EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2008/0080(AVC)

30.6.2008

****

ENTWURF EINER EMPFEHLUNG

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss eines Protokolls zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union im Namen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten
(9116/2008 – KOM(2008)0209 – C6-0209/2008 – 2008/0080(AVC))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Marian-Jean Marinescu

PR_AVC_art83

Erklärung der benutzten Zeichen

*	Verfahren der Konsultation *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**I	Verfahren der Zusammenarbeit (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
**II	Verfahren der Zusammenarbeit (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***	Verfahren der Zustimmung *Absolute Mehrheit der Mitglieder außer in den Fällen, die in Artikel 105, 107, 161 und 300 des EG-Vertrags und Artikel 7 des EU-Vertrags genannt sind*
***I	Verfahren der Mitentscheidung (erste Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
***II	Verfahren der Mitentscheidung (zweite Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des Gemeinsamen Standpunkts* *Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung des Gemeinsamen Standpunkts*
***III	Verfahren der Mitentscheidung (dritte Lesung) *Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des gemeinsamen Entwurfs*

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

INHALT

Seite

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 5

BEGRÜNDUNG 7

ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss eines Protokolls zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union im Namen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten
(9116/2008 – KOM(2008)0209 – C6-0209/2008 – 2008/0080(AVC))

(Verfahren der Zustimmung)

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis des Vorschlags für einen Beschluss des Rates (KOM(2008)0209),

– in Kenntnis des Protokolls zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union (8689/08),

– in Kenntnis des Protokolls zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union[1],

– in Kenntnis des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit[2],

– in Kenntnis des vom Rat gemäß Artikel 310 in Verbindung mit Artikel 300 Absatz 2 erster Unterabsatz zweiter Satz und Artikel 300 Absatz 3 zweiter Unterabsatz des EG-Vertrags unterbreiteten Ersuchens um Zustimmung (C6-0209/2008),

– gestützt auf Artikel 6 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2005[3],

– gestützt auf Artikel 75 und Artikel 83 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis der Empfehlung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0000/2008),

[1] ABl. L 89 vom 28.3.2006, S. 30.
[2] ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 6.
[3] ABl. L 157 vom 21.6.2005, S. 203.

1. gibt seine Zustimmung zu dem Abschluss des Protokolls;

2. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

I. Hintergrund

Am 21. Juni 1999 wurde zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien) einerseits und der Schweiz[1] andererseits ein Abkommen über die Freizügigkeit unterzeichnet, welches am 1. Juni 2002 in Kraft trat[2].

Nach dem Beitritt der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten (EU 10) am 1. Mai 2004 wurde das Abkommen durch ein Protokoll geändert und auf die EU 10 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) ausgeweitet. Dieses erste Protokoll zu dem Abkommen wurde am 26. Oktober 2004 im Namen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten unterzeichnet und trat nach einem am 25. September 2005 positiv verlaufenen Referendum in der Schweiz am 1. April 2006 in Kraft[3]. In Anlehnung an das Abkommen mit den EU 15 werden in dem Protokoll Höchstzahlen, Regelungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, Beschränkungen und Schutzklauseln festgelegt.

Nach dem am 1. Januar 2007 erfolgten Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union muss das Abkommen erneut geändert werden, um die Aufnahme der neuen Vertragsparteien zu ermöglichen.
Nach Ermächtigung der Kommission durch den Rat wurden am 5. Mai 2006 die Verhandlungen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein zweites Protokoll zu dem Abkommen über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens als Vertragsparteien aufgenommen. Die Verhandlungen wurden am 29. Februar 2008 mit der Paraphierung des endgültigen Entwurfs abgeschlossen. Dieses zweite Protokoll zu dem Abkommen wurde am 27. Mai 2008 im Namen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten unterzeichnet.

II. Das Protokoll zu dem Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über die Freizügigkeit infolge des Beitritts der beiden neuen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien (EU 2) am 1. Januar 2007 (das vorliegende Protokoll)

Dieses Protokoll ist die „logische Ausweitung“ des Abkommens mit den EU 25. Unter Zugrundelegung derselben Rechtsgrundlagen wie in dem früheren Protokoll (Protokoll mit den EU 10) verleiht dieses Protokoll der Schweiz das Recht, Höchstzahlen für Arbeitnehmer und Selbständige aus Rumänien und Bulgarien beizubehalten, um den Zugang von Bürgern

