



Straßburg, den 12.4.2016
COM(2016) 221 final

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

**Sachstand und mögliches Vorgehen in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit im
Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik**

I. EINLEITUNG

Die Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit ist ein grundlegendes Prinzip der gemeinsamen Visumpolitik der EU und ein Ziel, das die Union in ihren Beziehungen zu Drittländern proaktiv verfolgen sollte, um damit zu einer größeren Glaubwürdigkeit und Stimmigkeit der Außenbeziehungen der Union beizutragen. Dieses Prinzip besagt, dass die EU bei der Entscheidung über die Aufhebung der Visumpflicht für die Bürger eines Drittlands berücksichtigt, ob dieses Drittland im Gegenzug den Staatsangehörigen *aller* Mitgliedstaaten Visumfreiheit gewährt. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass das Vereinigte Königreich und Irland sich nicht an der Entwicklung der gemeinsamen Visumpolitik beteiligen¹. Seit 2001 sind verschiedene Mechanismen nach dem EG- bzw. EU-Recht eingerichtet worden mit Maßnahmen, die bei fehlender Gegenseitigkeit zu ergreifen sind. Mit aktiver Unterstützung der Kommission konnten die allermeisten der in Bezug auf acht Drittländer mitgeteilten Fälle fehlender Gegenseitigkeit geregelt werden.

In dem jüngsten Bericht² zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik, der im November 2015 von der Kommission angenommen wurde, werden vier Länder genannt, bei denen nach wie vor ein Mangel an Gegenseitigkeit besteht: Brunei in Bezug auf Kroatien, Kanada in Bezug auf Bulgarien und Rumänien, Japan in Bezug auf Rumänien und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) in Bezug auf Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern. Die vorliegende Mitteilung enthält eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen seit November 2015.

Falls das betreffende Drittland die Visumpflicht bis zum 12. April 2016 nicht aufgehoben hat, ist die Kommission nach der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013³ geänderten Fassung (im Folgenden „Verordnung“) verpflichtet, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, mit dem die Visumfreiheit für die Staatsangehörigen dieses Drittlands für einen Zeitraum von zwölf Monaten ausgesetzt wird. Die Verordnung schreibt zudem vor, dass die Kommission die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten berücksichtigt. Im gleichen Sinne haben 21 Mitgliedstaaten anlässlich der Annahme der Verordnung erklärt, dass „die betreffenden Unionsorgane verpflichtet sind, vor einem Vorschlag oder einem Beschluss die möglichen negativen politischen Auswirkungen auf die Außenbeziehungen der Union sowie ihrer Mitgliedstaaten eingehend zu prüfen und zu berücksichtigen“.

Um eine vollständige Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates bei der Anwendung des Gegenseitigkeitsmechanismus sicherzustellen, und in Anbetracht dessen, dass eine Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht politisch besonders sensibel ist, werden in dieser Mitteilung die Folgen und Auswirkungen der Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer bewertet.

II. DER DERZEITIGE GEGENSEITIGKEITSMECHANISMUS NACH DER VERORDNUNG

Der 2013 von den Gesetzgebern als Kompromiss vereinbarte Gegenseitigkeitsmechanismus besteht aus mehreren Schritten, beginnend mit der Mitteilung eines Mitgliedstaats für den Fall, dass ein

¹ Demgemäß ist der Begriff „Mitgliedstaaten“ in dieser Mitteilung, sofern nicht anders angegeben, zu verstehen als alle EU-Mitgliedstaaten – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands – sowie die assoziierten Schengen-Länder (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz).

² C(2015) 7455 final vom 5.11.2015.

³ Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Änderung der 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, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 347 vom 11.12.2013, S. 74).

Drittland, für dessen Staatsangehörige keine Visumpflicht besteht, die Visumpflicht für die Staatsangehörigen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten beibehält oder einführt, und der Veröffentlichung dieser Mitteilung im Amtsblatt⁴.

Nach der Verordnung⁵ unternimmt die Kommission unmittelbar nach der Veröffentlichung im Amtsblatt bei den Behörden des betreffenden Drittlands Schritte, insbesondere in den Bereichen Politik, Wirtschaft oder Handel, zur Wiedereinführung des visumfreien Reiseverkehrs für die Staatsangehörigen der betreffenden Mitgliedstaaten. Es wurde Kontakt mit sämtlichen von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Drittländern aufgenommen.

Hat das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht aufgehoben, muss die Kommission spätestens sechs Monate nach Veröffentlichung der Mitteilungen der Mitgliedstaaten und danach in regelmäßigen Abständen von höchstens sechs Monaten entweder einen Durchführungsrechtsakt erlassen, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands für die Dauer von bis zu sechs Monaten vorübergehend ausgesetzt wird, oder einen Bericht unterbreiten, in dem sie die Lage bewertet und begründet, weshalb sie beschlossen hat, die Befreiung von der Visumpflicht nicht auszusetzen.

