



Brüssel, den 22.4.2015
C(2015) 2575 final

Bericht der Kommission

vom 22.4.2015

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

I. Einleitung

In der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001¹ ist für den Fall, dass ein Drittland, für dessen Bürger die Visumpflicht abgeschafft wurde, die Visumpflicht für die Bürger eines oder mehrerer EU-Mitgliedstaaten aufrechterhält oder einführt, ein Gegenseitigkeitsmechanismus festgelegt.

In der Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 wurde ein geänderter Gegenseitigkeitsmechanismus festgelegt. Innerhalb von sechs Monaten nach Veröffentlichung der Meldung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit durch einen Mitgliedstaat und dann in regelmäßigen Abständen von höchstens sechs Monaten muss die Kommission entweder einen Durchführungsrechtsakt zur vorübergehenden Aussetzung (bis zu 6 Monate) der Visumfreiheit für bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands erlassen oder einen Bericht vorlegen, in dem die Situation bewertet und begründet wird, warum sie gegen die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht entschieden hat. Wenn das Drittland die Visumpflicht nicht innerhalb von 24 Monaten nach dem Zeitpunkt der Veröffentlichung aufhebt, ist die Kommission nach der Verordnung verpflichtet, einen delegierten Rechtsakt über die auf 12 Monate befristete vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige dieses Drittlands zu erlassen.

Am 12. April 2014² veröffentlichte die Kommission Meldungen über derartige Fälle, die sie von fünf Mitgliedstaaten erhalten hatte: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern. Diese Meldungen bezogen sich auf fünf Drittländer: Australien, Brunei Darussalam, Japan, Kanada und die Vereinigten Staaten (USA).

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

Die Kommission schlug in Absprache mit den betroffenen Mitgliedstaaten und im Einvernehmen mit den betreffenden Drittländern im Frühjahr 2014 regelmäßige Dreiparteientreffen zwischen dem jeweiligen Drittland, dem bzw. den betroffenen Mitgliedstaat(en) und der Kommission vor. Auf diesen Zusammenkünften sollen der aktuelle Stand erörtert sowie weitere Schritte – u. U. mit einem Zeitplan – festgelegt werden, die so bald wie möglich zur vollständigen Gegenseitigkeit im Visumbereich führen sollen.

Die ersten Dreiparteientreffen mit den betreffenden Drittländern fanden im Juli und August 2014 statt und machten deutlich, dass es zusätzlicher Klarstellungen und Informationen zu verschiedenen Aspekten bedarf. Ferner mussten bei bestimmten gemeldeten Fällen zusätzliche Informationen ausgetauscht werden, damit die Kommission bewerten konnte, 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 sich die betreffenden Drittländer konstruktiv für das gemeinsame Ziel eines auf Gegenseitigkeit beruhenden visumfreien Reiseverkehrs engagieren, und der Tatsache, dass keiner der betroffenen Mitgliedstaaten bei der Kommission eine Aussetzung der Visumbefreiung beantragt hat, war die Kommission der

¹ ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1. In dieser Verordnung sind auch die Drittländer aufgelistet, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, sowie die Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.

² ABl. C 111 vom 12.4.2014, S. 1.

Auffassung, dass eine Aussetzung der Visumbefreiung zum damaligen Zeitpunkt unangemessen wäre. Daher nahm die Kommission am 10. Oktober 2014 einen Bericht zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik³ an.

Vor diesem Hintergrund möchte die Kommission nun die Fortschritte bewerten, die unter Berücksichtigung der Kooperationsbereitschaft der betreffenden Drittländer in den letzten sechs Monaten im Rahmen der Dreiparteientreffen erzielt wurden.

