

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 207/2003

Sitzung vom 1. Oktober 2003

1475. Anfrage (Stellungnahme des Kantons Zürich zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU)

Kantonsrätin Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, hat am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit gehört zu den insgesamt sieben Bilateralen Verträgen der Schweiz mit der EU. Dieses Dossier über die Personenfreizügigkeit wurde nicht nur mit der EU als Ganzes, sondern auch mit den einzelnen EU-Staaten abgeschlossen. Weil der EU am 1. Mai 2004 zehn neue Staaten beitreten, muss es jetzt in Bezug auf diese Staaten neu verhandelt werden. Der Bundesrat hat Mitte Mai 2003 das Mandat zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit in die Konsultation an die Kantonsregierungen geschickt.

Ich frage daher den Regierungsrat an:

1. Welche Erfahrungen hat der Kanton Zürich bisher mit der Personenfreizügigkeit gemacht?
2. Wie beurteilen zürcherische Unternehmen die Personenfreizügigkeit, insbesondere auch die Möglichkeit der gezielten Anwerbung von Arbeitskräften?
3. Hat die Kantonsregierung an der Konsultation des Bundes zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit teilgenommen? Wenn ja, wie lautet seine Stellungnahme?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

A. Vorbemerkung

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten anderseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681) bezweckt die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs auf Gegenseitigkeit zwischen den Vertragsparteien. Für Erwerbstätige (d.h. Arbeitnehmer und Selbstständige) besteht ein Anspruch auf Bewilligungserteilung unter den Voraussetzungen der Kontingentierung (während fünf Jahren), des Inländervorrangs und der Kontrolle der

Lohn- und Arbeitsbedingungen (während zwei Jahren). Rechtsansprüche bestehen unter bestimmten, erleichterten Voraussetzungen auch für Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige. Es besteht ein Anspruch auf berufliche und geografische Mobilität. Die Bewilligungen gelten, Grenzgänerbewilligungen ausgenommen, für das ganze Gebiet der Schweiz (die Grenzzonen bleiben während fünf Jahren bestehen). Anspruch auf Familiennachzug haben auch Kurzaufenthalter. Zudem wird der Kreis der Nachzugsberechtigten (in auf- und absteigender Linie) erweitert. Ein Verbleiberecht ist unter bestimmten Voraussetzungen gegeben.

Ferner sind die Vertragsparteien übereingekommen, die Systeme der sozialen Sicherheit zu koordinieren, um die Gleichbehandlung, die Bestimmung der anzuwendenden Rechtsvorschriften, die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigten Versicherungszeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruches sowie für die Berechnung der Leistungen, die Zahlung von Leistungen an Personen, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien haben, und die Amtshilfe und Zusammenarbeit der Behörden und Einrichtungen zu gewährleisten.

Das FZA ist am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Diese erst kurze Geltungsdauer sowie der Umstand, dass die Umsetzung der Personenfreizügigkeit als stufenweiser Prozess ausgestaltet ist, erlauben heute lediglich eine Beurteilung im Sinne einer Momentaufnahme sowie die Erwähnung einiger Auffälligkeiten, die kein umfassendes und abschliessendes Gesamtbild darstellen kann und daher entsprechend vorsichtig gewürdigt werden muss.

B. Bisherige Erfahrungen mit dem FZA

1. Im Bereich Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Personen

Mit dem FZA ist bei der Beurteilung der Erteilung bzw. der Verweigerung von Aufenthaltsbewilligungen neben dem Landesrecht und dem bisherigen Staatsvertragsrecht ein zusätzliches Kriterium hinzugekommen, was den Rahmen der Rechtsanwendung teilweise erheblich ausweitet und den Aufwand im Rahmen der Gesuchsprüfung und der Rechtsmittelverfahren spürbar erhöht.

In zahlreichen Fällen erweist sich die Berufung der rekurrierenden Partei auf das FZA als unbehelflich, weil keine grenzüberschreitenden Sachverhalte vorliegen oder gestützt auf das FZA selber eine Bewilligung zu Recht verweigert worden ist. Dies betrifft im Wesentlichen die

Frage, ob Schweizer Bürger mit EU-Bürgern, die in die Schweiz eingereist sind, bezüglich Ansprüchen im Familiennachzug gleich zu behandeln sind bzw. diskriminiert werden. Obwohl in dieser Sache endgültige Entscheide des Bundesgerichts vorliegen, wird die Rüge häufig vorgebracht.

