



Brüssel, den 10.10.2014
C(2014) 7218 final

BERICHT DER KOMMISSION

**zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im
Bereich der Visumpolitik**

Bericht der Kommission zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik

I. Einleitung

a. Geänderter Gegenseitigkeitsmechanismus

In der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001¹ zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen (Anhang I der Verordnung, „Negativliste“), sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Anhang II der Verordnung, „Positivliste“) ist außerdem ein Gegenseitigkeitsmechanismus für Fälle vorgesehen, in denen ein auf der Positivliste stehendes Drittland eine Visumpflicht für die Staatsangehörigen von mindestens einem Mitgliedstaat aufrechterhält oder einführt. Dieser Gegenseitigkeitsmechanismus wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates vom 2. Juni 2005 eingeführt.²

Im letzten siebten Bericht über die Gegenseitigkeit im Rahmen dieses Mechanismus, der am 26. November 2012³ verabschiedet wurde, stellte die Kommission fest, dass im Visumbereich nach wie vor eine sehr begrenzte Anzahl von „Fällen fehlender Gegenseitigkeit“ im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten (USA) und Kanada existiert.

Durch die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 vom 11. Dezember 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates⁴, die am 9. Januar 2014 in Kraft getreten ist, wurde ein geänderter Gegenseitigkeitsmechanismus eingeführt.

Der geänderte Gegenseitigkeitsmechanismus zielt auf eine größere Solidarität unter den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik ab und sieht eine schnellere und effizientere Reaktion für den Fall vor, dass ein auf der Positivliste stehendes Drittland die Visumpflicht für einen oder mehrere Mitgliedstaaten aufrechterhält.

Nach Maßgabe der Bestimmungen des geänderten Mechanismus müssen die Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission bestehende und etwaige neue Fälle einer Visumpflicht, die durch eines der in Anhang II genannten Drittländer auferlegt wird, melden.

Unmittelbar nach Veröffentlichung der Meldungen von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Visumbereich muss die Kommission in Absprache mit dem betroffenen Mitgliedstaat bei dem Drittland Maßnahmen, insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem und kommerziellem Gebiet, zur Wiedereinführung des visumfreien Reiseverkehrs ergreifen. Die Kommission muss das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über solche Maßnahmen informieren.

Spätestens 6 Monate nach Veröffentlichung der Meldungen und dann in regelmäßigen Abständen von höchstens 6 Monaten muss die Kommission entweder einen Durchführungsrechtsakt zur vorübergehenden Aussetzung (bis zu 6 Monate) der

¹ ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1.

² ABl. L 141 vom 4.6. 2005, S. 3.

³ COM(2012) 681 final.

⁴ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 74.

Visumfreiheit für bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands erlassen oder dem in Artikel 4a Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 genannten Ausschuss einen Bericht vorlegen, in dem die Situation bewertet und begründet wird, warum sie gegen die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht entschieden hat. Bei der Prüfung weiterer Maßnahmen muss die Kommission das Ergebnis der von den betroffenen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Sicherstellung des visumfreien Reiseverkehrs mit dem betreffenden Drittland, die von der Kommission in Absprache mit den betroffenen Mitgliedstaaten durchgeführten Schritte und die Konsequenzen der Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für die Außenbeziehungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten mit diesem Drittland in Betracht ziehen.

Wenn das Drittland die Visumpflicht nicht innerhalb von 24 Stunden nach dem Zeitpunkt der Veröffentlichung aufhebt, erlässt die Kommission einen delegierten Rechtsakt über die auf 12 Monate befristete vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige dieses Drittlands.

Die Kommission begrüßt den geänderten Mechanismus, ist aber der Auffassung, dass der Gesetzgeber den Vertrag (Artikel 290 und 291 AEUV) bei der Entscheidung nicht beachtet hat, das Verfahren der delegierten Rechtsakte für die vorübergehende Einführung der Visumpflicht nach 24 Monaten ab Veröffentlichung der Meldungen der Mitgliedstaaten für Staatsangehörige eines Drittlands zu nutzen, das im Visumbereich nach wie vor keine vollständige Gegenseitigkeit im Verhältnis zu allen EU-Mitgliedstaaten garantiert. Aus diesem Grund erhob die Kommission beim Gerichtshof Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013.⁵ Bis zur Entscheidung des Gerichtshofs findet der geänderte Mechanismus weiterhin in vollem Umfang Anwendung.

b. Meldungen von Fällen fehlender Gegenseitigkeit

Nach Maßgabe der Bestimmungen des geänderten Mechanismus mussten die Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission spätestens am 9. Februar 2014 Fälle melden, in denen eine am 9. Januar 2014 bestehende Visumpflicht von einem in Anhang II genannten Drittland aufrechterhalten wird.

Die Kommission erhielt von fünf Mitgliedstaaten Meldungen über solche Fälle: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern. Diese Meldungen bezogen sich auf fünf Drittländer: Australien, Brunei Darussalam, Japan, Kanada und USA.

Die Kommission veröffentlichte im Amtsblatt der Europäischen Union vom 12. April 2014 Informationen über diese Meldungen der Mitgliedstaaten, einschließlich Angaben zum Zeitpunkt der Anwendung der Visumpflicht sowie zu den betroffenen Arten von Reisedokumenten und Visa.⁶

Wie in dieser Veröffentlichung angegeben, hat die Veröffentlichung von Informationen über Meldungen von Mitgliedstaaten durch die Kommission keine automatische Feststellung der Nicht-Gegenseitigkeit im Sinne der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Folge.

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission Folgendes anmerken.