[1] Die Schweiz ist eines der Gründungsmitglieder der Europäischen Freihandelszone (EFTA), jedoch kein Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Die Entscheidung der Schweiz gegen einen Beitritt zum EWR hatte eine Reihe von Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten zur Folge.
[2] Ab dem 1. Juni 2007 haben Arbeitnehmer der EU 15 und der beiden neuen kleinen EU-Mitgliedstaaten Malta und Zypern sowie drei EFTA-Mitgliedstaaten – Island, Liechtenstein und Norwegen – uneingeschränkten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Wenn die Zahl der Zuwanderer den Durchschnitt der drei letzten Jahre um 10% übersteigt, ist die Schweiz berechtigt, auch für diese 17 EU-Mitgliedstaaten wieder Höchstzahlen einzuführen.
[3] ABl. L 89 vom 28. März 2006, S. 30.

dieser beiden Staaten zum Schweizer Arbeitsmarkt schrittweise zu erleichtern, wobei jedes Jahr größere Gruppen zugelassen werden, jedoch in Abhängigkeit vom Schweizer Arbeitskräftereservoir und den Beschäftigtenzahlen.

Die Schweiz legt Höchstzahlen für folgende Übergangszeiträume (insgesamt sieben Jahre für die EU 10) fest:
- für einen ersten zweijährigen Übergangszeitraum, der mit dem Datum des Inkrafttretens dieses Protokolls beginnt,
- für einen zweiten dreijährigen Übergangszeitraum für den Fall, dass die Schweiz in ihrem Bericht über das Funktionieren des ersten Übergangszeitraums ihre Absicht notifiziert, weiterhin Höchstzahlen anzuwenden[1],
- für einen weiteren zweijährigen Zeitraum kann die Schweiz die Höchstzahlen nur „bei ernsthaften Störungen auf ihrem Arbeitsmarkt oder bei Gefahr solcher Störungen“ aufrechterhalten.

Das Protokoll beinhaltet auch eine besondere Schutzklausel, die es der Schweiz für einen Zeitraum von zehn Jahren nach dem Inkrafttreten des Protokolls gestattet, Höchstzahlen für Zuwanderer festzulegen, falls die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse in einem bestimmten Jahr über dem Durchschnitt der drei vorausgegangenen Jahre um mehr als 10% übersteigt. Für das darauf folgende Jahr kann die Schweiz die Zahl der neuen Aufenthaltserlaubnisse auf den Durchschnitt der drei vorausgehenden Jahre plus 5% begrenzen[2].
In Anbetracht der Tatsache, dass das Referendum über die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes für die beiden neuen Mitgliedstaaten für Mai 2009 vorgesehen ist und dass das vorliegende Protokoll nach diesem Referendum in Kraft treten wird, könnte der dieser besonderen Schutzklausel zugrunde liegende Zeitraum bis 2019 andauern.

Diese Höchstzahlen für den Zugang von in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmern und für Selbständige mit bulgarischer oder rumänischer Staatsangehörigkeit gelten für die folgenden beiden Arten von Aufenthaltserlaubnissen: für den Aufenthalt für einen Zeitraum von über vier Monaten und unter einem Jahr (kurzfristig) und für den Aufenthalt für einen Zeitraum von einem Jahr oder mehr (langfristig)[3].

Während des gesamten Übergangszeitraums von fünf Jahren werden die Höchstzahlen für neue Aufenthaltserlaubnisse für Rumänien und Bulgarien von 3.620 auf 9.090 (kurzfristiger Aufenthalt) und von 362 auf 1.046 (langfristiger Aufenthalt) ansteigen.

Die Übergangsmaßnahmen berechtigen die Schweiz auch dazu, die Kontrolle der Einhaltung des Vorrangs der in den regulären Arbeitsmarkt integrierten Arbeitnehmer und die Kontrolle der Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen für die Staatsangehörigen jeder anderen Vertragspartei beizubehalten. Dieselben Kontrollen können für Personen beibehalten werden, die Dienstleistungen in den folgenden vier Wirtschaftsbereichen erbringen: gärtnerische Dienstleistungen, Baugewerbe, einschließlich verwandte Wirtschaftszweige, Schutzdienste und industrielle Reinigung.

[1] Erfolgt keine solche Notifikation, so endet der Übergangszeitraum mit dem Zweijahreszeitraum.
[2] Bestimmungen, die in Artikel 10 Absatz 4 des ursprünglichen Abkommens niedergelegt sind.
[3] Inhaber einer gültigen Aufenthaltserlaubnis haben Anspruch auf Erneuerung ihrer Aufenthaltserlaubnis, wobei die Ausschöpfung der Höchstzahlen ihnen gegenüber nicht geltend gemacht werden kann.