Gegen ausländische Personen, die sich auf das FZA berufen können, können nur unter besonderen Bedingungen Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen ergriffen werden. Nach den Richtlinien der europäischen Organe, die für die Anwendung des Freizügigkeitsabkommens auch von den Schweizer Behörden zu beachten sind, können fremdenpolizeiliche Massnahmen selbst bei schwer wiegenden strafrechtlichen Verbrechen oder Vergehen, namentlich bei Delikten gegen Leib und Leben oder bei Drogendelikten, nur dann ergriffen werden, wenn frühere strafrechtliche Verurteilungen ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt; oder aber, dass auf Grund anderer, nicht mit einer strafrechtlichen Verurteilung zusammenhängender Umstände eine solche zukünftige Gefährdung anzunehmen ist. Dabei wird nicht unterschieden zwischen Personen, die über ein Aufenthaltsrecht verfügen bzw. ein solches beantragt haben, und anderen Personen, die auf der Durchreise sind bzw. sich sonstwie in der Schweiz aufhalten und deren Aufenthalt nach der nicht mehr anwendbaren Praxis zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer auf Grund von Mittellosigkeit, Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, Bettelerei, Drogenkonsum, nachgewiesener Kleinkriminalität bzw. bei vermuteter Zuordnung zur kriminellen Szene usw. als unerwünscht gilt. Seit Inkrafttreten des FZA ist es daher in vielen Fällen nicht mehr möglich, fremdenpolizeiliche Massnahmen anzuordnen, selbst wenn das öffentliche Interesse dies gebieten würde.

Seit dem Inkrafttreten des FZA ist bei den Zuführungen von EU-Bürgern an das Ausschaffungsbüro der Kantonspolizei ein Rückgang von 57% zu verzeichnen (vom 1. Juli 2001 bis zum 30. Juni 2002 waren 358 Zuführungen zu verzeichnen, im Zeitraum vom 1. Juli 2002 bis zum 30. Juni 2003 waren es 155 Zuführungen). Dies ist vorab darauf zurückzuführen, dass beim Fehlen der oben genannten Voraussetzungen gemäss FZA von vornherein auf eine Zuführung zwecks Ergreifung von fremdenrechtlichen Massnahmen verzichtet wird. Seit der Einführung des FZA wurden von den dem Ausschaffungsbüro zugeführten EU-Bürgern 40,6% ausgeschafft (Vorjahresperiode 55,3%) und 59,4% wurden wieder auf freien Fuss gesetzt (Vorjahresperiode 44,7%). Im Vergleich dazu stellen sich die Verhältnisse hinsichtlich der Bürger aus

jenen zehn Staaten, die neu in die EU aufgenommen werden, anders dar: Seit dem Inkrafttreten des FZA wurden dem Ausschaffungsbüro 291 Bürger aus diesen Staaten zugeführt. Davon wurden 71,8% (209 Personen) ausgeschafft und 28,2% (82 Personen) wieder auf freien Fuss gesetzt.

2. Im Bereich des Arbeitsmarktes

a) Allgemeine Beurteilung

Trotz der wirtschaftlich schwierigen Situation besteht eine sehr grosse Nachfrage seitens Personen aus EU/EFTA-Staaten nach Aufenthaltsbewilligungen zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. In der Zeit vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2003 wurden etwas mehr als 20000 Gesuche für Daueraufenthalt, Kurzaufenthalt und Grenzgang gutgeheissen und etwa 1400 abgelehnt. Die Kontingente für Daueraufenthalter waren nach kurzer Zeit aufgebraucht. Die Arbeitsmarktbehörden haben daraufhin den Unternehmen und Gesuchstellern empfohlen, eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu beantragen. Gegen Ende der Kontingentsperiode 2002/2003 (31. Mai 2003) waren auch die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgeschöpft.