⁵ Rechtssache C-88/14.

⁶ ABl. C 111 vom 12.4.2014, S. 1.

Rumänien hat in seiner Meldung einer von Japan auferlegten Visumpflicht für rumänische Staatsangehörige, die Inhaber provisorischer Reisepässe sind, auch auf die von Japan gewährte vorübergehende Befreiung von der Visumpflicht (bis 31. Dezember 2015) für Inhaber von normalen elektronischen Reisepässen hingewiesen.

Im Rahmen von regelmäßigen Dreiparteientreffen zwischen Rumänien, Japan und der Kommission, die seit 2011 abgehalten werden, wurde auf die Bedenken Japans hinsichtlich der vorübergehenden Befreiung von der Visumpflicht eingegangen, um im Wege der Zusammenarbeit sicherzustellen, dass rumänische Staatsangehörige, wenn auch zeitlich begrenzt, von der Visumfreiheit profitieren können und diese vorübergehende Befreiung schließlich in eine dauerhafte Befreiung umgewandelt wird. Die Kommission hat die Entscheidung Japans vom 19. Dezember 2012 begrüßt, die vorübergehende Befreiung von der Visumpflicht für rumänische Staatsangehörige um weitere drei Jahre bis zum 31. Dezember 2015 zu verlängern. Diese Entscheidung war das Ergebnis der erfolgreichen trilateralen Zusammenarbeit.

Angesichts der Tatsache, dass Japan angegeben hat, dass es für rumänische Staatsangehörige mit biometrischen und nicht biometrischen gewöhnlichen Reisepässen keine Visumpflicht auferlegt, ist die Kommission der Auffassung, dass die vorübergehende Befreiung von der Visumpflicht durch Japan nicht als ein Fall fehlender Gegenseitigkeit im Sinne der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 anzusehen ist und daher nicht im Rahmen des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus weiter verfolgt werden sollte.

Trotzdem unterstützt die Kommission weiterhin Dreiparteientreffen mit Rumänien und Japan, um sicherzustellen, dass die Aufhebung der Visumpflicht für rumänische Staatsangehörige mit normalen Reisepässen auch nach dem 31. Dezember 2015 gilt.

In Bezug auf die Meldung Rumäniens bezüglich der von Japan auferlegten Visumpflicht für Inhaber von rumänischen Reisepässen stellt die Kommission fest, dass bei der Bewertung dieser Situation u. a. in Betracht gezogen werden sollte, dass andere Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige einen provisorischen nicht biometrischen Reisepass besitzen und bei der Ausreise in ein visumfreies Drittland ein Visum benötigen, dies im Rahmen des Gegenseitigkeitsmechanismus nicht gemeldet haben und dass einige Mitgliedstaaten die von Japan ausgestellten provisorischen Reisepässe nicht als gültiges Dokument für die Reise in ihr Hoheitsgebiet anerkennen.

Zypern, das eine von Australien auferlegte Visumpflicht für Inhaber von zyprischen Reisepässen gemeldet hatte, setzte die Kommission anschließend davon in Kenntnis, dass es nicht um ein Problem fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Australien ging, sondern dass sich seine Meldung nur auf das australische eVisitor-System im Allgemeinen bezogen hatte. Zypern bestätigte, dass es seine Meldung in Bezug auf Australien nicht weiter verfolgen wird.

Im Zusammenhang mit solchen Meldungen sei ferner darauf hingewiesen, dass gemäß den Bestimmungen des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus ein Mitgliedstaat, der einen Fall fehlender Gegenseitigkeit gemeldet hat, bei der Kommission beantragen kann, dass die Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands ausgesetzt wird, wenn das Drittland nicht innerhalb von 90 Tagen ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Meldung die Visumpflicht aufgehoben hat. Kein Mitgliedstaat hat einen solchen Antrag bei der Kommission gestellt.

c. Nicht gemeldete Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Visumbereich

Neben den oben genannten Fällen fehlender Gegenseitigkeit, die von den betroffenen Mitgliedstaaten gemeldet und im Rahmen des geänderten Mechanismus untersucht wurden, gingen bei der Kommission Beschwerden von kroatischen Staatsangehörigen über Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu einigen kleinen Karibikländern (Antigua und Barbuda, Barbados, St. Kitts und Nevis) ein.

Den der Kommission vorliegenden Informationen zufolge unterliegen in Antigua und Barbuda sowie St. Kitts und Nevis alle Staatsangehörigen Kroatiens der Visumpflicht, während Barbados Kurzaufenthaltsvisa unterschiedlicher Dauer ausstellt und damit keine Gleichbehandlung gewährt.

Die Kommission wandte sich im Mai 2014 an die Behörden dieser Drittländer und beantragte, die vollständige Gegenseitigkeit im Visumbereich im Anschluss an den Beitritt Kroatiens in die EU am 1. Juli 2013 im Einklang mit den Bestimmungen der zwischen der EU und den betreffenden Drittländern geschlossenen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte sicherzustellen⁷.

Die Behörden von St. Kitts und Nevis teilten der Kommission am 6. Mai 2014 mit, dass die notwendigen Gesetzesänderungen bereits verabschiedet sind und die entsprechenden Informationen nun auf ihrer Website korrekt zur Verfügung stehen.

Barbados, Antigua und Barbuda befassen sich gegenwärtig mit dem Antrag.

