen aufführt.

11. Schon die Formulierung der Bestimmung lässt klar erkennen, dass es hier ebenfalls um eine **nicht unmittelbar anwendbare Bestimmung** geht, welche lediglich eine **Zielsetzung** – die nachhaltige Bevölkerungsentwicklung – vorgibt und nicht als Kompetenznorm auszulegen. Den zuständigen Organen von Bund und Kantonen wird somit ein denkbar weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, zumal sich die Frage stellt, was genau unter «nachhaltiger Bevölkerungsentwicklung» zu verstehen sein soll.

## III. Konkretisierung ab einer Bevölkerung von 9,5 bzw. 10 Millionen (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1, 2)

12. Art. 197 Ziff. 5 Abs. 1, 2 konkretisieren die mit Blick auf die Umsetzung des Art. 73a zu ergreifenden Massnahmen und schränken somit den durch die zuletzt genannte Bestimmung eingeräumten Gestaltungsspielraum spürbar ein. Unterschieden wird dabei zwischen den ab einer Wohnbevölkerung von 9,5 Millionen (1.) und den ab einer Wohnbevölkerung von 10 Millionen zu ergreifenden Massnahmen (2.).

### 1. Massnahmen nach Überschreiten von 9,5 Millionen

13. **Überschreitet** die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz **9,5 Millionen**, so greifen gemäss Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1 folgende Pflichten bzw. Vorgaben:

- Zunächst haben Bundesrat und Parlament **Massnahmen** im Hinblick auf die **Einhaltung des Grenzwertes von 10 Millionen** zu treffen, dies insbesondere im Asylbereich und beim Familiennachzug; der Bundesrat wird verpflichtet, der Bundesversammlung einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu unterbreiten (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1 S. 1, 2). Welche Massnahmen genau zu ergreifen sind, ergibt sich aus diesen Vorgaben jedoch nicht; allerdings dürfte es die Erwähnung des Asylbereichs und des Familiennachzugs nahelegen, dass zumindest «irgendwelche» Massnahmen in diesen Bereichen zu ergreifen sind. Darüber hinaus beschränkt sich die Tragweite dieser Bestimmungen darauf, Bundesrat und Parlament zu verpflichten, bereits vor dem Erreichen der 10 Millionen-Grenze in irgendeiner Form im Hinblick auf die Einhaltung dieses Grenzwertes tätig zu werden, ohne dass in Bezug auf den Inhalt der zu treffenden Massnahmen über Art. 73a Abs. 1 hinausreichende Präzisierungen formuliert werden.
- Konkreter ist indessen Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1 S. 3: Ab einer Wohnbevölkerung von 9,5 Millionen dürfen **vorläufig Aufgenommene** (wobei es interessant ist, dass ein präzises, durch den Gesetzgeber geschaffenes Statut, vgl. Art. 83 ff. AIG, Eingang in die Verfassung finden soll, wirft dies doch die Frage auf, welche Implikationen eine Abschaffung dieses Statuts durch den Gesetzgeber nach sich

zöge) keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, kein Schweizer Bürgerrecht und kein anderweitiges Bleiberecht erhalten. Vorbehalten sind lediglich die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Da letztere nur sehr wenige Garantien umfassen (wobei in unserem Zusammenhang insbesondere das sog. *non refoulement*-Gebot, Art. 33 GFK, von Bedeutung ist), implizierte diese Bestimmung Konflikte mit völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz, insbesondere solchen aus menschenrechtlichen Verträgen (wie z.B. der EMRK, vgl. Art. 8 EMRK, aber auch zahlreichen weiteren Abkommen, wie etwa der Kinderrechtskonvention). Trotz der relativ konkreten Formulierung dieser Vorgaben bedürften sie einer Ausführungsgesetzgebung; in diesem Rahmen wären nicht nur übergangsrechtliche Fragen (wie z.B. die Anwendbarkeit der neuen Rechtslage auf bereits hängige Verfahren), sondern auch die angedeuteten Konflikte mit völkerrechtlichen Abkommen zu adressieren, ggf. durch eine völkerrechtskonforme Umsetzung. Offen ist angesichts der Betroffenheit menschenrechtlicher Verträge, ob und inwieweit einer mit diesen nicht vereinbaren Umsetzungsgesetzgebung Vorrang einzuräumen wäre; die Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. z.B. BGE 142 II 35; BGE 148 II 169) geht davon aus, dass menschenrechtlichen Abkommen im Verhältnis zu Bundesgesetzen auch dann Vorrang zukommt, wenn der Bundesgesetzgeber deren Vorgaben (teilweise) «bewusst» nicht beachten wollte.

