



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 30.11.2006
SEK(2006)1551 endgültig/2

DEKLASSIFIZIERTER TEIL

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Moldau über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Rechtsgrundlage für die Beziehungen zwischen der EU und der Republik Moldau ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das am 28. November 1994 unterzeichnet wurde und am 1. Juli 1998 für zunächst 10 Jahre in Kraft trat. Dieses Abkommen schafft die Grundlage für einen regelmäßigen politischen Dialog zwischen den Vertragsparteien, darunter für die jährlichen Tagungen des Kooperationsrats der Minister, die Sitzungen des Kooperationsausschusses der hohen Beamten sowie der Unterausschüsse und Arbeitsgruppen, und für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Republik Moldau bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der Geldwäsche und von Drogen.

Seit Annahme des Aktionsplans EU - Republik Moldau im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP-Aktionsplan) im Februar 2005 ist die Republik Moldau ein ENP-Partnerland. Ziel der ENP ist es einerseits zu verhindern, dass neue Trennlinien zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten entstehen, und andererseits die Stabilität, die Sicherheit und den Wohlstand für alle Betroffenen zu steigern. Mit dem Beitritt Rumäniens zur EU wird die Republik Moldau eine Grenze zur EU erhalten.

Auf der Grundlage des ENP-Aktionsplans wird die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Republik Moldau im justiziellen und innenpolitischen Bereich erheblich ausgebaut werden können. Im Plan sind folgende Bereiche erfasst: Justizreform, Korruptionsbekämpfung, Migration einschließlich Visa, Asyl, Grenzschutz, Bekämpfung der organisierten Kriminalität einschließlich des Menschenhandels, Drogen, Geldwäsche, Finanz- und Wirtschaftskriminalität sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.

In jüngster Zeit fanden im Rahmen des ENP-Aktionsplans verschiedene Zusammenkünfte zwischen der EU und der Republik Moldau statt, beispielsweise am 11. April 2006 die achte Tagung des Kooperationsrats Europäische Union - Republik Moldau und am 19. Oktober 2006 die siebte Tagung des Kooperationsausschusses EU - Republik Moldau. Auf der sechsten Tagung des Unterausschusses EU - Republik Moldau für Angelegenheiten des Zolls, der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, Geldwäsche, Drogen und illegale Einwanderung am 21. September 2006 wurden zwar die erzielten Fortschritte gelobt, wurde die Republik Moldau jedoch aufgefordert, unter anderem Maßnahmen gegen Korruption, für die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz und gegen die organisierte Kriminalität, darunter Menschenhandel und Geldwäsche, zu ergreifen. Die Republik Moldau hat ihrerseits ihre Entschlossenheit bekräftigt, den ENP-Aktionsplan umzusetzen.

Eines der zentralen außenpolitischen Ziele der EU in den Beziehungen zur Republik Moldau ist die Herbeiführung einer tragfähigen Lösung im Transnistrien-Konflikt. Am 2. September 1990 erklärte Transnistrien seine Unabhängigkeit, doch wurde diese von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt. Im den so genannten 5+2-Gesprächen unter Beteiligung der OSZE, der Russischen Föderation, der Ukraine, der EU, der USA und der Republik Moldau und der abtrünnigen Region Transnistrien wird über eine Beilegung des Konflikts verhandelt.

Auf Betreiben der Präsidenten der Republik Moldau und der Ukraine richtete die EU im Dezember 2005 die EU-Mission zur Unterstützung der Grenzbehörden (EUBAM) ein, an der sich die Republik Moldau aktiv beteiligt. Die EUBAM hilft auch bei der Einführung der gemeinsamen moldauisch-ukrainischen Zollregelung. Am 17. September 2006 sprach sich die abtrünnige Region in einem Referendum, das international als rechtswidrig angesehen wird, mit großer Mehrheit für die Unabhängigkeit aus.

Zwischenmenschliche Kontakte und Visumfragen sind für die Republik Moldau wichtige Themen. Die moldauischen Behörden haben sich in diesen Angelegenheiten häufig an die Kommission gewendet und verschiedene Non-Paper über die Entwicklungen im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit vorgelegt.

Bei diesen häufigen Kontakten haben die moldauischen Behörden mit dem Hinweis auf die Abkommen zwischen der EU und Russland und die künftigen Abkommen zwischen der EU und der Ukraine über Visaerleichterungen und die Rückübernahme, die Verhandlungen über solche Abkommen mit den Ländern des westlichen Balkans und den bevorstehenden Beitritt Rumäniens zur EU, infolge dessen 15 Jahre später eine Visumregelung zwischen Rumänien und der Republik Moldau eingeführt wird, das Gefühl einer gewissen Isolation in der Region zum Ausdruck gebracht.

Die Republik Moldau wies ferner auf Schwierigkeiten hin, die moldauische Bürger bei der Beantragung von Schengen-Visa haben, da nur zwei Schengen-Mitgliedstaaten (Deutschland und Frankreich) Konsulate in Chisinau haben. Ist keiner dieser beiden Mitgliedstaaten Hauptreiseziel, so müssen sich die Bürger der Republik Moldau in Nachbarländer begeben, wo es entsprechende Konsulate gibt. Um zu einem Konsulat nach Rumänien reisen und dort ein Schengen-Visum beantragen zu können, werden die Bürger der Republik Moldau ein rumänisches Visum brauchen, wenn Rumänien seine Visumpolitik an die Verordnung Nr. 539/2001¹ angepasst und am 1. Januar 2007 die Visumpflicht für Bürger der Republik Moldau eingeführt haben wird.

Darüber hinaus wiesen die moldauischen Behörden darauf hin, dass einige Bürger bereits jetzt die Staatsangehörigkeit eines anderen Landes, wie z. B. der Russischen Föderation, der Ukraine, Rumäniens und Bulgariens besitzen oder versuchen, diese zu erhalten, da nach moldauischem Recht die doppelte Staatsangehörigkeit erlaubt ist.

Im Zusammenhang mit dem Aktionsplan EU – Republik Moldau im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik fand am 7. Juni 2006 eine Ad-hoc-Fachsitzung mit den moldauischen Behörden über Visaerleichterungen gemäß den Schengen-Bestimmungen statt.

Im **Haager Programm** werden der Rat und die Kommission ersucht, im Hinblick auf die Ausarbeitung eines gemeinsamen Konzepts zu prüfen, "ob es im Kontext der europäischen Rückübernahmepolitik angebracht wäre, fallweise die Erteilung von Kurzaufenthaltsvisa an Drittstaatsangehörige, wenn immer möglich und auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, als Teil einer echten Partnerschaft in den Außenbeziehungen unter Einschluss der Migrationsangelegenheiten zu fördern".

¹ ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 2.

Der JI-Rat vom 24. Juli 2006 forderte die Kommission auf, in den jeweiligen Vorbereitungsgremien des Rates mit den Mitgliedstaaten Gespräche über mögliche Verhandlungen mit der Republik Moldau über ein Visaerleichterungs- und ein Rückübernahmeabkommen zu führen. Die Kommission arbeitete daraufhin ein Non-Paper aus, in dem sie die im gemeinsamen Konzept zur Visaerleichterung definierten grundlegenden Kriterien analysierte, und führte in den jeweiligen Arbeitsgruppen des Rates Gespräche mit den Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse der Gespräche waren positiv.

Mit der vorliegenden Empfehlung an den Rat zur Ermächtigung der Kommission, mit der Republik Moldau Verhandlungen über die Erleichterung der Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa aufzunehmen, setzt die Kommission ihre erklärten Absichten in die Tat um.

1.2. Visumbefreiung für EU-Bürger

Am 8. Juni 2006 verabschiedete das Parlament der Republik Moldau das Gesetz "über die einseitige Befreiung von Bürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Vereinigten Staaten von Amerika, Kanadas, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Japans von der Visumpflicht".

Gemäß Artikel 1 des Gesetzes dürfen Bürger der EU-Mitgliedstaaten, der USA, Kanadas, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Japans ab dem 1. Januar 2007 visumfrei einreisen.

Ein Abkommen mit der Republik Moldau zur Regelung der Rechte und Pflichten für beide Seiten sollte in Erwägung gezogen werden, da die EU derzeit nicht in der Lage ist, Staatsangehörigen der Republik Moldau die visumfreie Einreise und Kurzaufenthalte ohne Visum zu gestatten: In die Republik Moldau einreisende EU-Bürger wären also von der Visumpflicht befreit, während Staatsangehörige der Republik Moldau für die Einreise in den Schengen-Raum ein Visum benötigen würden, auch wenn das künftige Abkommen Erleichterungen bei der Visumerteilung vorsähe. Das Abkommen sollte jedoch auch der Möglichkeit Rechnung tragen, dass die Republik Moldau die Visumpflicht für EU-Bürger wieder einführt. In diesem Fall müssten die Erleichterungen, die Staatsangehörigen der Republik Moldau im Rahmen des Abkommens gewährt werden, auf der Grundlage der Gegenseitigkeit automatisch auch für EU-Bürger gelten.

Vorerst wird die Republik Moldau die Visumpflicht für Bürger Norwegens und Islands nicht ab dem 1. Januar 2007 abschaffen. Da Norwegen und Island jedoch aufgrund des Abkommens vom 18. Mai 1999 über die Assoziierung dieser Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands mit der Gemeinschaft assoziiert sind, vertritt die Kommission den Standpunkt, dass auch die Bürger dieser beiden Staaten von der Visumpflicht befreit werden sollten. Die Kommission hat diese Frage bei informellen Gesprächen mit den moldauischen Behörden bereits angesprochen.

Was Liechtenstein anbelangt, so wird die Kommission diese Frage ebenfalls bei den moldauischen Behörden vorbringen, sobald die Liechtenstein betreffenden Protokolle des Abkommens zwischen der EU, der EG und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Kraft getreten sind.

2. ZWECK UND RECHTSGRUNDLAGE

Die vorliegende Empfehlung wird dem Rat übermittelt, damit dieser die Kommission ermächtigt, mit der Republik Moldau ein Abkommen auszuhandeln, das unmissverständliche und verbindliche Rechte und Pflichten enthält, um bei der Einreise von Staatsangehörigen der Republik Moldau in Schengen-Staaten vereinfachte Verfahren für die Ausstellung von Visa zu gewährleisten. EU-Bürger benötigen ab dem 1. Januar 2007 für die Einreise in die Republik Moldau kein Visum mehr. Sollte die Republik Moldau die Visumpflicht für EU-Bürger später wieder einführen, so würden die in dem Abkommen für Staatsangehörige der Republik Moldau vorgesehenen verbindlichen Rechte und Pflichten auf der Grundlage der Gegenseitigkeit automatisch auch für EU-Bürger gelten.

Das Abkommen betrifft die Ausstellung von Visa für einen höchstens dreimonatigen Aufenthalt, wofür eine Gemeinschaftszuständigkeit besteht. Dieser Bereich fällt unter Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b des Titels IV EG-Vertrag, der die Grundlage für Vorschriften der Gemeinschaft unter anderem über die Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten darstellt.

Gemäß Artikel 10 EGV unterlassen es die Mitgliedstaaten, die durch diese Verhandlungsrichtlinien gebunden sind, auf bilateraler Ebene mit der Republik Moldau über Angelegenheiten zu verhandeln, die unter diese Richtlinien fallen. Wurden bereits entsprechende bilaterale Verhandlungen aufgenommen, so setzen die Mitgliedstaaten diese aus, bis die Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und der Republik Moldau abgeschlossen sind.

Da der vorliegende Vorschlag auf dem Schengen-Besitzstand im Bereich der Visumpolitik aufbaut, kommt gemäß den Protokollen über die Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks die "variable Geometrie" zur Anwendung. Auch sollten die Position Norwegens und Islands, die am Schengen-Besitzstand assoziiert sind, und die künftige Assoziierung der Schweiz und Liechtensteins bei der Entwicklung des Besitzstands berücksichtigt werden.