II. Neues Verfahren in Bezug auf Drittländer, für die Meldungen bei der Kommission eingingen

a. Allgemeiner Ansatz

Der geänderte Gegenseitigkeitsmechanismus sieht eine schnellere und effizientere Reaktion basierend auf der Notwendigkeit einer verbesserten Solidarität bei der Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik vor. Zu beachten ist allerdings, dass die betreffenden Drittländer eigene nationale Kriterien und Verfahren für die Gewährung der Visumbefreiung anwenden. Die Kommission hat daher in Konsultation mit den betroffenen Mitgliedstaaten einen neuen, dynamischeren und stärker ergebnisorientierten Ansatz vorgeschlagen, der gegenüber den betreffenden Drittländern verfolgt werden soll. Danach sind regelmäßige Dreiparteientreffen zwischen dem Drittland, dem bzw. den betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission (die auf fachlicher und politischer Ebene stattfinden können) vorgesehen. Auf diesen Zusammenkünften sollen der aktuelle Stand erörtert sowie weitere Schritte – u. U. mit einem Zeitplan – festgelegt werden, die sobald wie möglich zur vollständigen Gegenseitigkeit im Visumbereich führen sollen.

Der vorgeschlagene Rahmen ergänzt die bereits bestehenden Foren für den bilateralen Austausch mit einigen dieser Drittländer, in denen die Kommission in der Vergangenheit u. a. die fehlende Gegenseitigkeit im Visumbereich diskutierte und weiterhin diskutieren wird. Er

⁷ ABl. L 169 vom 30.6.2009.

ergänzt ferner die bestehenden bilateralen Kontakte der Mitgliedstaaten mit den betreffenden Drittländern.

All diese Drittländer haben dieser Vorgehensweise zugestimmt.

Wenn ein Drittland eine Visumpflicht für Staatsangehörige von zwei oder mehr Mitgliedstaaten einführt, finden die Dreiparteientreffen in Form von „Plenarsitzungen“ und „mitgliedstaatspezifischen Sitzungen“ statt. In letzteren wird der aktuelle Stand für jeden Mitgliedstaat in Bezug auf die Kriterien für die Visumbefreiung des fraglichen Drittlands erörtert.

In den vergangenen Monaten wurde dieses trilaterale Konzept für Japan, Australien, den USA und Kanada eingeführt.

b. Bewertung der Situation je Drittland:

i. Japan

Gemeldet von Rumänien: Visumpflicht für Inhaber von provisorischen Reisepässen

Ein erstes Dreiparteientreffen im Rahmen des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus fand am 9. Juli 2014 zwischen Rumänien, Japan und der Kommission statt. Japan wies darauf hin, dass rumänische Inhaber von provisorischen Reisepässen vor allem deshalb nicht unter die allgemeine vorübergehende Befreiung von der Visumpflicht für rumänische Staatsangehörige fallen, weil nach dem Verständnis Japans provisorische Reisepässe – mit einem geringeren Sicherheitsniveau als normale Reisepässe – grundsätzlich nur in realen Notfällen humanitärer Art und in Härtefällen ausgestellt werden sollten. Dies ist hier jedoch nicht der Fall, da Rumänien nach den Japan vorliegenden Informationen 2010 mehr als 300 000 provisorische Reisepässe ausgestellt hat. Japan gab ferner an, dass die Fälschungssicherheit von Reisedokumenten eines der Kriterien bei der Entscheidung über die Gewährung einer Befreiung von der Visumpflicht sei. Rumänien erläuterte, in welchen Notfällen provisorische Reisepässe ausgestellt werden, und legte Japan und der Kommission Muster seiner beiden Arten von provisorischen Reisepässen vor, wobei Rumänien betonte, dass diese genauso fälschungssicher wie die von anderen Mitgliedstaaten ausgestellten vorläufigen Reisepässe seien.

Bei dieser Zusammenkunft hat sich gezeigt, dass zusätzliche und ausführlichere Informationen sowohl von Japan als auch von Rumänien benötigt werden, um die von Japan auferlegte Visumpflicht für rumänische Staatsbürger, die einen nicht biometrischen, provisorischen Reisepass besitzen, zu bewerten. Abschließend wurde vereinbart, dass Informationen, soweit sie vorliegen, ausgetauscht und auch der Kommission vorgelegt werden:

– Japan teilt u. a. Folgendes mit: die genauen Gründe, warum rumänische Inhaber von provisorischen Reisepässen einer Visumpflicht unterliegen, ob und, wenn dem so ist, warum Inhaber von vergleichbaren Dokumenten, die von anderen Mitgliedstaaten ausgestellt werden, von der Visumpflicht befreit sind; statistische Daten über Visumanträge, die von rumänischen Staatsangehörigen mit provisorischem Reisepass gestellt werden, sowie Informationen zu erteilten/abgelehnten Visa;

– Rumänien teilt u. a. Folgendes mit: Angaben zu den Fällen, in denen provisorische Reisepässe ausgestellt werden können, und unter welchen Bedingungen; Informationen über die technischen Unterschiede zwischen den provisorischen Reisepässen, die von Rumänien im Ausland ausgestellt werden, und den in Rumänien ausgestellten provisorischen Reisepässen; statistische Daten über die Ausstellung von provisorischen Reisepässen.

Diese Informationen wurden inzwischen übermittelt und werden gerade geprüft. Die Diskussionen werden im Rahmen des nächsten Dreiparteientreffens auf der Grundlage dieser Informationen fortgesetzt. Bei der Bewertung sollten auch andere Aspekte wie der Umstand berücksichtigt werden, dass einige Mitgliedstaaten die von Japan ausgestellten provisorischen Reisepässe nicht als gültiges Dokument für die Einreise in ihr Hoheitsgebiet anerkennen.