- Schliesslich hat der Bundesrat ab einer Wohnbevölkerung von 9,5 Millionen die **Neuverhandlung «bevölkerungswachstumstreibender» internationaler Übereinkommen** anzustreben oder auf die Aushandlung von Ausnahme- oder Schutzklauseln hinzuwirken (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1, S. 5); sehen Abkommen solche Klauseln vor, wären sie anzurufen ((Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1, S. 6). Unklar bleibt die genaue Reichweite dieser Pflicht: So ist schon der Begriff der Ausnahme- und Schutzklauseln präzisierungsbedürftig; auch ist unklar, ob die Anrufung in jedem Fall zu erfolgen hätte, also auch z.B., wenn sie als inopportun im Hinblick auf das Ziel der Begrenzung des Bevölkerungswachstums angesehen wird oder die in den Abkommen vorgesehenen Voraussetzungen nicht vorliegen. Im Dunkeln bleibt auch, was genau unter dem Begriff «bevölkerungswachstumstreibender» internationaler Übereinkommen zu verstehen wäre, können doch zahlreiche internationale Abkommen eine Zunahme der Wohnbevölkerung nach sich ziehen.

## 2. Massnahmen nach Überschreiten von 10 Millionen

14. Ab einer **Überschreitung** der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz von **10 Millionen**, so greifen gemäss Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 folgende Pflichten bzw. Vorgaben:

- Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 S. 1 wiederholt letztlich in verschärfter Form die **Handlungspflicht** der zuständigen Behörden, indem der Bundesrat und die Bundesversammlung verpflichtet werden, «alle ihnen zur Verfügung stehenden Massnahmen» zur Einhaltung des Grenzwertes von 10 Millionen zu ergreifen; unklar bleibt hier, ob damit auch der Rückgriff auf Notrecht (vgl. die entsprechenden Kompetenzen des Bundesrates in Art. 184 Abs. 3, Art. 185 Abs. 3 BV) gemeint sein könnte, wobei die besseren Gründe – insbesondere die engen Voraussetzungen des Notrechts und die mit ihm einhergehende Aushebelung bzw. Relativierung der in der Verfassung vorgesehenen Organkompetenzen – gegen

diese Annahme sprechen. In Betracht käme aber wohl eine Dringlichkeitsgesetzgebung durch die Bundesversammlung (Art. 165 BV).

- Die Vorgaben des **Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1** gelten zudem **entsprechend** (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 S. 2) und sind somit ebenfalls massgeblich.
- Gemäss Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 S. 3 sind «**bevölkerungswachstumstreibende internationale Abkommen**» zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu **kündigen**, wobei sich auch hier die Frage nach der Definition dieses Begriffs stellt.
- Schliesslich und insbesondere ist das **Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU (FZA)** zu **kündigen**, falls die ständige Wohnbevölkerung 10 Millionen Personen überschreitet und dieser Grenzwert auch nach Ablauf von zwei Jahren nach wie vor nicht eingehalten wird sowie keine Ausnahme- oder Schutzklauseln angerufen werden können, welche die Einhaltung des Grenzwerts erreichen können (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 S. 4).

**15.** Deutlich wird damit, dass Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 in Bezug auf **völkerrechtliche Verträge der Schweiz** sehr **konkrete Pflichten** enthält. Zwar ist die genaue Reichweite der Pflicht zur Kündigung «bevölkerungswachstumstreibender internationaler Abkommen» aufgrund der Unschärfe des Begriffs präzisierungsbedürftig; indessen dürften – wie auch die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zeigen – zahlreiche Verträge grundsätzlich betroffen sein, selbst bei Zugrundelegung einer eher engen Auslegung. Unmissverständlich ist im Übrigen die **Pflicht zur Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens**, wobei sich bei dieser Bestimmung aber diverse Auslegungsfragen stellen, wie insbesondere diejenige danach, wie die Effektivität von Schutz- oder Ausnahmeklauseln zu bestimmen ist und ob es z.B. zulässig wäre, nach Anrufen einer solchen Klausel während einer gewissen Zeit ihre Wirkung zu beobachten, bevor eine Kündigung erfolgte. Insofern wäre also auch bei einer **Annahme der Initiative unklar, wann genau das Abkommen gekündigt** werden müsste, und die diesbezügliche Präzisierung obläge dem Bundesrat (vgl. insoweit auch Art. 7a Abs. 1bis RVOG, wonach der Bundesrat völkerrechtliche Verträge selbständig kündigt, sofern die Verfassung die Kündigung vorschreibt).