II. Seit der Annahme des *Berichts zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik* getroffene Maßnahmen

a. *Situationsbewertung für die Drittländer, zu denen die Kommission eine oder mehrere Meldungen erhalten hat:*

i. Australien

Gemeldet von: Bulgarien, Rumänien

Bulgarien und Rumänien haben die Möglichkeit der Verwendung des eVisitor-Systems gemeldet und angegeben, dass eine hohe Anzahl von Anträgen ihrer Staatsangehörigen manuell anstatt über das „Autogrant-Verfahren“⁴ bearbeitet werden. Auf der Grundlage der während des ersten Dreiparteientreffens zwischen der Kommission, Australien, Bulgarien und Rumänien am 24. Juni 2014 zur Verfügung gestellten Informationen kam die Kommission zu dem vorläufigen Schluss, dass das Verfahren der erleichterten Erteilung („Autogrant-Verfahren“) im Rahmen des eVisitor-Systems im Prinzip nicht als gleichwertig mit dem Schengen-Visaverfahren gemäß der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)⁵ anzusehen ist. Es wurden mehr Informationen von australischer Seite benötigt, um zu bewerten, ob die manuelle Bearbeitung von eVisitor-Anträgen als mit dem Schengen-Visaverfahren gleichwertig angesehen werden kann.

Obwohl dies nicht offiziell mitgeteilt wurde, gilt in Australien weiterhin eine Transitvisumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens.

Das zweite Dreiparteientreffen fand am 30. Januar 2015 in Brüssel statt, um die Fortschritte zu bewerten und die zusätzlich von Australien über das eVisitor-System übermittelten Informationen zu prüfen.

- Transitvisumpflicht

Australien hob die Transitvisumpflicht für bulgarische Staatsangehörige im Oktober 2014 auf. Sie gilt allerdings weiterhin für Rumänien und Kroatien.

³ C(2014) 7218 final vom 10.10.2014.

⁴ Für eine Beschreibung des eVisitor-Systems siehe C(2014) 7218 final vom 10.10.2014, Seite 7.

⁵ ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

Australien hat die Kommission darüber informiert, dass gemäß seinen Rechtsvorschriften ein Land einen förmlichen Antrag stellen muss, bevor die Aufhebung der Transitvisumpflicht für dieses Land in Betracht gezogen werden kann.

Rumänien hat wiederholt die Aufhebung der Transitvisumpflicht beantragt, und Kroatien hat im November 2014 einen diesbezüglichen Antrag gestellt. Australien sagte zu, diese Anträge so bald wie möglich zu prüfen, betonte jedoch die Notwendigkeit, seine internen Verfahren einhalten zu müssen, um zu einer Entscheidung zu gelangen. Die Kommission erwartet einen raschen Abschluss der Bewertungen durch Australien und stellt fest, dass die Anzahl der für die Staatsangehörigen dieser Mitgliedstaaten ausgestellten Transitvisa gemäß den von Australien vorgelegten Statistiken relativ gering ist (ca. 260 pro Jahr und Land).

- Das eVisitor-System

Australien hat am 15. Juli 2014 zusätzliche Informationen übermittelt. Aufgrund eines vorläufigen Vergleichs einer Reihe von Elementen der beiden Systeme ist die Kommission der Ansicht, dass die manuelle Bearbeitung von eVisitor-Anträgen nicht als mit dem Schengen-Visaverfahren gleichwertig angesehen werden kann. Zum Beispiel muss bei der Beantragung eines Schengen-Visums eine Reihe von Belegen vorgelegt werden, während bei der manuellen Bearbeitung im Rahmen des eVisitor-Systems zusätzliche Informationen nur punktuell verlangt werden. Ferner wird bei der manuellen eVisitor-Bearbeitung keine Visumgebühr erhoben, und ein persönliches Erscheinen im Konsulat ist nicht erforderlich. Dies beweist, dass die manuelle Bearbeitung vom Verfahren der Schengen-Visumbeantragung abweicht.