Darüber hinaus wurden von anderen Mitgliedstaaten keine ähnlichen Fälle fehlender Gegenseitigkeit in Bezug auf sonstige Drittländer gemeldet. Bei der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige anderer Länder, einschließlich EU-Mitgliedstaaten, heben einige Drittländer die Visumpflicht nur für Inhaber von biometrischen Reisepässen auf; Inhaber von nicht biometrischen Reisepässen benötigen weiterhin ein Visum. Des Weiteren gilt die von einigen Drittländern angebotene Befreiung von der Visumpflicht für einige Reisezwecke nicht, beispielsweise für Dienstreisen von Beamten.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Staatsangehörigen von Ländern, die auf der Positivliste gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 stehen, grundsätzlich, d. h. unabhängig von der Art ihres Reisedokuments und dem Zweck ihrer Reise, von einer allgemeinen Visumbefreiung profitieren. Für Staatsangehörige bestimmter Drittländer sieht die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 allerdings eine Befreiung von der Visumpflicht nur dann vor, wenn sie im Besitz eines biometrischen Reisepasses sind. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 3 dieser Verordnung bei bestimmten Personengruppen Ausnahmen von der Visumbefreiung vorsehen (z. B. bei Inhabern von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen sowie bei Personen, die während ihres Aufenthalts einer Erwerbstätigkeit nachgehen).

ii. Australien

Gemeldet von: Bulgarien, Rumänien

Bulgarien und Rumänien haben eine von Australien auferlegte allgemeine Visumpflicht ohne Angabe der betroffenen Visumart(en) gemeldet. Rumänien gab in seiner Meldung an, dass trotz der seit 27. Oktober 2008 möglichen Nutzung des eVisitor-Systems Anträge von rumänischen Staatsangehörigen manuell bearbeitet werden, wobei die im Rahmen des „Autogrant“-Verfahrens erteilten Visa zwischen 20,5 % (1. Quartal 2013) und 27,2 % (3. Quartal 2013) ausmachen.

Die Kommission muss jetzt bewerten, ob bulgarische und rumänische Staatsangehörige im Rahmen des eVisitor-Systems anders behandelt werden als Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten und ob die Bedingungen und Verfahren des eVisitor-Systems im Allgemeinen und die manuelle Bearbeitung – hauptsächlich von Anträgen, die von Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens gestellt werden – im Besonderen als den Schengen-Visaverfahren gleichwertig angesehen werden könnten.

- Das eVisitor-System

Das eVisitor-System (d. h. eine Genehmigung der Einreise als Tourist oder als Geschäftsreisender für einen Aufenthalt bis zu 3 Monaten innerhalb eines 12-Monats-Zeitraums) wurde 2008 von Australien eingeführt, um eine Gleichbehandlung der EU-Bürger sicherzustellen. Das eVisitor-System gilt somit für alle EU-Bürger. Die durchschnittliche Visumerteilungsquote des eVisitor-Systems ist sehr hoch (99 %⁸). Eine große Mehrheit (mehr als 80 %) der Anträge werden über das System der erleichterten Erteilung („autogrant“) bearbeitet, d. h. durch ein automatisiertes Verfahren, bei dem der elektronische eVisitor-Antrag auf der Grundlage von Sicherheits- und Einwanderungsbestimmungen geprüft wird. Wenn die automatisierten Prüfungen zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führen, wird das eVisitor-Visum gewöhnlich innerhalb von Minuten erteilt.

⁸ eVisitor-Statistik vom 30.6.2014, die am 15.9.2014 von Australien übermittelt wurde.

Basierend auf einer vorläufigen Analyse und einem Vergleich bestimmter Elemente des Schengen-Visaverfahrens gemäß der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)⁹ mit dem Verfahren der erleichterten Erteilung im Rahmen des eVisitor-Systems lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den beiden Verfahren feststellen. Beispielsweise ist beim Verfahren der erleichterten Erteilung – im Gegensatz zum Schengen-Visaverfahren – ein persönliches Erscheinen (und die biometrische Erfassung) im Konsulat nicht notwendig und es wird keine Visumgebühr erhoben (gilt ebenso für manuell bearbeitete Anträge). Darüber hinaus werden von dem Antragsteller keine Belege z. B. in Bezug auf den Zweck der Reise, Unterkunft und Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verlangt (allerdings können von Antragstellern, deren Anträge manuell bearbeitet werden, zusätzliche Informationen und Belege angefordert werden). Ferner wird das eVisitor-Visum im Allgemeinen innerhalb von Minuten erteilt, während Anträge auf ein Schengen-Visum in der Regel innerhalb von 15 Kalendertagen bewilligt oder abgelehnt werden.

Aus den vorstehenden Ausführungen ist zu schließen, dass das Verfahren der erleichterten Erteilung im Rahmen des eVisitor-Systems nicht als dem Schengen-Visaverfahren gleichwertig angesehen werden sollte.

eVisitor-Anträge, die die automatisierten Prüfungen nicht bestehen, werden zur manuellen Bearbeitung an einen Visumsachbearbeiter weitergeleitet. Anträge von Staatsangehörigen bestimmter Mitgliedstaaten (insbesondere Bulgariens und Rumäniens) werden aufgrund der angegebenen Integritätsbedenken überwiegend manuell bearbeitet (rund 80 % bei den beiden Mitgliedstaaten).

Im Rahmen des ersten Dreiparteientreffens zwischen Bulgarien und Rumänien, Australien und der Kommission, das am 24. Juni 2014 stattfand, bat die Kommission Australien um zusätzliche, aktuelle Informationen in Bezug auf die manuelle Bearbeitung von Anträgen, insbesondere hinsichtlich der Risikoprofile, die bei Anträgen von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen angewandt werden, die Entscheidungsdauer, die zusätzlichen angeforderten Unterlagen und Statistiken über die Anzahl der Fälle, in denen solche Unterlagen angefordert wurden.