Die durch das FZA und die Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 142.203) gegenüber der früheren Rechtslage erleichterten Bewilligungsvoraussetzungen und das beschleunigte Verfahren haben zu einer spürbaren Öffnung des Arbeitsmarktes geführt und sich in der Praxis weitgehend bewährt. Diese Beurteilung gilt selbst dann, wenn berücksichtigt wird, dass die neue Regelung mit ihren vielen Ausnahme- und Übergangsbestimmungen teilweise recht komplex ausgefallen ist.

Eine wesentliche Änderung bezüglich Herkunft, Qualifikation und Aufenthaltszweck der Gesuchsteller ist bisher nicht festzustellen. Obwohl das FZA unter Vorbehalt des Inländervorranges neu auch weniger qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum Arbeitsmarkt öffnet, wurde kein Trend in diese Richtung festgestellt. Der Inländervorrang wird durch die Arbeitsmarktbehörden einerseits durch die Beobachtung der Arbeitsmarktsituation, andererseits durch den Nachweis von Suchbemühungen des Arbeitgebers geprüft. Gesuche für weniger qualifizierte Arbeitskräfte werden den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gemeldet, die sich um Zuweisungen von bereits anwesenden Kräften bemühen.

Die hohe Bewilligungszahl für Personen aus dem Ausland trotz der hohen und weiterhin zunehmenden Zahl von Stellensuchenden hierzulande zeugt von einem ungleichgewichtigen Arbeitsmarkt, d. h., die gefragten, zumeist qualifizierten und hoch spezialisierten Arbeitskräfte sind nur bedingt vorhanden, während für die inländischen Stellensuchenden nur bedingt Nachfrage besteht.

Zugenommen haben die Auskunftserteilungen der Verwaltung in schriftlicher, mündlicher, telefonischer Form und über die neue Internet-Plattform «e-WorkPermit». Einerseits ist dies den neuen Regeln zuzuschreiben, andererseits der Tatsache, dass nunmehr die Arbeitnehmenden Gesuchsteller sind und nicht mehr die Arbeitgeber. Dies führt zu einem erhöhten Informationsbedarf bezüglich Arbeitssuche, Wohnsitzverlegung, Besteuerung, Schulen, Sozialversicherungen usw.

b) Besondere Berufsgruppen

aa) Medizinalpersonen

Infolge des auf den 4. Juli 2002 in Kraft getretenen Zulassungsstopps für Ärztinnen und Ärzte beschränkt sich die Freizügigkeit in erster Linie auf Zahnärztinnen und Zahnärzte. Auch hier ist aber der Neuzuzug von Ausländerinnen und Ausländern zur selbstständigen Tätigkeit im Hinblick auf den Inländervorrang und das dichte Netz von Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern bis Mitte 2004 faktisch ausgeschlossen. Allerdings wurden im letzten Jahr auch im Kanton Zürich zwischen 20 und 30 Zahnärztinnen und Zahnärzte mit EU-Diplom vor allem zur unselbstständigen, teils aber auch zur selbstständigen Tätigkeit zugelassen. Bei den selbstständig erwerbenden Personen handelt es sich durchwegs um Personen, die entweder bereits vor dem Inkrafttreten der Bilateralen Verträge in der Schweiz arbeiteten oder die nach dem Inkrafttreten im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind; unter den unselbstständig Tätigen hat es eine geringe Anzahl von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern.

Es zeigt sich, dass die Integration von Zahnärztinnen und Zahnärzten aus der EU/EFTA – bei denen es sich überwiegend um deutsche Staatsangehörige handelt – Schwierigkeiten bereitet. Diese sind einerseits darauf zurückzuführen, dass bei der älteren Zahnärztergeneration (ab 50 Jahren) die Curricula unterschiedlich sind und andererseits, dass das Zahnarzt-Patienten-Verhältnis in der Schweiz auf einer ganz anderen rechtlichen Grundlage steht als insbesondere in Deutschland, wo Zahnbehandlungen in die Grundversicherung eingeschlossen sind. Vor diesem Hintergrund ist der Kantonszahnärztliche Dienst dazu übergegangen, mit den Neuzuzügern ein persönliches Gespräch zu führen und sie insbesondere über die hiesigen Standards und die Abrech-

nungsmodalitäten zu informieren. Angesichts der Zahl der Neuzuzüger ist dies machbar. Mit dem Ende des Inländervorrangs per Juni 2004 ist ein Anstieg der Zahl der Neuzuzüger zu erwarten. Auf diesen Zeitpunkt hin ist die Erarbeitung einer Broschüre vorgesehen, welche die Neuzuzüger über die in der Schweiz und im Kanton Zürich geltenden Modalitäten informiert.