Ferner hat Australien präzisiert, dass das „Autogrant-Verfahren“ grundsätzlich für alle von EU-Bürgern gestellten eVisitor-Anträge gilt. Im Rahmen des eVisitor-Systems wurde jedoch eine Reihe von Risikoprofilen festgelegt, die auf alle eVisitor-Antragsteller – unabhängig von ihrem Herkunftsland – Anwendung finden. Entspricht ein Antrag einem bestimmten Risikoprofil oder einer Kombination von Risikoprofilen, wird er automatisch der manuellen Bearbeitung zugewiesen.

Australien überprüft diese Risikoprofile regelmäßig. Trotz einer Ende 2014 abgeschlossenen Überprüfung werden die Risikoprofile, die zu einer manuellen Bearbeitung eines hohen Prozentsatzes von Anträgen bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger führen, beibehalten. Dies liegt hauptsächlich an den bei den Risikoprofilen zugrunde gelegten Kriterien betreffend die organisierte Kriminalität und Identitätsbetrug. In diesem Zusammenhang fordert die Kommission die Behörden dieser Mitgliedstaaten und Australiens nachdrücklich dazu auf, so bald wie möglich Wege der Zusammenarbeit zu sondieren (auch im Bereich der Strafverfolgung), damit diese Risiken verringert und die Risikoprofile in der Folge angepasst werden können. Dies wiederum dürfte dazu führen, dass mehr Anträge aus Bulgarien und Rumänien über das „Autogrant-Verfahren“ bearbeitet werden. Eine Möglichkeit der Zusammenarbeit wäre die Einrichtung regelmäßiger bilateraler konsularischer Konsultationen nach dem Vorbild bestehender Konsultationen mit anderen Drittländern, mit denen die Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit erörtert wird. Ferner könnten Informationsmaßnahmen zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen in Australien in Betracht gezogen werden.

In Anbetracht der Tatsache, dass auch andere Mitgliedstaaten relativ hohe Quoten manueller Bearbeitung im Rahmen des eVisitor-Systems aufweisen (dies der Kommission jedoch nicht gemeldet haben), wird die Kommission die Durchführung der manuellen Bearbeitung weiterhin genau beobachten, um eine endgültige Bewertung vorzunehmen. Die Kommission

hat Australien gebeten, weiterhin Statistiken zu den „Autogrant“-Quoten für bulgarische und rumänische Staatsbürger zu übermitteln, um die Situation beurteilen zu können; gleichzeitig soll jedoch Australiens Ersuchen um eine eingeschränkte Veröffentlichung dieser Statistiken berücksichtigt werden.

ii. Brunei Darussalam

Gemeldet von: Kroatien

Zwei Fälle fehlender Gegenseitigkeit mit Brunei Darussalam wurden im Bericht der Kommission von Oktober 2014 angeführt, nämlich die Visumpflicht für kroatische Staatsangehörige und die Beschränkung des visumfreien Aufenthalts auf höchstens 14 Tage für Staatsangehörige Liechtensteins.

Die Kommission steht weiterhin in regelmäßigem informellem Kontakt mit den bruneiischen Behörden.

Mit Schreiben vom 11. Februar 2015 antworteten die bruneiischen Behörden auf die Anfrage der Kommission vom 26. November 2012, dass der visumfreie Aufenthalt für Inhaber von liechtensteinischen gewöhnlichen Reisepässen, Diplomatenpässen und amtlichen Pässen nun bis zu 90 Tage beträgt.

Die bruneiischen Behörden prüfen derzeit den förmlichen Antrag der Kommission vom 10. Juli 2014, eine auf Gegenseitigkeit beruhende Visumfreiheit von bis zu 90 Tagen für kroatische Staatsangehörige zu gewährleisten.