**16.** Insbesondere würde die Annahme der Initiative die Frage aufwerfen, ob und ggf. inwieweit die **neu verhandelte Schutzklausel** im Rahmen der «Bilateralen III» bzw. die sonstigen im Rahmen und **Kontext des Personenfreizügigkeitsabkommens von der Schweiz ergriffenen Massnahmen** als effektiv im Sinn des Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 angesehen werden könnten. Nach dem derzeit geltenden **Art. 14 Abs. 2 FZA** prüft der Gemischte Ausschuss auf Verlangen einer Vertragspartei geeignete Abhilfemassnahmen bei «schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen»; er kann solche Massnahmen einvernehmlich beschliessen (sog. Schutzklausel). Diese Bestimmung wird im **revidierten Freizügigkeitsabkommen** neu konzipiert und konkretisiert. Hervorzuheben ist insbesondere, dass eine unilaterale Auslösung möglich ist und die Schweiz vor einem Schiedsgericht die Feststellung schwerwiegender wirtschaftlicher und sozialer Probleme verlangen kann. Im Falle der Bejahung von deren Vorliegen kann sie Schutzmassnahmen ergreifen, wobei die Union zur Wiederherstellung des Gleichgewichts der Vertragsparteien (nur) im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens angemessene Ausgleichsmassnahmen ergreifen kann.

Im Einzelnen präsentiert sich der **neue Mechanismus** wie folgt:

- «**Auslöser**» sollen nach wie vor «**schwerwiegende wirtschaftliche oder soziale Probleme**» sein. Die Konkretisierung dieser Voraussetzungen für die Auslösung der Schutzklausel sowie allfälliger Schutzmassnahmen wird die Schweiz im Rahmen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) vornehmen. Das «Gesamtpaket», welches der Bundesrat im Juni 2025 in die Vernehmlassung schickte, enthält auch die mit diesem verbundenen Entwürfe der Gesetzesrevisionen, so auch diejenigen des AIG. Im Einzelnen wird vorgeschlagen, dass der Bundesrat Schwellenwerte in einer Reihe von Bereichen (insbesondere Zuwanderung, Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Wohnungswesen und Verkehr, Bezug von Sozialhilfe) festlegen soll, bei deren Erreichen er die Initiierung der Schutzklausel prüfen muss oder kann. Weiter sollen im AIG die Schutzmassnahmen definiert werden, welche der Bundesrat ggf. beschliessen kann (z.B. Festlegung von Höchstzahlen bei der Zuwanderung, Inländervorrang, Beschränkung des Aufenthaltsrechts bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit oder eine eingeschränkte Aufenthaltsdauer für die Stellensuche).
- Die **Aktivierung der Schutzklausel** verlangt – insoweit im Gegensatz zum *status quo*, welcher einen einvernehmlichen Beschluss des Gemischten Ausschusses vorsieht, damit eine Massnahme beschlossen werden kann (Art. 14 Abs. 2 FZA) – kein gegenseitiges Einvernehmen, sondern kann **einseitig durch die Schweiz** erfolgen, was indessen nicht bedeutet, dass die Schweiz auch einseitig Massnahmen definitiv beschliessen kann.
- Im Einzelnen sind folgende **Verfahrensschritte** vorgesehen bzw. kommen folgende **Grundsätze** zur Anwendung:
  - o Beabsichtigt die Schweiz, die Schutzklausel anzuwenden, so befasst sie in einem ersten Schritt den **Gemischten Ausschuss**. Einigen sich die Parteien in Bezug auf das Vorliegen der Voraussetzungen für das Greifen der Schutzklausel, so kann die Schweiz Schutzmassnahmen ergreifen.
  - o Gelingt keine Einigung im Gemischten Ausschuss, kann die Schweiz die Einberufung eines **Schiedsgerichts** verlangen. Dieses prüft, ob die Voraussetzungen für das Ergreifen der Schutzmassnahmen gegeben sind. Im Falle eines diesbezüglichen positiven Entscheids kann die Schweiz Schutzmassnahmen beschliessen.
  - o In jedem Fall des Ergreifens von Schutzmassnahmen kann die EU **verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen** beschliessen, falls die Schutzmassnahmen zu einem Ungleichgewicht der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien unter dem Freizügigkeitsabkommen führen, wobei sich diese nur auf das Freizügigkeitsabkommen beziehen dürfen.
  - o In Bezug auf die zur Anwendung kommenden **Fristen** wird zwischen dem ordentlichen und dem dringlichen Verfahren unterschieden: Im erstgenannten Fall kann die Anrufung der Schutzklausel 60 Tage nach Befassung des Gemischten Ausschusses dem Schiedsgericht vorgelegt werden, während sich bei einer dringlichen Situation die Konsultation im Gemischten Ausschuss auf 30 Tage verkürzt. Sowohl im ordentlichen als auch im dringlichen Verfahren muss das Schiedsgericht innerhalb von sechs Monaten über die Rechtmässigkeit der Anrufung der Schutzklausel entscheiden, wobei die Schweiz beim dringlichen Verfahren eine vorläufige Anwendung von Schutzmassnahmen bereits während des Verfahrens bis zum definitiven Entscheid des Schiedsgerichts beantragen kann; über diesen Antrag muss das Schiedsgericht innerhalb von 30 Tagen entscheiden.
- Falls die Schweiz trotz negativem Entscheid des Schiedsgerichts **einseitige Schutzmassnahmen** ergreift, läge wohl ein Verstoß gegen das Abkommen vor bzw. ein solcher könnte zu bejahen sein; diesfalls kämen wohl die in den institutionellen Regelungen vorgesehenen Mechanismen im Falle eines möglichen Verstosses gegen das Abkommen (unter Einbezug des Schiedsgerichts) zum Zug.

