

Sitzung vom 7. Juli 2010

**1021. Anfrage (Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens
Schweiz-EU ab 1. Mai 2011 auf den Kanton Zürich)**

Kantonsrat Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Kantonsrätin Nicole Barandun-Gross, Zürich, haben am 17. Mai 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Mit dem Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU («FZA») werden die Grundregeln der Personenfreizügigkeit, wie sie innerhalb der EU zur Anwendung kommen, schrittweise zwischen der Schweiz und der EU eingeführt.

Das Abkommen legt Übergangsfristen fest. Während diesen können für Erwerbstätige Zuwanderungsbeschränkungen wie Inländervorrang, vorgängige Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen aufrechterhalten werden, und die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen kann beschränkt werden (Kontingente). Nach Ablauf der Kontingentsregelung erlaubt das Abkommen auf der Grundlage einer Schutzklausel («Ventilklausel») zudem, die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen zeitweilig erneut zu beschränken, wenn eine unerwünscht starke, überdurchschnittliche Zuwanderung stattfinden sollte. Die Übergangsregelungen gewährleisten eine schrittweise und kontrollierte Öffnung der Arbeitsmärkte:

- Die Kontingentsregelungen für die 15 «alten» EU-Staaten (EU-15) (sowie für Malta und Zypern) wurden 5 Jahre nach Inkrafttreten, d. h. am 1. Juni 2007, aufgehoben.
- Für die acht 2004 beigetretenen osteuropäischen Staaten (EU-8) wurde in einem ergänzenden Protokoll I zum Abkommen die Möglichkeit von Zuwanderungsbeschränkungen bis längstens 30. April 2011 festgelegt.
- Für die 2007 beigetretenen Staaten Bulgarien und Rumänien wurde in einem zweiten Protokoll (Protokoll II) die Möglichkeit von Zuwanderungsbeschränkungen während sieben Jahren ab Inkrafttreten festgelegt, d. h. bis 31. Mai 2016. Nach Aufhebung der Beschränkungen und bis längstens 10 Jahre nach Inkrafttreten gilt für diese beiden Staaten eine spezielle Schutzklausel.

Ab 1. Mai 2011 gilt für EU-8 keine Beschränkung mehr. Es bleibt nur noch die Möglichkeit, die Ventilklausel anzurufen.

Da der Kanton Zürich von der Aufhebung der Beschränkung für EU-8 am stärksten betroffen sein wird und die Ventilklausel durch den Bundesrat nur unter klar definierten Voraussetzungen und zeitlich begrenzt angerufen werden kann, stellen sich diesbezüglich verschiedene Fragen:

1. Wie viele EU-8-Ausländer sind im Kanton Zürich gemeldet und/oder berufstätig? Wie haben sich die Zuwanderungszahlen der EU-8-Ausländer in den letzten Jahren verändert? In welchen Berufen sind diese Personen tätig? Wie viele davon mussten Sozialleistungen (Arbeitslosenentschädigung, IV, Sozialhilfe) in Anspruch nehmen?
2. Wie schätzt der Regierungsrat auf Grund der obigen Erkenntnisse die Entwicklung ab 1. Mai 2011 ein?
3. Geht der Regierungsrat davon aus, dass der Lohndruck bei bestimmten Berufen zunehmen wird (z. B. Pflegeberufe, Gastronomie)?
4. Wie schätzt der Regierungsrat die negativen Entwicklungen (Zunahme / Arbeitsbedingungen) im Bereich der Prostitution ein?
5. Wird der Kanton Zürich durch die Bundesbehörden zur Entwicklung der Zuwanderung von EU-8-Ausländern angehört und in die Entscheidungsfindung betreffend mögliche Massnahmen einbezogen? Wenn ja, wie erfolgt dieser Austausch?
6. Hat der Regierungsrat Kenntnis davon, ob seitens der Bundesbehörden die Anrufung der Ventilklausel in Betracht gezogen wird?
7. Erachtet der Regierungsrat es für sinnvoll, angesichts der Entwicklung der Einwanderung von EU-8-Mitgliedern die Ventilklausel anzurufen? Gibt es aus Sicht des Regierungsrates andere mögliche Steuerungsmechanismen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Nicole Barandun-Gross, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Zahlen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung EU-8 im Kanton haben sich seit 2003 folgendermassen entwickelt:

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (März)
4851	4968	5192	5423	6157	6980	7718	7881

Davon waren erwerbstätig:

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		2468	2863	4058	3863	4411	

(Quellen: Bundesamt für Migration und Bundesamt für Statistik)

In welchen Berufen EU-8-Ausländerinnen und -Ausländer tätig sind, wird nicht erhoben.

Im Mai 2010 waren im Kanton 269 arbeitslose Personen aus den EU-8-Ländern zu verzeichnen; das entspricht 0,93% aller arbeitslosen Personen im Mai 2010 (28814). 2008 und 2009 hat die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich gesamthaft 26 Teil- oder Vollrenten an EU-8-Staatsangehörige zugesprochen. Diese Zahlen weisen die versicherten Leistungsbezügerinnen und -bezüger mit Wohnsitz im Kanton aus. Zieht eine ausländische IV-Leistungsempfängerin oder ein ausländischer IV-Leistungsempfänger wieder ins Ausland, z. B. zurück ins Heimatland, werden seine bzw. ihre Leistungsansprüche durch die IV-Stelle für Versicherte im Ausland in Genf abgewickelt. Die Zahl der im Kanton lebenden IV-Rentnerinnen und -Rentner aus den besagten Staaten gibt somit keine zuverlässige Aussage zur Frage nach der Belastung des Sozialsystems beschränkt auf den Kanton Zürich. 2007 gab es im Kanton 396 Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger aus EU-8-Staaten, 2008 waren es 370 (Quelle: Bundesamt für Statistik). Die Daten für 2009 sind noch nicht ausgewertet.

Zu Frage 2:

Es ist schwierig, eine realistische Schätzung abzugeben. Aufgrund der derzeitigen Situation (siehe Beantwortung der Frage 7) besteht jedoch kein Grund zur Besorgnis. Sollte sich längerfristig die wirtschaftliche Situation in den EU-8-Ländern stark verschlechtern, wird dies zweifelsohne die Migration Richtung Westeuropa und Schweiz begünstigen. Es ist jedoch zu beachten, dass eine Einwanderung in die Schweiz grundsätzlich nur möglich ist, wenn die betreffende Person über einen Arbeitsvertrag mit einem Arbeitgebenden in der Schweiz verfügt.

Zu Frage 3:

Gemäss dem 6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU vom 27. Mai 2010 «Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt» (Analyse der Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf die Migration und den Schweizer Arbeitsmarkt seit Inkrafttreten des Abkommens am 1. Juni 2002; der Bericht wurde vom SECO in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Sozialversicherungen verfasst) wich die allgemeine Lohnentwicklung in den Jahren nach Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens nicht stark von jener in den Jahren zuvor ab. Sie folgte zudem stets einem typischen konjunkturellen Muster. Bedeutsame Veränderungen in der Lohnverteilung waren ebenfalls nicht festzustellen. Insbesondere entwickelten sich Löhne im unteren Bereich der Lohn-

verteilung nicht wesentlich anders als die Löhne insgesamt. Auch Einstiegsgehälter entwickelten sich nur unwesentlich schwächer als die Löhne insgesamt. Die Frage, ob die allgemeine Lohnentwicklung durch die Zuwanderung der letzten Jahre gedämpft wurde, wird kontrovers beurteilt. Dass die starke Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften die Lohnentwicklung auf höheren Qualifikationsstufen etwas gedämpft hat, erscheint hingegen plausibel.

Um einem Lohndruck beizukommen bzw. zum Schutz der Lohn- und Arbeitsbedingungen, wurden die flankierenden Massnahmen eingeführt. Im Hinblick auf die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die EU-8-Staaten sind die flankierenden Massnahmen zusätzlich verstärkt worden. Die geänderten Bestimmungen traten am 1. April 2006 in Kraft. Die flankierenden Massnahmen haben sich bewährt; die vollziehenden Behörden haben dank dieses Instruments die Problematik eines Lohnendrucks gut im Griff. Wenn ein Lohndruck (in verschiedensten Branchen) entstehen sollte, dann dürfte dies auf die allgemeine Wirtschaftskrise zurückzuführen sein, nicht aber auf die Personenfreizügigkeit mit der EU.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat hat am 15. April 2009 mit der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 29/2009 betreffend Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Frauen im Sexgewerbe faktische wie rechtliche Gesichtspunkte der Prostitution im Kanton aufgezeigt (RRB Nr. 595/2009). Die damals gemachten Ausführungen sind unverändert zutreffend.

Mit der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die osteuropäischen EU-8-Mitgliedstaaten auf den 1. April 2006 kamen in den vergangenen Jahren vermehrt Frauen vor allem aus Ungarn, der Slowakischen Republik und der Tschechischen Republik in die Schweiz, um der Prostitution nachzugehen. Seit 1. Juli 2009 profitieren auch Rumänien und Bulgarien von der Personenfreizügigkeit. Dies hat zu einem weiteren Zustrom von Prostituierten geführt. Da für EU-8-Staaten ab 1. Mai 2011 die volle Personenfreizügigkeit gilt (keine Höchstzahlen mehr), ist nicht auszuschliessen, dass der Zustrom von Prostituierten weiter anhalten wird.

Zu Frage 5:

Als im 2009 die Voraussetzungen für die Anrufung der Ventilklausel gegenüber den alten EU-15-Staaten erfüllt waren, wurde die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zu einer Stellungnahme über die Anrufung der Ventilklausel eingeladen. Der Regierungsrat stimmte in der Folge dem Antrag des Präsidenten der KdK zu, den Verzicht auf eine

Anwendung der Ventilklausele zu signalisieren (RRB Nr. 631/2009). Sollten in Zukunft die Voraussetzungen für die Anrufung der Ventilklausele gegenüber den EU-8-Ländern gegeben sein, wird der Bund die Kantone wieder konsultieren.

Zu Frage 6:

Der Bundesrat hat am 26. Mai 2010 entschieden, die Ventilklausele des Freizügigkeitsabkommens gegenüber Staatsangehörigen aus den alten EU-Staaten per 1. Juni 2010 nicht anzurufen. Von Juni 2009 bis Ende April 2010 sind die erteilten Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen um 9,4% bzw. 21,4% zurückgegangen. Zudem hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Monaten entspannt. Um die Ventilklausele anrufen zu können, hätte die Zahl der ausgestellten Kurzaufenthalts- bzw. Aufenthaltsbewilligungen an Erwerbstätige aus den alten EU-Staaten in einem Jahr um mindestens 10% über dem Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre liegen müssen.

Zu Frage 7:

Die spezifischen Kontingente für EU-8-Staatsangehörige wurden in der Kontingentsperiode vom 1. Juni 2009 bis 31. Mai 2010 nicht ausgeschöpft. Verfügbar sind die Zahlen bis und mit Ende April 2010. Zu diesem Zeitpunkt waren in der gesamten Schweiz nur rund 60% der freigegebenen Aufenthaltskontingente und rund 55% der freigegebenen Kurzaufenthaltskontingente ausgeschöpft. Die Zuwanderung aus den EU-8-Staaten hat gemäss dem Bundesamt für Migration quantitativ somit eher geringe Bedeutung (siehe Monitor Zuwanderung des Bundesamtes für Migration vom 30. April 2010, Ziff. 1, S. 3 und Ziff. 4.2). Bis 2014 hat der Bundesrat die Möglichkeit, die Ventilklausele für Staatsangehörige der EU-8-Staaten anzurufen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Kontingentsausschöpfung bis dahin verschärfen wird. Aufgrund der heutigen Zahlen besteht jedenfalls kein Handlungsbedarf.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi