

Sitzung vom 16. April 2008

**565. Anfrage (Nutzen der Personenfreizügigkeit
für den Wirtschaftsstandort Zürich)**

Die Kantonsräte Dieter Kläy, Winterthur, und Beat Walti, Zollikon, haben am 29. Januar 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Im Jahre 2009 hat die Schweiz über die Fortführung der heute geltenden Personenfreizügigkeit mit den Staaten der Europäischen Union zu entscheiden. Zudem steht die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten Bulgarien und Rumänien zur Entscheidung an. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wird das Referendum ergriffen und die Bevölkerung wird darüber vermutlich im Frühjahr 2009 an der Urne zu entscheiden haben.

Bisher wurden Abstimmungskämpfe in Fragen um das Verhältnis der Schweiz zur EU immer mit besonderer Emotionalität geführt, wogegen die Darstellung der Faktenlage eher zu kurz kam. Im Gegensatz zu den vergangenen Abstimmungskämpfen muss diesmal jedoch nicht mehr alleine auf Erwartungen und Modellrechnungen in hochkomplexen (ausssen-)wirtschaftlichen Fragen abgestellt werden. Vielmehr lassen die realen Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit eine nüchterne Abwägung des Nutzens mit allfälligen Nachteilen zu.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie haben sich seit der Einführung der Personenfreizügigkeit im Jahre 2002 die Zu- und Wegzüge im Kanton Zürich entwickelt?
2. Bei der Einführung der Personenfreizügigkeit herrschten Zweifel. Erwartet wurden Lohndumping, Sozialtourismus und zunehmende Arbeitslosigkeit. Wie hat sich die Lage in Bezug auf diese genannten Vorbehalte im Kanton Zürich entwickelt?
3. Wie hat sich die berufliche Qualifikation der Zuzügerinnen und Zuzüger entwickelt? Gibt es statistische Daten in Bezug auf die Branchen?
4. In gewissen Branchen herrscht Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften. Gibt es Angaben, ob und wie sich in bestimmten Branchen durch die Personenfreizügigkeit der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften entschärft hat?

5. Inwiefern hat sich das Freizügigkeitsabkommen, das 2006 auf zehn neue EU-Staaten ausgedehnt worden ist, in Bezug auf die Wertschöpfung im Kanton ausgewirkt? Wie viele zusätzliche Arbeitsplätze resultieren aus der Personenfreizügigkeit? Wie hoch ist der Anteil an zusätzlichen Steuererträgen (Quellenbesteuerung)?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Fortführung und Ausweitung der Personenfreizügigkeit? Welche Entwicklung erwartet er?
7. Welche Folgen hätte nach Ansicht des Regierungsrates eine Ablehnung der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien vor dem Hintergrund, dass bei einem Nein die so genannte Guillotineklausele zum Tragen käme und die Errungenschaften der bilateralen Verträge I (Luftverkehrsabkommen, Landverkehrsabkommen, Agrarabkommen usw.) in Frage gestellt wären?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dieter Kläy, Winterthur, und Beat Walti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die im Folgenden erwähnten Zahlen betreffen die ständige ausländische Wohnbevölkerung. Diese umfasst alle Personen, die über eine Bewilligung C (Niederlassung), B (Jahresaufenthalter) oder L (Kurzaufenthalter) für einen Aufenthalt in der Schweiz von zwölf Monaten oder mehr verfügen. Nicht dazugezählt werden Personen im Asylbereich, Diplomaten sowie internationale Funktionäre. Unter Abwanderungen sind die effektiv erfolgten Ausreisen zu verstehen.

2002 gab es insgesamt 20 300 Zuwanderungen der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in den Kanton (davon 10 193 EU/EFTA-Staatsangehörige). Nach Einführung der Personenfreizügigkeit waren es 2003 noch 16 193 Zuwanderungen (davon 8 229 EU/EFTA-Staatsangehörige). Von 2004 bis 2006 stieg die Zahl der Zuwanderungen wieder auf 18 213 (davon 11 790 EU/EFTA-Staatsangehörige). Im 2007 folgte ein sprunghafter Anstieg auf 30 238 Zuwanderungen (davon 22 607 EU/EFTA-Staatsangehörige). Die prozentuale Zuwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von 2002 bis 2007 sieht folgendermassen aus: 2002 um 7,5%, 2003 um 5,9%, 2004 um 6,4%, 2005 um 6,1%, 2006 um 6,4% und 2007 um 10,6%. Hintergrund dieses Anstiegs ist unter anderem die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die zehn

neuen EU-Mitgliedstaaten seit dem 1. April 2006. Der sprunghafte Anstieg 2007 ist auf den Wegfall der Kontingente für Angehörige der 15 alten EU- und den EFTA-Staaten per 1. Juni 2007 zurückzuführen.