Unter Berücksichtigung der internen Verfahren, die zur Annahme einer positiven Entscheidung in dieser Hinsicht von bruneiischer Seite einzuhalten sind, wird die Kommission die bruneiischen Behörden weiterhin zu einer raschen Lösung drängen.

iii. Kanada

Gemeldet von: Bulgarien, Rumänien

Das erste Dreiparteientreffen zwischen der Kommission, Kanada und den beiden Mitgliedstaaten fand am 29. Juli 2014 statt. Ein zweites derartiges Treffen fand am 14. Januar 2015 in Brüssel statt, um insbesondere die seit dem ersten Treffen von allen Seiten getroffenen Maßnahmen und die erzielten Fortschritte zu prüfen.

Es wurde festgestellt, dass nach dem ersten Dreiparteientreffen ein intensiver bilateraler Austausch sowohl in den Hauptstädten der beiden Mitgliedstaaten als auch in Ottawa stattgefunden hatte. Als Zeichen des Engagements aller Seiten, die Angelegenheit voranzubringen, besuchte eine hochrangige kanadische Delegation im Februar 2015 Sofia und Bukarest. Diese Besuche können jedoch nicht als offizielle abschließende Überprüfung im Rahmen der kanadischen Visumpolitik angesehen werden. Sie stellen vielmehr einen Dialog dar, der eine genaue Erörterung mehrerer wichtiger Punkte ermöglicht. Die Kommission hat anlässlich der gemeinsamen Konsultationen über Migration am 6. Februar 2015 in Brüssel mit hochrangigen kanadischen Beamten ebenfalls über Visaangelegenheiten gesprochen.

In den letzten sechs Monaten hat es bedeutende Fortschritte gegeben. Zum Beispiel ist Rumänien jetzt als „sicheres“ Herkunftsland (Designated Country of Origin, DCO) eingestuft, womit im Rahmen des kanadischen Systems offiziell anerkannt wird, dass aus diesem Land

keine Flüchtlinge kommen. Damit ist Bulgarien der einzige EU-Mitgliedstaat, der sich nicht auf der kanadischen DCO-Liste befindet. Gemäß den von Kanada während des zweiten Dreiparteientreffens gegebenen Erklärungen kann die Aufnahme Bulgariens in diese Liste nicht erwogen werden, solange bestimmte prozentuale Schwellenwerte im Zusammenhang mit der Anerkennung von Asylanträgen nicht erfüllt sind. Kanada betonte, dass die Aufnahme in die DCO-Liste und das Verfahren im Rahmen der kanadischen Politik für visumfreies Reisen zwei getrennte Verfahren sind und dass ein Land folglich in den Genuss einer Visumbefreiung kommen könne, ohne auf der DCO-Liste zu stehen. Eine weitere wichtige Entwicklung war der Start eines „Business-Express-Programms“ für bulgarische und rumänische Staatsangehörige im Oktober 2014, das nur für diese beiden Länder gilt und Geschäftsreisen nach Kanada erleichtern soll.

Zu den für Kanada noch immer problematischen Schlüsselkriterien im Rahmen der Visumpolitik zählt der Umstand, dass laut den von Kanada vorgelegten neuen Statistiken für die ersten sechs Monate des Jahres 2014 sowohl die Ablehnungsraten für Visa als auch die Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen bei beiden Ländern leicht zugenommen haben. Eine Ablehnungsrate von 16 % und ein Anteil der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen von 7,8 % bei bulgarischen Staatsangehörigen (gegenüber 15,1 % und 4,4 % im Jahr 2013) sowie Raten von 13,8 % und 4,6 % bei rumänischen Staatsangehörigen (gegenüber 16,1 % und 2,7 % im Jahr 2013) machen es schwierig, den geforderten Durchschnitt von unter 4 % über drei Jahre bei den Ablehnungsraten und von unter 3 % beim Anteil der Verstöße gegen die Einwanderungsbedingungen zu erreichen. Da diese Prozentsätze für alle Seiten sehr besorgniserregend sind, wurden schwerpunktmäßig mögliche Informationskampagnen erörtert, die zu ihrer Verringerung beitragen könnten. Rumänien, Bulgarien und auch die Kommission haben Beispiele erfolgreicher Kampagnen präsentiert, die im Hinblick auf andere Drittländer gestartet wurden. Trotz seiner ursprünglichen Skepsis gegenüber solchen Kampagnen ist Kanada bereit, sich genauer mit dieser Möglichkeit zu befassen. Im Hinblick auf die Bekämpfung der Korruption, die von Kanada ebenfalls als Problempunkt angesehen wird und eines der Bewertungskriterien im Rahmen der kanadischen Visumpolitik darstellt, erkennt Kanada an, dass beide Länder Fortschritte zu verzeichnen haben und erwähnt die diesbezüglichen Erklärungen des neu gewählten rumänischen Präsidenten und des neuen bulgarischen Ministerpräsidenten und Justizministers.

Was die Einführung eines Systems zur Erteilung von elektronischen Reisebewilligungen (Electronic Travel Authorization, eTA) betrifft, das für alle von der Visumpflicht befreiten Reisenden gelten soll, so wird erwartet, dass solche Reisebewilligungen 2015 beantragt werden können; allerdings wird das System erst ab 2016 verpflichtend.

iv. Japan

Gemeldet von Rumänien: Visumpflicht für Inhaber von provisorischen Reisepässen

Ein zweites Dreiparteientreffen zwischen der Kommission, Japan und Rumänien fand am 5. Februar 2015 in Brüssel statt.

Nach dem ersten Dreiparteientreffen war eine Liste mit Fragen und Ersuchen um zusätzliche Informationen sowohl an Japan als auch an Rumänien gesandt worden. In den Gesprächen vom 5. Februar 2015 wurden die Ergebnisse des Informationsaustausches sowie die möglichen Auswirkungen dieser Informationen auf die Visumpflicht für Inhaber von

provisorischen rumänischen Reisepässen erörtert. Die Diskussion ergab, dass die japanische Seite die Gründe für die große Anzahl an provisorischen Reisepässen noch immer hinterfragte, obwohl die rumänische Seite Japan die notwendigen technischen Informationen im Zusammenhang mit den provisorischen rumänischen Reisepässen (Gesetzestext, Muster, Statistiken) übermittelt hatte. Teilweise liegt diese Haltung offenbar in einem anderen Verständnis des Begriffs „provisorischer Reisepass“ auf japanischer Seite begründet: Diese Pässe werden nur im Notfall im Ausland und unter sehr strengen Bedingungen ausgestellt. Die japanischen Behörden erteilen daher jährlich nur sehr wenige solcher Pässe. Dagegen hatten Rumänien und die Kommission großes Interesse daran herauszufinden, warum diese Kategorie rumänischer Staatsangehöriger (im Vergleich zu Inhabern gewöhnlicher Reisepässe) für die japanischen Behörden ein Problem darstellt. Die japanische Seite konnte keinerlei Statistiken vorlegen, in denen nach Inhabern provisorischer und gewöhnlicher rumänischer Reisepässe unterschieden wird, um ihre Risikobewertung zu untermauern; diese Statistiken werden entweder von den japanischen Behörden nicht erhoben oder können aus Sicherheitsgründen nicht veröffentlicht werden. Es wurde vereinbart, weitere Informationen auszutauschen, die zu einem besseren Verständnis der verschiedenen Ansätze Rumäniens und Japans im Zusammenhang mit provisorischen und Notfall-Reisedokumenten führen sollen und Japan dazu bringen könnten, die rumänischen Rechtsvorschriften und ihre Durchführung unabhängig von seinen eigenen Rechtsvorschriften zu bewerten. Es wurde ferner vereinbart, dass Japan soweit möglich weitere Daten und Statistiken vorlegen wird, die zur Bewertung des potenziellen Risikos, das von Inhabern provisorischer rumänischer Reisepässe für Japan ausgeht, beitragen können.