17. *A priori* ist denkbar, dass die Schweiz auch mit Blick auf die **Verhinderung der Überschreitung der 10-Millionen-Obergrenze** diese **Schutzklausel** anruft. Indessen ist zu beachten, dass der Bundesrat bislang die Wohnbevölkerung in der Schweiz als solche nicht als Indikator für die Auslösung der Pflicht zur Prüfung der Anrufung der Schutzklausel vorsieht. Auch dürfte eine gewisse Anzahl von in der Schweiz wohnhaften Personen bzw. die Überschreitung einer bestimmten diesbezüglichen Grenze nicht als

solche als «schwerwiegendes wirtschaftliches oder soziales Problem» im Sinn der Schutzklausel anzusehen sein. Die Einschlägigkeit bzw. Wirksamkeit auch dieser neuen Schutzklausel als Massnahme zur Begrenzung der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz auf 10 Millionen ist daher nicht von vornherein ausgeschlossen, aber bei weitem nicht gewährleistet. Immerhin könnte die Schweiz aber auch Schutzmassnahmen ergreifen, falls das Schiedsgericht das Vorliegen ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen verneint. Diesfalls könnte die EU verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen in allen Binnenmarktabkommen (nicht aber bei der Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen) beschliessen, wobei das Vorliegen der Verhältnismässigkeit von einem Schiedsgericht geprüft werden könnte. Insofern könnte vertreten werden, dass selbst im Falle der Annahme der Initiative die Pflicht zur Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens bei der Überschreitung der 10 Millionen-Grenze sich als weniger unbedingt bzw. zwingend darstellt als es der Wortlaut der Initiative auf den ersten Blick nahelegen könnte. Für diese Sicht könnten ggf. auch andere verfassungsrechtliche Zielsetzungen sprechen.

#### IV. Zwischenfazit

18. Die Initiative verankert zwar zunächst «nur» eine **Zielsetzung**, nämlich die Begrenzung der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz auf insgesamt 10 Millionen. Die mit Blick auf dieses Ziel zu treffenden Massnahmen obliegen den zuständigen (Bundes-) Behörden. Indessen sind den **Übergangsbestimmungen** deutlich **konkretere Handlungspflichten** zu entnehmen.

19. Von Bedeutung ist dabei insbesondere, dass im Fall einer entsprechenden Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung eine derzeit **kaum absehbare Zahl von völkerrechtlichen Verträgen in Frage gestellt** würde bzw. deren **Kündigung** sich als notwendig erweisen würde. Dies stellte die Schweiz als verlässliche Vertragspartnerin auf der internationalen Ebene in Frage und könnte bedeutende Verwerfungen in den internationalen Beziehungen der Schweiz nach sich ziehen.

20. Diese allgemeine Feststellung gilt ganz besonders für die **Beziehungen zur Europäischen Union**: Die grundsätzliche Pflicht zur **Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz – EU** im Falle einer entsprechenden Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung stellte den Bilateralen Weg in der derzeitigen Ausgestaltung in Frage: Denn das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU ist mit den anderen Abkommen der sog. **Bilateralen I** (Land- und Luftverkehr, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, öffentliches Auftragswesen) durch die sog. **Guillotine-Klausel** verbunden, wie sich aus den Schlussbestimmungen der Abkommen ergibt (welche auch im neuen Paket der sog. «Bilateralen III» aufrechterhalten werden): Danach führt die Kündigung bzw. das Ausserkrafttreten eines der Abkommen innerhalb einer bestimmten Frist (sechs Monate nach Erhalt einer Kündigung, vgl. z.B. Art. 25 Abs. 4 Personenfreizügigkeitsabkommen) «automatisch» zum Dahinfallen aller anderen Abkommen der Bilateralen I. Zudem besteht aus der Sicht der EU ein politischer Zusammenhang zwischen der Personenfreizügigkeit und der sog. **Schengen/Dublin-Assoziierung**, welche die Zusammenarbeit im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit sowie im Asylwesen betrifft. Es wäre zu erwarten bzw. stünde zu befürchten,

dass bei Wegfallen des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz – EU ein Verbleib der Schweiz im Schengen-Raum sowie eine Aufrechterhaltung der sog. Dublin-Assoziierung im Asylbereich nicht mehr möglich wäre. Auf welche Weise die Beziehungen zur Union vor diesem Hintergrund im Falle der Annahme der Initiative und insbesondere der Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens in Zukunft gestaltet werden könnten, hinge von zahlreichen Faktoren ab und ist derzeit nicht absehbar. Das Risiko, dass die Union im Fall der Annahme der Initiative jedenfalls vorläufig nicht für eine den Interessen der Schweiz entgegenkommende Lösung Hand bietet, ist m.E. indessen als sehr hoch einzustufen.

21. Vor diesem Hintergrund könnte in Erwägung gezogen werden, dass die Schweiz durch die **Anrufung der neuen Schutzklausel** im Personenfreizügigkeitsabkommen bzw. das Ergreifen sonstiger Schutzmassnahmen (mit der Folge von Ausgleichsmassnahmen der EU) anstrebt, die Kündigung des Abkommens zu vermeiden, dies mit dem Hinweis, die Effektivität der ergriffenen Schutzmassnahmen müsse sich noch abgewartet werden. Ob und inwieweit diese Argumentation belastbar ist und der Bundesrat sich zu einer entsprechenden klaren Stellungnahme entscheidet, müsste sich aber erst noch weisen.

### § 3 Zu den Implikationen der Annahme der «10 Millionen-Initiative» für den BFI-Bereich

22. Die oben formulierten **allgemeinen Implikationen** einer Annahme der Initiative entfalteten auch **Auswirkungen für die schweizerische BFI-Landschaft**. Ganz allgemein ist festzuhalten, dass (auch) der BFI-Bereich von guten internationalen Beziehungen profitiert und bei entsprechenden Verwerfungen auch in Mitleidenschaft gezogen wird bzw. würde. Denn der gesamte BFI-Bereich ist auf funktionierende internationale Beziehungen angewiesen, sei dies im Bereich der Zusammenarbeit mit Institutionen in anderen Staaten, der internationalen Kooperationen im Forschungsbereich oder der verschiedenen Austauschprogramme. Durch eine Annahme der Initiative würde wohl der **internationale Ruf** und die **Glaubwürdigkeit der Schweiz als verlässliche Partnerin** insgesamt beeinträchtigt werden, eine Entwicklung, welche auch den BFI-Sektor beträfe.

23. Von besonderer Bedeutung sind dabei die **Beziehungen zur Europäischen Union**. So ist nicht nur die Teilnahme am Forschungsprogramm *Horizon Europe* von zentraler Bedeutung, sondern auch sonstige Kooperationen finden schon aufgrund der geographischen Lage in sehr grossem Umfang mit EU-Mitgliedstaaten statt. Hinzu kommt, dass der Forschungs- und Innovationsplatz auf den Austausch von Fachkräften angewiesen ist, wobei die Möglichkeit, Fachkräfte aus der EU zu rekrutieren, eine besonders wichtige Rolle spielt (sowohl für Hochschulen als auch für die Wirtschaft). Aber auch die Attraktivität der Hochschulen und die Qualität ihrer Ausbildung hängt von ihrer internationalen Vernetzung, u.a. ausländischen Studierenden und Doktorierenden, ab.