bb) Anwältinnen und Anwälte

Eine deutliche Zunahme der Tätigkeit von Anwältinnen und Anwälten aus der EU/EFTA ist im Kanton nicht spürbar. Bezüglich der Anwältinnen und Anwälte aus EU- oder EFTA-Staaten, die hier ständig den Anwaltsberuf ausüben, ist davon auszugehen, dass die Zunahme parallel zum Umsetzungsprozess der Personenfreizügigkeit nur langsam erfolgt. Immerhin haben sich bis heute 24 Anwältinnen und Anwälte aus EU- oder EFTA-Staaten mit Geschäftsadresse im Kanton bei der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte in der öffentlichen Liste nach Art. 28 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61) eintragen lassen. Bisher hat niemand eine Eignungsprüfung nach Art. 31 BGFA abgelegt – hier erfolgte aber eine Zulassung zur Prüfung – oder ein Gespräch zur Prüfung der beruflichen Fähigkeiten nach Art. 32 BGFA geführt. Der Zürcher Anwaltsverband (ZAV) hat wöchentlich rund eine Anfrage einer ausländischen Anwältin oder eines Anwaltes, die oder der sich über die Voraussetzungen und Modalitäten der Zulassung erkundigt. Einzelne Anfragen von zürcherischen Gerichten und Untersuchungsbehörden beim ZAV deuteten sodann einerseits darauf hin, dass diese von den neuen Möglichkeiten der Anwältinnen und Anwälte aus EU- oder EFTA-Mitgliedstaaten noch nichts wussten. Andererseits wurde der ZAV durch seine Mitglieder darüber informiert, dass diese in Deutschland und Österreich im forensischen Bereich Anlaufprobleme hatten, da die dortigen Behörden die neue Rechtslage noch nicht kannten.

Da das BGFA den Anwaltsberuf nicht umfassend regelt, sondern nur die Monopoltätigkeit, bleiben die kantonalen Unterschiede bei der Anwaltszulassung, der Umschreibung des Anwaltsmonopols und der Aufsicht bestehen, was zu einer heterogenen Binnenordnung des anwaltlichen Berufsrechts in der Schweiz führt. Namentlich unterliegen Anwältinnen und Anwälte ausserhalb des Monopolbereichs unterschiedlichen Berufsregeln. Obwohl sich bis heute noch keine konkreten Probleme gezeigt haben, besteht bei der Harmonisierung des anwaltlichen Berufsrechts auf nationaler Ebene gleichwohl Handlungsbedarf. Dies gilt auch für die internationale Ebene. Die grenzüberschreitend tätigen Anwältinnen und Anwälte unterstehen sowohl dem Berufsrecht des Hei-

matstaates als auch dem Berufsrecht des Aufnahmestaates. Die europäische Freizügigkeitsordnung harmonisiert die Berufsrechte der Mitgliedstaaten nicht.

3. Im Bereich der Krankenversicherung

Im Rahmen der Umsetzung der Bilateralen Verträge wurden den Kantonen im Bereich Krankenversicherung neue Aufgaben übertragen. Zunächst beschlägt dies die Information der in der EU wohnenden Personen mit Versicherungspflicht in der Schweiz (insbesondere Grenzgängerinnen und Grenzgänger und deren nicht erwerbstätige Familienangehörige; nicht erwerbstätige, in einem EU/EFTA-Staat wohnende Familienangehörige von Personen in der Schweiz). Weiter hinzu kommt die Überprüfung der Einhaltung der Versicherungspflicht und allenfalls zwangsweise Zuweisung an einen Schweizer Krankenversicherer, die Durchführung der Befreiungsverfahren sowie die Information über die individuelle Prämienverbilligung (IPV) der in der EU wohnenden versicherungspflichtigen Personen und Ausrichtung der IPV an Berechtigte.

