

039946/EU XXIV.GP
Eingelangt am 08/11/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.11.2010
KOM(2010) 620 endgültig

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

**Sechster Bericht
über die Aufrechterhaltung der Visumpflicht in bestimmten Drittländern unter
Nichtbeachtung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Fortschritte seit dem fünften Bericht der Kommission über die Gegenseitigkeit.....	4
2.1.	Australien	4
2.2.	Brasilien	5
2.3.	Brunei Darussalam	6
2.4.	Kanada.....	7
2.5.	Japan.....	10
2.6.	Vereinigte Staaten von Amerika (USA)	10
3.	Fazit.....	13

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, 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 einführt².

Aus den ersten vier Berichten³ ging hervor, dass allmählich Fortschritte bei der Lösung der Problematik der fehlenden Gegenseitigkeit erzielt wurden. Aus dem fünften Bericht über die Gegenseitigkeit⁴ vom 19. Oktober 2009 ging hervor, dass nur noch fünf in der Positivliste genannte Drittländer von Staatsbürgern eines oder mehrerer Mitgliedstaaten Visa verlangten.

Zum selben Zeitpunkt nahm die Kommission einen Ad-hoc-Bericht über die Wiedereinführung der Visumpflicht für Bürger der Tschechischen Republik durch Kanada⁵ an. Erstmals seit der Einführung des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus im Visumbereich im Jahr 2005 hatte ein in der Positivliste genanntes Drittland die Visumpflicht für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats wieder eingeführt. Die Kommission zog den Schluss, dass sie die Einführung bzw. Wiedereinführung der Visumpflicht für bestimmte Gruppen kanadischer Staatsangehörige empfehle werde, wenn Kanada nicht Schritte in Richtung auf eine Erleichterung der Formalitäten für tschechische Staatsangehörige mit Reiseziel Kanada unternahme und nicht bis Ende 2009 anhand eines Maßnahmenpfads aufzeige, wie diese Bürger erneut visumfrei nach Kanada einreisen könnten.

Am 23. Oktober 2009 wurden beide Berichte dem Rat „Justiz und Inneres“ vorgelegt. Der Rat forderte die Kommission auf, ihre Bemühungen zur Herstellung der vollständigen Gegenseitigkeit im Falle von Drittländern fortzusetzen, die weiterhin - in Nichtbeachtung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit - eine Visumpflicht vorsähen, darunter insbesondere im Falle Kanadas, indem die Visumfreiheit für tschechische Staatsangehörige wieder hergestellt werde.

In diesem sechsten Bericht über die Gegenseitigkeit wird den Ergebnissen der Bemühungen seit dem 19. Oktober 2009 Rechnung getragen.

¹ ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1.

² Der geltende Gegenseitigkeitsmechanismus im Visumbereich wurde durch Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates vom 2. Juni 2005 eingeführt (ABl. L 141 vom 4.6. 2005, S.3.).

³ KOM(2006) 3 endgültig vom 10.1.2006, KOM(2006) 568 endgültig vom 2.10.2006, KOM(2006) 533 endgültig vom 13.9.2007, KOM(2008) 486 endgültig/2 vom 9.9.2008.

⁴ KOM(2009) 560 endgültig.

⁵ KOM(2009) 562 endgültig.

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

2.1. Australien

Derzeitige Lage

Seit dem 27. Oktober 2008 haben die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder Anspruch auf Benutzung des eVisitor-Systems, ganz gleich welchen Status (d.h. ETA oder eVisa)⁶ sie vorher hatten. „eVisitor“ gestattet Touristen und Geschäftsreisenden pro Einreise einen höchstens dreimonatigen Aufenthalt in Australien und ist ab dem Zeitpunkt der Erteilung zwölf Monate lang gültig.

Bearbeitung der eVisitor-Anträge

Seit der Einführung des eVisitor-Systems hat Australien der Kommission regelmäßig Übersichten über die Anwendung des eVisitor-Systems übermittelt, in denen alle Mitgliedstaaten statistisch erfasst sind. Der dritte Bericht über den Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis 31. Oktober 2009 wurde am 18. Januar 2010 vorgelegt. Während dieses Zeitraums wurden 132 036 eVisitor-Anträge bewilligt, 88,54 % davon auf automatisiertem Wege. Der Anteil der Anträge, die im Verfahren der automatisierten Erteilung (*autogrant*-Anteil) bewilligt werden, beträgt mehr als 82%, wobei auf die Anträge griechischer Staatsangehöriger mit 95,59 % der höchste Satz entfällt; nur bei den von Staatsangehörigen Rumäniens, Bulgariens und der Slowakei gestellten Anträgen ist der *autogrant*-Anteil geringer: 28,99 %, 40,95 % und 69,92 %. Aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Integrität von Antragstellern aus einigen Mitgliedstaaten beschloss Australien, einen größeren Teil der von Staatsangehörigen dieser Staaten gestellten Anträge manuell zu bearbeiten und sie eingehender zu prüfen. 745 Anträge wurden abgelehnt, davon 263 Anträge rumänischer Staatsangehöriger. Außerdem geht aus den Übersichten hervor, dass die durchschnittliche modifizierte Quote der Nichtrückkehrer (*Modified Non-Return Rate*, MNRR⁷) 0,71 % betrug, wobei auf lettische Staatsangehörige mit 5,63 % der höchste Anteil entfiel.

Ferner wurde eine Übersicht des ersten vollständigen Jahres der Anwendung des eVisitor-Systems (27. Oktober 2008 – 31. Oktober 2009) vorgelegt. Während dieses Jahres wurden 358 273 Anträge gestellt, von denen 86,94 % auf automatisiertem Wege bewilligt wurden. 1 863 Anträge wurden abgelehnt, davon 761 Anträge rumänischer Staatsangehöriger. Die durchschnittliche MNRR betrug 0,59 %, wobei auf rumänische Staatsangehörige mit 4,83 % der höchste Anteil entfiel. Nach Angaben Australiens ergaben sich zwar während dieses ersten Jahres keine zusätzlichen Integritätsbedenken, jedoch sei es erforderlich, die Anträge bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger weiterhin genau zu prüfen.

⁶ Anhang 2 des ersten Berichts über die Gegenseitigkeit (KOM(2006) 3 endgültig) enthält nähere Angaben zu „ETA“ und „eVisa“.

⁷ Zur Ermittlung der modifizierten Quote der Nichtrückkehrer (*Modified Non-Return Rate*, MNRR) wird der Prozentsatz der angekommenen Besucher ermittelt, deren ursprüngliches Visum im Berichtszeitraum abließ und die entweder widerrechtlich in Australien blieben, die Australien mit einem abgelaufenen Visum verließen oder die ein Folgevisum beantragten, das nicht einem Visum entsprach, welches als vorteilhaft für Australien galt.

Am 4. April 2010 legte Australien einen vierten Bericht über den Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis 31. Januar 2010 vor. Während dieses Zeitraums wurden 255 178 eVisitor-Anträge bewilligt, 87,69 % davon auf automatisiertem Wege. Auf Rumänien und Bulgarien entfielen mit 25,63 bzw. 36,61 % die niedrigsten Prozentsätze der auf automatisiertem Wege bewilligten Anträge. Auf rumänische Staatsangehörige entfiel mit 6,23 % die höchste MNRR; im Falle bulgarischer Staatsangehöriger betrug sie 3,72 %, während sie sich im Durchschnitt auf 0,75 % belief.

Am 10. Juni 2010 legte Australien einen vierten Bericht über den Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis 30. April 2010 sowie über den Zeitraum vom 1. Juli 2008 bis 30. April 2009 vor. Ein Vergleich dieser beiden Zeiträume ergibt, dass der Anteil der auf automatisiertem Wege bewilligten Anträge von 85,32 auf 87,09 % angestiegen ist. Allerdings ging der Anteil der auf automatisiertem Wege bewilligten Anträge bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger erheblich zurück, nämlich von 87,30 auf 35,38 % bzw. von 78,57 auf 27,94 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Australien aufgrund von Integritätsbedenken einen größeren Teil dieser Anträge manuell bearbeitet. Außerdem bestehen inzwischen nach Angaben Australiens auch Integritätsbedenken in Bezug auf Anträge lettischer Staatsangehöriger.

Die Beurteilung der Frage, ob das eVisitor-System dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht, wird in Kürze abgeschlossen sein; hierüber wird demnächst eine separate Unterlage vorgelegt.

Bewertung

Grundsätzlich ist mit dem eVisitor-System dafür gesorgt, dass die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder gleich behandelt werden. Außerdem ist der durchschnittliche Anteil der Anträge, die im Verfahren der automatisierten Erteilung (*autogrant*-Anteil) bewilligt werden, nach wie vor recht hoch. Jedoch geht aus den Berichten hervor, dass die von Staatsangehörigen einiger Mitgliedstaaten gestellten Anträge aufgrund von Integritätsbedenken Australiens überwiegend manuell bearbeitet werden, um sie eingehender prüfen zu können. Die Kommission wird daher die Bearbeitung der eVisitor-Anträge weiterhin genau verfolgen.

2.2. Brasilien

Derzeitige Lage

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

Schritte zur Verwirklichung der Gegenseitigkeit

In der letzten Verhandlungsrunde in Brasília vom 29. September bis 1. Oktober 2009 wurde der Wortlaut eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Brasilien über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten fertig gestellt und die Verhandlungen wurden abgeschlossen. Die Verhandlungen über ein Abkommen über die Befreiung der Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht wurden am 19. November 2009 zum Abschluss gebracht.

Die noch offene Frage einer einseitigen Erklärung der Europäischen Union gegenüber Brasilien zum Schutz der geltenden bilateralen Abkommen (nach denen Kategorien von Reisenden, die nicht unter das von der EU und Brasilien getroffene Abkommen fallen, von der Visumpflicht befreit sind) wurde im Wege eines vom Februar bis April 2010 erfolgten Schriftwechsels zwischen der Kommission und Brasilien gelöst. In ihrem Schreiben erklärt die Europäische Kommission, dass die Europäische Union das für Inhaber gewöhnlicher Reisepässe geltende Abkommen aussetzen könne, sollte Brasilien die geltenden bilateralen Abkommen kündigen. In seiner Antwort nahm Brasilien die Erklärung der EU zur Kenntnis und bekräftigte seine Absicht, einige der bilateralen Abkommen von Fall zu Fall und gemeinsam mit der anderen Vertragspartei neu auszuhandeln.

Am 28. April 2010 wurden beide Abkommen förmlich paraphiert.

Am 6. August 2010 nahm die Kommission die Entwürfe der Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss der beiden von der EU und Brasilien getroffenen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten an. Die Beschlüsse über die Unterzeichnung wurden vom Rat auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 7. und 8. Oktober 2010 angenommen, so dass die EU die mit Brasilien getroffenen Abkommen nunmehr förmlich unterzeichnen kann.

Bewertung

Die Kommission begrüßt die Paraphierung der Abkommen über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe bzw. der Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten. Die Kommission hofft, dass die Vertragsparteien beide Abkommen im Wege ihrer innerstaatlichen Verfahren baldmöglichst ratifizieren können, um dafür zu sorgen, dass die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten ohne Visum nach Brasilien reisen können.

2.3. Brunei Darussalam

Derzeitige Lage

Die Staatsangehörigen aller 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 Inhaber eines gewöhnlichen maschinenlesbaren Reisepasses sind.

Schritte zur Verwirklichung der Gegenseitigkeit

Die Kommission hat sich weiterhin mit der Mission von Brunei Darussalam bei der Europäischen Union auf fachlicher Ebene beraten, um die Möglichkeiten für eine Befreiung der Unionsbürger von der Visumpflicht für 90 Tage zu erörtern. Auf ministerialer Ebene wurden in Brunei Darussalam interne Gespräche über eine mögliche Befreiung von der Visumpflicht für Aufenthalte bis zu 90 Tagen geführt. Die Behörden von Brunei Darussalam verlangten jedoch von der EU, dass sie die Verlängerung der Befreiung von der Visumpflicht für Aufenthalte bis zu 90 Tagen förmlich beantrage. Am 24. Juni 2010 beantragte die Kommission bei den Behörden

von Brunei Darussalam förmlich, dass Unionsbürger für Aufenthalte bis zu 90 Tagen von der Visumpflicht befreit werden.

Bewertung

Die Kommission wird die Reaktion der Behörden von Brunei Darussalam auf ihren förmlichen Antrag abwarten, bevor sie etwaige weitere Maßnahmen beschließt.

2.4. Kanada

Derzeitige Lage

Die Visumpflicht gilt nach wie vor für die Staatsangehörigen Bulgariens, der Tschechischen Republik und Rumäniens.

Sachstand hinsichtlich der Tschechischen Republik

Nachdem Kanada am 14. Juli 2009 für Staatsangehörige der Tschechischen Republik die Visumpflicht wieder einfuhrte, nahm die Kommission am 19. Oktober 2009 einen Ad-hoc-Bericht zu dieser Wiedereinführung an. Darin nannte die Kommission zwei Bedingungen, die Kanada in zufriedenstellender Weise bis Ende 2009 erfüllen soll: Wiedereröffnung von Visumstellen in der Tschechischen Republik und ein Maßnahmenpfad, mit dem aufgezeigt wird, wie tschechische Staatsangehörige erneut visumfrei nach Kanada einreisen können. Erfülle Kanada diese Bedingungen nicht, werde die Kommission eine Empfehlung dahingehend abgeben, dass für bestimmte Gruppen kanadischer Staatsangehöriger die Visumpflicht eingeführt bzw. wiedereingeführt werde.

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2009 teilte Kanada der Kommission mit, dass tschechische Staatsangehörige ab dem 21. Dezember 2009 in der Botschaft Kanadas in Prag ein Visum beantragen, mit dem zuständigen Sachbearbeiter sprechen und das Visum dort erhalten könnten. Auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 25. Februar 2010 wies die Kommission darauf hin, dass mit der Eröffnung von Visumstellen in Prag ab dem 21. Dezember 2009 die erste der beiden in dem Ad-hoc-Bericht genannten Bedingungen erfüllt worden sei.

Am 15. März 2010 fand in Prag die zweite Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik statt, an der auch die Kommission teilnahm. Die Sitzung ermöglichte eine ausführliche Erörterung des möglichen Inhalts des Maßnahmenpfads, der Kanada veranlassen könnte, die Visumpflicht für tschechische Staatsangehörige künftig aufzuheben. Ausgehend von diesen Gesprächen umriss die Kommission einen zweigliedrigen Maßnahmenpfad: erstens Maßnahmen, die bereits in die Wege geleitet wurden und langfristig einer ähnlichen Situation wie derjenigen, die Kanada veranlasste, die Visumpflicht für Staatsangehörige der Tschechischen Republik wiedereinzuführen, vorbeugen sollen; zweitens Maßnahmen, die es Kanada ermöglichen würden, die Visumpflicht wieder aufzuheben, noch bevor die ersten Maßnahmen vollständig umgesetzt worden sind. Sowohl Kanada als auch die Tschechische Republik stimmten dem in den Grundzügen aufgezeigten Maßnahmenpfad zu.

Am 30. März 2010 brachte die kanadische Regierung im Parlament einen Gesetzentwurf zur ausgewogenen Reform des Flüchtlingswesens (*Balanced Refugee*

Reform Act (Bill C-11)) ein. In dem Gesetzentwurf sind Änderungen bei der für Einwanderer und Flüchtlinge zuständigen Stelle (*Immigration and Refugee Board, IRB*), der Behörde zur Festlegung sicherer Herkunftsstaaten, Beschränkungen in Bezug auf die vor einer Abschiebung erfolgende Risikobewertung und anderer, nach Antragstellung möglicher Verfahren sowie die zügige Abschiebung abgelehnter Asylbewerber vorgesehen. Dies dürfte schnellere Entscheidungen, die Gewährung von Schutz für schutzbedürftige Personen und die schnellere Abschiebung abgelehnter Antragsteller ermöglichen. Nach Zustimmung des Unterhauses (*House of Commons*) und des Senats (*Senate*) erteilte der Generalgouverneur (*Governor General*) von Kanada am 29. Juni 2010 die königliche Zustimmung (*Royal Assent*), so dass der Gesetzentwurf zum Gesetz werden kann. Während dieses Zeitraums müssen zusätzliche Vorschriften und Durchführungsrichtlinien ausgearbeitet und es muss zusätzliches Personal eingestellt und geschult werden. Am 14. Mai 2010 fand in Ottawa die dritte Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik statt, an der auch die Kommission teilnahm. Der im Anschluss an die Sitzung in Prag in den Grundzügen vereinbarte Maßnahmenpfad diente als Grundlage der Gespräche. Jeder einzelne Punkt des in den Grundzügen vereinbarten Maßnahmenpfads wurde erörtert, und für jeden Punkt wurden Aktionen und Fristen festgelegt. Es wurde eine Einigung in Bezug auf die von der Tschechischen Republik ausgearbeitete Unterlage mit Maßnahmen für die Visaregelung zwischen der Tschechischen Republik und Kanada (wie in der Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe in Ottawa vom 14. Mai 2010 vereinbart) erzielt.

Am 20. September 2010 fand in Prag die vierte Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik statt, an der auch die Kommission wieder teilnahm. Es wurde überprüft, welche Fortschritte mit der Umsetzung der Aktionen erzielt worden waren, die in der Unterlage mit Maßnahmen für die Visaregelung zwischen der Tschechischen Republik und Kanada vereinbart worden waren. Man kam überein, dass Kanada im Rahmen der Überprüfung seiner Visapolitik im November oder Anfang Dezember 2010 Sachverständige in die Tschechische Republik entsenden wird, die dort Daten zusammentragen sollen. Kanada teilte mit, dass die Durchführungsbestimmungen für das Gesetz zur ausgewogenen Reform des Flüchtlingswesens (*Balanced Refugee Reform Act*) angenommen werden dürften und dass das Gesetz vor Ende 2011 in Kraft treten dürfte.

Sachstand hinsichtlich Bulgarien und Rumänien

Die Frage der Befreiung aller Unionsbürger mit Reiseziel Kanada von der Visumpflicht wurde wiederholt angesprochen, insbesondere auf dem Gipfeltreffen der EU und Kanadas vom 5. Mai 2010, auf dem die Europäische Union nachdrücklich das gemeinsame Ziel des visumfreien Reisens aller Unionsbürger nach Kanada einforderte. Kanada bekräftigte seine Bereitschaft, die noch vorhandenen Hemmnisse, die der Verwirklichung dieses gemeinsamen Ziels entgegenstehen, baldmöglichst zu beseitigen.

Nach Fachbesuchen kanadischer Beamter in Bulgarien und Rumänien vom April 2008 teilte Kanada im März 2009 die wichtigsten Ergebnisse seiner Überprüfungen mit. Beide Mitgliedstaaten legten aktuelle Informationen über die im Zuge der Überprüfung getroffenen Feststellungen vor. Kanada teilte seine noch vorhandenen Bedenken beiden Mitgliedstaaten mit, bekundete die Absicht zur

weiteren Zusammenarbeit und gab bekannt, dass es bereit sei, weitere aktuelle Angaben zu den Bereichen, in denen Bedenken herrschten, entgegenzunehmen.

Seit dem letzten Bericht sind kanadische Beamte mehrfach mit Beamten der rumänischen Botschaft in Ottawa zusammengekommen, um Visa- und Migrationsfragen zu erörtern. Kanada teilte den rumänischen Behörden mit, dass es nicht beabsichtige, gegenwärtig die Visumpflicht aufzuheben. Ferner teilte Kanada beiden Mitgliedstaaten mit, dass es die in Rumänien und Bulgarien herrschenden Bedingungen im Auge behalten sowie die Fortschritte, die diese Länder hinsichtlich der von Kanada vorgegebenen Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht erzielten, verfolgen werde.

Bewertung

In Bezug auf die Situation in der Tschechischen Republik hat die Kommission gegenüber Kanada zwei zu erfüllende Bedingungen genannt. Die erste Bedingung wurde durch die Eröffnung von Visumstellen in Prag am 21. Dezember 2009 erfüllt.

Die zweite Bedingung, nämlich ein Maßnahmenpfad zur Wiederherstellung der Visumfreiheit für tschechische Staatsangehörige, ist nach Ansicht der Kommission inzwischen ebenfalls erfüllt. Nach der dritten Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik einigten sich Kanada und die Tschechische Republik auf die von der Tschechischen Republik ausgearbeitete Unterlage. Zwar ist sie mit „Maßnahmen für die Visaregelung zwischen der Tschechischen Republik und Kanada (wie in der Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe in Ottawa vom 14. Mai 2010 vereinbart)“ betitelt, jedoch stellt die Kommission fest, dass sie den „Maßnahmenpfad“ enthält, so dass die zweite Bedingung erfüllt ist. Daher kommt die Kommission in dem Ad-hoc-Bericht zu dem Schluss, dass Kanada beide Bedingungen erfüllt hat.

In der vierten Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik vom 20. September 2010 in Prag wurden weitere Fortschritte zur Umsetzung des Maßnahmenpfads erzielt; insbesondere wurde vereinbart, dass Kanada im Rahmen der Überprüfung seiner Visapolitik vor Ende 2010 Sachverständige in die Tschechische Republik entsenden wird, die dort Daten zusammentragen sollen; daraus könnten sich konkrete Aussichten für einen Beschluss Kanadas zur Befreiung der tschechischen Staatsangehörigen von der Visumpflicht ergeben. Daher ist es nach Ansicht der Kommission gegenwärtig nicht erforderlich, in Bezug auf Kanada Gegenmaßnahmen zu empfehlen. Allerdings wird die Kommission genau verfolgen, welche Fortschritte bei der Umsetzung des Maßnahmenpfads gemacht werden, insbesondere ob Kanada die Daten, die von den in die Tschechische Republik entsandten Sachverständigen zusammengetragen werden, vor Ende 2010 unverzüglich und zweckdienlich weiterverfolgen wird. Ferner sollte nach Ansicht der Kommission mit der erneuten Aufhebung der Visumpflicht für tschechische Staatsangehörige nicht bis zur Umsetzung der Reform des Asylwesens in Kanada gewartet werden; die Tschechische Republik, Kanada und die Kommission vereinbarten in dem Protokoll der zweiten Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik vom 15. März 2010, dass der Erlass neuer Rechtsvorschriften für das kanadische Asylwesen, die gegebenenfalls nicht vor dem Jahr 2013 durchgeführt würden, nicht Voraussetzung für die Aufhebung der Visumpflicht sein solle. Die Umsetzung der anderen

Maßnahmen (Maßnahmenpfad) werde es Kanada ermöglichen zu beschließen, die Visumpflicht vor dem Zeitpunkt der Durchführung dieser neuen Rechtsvorschriften für das kanadische Asylwesen aufzuheben; dies wurde von Kanada in der vierten Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik vom 20. September 2010 bestätigt.

Was Bulgarien und Rumänien betrifft, so ist sich die Kommission bewusst, dass beide Länder noch nicht alle von Kanada vorgegebenen Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht erfüllen. Dennoch wird die Kommission die Situation genau verfolgen und weiterhin mit Kanada Gespräche führen, um Fortschritte auf dem Weg zur Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens zu erreichen.

2.5. Japan

Derzeitige Lage

Die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten unterliegen bei Reisen nach Japan nicht mehr der Visumpflicht. Jedoch wurde der visumfreie Reiseverkehr für Staatsangehörige Rumäniens nur befristet gewährt, nämlich vom 1. September 2009 bis 31. Dezember 2011.

Befristete Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht

Japan hat angegeben, dass es die befristete Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht ein Jahr nach dem Inkrafttreten bewerten werde. Vom September bis Dezember 2010 wird die Einwanderungsstelle des japanischen Justizministeriums sachdienliche Informationen sammeln und auswerten, darunter auch Informationen über die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer.

Der Attaché, der von dem rumänischen Ministerium für Verwaltung und Inneres an die rumänische Botschaft in Japan entsandt wurde – eine der Bedingungen für die befristete Aufhebung der Visumpflicht – hat im Rahmen der Zusammenarbeit enge Beziehungen zu der japanischen Einwanderungsstelle aufgebaut.

Bewertung

Die Kommission wird die Auswertung des ersten Jahres der befristeten Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht durch die japanische Einwanderungsstelle abwarten und hofft, dass die befristete Aufhebung der Visumpflicht in eine unbefristete umgewandelt werden wird.

2.6. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

Derzeitige Lage

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

Am 5. April 2010 schloss sich Griechenland dem Programm für visumfreies Reisen (*Visa Waiver Program, VWP*) an.

Schritte zur 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 vom 28. Oktober 2009, auf den Tagungen der EU-US-Taskforce vom 10. Dezember 2009 und 10. März 2010, auf den informellen Tagungen hochrangiger EU- und US-Vertreter der Ministerien für Justiz und Inneres vom Januar und Juli 2010 sowie auf der Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der USA vom 8. und 9. April 2010. Am 2. November 2009 wurde im Bundesregister (*Federal Register*) der USA, Band 74, Nr. 210, die endgültige Regelung für die medizinische Untersuchung von Ausländern (*Final Rule on Medical Examination of Aliens*) bekannt gegeben, die am 4. Januar 2010 in Kraft trat. In dieser Regelung ist HIV/AIDS nicht länger als übertragbare Krankheit verzeichnet, so dass Personen, die mit HIV/AIDS infiziert sind, ab dem 4. Januar 2010 im Rahmen des Programms für visumfreies Reisen (*Visa Waiver Program, VWP*) einreisen können.

Am 20. Januar 2010 leitete die Zoll- und Grenzschutzbehörde der Vereinigten Staaten (*U.S. Customs and Border Protection, CBP*) eine 60-tägige Übergangsfrist zur Durchsetzung der Anwendung des elektronischen Reisegenehmigungssystems (*Electronic System for Travel Authorization, ESTA*) seitens der Fluggesellschaften ein. Die Fluggesellschaften können VWP-Reisenden ohne eine über das ESTA erteilte Reisegenehmigung den Einstieg in das Flugzeug verwehren.

Am 4. März 2010 setzte Präsident Obama mittels seiner Unterschrift das Gesetz von 2009 für die US-Polizeikräfte auf dem Capitol Hill mit verwaltungstechnischen Änderungen (*United States Capitol Police Administrative Technical Corrections Act of 2009, H.R. 1299*) in Kraft, das das Gesetz von 2009 zur Förderung des Reiseverkehrs (*Travel Promotion Act of 2009, TPA*) umfasst. Das TPA dient zur Änderung des Gesetzes über die Einwanderung und Staatsbürgerschaft (*Immigration and Nationality Act*) in dem Sinne, dass die Heimatschutzministerin (*Secretary of Homeland Security*) spätestens sechs Monate nach dem Erlass des TPA eine Gebühr für die Benutzung des ESTA festlegen und beginnen muss, das Gebührensystem zu prüfen und die Gebühr zu erheben. Die Erstgebühr beträgt 10 USD pro Reisegenehmigung; ferner ist ein Betrag vorgesehen, mit dem die Kosten für die Bereitstellung und Verwaltung des ESTA mindestens in vollem Umfang gedeckt werden können; er ist von der Heimatschutzministerin festzulegen. Bedenken wegen der Gebühr wurden mehrfach – auch schriftlich - vorgebracht (der fünfte Bericht über die Gegenseitigkeit enthält nähere Angaben zu den Bedenken, die in verschiedenen Demarchen geäußert wurden)⁸. Außerdem brachten die Europäische Union und Japan in gemeinsamen Schreiben vom 23. Dezember 2009 an Außenministerin Clinton und Heimatschutzministerin Napolitano erneut Bedenken vor.

Am 20. Mai 2010 teilte Heimatschutzministerin Napolitano mit, dass das Papierformular für die Ein- bzw. Ausreise VWP-Reisender (Formular I-94W) abgeschafft werde. Bis Ende dieses Sommers werde die Verwendung des Papierformulars I-94W an allen Flughäfen abgeschafft werden. Dies bedeutet, dass

⁸ KOM(2009) 560 endgültig, S. 7 und 8.

Reisende nur noch im Internet eine Reisegenehmigung über das ESTA beantragen brauchen und nicht länger zusätzlich das Formular I-94W ausfüllen müssen. Am 6. August 2010 – und somit unter Einhaltung des in dem TPA vorgegebenen Zeitrahmens – gab das Heimatschutzministerium der Vereinigten Staaten die vorläufig endgültige Regelung für die Gebühr zur Förderung des Reiseverkehrs und die Gebühr für die Benutzung des elektronischen Reisegenehmigungssystems (ESTA) bekannt; sie trat am 8. September 2010 in Kraft. Hiernach müssen Antragsteller, die das ESTA benutzen, eine Gebühr von 14 USD zahlen, die sich aus der Gebühr von 10 USD je Reisegenehmigung, wie im TPA festgelegt, und einer Gebühr von 4 USD, festgelegt von der Heimatschutzministerin, zusammensetzt, damit die Bereitstellung und Verwaltung des ESTA in vollem Umfang gedeckt sind. Die Gebühr von 4 USD wird allen Personen, die eine elektronische Reisegenehmigung beantragen, auferlegt, während die Gebühr von 10 USD ausschließlich für bewilligte ESTA-Anträge erhoben wird.

Die ESTA-Gebühr fällt für die Neuregistrierung ab dem 8. September 2010 an. Ist ein Reisender bereits im ESTA registriert, braucht er sich grundsätzlich nicht neu registrieren zu lassen und nach dem 8. September 2010 auch nicht die betreffende Gebühr entrichten.

Die Zahlung muss mittels bestimmter Kredit- oder Debitkarten erfolgen. Das Heimatschutzministerium prüft derzeit, welche anderen Zahlungsmöglichkeiten künftig möglich sein sollen.

An dem Tag, an dem die USA die vorläufig endgültige Regelung für die ESTA-Gebühr bekannt gab, legte die Kommission eine öffentliche Erklärung vor, in der sie einerseits zum Ausdruck brachte, dass dieser Beschluss im Einklang mit den rechtlichen Verpflichtungen nach dem TPA ergehe, andererseits jedoch die Einführung der Gebühr sehr bedauerte. Die EU und die Kommission verwiesen erneut auf ihre bereits wiederholt vorgebrachten Bedenken, dass diese neuen Vorschriften, die ausschließlich auf VWP-Reisende Anwendung fänden, nicht im Einklang mit der Bereitschaft der USA, die transatlantische Mobilität zu fördern, ständen und Unionsbürger mit Reiseziel USA zusätzlich belasteten.

Die Kommission nahm am 7. Oktober 2010 im Wege der von den USA vorgesehenen öffentlichen Anhörung schriftlich zu dieser vorläufig endgültigen Regelung Stellung und verwies erneut auf ihre Bedenken wegen der Behinderung der transatlantischen Mobilität, die durch diese neuen Vorschriften geschaffen werde, und ging auf einzelne Vorschriften dieser vorläufig endgültigen Regelung ein, z. B. auf die Zahlungsmodalitäten und die Datenschutzaspekte.

Die endgültige Regelung für das ESTA wurde im Bundesregister der USA noch nicht bekannt gegeben. Sobald dies geschehen ist, wird die Kommission eine abschließende Bewertung unter Berücksichtigung möglicher Änderungen, auch der Einführung einer Gebühr für das ESTA, vorlegen.

Der vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) am 12. März 2008 beschlossene zweigleisige Ansatz erfordert die besondere Berücksichtigung der Ausübung der externen Kompetenzen nach dem Lissabon-Vertrag. Dies wird die Kommission näher prüfen. Obwohl die Arbeit der EU diesbezüglich noch nicht abgeschlossen ist, haben die USA weiteren Mitgliedstaaten den Beitritt zum VWP ermöglicht, z. B.

Griechenland im April 2010. Des Weiteren ist anzumerken, dass einige der Rechtsvorschriften der USA, in denen es um die (weitere) Teilnahme an dem VWP geht, die Zuständigkeit der EU berühren und in einem Schriftwechsel zwischen der EU und den USA der Bezeichnung „erfüllt“ bedürften, jedoch von einigen Mitgliedstaaten noch nicht erfüllt werden, z. B. die Ausstellung biometrischer Reisepässe.

Bewertung

Die Kommission ist erfreut darüber, dass Griechenland dem VWP ebenfalls beigetreten ist. Da es ein auf biometrische Daten gestütztes System der Ausreisekontrolle, mit dem mindestens 97 % der ausländischen Staatsangehörigen überprüft werden können, die über US-Flughäfen ausreisen, noch nicht gibt (eine der Auflagen des im Zuge der Terroranschläge vom 11. September 2001 erlassenen Gesetzes, *9/11 Act*)), liegt der Schwellenwert für die Ablehnungsquote für Visa weiterhin bei 3%. Betrachtet man die aktuellen Ablehnungsquoten für Visa der vier Mitgliedstaaten, die noch nicht am VWP teilnehmen, so bedeutet dies, dass nur Zypern den Schwellenwert von 3 % erreicht. Jedoch erfüllt Zypern andere rechtliche Kriterien der USA für die Teilnahme an dem VWP nicht. Die Kommission wird das Problem der fehlenden Gegenseitigkeit gegenüber den USA zur Sprache bringen, damit sobald wie möglich eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit erreicht wird.

Die Kommission begrüßt es, dass HIV/AIDS nicht länger in dem Verzeichnis der übertragbaren Krankheiten aufgeführt ist und dass Personen, die mit HIV/AIDS infiziert sind, nunmehr unter dem VWP reisen können.

Was die vorläufig endgültige Regelung für die ESTA-Gebühr betrifft, so versteht die Kommission zwar, dass der betreffende Beschluss im Einklang mit den Verpflichtungen nach dem Gesetz zur Förderung des Reiseverkehrs gefasst wurde, sie bedauert es jedoch sehr, dass die USA diese neue Gebühr eingeführt haben. Die Kommission hat ihre bereits in zahlreichen Demarchen auf EU-Ebene vorgetragenen Bedenken, dass die Einführung einer ESTA-Gebühr für die Unionsbürger mit Reiseziel USA eine zusätzliche Belastung darstelle und nicht mit der immer wieder bekräftigten Zusage, die transatlantischen Beziehungen und die transatlantische Zusammenarbeit fördern zu wollen, vereinbar sei, erneut zum Ausdruck gebracht. Die Kommission nahm am 7. Oktober 2010 im Wege der von den USA vorgesehenen öffentlichen Anhörung schriftlich zu dieser vorläufig endgültigen Regelung für die ESTA-Gebühr Stellung. Die Kommission wird weiterhin gegenüber den USA ihre Bedenken wegen der ESTA-Gebühr äußern.

Da die endgültige Regelung für das ESTA im Bundesregister der USA noch nicht bekannt gegeben wurde, hat die Kommission noch nicht abschließend beurteilt, ob das ESTA dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht. Die Erhebung einer Gebühr wird zweifelsohne ein zusätzlicher Bewertungsaspekt sein.

3. FAZIT

Die Anwendung des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus im Visumbereich, der im Jahr 2005 mit Erlass der Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates geschaffen wurde, kann als zufrieden stellend erachtet werden. Australien und Japan haben

inzwischen die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten vorgesehen, jedoch kann erst beurteilt werden, ob die vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit erreicht ist, wenn das eVisitor-System eingehend geprüft worden ist und die Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht unbefristet gilt. Demnächst wird die Europäische Union zwei mit Brasilien getroffene Vereinbarungen über die Befreiung von der Visumpflicht unterzeichnen, zum einen für Inhaber gewöhnlicher Reisepässe, zum anderen für Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen, so dass für die Gegenseitigkeit gesorgt ist. Die Kommission wird sich dafür einsetzen, dass diese beiden Vereinbarungen bald von der Europäischen Union ratifiziert werden, und sie wird die Ratifizierung durch Brasilien im Auge behalten.

Es gibt lediglich eine sehr beschränkte Zahl von Fällen der fehlenden Gegenseitigkeit, von denen zwei besondere Merkmale aufweisen:

- Brunei-Darussalam gewährt allen Unionsbürgern die Befreiung von der Visumpflicht, jedoch ist diese nur während einer Dauer von 30 Tagen gültig; sie kann zweimal um je 30 Tage verlängert werden. Obgleich die derzeitige Lage für die Unionsbürger unproblematisch ist, wird sich die Kommission weiterhin um vollständige Gegenseitigkeit bemühen.
- Kanada hat die Visumpflicht für tschechische Staatsangehörige wieder eingeführt. Allerdings wurde ein Maßnahmenpfad vorgesehen, um es Kanada zu ermöglichen, noch vor Anwendung der neuen kanadischen Rechtsvorschriften für das Asylwesen die Visumpflicht für Staatsangehörige der Tschechischen Republik aufzuheben. Die Kommission wird genau beobachten, ob der Maßnahmenpfad ergebnisorientiert umgesetzt wird, und insbesondere, ob Kanada die in der Tschechischen Republik zusammengetragenen Daten vor Ende 2010 unverzüglich und zweckdienlich weiterverfolgt.

Bei der Behandlung der übrigen Fälle fehlender Gegenseitigkeit - USA (Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens, Zyperns, Rumäniens und Polen) und Kanada (Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens) - sieht sich die EU mit den Grenzen ihres Gegenseitigkeitsmechanismus wie im derzeitigen Besitzstand festgelegt konfrontiert. In diesen Fällen erfüllen die betreffenden Mitgliedstaaten nach Ansicht der Drittländer in der Tat nicht die objektiven Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht, die von diesen Drittländern in ihren inländischen Rechtsvorschriften einseitig festgelegt wurden (z. B. keine Ausstellung biometrischer Reisepässe, Nichterreichen des Schwellenwerts für die Ablehnungsquote für Visa und/oder der Quote für die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer).

Die Kommission wird die betreffenden Drittländer weiterhin bei allen in Betracht kommenden Anlässen und in allen geeigneten Foren auf diese Fragen ansprechen. Gleichzeitig fordert die Kommission das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, darüber nachzudenken, wie in diesen Fällen der fehlenden Gegenseitigkeit weiter vorgegangen werden soll.