Trotz des erzielten Fortschritts in den mit beiden Ländern geführten Gesprächen muss die im Bericht der Kommission vom Oktober 2014⁶ gestellte Frage, ob die Situation betreffend die Inhaber provisorischer rumänischer Reisepässe in den Geltungsbereich des Gegenseitigkeitsmechanismus fällt, noch geklärt werden.

v. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

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

Während des zweiten Dreiparteientreffens am 13. Januar 2015 wurden die seit dem ersten Treffen im Juli 2014 erzielten Fortschritte im Hinblick auf die in den amerikanischen Rechtsvorschriften festgelegten Bedingungen für die Visumfreiheit für jeden betroffenen Mitgliedstaat erörtert: Gegenseitigkeit, Ablehnungsrate für Visa, biometrische Reisepässe, Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und Rückführung und Sicherheitsüberprüfung.

Um die Ablehnungsraten für Visa zu verringern, wurde beim ersten Treffen vorgeschlagen, die Mitgliedstaaten könnten in Zusammenarbeit mit den konsularischen Diensten der USA in ihren jeweiligen Hauptstädten Informationskampagnen zu den Reisebedingungen für die USA initiieren. In diesem Rahmen könnten Informationen zu den Kategorien von Antragstellern, die Probleme bereiten könnten, und zu den Ablehnungsgründen bereitgestellt werden. Zusätzlich könnte die US-Seite angesichts der Komplexität ihres Visumsystems ihrerseits prüfen, wie die den Visumantragstellern in den betroffenen Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen weiter verbessert werden könnten.

⁶ Siehe C(2014) 7218 final vom 10.10.2014, Seiten 6 und 7.

Die Daten zu den Ablehnungsraten zeigen für vier der fünf betroffenen Mitgliedstaaten für 2014 bedeutende Verbesserungen im Vergleich zu 2013: Zypern 3,5 % (früher 4 %), Polen 6,4 % (10,8 %), Bulgarien 15,2 % (19,9 %) und Rumänien 9,8 % (11,5 %). Für Kroatien ist die Rate leicht angestiegen: von 5,9 % auf 6,1 %. Dies bedeutet, dass zwar keiner der betroffenen Mitgliedstaaten die rechtlich vorgeschriebene Schwelle von 3 % erreicht, einer von ihnen jedoch sehr nahe an diesem Ziel ist.

Dass die Ablehnungsraten zurückgegangen sind, ist auf eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und den konsularischen Diensten der USA in ihren jeweiligen Hauptstädten zurückzuführen. Dank der von diesen Diensten bereitgestellten verbesserten Visainformationen wurden erfolgreiche Informationsmaßnahmen gestartet, z. B. ein Programm mit Visainformationen und Unterstützung für Geschäftsreisende, Interviews in der Presse und Videos auf YouTube zur Vorbereitung auf ein Visum-Gespräch. Diese Maßnahmen dürften zu einem weiteren Rückgang der Ablehnungsraten führen, da die Antragsteller besser vorbereitet sind.

Die Kommission fordert die betroffenen Mitgliedstaaten und die konsularischen Dienste der USA in den jeweiligen Hauptstädten nachdrücklich zu noch stärkerer Zusammenarbeit auf, um die Kategorien von Antragstellern, die Probleme bereiten, sowie die Ablehnungsgründe ermitteln zu können, sowie zur Einrichtung oder Fortsetzung gezielter Informationskampagnen, die zu einer weiteren Verringerung der Ablehnungsraten führen könnten.

