



Brüssel, den 13.7.2016
COM(2016) 481 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
(Follow-up zur Mitteilung vom 12. April)**

I. EINLEITUNG

Am 12. April 2016 legte die Kommission eine Mitteilung über Sachstand und mögliches Vorgehen in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumpolitik (im Folgenden die „April-Mitteilung“) vor. In der April-Mitteilung wird der Sachstand im Verhältnis zu den betreffenden Drittländern beschrieben und daran erinnert, dass nach dem Visa-Gegenseitigkeitsmechanismus – falls das betreffende Drittland die Visumpflicht bis zum 12. April 2016 nicht aufgehoben hat – die Kommission nach der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 vom 11. Dezember 2013¹ geänderten Fassung (im Folgenden die „Verordnung“) verpflichtet ist, 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.

In der Mitteilung wird der Schluss gezogen, dass mit drei Ländern – Brunei, Kanada und den Vereinigten Staaten von Amerika – bis zum 12. April 2016 noch keine vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht erreicht wurde und dass weiter auf dieses Ziel hinzuarbeiten ist.

Im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung bewertete die Kommission die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht; sie kam zu dem Schluss, dass zusätzlich zu den Auswirkungen auf die EU-Bürger und den Schwierigkeiten bei der Umsetzung auch mit erheblichen Auswirkungen in einem breiten Spektrum von Politikbereichen/Sektoren gerechnet werden müsse – insbesondere auch auf die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu Kanada und den Vereinigten Staaten in einem Jahr, in dem wichtige Abkommen im Handelsbereich in einer entscheidenden Phase sind oder abgeschlossen werden sollen. Sie befand auch, dass mit einem Rückgang der Reisenden aus Kanada und den Vereinigten Staaten gerechnet werden müsse, was der EU beträchtliche wirtschaftliche Verluste einbringe, ohne dass das Ziel der vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht für alle EU-Bürger erreicht werde.

Die Kommission ersuchte das Europäische Parlament und den Rat, dringend Beratungen einzuleiten und bis spätestens 12. Juli 2016 anhand der in der April-Mitteilung vorgenommenen Bewertung der Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht ihren Standpunkt zu dem am besten geeigneten Vorgehen darzulegen.

In der vorliegenden Mitteilung wird bilanziert, welche Fortschritte seit Annahme der April-Mitteilung in den Gesprächen mit Kanada und den Vereinigten Staaten erzielt wurden; außerdem werden die bezüglich der Mitteilung vertretenen Standpunkte sowie die nächsten Schritte dargelegt.

II. VERWIRKLICHUNG DER VOLLSTÄNDIGEN GEGENSEITIGKEIT BEI DER VISUMFREIHEIT – ENTWICKLUNGEN SEIT ANNAHME DER APRIL-MITTEILUNG

Brunei (Mitteilung von: Kroatien)

¹ 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 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 20.12.2013, S. 74).

In der April-Mitteilung wurde festgestellt, dass vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht noch nicht erreicht wurde, dass die Kommission bei jüngsten Kontakten jedoch positive Signale erhalten hatte. Parallel zur Annahme der April-Mitteilung hob Brunei am 12. April 2016 die Visumpflicht für kroatische Staatsbürger formell auf und begann, liechtensteinischen Staatsbürgern Visumfreiheit für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen zu gewähren. Dies wurde am 13. April offiziell mitgeteilt. Die Kommission begrüßt, dass der Fall fehlender Gegenseitigkeit mit Brunei geklärt ist.²

Kanada (Mitteilungen von: Bulgarien und Rumänien)

In der April-Mitteilung betont die Kommission, dass entschlossen auf die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht hingearbeitet werden muss und appelliert an Kanada, als Zeichen seines 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. Um zu diesem Ziel zu gelangen, fand in den vergangenen Monaten eine Reihe von Beratungen mit Vertretern Kanadas auf hoher politischer Ebene statt. Am 27. Mai sprachen die Präsidenten Juncker und Tusk mit dem kanadischen Ministerpräsidenten Trudeau am Rande des G7-Gipfels in Japan über dieses Thema. Der Präsident des Europäischen Parlaments, Schulz, und der rumänische Ministerpräsident Cioloș berieten am 18. Mai bzw. 15. Juni ebenfalls mit Ministerpräsident Trudeau. Auf Ministerebene fanden am 23. Mai ein Treffen von Kommissar Avramopoulos mit dem kanadischen Einwanderungsminister McCallum und am 8. Juni ein Treffen der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin Mogherini mit dem kanadischen Außenminister Dion, Einwanderungsminister McCallum und Handelsministerin Freeland statt.