In Anlehnung an das frühere Protokoll (Protokoll mit den EU 10) werden mit diesem Protokoll einige Anpassungen betreffend Übergangsmaßnahmen für den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen, Wäldern und forstwirtschaftlichen Flächen durch Schweizer Staatsangehörige und Gesellschaften sowie von Zweitwohnungen eingeführt. Ferner werden technische Anpassungen, insbesondere hinsichtlich der Systeme der sozialen Sicherheit, vorgenommen. Die erforderlichen Anpassungen betreffend die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen werden von dem Gemischten Ausschuss angenommen.

III. Die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes für die beiden neuen Mitgliedstaaten

Laut einer jüngsten Umfrage Schweizer Wirtschaftsverbände[1] ist die Ausweitung des Abkommens über die Freizügigkeit auf die beiden neuen Mitgliedstaaten von zentraler Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft.

Um eine wirtschaftliche und soziale Destabilisierung zu vermeiden[2], haben die Schweizer Behörden ihrer Bevölkerung zugesichert, dass ihr Arbeitsmarkt allmählich geöffnet werden wird und dass der Druck auf die Löhne und Gehälter infolge der Marktliberalisierung begrenzt sein wird. Ferner besteht die Möglichkeit, auf der Grundlage der Schutzklausel, die bis 2019 gelten könnte, wieder Höchstzahlen einzuführen.

Wenn das Schweizer Parlament und die Schweizer Wähler die Ausweitung der Freizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten jedoch ablehnen, besteht die Gefahr, dass die EU das Abkommen aufkündigt. Dies würde bedeuten, dass der so genannte „Guillotine-Mechanismus“ Anwendung fände und die sechs anderen bilateralen Abkommen I aus dem Jahr 1999 folglich hinfällig würden.[3]
Gemäß dem Abkommen werden für seine Ausweitung optionale Referenda veranstaltet, in denen die Meinung der Schweizer Bürger zu dieser Frage sondiert würde.

Am 25. September 2005 fand ein Referendum zu dieser Frage statt, um das Inkrafttreten des Protokolls zum Abkommen mit den EU 10 zu bestätigen[4].

Außerdem wird am Ende des für die EU 25 geltenden siebenjährigen Übergangszeitraums und am Beginn einer neuen Phase wahrscheinlich im Mai 2009 ein weiteres Referendum

---

[1] Siehe http://www.accords-bilateraux.ch/fileadmin/user_upload/bilaterale/pdf/fr/2008-06-16_Exp_Europe_Staempfli.pdf

[2] Die Verhandlungen mit der Schweiz sahen die Aufrechterhaltung von Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt wie etwa den nationalen Vorrang, die Kontrolle der Löhne und Gehälter und Höchstzahlen vor.

[3] Das bilaterale Abkommen I genannte Paket von Abkommen deckte folgende Bereiche ab: Freizügigkeit, Straßengüterverkehr, Luftfracht, Landwirtschaft, Forschung sowie technische Handelshemmnisse und öffentliches Beschaffungswesen und trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Über das Paket bilaterale Abkommen II wird seit Juni 2002 verhandelt. Es beinhaltet Abkommen zu folgenden Bereichen: Besteuerung von Spareinlagen, Zusammenarbeit bei der Betrugsbekämpfung, Beteiligung der Schweiz am Schengen-Besitzstand, Beteiligung der Schweiz an den „Dublin“- und „Eurodac“-Verordnungen, Handel mit verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und am Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET), Zusammenarbeit im Bereich der Statistiken, Beteiligung der Schweiz an den Programmen Media Plus und Media-Weiterbildung sowie zur Vermeidung der Doppelbesteuerung für Ruhegehaltsempfänger der Gemeinschaftsorgane.

[4] Eine im Januar 2005 veröffentlichte Meinungsumfrage zeigte, dass 52% der Schweizer Wähler sich für eine Ausweitung des Abkommens über die Freizügigkeit aussprachen, während 30% dagegen und 18% unentschlossen waren.

veranstaltet[1].

IV. Standpunkt des Berichterstatters

Wirtschaftliche Vorteile

Die Ausweitung des Abkommens über die Freizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU auf die zehn neuen Mitgliedstaaten haben auf dem Arbeitsmarkt Chancen geschaffen, und das gestiegene Handelsvolumen mit diesen Ländern hatte positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum in der Schweiz.
Laut einem vom Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft veröffentlichten Bericht wurde die Zuwanderung dem Bedarf auf dem Schweizer Arbeitsmarkt auf der Grundlage zyklischer Entwicklungen angepasst und hat sich günstig auf die inländische Wirtschaft ausgewirkt.