Die Kommission hat einen Rahmen für regelmäßige trilaterale Sitzungen zwischen dem Drittland, dem betroffenen Mitgliedstaat bzw. den betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission eingeführt. In Anbetracht des Einsatzes der Mitgliedstaaten und Drittländer in diesen Sitzungen, der voraussichtlichen negativen Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht und des Umstands, dass keiner der betroffenen Mitgliedstaaten die Kommission ersucht hatte, Aussetzungsmaßnahmen zu erlassen, schlug die Kommission in der ersten Phase des Mechanismus keine derartigen Maßnahmen vor und nahm drei Berichte⁶ an.

In der nächsten Phase des Verfahrens⁷ muss die Kommission in dem Fall, dass das Drittland die Visumpflicht nicht binnen 24 Monaten ab der Veröffentlichung der Mitteilungen aufgehoben hat, einen delegierten Rechtsakt erlassen, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen dieses Drittlands für einen Zeitraum von 12 Monaten vorübergehend ausgesetzt wird.

Die Parameter der Aussetzung sind in der Verordnung im Einzelnen definiert. Ihre Laufzeit beträgt 12 Monate und sie gilt für alle Bürger des betreffenden Drittlands⁸. Die Aussetzung muss innerhalb von 90 Tagen ab Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts wirksam werden.

Der delegierte Rechtsakt (d. h. die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht) tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb von vier Monaten nach der Notifizierung Einwände erhoben haben oder wenn beide Organe der Kommission vor Ablauf dieser Frist mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Diese viermonatige Frist kann auf Ersuchen des Gesetzgebers um zwei Monate verlängert werden. Mit anderen Worten, der Beschluss würde letztendlich vom Europäischen Parlament und/oder vom Rat gefasst werden.

Die Verordnung⁹ sieht vor, dass die Befugnisübertragung an die Kommission vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden kann. Dazu ist ein Beschluss mit absoluter

⁴ Die Kommission veröffentlichte die Mitteilungen über Fälle fehlender Gegenseitigkeit am 12. April 2014 (ABl. C 111 vom 12.4.2014, S. 1). Fünf Mitgliedstaaten (Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern) meldeten Fälle fehlender Gegenseitigkeit in Bezug auf fünf Länder: Australien, Brunei Darussalam, Japan, Kanada und Vereinigte Staaten von Amerika.

⁵ Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b.

⁶ C(2014) 7218 final vom 10.10.2014, C(2015) 2575 final vom 22.4.2015 und C(2015) 7455 final vom 5.11.2015.

⁷ Geregelt in Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung.

⁸ Artikel 4 der Verordnung, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, bei bestimmten Personengruppen, wie z. B. Inhaber von Diplomatenpässen und ziviles Flug- und Schiffspersonal, Ausnahmen von der Visumpflicht vorzusehen, würde weiterhin Anwendung finden.

⁹ Artikel 4b Absatz 3.

Mehrheit im Europäischen Parlament und/oder ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit im Rat erforderlich.

III. ENTWICKLUNGEN SEIT DER ANNAHME DES DRITTEN BERICHTS ZUR BEWERTUNG VON FÄLLEN FEHLENDER GEGENSEITIGKEIT IM VERHÄLTNIS ZU DRITTLÄNDERN IM BEREICH DER VISUMPOLITIK

a) Japan (*Mitteilung von: Rumänien*)

Japan hat das rumänische Außenministerium am 17. Dezember 2015 offiziell darüber unterrichtet, dass die Befreiung rumänischer Staatsangehöriger, einschließlich Inhabern provisorischer Pässe, von der Visumpflicht bis zum 31. Dezember 2018 verlängert worden ist. **Die Kommission stellt somit fest, dass im Verhältnis zu Japan die uneingeschränkte Befreiung von der Visumpflicht bis zum 31. Dezember 2018 gewährleistet ist.**

b) Brunei (*Mitteilung von: Kroatien*)

Dem dritten Bericht war zu entnehmen, dass Brunei der Kommission mitgeteilt hatte, dass kroatischen Staatsangehörigen sowie Staatsangehörigen Liechtensteins Visumfreiheit von bis zu 90 Tagen gewährt worden ist. Diese Beschlüsse waren zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichts jedoch noch nicht umgesetzt. Seitdem haben die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst Brunei mehrfach ersucht, die Visumfreiheit anzuwenden, seine entsprechenden Websites zu aktualisieren und die IATA von der Änderung in Kenntnis zu setzen. Bei diesen Kontakten erhielt die Kommission positive Signale. Vor kurzem, nämlich am 6. April 2016, teilte die Mission von Brunei bei der EU der Kommission schriftlich mit, dass die Visumfreiheit in einigen Wochen konkret umgesetzt wird.

c) Kanada (*Mitteilungen von: Bulgarien und Rumänien*)

Eine vierte trilaterale Sitzung fand am 6. April 2016 statt. In der Sitzung führte Kanada aus, dass die elektronische Reise genehmigung (Electronic Travel Authorisation – eTA) ab 15. März 2016 für alle von der Visumpflicht befreiten Reisenden zwingend vorgeschrieben ist. Zur Erleichterung des reibungslosen Übergangs wurde jedoch eine Phase der „Nachsicht“ bis zum 29. September 2016 vorgesehen.

Kanada bekräftigte seinen Entschluss, die eTA auf bulgarische und rumänische Staatsangehörige auszudehnen, die in den vorangegangenen zehn Jahren mit einem Visum nach Kanada gereist sind oder im Besitz eines gültigen Nichteinwanderungsvisums der USA sind, sobald das eTA-System stabil und voll funktionsfähig ist. Für die Ausdehnung wurde jedoch noch kein Termin festgesetzt.

In der Sitzung legte Kanada auch aktualisierte Angaben zur Quote der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen und zur Quote der abgelehnten Visumanträge – den zwei maßgeblichen Indikatoren der Visumfreiheit im Rahmen der kanadischen Visumpolitik – vor. Sowohl für Bulgarien als auch für Rumänien liegt die Quote der abgelehnten Visumanträge weiterhin über der geforderten Schwelle von 4 % im Zeitraum der letzten drei Jahre (im Durchschnitt liegt sie für beide Länder im Zeitraum 2013-2015 bei 16 %). Was die Quote der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen – für die eine Schwelle von 3 % im Dreijahresdurchschnitt gilt – anbelangt, so haben beide Mitgliedstaaten vergleichsweise bessere Ergebnisse vorzuweisen: Bulgarien: 4,3 %; Rumänien: 2,5 % (2013-2015). Außerdem kündigte Kanada an, dass es zur Sammlung von mehr Informationen zu bestimmten Bereichen (wie Ausgabe von Reisedokumenten und Ausgangsdokumenten; Integration der Roma; Grenzmanagement und Bekämpfung der Korruption) beabsichtigt, in den kommenden Monaten Fach-/Expertenbesuche in beiden Mitgliedstaaten durchzuführen. Dies soll nicht als förmliche „Überprüfung der Visumregelung“ betrachtet werden, sondern vielmehr sollen die Expertenmissionen dazu beitragen, Vertrauen aufzubauen, und es kanadischen Experten ermöglichen, spezifische Risiken im Zusammenhang mit der Visumbefreiung und Möglichkeiten zu einer Minderung dieser Risiken zu ermitteln.

Die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht im Verhältnis zu Kanada ist somit für bulgarische und rumänische Staatsangehörige nicht erreicht. Die Kommission wird die Entwicklungen weiter beobachten, insbesondere was die möglichst baldige Umsetzung der geplanten Ausdehnung des eTA-Systems durch Kanada auf bestimmte Gruppen von Reisenden und – als weiteren Schritt – die Erweiterung des Anwendungsbereichs des eTA-Systems auf einige Gruppen von erstmalig nach Kanada Reisenden mit „niedrigem Risikoprofil“ anbelangt.

d) Vereinigte Staaten von Amerika (Mitteilungen von: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern)

Eine vierte trilaterale Sitzung mit den USA fand am 23. Februar 2016 statt. Die USA betonten ihre Entschlossenheit zur Ausdehnung des amerikanischen Programms für visumfreies Reisen (Visa Waiver Program – VWP), sobald die Mitgliedstaaten alle Anforderungen erfüllen. Die von den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen wurden von den USA anerkannt.

In der Sitzung legten die USA Statistiken zu den abgelehnten Visumanträgen für das Jahr 2015 vor: Bulgarien: 17,26 %; Kroatien 5,29 %; Polen: 6,37 %; Rumänien: 11,16 %; Zypern: 3,53 %. Keiner der fünf Mitgliedstaaten erreichte den vom amerikanischen Immigration and Nationality Act (Gesetz über Einwanderung und Staatsbürgerschaft) geforderten Schwellenwert von 3 %.

Hinsichtlich der von den Vereinigten Staaten gewünschten Abkommen im Bereich der Strafverfolgung¹⁰ ist festzuhalten, dass alle Mitgliedstaaten sich in einem bereits sehr weit fortgeschrittenen Bearbeitungsstadium befinden; fast sämtliche Abkommen wurden unterzeichnet. Das Melden abhanden gekommener/gestohlener Pässe an Interpol wurde nicht als Hindernis angesehen. Allerdings beginnen die USA erst dann mit den Vor-Ort-Besuchen in den Bewerberländern für das VWP – eine Voraussetzung für die Aufnahme in das VWP –, wenn alle im Immigration and Nationality Act niedergelegten Anforderungen vom Department of State (Außenministerium) und vom Department of Homeland Security (Ministerium für innere Sicherheit) als erfüllt angesehen werden.

Am 18. Dezember 2015 änderte der amerikanische Kongress die Rechtsvorschriften zum VWP. Nach den neuen Bestimmungen gilt ab 21. Januar 2016 als allgemeine Regel¹¹, dass Reisende aus VWP-Ländern, die die irakische, iranische, syrische oder sudanesishe Staatsangehörigkeit (d. h. eine doppelte Staatsangehörigkeit) besitzen oder sich zu irgendeiner Zeit am oder nach dem 1. März 2011 in Irak, Iran, Syrien bzw. Sudan oder in Libyen, Somalia oder Jemen aufgehalten haben, ein Visum beantragen müssen und nicht länger mit einer elektronischen Reisegenehmigung (ESTA) im Rahmen des VWP einreisen können. Dieses Gesetz ist mit potenziellen Auswirkungen für alle in das VWP aufgenommenen Mitgliedstaaten verbunden. Keiner der in das VWP aufgenommenen Mitgliedstaaten hat nach Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe a der Verordnung der Kommission binnen 30 Tagen nach der Anwendung über diese Änderungen des VWP schriftlich Mitteilung gemacht. Auch in Bezug auf Reisedokumente brachte das neue Gesetz Änderungen mit sich: Ab dem 1. April 2016 ist nur Reisenden mit *biometrischen* Pässen die visumfreie Einreise gestattet.

Die genannten Änderungen des VWP waren mit neuen Reisebeschränkungen für Staatsangehörige der VWP-Länder verbunden. Die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst haben die Anliegen der EU hinsichtlich der in den amerikanischen Rechtsvorschriften vorgesehenen neuen Maßnahmen mehrfach gegenüber dem Kongress und der amerikanischen Regierung vorgebracht und die USA nachdrücklich ersucht, das Gesetz in flexibler Weise anzuwenden, um nachteilige

¹⁰ Abkommen über den Austausch von Screening-Informationen über bekannte und mutmaßliche Terroristen; Abkommen über den Ausbau der Zusammenarbeit und die Verhütung und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität.

¹¹ Reisenden nach Libyen, Somalia und Jemen kann die ESTA am Einreiseort entzogen werden, während sie dennoch in die USA einreisen dürfen. Ab April werden im ESTA-Fragebogen auch Angaben zu früheren Reisen in die genannten Länder verlangt. Personen mit Staatsangehörigkeit der VWP-Länder, die zusätzlich die libysche, somalische oder jemenitische Staatsangehörigkeit besitzen, dürfen gegenwärtig weiterhin mit einer ESTA einreisen.

Folgen für Bona-Fide-Reisende aus der EU in Grenzen zu halten¹². Als Antwort hierauf beschloss die amerikanische Regierung unter Nutzung der gesetzlichen Bestimmungen¹³, zusätzlich zu den in den Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen (d. h. Militärpersonal und Regierungsmitarbeiter im Rahmen von Dienstreisen) bei bestimmten weiteren Gruppen von Personen¹⁴ von der Anwendung der Rechtsvorschriften von Fall zu Fall abzusehen. Das ESTA-Formular wurde entsprechend überarbeitet, so dass Antragsteller, die ihres Erachtens zu einer jener Gruppen gehören, nun zusätzliche Angaben vorlegen und die amerikanischen Behörden dann im Einzelfall entscheiden können, ob sie die ESTA in Anspruch nehmen dürfen.

Bulgarische, kroatische, polnische, rumänische und zyprische Staatsangehörige unterliegen weiterhin der Visumpflicht. Im Zusammenhang mit dem Erreichen einer vollständigen Gegenseitigkeit im Visumbereich im Verhältnis zu den betreffenden fünf Mitgliedstaaten vertritt die Kommission nach wie vor die Auffassung, dass die Gewährung der Visumfreiheit für Staatsangehörige dieser fünf Länder nicht mit einem erhöhten Migrations- oder Sicherheitsrisiko für die USA verbunden wäre. Die Kommission wird daher die USA ersuchen, als ersten sofortigen Schritt eine Maßnahme, die der Ausweitung der eTA durch Kanada auf bulgarische und rumänische Reisende mit „niedrigem Risikoprofil“ vergleichbar ist – d. h. eine Berechtigung zur Inanspruchnahme der ESTA durch Staatsangehörige dieser fünf Länder, die in der Vergangenheit, z. B. in den letzten 10 Jahren, Visa für die USA rechtmäßig genutzt haben –, zu erwägen und erforderlichenfalls den Erlass entsprechender Rechtsvorschriften in die Wege zu leiten. Außerdem wird die Kommission die Vereinigten Staaten ersuchen, die vorgelegten Gesetzesinitiativen, insbesondere den „Jobs Originating through Launching Travel Act of 2015“¹⁵, einer Prüfung zu unterziehen.

Parallel zu den Erörterungen über eine vollständige Gegenseitigkeit im Visumbereich wird die Kommission die Anwendung der Änderungen des VWP, mit denen zusätzliche Reisebeschränkungen für Staatsangehörige der VWP-Länder eingeführt werden, weiterhin beobachten und Kontakt zu den USA halten, um sicherzustellen, dass diese Änderungen in einer Weise angewandt werden, die die nachteiligen Folgen für Bona-Fide-Reisende aus der EU begrenzt. In diesem Zusammenhang wird die Kommission die USA ersuchen, die vorgelegten Gesetzesinitiativen (z. B. den „Equal Protection in Travel Act of 2016“¹⁶) einer Prüfung zu unterziehen, um die Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit auferlegten Beschränkungen abzuschwächen.

IV. BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN EINER AUSSETZUNG DER BEFREIUNG VON DER VISUMPFLICHT

Nach den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung¹⁷ sollte die Kommission – auch wenn keine anderen politischen Alternativen zur Verfügung stehen (was derzeit der Fall ist), jedoch davon ausgegangen werden kann, dass die direkt erkennbaren Auswirkungen des Rechtsakts erheblich sind, – diese Auswirkungen den Gesetzgebern erläutern, damit diese eine faktengestützte Entscheidung in vollständiger Kenntnis der Sachlage treffen können.

¹² Z. B.: Ein vom Leiter der EU-Delegation in Washington und von den Botschaftern aller EU-Mitgliedstaaten bei den Vereinigten Staaten gezeichneter Kommentar erschien am 14. Dezember 2015 im Congress Blog of the Hill (<http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/262999-what-the-visa-waiver-program-means-to-europe>).

¹³ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/01/251577.htm>

¹⁴ Vertreter internationaler Organisationen, Mitarbeiter von nichtstaatlichen humanitären Organisationen, die dienstlich unterwegs sind, Journalisten und bestimmte Gruppen von Geschäftsleuten.

¹⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

¹⁶ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_5_en.htm

a) Mögliche Auswirkungen für die EU-Bürger

Die USA vertraten in der jüngsten trilateralen Sitzung den Standpunkt, dass die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht zu einer Wiedereinführung einer Visumpflicht für die Angehörigen aller Mitgliedstaaten führen würde¹⁸. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit ist im US-amerikanischen Immigration and Nationality Act (Gesetz über Einwanderung und Staatsbürgerschaft) (Sec. 217 (2)(A))¹⁹ niedergelegt. Folglich würde sich die Lage für die fünf betroffenen Mitgliedstaaten höchstwahrscheinlich nicht verbessern, während für alle Mitgliedstaaten, für die derzeit die Befreiung von der Visumpflicht bei Reisen in die USA gilt, eine Verschlechterung eintreten würde.

Auf Grundlage der Statistiken der Weltorganisation für Tourismus (UNWTO)²⁰ und des US-Handelsministeriums²¹ schätzt die Kommission, dass EU-Bürger, die derzeit visumfrei in die USA reisen können, (jährlich) mindestens 8 Millionen Visa für die Einreise in die USA beantragen müssten. Angesichts der Visumgebühr von 160 USD und der mit der Beantragung verbundenen Kosten (ca. 200 USD²²) würde dies rund 2,5 Mrd. EUR an Mehrkosten für EU-Bürger/Unternehmen verursachen²³.

Wenngleich der Grundsatz der Gegenseitigkeit nicht Bestandteil der Visumpolitik Kanadas ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch Kanada in ähnlicher Weise auf eine mögliche Aussetzung der Visumfreiheit für seine Bürger reagieren würde. Sollte dies der Fall sein, so müssten nach Schätzungen der Kommission mindestens 1,5 Millionen Visa von EU-Bürgern beantragt werden, was für sie bzw. für EU-Unternehmen zu Mehrkosten in Höhe von 375 Mio. EUR²⁴ führen würde²⁵.

b) Kapazität für die Bearbeitung von Visumanträgen im Fall einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht

Nordamerika stellt die größte Zahl der internationalen Reisenden, die in die EU kommen. Die Kommission schätzt auf Grundlage von Statistiken der UNWTO und des US-Handelsministeriums, dass die Konsulate der Mitgliedstaaten sich darauf einstellen müssten, allein in den USA jährlich etwa 10 Millionen Visumanträge zu bearbeiten. Wenngleich die Mitgliedstaaten über ein ausgedehntes konsularisches Netz (rund 100 Konsulate) in den USA verfügen, bearbeiten sie derzeit jährlich doch nur rund 120 000 Anträge auf Schengen-Visa.

Die Einführung einer Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern, die materielle und personelle Ausstattung der Konsulate sowie der Ankauf und/oder die Anmietung neuer Räumlichkeiten würden erhebliche Anstrengungen erfordern und Kosten in Millionenhöhe verursachen. Die Visumgebühr (in der Regel 60 EUR pro Visum) würde die operativen Kosten möglicherweise nicht abdecken, ganz zu schweigen von den Vorbereitungskosten. Mehrere Mitgliedstaaten müssten wahrscheinlich allein in den USA so viele Visa ausstellen wie im Rest der Welt zusammen.

Auch in Bezug auf Kanada würden die Mitgliedstaaten vor ernsthaften Herausforderungen stehen, wenngleich in geringerem Ausmaß. Derzeit bearbeiten etwa 45 Konsulate 30 000 Anträge pro Jahr, während bei einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht mindestens 2 Millionen Anträge zu erwarten wären.

¹⁸ Siehe Fußnote 1.

¹⁹ <https://www.uscis.gov/iframe/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-4391.html>

²⁰ <http://www.e-unwto.org/toc/unwtotfb/current>

²¹ http://travel.trade.gov/outreachpages/inbound.general_information.inbound_overview.asp

²² Tabelle 6 der endgültigen ESTA-Regelung, S. 32289 (abrufbar unter: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2015-06-08/pdf/2015-13919.pdf>).

²³ Dagegen bezahlen nicht visumpflichtige USA-Reisende derzeit 14 USD für die (zwei Jahre gültige) ESTA.

²⁴ Unter Berücksichtigung der Visumgebühr von 100 CAD und unter der Annahme, dass die indirekten Kosten mit denen in den USA vergleichbar sind.

²⁵ Dagegen bezahlen nicht visumpflichtige Kanada-Reisende derzeit 7 CAD für die (bis zu fünf Jahre gültige) eTA.

Nach der Verordnung muss die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht spätestens 90 Tage ab dem Tag des Inkrafttretens des delegierten Rechtsakts wirksam werden. Dies wäre also die maximale Frist für die Vorbereitungen. Diese Frist erscheint nicht ausreichend, um alle Maßnahmen (einschließlich Deckung der Kosten) zu ergreifen, die erforderlich sind, um eine massiv steigende Zahl von Visumanträgen in Übereinstimmung mit den EU-Rechtsvorschriften zu bearbeiten (z. B. Terminabsprachen für die Einreichung der Anträge, Bearbeitungszeit). Neben dem Mangel an angemessenen Räumlichkeiten für die Aufnahme der erwarteten Zahl von Antragstellern, dem nicht ausreichenden Ausmaß an Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern und dem Mangel an entsprechend geschulten Konsular- und örtlichen Bediensteten würde der Anstieg der Anträge auch die IT-Unterstützung der Visabearbeitung beeinträchtigen.

Diesbezüglich könnten die zentrale Komponente des Visa-Informationssystems (VIS) und dessen System zur Abgleichung biometrischer Daten auf kurze Sicht (bis zu einem Jahr) in der Lage sein, die zusätzliche Belastung zu bewältigen, aber sie müssten rasch ausgebaut werden. Abgesehen von der Infrastruktur wurden die Kosten dafür intern auf mindestens 20 bis 25 Mio. EUR geschätzt. Zudem müssten mehrere Mitgliedstaaten ihre nationalen Systeme aufrüsten und die Kapazität der Kommunikationsinfrastruktur zwischen dem zentralen System und den nationalen Systemen steigern. Kurzfristig könnten aufgrund der höheren Anzahl von Anträgen und Abfragen an der Grenze längere Reaktionszeiten zu erwarten sein (Suchanfragen, Abgleich biometrischer Daten).

Die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht würde außerdem wesentliche Auswirkungen auf die Grenzschutzbeamten und die Infrastruktur an den Außengrenzen haben, da bei viel mehr Reisenden eine Überprüfung des Visums, einschließlich der Fingerabdrücke, vorgenommen werden müsste. Dazu wäre zusätzliches Personal, eine Reorganisation/Umstrukturierung der Arbeitsabläufe sowie eine Aufrüstung der Infrastruktur – insbesondere an den größeren Flughäfen – erforderlich, was wiederum erhebliche Kosten verursachen würde.

Selbst im Falle von Brunei, wo die Kommission von einer sehr niedrigen Zahl von Visumanträgen von Staatsangehörigen Bruneis ausgeht, können Probleme bei der Umsetzung nicht ausgeschlossen werden. Lediglich zwei Mitgliedstaaten sind vor Ort präsent und erteilen Visa im Land selbst. Daher müssten andere Mitgliedstaaten Vertretungsvereinbarungen mit diesen zwei Mitgliedstaaten schließen, damit die Antragsteller nicht nach Singapur und/oder Kuala Lumpur reisen müssten, um ein Visum zu beantragen. Sogar für die Ausstellung einer begrenzten Anzahl von Visa könnte eine Aufrüstung der Konsulate dieser Mitgliedstaaten (Räumlichkeiten, Personal, IT-Ausrüstung) erforderlich sein.

Daher hält die Kommission es für **sehr unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten in der Lage wären, innerhalb von 90 Tagen ab dem Inkrafttreten des delegierten Rechtsakts die gestiegene Zahl von Visumanträgen im Einklang mit dem Visakodex zu bearbeiten**. Folglich würden sich für die Antragsteller lange Wartezeiten für Termine und für die Bearbeitung ihrer Visumanträge ergeben. Ein wichtiger Faktor, der zahlreiche Antragsteller dazu bewegen könnte, ein Nicht-EU-Land als Reiseziel zu wählen, wären der Aufwand und die zusätzlichen Kosten im Zusammenhang mit der Reise zu dem nächstgelegenen Konsulat/externen Dienstleistungserbringer des zuständigen Mitgliedstaats zwecks Einreichung des Antrags. In den USA beispielsweise befinden sich die meisten Konsulate an der Ostküste und in Kalifornien. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht zu einem **Rückgang der Reisenden aus Kanada und den USA** (und auch aus Brunei) führen würde, was wiederum **erhebliche wirtschaftliche Verluste** für die EU verursachen würde.

c) Wirtschaftliche Auswirkungen

Zusätzlich zu den Auswirkungen auf die EU-Bürger und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung müsste auch mit erheblichen Auswirkungen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen/Sektoren gerechnet werden.

Im Bereich des **Tourismus** wäre es leicht möglich, dass nordamerikanische Besucher sich von der Europäischen Union abwenden und andere Reiseziele bevorzugen. Buchungen werden oft erst kurz vor der beabsichtigten Reise vorgenommen; daher wäre es unwahrscheinlich, dass potenzielle Besucher Reisen nach Europa buchen, da sie befürchten müssten, dass ihr Visum nicht rechtzeitig ausgestellt wird. Ein potenzieller Rückgang der Zahl US-amerikanischer und kanadischer Touristen in der EU **um 5 %** (und dies gilt als **konservative Schätzung**) würde einen **Verlust von 1,8 Mrd. EUR** für den europäischen Tourismussektor bedeuten²⁶. Die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht würde offensichtlich zu bedeutenden **Verlusten für die Luftfahrtbranche** führen, insbesondere für wichtige europäische Fluglinien und wichtige europäische Drehkreuz-Flughäfen. Was die Einnahmen aus dem Tourismus betrifft, so kann davon ausgegangen werden, dass die am meisten betroffenen Mitgliedstaaten, d. h. in denen die größten wirtschaftlichen Verluste (sowie Umsetzungskosten) entstehen könnten, Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, Griechenland und die Niederlande wären. Darüber hinaus würde auch der Tourismussektor der fünf Mitgliedstaaten, deren Angehörige nach wie vor ein Visum für Reisen nach Kanada und/oder in die USA benötigen, Einbußen erleiden.

Brunei ist stets ein konstruktiver Partner in internationalen Gremien gewesen. Die Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sind gut vorangeschritten. Brunei hat zwar nur eine geringe Bevölkerung, zählt aber zu den reichsten Ländern der Welt. Die Wirtschaft ist offen und in hohem Maße abhängig vom internationalen Handel, wobei die Handelsbilanz zwischen der EU und Brunei stark zugunsten der EU ausfällt. Die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht würde voraussichtlich negative Auswirkungen auf den Tourismus und auf die Geschäftsbeziehungen mit Brunei haben.

d) Auswirkungen auf die Außenbeziehungen

Auch im Bereich der **Außenbeziehungen (einschließlich Handel)** wären die Auswirkungen erheblich. Das Jahr 2016 ist von großer Bedeutung für die **Beziehungen zwischen der EU und Kanada**, da in diesem Jahr das vierzigjährige Bestehen unserer förmlichen Zusammenarbeit begangen wird. Die EU ist darum bemüht, die bestehende ausgezeichnete Zusammenarbeit mit Kanada noch weiter zu vertiefen, insbesondere in Fragen der Außenpolitik und der Sicherheit und durch die rasche Unterzeichnung und Umsetzung des Strategischen Partnerschaftsabkommens (SPA) und des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA). Auf dem nächsten EU-Kanada-Gipfeltreffen im Herbst 2016 sollte mit der Unterzeichnung dieser beiden Abkommen ein neues, aktiveres Kapitel der Beziehungen zwischen der EU und Kanada eingeläutet werden. Die vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für kanadische Bürger hätte sehr negative Auswirkungen auf das insgesamt positive Klima der Zusammenarbeit und könnte den reibungslosen Abschluss dieser wichtigen Abkommen gefährden.

Die **strategische Partnerschaft** zwischen der EU und den **Vereinigten Staaten** ist in ihrer Tiefe und Breite einzigartig. Diese Partnerschaft ist auf einem soliden Fundament gemeinsamer Werte aufgebaut und gedeiht seit mehr als sechs Jahrzehnten. Zusammen haben die EU und die USA die umfangreichsten bilateralen Handels- und Investitionsbeziehungen in der Welt, und die Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sind in eine entscheidende Phase eingetreten, die durch die vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht gefährdet werden könnte. Tagtäglich arbeiten die EU und die USA Seite an Seite in ihrem Bestreben um mehr Sicherheit, Demokratie und Wohlstand in der Welt. Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zur Gewährleistung der Sicherheit der Bürger bei gleichzeitiger Erleichterung der Mobilität ist immer eine der obersten Prioritäten auf beiden Seiten

²⁶ Diese Schätzung beruht auf einer Untersuchung von 2013 über die potenziellen Auswirkungen von Visaerleichterungen in sechs anderen größeren Zielmärkten. Laut dieser Untersuchung gingen Reiseanbieter davon aus, dass sie mindestens 20 % mehr Reisen verkaufen würden, wenn für Reisen in den Schengen-Raum kein Visum erforderlich wäre. Eine Visumpflicht für kanadische bzw. US-Bürger würde eine umgekehrte Wirkung – wenngleich in geringerem Ausmaß – haben.

(http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7005&lang=en)

des Atlantiks gewesen. Allgemein könnte durch die Aussetzung eine Beeinträchtigung der für das Wohlergehen und die Sicherheit der Menschen auf beiden Kontinenten eminent wichtigen transatlantischen Zusammenarbeit erwartet werden, und das gerade in einer Zeit, in der es wichtiger denn je ist, unsere gemeinsamen Anstrengungen zu verstärken.

Eine Aussetzung würde daher erhebliche Auswirkungen auf unsere Außenbeziehungen zu zwei strategischen Partnern in einem Jahr haben, in dem wichtige Abkommen im Handelsbereich in einer entscheidenden Phase sind bzw. kurz vor dem Abschluss stehen.

V. FAZIT

Die Kommission begrüßt, dass mit Japan vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht erreicht worden ist.

Die Kommission weist darauf hin, dass eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit Brunei noch nicht erreicht worden ist; aufgrund der jüngsten Kontakte geht sie jedoch davon aus, dass dies im Rahmen der offiziellen Mitteilung bis Ende April 2016 erreicht wird.

Was Kanada und die Vereinigten Staaten betrifft, so weist die Kommission darauf hin, dass die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht noch nicht erreicht worden ist. Die Kommission wird sich daher nachdrücklich für eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit diesen beiden Ländern einsetzen. Die Kommission appelliert an Kanada und die Vereinigten Staaten, als Zeichen ihres Engagements konkrete Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung der vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht für alle 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union einzuführen.

Was den derzeitigen Gegenseitigkeitsmechanismus betrifft, so ersucht die Kommission das Europäische Parlament und den Rat, dringend Beratungen einzuleiten und anhand der in dieser Mitteilung vorgenommenen Bewertung ihren Standpunkt zu dem am besten geeigneten weiteren Vorgehen darzulegen. Das Europäische Parlament und der Rat werden ersucht, der Kommission ihren jeweiligen Standpunkt spätestens am 12. Juli 2016 mitzuteilen.