24. Das genaue **Ausmass** und der genaue **Zeitpunkt der Implikationen der Annahme der Initiative für die BFI-Landschaft** – auch soweit die Beziehungen zur EU betroffen sind – sind zwar zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer vorhersehbar. Indessen erlauben neben den einschlägigen rechtlichen Grundlagen auch die bisherigen Erfahrungen eine gewisse Einschätzung, und insgesamt wären vor dem skizzierten Hintergrund m.E. insbesondere folgende **Implikationen** einer Annahme der Initiative für den **BFI-Bereich** zu gewärtigen:

- Sollte das Personenfreizügigkeitsabkommen dahinfallen, wäre die **Freizügigkeit** auch der **Forschenden und Studierenden** sowohl von der EU in die Schweiz als auch aus der Schweiz in die EU nicht mehr gewährleistet. Zu erwarten wären insbesondere grosse Schwierigkeiten bei der **Rekrutierung von qualifiziertem Personal**, namentlich in Forschung und Lehre, aber auch in der Verwaltung der Hochschulen. Es wäre damit zu rechnen, dass nicht mehr genügend qualifiziertes Personal eingestellt werden könnte und / oder dass sehr grosse administrative Schwierigkeiten für alle Beteiligten entstehen. Mit diesen Rekrutierungsschwierigkeiten wäre auch im Übrigen auch die Wirtschaft konfrontiert. Diese Auswirkungen dürften auch allgemein zu einem Verlust an Attraktivität des Forschungs- und Innovationsplatzes Schweiz führen.
- Spezifisch in Bezug auf **Austauschprogramme** und die **Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen** (insbesondere *Horizon Europe*) ist im Ergebnis damit zu

rechnen, dass jedenfalls eine **Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens** den Ausschluss der Schweiz zur Folge hätte. Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die **derzeitige Beteiligung** der Schweiz nur eine **vorläufige** ist, welche befristet ist: Im Rahmen der «Bilateralen III» ist der Abschluss eines eigenen Abkommens über die Beteiligung der Schweiz an verschiedenen EU-Programmen vorgesehen (das sog. EU-Programmabkommen, EUPA, welches übrigens in Art. 20 Abs. 1 eine allgemeine Kündigungsklausel enthält). Die Schweiz und die EU haben das Abkommen am 2. April 2025 in Brüssel paraphiert, und die Unterzeichnung ist für November 2025 – also vor der Unterzeichnung der anderen Elemente des Pakets der «Bilateralen III» – vorgesehen. Dadurch wird eine rückwirkende Assoziierung per 1. Januar 2025 ermöglicht, und das EUPA soll nach seiner Unterzeichnung bis zur Ratifizierung oder längstens bis zum 31. Dezember 2028 vorläufig angewendet werden. Dies ermöglicht eine rasche Assoziierung an die laufende Programmgeneration im Bereich Forschung und Innovation 2021-2027. Eine Beteiligung der Schweiz an Erasmus+ ist gemäss EUPA ab 2027 möglich. Deutlich wird damit auch, dass die Programmbeteiligung der Schweiz bzw. das EUPA trotz dieser vorläufigen Anwendung **Teil des Gesamtpakets der «Bilateralen III»** ist. Zwar wäre es aus rechtlicher Sicht möglich, die Schweiz vollumfänglich an den Programmen im Allgemeinen und *Horizon Europe* im Besonderen zu assoziieren und ein solches Abkommen unabhängig von der Ausgestaltung der sonstigen Beziehungen Schweiz – EU abzuschliessen. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass die EU hierzu rasch Hand bieten würde: Sie betonte aus politischer Sicht immer wieder, dass die Frage nach der Beteiligung insbesondere am Forschungsprogramm im Zusammenhang mit den allgemeinen Beziehungen Schweiz – EU zu sehen sei; bevor diese nicht in die eine oder andere Richtung (Teilnahme am Binnenmarkt versus eine sonstige «lose» Beziehung, deren Charakteristika zu präzisieren wären) geklärt seien, komme eine dauerhafte Beteiligung der Schweiz als vollassoziiertes Mitglied nicht in Frage.