Die Zuwanderung aus dem EU/EFTA-Raum entwickelte sich seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens bis heute erwartungsgemäss. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Zuwanderung direkte Folge des grossen Bedürfnisses der Wirtschaft nach Arbeitskräften ist.

Die Entwicklung der Abwanderungen zeigt ein ähnliches Bild wie die Zuwanderungen: 2003 ging die Zahl der Abwanderungen zurück (von 9731 im Jahr 2002 auf 7720 im Jahr 2003), von 2004 bis 2007 stieg sie dann kontinuierlich auf 9255 Abwanderungen.

Demnach ergibt sich folgende Bilanz (Zuwanderungen minus Abwanderungen):

2002	10 569	(davon	3 670	EU/EFTA-Staatsangehörige)
2003	8 473	(davon	3 089	EU/EFTA-Staatsangehörige)
2004	9 896	(davon	4 995	EU/EFTA-Staatsangehörige)
2005	9 157	(davon	4 656	EU/EFTA-Staatsangehörige)
2006	9 492	(davon	5 505	EU/EFTA-Staatsangehörige)
2007	20 983	(davon	15 623	EU/EFTA-Staatsangehörige)

Zu Frage 2:

Die Personenfreizügigkeit wirkte sich positiv auf die Wirtschaftsentwicklung und den Aufschwung in der Schweiz und damit auch auf den Kanton Zürich aus. Es gibt keine Hinweise auf negative Auswirkungen der Freizügigkeit auf die schweizerische Erwerbstätigkeit und Beschäftigung. Insbesondere gibt es keine Anzeichen, dass Schweizer Arbeitskräfte durch ausländische ersetzt worden sind. Auch auf die Lohnentwicklung lassen sich keine Auswirkungen feststellen. Die neusten Erfahrungen mit den Kontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum Personenverkehr bestätigen, dass die üblichen Lohnbedingungen in der Schweiz überwiegend eingehalten werden.

Was die Arbeitslosigkeit angeht, betrug die Quote im Kanton im Zeitpunkt der Einführung der Personenfreizügigkeit 2,8% (Stand Ende Mai 2002). Sie stieg in der Folge stetig an und erreichte Anfang 2004 einen Spitzenwert von 5,0%. Dieser Anstieg ist allerdings nicht auf die Einführung der Personenfreizügigkeit zurückzuführen, denn die Arbeitslosenquote war bereits seit Herbst 2001 tendenziell steigend. Vielmehr wurde die Arbeitslosenquote durch den damals einsetzenden weltweiten konjunkturellen Einbruch negativ beeinflusst. Seit Frühling 2004 ist die Zahl der Arbeitslosen im Kanton stetig gesunken und bewegt sich seit März 2007 in einem erfreulichen Ausmass von deutlich unter 3%. Der Tiefststand von 2,4% dauerte von Juni bis Oktober 2007 an. Dieser

Rückgang der Arbeitslosigkeit ist klar auf das Wachstum der Schweizer Wirtschaft zurückzuführen. So stieg die Zahl der Beschäftigten im Kanton Ende 2007 auf 766 921 (Ende Juni 2002 betrug die Zahl 734 400).

Zu Frage 3:

Gemäss dem Bundesamt für Migration hat sich der Ausländerzuwachs im Vergleich zu früher auf besser qualifizierte Arbeitnehmende verlagert. So verfügten rund zwei Drittel der aus der EU zugewanderten Personen über eine Ausbildung auf Sekundarstufe II (Matura oder Berufsausbildung) oder eine Tertiärausbildung (höhere Berufsausbildung, Fachhochschule oder Universität). Die Einwanderung in der Vergangenheit wurde stark von den Branchen Bau, Gastgewerbe und Landwirtschaft gesteuert, weil die damalige Ausländerpolitik verhältnismässig liberal befristete Aufenthaltsbewilligungen für wenig qualifizierte Arbeitskräfte für Tätigkeiten in Saisonbranchen zuteilte und gleichzeitig restriktiv in der Zulassung von Daueraufenthaltern war.

Weitere statistische Angaben in diesem Zusammenhang sind nicht verfügbar; nicht zuletzt deswegen, weil aus EU/EFTA-Ländern zugewanderte Personen ihren Arbeitgeber frei wählen können.

Zu Frage 4:

Es gibt keine aussagekräftigen Auswertungen. Jedoch lässt sich feststellen, dass insbesondere im Gesundheitswesen der Mangel an qualifiziertem Personal durch ausländische Fachkräfte gemildert werden konnte. Ähnliches ist im Finanz- und IT-Sektor, aber auch im Hotel- und Gastgewerbe zu beobachten.