Australien legte bereits während des Treffens vom 24. Juni 2014 Informationen vor und reichte am 15. Juli 2014 zusätzliche Informationen in schriftlicher Form nach.

Australien gab an, dass die Risikoprofile auf alle Mitgliedstaaten angewandt werden und nicht auf Bulgarien und Rumänien begrenzt sind. Nach Auffassung Australiens scheinen die für Bulgarien und Rumänien verwendeten Risikoprofile zu greifen, da die Anzahl der Antragsteller, denen die Einreise verweigert wurde, die ihre genehmigte Aufenthaltsdauer überschritten haben oder die nach ihrer Ankunft Schutzansprüche stellten, im Vergleich zu anderen Ländern, die für die gleichen elektronischen Visa in Frage kommen, begrenzt ist. Dennoch hat Australien trotz der relativ hohen Gesamterteilungsquoten für bulgarische und rumänische Staatsangehörige im Rahmen des eVisitor-Systems (81 % bzw. 77 %) mit einer Überprüfung der gegenwärtigen Risikoprofile für Bulgarien und Rumänien begonnen, die voraussichtlich im September 2014 abgeschlossen sein wird.

Australien hat ferner weitere Informationen über die Entscheidungsdauer bei manuell bearbeiteten Anträgen, die zusätzlichen Unterlagen, die von Antragstellern in einigen Fällen angefordert werden können, beispielsweise über die Mittel zur Bestreitung des

⁹ ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

Lebensunterhalts und die Rückkehrwilligkeit, sowie Statistiken über die Anzahl der Fälle, in denen zusätzliche Informationen angefordert wurden, übermittelt.

Diese Informationen werden gegenwärtig von der Kommission darauf hin überprüft, ob die manuelle Bearbeitung von eVisitor-Anträgen als mit dem Schengen-Visaverfahren gleichwertig angesehen werden sollte.

Sie begrüßt die laufende Überprüfung der Risikoprofile für Anträge von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen. Die Kommission erwartet, dass diese Überprüfung zu einer zahlenmäßigen Abnahme der manuell bearbeiteten Anträge von bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen und einer Zunahme der jeweiligen Visumerteilungsquoten im Rahmen des Verfahrens der erleichterten Erteilung führen wird.

- Transitvisumpflicht

In Australien gilt weiterhin eine Transitvisumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens. Eine solche Visumpflicht ist von Bulgarien und Rumänien nicht explizit gemeldet worden, und auch von Kroatien ging keine Meldung bezüglich der von Australien auferlegten Visumpflicht ein. Demgegenüber sind australische Staatsangehörige bei einem Aufenthalt von bis zu 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen im Hinblick auf eine beabsichtigte Durchreise durch das Schengen-Gebiet oder einen beabsichtigten Aufenthalt im Schengen-Gebiet von der Visumpflicht befreit.

Die Kommission und die EU-Delegation in Canberra verfolgen dieses Problem in Konsultation mit den betroffenen Mitgliedstaaten sehr aufmerksam. Nach den Kontakten der Kommission und der bulgarischen und rumänischen Behörden mit den australischen Einwanderungsbehörden im ersten Quartal 2014 haben die australischen Behörden zugesagt, sich dieses Problems anzunehmen, um die Transitvisumpflicht für rumänische, bulgarische und kroatische Staatsangehörige sobald wie möglich aufzuheben. Die Kommission begrüßt diese Zusage.

iii. Kanada

Gemeldet von: Bulgarien, Rumänien

Von den drei Fällen fehlender Gegenseitigkeit zum Zeitpunkt des siebten Berichts über die Gegenseitigkeit ist die Gegenseitigkeit in zwei Fällen, die Bulgarien und Rumänien betreffen, immer noch nicht hergestellt. Kanada hat die Visumpflicht für tschechische Staatsangehörige am 14. November 2013 aufgehoben, was als positive Entwicklung in den Beziehungen zwischen der EU und Kanada zu werten ist. Die Kommission hat diese Entscheidung begrüßt.

Das erste Dreiparteientreffen zwischen Bulgarien und Rumänien, Kanada und der Kommission fand am 29. Juli 2014 statt. Die EU-Seite erläuterte ausführlich den neuen Gegenseitigkeitsmechanismus und dessen Konsequenzen. Die kanadische Seite erklärte erneut das Verfahren und die Bedingungen für die Befreiung von der Visumpflicht (für einen Aufenthalt bis zu sechs Monaten). Die Kommission erkundigte sich nach den möglichen Auswirkungen des Gesetzes über den Schutz des kanadischen Einwanderungssystems („Protecting Canada's Immigration System Act“), das am 15. Dezember 2012 in Kraft trat. Nach diesem Gesetz gelten alle EU-Mitgliedstaaten, außer Bulgarien und Rumänien, als „sichere“ Herkunftsländer (Designated Countries of Origin, DCO), d. h. Länder, deren Staatsangehörige wahrscheinlich kein Asyl beantragen, die Menschenrechte respektieren und

staatlichen Schutz bieten¹⁰. Die Kommission ist der Auffassung, dass die neuen kanadischen Asylvorschriften Kanada die Entscheidung erleichtern dürften, die Visumpflicht in naher Zukunft für bulgarische und rumänische Staatsangehörige aufzuheben. Kanada erläuterte, dass die Aufnahme in die DCO-Liste und in das kanadische Programm für einen visumfreien Reiseverkehr (Visa Waiver Program, VWP) zwei getrennte Verfahren sind (selbst wenn einige Bedingungen in diesen beiden Verfahren identisch sein können). Die Aufnahme in die DCO-Liste ist keine Voraussetzung für die Zulassung für das VWP, könnte den kanadischen Partnern zufolge aber „hilfreich“ sein. Bei einem Land wiederum, aus dem nur wenige Asylanträge kommen, wirkt sich der Umstand, dass es nicht in der DCO-Liste aufgeführt ist, nicht negativ auf die relevanten Qualifikationskriterien für das VWP aus.

Kanada informierte auch über einen Vorschlag vom 12. Juni 2014 zur Einrichtung eines elektronischen Systems zur Erteilung von Reisegenehmigungen (Electronic Travel Authorization, ETA). Dieses System, das der elektronischen Reisegenehmigung (Electronic System For Travel Authorization, ESTA) der USA gleicht und für alle visumfrei Reisenden gelten würde, soll im April 2015 in Betrieb gehen. Es soll Kanada die Aufhebung von Visumpflichten erleichtern, da nach wie vor ein angemessenes Risikomanagement durchgeführt werden kann, was für die fortgesetzte Sicherstellung der Integrität der kanadischen Einwanderungspolitik von wesentlicher Bedeutung ist.

Die kanadische Seite erläuterte, dass es rund 40 Qualifikationskriterien für das VWP gibt. Diese sind in sieben Kategorien unterteilt: sozioökonomische Bedingungen, Einwanderungsaspekte, Integrität der Reisedokumente, Sicherheitsaspekte, Grenzmanagement, Menschenrechtsaspekte und bilaterale Erwägungen.

All diese Kriterien werden von einer für die Visumpolitik zuständigen Gruppe überprüft, die nach Abschluss der Prüfung eine Empfehlung ausspricht. Die Kriterien werden nicht wie eine Checkliste abgehakt, sondern es werden alle Kriterien in Betracht gezogen, analysiert und in der Gesamtentscheidung berücksichtigt. Dieses Verfahren ermöglicht somit ein gewisses Maß an Flexibilität. In einigen Bereichen gibt es messbare Schwellenwerte, in anderen Bereichen nicht. Die kanadische Seite betonte, dass sich für den Moment weder Bulgarien noch Rumänien im Stadium der formalen Überprüfung befinden, da nicht alle Schwellenwerte erreicht sind.

Während der mitgliedstaatspezifischen Sitzungen, die auf bereits erfolgten bilateralen Kontakten aufbauen, fand eine eingehende Erörterung der Kriterien statt, die die größten Herausforderungen für jeden der beiden Mitgliedstaaten darzustellen scheinen.

Das größte Problem für die Befreiung von der Visumpflicht betrifft den Anteil der abgelehnten Visumanträge sowie den prozentualen Anteil der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen. Bei Verstößen gegen die Einwanderungsbestimmungen beträgt die Obergrenze weniger als 3 %, bei abgelehnten Visumanträgen sind es weniger als 4 % (jeweils auf der Grundlage eines Zeitraums von drei Jahren).

Bei Bulgarien liegt die Quote der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen trotz eines stetigen Rückgangs in den letzten Jahren (7,4 % im Jahr 2011, 5,58 % im Jahr 2012 und 4,4 % im Jahr 2013) im Durchschnitt immer noch bei 5,79 % bezogen auf die letzten drei Jahre. Die durchschnittliche Ablehnungsquote beträgt für Bulgarien 15,76 % (13,6 % im Jahr 2011, 18,6 % im Jahr 2012 und 15,1 % im Jahr 2013).

¹⁰ Siehe Siebter Bericht über die Gegenseitigkeit, COM(2012) 681 final vom 26.11.2012.

Bei Rumänien liegt die durchschnittliche Quote der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen bezogen auf die letzten drei Jahre bei 4,54 % (4,41 % im Jahr 2011, 6,51 % im Jahr 2012 und 2,7 % im Jahr 2013), während die durchschnittliche Ablehnungsquote 15 % beträgt (bei einer Zunahme zwischen 2011 (12,95 %) und 2013 (16,14 %)).

Angesichts dieser Zahlen erscheint es unwahrscheinlich, dass beide Mitgliedstaaten die vorgenannten Schwellenwerte in den kommenden zwei Jahren erreichen können. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass diese Schwellenwerte nicht gesetzlich verankert sind, sondern als Ziel in administrativen Anweisungen vorgegeben sind; sie sind ein wichtiger Indikator, stellen aber kein absolutes Kriterium dar. Kanada betonte, dass dies zwar einen gewissen politischen Handlungsspielraum ermöglicht, jedoch nicht, wenn die Differenz zwischen dem Schwellenwert und den Daten für das betreffende Land zu groß ist.

Die von Kanada bereitgestellten Informationen zeigen, dass die Mehrheit der abgelehnten Visumanträge auf Zweifeln am realen Zweck der Reise und an der Rückkehrwilligkeit angesichts der wirtschaftlichen Lage der Antragsteller basiert.

Die Mitgliedstaaten könnten in Informationskampagnen auf die Reisebedingungen für Kanada aufmerksam machen. Kanada sollte überprüfen, ob die auf seiner Website zur Verfügung stehenden Informationen verbessert werden sollten und ob stärker auf bulgarische und rumänische Antragsteller eingegangen werden sollte (z. B. mehr Klarheit über die zu erfüllenden Bedingungen und die vorzulegenden Dokumente).