- In **zeitlicher Hinsicht** würde nicht bereits die **Annahme der Initiative** als solche «sofort» diese und andere Implikationen nach sich ziehen, denn sie beinhaltet insbesondere nicht als solche bereits die Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz – EU. Vielmehr wären die Perspektiven der zuständigen Behörden für die Umsetzung der Initiative und die Ausführungsgesetzgebung abzuwarten (vgl. auch noch die Ausführungen sogleich im Text). So bliebe insbesondere das Personenfreizügigkeitsabkommen bis zur Kündigung in Kraft, was auch für die anderen Abkommen der «Bilateralen I» gälte. Im Übrigen ist der Initiativtext in Bezug auf den genauen Zeitpunkt der Kündigung auslegungsbedürftig (vgl. N 15). Auch die Beteiligung an den Programmen wird bis zum Ablauf der Befristung grundsätzlich möglich sein (wobei hier die derzeitige Übergangslösung bzw. vorläufige Anwendung genau analysiert werden müsste; *a priori* spricht Vieles dafür, dass es der EU möglich wäre, die Beteiligung der Schweiz an zukünftigen Ausschreibungen jederzeit zu beenden). Jedenfalls ist in Bezug auf die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen zu erwarten, dass die EU diese Beteiligung vor einer Klärung der Beziehungen Schweiz – EU nicht erneuern wird. Ganz allgemein aber dürften die skizzierten Auswirkungen einer in Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 grundsätzlich vorgeschriebenen Kündigung des Abkommens auch insofern gewisse Vorwirkungen entfalten, als die Annahme der



Initiative für die Betroffenen (Institutionen und Private) grosse Unsicherheiten nach sich zöge.

25. Beim derzeitigen Stand der Dinge dürfte die Initiative vor einer Abstimmung über die «Bilateralen III» Volk und Ständen vorgelegt werden. Sollte die Initiative angenommen werden, ist zu erwarten, dass die Europäische Union auf die Schweiz zukommt und um Präzisierungen betreffend die Umsetzung ersucht. Auch wird sich die Frage nach der Zukunft der «Bilateralen III» stellen. Aus Sicht der Union dürfte eine Ratifizierung der «Bilateralen III» nach der Annahme der Initiative jedenfalls dann auf Schwierigkeiten stossen bzw. Fragen aufwerfen, falls die Schweiz – wie von der Initiative vorgesehen – klarstellt, dass sie ggf. das Personenfreizügigkeitsabkommen kündigen werde. Aber auch die Schweiz müsste sich die Frage nach der Zukunft der Bilateralen Abkommen mit der EU und dem Umgang mit dem neuen Vertragspaket stellen. Damit zöge die Annahme der Initiative eine gewisse Zeit der Unsicherheit nach sich. In Bezug auf die Reaktion der EU erscheint es am wahrscheinlichsten, dass diese zunächst den **Prozess der «Bilateralen III» stoppt** und die **Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen und insbesondere *Horizon Europe* auslaufen** lässt. Weiter dürften auch sonstige Beteiligungen der Schweiz an EU-Gremien (z.B. im Elektrizitäts- oder Gesundheitsbereich), welche im Zuge der Verhandlungen zu den «Bilateralen III» ermöglicht wurden, wieder ausgesetzt werden. Eine erneute Beteiligung der Schweiz an den EU-Bildungs- und Forschungsprogrammen dürfte erst dann wieder in Frage kommen, wenn der Charakter der Beziehungen Schweiz – EU geklärt ist, was mehrere Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Die Unsicherheiten und Verwerfungen für den BFI-Bereich wären damit bedeutsam.

26. Abgewendet werden könnten diese Implikationen (vorerst) wohl nur unter der Voraussetzung, dass die in den «**Bilateralen III**» im revidierten Personenfreizügigkeitsabkommen vorgesehene **Schutzklausel** oder auch unilaterale Massnahmen der Schweiz als hinreichend effektiv im Hinblick auf die Erreichung des Grenzwertes der 10 Millionen angesehen würden (vgl. oben N 16 f.). Dies implizierte aber wohl eine entsprechende belastbare **politische Festlegung der Schweiz** innerhalb einer nützlichen Frist nach der Annahme der Initiative sowie eine **Ratifikation zumindest des Stabilisierungspakets der «Bilateralen III»** (also der Änderungsprotokolle sowie der Zusatzprotokolle zu den Abkommen der «Bilateralen I»). Aber auch auf diese Weise würde die grundsätzliche Pflicht zur Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens nicht entfallen; es ist durchaus denkbar, dass der Spielraum, den Art. 197 Ziff. 15 Abs. 2 in Bezug auf den genauen Zeitpunkt der Kündigungspflicht einräumen dürfte, überschritten wird. Insofern implizierte die Annahme der Initiative in jedem Fall das Risiko der Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens und damit eine Infragestellung des «Bilateralen Weges».