Die Gemeinschaft ist nicht befugt, ein Abkommen mit der Republik Moldau über die Erleichterung der Ausstellung von Kurzaufenthaltsvisa zu schließen, das für die vorgenannten Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten verbindlich wäre. Um jedoch gegenüber der Republik Moldau einen gemeinsamen Ansatz bei der Erleichterung der Visaerteilung für Kurzaufenthalte zu gewährleisten, der alle Mitgliedstaaten und die bei der Umsetzung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands assoziierten Staaten einschließt, sollte jedoch auch in diesem Fall in gemeinsamen Erklärungen zum Ausdruck gebracht werden, dass vergleichbare Visaerleichterungsvereinbarungen zwischen der Republik Moldau und den einzelnen vorgenannten Mitgliedstaaten und assoziierten bzw. künftig assoziierten Staaten wünschenswert wären.

3. ANWENDBARKEIT AUF DIE MITGLIEDSTAATEN, DIE DEN SCHENGEN-BESITZSTAND NICHT IN VOLLEM UMFANG ANWENDEN

Die Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind, stellen noch keine Schengen-Visa aus. Bis zur Annahme des Ratsbeschlusses nach Artikel 3 Absatz 2 der Beitrittsakte werden alle neuen Mitgliedstaaten nationale Visa ausstellen, die nur für ihr Hoheitsgebiet gelten.

Doch auch wenn die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über die Ausstellung einheitlicher Visa von den neuen Mitgliedstaaten bis zur Annahme des Ratsbeschlusses nicht angewandt werden, sind sie für diese seit dem Tag ihres Beitritts bindend.

Die Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind, sind daher seit ihrem Beitritt am Erlass sämtlicher Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands durch den Rat und das Europäische Parlament beteiligt. Dies gilt auch für jene Bestimmungen, die gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Beitrittsakte nur nach einem entsprechenden Beschluss des Rates in vollem Umfang anzuwenden sind.

Die Tatsache, dass die Gemeinschaft in den unter das geplante Visaerleichterungsabkommen fallenden Bereichen über interne Regelungen verfügt, die auch für die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten verbindlich sind, bedeutet außerdem, dass sie ihre entsprechenden Außenbefugnisse in diesen Bereichen auch mit bindender Wirkung für diese Mitgliedstaaten ausüben kann, selbst wenn deren Behörden während eines Übergangszeitraums nationale Visa mit beschränkter territorialer Gültigkeit ausstellen.

Für Rumänien und Bulgarien würde ab ihrem Beitritt zur EU Gleiches gelten.

4. VERKNÜPFUNG MIT DEM RÜCKÜBERNAHMEABKOMMEN

Nach Ansicht der Kommission sollten bei den Verhandlungen über Visaerleichterungen die Entwicklung des Verhältnisses zwischen der EU und der Republik Moldau sowie deren Zusammenarbeit im Hinblick auf das Ziel einer wirksamen Behandlung von Migrationsfragen gemäß dem Haager Programm berücksichtigt werden.

Nach dem Haager Programm und dem gemeinsamen Konzept zur Visaerleichterung müssen die Verhandlungen über ein Visaerleichterungsabkommen eindeutig mit den Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen verknüpft werden

Daher wird die Einfügung einer Klausel vorgeschlagen, wonach das Abkommen am gleichen Tag in Kraft tritt, an dem auch das Rückübernahmeabkommen in Kraft tritt, das zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Moldau auszuhandeln ist. Analog dazu sollte die Beendigung oder Aussetzung des Rückübernahmeabkommens auch die Beendigung bzw. Aussetzung des gesamten Abkommens über Visaerleichterungen oder von Teilen davon zur Folge haben.

EMPFEHLUNG

In Anbetracht dessen empfiehlt die Kommission dem Rat,

- Sie zu ermächtigen, mit der Republik Moldau Verhandlungen über den Abschluss eines bilateralen Abkommens zur Erleichterung der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt zu führen,
- in Anbetracht der Tatsache, dass die Kommission diese Verhandlungen gemäß dem EG-Vertrag im Namen der Europäischen Gemeinschaft führt, zu ihrer Unterstützung einen Sonderausschuss einzusetzen, und
- die beiliegenden Verhandlungsrichtlinien zu erteilen.