

Sitzung vom 11. Dezember 2013

**1396. Anfrage (Einwanderung in die Sozialhilfe  
dank der Personenfreizügigkeit?)**

Die Kantonsräte Hans-Ueli Vogt, Zürich, und Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, haben am 23. September 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Personen aus der EU können, gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen, zur Stellensuche in die Schweiz einreisen, und ihnen kann sodann unter gewissen Voraussetzungen eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden. Verschiedenen Presseberichten vom 8. und 9. September 2013 war zu entnehmen, dass die Migrationsämter verschiedener Kantone solchen Personen Sozialhilfeleistungen ausrichten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, uns folgende Fragen zu beantworten:

- 1.1. Wie viele Kurzaufenthaltsbewilligungen sind im Kanton Zürich in den Jahren 2010, 2011 und 2012 und in den ersten acht Monaten des Jahres 2013 erteilt worden?
- 1.2. Werden solche Kurzaufenthaltsbewilligungen auch Stellensuchenden aus den neuen, 2004 der EU beigetretenen EU-Mitgliedstaaten erteilt? Wie verhält sich deren Anteil zur gesamten Anzahl der Personen aus der EU, denen Kurzaufenthaltsbewilligungen erteilt werden, bezogen auf die in Ziff. 1.1 genannten Perioden?
2. Nach welchen Grundsätzen wird, nachdem die ersten drei Monate für die Stellensuche abgelaufen sind, entschieden, ob eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt wird? Nach welchen Grundsätzen wird entschieden, ob eine Kurzaufenthaltsbewilligung verlängert wird und, wenn ja, für welche Dauer sie verlängert wird?
3. Wie gross ist der Anteil der Personen, die aus der EU für eine Stellensuche in die Schweiz einreisen und nach Ablauf von drei Monaten um eine Kurzaufenthaltsbewilligung ersuchen, an der gesamten Anzahl der Personen, die aus der EU für die Stellensuche in die Schweiz einreisen, bezogen auf die in Ziff. 1.1 genannten Perioden?
- 4.1. Wie gross ist der Anteil der Personen, denen eine Kurzaufenthaltsbewilligung für drei Monate erteilt und denen sodann eine Verlängerung ihres Aufenthalts bewilligt wurde, an der Gesamtzahl der Personen aus der EU, denen eine Kurzaufenthaltsbewilligung für drei Monate erteilt wurde, bezogen auf die in Ziff. 1.1 genannten Perioden?

- 4.2. Wie gross ist der Anteil der Personen aus den neuen, 2004 der EU beigetretenen EU-Mitgliedstaaten, denen eine Verlängerung ihres Aufenthalts bewilligt wurde, an der Gesamtzahl der Personen aus der EU, denen eine solche Verlängerung gewährt wurde, bezogen auf die in Ziff. 1.1 genannten Perioden?
5. Wie gross ist der Anteil der Personen mit einem Hochschulabschluss, mit einer abgeschlossenen Berufslehre oder mit langjähriger Erfahrung in ihrem Beruf an der Gesamtzahl der Personen aus der EU, denen eine Kurzaufenthaltsbewilligung für drei Monate und allenfalls eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung gewährt wird?
6. Wie wird in Erfahrung gebracht, ob Personen, denen keine Kurzaufenthaltsbewilligung oder keine Verlängerung derselben gewährt wurde, die Schweiz wieder verlassen?
7. Wie überprüft die kantonale Verwaltung, ob Personen, die um eine Kurzaufenthaltsbewilligung oder eine Verlängerung derselben ersuchen, sich um eine Anstellung bemühen und Aussicht auf Beschäftigung haben (als Voraussetzungen für die Bewilligung oder deren Verlängerung)?
8. Welche Massnahmen haben der Regierungsrat und die Verwaltung getroffen, um sicherzustellen, dass Beschränkungen bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen gemäss Personenfreizügigkeitsabkommen, die einen Arbeitsvertrag voraussetzen, nicht durch Kurzaufenthaltsbewilligungen und Verlängerungen solcher Bewilligungen umgangen werden? Hat der Regierungsrat Kenntnis von solchen Fällen? Wenn ja, von wie vielen? Wie verteilen sich diese Fälle auf die «alten» und die «neuen» EU-Mitgliedstaaten?
9. Unterstützt die kantonale Verwaltung Personen, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit in die Schweiz eingereist sind, bei der Stellensuche? Wenn ja, wie? Wie hoch schätzt der Regierungsrat die dadurch anfallenden Kosten?
10. Wie gross schätzt der Regierungsrat den volkswirtschaftlichen Nutzen davon, dass der Kanton Zürich Arbeitslose aus der EU dabei unterstützt, in der Schweiz eine Stelle zu finden?
11. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass durch die Unterstützung von Personen aus der EU, die zwecks Stellensuche in die Schweiz eingereist sind und eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten haben, andere Stellensuchende konkurrenziert werden?
- 12.1. Werden im Kanton Zürich (Kanton und Gemeinden) Sozialhilfeleistungen zugunsten von Personen erbracht, die zum Zweck der Stellensuche in die Schweiz eingereist sind? Wenn ja, wie hoch waren diese Beträge in den Jahren 2010, 2011 und 2012 und in den ersten

acht Monaten des Jahres 2013 und um wie viele Fälle ging es in den genannten Perioden? Wenn ja, wie verteilen sich diese Beträge bzw. Fälle auf Personen aus den «alten» und den «neuen» EU-Mitgliedstaaten?

- 12.2. Werden im Kanton Zürich (Kanton und Gemeinden) Sozialhilfeleistungen zugunsten von Personen erbracht, die die Stellensuche fortführen und gestützt auf eine Kurzaufenthaltsbewilligung bzw. eine Verlängerung derselben sich im Kanton Zürich aufhalten? Wenn ja, wie hoch waren diese Beträge in den Jahren 2010, 2011 und 2012 und in den ersten acht Monaten des Jahres 2013 und um wie viele Fälle ging es in den genannten Perioden? Wenn ja, wie verteilen sich diese Beträge bzw. Fälle auf Personen aus den «alten» und den «neuen» EU-Mitgliedstaaten?
13. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass es nicht angeht, Personen, die aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens für die Stellensuche in die Schweiz einreisen und in der Folge allenfalls eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten, mit Sozialhilfeleistungen zu unterstützen? Ist er bereit, dies nötigenfalls auch gegenüber den Gemeinden so durchzusetzen?
14. Ist der Regierungsrat bereit, gegenüber Personen, die gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen zur Stellensuche in die Schweiz eingereist sind, jedoch sozialhilfebedürftig sind, die Kurzaufenthaltsbewilligung zu widerrufen und diese Personen des Landes zu verweisen? Ist der Regierungsrat bereit, unrechtmässig ausgerichtete Sozialhilfebeträge zurückzufordern?
15. Erbringt der Kanton Zürich (Kanton oder Gemeinden) sonstige staatliche Leistungen zugunsten von Personen, die gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen in die Schweiz zur Stellensuche eingereist sind? Werden im Kanton Zürich insbesondere Nothilfeleistungen und Rückkehrhilfeleistungen erbracht? Werden insbesondere Fürsorgeleistungen erbracht, die über die Nothilfe hinausgehen? Wenn ja, in wie vielen Fällen und mit welchen Beträgen, bezogen auf die Jahre 2010, 2011 und 2012 und die ersten acht Monate des Jahres 2013 und bezogen auf Nothilfe, Rückkehrhilfe und Fürsorgeleistung?
16. Erbringt der Kanton Zürich (Kanton oder Gemeinden) Leistungen der Arbeitslosenversicherung zugunsten von Personen aus der EU, die zur Stellensuche in die Schweiz eingereist sind und keine Arbeitsstelle in der Schweiz gefunden haben? Werden solche Leistungen insbesondere zugunsten von Personen erbracht, denen eine Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt wurde, die allenfalls verlängert wurde?

Wenn ja, in wie vielen Fällen und mit welchen Beträgen, bezogen auf die Jahre 2010, 2011 und 2012 und die ersten acht Monate des Jahres 2013? Wenn ja, wie verteilen sich diese Beträge bzw. Fälle auf Personen aus den «alten» und den «neuen» EU-Mitgliedstaaten?

17. Wie beurteilt der Regierungsrat allgemein den jetzigen Stand und die Perspektiven der armutsbedingten Zuwanderung aus der EU im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens? Wie wird sich dies nach seiner Einschätzung im Fall einer Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf Kroatien auswirken?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Ueli Vogt, Zürich, und Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, wird wie folgt beantwortet:

Einleitend ist festzuhalten, dass für den Kanton Zürich die Vorteile, die mit der Einwanderung von EU-/EFTA-Staatsangehörigen verbunden sind, deren Nachteile deutlich überwiegen. Die guten Zuzugsmöglichkeiten für ausländisches Personal sind ein wesentlicher Faktor der Standortattraktivität.

Zu Frage 1.1:

Im Kanton Zürich wurden folgende Kurzaufenthaltsbewilligungen an Drittstaats- und EU-Staatsangehörige erteilt:

| Jahr                   | Anzahl Bewilligungen |
|------------------------|----------------------|
| 2010                   | 10 967               |
| 2011                   | 12 448               |
| 2012                   | 13 251               |
| 2013 (bis Ende August) | 10 775               |
| Total                  | 47 441               |

33 981 der genannten 47 441 Kurzaufenthaltsbewilligungen wurden an EU-Staatsangehörige ausgestellt.

Zu Frage 1.2:

Mit dem Inkrafttreten des Protokolls I zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) am 1. April 2006 sind die 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten Vertragspartner des FZA geworden. Seither haben auch diese EU-8-Staatsangehörigen (Polen, Ungarn, Slowenien,

Slowakei, Tschechien, Estland, Lettland, Litauen) das Recht, während sechs Monaten eine Stelle in einem anderen Vertragsstaat zu suchen (Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA).

Vom 1. Januar 2010 bis 31. August 2013 wurden an Staatsangehörige der EU-8 insgesamt 441 Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Stellensuche erteilt. Damit machen die Kurzaufenthaltsbewilligungen zur Stellensuche an die EU-8-Staatsangehörigen nur 1,3% der gesamten Kurzaufenthaltsbewilligungen aus, die in dieser Periode an EU-Staatsangehörige im Kanton Zürich erteilt wurden.

Zu Frage 2:

EU/EFTA-Staatsangehörige haben gemäss Art. 2 Abs. 1 Anhang I FZA das Recht, zur Stellensuche in die Schweiz einzureisen und sich während eines angemessenen Zeitraums von bis zu sechs Monaten hier aufzuhalten. Gemäss Art. 18 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Mai 2002 über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP; SR 142.203) wird bis zu einem Aufenthalt von drei Monaten keine Bewilligung benötigt. Für eine länger dauernde Stellensuche wird gemäss Art. 18 Abs. 2 VEP eine Kurzaufenthaltsbewilligung EU/EFTA mit einer Gültigkeitsdauer von drei Monaten erteilt, sofern keine Widerrufsgründe im Sinne von Art. 5 Anhang I FZA in Verbindung mit den Bestimmungen des Ausländergesetzes (SR 142.20) vorliegen. Haben EU/EFTA-Staatsangehörige nach Ablauf dieser Bewilligung keine Stelle gefunden, kann die Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu einem Jahr verlängert werden, wenn Suchbemühungen nachgewiesen werden und begründete Aussicht auf eine Beschäftigung besteht (Art. 18 Abs. 3 VEP). Voraussetzung für die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung zur Stellensuche ist zudem stets, dass die gesuchstellende Person über genügend finanzielle Mittel verfügt.

Zu Frage 3:

EU-Staatsangehörige, die in die Schweiz zur Stellensuche einreisen, müssen sich während der ersten drei Monate weder bei der Einwohnerkontrolle noch beim Migrationsamt anmelden. Aus diesem Grund kann diese Frage nicht beantwortet werden.