Es wird erwartet, dass die Ausweitung des Abkommens auf Rumänien und Bulgarien den Wettbewerb auf dem Schweizer Arbeitsmarkt intensivieren wird. Es wird einfacher werden, Schweizer Arbeitnehmer in diese beiden Länder zu entsenden. Durch die Ausweitung werden die Möglichkeiten verbessert, rumänisches und bulgarisches Personal einzustellen und außerdem künftige Märkte für Schweizer Exporte zu erschließen. Statistiken zeigen, dass auf dem Schweizer Arbeitsmarkt insbesondere hoch qualifiziertes Personal erforderlich ist, vor allem im Bereich Management sowie auf wissenschaftlichem und technischem Gebiet.

Einige Bereiche der Schweizer Wirtschaft, wie der Fremdenverkehr, das Hotel- und Gaststättengewerbe, die Landwirtschaft und das Gesundheitswesen, hoffen, dass sie durch die Öffnung des Arbeitsmarktes freie Stellen künftig leichter mit geringer qualifiziertem Personal besetzen können.

Durch dieses Protokoll aufgeworfene Fragen

Der Berichterstatter begrüßt die Ausweitung des Abkommens, weil er glaubt, dass sowohl Rumänien und Bulgarien als auch die Schweizer Eidgenossenschaft viel von einem erweiterten Europa profitieren können, welches eine Wirtschaftspolitik verfolgt, die auf Wachstum und Beschäftigung nicht nur innerhalb der EU, sondern auch in den Nachbarländern abzielt.

Beim Vergleich des Protokolls infolge des Beitritts der EU 10 mit dem Protokoll infolge des Beitritts Rumäniens und Bulgariens stellt der Berichterstatter einen Unterschied im Zeitrahmen fest, obwohl die Schweiz für die EU 10 und die EU 2 insgesamt denselben Übergangszeitraum festgelegt hat.

Dieser Unterschied ergibt sich aus dem unterschiedlichen Datum, ab dem das Protokoll angewendet wird[2], wodurch für Rumänien und Bulgarien mindestens zwei weitere Jahre zu

[1] Die Schweizer Bundesversammlung hat beschlossen, dass das Referendum über die Verlängerung des Abkommens mit den EU 25 vom ersten Referendum betreffend die EU 2 über das Inkrafttreten des Protokolls zu dem Abkommen infolge des Beitritts Rumäniens und Bulgariens zur EU getrennt werden sollte.
[2] Das Protokoll zu dem Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über die Freizügigkeit infolge des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten (EU 10) am 1. Mai 2004 sieht die folgenden Übergangszeiträume vor: einen ersten dreijährigen Übergangszeitraum bis zum 31. Mai 2007, einen zweiten zweijährigen

allen Übergangszeiträumen hinzukommen[1]. Die Ursache hierfür liegt in der uneinheitlichen Festlegung des Anfangs dieser Übergangszeiträume: für die EU 10 wird das Datum ihres Beitritts (der 1. April 2004), für die EU 2 das Datum des Inkrafttretens des Protokolls (beziehungsweise nach dem für Mai 2009 vorgesehenen Schweizer Referendum) herangezogen.

In Anbetracht der sich für Rumänien und Bulgarien ergebenden Verzögerung um zwei Jahre ersucht der Berichterstatter die Kommission, die gebührende Sorgfalt walten zu lassen, um sicherzustellen, dass dieser Prozess beschleunigt wird, und dafür Sorge zu tragen, dass die Schweizer Eidgenossenschaft ihre Ratifizierung nicht verschiebt, damit dieses Protokoll unmittelbar nach dem Abschluss des vorgesehenen Referendums zu dieser Frage in Kraft treten kann.

Aus allen diesen Gründen unterstützt der Berichterstatter das Abkommen und empfiehlt, ihm zuzustimmen.

Übergangszeitraum bis zum 31. Mai 2009 und einen zusätzlichen zweijährigen Übergangszeitraum bis 2011; die besondere Schutzklausel für die Schweiz ist bis 2014 vorgesehen.

[1] Die besondere Schutzklausel für die Schweiz ist für die EU 2 ebenfalls zwei Jahre länger als für die EU 10. Dies rührt daher, dass diese Klausel für die EU 10 bis 2014 vorgesehen ist, beziehungsweise für zwölf Jahre nach dem Inkrafttreten des ursprünglichen Abkommens im Jahr 2002 und folglich für zehn Jahre nach dem Beitritt zur EU bis 2019 für die EU 2. Dies bedeutet für zehn Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Protokolls im Jahr 2009 und folglich für zwölf Jahre nach ihrem Beitritt zur EU.