Sonstige Kriterien, bei denen Kanada Bedenken in Bezug auf Bulgarien und Rumänien zum Ausdruck brachte, betreffen das Korruptionsniveau und die organisierte Kriminalität.

2013 verzeichnete Kanada einen erheblichen Rückgang bei der Zahl der Asylanträge von rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen; dieser Bereich ist daher für Kanada derzeit unproblematisch. Allerdings betonte Kanada, dass beide Mitgliedstaaten an den Push-Faktoren sowie an der Integration von Minderheiten arbeiten müssten, um Missbräuche einer möglichen zukünftigen Visumfreiheit zu vermeiden.

Die kanadischen Beamten brachten ihre Bereitschaft zum Ausdruck, Bulgarien und Rumänien Ende 2014 einen Besuch abzustatten, um diese Angelegenheiten und alle anderen relevanten Fragen, wie beispielsweise die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die Bedingungen für den Erwerb der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigkeit, zu erörtern.

iv. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

Gemeldet von: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern

Die vier Fälle fehlender Gegenseitigkeit, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des siebten Berichts über die Gegenseitigkeit vorlagen (Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern), bestehen weiterhin. Von Kroatien wurde ein fünfter Fall gemeldet.

Das erste Dreiparteientreffen fand am 16. Juli 2014 statt. Die EU-Seite erläuterte ausführlich den neuen Gegenseitigkeitsmechanismus und dessen Konsequenzen. Die US-Seite erinnerte an ihre Verfahren und Bedingungen für den Zugang zum VWP und verwies auf laufende Gesetzgebungsinitiativen, die sich auf die Bedingungen für die Befreiung von der

Visumpflicht auswirken könnten. Die gegenwärtigen Bedingungen beziehen sich auf die Gegenseitigkeit, die Ablehnungsquote bei Visumanträgen, biometrische Reisepässe, Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Rückführung und eine Sicherheitsüberprüfung. Die mitgliedstaatspezifischen Sitzungen vermittelten einen Einblick in die Situation der einzelnen betroffenen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bedingungen für die Visumfreiheit und ihrer diesbezüglichen bilateralen Kontakte zu den USA.

Einige Bedingungen werden von allen betroffenen Mitgliedstaaten erfüllt, da sie die einschlägige EU-Gesetzgebung (Visumfreiheit für US-Bürger auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 539/2001; biometrische Reisepässe, die auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 444/2009, ausgestellt werden) anwenden. Auch die operative Zusammenarbeit im Bereich der Rückführung gibt aus der Sicht der USA anscheinend nicht zu Bedenken Anlass, da die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen im Rahmen des völkerrechtlichen (Gewohnheits-)Rechts über die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger nachkommen.

Bei der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung stellt sich die Situation, was den geforderten Abschluss des Abkommens über die Prävention und Bekämpfung schwerer Kriminalität (Agreement on „preventing and combating serious crime“ – PCSC) und des Abkommens über Screening-Informationen über Terroristen gemäß der Nationalen Sicherheitsdirektive HSPD-6 (Agreement on „Terrorist screening information in accordance with Homeland Security Presidential Directive-6“ – HSPD-6-Abkommen)) anbelangt, je nach Mitgliedstaat unterschiedlich dar. So hat ein Mitgliedstaat die beiden Abkommen bereits unterzeichnet, während ein anderer Mitgliedstaat noch nicht mit den Verhandlungen begonnen hat. Die Übermittlung von Daten über verlorene und gestohlene Reisepässe an Interpol durch die Mitgliedstaaten ist gewährleistet, allerdings bedarf es bei einem Mitgliedstaat eventuell einer weiteren Klärung in Bezug auf die Häufigkeit der Datenübermittlung.

Bei allen fünf Mitgliedstaaten gibt es Probleme bei der Quote der abgelehnten Visumanträge: Die Ablehnungsquote ist in den USA gesetzlich auf 3 % festgesetzt. Im Haushaltsjahr 2013 betrug die Ablehnungsquote 4 % für Zypern, 5,9 % für Kroatien, 10,8 % für Polen, 11,5 % für Rumänien und 19,9 % für Bulgarien. Da die gegenwärtige US-Gesetzgebung keine Flexibilität bei der Anwendung dieser Bedingung zulässt, sollten sowohl von den fraglichen Mitgliedstaaten als auch von den USA Maßnahmen zur Verringerung dieser Ablehnungsquoten ergriffen werden. Die meisten der Ablehnungsfälle (mehr als 90 %) sind auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Antragsteller nicht überzeugend seinen Willen zur Nutzung des Visums für den angegebenen Zweck nachweisen konnte und das Risiko einer Überschreitung der genehmigten Aufenthaltsdauer oder der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bestand. Die äußerst komplexe Visumpolitik der USA (mit vielen verschiedenen Arten von Visa je nach Reisezweck) kann ebenfalls zur Ablehnung von Visumanträgen führen. Zwar wird die Ablehnungsquote bei Visumanträgen berichtigt, wenn eine Person, deren Antrag abgelehnt wurde, erneut einen Antrag für die korrekte Art von Visum stellt oder vollständige Unterlagen vorlegt und ein Visum erteilt wird, doch gibt es Fälle, in denen kein neuer Visumantrag gestellt wird, da der geplante Besuch einen bestimmten Zweck hatte und das Ereignis bereits stattgefunden hat.

Die Mitgliedstaaten könnten in Informationskampagnen auf die Reisebedingungen für die USA aufmerksam machen. Zur besseren Ausrichtung solcher Kampagnen wurde bei dem Dreiparteientreffen vereinbart, dass die Behörden der Mitgliedstaaten bei dem konsularischen

Dienst der USA in ihren jeweiligen Hauptstädten nachfragen, welche Kategorien von Antragstellern Probleme bereiten könnten und um welche Ablehnungsgründe es sich handelt.