## § 4 Zusammenfassung und Schlussbemerkung

### I. Zusammenfassung

27. Die wesentlichen Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Die «10 Millionen-Initiative» verankerte im Falle ihrer Annahme eine **Zielsetzung**, nämlich die Begrenzung der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz auf insgesamt 10 Millionen. Die mit Blick auf dieses Ziel zu treffenden Massnahmen obliegen den zuständigen (Bundes-) Behörden, denen ein grosser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird.
- Allerdings sind den **Übergangsbestimmungen** deutlich **konkretere Handlungspflichten** zu entnehmen. So wäre im Fall einer entsprechenden Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung eine derzeit **kaum absehbare Zahl von völkerrechtlichen Verträgen in Frage gestellt** bzw. deren **Kündigung** würde sich als notwendig erweisen. Weiter wird eine grundsätzliche Pflicht zur **Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz – EU** im Falle einer entsprechenden Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung und fehlender effektiver Ausnahme- oder Schutzklauseln verankert.
- Damit stellte die Annahme der Initiative die Rolle der **Schweiz als verlässliche Vertragspartnerin auf der internationalen Ebene in Frage** und könnte kaum absehbare Verwerfungen in den internationalen Beziehungen der Schweiz nach sich ziehen. Insbesondere würde der **Bilaterale Weg grundsätzlich in Frage gestellt**.
- Eine **Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz – EU** zöge «automatisch» das **Dahinfallen der anderen Abkommen der Bilateralen I** (Land- und Luftverkehr, technische Handelshemmnisse, Land- und Luftverkehr) nach sich («**Guillotine-Klausel**»).
- Der **Initiativtext** wirft zahlreiche **Auslegungsfragen** auf, so auch nach dem genauen Zeitpunkt, an welchem das Personenfreizügigkeitsabkommen gekündigt werden müsste. Aber auch darüber hinaus wirft diese Kündigungspflicht verschiedene Auslegungsfragen auf; insbesondere ist unklar, ob die im Rahmen der «Bilateralen III» vorgesehene Neufassung der Schutzklausel bzw. von der Schweiz ergriffene einseitige Massnahmen die Pflicht zur Kündigung eine gewisse Zeit entfallen lassen könnte. Indessen würde die grundsätzliche Kündigungspflicht bestehen bleiben.
- Zwar zöge die **Annahme der Initiative** aus rechtlicher Sicht nicht als solche sofort die skizzierten Implikationen nach sich bzw. die bestehenden Abkommen blieben bis auf weiteres in Kraft. Indessen wäre eine (ggf. lange) **Zeit der Unsicherheit** zu gewärtigen, während derer die Zukunft der Beziehungen Schweiz – EU konkretisiert werden müssten. Zumindest während dieser Zeit wäre eine **Beteiligung der Schweiz an den Bildungs- und Forschungsprogrammen der EU sehr unwahrscheinlich**.
- Insgesamt dürfte die **Annahme der Initiative** somit zu einer ins Gewicht fallenden **Beeinträchtigung der Attraktivität des Forschungs-, Bildungs- und Innovationsplatzes Schweiz** führen, Implikationen, die bereits unabhängig und vor

einer allfälligen Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommens eintreten würden. Letztere würde diese dann ganz massgeblich verstärken.

## II. Schlussbemerkung

28. Die Ausführungen konnten die – übrigens auch in der bundesrätlichen Botschaft, wenn auch nicht spezifisch mit Bezug zur BFI-Landschaft, hervorgehobenen – **weitreichenden Implikationen der Annahme der «10 Millionen-Initiative»** im Allgemeinen und für den BFI-Bereich im Besonderen aufzeigen. Besonders ins Gewicht fällt die mit ihr einhergehende **Infragestellung des Bilateralen Weges** und der mit den «Bilateralen III» geplanten Stabilisierung und Weiterentwicklung der seit den «Bilateralen I» eingeschlagenen Gestaltung der Beziehungen Schweiz – EU mit der Einbindung der Schweiz in weite Teile des EU-Binnenmarktes.

29. Auch angesichts diverser Auslegungsfragen, welche der Initiativtext aufwirft, sind die **konkreten sofortigen Folgen einer Annahme der Initiative** sowie die auf diese folgenden weiteren Schritte und Entwicklungen sowohl in **zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht nur schwer absehbar**. Nicht zu verkennen ist indessen, dass sie eine erhebliche Einschränkung des (internationalen) Handlungsspielraums der Schweiz sowie ins **Gewicht fallende Risiken** implizierte; diese betreffen auch den BFI-Bereich, der nicht nur mit einer Beeinträchtigung seiner Attraktivität im Gefolge der Unsicherheit in Bezug auf die weitere Entwicklung der Beziehungen zur EU konfrontiert wäre, sondern höchstwahrscheinlich mit einem mehrere Jahre oder gar dauerhaften Ausschluss aus den EU-Bildungs- und Forschungsprogrammen rechnen müsste.