In letzter Zeit wurden verschiedene von der US-Regierung unterstützte Gesetzgebungsinitiativen lanciert, um bei der Obergrenze für die Ablehnung von Visumanträgen eine gewisse Flexibilität zu ermöglichen. Das Ergebnis dieser Initiativen ist unsicher, auch angesichts der Bedrohung durch ausländische Kämpfer und der Attentate von Paris im Januar 2015. Nach den US-Wahlen im Herbst 2014 mussten diese Initiativen dem Kongress neuerlich zur Beratung vorgelegt werden. Im Kongress wurden ferner mehrere Entwürfe zur Verschärfung der Kriterien für das Visa Waiver Program eingebracht, die dem Ministerium für innere Sicherheit (Department of Homeland Security) die Befugnis verleihen, die Teilnahme von Ländern am Visa Waiver Program auszusetzen. Diese Initiativen müssen dem Kongress ebenfalls neuerlich zur Beratung vorgelegt werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die US-Regierung angesichts des Problems der ausländischen Kämpfer neue Maßnahmen zur Verschärfung des für alle am Visa Waiver Programm teilnehmenden Länder geltenden ESTA-Verfahrens eingeführt hat, die seit dem 3. November 2014 gelten. Dieses Verfahren ermöglicht eine Sicherheitsüberprüfung künftiger Antragsteller, um herauszufinden, ob von ihnen eine Sicherheitsbedrohung ausgeht.

Während des zweiten Dreiparteientreffens hat die Kommission die amerikanischen Behörden neuerlich um Informationen zur Veröffentlichung der endgültigen ESTA-Regelung gebeten, um abschließend bewerten zu können, ob das ESTA-System dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht. Die amerikanische Seite gab an, dass die endgültige Regelung die neuen im November 2014 eingeführten Vorschriften berücksichtigen müsse; das Datum der Veröffentlichung ist noch nicht bekannt.

Die Verhandlungen im Zusammenhang mit den beiden geforderten bilateralen Abkommen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung werden von den Mitgliedstaaten weitergeführt, die sie noch nicht abgeschlossen haben. Was den Notenwechsel in Bezug auf die Übermittlung von Daten zu verlorenen oder gestohlenen Reisepässen an Interpol und die

praktische Umsetzung dieses Abkommens betrifft, so haben zwei Mitgliedstaaten das Problem bereits gelöst und ein dritter steht kurz davor.

b. *Bewertung nicht gemeldeter Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern*

Neben den oben genannten Fällen fehlender Gegenseitigkeit, die von den betroffenen Mitgliedstaaten gemeldet und im Rahmen des geänderten Mechanismus untersucht wurden, gibt es immer noch zwei Fälle fehlender Gegenseitigkeit, die kroatische Staatsangehörige und Antigua und Barbuda (allgemeine Visumpflicht) und Barbados (Ungleichbehandlung in Bezug auf die Dauer des visumfreien Aufenthalts) betreffen.

Die Kommission wandte sich im Mai, August und Dezember 2014 an die Behörden dieser Drittländer und beantragte, die vollständige Gegenseitigkeit im Visumbereich im Einklang mit den Bestimmungen der zwischen der EU und den betreffenden Drittländern geschlossenen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht⁷ sicherzustellen.

In der ersten Sitzung des Ausschusses für Gegenseitigkeit bei der Visumbefreiung und Aussetzung der Visumpflicht vom 6. November 2014 wies Kroatien darauf hin, dass seine Staatsangehörigen für die Einreise nach Antigua und Barbuda kein Visum mehr benötigen.

Die Kommission steht in regelmäßigem Kontakt mit den Behörden von Barbados. Zu Jahresbeginn 2015 übermittelte die Kommission der Botschaft von Barbados in Brüssel eine Erläuterung, die eine Reihe von Klarstellungen zur Auslegung und praktischen Anwendung des zwischen der EU und Barbados geschlossenen Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte enthält, insbesondere in Bezug auf seinen Geltungsbereich. Die Kommission hofft, dass diese zusätzlichen Klarstellungen es den Behörden von Barbados ermöglichen werden, kroatischen Staatsangehörigen so bald wie möglich eine Gleichbehandlung in Bezug auf die Dauer des visumfreien Aufenthalts zu gewähren.