Zu Fragen 4.1, 4.2 und 5:

Die Kantone erfassen die Bewilligungen im Zentralen Migrationsinformationssystem des Bundes (ZEMIS), statistische Auswertungen kann jedoch nur das Bundesamt für Migration (BFM) vornehmen. Mit dem vom Bund betriebenen System ZEMIS können die gewünschten Daten nicht ermittelt werden. Weder die Verlängerungen von Kurzaufenthaltsbewilligungen noch die Qualifikationen der ausländischen Personen werden gesondert erfasst.

Zu Frage 6:

Da EU/EFTA-Staatsangehörige, die für einen bewilligungsfreien Aufenthalt von drei Monaten als Stellensuchende in die Schweiz einreisen, sich nicht bei einer Gemeinde anmelden müssen, kann bei dieser Personengruppe auch nicht kontrolliert werden, ob sie die Schweiz rechtzeitig wieder verlassen. Sobald sie jedoch ein Gesuch für eine Kurzaufenthaltsbewilligung stellen, müssen sie an ihrem Wohnort angemeldet sein. Entsprechend kann bei Stellensuchenden, denen die Erteilung oder die Verlängerung der Kurzaufenthaltsbewilligung verweigert wurde, mittels polizeilicher Ausreisekontrolle am Wohnort festgestellt werden, ob sie die Schweiz nach Ablauf des bewilligungsfreien bzw. bewilligten Aufenthalts wieder verlassen haben.

Zu Fragen 7 und 8:

Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller müssen gegenüber dem Migrationsamt den Nachweis erbringen, dass sie auf Stellensuche sind, z. B. mittels Stellenbewerbungen oder mittels Anmeldung bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) und dass sie über genügend finanzielle Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt in der Schweiz zu bestreiten. Das Migrationsamt entzieht Bewilligungen, wenn die Voraussetzungen für deren Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

Zu Fragen 9 und 16:

Die Beratung und Vermittlung von in der Schweiz wohnhaften arbeitslosen und anspruchsberechtigten EU-/EFTA-Staatsangehörigen durch die RAV erfolgt entsprechend den Vorgaben des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG; SR 837.0). Zielsetzung, gesetzlicher Auftrag und Finanzierung sind gleich wie bei anspruchsberechtigten Schweizerinnen und Schweizern (Art. 26 Arbeitsvermittlungsgesetz vom 6. Oktober 1989, AVG; SR 823.11, und Art. 2 Anhang I FZA).

EU-/EFTA-Staatsangehörige, die zwecks Stellensuche in die Schweiz eingereist sind, dürfen sich temporär bei den RAV zur Stellensuche melden (Art. 26 AVG, Art. 2 Anhang I FZA). Sie erhalten Beratungsleistungen der RAV, die Arbeitslosenentschädigung wird jedoch weiterhin vom betreffenden EU/EFTA-Staat bezahlt, nicht von der Schweiz (Art. 64 Abs. 1 lit. d Verordnung [EG] Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit; SR 0.831.109.268.1). Gemäss Art. 7 Abs. 1 AVIG leistet die Arbeitslosenversicherung die erforderlichen Beiträge für Beratung und Vermittlung durch die RAV.

Zu Frage 10:

Die Unterstützung arbeitsloser EU-/EFTA-Staatsangehöriger bei der Stellensuche in der Schweiz ist zeitlich begrenzt und stellt eine Gegenleistung für die gleiche Dienstleistung dar, die Schweizer Arbeitslose in der EU erhalten. Dies ergibt sich aus dem FZA. Die gute Wirtschaftsentwicklung der Schweiz der letzten Jahre, insbesondere die Tatsache, dass die Schweiz trotz europäischer Rezession ein anhaltendes BIP-Wachstum vorweisen konnte, zeigt, dass die Personenfreizügigkeit einem starken Bedürfnis der Wirtschaft entspricht. Dass dabei in einem gewissen Rahmen auch Unterstützungsleistungen für EU-Staatsangehörige erbracht werden müssen, ist angesichts des dadurch gewonnen wirtschaftlichen Aufschwungs und nicht zuletzt auch angesichts der insgesamt hohen Beiträge der zugewanderten Personen an die Sozialwerke und in Form von Steuern gerechtfertigt.

Zu Frage 11:

Die bilateralen Verträge mit der EU erhöhen das wirtschaftliche Potenzial der Schweiz und damit auch von Zürich. Bisher hat die Zuwanderung von EU-Arbeitnehmenden die Beschäftigung von Inländerinnen und Inländern hauptsächlich ergänzt und nicht konkurrenziert. In gewissen Bereichen werden möglicherweise Geringqualifizierte mit schlechten Deutschkenntnissen durch andere ausländische Zuwanderinnen und Zuwanderer bedrängt. Die Zuwanderung hochqualifizierter Personen scheint zudem die Lohnentwicklung beim Berufseinstieg zu dämpfen. Ein allgemeiner Druck auf die Schweizer Löhne konnte aber nicht festgestellt werden. Die Bemühungen, Lohnunterbietung und Verdrängung durch günstigere, zugewanderte Arbeitskräfte zu verhindern, müssen im Rahmen der flankierenden Massnahmen geführt werden.

Zu Fragen 12.1, 12.2 und 15:

EU-/EFTA-Staatsangehörige, die zwecks Stellensuche in die Schweiz einreisen bzw. nach einem Arbeitsverhältnis von weniger als einem Jahr zwecks Stellensuche in der Schweiz verbleiben, können von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden (Art. 2 Abs. 1 Anhang I zum FZA). Von dieser Ermächtigung hat der Kanton Zürich mit der letzten Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG; LS 851.1) Gebrauch gemacht: Nach § 5e Abs. 1 lit. c SHG sind sie vom Bezug von Sozialhilfe ausgeschlossen. Sie haben höchstens Anspruch auf Nothilfe im Sinne von Art. 12 der Bundesverfassung (SR 101), wobei sich diese grundsätzlich auf die Unterstützung bei der Rückkehr in den Wohnsitz- bzw. Aufenthaltsstaat oder den Heimatstaat beschränkt (§ 5e Abs. 2 SHG). Einzig in Ausnahmefällen, namentlich zur kurzfristigen Überbrückung einer Notlage, kann eine über die Nothilfe hinausgehende Hilfe gewährt werden (§ 5e Abs. 3 SHG). Dies

ist etwa der Fall, wenn von vornherein feststeht, dass die finanzielle Notlage bloss vorübergehender Natur ist und einem weiteren Verbleib in der Schweiz keine Hindernisse entgegenstehen.

Zur ausgerichteten Nothilfe und gegebenenfalls weiteren Sozialhilfeleistungen zugunsten dieser Personengruppe werden keine statistischen Daten erhoben.

Zu Frage 13:

Ja. Die Durchsetzung von Art. 2 Abs. 1 Anhang I zum FZA und § 5e SHG ist sinnvoll und wichtig, um nicht Fehlanreize im Rahmen der Zuwanderung zu setzen.

Zu Frage 14:

Verfügen die Personen, welche die Erteilung bzw. Verlängerung einer Bewilligung zur Stellensuche beantragen, nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel für den Lebensunterhalt, lehnt das Migrationsamt bereits heute das entsprechende Gesuch ab oder widerruft die Bewilligung.

Die Rückforderung von zu Unrecht ausgerichteten Sozialhilfeleistungen richtet sich nach § 26 SHG. Sie wird von den zuständigen kommunalen Sozialbehörden geltend gemacht.

Zu Frage 17:

Gemäss Bundesamt für Statistik (Sozialbericht des Kantons Zürich 2012) lag die Sozialhilfequote der EU/EFTA-Staatsangehörigen im Kanton Zürich im Jahr 2012 bei 2,5% (Schweizer Staatsangehörige: 2,2%). Das Bundesamt für Migration (BFM) geht nur von geringfügigen Auswirkungen der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien aus. Mit seinen 4,3 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern ist Kroatien bevölkerungsmässig eher klein und bezüglich wirtschaftlicher Situation bessergestellt als verschiedene andere EU-Staaten.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**