Sämtliche Grenzgängerinnen und Grenzgänger konnten individuell über ihren Arbeitgeber informiert werden. Von den rund 4000 betroffenen Personen haben sich bisher rund 85% gemeldet und ihre Versicherung in der Schweiz nachgewiesen oder haben ein Gesuch um Befreiung von der Versicherungspflicht gestellt. Die übrigen rund 600 Personen müssten nun einem Krankenversicherer in der Schweiz zugewiesen werden. Dies bereitet Probleme, weil eine Verfügung an Personen im Ausland nicht direkt postalisch zugestellt werden kann, sondern auf dem Rechtshilfeweg zugestellt werden muss.

Bezüglich der in einem EU/EFTA-Staat wohnhaften, nicht erwerbstätigen Familienangehörigen von Personen in der Schweiz fehlt es an einer Übersicht über die betroffenen Personen. Diese konnten somit auch nicht individuell informiert, sondern mussten mittels Inseraten in allen wichtigen Tageszeitungen auf die Versicherungspflicht und die Prämienverbilligung aufmerksam gemacht werden. Die Meldung geschieht durch Selbstdeklaration des in der Schweiz wohnhaften Familienmitgliedes bei der Wohngemeinde, die auch die Einhaltung der Versicherungspflicht überwacht und eine zwangsweise Zuteilung an einen Versicherer vornehmen müsste. Letzteres würde wiederum eine rechtshilfeweise Zustellung der Verfügung an die im Ausland wohnende Person notwendig machen.

Zur Lösung der erwähnten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der bilateralen Verträge im Bereich des Krankenversicherungsobligatoriums wurde eine Gruppe der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkon-

ferenz gebildet, die neben der Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen auch die Vereinheitlichung der Handhabung der bilateralen Verträge in den Kantonen zur Aufgabe hat.

4. Im Bereich der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen

a) Öffentliche Sozialhilfe

Vereinzelt kommt es vor, dass sich stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige hierzulande bei der Sozialhilfe melden. Solche Personen werden bei Bedarf im Umfang des verfassungsmässigen Rechts auf Hilfe in Notlagen unterstützt. Diese umfasst die Finanzierung einer baldmöglichsten Rückkehr in den Wohnsitz- oder Herkunftsstaat und soweit nötig noch die Sicherstellung von Kost und Logis bis zum Abreisezeitpunkt und notfallmässige Spitalbehandlungen. Nicht zu übernehmen sind in aller Regel Wohnungskosten oder Leistungen zur Überbrückung oder Ergänzung von Taggeldern der – heimat- oder herkunftsstaatlichen – Arbeitslosenversicherung. Vorbehalten bleiben ausgesprochene Ausnahmefälle, wie beispielsweise bei einer unmittelbar bevorstehenden Aufnahme der Erwerbstätigkeit.

Bei Personen, die zur selbstständigen Erwerbstätigkeit zugelassen wurden oder nicht erwerbstätig sind oder die freiwillig auf ihre Arbeitnehmereigenschaften verzichtet haben und die nicht mehr über genügend eigene finanzielle Mittel mehr verfügen, besteht ebenfalls nur der Anspruch auf Notfallhilfe.

Nachgezogene Familienangehörige von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem EU/EFTA-Raum sind hingegen nach den Ansätzen der ordentlichen Sozialhilfe zu unterstützen.

Genauere Angaben zu diesem Bereich können mangels entsprechender Erhebungen nicht gemacht werden. Immerhin lässt sich sagen, dass es sich gesamthaft um verhältnismässig wenige Fälle handelt und es im Vergleich zur früheren Rechtslage zu keinen nennenswerten Mehraufwendungen gekommen ist.

b) Ergänzungsleistungen

Im Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind für EU/EFTA-Staatsangehörige die für ausländische Personen geltenden Karenzfristen weggefallen. Zudem werden diese Leistungen neu auch in Ergänzung zu ausländischen AHV- und IV-Renten ausgerichtet. Schliesslich mussten die Zusatzleistungen von EU/EFTA-Angehörigen auf den 1. Juni 2002 geprüft und teilweise neu berechnet werden, da deren Teilrenten der AHV und IV auf diesen Termin hin neu festgelegt bzw.

erhöht worden waren. Im Vollzug waren bisher keine Probleme zu verzeichnen. Längerfristig wird hier mit Mehraufwendungen zu rechnen sein, allerdings liegen dazu im heutigen Zeitpunkt keine Zahlen vor.

c) Kinderzulagen

Bei EU/EFTA-Staatsangehörigen darf sich die Höhe der Kinderzulagen nicht danach unterscheiden, ob die Kinder in der Schweiz oder im Ausland ansässig sind, d. h., Abstufungen nach Kaufkraft sind nicht zulässig. Bis anhin haben sich hier in der Praxis keine Probleme und auch kein spürbarer Mehraufwand ergeben, da entsprechende Begehren bisher nur vereinzelt gestellt wurden.

B. Beurteilung aus der Sicht der öffentlichen und privaten Arbeitgeber

a) Kanton im Allgemeinen

Der Kanton Zürich beschäftigt derzeit rund 6000 ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon 4000 aus dem EU-Raum. Keine spezifischen Aussagen lassen sich machen, ob durch die bilateralen Verträge mehr Leute aus der EU beim Kanton Zürich angestellt worden sind als vor der Unterzeichnung der Verträge.

Die neue Praxis bei den Arbeitsbewilligungen erleichtert es dem Kanton, ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem EU/EFTA-Raum anzustellen, was bei einem ausgetrockneten Arbeitsmarkt inskünftig von Vorteil sein wird. Der Kanton Zürich führt heute keine gezielten Rekrutierungen im Ausland durch. Die Öffnung des Arbeitsmarktes in den EU/EFTA-Raum bietet dem Kanton Zürich als wichtigem Arbeitgeber im Grossraum Zürich grundsätzlich aber mehr Möglichkeiten bei der Rekrutierung von qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. In der gegenwärtigen Wirtschaftslage besteht ein Überangebot von Bewerbenden. Bei anziehender Konjunktur kann sich in einzelnen Bereichen oder spezialisierten Berufsgattungen rasch eine Situation ergeben, wo der Kanton im Raum Zürich auf einen ausgetrockneten Arbeitsmarkt stösst. Dann kann es sich aufdrängen, gezielt im europäischen Raum zu rekrutieren. Da der Kanton als Arbeitgeber im Vergleich sehr gut dasteht, erhöhen sich die Chancen, gute und qualifizierte Mitarbeitende für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu gewinnen. Durch die Öffnung des Arbeitsmarktes EU ergeben sich aber auch für Schweizerinnen und Schweizer sehr interessante Entwicklungs- und Beschäftigungsperspektiven ausserhalb der Schweiz. Gut ausgebildete Leute mit internationaler Berufserfahrung, die wieder in den Raum Zürich zurückkehren, helfen mit, die Standortattraktivität der Schweiz und von Zürich zu erhöhen.

b) Gesundheitswesen im Besonderen

Die Auswirkungen der bilateralen Verträge sind für die Institutionen im Gesundheitswesen, soweit es sich um kantonale oder staatsbeitragsberechtigte Spitäler handelt, bisher kaum spürbar, insbesondere weil ausgebildetes Personal im Gesundheitsbereich schon unter dem alten Recht im EU/EFTA-Ausland rekrutiert werden konnte. Solange der Inländervorrang gilt, ändert sich hieran grundsätzlich nichts. Nach dem 1. Juni 2004 muss allerdings befürchtet werden, dass Probleme bei der Rekrutierung entstehen könnten. Unter dem alten Recht war ein beachtlicher Teil der dem Kanton Zürich zur Verfügung stehenden Kontingente für das Gesundheitswesen vorbehalten. Diese Sonderkontingente sind mit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge dahingefallen, was die Institutionen im Gesundheitswesen wohl einzig wegen der flauen Konjunkturlage bisher noch nicht sonderlich zu spüren bekommen haben. Allerdings waren trotz der gegenwärtigen Wirtschaftslage die zur Verfügung stehenden Daueraufenthaltskontingente sehr rasch ausgeschöpft. Zwar konnten weiterhin EU/EFTA-Staatsangehörige angestellt werden, aber nur über den bereits geschilderten Weg von auf höchstens 364 Tage befristeten Kurzaufenthaltsbewilligungen. Diese wiederum können jeweils für weitere 364 Tage verlängert und nach zweieinhalb Jahren ohne Anrechnung an die Daueraufenthaltskontingente in Daueraufenthaltsbewilligungen umgewandelt werden. Bedenkt man aber, dass auf diesem Weg für die Erteilung der Daueraufenthaltsbewilligung drei Kurzaufenthaltsbewilligungen benötigt werden, ist absehbar, dass auch diese von Jahr zu Jahr knapper werden dürften. Es scheint daher fraglich, ob diese Praxis der Arbeitsmarktbehörden die Zeit bis zum Dahinfallen der Kontingente per 1. Juni 2007 wird überbrücken können. Sollte dies nicht gelingen, dürften die Institutionen des Gesundheitswesens, die nach wie vor auf die Rekrutierung ausländischen Personals angewiesen sind, insbesondere im Fall einer Belebung der Konjunktur schwer wiegenden Problemen begegnen.

c) Privatwirtschaft

Von den Unternehmen der Privatwirtschaft wird das FZA weitgehend positiv beurteilt. Vereinzelt wird berichtet, dass eine gesuchte Fachkraft selbst auf dem europäischen Arbeitsmarkt nicht zu finden sei, weshalb man Angehörige eines aussereuropäischen Staates anstellen müsse. In Zukunft soll die Personalsuche innerhalb Europas mit der virtuellen Arbeitsmarktplattform European Employment System (EURES) erleichtert werden, was zurzeit noch nicht möglich ist. Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen beklagen die Komplexität der Ausnahme- und Übergangsregeln.

D. Ausdehnung der Personenfreizügigkeit / Teilnahme an den Konsultationen

a) Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik

Die Beteiligung der Kantone an der Ausgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik ist im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1) geregelt. Dieses gewährt den Kantonen ein Recht auf Mitwirkung bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide, wenn ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen berührt sind, wobei Letzteres namentlich dann der Fall ist, wenn die Aussenpolitik des Bundes wichtige Vollzugsaufgaben der Kantone betrifft. Das BGMK legt zudem die Verfahren der Mitwirkung fest und bestimmt, dass die in diesem Zusammenhang zwischen Bund und Kantonen ausgetauschten Informationen vertraulich zu behandeln sind.

b) Erweiterung der EU / Ausdehnung der Personenfreizügigkeit

Die Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten in die EU hat Auswirkungen auf alle europäischen Staaten, die mit der EU «Gemischte Abkommen» abgeschlossen haben. Diese müssen nunmehr neu ausgehandelt werden. Bezüglich die Schweiz betrifft dies direkt das FZA, indirekt aber auf Grund der so genannten «Guillotine-Klausel» auch alle anderen bilateralen Abkommen. Seit Beginn 2003 laufen die Verhandlungen innerhalb der EU und mit den Vertragsstaaten. Im Mandat der EU für die Verhandlung mit den EWR/EFTA-Staaten sind auch Verhandlungen über die Höhe der finanziellen Beiträge dieser Staaten in den Kohäsionsfonds eingeschlossen. Die EU hat ihr Mandat zur Anpassung des Abkommens am 6. Mai 2003 durch den Ministerrat formell verabschiedet.

Der Bundesrat hat seinerseits am 14. Mai 2003 den Entwurf für ein Verhandlungsmandat verabschiedet und beschlossen, die Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dazu zu konsultieren. Die KdK hat am 22. Mai 2003 einen Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone zugestellt. Diesem konnte der Regierungsrat grundsätzlich zustimmen, wobei er im Hinblick auf die Zuständigkeit der KdK und die Vertraulichkeit des Mitwirkungsverfahrens darauf verzichtete, seine Stellungnahme zuhanden der KdK zu publizieren oder zu kommentieren. Es kann aber hierorts auf die im Internet veröffentlichte Mitteilung der KdK zu ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 verwiesen werden (vgl. www.europa.admin.ch), an der die Kantonsvertretungen einstimmig beschlossen haben, den Bundesrat in seinen Verhandlungsbemühungen im Sinne des Mandatsentwurfes zu unterstützen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

i.V.

Hirschi