III. Fazit

Seit der Annahme des ersten Berichts im Rahmen des geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus im Oktober 2014 wurde die intensive und konstruktive Zusammenarbeit mit allen betroffenen Parteien im trilateralen Rahmen und durch bilaterale Kontakte fortgesetzt. Wie bei den ersten Dreiparteientreffen vereinbart, wurden Informationen ausgetauscht und im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Fortsetzung des trilateralen Konzepts analysiert.

Diese Zusammenarbeit hat zu einer Aufhebung der Transitvisumpflicht für bulgarische Staatsangehörige durch Australien und zur Gewährleistung der Gleichbehandlung in Bezug auf die Dauer des visumfreien Aufenthalts für die Staatsangehörigen Liechtensteins durch Brunei Darussalam geführt. Ferner wurde die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht für alle EU-Bürger durch die Drittländer hergestellt, die im Rahmen des neuen Mechanismus nicht gemeldet wurden, die jedoch auf der Grundlage von Bürgerbeschwerden ermittelt wurden (ausgenommen Barbados).

⁷

ABl. L 169 vom 30.6.2009.

Der trilaterale Rahmen hat auch zu einem fruchtbaren Informationsaustausch mit den betreffenden Drittländern in Bezug auf die Frage geführt, ob es sich bei einem gemeldeten Fall fehlender Gegenseitigkeit tatsächlich um einen solchen Fall im Sinne des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus handelt, der auf der Grundlage dieses Mechanismus zu behandeln ist. In diesem Zusammenhang **kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das Verfahren der „manuellen Bearbeitung“ im Rahmen des australischen eVisitor-Systems im Prinzip nicht als gleichwertig mit dem Schengen-Visaverfahren anzusehen ist und daher nicht unter den Gegenseitigkeitsmechanismus fällt.** Dennoch wird die Kommission die Durchführung des eVisitor-Systems und insbesondere die manuelle Bearbeitung weiterhin genau beobachten.

Mit den restlichen Ländern (Kanada, Japan, den USA und Brunei Darussalam) wurden einige Fortschritte in Bezug auf die Maßnahmen erzielt, die zur Erfüllung der in den Rechts- und/oder Verwaltungsvorschriften der betreffenden Drittländer festgelegten Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht vereinbart wurden. Für Kanada und die USA ist es jedoch eher unwahrscheinlich, dass alle Kriterien, einschließlich der quantitativen Schwellen bei der Ablehnung von Visa und/oder den Verstößen gegen die Einwanderungsbestimmungen, von allen betroffenen Mitgliedstaaten bis zur nächsten Frist (Oktober 2015) eingehalten werden, wenn die Kommission die Fälle fehlender Gegenseitigkeit neuerlich bewerten und entweder eine befristete Maßnahme zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht erlassen oder einen Bericht vorlegen muss. In Bezug auf Japan beabsichtigt die Kommission, vor der nächsten Frist mit dem Parlament und dem Rat zu erörtern, ob das Problem betreffend die Inhaber provisorischer rumänischer Reisepässe in den Geltungsbereich des Gegenseitigkeitsmechanismus fällt.

Die Kommission kann zwar noch nicht sagen, welche Position sie bis zur nächsten Frist in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit einnehmen wird, sie könnte allerdings die Möglichkeit einer „befristeten Maßnahme“ gegenüber einem oder mehreren der betroffenen Drittländer und die Vorlage eines „Berichts“ für andere Drittländer in Betracht ziehen. Aufgrund der erfolgreichen laufenden Zusammenarbeit mit den betroffenen Drittländern und des weiterhin bestehenden Engagements dieser Länder, die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht zu erreichen, das bereits zur Lösung einiger Fälle fehlender Gegenseitigkeit geführt hat, sowie in Anbetracht der Tatsache, dass keiner der betroffenen Mitgliedstaaten bei der Kommission eine Aussetzung der Visumbefreiung für bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen eines der betreffenden Drittländer beantragt hat, **ist die Kommission der Auffassung, dass eine Aussetzung der Visumbefreiung zum jetzigen Zeitpunkt unangemessen wäre.**