Die Bedeutung der Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit mit Blick auf das strategische Partnerschaftsabkommen EU-Kanada und insbesondere auf die Unterzeichnung und Ratifizierung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen der EU und Kanada wurde auch von Bulgarien und Rumänien auf höchster politischer Ebene unterstrichen. Beide Mitgliedstaaten argumentierten zudem, dass die wirtschaftlichen Vorteile durch das Inkrafttreten des CETA dadurch geschmälert würden, dass bulgarische und rumänische Staatsbürger – und damit auch Geschäftsleute und Verbraucher – nicht ohne Visum nach Kanada einreisen könnten.

Zugleich fand auf technischer Ebene zwischen dem 9. und 15. Juni in Rumänien der Besuch einer kanadischen Expertendelegation statt, um Vertrauen aufzubauen und es kanadischen Fachleuten zu ermöglichen, etwaige Risiken und Optionen zur Minderung dieser Risiken oder Bedenken im Zusammenhang mit der Visumbefreiung zu ermitteln. Beide Seiten bewerteten diesen Besuch positiv. Die kanadischen Behörden haben einen ähnlichen Expertenbesuch zwischen dem 21. und 27. Juli in Bulgarien geplant.

Auch im Zuge der gemeinsamen Konsultation über Migration und Asyl von Vertretern des kanadischen Ministeriums für Einwanderung, Flüchtlinge und Staatsangehörigkeit und der Europäischen Kommission am 28. Juni wurde über die Gegenseitigkeit bei der Aufhebung der Visumpflicht beraten. Bei diesem Treffen erklärte die kanadische Seite, dass der kanadische Minister für Einwanderung, Flüchtlinge und Staatsangehörigkeit im Anschluss an die Delegationsbesuche die Möglichkeit prüfen werde, die Visumpflicht für bulgarische und rumänische Staatsbürger aufzuheben.

² Siehe Daily News vom 14. April 2016.

Bis sich Fortschritte bei der vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht einstellen, wird – wie in der April-Mitteilung dargelegt – mit Kanada über die Möglichkeit einer technischen Zwischenlösung beraten; dabei handelt es sich um die schrittweise Ausweitung der elektronischen Reise genehmigung (Electronic Travel Authorisation – eTA) auf bulgarische und rumänische Staatsbürger.³ Ziel der EU bleibt die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht für alle bulgarischen und rumänischen Staatsbürger. Deshalb prüft die Kommission mit den betroffenen Mitgliedstaaten sämtliche Lösungsansätze und Optionen. In diesem Zusammenhang ist die Ankündigung Kanadas vom 28. Juni 2016, unter bestimmten Bedingungen und Auflagen ab 1. Dezember 2016 die Visumpflicht für mexikanische Staatsbürger aufzuheben, ein Thema, das mit den kanadischen Behörden weiter zu diskutieren ist.

Die intensive Arbeit und die konstruktiven Beratungen ebneten den Weg für das Treffen auf Ministerebene vom 11. Juli in Brüssel mit Vertretern Kanadas, Bulgariens, Rumäniens und der Kommission, bei dem die erreichten Fortschritte überprüft und die nächsten Schritte hin zur vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht diskutiert wurden. Bei diesen Gesprächen sagte Kanada zu, im Frühherbst die Ergebnisse der Bewertungen und den Zeitplan für eine Aufhebung der Visumpflicht zu präsentieren, auch in Bezug auf die erforderliche Zusammenarbeit mit Bulgarien und Rumänien.

Obwohl die konstruktiven Beratungen mit Kanada – auch auf höchster politischer Ebene – in den vergangenen Monaten intensiviert wurden, benötigen bulgarische und rumänische Staatsbürger für die Einreise nach Kanada weiter Visa. Die Kommission nimmt die Zusage der kanadischen Regierung zur Kenntnis, die Zusammenarbeit mit der EU im Hinblick auf die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht für alle EU-Bürger fortzusetzen. Die Kommission wird sich daher in Abstimmung mit Bulgarien und Rumänien weiter nachdrücklich für eine vollständige Gegenseitigkeit einsetzen, um schneller Ergebnisse zu erzielen. Den EU-Kanada-Gipfel am 27. Oktober 2016 will die Kommission nutzen, um greifbare Fortschritte bei der Aufhebung der Visumpflicht für bulgarische und rumänische Staatsbürger zu bestätigen.

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

In der April-Mitteilung betont die Kommission, dass entschlossen auf die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht hingearbeitet werden muss, und appelliert an 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. Zu diesem Zweck wurden die Kontakte mit den Vereinigten Staaten sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene intensiviert.

Am 15. April – kurz nach Annahme der April-Mitteilung – beriet Kommissar Avramopoulos mit dem US-Minister für innere Sicherheit, Johnson, über diese Frage. Zudem betonte die EU-Delegation in Washington bei ihren Kontakten mit dem US-Kongress regelmäßig die Notwendigkeit vollständiger Gegenseitigkeit.

³ Genauere Informationen: Bericht der Kommission zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Bereich der Visumpolitik (C(2015) 7455 final vom 5.11.2015), S. 4, und COM(2016) 221 final.

Die Justiz- und Innenminister der EU und der Vereinigten Staaten berieten bei ihrem Treffen am 2. Juni ausführlich über die Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht. Die Vertreter der US-Regierung erklärten, dass diese weiterhin zur Zusammenarbeit mit der EU und den fünf betroffenen Mitgliedstaaten für eine Gegenseitigkeit bei der Aufhebung der Visumpflicht entschlossen sei; zugleich stellten sie fest, dass sich im US-Kongress die Haltung nicht geändert habe und es vor den bevorstehenden Präsidenten- und Kongresswahlen auch wenig Aussicht auf neue Entwicklungen gebe. Dass das Programm für visumfreies Reisen der Vereinigten Staaten nicht auf die fünf betroffenen EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet wird, wurde auch mit Sicherheitsbedenken begründet.

Die Vereinigten Staaten hatten wiederholt vor allen EU-Maßnahmen gewarnt, die über die Frage der Gegenseitigkeit bei der Aufhebung der Visumpflicht hinaus negative Auswirkungen haben könnten. Die US-Seite betonte, dass eine Visumpflicht für Staatsbürger der Vereinigten Staaten den Kongress mit Sicherheit zur Wiedereinführung einer Visumpflicht für sämtliche EU-Bürger bewegen werde. Mit Blick auf die Vorschläge der Kommission in der April-Mitteilung – d. h. eine Ausweitung des elektronischen Reisegenehmigungssystems (ESTA) auf einige Reisenden-Kategorien – teilte die US-Seite mit, dass die geltenden Rechtsvorschriften eine solche Flexibilität nicht zuließen; dass in naher Zukunft entsprechende Legislativvorschläge eingebracht würden, sei ausgeschlossen. Im Wissen um die Brisanz des Themas wiesen die US-Vertreter auf bereits verfügbare Vereinfachungen bei der Visumbeantragung und -erteilung hin. Diese betreffen die Verlängerung eines Visums und schließen bestimmte Erleichterungen für Visumantragsteller ein (d. h. Befreiung von der Abnahme der Fingerabdrücke und von der Befragung). Diese Erleichterungen bestehen jedoch bereits seit Längerem und können daher nicht als Fortschritt hin zu vollständiger Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht gewertet werden.

Im US-Kongress haben sich seit April keine für EU-Bürger bedeutsamen Fortschritte aus laufenden Legislativvorschlägen ergeben, insbesondere dem „Jobs Originating through Launching Travel Act of 2015“⁴ und dem „Equal Protection in Travel Act of 2016“⁵.

Beim Besuch einer Delegation des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments in Washington vom 16. bis 18. Mai stand die Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht ebenfalls mit auf der Tagesordnung.

Es sei darauf hingewiesen, dass der US-Rechnungshof am 7. Juni einen Bericht veröffentlichte, in dem es vor allem darum geht, wie Partnerländer des Programms für visumfreies Reisen Informationen mit den Vereinigten Staaten in Bezug auf die Identität von Terrorverdächtigen, auf Vorstrafen sowie verlorene und gestohlene Pässe austauschen. Dem Bericht zufolge gelangten die Vereinigten Staaten durch diese Partnerländer an Informationen über mehr als 12 000 Terrorverdächtige, darunter fast 5000, die die US-Behörden zuvor nicht identifiziert hatten. Aus Sicht der Kommission ist dieser Informationsaustausch sehr bedeutsam: Er illustriert, dass das Programm für visumfreies Reisen nicht nur das Leben von Millionen rechtmäßig über den Atlantik reisender Menschen vereinfacht, sondern auch für die Sicherheit der USA von Vorteil ist. Dem Bericht zufolge hat der Informationsaustausch im Laufe des vergangenen Jahres erheblich zugenommen.

Die Kommission weist darauf hin, dass auch der US-Vizeminister für innere Sicherheit, Mayorkas, und der amtierende Koordinator für die Terrorismusbekämpfung, Siberell (Außenministerium), dies bei der Anhörung vor dem Ausschuss für innere Sicherheit des US-

⁴ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

Senats am 26. Mai⁶ unterstrichen haben, bei der auch die jüngsten Errungenschaften der EU im Sicherheitsbereich – etwa die EU-Richtlinie über Fluggastdatensätze oder die Einrichtung eines Europäischen Zentrums für Terrorismusbekämpfung innerhalb der Organisationsstruktur von Europol – gewürdigt wurden.

Trotz verstärkter Kontakte auf politischer und technischer Ebene zeichnen sich in Bezug auf die USA keine Fortschritte ab, die mit jenen in Bezug auf Kanada vergleichbar wären. In den vergangenen drei Monaten haben die USA keine Schritte hin zu einer Aufhebung der Visumpflicht für die Einreise von Staatsbürgern Bulgariens, Kroatiens, Polens, Rumäniens und Zyperns unternommen. Die Kommission wird sich daher in Abstimmung mit den fünf betroffenen Mitgliedstaaten weiter nachdrücklich für eine vollständige Gegenseitigkeit einsetzen, um schneller Ergebnisse zu erzielen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission alle Gelegenheiten nutzen, um das künftige Vorgehen und sämtliche Optionen oder notwendigen Maßnahmen zum Erreichen dieses Ziels zu sondieren; zu diesen Gelegenheiten gehören das Frühstück des EU-Rates (Auswärtige Angelegenheit) mit US-Außenminister Kerry am 18. Juli sowie das noch vor Ende 2016 geplante nächste Treffen der Justiz- und Innenminister sowie ranghoher Beamter der EU und der USA.

III. STANDPUNKTE ALS REAKTION AUF DIE APRIL-MITTEILUNG

Die Kommission ersuchte das Europäische Parlament und den Rat in der April-Mitteilung, dringend Beratungen zum derzeitigen Gegenseitigkeitsmechanismus einzuleiten und anhand der in der genannten Mitteilung vorgenommenen Bewertung einen Standpunkt zu dem am besten geeigneten Vorgehen darzulegen. Das Europäische Parlament und der Rat wurden gebeten, der Kommission ihren jeweiligen Standpunkt spätestens am 12. Juli 2016 mitzuteilen.

Was das **Europäische Parlament** betrifft, fand keine Plenardiskussion zur Festlegung eines solchen Standpunkts statt. Der Vorsitzende des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) forderte die Kommission am 7. Juni in einem Schreiben auf, die in der Verordnung vorgesehenen delegierten Rechtsakte so rasch wie möglich zu erlassen. In seinem Schreiben wies der Ausschuss-Vorsitzende auf die Verpflichtung der Kommission gemäß Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung hin, einen delegierten Rechtsakt zur vorübergehenden Aussetzung der Visumfreiheit für die Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer zu erlassen, da die Vereinigten Staaten und Kanada die Visumpflicht nicht binnen 24 Monaten ab der Mitteilung fehlender Gegenseitigkeit durch betroffene EU-Mitgliedstaaten aufgehoben haben. Die Kommission wird in dem Schreiben aufgefordert, diese rechtliche Verpflichtung einzuhalten und die erforderlichen delegierten Rechtsakte so rasch wie möglich zu erlassen; es wird daran erinnert, dass – sollte die Kommission nicht handeln – ein EU-Organ nach Artikel 265 AEUV beim Gerichtshof der Europäischen Union Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung erheben kann.

Der **Rat** setzte diese Angelegenheit nicht auf die Tagesordnung des Ministerrats; weder die Präsidentschaft noch der Rat nahmen anhand der in der Mitteilung vorgenommenen Bewertung Stellung zum derzeitigen Gegenseitigkeitsmechanismus.

⁶ <http://www.hsgac.senate.gov/hearings/protecting-america-from-the-threat-of-isis>

Unter den Mitgliedstaaten haben **Bulgarien und Rumänien** der Kommission und den beiden betreffenden Drittländern am deutlichsten ihre Position mitgeteilt, insbesondere Kanada auf höchster politischer Ebene.

Sonstige Beteiligte

Einige **Interessenträger** haben ebenfalls ihre Auffassung in dieser Angelegenheit geäußert. Der **Internationale Luftverkehrsverband (IATA)**, der rund 260 Fluggesellschaften vertritt, die für 83 % des weltweiten Luftverkehrsaufkommens stehen, hat auf die wirtschaftlichen Folgen verwiesen, sollten neue Auflagen für Reisende aus Kanada und den Vereinigten Staaten in die EU eingeführt werden.⁷ Der Verband bezog sich auf Daten der Europäischen Tourismuskommission, wonach mehr als 30 Millionen Touristen aus Kanada und den Vereinigten Staaten alljährlich Europa besuchen und dabei im Jahr 2014 mehr als 54 Milliarden US-Dollar ausgaben. Zudem richteten 31 Vertreter der **Tourismus-Branche** ein gemeinsames Schreiben an den LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments, in dem es heißt, dass eine Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsbürger Kanadas und der Vereinigten Staaten die positiven Trends bei touristischen Reisen aus den Vereinigten Staaten und Kanada umkehren, den europäischen Reise- und Tourismussektor um wesentliche Einnahmen bringen und Tausende Arbeitsplätze in Europa gefährden würde.⁸

IV. FAZIT

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

Was Kanada anbelangt, stellt die Kommission fest, dass trotz verstärkter konstruktiver Beratungen und Zusammenarbeit mit den kanadischen Behörden in den vergangenen drei Monaten zur Verwirklichung der vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht bulgarische und rumänische Staatsbürger für die Einreise nach Kanada immer noch der Visumpflicht unterliegen. Die Kommission wird sich daher in Abstimmung mit Bulgarien und Rumänien weiter nachdrücklich für eine vollständige Gegenseitigkeit einsetzen, um schneller Ergebnisse zu erzielen. Kanada hat diesbezüglich beim Ministertreffen am 11. Juli in Brüssel zugesagt, dass es im Frühherbst über die Ergebnisse der Bewertungen und den Zeitplan für die Aufhebung der Visumpflicht berichten werde, auch in Bezug auf die erforderlichen Kooperationsmaßnahmen mit Bulgarien und Rumänien. Die Kommission möchte den EU-Kanada-Gipfel am 27. und 28. Oktober 2016 dafür nutzen, greifbare Fortschritte in Bezug auf die Aufhebung der Visumpflicht für bulgarische und rumänische Staatsangehörige zu bestätigen.

Mit Blick auf die Vereinigten Staaten stellt die Kommission fest, dass das Land in den vergangenen drei Monaten für Staatsbürger Bulgariens, Kroatiens, Polens, Rumäniens und Zyperns keine Schritte hin zu einer Aufhebung der Visumpflicht für eine Einreise in die Vereinigten Staaten unternommen hat. Die Kommission wird daher, wie bereits erläutert, in Abstimmung mit den fünf betroffenen Mitgliedstaaten alle Möglichkeiten nutzen, um sich weiter nachdrücklich für eine beschleunigte vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht einzusetzen.

⁷ <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-06-02-07.aspx>

⁸ <http://www.tourismmanifesto.eu/#!blank/c20x9>

Die Kommission wird eng mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Europäische Union in dieser wichtigen Angelegenheit mit einer Stimme spricht, und wird vor Ende des Jahres über die weiteren Fortschritte berichten.
