

020166/EU XXIV.GP
Eingelangt am 19/10/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.10.2009
KOM(2009)560 endgültig

**FÜNFTER BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Aufrechterhaltung der Visumpflicht in bestimmten Drittländern unter
Nichtbeachtung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit nach Artikel 1 Absatz 5 der
Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer,
deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums
sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser
Visumpflicht befreit sind, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates
in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus**

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Einleitung | 3 |
| 2. | Fortschritte seit dem vierten Bericht der Kommission über die Gegenseitigkeit | 3 |
| 2.1. | Vollständige Gegenseitigkeit inzwischen hergestellt..... | 4 |
| 2.1.1. | Japan | 4 |
| 2.1.2. | Panama | 4 |
| 2.1.3. | Singapur | 4 |
| 2.2. | Weitere Fortschritte bei der Verwirklichung der Gegenseitigkeit seit dem Bericht vom 23. Juli 2008..... | 5 |
| 2.2.1. | Australien | 5 |
| 2.2.2. | Vereinigte Staaten von Amerika (USA) | 7 |
| 2.3. | Keine Fortschritte bei der Verwirklichung der Gegenseitigkeit seit dem Bericht vom 23. Juli 2008 | 11 |
| 2.3.1. | Brasilien | 11 |
| 2.3.2. | Brunei Darussalam | 12 |
| 2.3.3. | Kanada | 13 |
| 3. | Fazit..... | 14 |

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen („Negativliste“ in Anhang I der Verordnung), sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind („Positivliste“ in Anhang II der Verordnung)¹, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005² des Rates vom 2. Juni 2005, bildet das Kernstück der gemeinsamen Visumpolitik der EU. Nach der Verordnung greift ein Gegenseitigkeitsmechanismus in Fällen, in denen ein Drittland, das auf der Positivliste steht, für Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten die Visumpflicht aufrechterhält oder einführt. Im ersten³, zweiten⁴ und dritten⁵ Bericht wurden der Gegenseitigkeitsmechanismus und die Fälle der Verwehrung der Gegenseitigkeit in den entsprechenden Zeiträumen beschrieben.

Aus den Mitteilungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus geht hervor, dass bis Juni 2005 13 Drittländer (insgesamt 75 Fälle) gemeldet wurden (siehe Anhang 1B des ersten Berichts über die Gegenseitigkeit⁶). Nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Januar 2007 meldeten Bulgarien und Rumänien sieben Drittländer, die dem Grundsatz der Gegenseitigkeit nicht Rechnung getragen hatten.

Aus dem vierten Bericht über die Gegenseitigkeit⁷ von Juli 2008 geht hervor, dass acht Länder der Positivliste immer noch gegen den Grundsatz der Gegenseitigkeit verstießen. Der Bericht, der dem Rat (JI) am 24. Juli 2008 vorgestellt wurde, wurde von den Mitgliedstaaten positiv aufgenommen. Die Mitgliedstaaten waren im Allgemeinen zuversichtlich, dass eine vollständige Gegenseitigkeit erreicht werden kann.

In diesem fünften Bericht legt die Kommission dar, welche Schritte sie seit Juli 2008 unternommen hat. Wie nachfolgend beschrieben, tragen nun drei weitere Drittstaaten dem Grundsatz der Gegenseitigkeit vollständig Rechnung, wohingegen in fünf Drittstaaten noch immer eine Visumpflicht für Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten besteht.

2. FORTSCHRITTE SEIT DEM VIERTEN BERICHT DER KOMMISSION ÜBER DIE GEGENSEITIGKEIT

Nachdem die Kommission dem Rat am 24. Juli 2008 den vierten Bericht vorgelegt hatte, setzte sie ihre Bemühungen fort.

¹ ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1.

² ABl. L 141 vom 4.6.2005, S. 3.

³ KOM(2006) 3 endg.

⁴ KOM(2006) 568 endg.

⁵ KOM(2007) 533 endg.

⁶ KOM(2006) 3 endg., S. 18.

⁷ KOM(2008) 486 endg./2.

2.1. Vollständige Gegenseitigkeit inzwischen hergestellt

2.1.1. Japan

Mitteilung: Rumänien

Mit der Verbalnote Nr. 59/2009 setzte Japan am 23. Juni 2009 Rumänien davon in Kenntnis, dass Staatsangehörige Rumäniens vom 1. September 2009 bis 31. Dezember 2011 von der Visumpflicht befreit sind. Diese vorübergehende Befreiung war jedoch an die Bedingung geknüpft, dass Rumänien zum 1. September 2009 einen Attaché des Ministeriums für Verwaltung und Inneres an die rumänische Botschaft in Japan entsenden und sich an einer Informationskampagne in den Massenmedien beteiligen sollte, um die rumänischen Staatsbürger vor illegalen Auslandsaufenthalten und Menschenhandel zu warnen.

Rumänien hat eine solche Informationskampagne durchgeführt, um seine Staatsangehörigen darüber zu informieren, unter welchen Bedingungen sie ohne Visum nach Japan reisen können. Darüber hinaus hat Rumänien am 18. August 2009 einen Attaché des Ressorts „innere Angelegenheiten“ des Ministeriums für Verwaltung und Inneres nach Tokio entsandt.

Bewertung

Vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit ist nunmehr gegenüber allen Mitgliedstaaten und den mit dem Schengen-Besitzstand assoziierten Ländern (assoziierte Schengen-Länder) erreicht. Da die von Japan beschlossene Regelung nur vorübergehend gilt, wird die Kommission jedoch die Anwendung der Befreiung von der Visumpflicht genau überwachen, um sicherzustellen, dass diese vorübergehende Regelung letztendlich in eine unbefristete umgewandelt wird.

2.1.2. Panama

Mitteilungen: Bulgarien und Rumänien

Am 19. September 2008 setzte Panama die Kommission mit der Verbalnote DGPE/DE/770/08 davon in Kenntnis, dass ab diesem Datum bulgarische und rumänische Staatsbürger für die Einreise nach Panama von der Visumpflicht befreit sind.

Bewertung

Vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit ist nunmehr gegenüber allen Mitgliedstaaten und den assoziierten Schengen-Ländern erreicht.

2.1.3. Singapur

Mitteilungen: Bulgarien und Estland

Singapur hat Staatsbürger aller EU-Mitgliedstaaten von der Visumpflicht befreit. Jedoch ist diese Regelung auf Aufenthalte von 30 Tagen bei der Einreise auf dem Luftweg und auf Aufenthalte von 14 Tagen bei der Einreise auf dem See- oder Landweg beschränkt, wobei die Aufenthaltserlaubnis gemäß der allgemeinen

Regelung über die Befreiung von der Visumpflicht vor Ort zweimal um 30 Tage verlängert werden kann.

Am 23. September 2008 setzte Singapur die Kommission mit der Verbalnote SEB/024/2008 davon in Kenntnis, dass es Staatsbürgern der 27 EU-Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 1. November 2008 automatisch eine auf 90 Tage beschränkte Besuchserlaubnis sowie bei der Ankunft eine auf 90 Tage beschränkte Erlaubnis für einen visumfreien Aufenthalt gewähren werde.

Bewertung

Vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit ist nunmehr gegenüber allen Mitgliedstaaten erreicht.

2.2. Weitere Fortschritte bei der Verwirklichung der Gegenseitigkeit seit dem Bericht vom 23. Juli 2008

2.2.1. Australien

Derzeitige Lage

Australien verpflichtete Staatsbürger aus 14 Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien) sowie isländische und norwegische Staatsbürger, eine elektronische Einreisegenehmigung (ETA) einzuholen.

Die Staatsangehörigen von elf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) benötigten ein elektronisches Touristenvisum (e676). Sie kamen allerdings in den Genuss des Verfahrens der erleichterten Erteilung („autogrant facility“) (nähere Erläuterungen zu eVisa und dem Verfahren der erleichterten Erteilung sind Anhang 2 des ersten Berichts über die Gegenseitigkeit⁸ zu entnehmen).

Am 27. Oktober 2008 führte Australien für alle Mitgliedstaaten, die assoziierten Schengen-Länder sowie einige kleinere europäische Länder (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und Heiliger Stuhl) das eVisitors-System ein. Sie sind die Ersten, die dieses System nutzen können, ganz gleich welchen Status (d.h. ETA oder eVisa) sie vorher hatten.

Schritte mit Blick auf die Verwirklichung der Gegenseitigkeit

Australien hat der Kommission Übersichten über die Anwendung des eVisitor-Systems übermittelt. Die einschlägigen Berichte geben genauen Aufschluss über die Anzahl der gestellten, genehmigten und abgelehnten Anträge sowie über die Bewilligungsquote, wobei die Daten nach Staatsbürgerschaft und dem Prozentsatz der automatisch bearbeiteten Anträge aufgeschlüsselt sind. Am 14. April 2009 wurde der Kommission ein erster Bericht über den Zeitraum vom 27. Oktober 2008 bis 31. März 2009 vorgelegt. Während dieses Zeitraums wurden 159 981 eVisitors-

⁸

KOM(2006) 3 endg.

Anträge bewilligt, 85,02 % davon automatisch. Der Anteil der automatisch bewilligten Anträge bewegt sich zwischen 75,89 % (slowakische Staatsangehörige) und 91,44 % (griechische Staatsangehörige). 641 Anträge wurden abgelehnt, davon 249 Anträge rumänischer Staatsangehöriger. Während dieser ersten Phase stellte Australien bei zwei Mitgliedstaaten eine Reihe von Problemen bezüglich der Anträge fest. Australien informierte diese Mitgliedstaaten hierüber.

Am 26. August 2009 legte Australien einen zweiten Bericht über den Zeitraum vom 27. Oktober 2008 bis 30. Juni 2009 vor. Daraus geht hervor, dass mit dem eVisitors-System 223 324 Anträge genehmigt wurden und der Anteil der nach dem Verfahren der erleichterten Erteilung bewilligten Anträge auf 86,01 % gestiegen ist. Der Anteil der Letzteren bewegt sich zwischen 71,05 % (rumänische Staatsangehörige) und 92,42 % (griechische Staatsangehörige). Die Bewilligungsquote (automatisch und manuell bewilligte Anträge) beläuft sich auf insgesamt 99,2 %. 1 118 Anträge wurden abgelehnt, wobei es sich meist um Anträge rumänischer Staatsbürger handelte (498). Anträge griechischer, luxemburgischer oder maltesischer Staatsangehöriger wurden nicht abgelehnt.

Ferner legte Australien zwei zusätzliche Übersichten für die ersten beiden Quartale 2009 vor. Gemäß der ersten Übersicht (1. Januar bis 31. März 2009) wurden 91 468 Anträge bewilligt, wobei 89,05 % automatisch bewilligte Anträge waren. Der Anteil der automatisch bewilligten Anträge bewegt sich zwischen 77,78 % (luxemburgische Staatsangehörige) und 96,05 % (griechische Staatsangehörige). 474 Anträge wurden abgelehnt, wobei es sich meist um Anträge rumänischer Staatsbürger handelte (197). Anträge estnischer, griechischer, luxemburgischer oder maltesischer Staatsangehöriger wurden nicht abgelehnt.

Vom 1. April bis 30. Juni 2009 (zweite Übersicht) wurden 63 343 Anträge bewilligt, wobei 88,50 % automatisch bewilligte Anträge waren. Der Anteil der automatisch bewilligten Anträge bewegt sich zwischen 70,54 % (slowakische Staatsangehörige) und 95,06 % (griechische Staatsangehörige). 477 Anträge wurden abgelehnt, wobei es sich meist um Anträge rumänischer Staatsbürger handelte (249). Anträge finnischer, griechischer, luxemburgischer, maltesischer und slowenischer Staatsangehöriger wurden nicht abgelehnt.

In ihrem vierten Bericht kündigte die Kommission eine Bewertung des eVisitors-Systems an. Dabei soll beurteilt werden, ob das System dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht, das in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion festgelegt ist. Diese Bewertung, die noch nicht abgeschlossen ist, wird vor Ende 2009 Gegenstand eines gesonderten Dokuments sein.

Bewertung

Dank der Einführung des eVisitors-Systems wurden die Staatsbürger aller Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder gleich behandelt. Aus den beiden Berichten und den beiden Quartalsübersichten geht jedoch hervor, dass trotz einer sehr hohen Quote automatisch bewilligter Anträge ein nicht zu vernachlässigender Teil der Anträge noch manuell bearbeitet wird. Die Kommission wird daher die Anwendung des eVisitors-Systems weiterhin genau überwachen. Erst nach Abschluss der Bewertung des eVisitors-Systems wird sie feststellen können, ob eine vollständige Gegenseitigkeit erreicht ist.

2.2.2. *Vereinigte Staaten von Amerika (USA)*

Derzeitige Lage

Die Visumpflicht gilt nach wie vor für die Staatsangehörigen Bulgariens, Griechenlands, Polens, Rumäniens und Zyperns.

Am 17. November 2008 schlossen sich die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn und die Slowakei dem Programm für visumfreies Reisen (Visa Waiver Program, VWP) an. Seit dem 30. Dezember 2008 nimmt auch Malta am VWP teil.

Schritte mit Blick auf die Verwirklichung der Gegenseitigkeit

Die Kommission wies auf fachlicher und politischer Ebene wiederholt auf die Problematik der fehlenden Gegenseitigkeit hin, insbesondere beim Troikatreffen der Justiz- und Innenminister der EU und USA am 12. Dezember 2008 bzw. 28. April 2009, auf den Tagungen der EU-US-Task Force am 8. Dezember 2008 bzw. 18. Februar 2009 sowie auf den informellen Tagungen hochrangiger EU- und US-Vertreter der Ministerien für Justiz und Inneres im Juli 2008 und Februar bzw. Juli 2009.

Im Rahmen des vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) am 12. März 2008 beschlossenen zweigleisigen Ansatzes hat die Kommission im Namen der Gemeinschaft weitere Gespräche mit den USA geführt. Die Kommission strebt in diesem Zusammenhang eine Abmachung in Form eines Briefwechsels an, in der festgehalten wird, welche in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fallenden rechtlichen Anforderungen der USA für die Aufnahme in das VWP erfüllt werden. Seit Dezember 2008 wurden mit den USA bereits Entwürfe dieses Briefwechsels ausgetauscht und diskutiert, wobei sich die EU und die USA inhaltlich einander annähern. Allerdings bestehen die USA darauf, dass der Briefwechsel einige konkrete Ergebnisse zeigen und darin folglich ein Pilotprojekt für den Informationsaustausch in Aussicht gestellt werden müsse.

Wie im vierten Bericht über die Gegenseitigkeit ausgeführt, wurde seitens der Gemeinschaft eine vorläufige Bewertung des „Interim Final Rule“ durchgeführt. Hiermit sollte festgestellt werden, ob das System zur Erteilung elektronischer Reisebewilligungen („Electronic System of Travel Authorization“ - ESTA) dem Verfahren zur Beantragung von Schengen-Visa, das in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion festgelegt ist, entspricht. Gleichzeitig wurde analysiert, welche Auswirkungen das ESTA auf den Schutz personenbezogener Daten hat⁹. Diesbezüglich kann vorläufig folgender Schluss gezogen werden:

- Derzeit entspricht das ESTA nicht dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa, das in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion festgelegt ist.
- Beim ESTA sind im Zusammenhang mit dem Datenschutz mehrere Probleme aufgetreten. Zu bestimmten grundlegenden Aspekten ist daher eine weitere

⁹ SEK(2008) 2991 endgültig.

Klärung notwendig, die man sich im Rahmen des „Final Rule“ erhofft. Erst danach ist eine umfassende Bewertung des ESTA im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten möglich.

- In Bezug auf HIV-positive Personen, die im Rahmen des VWP in die USA reisen, konnten Fortschritte erzielt werden. Dennoch sind noch einige bereits in die Wege geleitete Maßnahmen zu verabschieden, damit HIV-positive Personen, die im Rahmen des VWP in die USA reisen, nicht weiter diskriminiert werden.

Sobald das „Final Rule“ zum ESTA im Federal Register veröffentlicht ist, wird die Kommission eine endgültige Bewertung vorlegen, die allen etwaigen Änderungen Rechnung trägt. Die US-Regierung hat bekanntgegeben, dass das „Final Rule“ in den nächsten Monaten verabschiedet werden soll.

Im Zusammenhang mit dem ESTA ist insbesondere der 2009 unterbreitete Vorschlag für ein Gesetz zur Förderung des Reiseverkehrs („Travel Promotion Act“, TPA) hervorzuheben. Dieses Gesetz sieht die Gründung einer Nonprofit-Organisation vor, deren Aufgabe es ist, internationale Reisende besser über die US-Einreisebestimmungen zu informieren und Urlaubs-, Geschäfts- und Studienreisen in die USA zu fördern. Darüber hinaus soll der „Immigration and Nationality Act“ (INA, Gesetz über Einwanderung und Staatsbürgerschaft) geändert werden. So soll künftig vom Heimatschutzministerium eine Gebühr für die ESTA-Nutzung erhoben werden. Vorgeschlagen wird eine Gebühr in Höhe von 10 US\$ pro Reisegenehmigung sowie ein Betrag, mit dem die Kosten für die Bereitstellung und Verwaltung des ESTA mindestens in vollem Umfang gedeckt werden können.

In ihren Schreiben vom 18. Juni 2009 an Außenministerin Clinton, Heimatschutzministerin Napolitano und Handelsminister Locke sowie vom 25. Juni 2009 an den Kongress äußerten der tschechische und der schwedische Botschafter sowie der Leiter der Kommissionsdelegation in Washington Bedenken gegenüber der geplanten Gebühr. Bedenken äußerte auch der Generaldirektor für Justiz, Freiheit und Sicherheit in seinem Schreiben an das US-Heimatschutzministerium vom 18. Juni 2009. Der Leiter der Kommissionsdelegation in Washington gab am 25. Juni 2009 eine einschlägige Presseerklärung ab; eine weitere Presseerklärung folgte am 4. September 2009. Am 3. September 2009 unternahm die Kommission einen Vorstoß beim zuständigen Geschäftsträger der US-Vertretung bei der EU, dem bei dieser Gelegenheit ein Vermerk mit den Bedenken der EU übermittelt wurde. Die Gebühr wird als Rückschritt in den gemeinsamen Bemühungen zur Erleichterung der transatlantischen Mobilität eingestuft. Ferner wird durch die Tatsache, dass ausländische Reisende zur Förderung des Tourismus zur Kasse gebeten werden, der Sinn der Angelegenheit ins Gegenteil verkehrt. In ihrer Antwort vom 24. August 2009 stellte Ministerin Napolitano fest, dass sich auch bei Einführung einer ESTA-Gebühr das ESTA-System und die Nichteinwanderungsvisa grundlegend voneinander unterscheiden werden. Ferner wies Frau Napolitano darauf hin, dass in den nächsten Monaten eine Entscheidung zur Abschaffung des Papierformulars I-94W anstehe. Darüber hinaus werde die bisherige Praxis geändert: War es bislang so, dass VWP-Reisende, die zwar nicht die einschlägigen ESTA-Vorgaben, dafür aber alle sonstigen Einreisebestimmungen erfüllten, in die USA reisen durften, so werden künftig ESTA-Bestimmungen zwingend zu erfüllen sein.

Am 9. September 2009 nahm der US-Senat die TPA-Vorlage an. In der Folge äußerten der schwedische und der spanische Botschafter sowie der Leiter der Kommissionsdelegation in Washington in ihren Schreiben vom 23. September 2009 an Mitglieder des US-Repräsentantenhauses erneut Bedenken gegen das Gesetzesvorhaben. Am 7. Oktober 2009 wurde das TPA vom US-Repräsentantenhaus unverändert als Teil einer anderen Gesetzesvorlage verabschiedet. Das US-Gesetzgebungsverfahren ist also weit fortgeschritten, das TPA dürfte somit bald in Kraft treten.

Im Nachgang zur vorläufigen Bewertung sowie in Anbetracht der Tatsache, dass nach dem „Immigration and Nationality Act“ (INA) HIV-positive Personen noch immer nicht im Rahmen des US-VWP reisen dürfen, brachte Vizepräsident Barrot die Angelegenheit im Dezember 2008 beim damaligen Heimatschutzminister Chertoff sowie im März 2009 bei der amtierenden Heimatschutzministerin Napolitano zur Sprache. Da die Angelegenheit in den Zuständigkeitsbereich des US-Gesundheits- und Sozialministeriums (Department of Health and Human Services, DHHS) fällt, wandte sich Vizepräsident Barrot gemeinsam mit Kommissionsmitglied Vassiliou am 12. Mai 2009 in einem Schreiben an Gesundheits- und Sozialministerin Sebelius. Anlässlich ihres USA-Besuchs brachte Frau Vassiliou im Mai 2009 das Thema im DHHS erneut zur Sprache. In ihrer Antwort vom 24. Juli 2009 teilte Ministerin Sebelius mit, dass am 2. Juli 2009 ein Vermerk über einen Gesetzesvorschlag veröffentlicht wurde, demzufolge im Rahmen der ärztlichen Untersuchungen, denen sich bestimmte Ausländer bei ihrer Einreise in die USA zu unterziehen haben, künftig keine Angaben mehr zu einer etwaigen HIV-Infektion gemacht werden müssen. Entfallen künftig die Angaben zur HIV-Infektion, könnten HIV-positive Personen folglich im Rahmen des VWP reisen. Die Sache ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Eine Auflage des „9/11 Act“ war die Einrichtung eines auf biometrische Daten gestützten Systems der Ausreisekontrolle *„mit dem mindestens 97 % der ausländischen Staatsbürger überprüft werden können, die über US-Flughäfen ausreisen.“* Die Heimatschutzministerin sollte den Kongress bis zum 30. Juni 2009 über einschlägige Fortschritte informieren, damit die für visumfreies Reisen zuständige Behörde eine Ablehnungsquote von 10 % zugrunde legen kann. Bislang ist eine derartige Mitteilung seitens der Ministerin jedoch nicht erfolgt, was bedeutet, dass die Ablehnungsquote für Visa im Rahmen des VWP weiterhin 3 % nicht übersteigen darf. Bislang haben die USA 2009 in Atlanta und Denver zwei Pilotprojekte zum System der auf biometrische Daten gestützten Ausreisekontrolle durchgeführt, doch muss dieses System erst noch systematisch eingeführt werden.

Im Zusammenhang mit dem VWP haben die USA ferner neue Bestimmungen für Reisende mit Notpässen bzw. vorläufigen Pässen angekündigt. Ab dem 1. Juli 2009 müssen alle Notpässe/vorläufigen Reisepässe von Personen, die im Rahmen des VWP in die USA reisen möchten, als ePässe ausgestellt sein (mit einem Chip, auf denen ein Foto sowie Daten gespeichert sind). Dafür gibt es insbesondere zwei Gründe: Einerseits verlangen die VWP-Bestimmungen, dass alle Pässe nach dem 26. Oktober 2006 als ePässe ausgestellt werden, eine Ausnahme für vorläufige Pässe/Notpässe ist in keinem anderen Gesetz vorgesehen. Andererseits haben einige Reisende Notpässe wiederholt auch dann verwendet, wenn es sich nicht um einen Notfall handelte. Die Zoll- und Grenzschutzbehörde der Vereinigten Staaten (CBP)

hat die Anweisung, Reisen in echten Notfällen zu genehmigen, sofern die Reisenden die sonstigen gültigen Reisebestimmungen erfüllen.

Am 29. Juni 2009 übermittelten die tschechische Präsidentschaft, die zukünftige schwedische Präsidentschaft und die Kommissionsdelegation in Washington ein gemeinsames Schreiben an David Heyman (Assistant Secretary for Policy) im Heimatschutzministerium. Die USA teilten hierauf mit, dass die Konsulate und Grenzschutzbeamten die Anweisung erhalten hätten, bei Reisenden in Notsituationen nach ihrem Ermessen Ausnahmen von der Regel zu machen und für den Fall, dass solche Reisenden nicht die entsprechenden Vorschriften erfüllten, die Grenzschutzbeamten im Voraus zu informieren.

In Bezug auf bilaterale Abkommen hat Griechenland am 28. Juni 2009 eine Vereinbarung (Memorandum of Understanding, MoU) unterzeichnet, womit sich die Zahl der Mitgliedstaaten, die mit den USA ein Abkommen unterzeichnet haben, somit auf insgesamt acht beläuft. Diese Mitgliedstaaten haben ferner Vereinbarungen über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität sowie Abkommen über den Informationsaustausch über bekannte und mutmaßliche Terroristen unterzeichnet. Neben Bulgarien hat auch Rumänien am 3. November 2008 eine Erklärung über die Zusammenarbeit mit den USA im Bereich der verstärkten bilateralen Sicherheitsmaßnahmen im internationalen Reiseverkehr sowie über die Anforderungen des VWP der USA unterzeichnet.

In ihrem Schreiben vom 31. Dezember 2008 informierten die USA die Mitgliedstaaten, die bereits vor der letzten Aufnahme neuer Mitglieder im Jahr 2008 am VWP teilnahmen, dass sie die Anforderungen des „9/11 Act“ in Bezug auf das VWP erfüllten und eine weitere Zusammenarbeit hinsichtlich einiger Anforderungen dieses Gesetzes erforderlich sei. Gleichzeitig wurden diese Mitgliedstaaten zur Unterzeichnung zweier Vereinbarungen über den Datenaustausch aufgefordert, die bereits mit anderen Mitgliedstaaten (siehe oben) abgeschlossen worden waren. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass bei Ländern, die bereits vor 2008 am VWP teilgenommen hatten, die Unterzeichnung einer Vereinbarung nicht notwendig sei.

Bewertung

Seit dem Bericht vom 23. Juli 2008 sind sieben neue Mitgliedstaaten dem VWP beigetreten. Ferner hatten die USA verlautbart, dass Griechenland dem VWP noch vor Ende dieses Jahres beitreten könne. Dies bedeutet aber, dass die Staatsangehörigen von vier Mitgliedstaaten noch immer nicht ohne Visum in die USA reisen können. Da ferner das auf biometrische Daten gestützte System der Ausreisekontrolle bis zum 30. Juni 2009 noch nicht eingerichtet war, wurde eine Ablehnungsquote für Visa von nur 3 % als Kriterium für die Teilnahme am VWP zugrunde gelegt. Betrachtet man die aktuellen Ablehnungsquoten für Visa der fünf Mitgliedstaaten, die noch nicht am VWP teilnehmen, so bedeutet dies, dass nur Griechenland die 3-%-Schwelle erreicht. Die Kommission wird die Problematik gegenüber den USA zur Sprache bringen, damit sobald wie möglich eine vollständige Gegenseitigkeit erreicht wird.

Was das Vorhaben auf EG-Ebene anbelangt, hofft die Kommission, dass auf dem Troikatreffen der Justiz- und Innenminister der EU und der USA im Oktober 2009

Einvernehmen über den Inhalt des Schriftwechsels erzielt wird. Sie wird diesbezüglich ihre Gespräche mit den USA fortsetzen.

Was die Problematik im Hinblick auf HIV-positive Personen anbelangt, die noch immer nicht im Rahmen des VWP in die USA reisen dürfen, so wurden nach Ansicht der Kommission bedeutende Fortschritte erzielt. Die Kommission wird die vorgeschlagenen gesetzlichen Durchführungsbestimmungen genauestens verfolgen und darauf drängen, dass die US-Regierung das Thema schnell zum Abschluss bringt, damit HIV-positive Personen sobald wie möglich im Rahmen des VWP reisen können.

Was das ESTA anbelangt, hat die Kommission große Bedenken gegenüber der geplanten Gebühr für die ESTA-Nutzung, mit der touristische Reisen in die USA gefördert werden sollen. Die EU hat mehrfach deutlich gemacht, dass die Einführung einer ESTA-Gebühr EU-Bürger mit Reiseziel USA zusätzlich belasten würde und mit der wiederholt versprochenen Förderung der transatlantischen Beziehungen und Zusammenarbeit unvereinbar sei. Ferner hat die Kommission noch nicht abschließend beurteilt, ob das ESTA dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht, da das Final Rule zum ESTA noch nicht veröffentlicht ist. Die Erhebung einer Gebühr, die in den USA weitestgehend der heimischen Wirtschaft zugute käme, wäre gewiss ein zusätzlicher Bewertungsaspekt und würde darauf hinweisen, dass das ESTA einem Visum gleicht.

Letztlich wird darauf hingewiesen, dass nach Angaben des US-Heimatschutzministeriums die ESTA-Anforderungen in nur knapp über 90 % der Fälle eingehalten werden. Das bedeutet, dass die ausnahmslose Durchsetzung der Pflicht zur Einhaltung der ESTA-Vorgaben von einem Tag auf den anderen zu einer vorübergehenden Zunahme der Fälle führen könnte, in denen VWP-Reisenden die Einreise in die Vereinigten Staaten verweigert wird, wenn die amerikanischen Behörden nicht gleichzeitig eine Informationskampagne durchführen und den Grenzschutzbeamten kein Ermessensspielraum gelassen wird.

2.3. Keine Fortschritte bei der Verwirklichung der Gegenseitigkeit seit dem Bericht vom 23. Juli 2008

2.3.1. *Brasilien*

Derzeitige Lage

Die Staatsangehörigen von vier Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Malta und Zypern) benötigen für die Einreise nach Brasilien nach wie vor ein Visum.

Das zwischen Litauen und Brasilien im Jahr 2003 unterzeichnete Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht ist am 13. Januar 2009 in Kraft getreten.

Schritte zur Verwirklichung der Gegenseitigkeit

Am 2. Juli 2008 nahm die Kommission formell Verhandlungen mit Brasilien über ein Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten auf. In der Praxis begannen die Verhandlungen im November und Dezember 2008.

Der EU-Brasilien-Gipfel vom 22. Dezember 2008 in Rio de Janeiro unterstrich erneut die Notwendigkeit eines entsprechenden Abkommens, das auch Bestandteil des Gemeinsamen Aktionsplans ist: „*Rasche Gewährleistung von visafreien Reisen unter vollständiger Achtung der jeweiligen parlamentarischen oder sonstigen innerstaatlichen Verfahren auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, indem anhand der wechselseitigen Vorschläge ein Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten zwischen der EG und Brasilien verhandelt und abgeschlossen wird.*“ Dies wurde von Brasilien bei der Tagung des Gemischten Ausschusses EG-Brasilien vom 7. Juli 2009 bekräftigt.

Am 18. Februar, 8. Mai und 2. Juli 2009 tagte die Kommission mit Brasilien, um eine Kompromisslösung für den Wortlaut des Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht zu finden. Dabei war jedoch kein wesentlicher Fortschritt zu verzeichnen. In einem Schreiben an den brasilianischen Außenminister Amorim vom 31. Juli 2009 hob Vizepräsident Barrot einerseits wiederholt die Notwendigkeit hervor, die Verhandlungen zu dem Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht voranzutreiben und zum Abschluss zu bringen, und wies andererseits darauf hin, dass die Europäische Gemeinschaft bereits ein hohes Maß an Flexibilität bewiesen habe.

Am 26. August 2009 fand zur Vorbereitung der nächsten Verhandlungsrunde eine Videokonferenz zwischen der Kommission und dem brasilianischen Außenministerium statt. Echte Fortschritte in Bezug auf das Abkommen blieben zwar aus, doch verdeutlichten die Kommission und Brasilien ihre Standpunkte zu den wichtigsten noch offenen Punkten, wie z. B. dem Geltungsbereich des Abkommens, der Notwendigkeit eines Gemischten Ausschusses und der Anwendung des Abkommens im Hinblick auf die außereuropäischen Gebiete Frankreichs und der Niederlande.

Vom 29. September bis 1. Oktober 2009 fand in Brasilia eine weitere Verhandlungsrunde zwischen der Kommission und den brasilianischen Behörden statt. Dabei konnten sich die Verhandlungsparteien auf einen Textentwurf zum Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten für Inhaber gewöhnlicher Reispässe einigen.

Bewertung

Die Kommission begrüßt die erzielte Einigung über den Textentwurf zum Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten für Inhaber gewöhnlicher Reispässe. Sie erwartet eine baldige Einigung zu einem entsprechenden Abkommen für Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen. Die Kommission hofft, dass beide Abkommen gemäß ihren internen Verfahren schnellstmöglich von Brasilien unterzeichnet werden können.

2.3.2. Brunei Darussalam

Derzeitige Lage

Alle Mitgliedstaaten kommen in den Genuss einer 30-tägigen Befreiung von der Visumpflicht. Diese Befreiung kann vor Ort zweimal um 30 Tage bis zu einer

Gesamtaufenthaltsdauer ohne Visumpflicht von 90 Tagen verlängert werden. Allerdings kommen US-Staatsangehörige in den Genuss einer Vorzugsregelung für einen Aufenthalt von 90 Tagen, wenn sie in Besitz eines gewöhnlichen maschinenlesbaren Reisepasses sind.

Schritte zur Verwirklichung der Gegenseitigkeit

Die Kommission hat sich mit der Mission von Brunei Darussalam bei der Europäischen Union auf technischer Ebene beraten, um – ähnlich der Regelung für US-Staatsbürger – die Möglichkeiten für eine Befreiung von der Visumpflicht für 90 Tage zu erörtern und dabei vollständige Gegenseitigkeit zu erreichen. In diesem Zusammenhang stellte die Kommission dar, dass alle von den Mitgliedstaaten ausgestellten Reisepässe maschinenlesbar sind und die Mitgliedstaaten seit dem 28. Juni 2009 sogar ePässe mit einem Chip ausstellen, der ein Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke enthält. Die Kommission wies ferner darauf hin, dass mit Singapur und Malaysia – zwei Nachbarstaaten von Brunei Darussalam –, die eine ähnliche Visumpolitik gegenüber EU-Staatsbürgern verfolgten, vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit für Aufenthalte bis zu 90 Tagen erreicht wurde.

Bewertung

Die internen Gespräche auf ministerialer Ebene in Brunei Darussalam über eine mögliche Befreiung von der Visumpflicht für Aufenthalte bis zu 90 Tagen dauern noch an. Die Kommission wird diese Gespräche in Brunei Darussalam sehr genau verfolgen und ihre Beratungen mit den Behörden von Brunei Darussalam fortsetzen, um analog zu der Regelung für US-Bürger eine Vorzugslösung zur Befreiung von der Visumpflicht für Aufenthalte bis zu 90 Tagen zu erzielen.

2.3.3. Kanada

Derzeitige Lage

Die Visumpflicht gilt nach wie vor für die Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens und wurde am 14. Juli 2009 für die Staatsangehörigen der Tschechischen Republik wiedereingeführt. In Bezug auf diese erneute Einführung der Visumpflicht für Staatsangehörige der Tschechischen Republik verweist die Kommission auf ihren separaten Ad-hoc-Bericht vom 19. Oktober 2009¹⁰.

Schritte zur Verwirklichung der Gegenseitigkeit

Die Kommission brachte gegenüber Kanada die Frage der Befreiung von der Visumpflicht für alle EU-Staatsbürger mehrmals zur Sprache, insbesondere auf den EU-Kanada-Gipfeln im Jahr 2008 und 2009. Bei diesen Gelegenheiten wurde bekräftigt, dass Kanada und die EU ihre gemeinsamen Bemühungen fortsetzen werden, damit alle EU-Staatsbürger schnellstmöglich ohne Visum nach Kanada reisen können.

Nach einschlägigen Besuchen vor Ort im April 2008 teilte Kanada im März 2009 Bulgarien und Rumänien die wichtigsten Ergebnisse seiner Überprüfungen mit. Von

¹⁰ KOM(2009) 562 endg.

beiden Mitgliedstaaten wurden aktualisierte Informationen in Bezug auf die Überprüfungsergebnisse übermittelt. Kanada hat beiden Mitgliedstaaten seine Bedenken mitgeteilt und gleichzeitig seine Bereitschaft zur weiteren Zusammenarbeit betont. Beide Mitgliedstaaten sind angehalten, Kanada aktualisierte Informationen zu den problematischen Bereichen zu übermitteln. Außerdem wird Kanada die Bedingungen in Bulgarien und Rumänien weiter im Auge behalten und beobachten, welche Fortschritte hinsichtlich der Erfüllung der Kriterien Kanadas für die Befreiung von der Visumpflicht gemacht wurden.

Bewertung

Die Kommission wird die Gespräche mit Kanada zur schnellstmöglichen Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens fortsetzen.

3. FAZIT

Die Kommission ist der Auffassung, dass der neue Gegenseitigkeitsmechanismus zur Befreiung von der Visumpflicht seit dem letzten Bericht vom 23. Juli 2008 seine Wirksamkeit erneut unter Beweis gestellt hat. Von den acht Drittländern auf der Positivliste, die zum Zeitpunkt des letztjährigen Berichts von Staatsbürgern eines oder mehrerer Mitgliedstaaten Visa verlangten, sind nur noch fünf Drittländer verblieben. Vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht wurde mit Japan, Panama und Singapur erreicht.

Darüber hinaus sind erhebliche Fortschritte in Bezug auf Australien und die USA zu verzeichnen. Im Falle Australiens werden dank der Einführung des eVisitors-Systems die Staatsbürger aller Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder gleich behandelt. Die Kommission wird erst nach abschließender Bewertung des eVisitors-Systems feststellen können, ob eine vollständige Gegenseitigkeit erreicht ist.

Was die USA betrifft, so sind sieben weitere Mitgliedstaaten dem VWP beigetreten. Trotzdem ist die Lage noch lange nicht zufriedenstellend und die Kommission wird ihre Gespräche mit den USA fortsetzen, um die baldige Aufnahme der fünf noch nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten in das VWP herbeizuführen. In Bezug auf das System zur Erteilung elektronischer Reisebewilligungen (ESTA) bedauert die Kommission die Verabschiedung eines Gesetzes, mit dem eine Gebühr für die ESTA-Nutzung eingeführt wird, die der Förderung der Reise- und Tourismusbranche in den USA dient. Diese bei Ausländern erhobene Gebühr wäre ein kontraproduktiver Rückschritt und könnte dazu führen, dass das ESTA dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa gleichkommt. Dies könnte schwerwiegende Konsequenzen für US-Bürger haben, die nach Europa reisen wollen.

Im Hinblick auf Brunei Darussalam wird die Kommission die internen Gespräche in Brunei Darussalam sehr genau verfolgen und ihre Beratungen mit den Behörden von Brunei Darussalam fortsetzen, um für die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten die Befreiung von der Visumpflicht für Aufenthalte bis zu 90 Tagen zu erlangen.

In Bezug auf Brasilien begrüßt die Kommission die erzielte Einigung über den Textentwurf für das Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten für Inhaber gewöhnlicher Reispässe. Sie erwartet eine baldige Einigung zu einem entsprechenden Abkommen für Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen. Die Kommission hofft, dass beide Abkommen gemäß ihren internen Verfahren schnellstmöglich von Brasilien unterzeichnet werden können.

In Bezug auf Kanada wird die Kommission ihre Gespräche zur Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens fortsetzen.

Gemäß Artikel 1 Absatz 5 der Verordnung (EG) 539/2001 des Rates, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates, wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 30. Juni 2010 erneut einen Bericht vorlegen.