Angesichts der Komplexität ihres Visumsystems ist die US-Seite ihrerseits bereit zu prüfen, wie die den Visumantragstellern in den betroffenen Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen weiter verbessert werden könnten.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass in den letzten Jahren verschiedene von der US-Regierung unterstützte Gesetzgebungsinitiativen in Angriff genommen wurden, um bei der Obergrenze für die Ablehnung von Visumanträgen eine gewisse Flexibilität zu ermöglichen. In der Bewilligungsvorlage des Heimatschutzministeriums (Department of Homeland Security, DHS) wird eine Visumablehnungsquote von 10 % genannt, was eine gewisse Flexibilität unter gewissen Umständen ermöglicht. Allerdings ist der Ausgang dieser Legislativinitiativen noch unklar.

Schließlich ist in Bezug auf die Sicherheitsüberprüfung zu beachten, dass es sich um eine Maßnahme handelt, bei der gewisse Aspekte in dem betroffenen Land, die mit Prozessen und Informationen zusammenhängen, für die die Nachrichtendienste zuständig sind, von US-Experten analysiert und bewertet werden. Diese Überprüfung kann parallel zur Überprüfung der sonstigen VWP-Bedingungen erfolgen.

Während des Dreiparteientreffens hat die Kommission die US-Behörden erneut um Informationen über das Veröffentlichungsdatum der „Final ESTA Rule“ gebeten, damit sie ihre Prüfung, ob das ESTA-System als mit dem Schengen-Visaverfahren gleichwertig angesehen werden kann oder nicht, abschließen kann. Die US-Seite gab an, dass mit der Veröffentlichung in den kommenden Monaten zu rechnen ist.

v. Brunei Darussalam

Gemeldet von: Kroatien

Im Einklang mit der bislang gegenüber der Regierung von Brunei Darussalam verfolgten Strategie, eine Behandlung auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu gewährleisten (was für alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Kroatiens erreicht wurde), kam die Kommission am 12. Juni 2014 mit den Behörden von Brunei zu einem informellen Treffen zusammen, um zu erörtern, wie eine vollständige Gegenseitigkeit im Visumbereich für kroatische Staatsangehörige erreicht werden kann. Die bruneiischen Behörden sagten zu, die Forderung der Kommission in Bezug auf die Gewährung einer gegenseitigen Visumfreiheit für kroatische Staatsangehörige wohlwollend zu prüfen und die Dauer des visumfreien Aufenthalts für Staatsangehörige Liechtensteins zu verlängern. Die Kommission richtete am 10. Juli 2014 einen formellen Antrag an die bruneiischen Behörden, um für kroatische Staatsangehörige einen auf Gegenseitigkeit beruhenden visumfreien Reiseverkehr für Kurzaufenthalte bis zu 90 Tagen zu erwirken. Darüber hinaus forderte die Kommission die bruneiischen Behörden erneut auf, die Visumfreiheit für Staatsangehörige Liechtensteins auf 90 Tage zu verlängern (derzeit nur 14 Tage).

Die Antwort der bruneiischen Behörden steht noch aus.

III. Fazit

Der Gesetzgeber hat einen auf Solidarität basierenden neuen Gegenseitigkeitsmechanismus in der gemeinsamen Visumpolitik geschaffen, mit dem effizienter gewährleistet werden soll, dass Drittländer, deren Staatsangehörige für kurze Aufenthalte visumfrei in das Schengen-Gebiet einreisen dürfen, den Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten visumfreies Reisen anbieten. Die Kommission setzt sich dafür ein, dass die durch den neuen Gegenseitigkeitsmechanismus eröffneten Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden und ein auf vollständiger Gegenseitigkeit beruhender visumfreier Reiseverkehr verwirklicht wird. Dies erfordert eine enge und ergebnisorientierte Zusammenarbeit im Rahmen des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus mit den Mitgliedstaaten und den in Abschnitt II genannten Drittländern.

Auf der Grundlage des neuen Mechanismus hat eine intensive, konstruktive Zusammenarbeit innerhalb des neu geschaffenen trilateralen Rahmens mit allen betroffenen Drittländern begonnen. Die ersten Treffen haben gezeigt, dass es zusätzlicher Klarstellungen und Informationen – durch das Drittland und/oder den betroffenen Mitgliedstaat – zu verschiedenen Aspekten bedarf, bevor über das weitere Vorgehen zur vollständigen Verwirklichung des Gegenseitigkeitsprinzips im Visumbereich entschieden werden kann. Dieser Austausch wird aktiv verfolgt. Die Informationen sollten im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Fortsetzung des trilateralen Konzepts analysiert werden.

Bei bestimmten gemeldeten Fällen sollen die zusätzlichen Informationen der Kommission die Feststellung ermöglichen, ob es sich tatsächlich um Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Sinne des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus handelt, die auf der Grundlage dieses Mechanismus zu behandeln sind.

In Anbetracht des Umstands, dass das gemeinsame Ziel eines auf Gegenseitigkeit beruhenden visumfreien Reiseverkehrs vonseiten der betreffenden Drittländer bestätigt worden ist, des positiven Engagements im Rahmen des trilateralen Konzepts und der Tatsache, dass keiner der betroffenen Mitgliedstaaten bei der Kommission eine Aussetzung der Visumbefreiung für bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer beantragt hat, ist die Kommission der Auffassung, dass eine Aussetzung der Visumbefreiung zum jetzigen Zeitpunkt unangemessen wäre.