Zu Frage 5:

Über die Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die Wertschöpfung des Kantons Zürich und die sich daraus ergebenden zusätzlichen Arbeitsplätze bestehen keine spezifischen Erhebungen. Allgemein ist festzuhalten, dass das Freizügigkeitsabkommen massgeblich zur Stärkung der wesentlichsten Standortvorteile des Wirtschaftsplatzes Schweiz und damit auch des Kantons beiträgt. Die Schweizer Volkswirtschaft ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Jeder fünfte Erwerbstätige in der Schweiz ist ausländischer Nationalität. Dies gilt sowohl für ausgebildete Fachkräfte, die in der Schweiz knapp und international umworben sind, als auch für weniger qualifiziertes Personal.

Die Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber Europa hat das Wirtschaftswachstum gefördert und wird es weiterhin tun, indem es die Gefahr von Kapazitätsengpässen und inflationärer Lohnentwicklung auf Grund von Personalmangel und den Druck zur Auslagerung von Fertigungsschritten mildert. Ohne Personenfreizügigkeit wäre der jüngste

Wirtschaftsaufschwung nach übereinstimmender Ansicht von Bundesrat und Sozialpartnern nicht im selben Ausmass und mit derselben Nachhaltigkeit möglich gewesen. Mittelfristig wird ein offener Arbeitsmarkt umso wichtiger, je mehr das Angebot inländischer Arbeitskräfte aus demografischen Gründen zurückgehen wird.

Die Steuerleistung von Personen, die aus EU/EFTA-Staaten zuziehen oder in solche Staaten wegziehen werden in den Steuerregistern nicht getrennt erfasst. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Quellensteuer nur bei Einkommen erhoben wird, die geringer als Fr. 120 000 sind. Deshalb ist eine Aussage über die Auswirkungen des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die Steuererträge nicht möglich.

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat befürwortet sowohl die Weiterführung der Personenfreizügigkeit als auch deren Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien. Die Personenfreizügigkeit hat sich auf die Wirtschaftsentwicklung nachweislich positiv ausgewirkt. Somit liegt es im Interesse des Kantons, die Personenfreizügigkeit nicht nur weiterzuführen, sondern auch auf die der EU inzwischen beigetretenen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien auszudehnen. Letzteres stellt eine konsequente Fortsetzung des bilateralen Weges dar.

Die Weiterführung der Personenfreizügigkeit ist aber auch deshalb zu unterstützen, weil das Freizügigkeitsabkommen Chancen für den besseren Zugang zum Arbeitsmarkt der EU geöffnet hat und sich damit die rechtliche Stellung von Schweizerinnen und Schweizern in der EU verbesserte. Beispielsweise in den Bereichen Sozialversicherungen und Immobilienerwerb brachte das Freizügigkeitsabkommen den bereits vor Inkrafttreten in der EU lebenden Schweizerinnen und Schweizern spürbare Verbesserungen. Mit der Weiterführung der Personenfreizügigkeit wird der Zugang der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Binnenmarkt gesichert.

Allerdings ist im Hinblick auf die allfällige Anwendung der so genannten Ventilklausel (Wiedereinführung von Kontingenten) die in letzter Zeit gegenüber den Vorjahren verstärkte Zuwanderung aufmerksam zu beobachten. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass Angehörige von EU/EFTA-Staaten bei Straffälligkeit nur unter eng umschriebenen Voraussetzungen ausgewiesen und ferngehalten werden können.

Zu Frage 7:

Das Freizügigkeitsabkommen ist mit den sechs anderen Abkommen von 1999 (Bilaterale Abkommen I) durch die so genannte «Guillotine-Klausel» verbunden, wonach alle sieben Abkommen bei Kündigung oder Nichtverlängerung eines Abkommens automatisch sechs Monate später ausser Kraft treten.

Lehnt die Schweiz die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die beiden neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien ab, so schafft sie eine Ungleichbehandlung dieser beiden EU-Staaten gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten. Es ist anzunehmen, dass für die EU eine solche Diskriminierung unannehmbar wäre. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die EU deswegen das Personenfreizügigkeitsabkommen kündigt. Die Folge wäre das Dahinfallen sämtlicher Bilateralen Abkommen I. Die Aufhebung des Personenfreizügigkeitsabkommens hätte auch Auswirkungen auf die Bilateralen Abkommen II (insbesondere Schengen). Dies würde den staatspolitischen und wirtschaftlichen Interessen der Schweiz unabsehbaren Schaden zufügen. Die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sichert somit die bilateralen Beziehungen mit der EU als Ganzes und damit den existenziell wichtigen Zugang der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Binnenmarkt.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi