



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 16. November 2015  
(OR. en)

14117/15

VISA 363  
AUS 4  
ASIE 55  
CDN 6  
USA 34  
COMIX 586

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 5. November 2015

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: C(2015) 7455 final

---

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION vom zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im Bereich der Visumspolitik

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2015) 7455 final.

---

Anl.: C(2015) 7455 final

---

14117/15

ar

DG D 1 A

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 5.11.2015  
C(2015) 7455 final

**BERICHT DER KOMMISSION**

vom

**zur Bewertung von Fällen fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern im  
Bereich der Visumpolitik**

DE

DE

## I. Einleitung

Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001<sup>1</sup> in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013<sup>2</sup> geänderten Fassung sieht einen geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus für den Fall vor, dass ein Drittland, für dessen Staatsangehörige keine Visumpflicht besteht, die Visumpflicht für die Staatsangehörigen eines oder mehrerer EU-Mitgliedstaaten beibehält oder einführt. Nach diesem Mechanismus muss die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach Veröffentlichung der Mitteilung eines Falls fehlender Gegenseitigkeit durch einen Mitgliedstaat<sup>3</sup> 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. Gemäß Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates erlässt die Kommission, wenn das Drittland die Visumpflicht nicht binnen 24 Monaten ab der Veröffentlichung der Mitteilung durch den (die) betroffenen Mitgliedstaat(en) aufgehoben hat, einen delegierten Rechtsakt, mit dem die Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen dieses Drittlands für einen Zeitraum von zwölf Monaten vorübergehend ausgesetzt wird.

Seit der Einführung dieses Mechanismus unterhalten die Kommission, die betroffenen Mitgliedstaaten und die beteiligten Drittländer trilaterale und bilaterale Kontakte, um die praktischen Maßnahmen zu bestimmen, die so bald wie möglich zur vollständigen Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit führen sollen.

In zwei früheren Berichten, die die Kommission am 10. Oktober 2014<sup>4</sup> (nachstehend „erster Bericht“) und am 22. April 2015<sup>5</sup> (nachstehend „zweiter Bericht“) angenommen hatte, werden die Mitteilungen der Mitgliedstaaten bewertet, die im trilateralen Rahmen erzielten Fortschritte erläutert und die noch zu behebenden Probleme aufgezeigt.

In Anbetracht des konstruktiven Einsatzes und Engagements aller Seiten, der insbesondere von einigen betroffenen Drittländern eingeleiteten konkreten Schritte und des Umstands, dass keiner der betroffenen Mitgliedstaaten die Kommission um Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht ersucht hat, hat die Kommission beschlossen, einen dritten Bericht vorzulegen und keine Aussetzungsmaßnahmen zu erlassen.

Dieser Bericht enthält eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen seit dem 22. April 2015.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 74.

<sup>3</sup> Die Kommission veröffentlichte die Mitteilungen über Fälle fehlender Gegenseitigkeit am 12. April 2014 (ABl. C 111 vom 12.4.2014, S. 1).

<sup>4</sup> C(2014) 7218 final vom 10.10.2014.

<sup>5</sup> C(2015) 2575 final vom 22.4.2015.

<sup>6</sup> Am 16. Juli 2015 erließ der Gerichtshof sein Urteil in der Rechtssache C-88/14, *Kommission gegen Parlament und Rat*, in der die Kommission Klage auf Nichtigerklärung des geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus erhoben hatte. Der Gerichtshof wies den Klagegrund der Kommission zurück.

## **II. Seit Annahme des zweiten Berichts getroffene Maßnahmen**

### **a. Lagebewertung für die Drittländer, zu denen die Kommission Mitteilungen erhalten hat:**

#### **i. Australien (Mitteilungen von: Bulgarien und Rumänien)**

Bulgarien und Rumänien haben unter Verweis auf das eVisitor-System angegeben, dass eine hohe Anzahl von Anträgen ihrer Staatsangehörigen manuell und nicht über das Verfahren der automatisierten Erteilung („autogrant“) bearbeitet werden.<sup>7</sup> Im zweiten Bericht kam die Kommission zu dem Schluss, dass „*das Verfahren der „manuellen Bearbeitung“ im Rahmen des australischen eVisitor-Systems im Prinzip nicht als gleichwertig mit dem Schengen-Visaverfahren anzusehen ist und daher nicht unter den Gegenseitigkeitsmechanismus fällt*“. Gleichzeitig verpflichtete sich die Kommission, die Umsetzung des Systems und insbesondere die „manuelle Bearbeitung“ genau zu beobachten. Rumänien erklärte, dass es mit der Bewertung des eVisitor-Systems, die die Kommission unter anderem in der Sitzung des Ausschusses für Gegenseitigkeit bei der Visumbefreiung und Aussetzung der Visumbefreiung vom 21. Mai 2015 vorgenommen hat, nicht einverstanden sei, brachte aber keine neuen stichhaltigen Argumente vor, die die Kommission veranlassen könnten, ihren Standpunkt zu ändern.

Die Kommission wird die Umsetzung des Systems im Wege regelmäßiger Kontakte mit den australischen Behörden weiterhin genau verfolgen. Sollte das System so geändert werden, dass Bürgern der Mitgliedstaaten weitere Schwierigkeiten entstehen, muss die Kommission möglicherweise ihren Standpunkt überdenken.

Wie im zweiten Bericht vermerkt, hob Australien im Oktober 2014 die Visumpflicht für den Flughafentransit für bulgarische Staatsangehörige für bis zu acht Stunden auf. Am 1. Juli 2015 setzte Australien die Kommission davon in Kenntnis, dass die Regelung, wonach rumänische und kroatische Staatsangehörige kein Visum für den Transit benötigen, am 5. Juni 2015 in Kraft trat. Die Website des Ministeriums für Zuwanderung und Grenzschutz (Department of Immigration and Border Protection)<sup>8</sup> und des TimaticWeb<sup>9</sup> des Internationalen Luftverkehrsverbands IATA sind entsprechend aktualisiert worden.

Die Kommission begrüßt, dass das noch verbliebene Problem im Zusammenhang mit der fehlenden Gegenseitigkeit im Falle Australiens gelöst wurde. Aus diesem Grund und da zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine weiteren wesentlichen Fragen zu erörtern nicht, hat die Kommission im Berichtszeitraum keine trilaterale Sitzung mit Australien anberaumt.

#### **ii. Brunei Darussalam (Mitteilung von: Kroatien)**

Im ersten Bericht hatte die Kommission zum einen die kroatischen Staatsangehörigen von Brunei auferlegte Visumpflicht vermerkt und zum anderen festgestellt, dass Brunei die Dauer des visumfreien Aufenthalts für Staatsangehörige Liechtensteins auf höchstens 14 Tage begrenzt hat. Am 11. Februar 2015 teilten die bruneiischen Behörden der Kommission mit, dass sich Staatsangehörige Liechtensteins ohne Visum bis zu 90 Tage in Brunei aufhalten dürfen.

<sup>7</sup> Eine Beschreibung des eVisitor-Systems enthält C(2014) 7218 final vom 10.10.2014, S. 7.

<sup>8</sup> <http://www.border.gov.au/Lega/Lega/Form/Immi-FAQs/do-i-need-a-visa-to-transit-through-australia>

<sup>9</sup> Dies ist eine Datenbank, über die Fluggesellschaften Informationen zu Einreise und Visa abrufen können.

In Bezug auf Kroatien setzte die Mission von Brunei bei der EU die Kommission am 22. Juni 2015 davon in Kenntnis, dass sich kroatische Staatsangehörige ebenfalls ohne Visum bis zu 90 Tage in Brunei aufhalten dürfen, wobei sie darauf hinwies, *dass die Befreiung von der Visumpflicht [...] in Kraft treten wird, nachdem sich beide Seiten auf ein Abkommen verständigt haben.* Laut der Website des Außenministeriums von Brunei sowie dem TimaticWeb des IATA gilt die Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige Liechtensteins immer noch nur für 14 Tage, während kroatische Staatsangehörige weiterhin der Visumpflicht unterliegen.

Am 4. August 2015 kontaktierte die Kommission die Mission von Brunei bei der EU erneut, um klarzustellen, dass der Abschluss von Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt; einzelne Mitgliedstaaten können solche Abkommen nicht aushandeln und unterzeichnen. Außerdem haben die Mitgliedstaaten (einschließlich Kroatiens) die Staatsangehörigen von Brunei nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 bereits von der Visumpflicht befreit. Daher erübriggt sich der Abschluss eines Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht.

Die Kommission begrüßt, dass Brunei die uneingeschränkte Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder beschlossen hat. Zusammen mit den bruneiischen Behörden wird sie weiterhin genau beobachten, ob die Befreiung von der Visumpflicht vollständig umgesetzt wird.

### **iii. Kanada (Mitteilungen von: Bulgarien und Rumänien)**

Eine dritte trilaterale Sitzung fand am 22. Juni 2015 statt, in der Kanada auf zwei wichtige Maßnahmen der kanadischen Regierung hinwies.

Erstens hat Kanada beschlossen, das künftige System zur elektronischen Erteilung von Reisegenehmigungen (Electronic Travel Authorization – 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 („Reisende mit niedrigem Risikoprofil“). Das eTA-System soll nach dem 15. März 2016, wenn es für von der Visumpflicht befreite Reisende zwingend vorgeschrieben sein wird, auf diese Gruppen von Reisenden ausgedehnt werden. Ein konkretes Datum wurde hierfür allerdings noch nicht festgelegt. Kanada geht davon aus, dass eine „erhebliche Anzahl“ bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger nach Anwendung dieser Maßnahme nicht mehr der Visumpflicht unterliegt, hat aber keine Schätzwerke vorgelegt.

Zweitens hat Kanada eine Interimsmaßnahme („CAN+“) angekündigt, die nach den kanadischen Parlamentswahlen vom 19. Oktober 2015 umgesetzt wird, um die Verfahren für dieselben Gruppen bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger zu vereinfachen. Bis zur verbindlichen Einführung des oben erwähnten eTA-Systems wird über Visumanträge bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger in einem beschleunigten Verfahren (in weniger als fünf Tagen) entschieden, und die Antragsteller werden keine Belege zum Nachweis ihrer finanziellen Mittel vorlegen müssen. Bulgarien und Rumänien stufen diese Maßnahmen positiv ein, haben jedoch betont, dass die nicht an Bedingungen geknüpfte Befreiung von der Visumpflicht für alle EU-Bürger das eigentliche Ziel bleibt.

Die Quote der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen und die Quote der abgelehnten Visumanträge – zwei der maßgeblichen Kriterien im Rahmen der kanadischen

Visumpolitik – sind nach wie vor problematisch. So liegt die Quote der abgelehnten Visumanträge (in einem Zeitraum von drei Jahren) weit über der Schwelle von 4 %. Sowohl für Bulgarien als auch für Rumänien liegt sie im Zeitraum 2012-2014 im Schnitt über 15 %. Was die Quote der Verstöße gegen die Einwanderungsbestimmungen (Dreijahresschnitt von unter 3 %) anbelangt, so haben beide Länder bessere Ergebnisse vorzuweisen: Für den Zeitraum 2012-2014 liegt die durchschnittliche Quote für Bulgarien knapp über 5 % und für Rumänien bei 3,9 %. Allerdings wird wohl keines der beiden Länder die angestrebten Schwellenwerte in naher Zukunft erreichen. Die Zahl der Asylanträge ist sehr niedrig und dürfte kein Problem darstellen, auch nicht im Falle Bulgariens, das der einzige Mitgliedstaat ist, der noch nicht auf die Liste der sicheren Herkunftsstaaten (Designated Countries of Origin – DCO)<sup>10</sup> gesetzt wurde.

Der bilaterale Austausch wurde sowohl in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten als auch in Ottawa fortgesetzt. Die beiden Mitgliedstaaten verpflichteten sich, weiter daran zu arbeiten, an die oben genannten Schwellenwerte heranzukommen. Zudem hat Rumänien berichtet, dass am 7. Mai 2015 eine Sensibilisierungskampagne lanciert wurde, in deren Rahmen rumänische Staatsangehörige, die nach Kanada einreisen wollen, – unter anderem – per SMS darauf hingewiesen werden, dass sie die zulässige Aufenthaltsdauer nicht überschreiten, nicht ohne Genehmigung arbeiten und sich an das kanadische Recht halten sollten.<sup>11</sup> Während der trilateralen Sitzung hat Kanada erneut sein Interesse daran bekundet, regelmäßig von Bulgarien und Rumänien über Themen wie die Bekämpfung der Korruption, die Reform der Justiz und die Integration der Roma informiert zu werden.

Im Hinblick auf die Einführung des eTA-Systems<sup>12</sup> für alle von der Visumpflicht befreiten Reisenden hat Kanada bestätigt, dass das System ab dem 15. März 2016 verbindlich sein wird. Die Reisenden werden ihren Antrag online stellen müssen, die Genehmigung soll grundsätzlich fünf Jahre lang gültig sein und 7 CAD kosten. Nach einer automatischen Abfrage der entsprechenden Datenbanken werden schätzungsweise etwa 94 % der Anträge auf Erteilung einer Genehmigung in wenigen Minuten bearbeitet. Die übrigen Anträge werden manuell geprüft (in der Regel zwecks Abgleichs der Angaben zu Namen, Geschlecht und Reisepassnummer). Rund 1 % der Antragsteller könnten um zusätzliche Auskünfte gebeten werden. In diesen Fällen wird das Dossier elektronisch dem jeweiligen Konsulat übermittelt, das den Antragsteller zu einem Gespräch bestellen und/oder bestimmte Unterlagen anfordern kann. Eine Antragsablehnung erfolgt in keinem Fall im Rahmen der automatischen Verarbeitung. Im Falle einer Ablehnung wäre die Beantragung eines Visums keine Alternative, denn die Ablehnung basiert grundsätzlich auf der Unzulässigkeit der Einreise nach Kanada. Um die Unzulässigkeit zu umgehen, könnte allerdings eine befristete Aufenthaltsgenehmigung beantragt werden. In Bezug auf die datenschutzrechtlichen Aspekte hat Kanada zugesagt, weitere Informationen bereitzustellen. Seit dem 1. August 2015 können von der Visumpflicht befreite Reisende auf freiwilliger Basis eine elektronische Reisegenehmigung (eTA) beantragen.

Die Kommission wird genau beobachten, wie das System umgesetzt wird, und die kanadischen Behörden ersuchen, beim Abschluss der eTA-Arbeiten zu berücksichtigen, dass das System – im Vergleich zur derzeitigen Regelung für visumfreies Reisen – eine möglichst

<sup>10</sup> Nach der Sitzung wurde eine detaillierte Darstellung der kanadischen DCO-Politik an die Teilnehmer verteilt.

<sup>11</sup> Rumänien führt derzeit eine ähnliche Kampagne in Bezug auf die USA und Japan durch.

<sup>12</sup> [http://www.cic.gc.ca/english/visit/eta.asp?utm\\_source=slash-eta&utm\\_medium=short-url&utm\\_campaign=eta](http://www.cic.gc.ca/english/visit/eta.asp?utm_source=slash-eta&utm_medium=short-url&utm_campaign=eta)

geringe Zusatzbelastung für EU-Bürger zur Folge haben sollte. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Kommission in ihrer vorläufigen Bewertung vom 2. Dezember 2008<sup>13</sup> zu dem Schluss kam, dass das System der USA zur elektronischen Erteilung von Reisegenehmigungen (Electronic System for Travel Authorization – ESTA) nicht dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht (also kein Verstoß gegen die Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht vorliegt). Die verbindliche Einführung des eTA-Systems kann zwar nicht als Reiseerleichterung angesehen werden, die verfügbaren Informationen lassen aber darauf schließen, dass das kanadische eTA-System für die Antragsteller mit weniger Aufwand verbunden sein wird als das US-amerikanische System ESTA (beispielsweise wird die kanadische Reisegenehmigung weniger kosten und sie wird mit längerer Gültigkeitsdauer und auf der Grundlage von weniger Daten ausgestellt). Ohne einer abschließenden Bewertung nach der vollständigen Einführung des Systems vorgreifen zu wollen, ist die Kommission daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Auffassung, dass das eTA-System nicht unter den Gegenseitigkeitsmechanismus fallen sollte.

#### **iv. Japan (Mitteilung von: Rumänien)**

Eine dritte trilaterale Sitzung fand am 24. Juli 2015 statt. Im Mittelpunkt der Gespräche standen die Frage, ob die derzeitige befristete Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht am 31. Dezember 2015 in eine unbefristete Visumbefreiung umgewandelt werden kann, sowie die von Japan für Inhaber provisorischer rumänischer Pässe beibehaltene Visumpflicht.

In Bezug auf das erste Thema kamen alle Seiten zu dem Ergebnis, dass die Angelegenheit als solche nicht unter den Gegenseitigkeitsmechanismus fällt, weil bereits eine – wenn auch befristete – Befreiung von der Visumpflicht besteht. Da die Befreiung von der Visumpflicht jedoch am 31. Dezember 2015 abläuft, wurde ein Meinungsaustausch in dieser Angelegenheit als sinnvoll erachtet. Rumänien wies auf die ernsthaften Anstrengungen hin, die das Land in den vergangenen Jahren zur Verbesserung der relevanten Statistiken (z. B. zur Verringerung der Zahl der Einreiseverweigerungen an der Grenze oder der Überschreitungen der zulässigen Aufenthaltsdauer) unter anderem durch Informationskampagnen unternommen hatte. Japan legte aktualisierte Statistiken (Stand: Februar 2015) vor, die einen positiven Trend aufzeigen. Allerdings konnte Japan keine Auskunft dazu geben, ob die befristete Befreiung von der Visumpflicht verlängert oder in eine unbefristete Visumbefreiung umgewandelt würde. Zum Zeitpunkt der Sitzung hatten die förmlichen interministeriellen Konsultationen noch nicht begonnen.

Aufgrund der von Japan bereitgestellten relevanten Statistiken und der Anstrengungen der rumänischen Behörden, um den japanischen Wünschen Rechnung zu tragen, erwartet die Kommission, dass die befristete Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht in eine unbefristete umgewandelt oder zumindest für mehrere Jahre verlängert wird. Die EU hat Japan nachdrücklich gebeten, seine Entscheidung so rechtzeitig mitzuteilen, dass rumänische Staatsangehörige, die nach Japan reisen wollen, ihre Reisen entsprechend planen können.

Was die Visumpflicht für Inhaber provisorischer rumänischer Pässe anbelangt, so ersuchte die japanische Seite um zusätzliche Informationen über bestimmte Aspekte der Ausstellung solcher Pässe. Es zeigte sich, dass der japanische und der rumänische Ansatz für die Ausstellung von provisorischen Pässen/Notpässen stark voneinander abweichen. Die

---

<sup>13</sup> SEC(2008) 2991 final vom 2.12.2008.

Kommission und Rumänien warfen die Frage auf, warum diese (im Vergleich zu der Zahl der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe oder der Inhaber von anderen Mitgliedstaaten ausgestellter provisorischer Pässe) sehr geringe Zahl rumänischer Staatsangehöriger für Japan ein Problem darstellt. Japan dagegen ist entsprechend dem weltweiten Trend in Sachen Sicherheit von Reisedokumenten grundsätzlich nicht bereit, Inhaber nicht biometrischer Pässe – unabhängig vom Ausstellungsland – von der Visumpflicht zu befreien. Japan hat erklärt, dass es von diesem Grundsatz nur dann abweicht, wenn provisorische, nicht biometrische Pässe in echten Notsituationen erteilt werden (wenn also Reisende eindeutig nicht in der Lage sind, sich einen regulären, biometrischen Reisepass ausstellen zu lassen). Auch wenn im Zuge der diesbezüglichen interministeriellen Konsultationen in Japan derzeit über eine mögliche Änderung der Politik gegenüber Rumänien diskutiert wird, würde Japan es begrüßen, wenn die rumänische Regierung Schritte unternehmen würde, um die Zahl der insgesamt (und nicht nur für Personen, die nach Japan reisen wollen) ausgestellten provisorischen (nicht biometrischen) Pässe zu verringern. Die Kommission wies darauf hin, dass die Zahl der von Rumänien ausgestellten provisorischen Pässe zwischen 2011 und 2013 bereits beträchtlich zurückgegangen war. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze in dieser Angelegenheit und angesichts der sehr geringen Zahl der Rumänen, die mit solchen Pässen nach Japan reisen, bat die Kommission beide Seiten um Flexibilität, damit dieses Problem in absehbarer Zukunft gelöst werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Mitgliedstaaten, die in der Sitzung des Ausschusses für Gegenseitigkeit bei der Visumbefreiung und Aussetzung der Visumbefreiung vom 21. Mai 2015 das Wort ergriffen, mit Ausnahme Rumäniens der Auffassung waren, dass dieser Fall nicht unter den Gegenseitigkeitsmechanismus fällt.

#### **v. Vereinigte Staaten von Amerika (Mitteilungen von: Bulgarien, Kroatien, Zypern, Polen und Rumänien)**

In der dritten trilateralen Sitzung vom 23. Juni 2015 verwies die Kommission auf die erneute Erklärung der EU und der USA zur Verstärkung der transatlantischen Zusammenarbeit im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die die JI-Minister der EU und der USA auf ihrer Tagung vom 3. Juni 2015 billigten und in der die Beteiligten dazu aufgerufen werden, die trilaterale Sitzungen fortzusetzen, um – unbeschadet der erforderlichen legislativen Anstrengungen der USA – die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht so bald wie möglich zu erreichen.

Die USA bekraftigten, dass sie diesem Ziel weiterhin verpflichtet sind, und verwiesen auf die aktuelle gute Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten und einige positive Entwicklungen seit der letzten trilateralen Sitzung. So wurde der JOLT-Gesetzentwurf<sup>14</sup>, der eine Erhöhung des Schwellenwerts für die Quote der abgelehnten Visumanträge von 3 % auf 10 % vorsieht, wenn alle anderen Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen (Visa Waiver Program – VWP) erfüllt sind, erneut dem Kongress zur Beratung vorgelegt. Sollte dieser Gesetzentwurf oder ein Gesetzentwurf ähnlichen Inhalts<sup>15</sup> verabschiedet werden (was unter den gegenwärtigen Umständen trotz der Unterstützung einiger Kongressmitglieder für die Ausdehnung des VWP nicht wahrscheinlich erscheint), so würde sich dies auf drei oder vier Mitgliedstaaten, bei denen die Quote der abgelehnten Visumanträge unter 10 % liegt, positiv auswirken. Die US-Regierung hat dem Kongress versichert, dass das VWP

<sup>14</sup> <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401/text>

<sup>15</sup> Neben dem JOLT-Gesetzentwurf siehe den Gesetzentwurf zur Änderung von Section 217 des Immigration and Nationality Act (Gesetz über Einwanderung und Staatsbürgerschaft) zur Änderung des Programms für visumfreies Reisen und zu sonstigen Zwecken (S.1507), der dem Senat unterbreitet wurde (<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c114:S.1507>).

sicher ist und gleichzeitig betont, dass jede von der EU beschlossene vorübergehende Maßnahme ihre Anstrengungen zur Ausweitung des VWP erschweren würde.

Fortschritte wurden im Rahmen der länderspezifischen Dialoge, vor allem in Bezug auf die VWP-Anforderung einer Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, erzielt. Die Gespräche über die erforderlichen bilateralen Abkommen (zur Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung) mit zwei Mitgliedstaaten könnten bis Ende dieses Jahres abgeschlossen werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien der Mitgliedstaaten und den Botschaften der USA wurde von allen Seiten positiv bewertet. Die USA konnten keine aktualisierten Zahlen zu den abgelehnten Visumanträgen vorlegen; die Daten für das Jahr 2015 werden erst im Januar 2016 vorliegen.

Nach den verfügbaren Daten ist eine Quote der abgelehnten Visumanträge von 3 % nur für einen Mitgliedstaat (Zypern) in Reichweite. Auch wenn die Ablehnungsquote vom Kongress auf 10 % erhöht werden sollte, ist es immer noch unwahrscheinlich, dass alle fünf Mitgliedstaaten dem VWP bis April 2016 beitreten können.

Die endgültige ESTA-Regelung (Final Rule of the ESTA) wurde am 8. Juni 2015 im US-Bundesregister (Federal Register) veröffentlicht.<sup>16</sup> Laut der vorläufigen Bewertung der Kommission besteht die mit der Final Rule eingeführte einzige wichtige Neuerung darin, dass der US-Minister für innere Sicherheit die Gültigkeitsdauer der Reisegenehmigung ESTA (die derzeit grundsätzlich zwei Jahre beträgt) auf Länderbasis auf höchstens drei Jahre erhöhen oder auf weniger als zwei Jahre herabsetzen kann. Die Kommission forderte in ihrer am 7. Oktober 2010 übermittelten schriftlichen Stellungnahme zu der vorläufigen endgültigen Regelung (Interim Final Rule) die US-Regierung auf, die Gültigkeitsdauer der ESTA für alle Mitgliedstaaten auf drei Jahre zu erhöhen.

Am 6. August 2015 kündigte der US-Minister für innere Sicherheit Johnson sicherheitsrelevante Verbesserungen am VWP, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Resolution des VN-Sicherheitsrates 2178 (2014), an.<sup>17</sup> In seiner Ankündigung stellte der Minister drei „neue Sicherheitsanforderungen“ heraus:

- (1) Obligatorische Verwendung elektronischer Reisepässe für alle Personen, die im Rahmen des Programms für visumfreies Reisen (VWP) in die USA reisen,
- (2) obligatorische Abfrage der Interpol-Datenbank für abhanden gekommene und gestohlene Pässe, um Reisende zu überprüfen, die die Grenzen eines am VWP teilnehmenden Landes überschreiten,
- (3) Genehmigung des verstärkten Einsatzes US-amerikanischer Flugsicherheitsbegleiter bei internationalen Flügen aus VWP-Ländern in die Vereinigten Staaten.

Ebenfalls im August stellten die USA zusätzliche Informationen zur Verfügung und sagten zu, keine einseitigen Maßnahmen zu ergreifen, sondern Gespräche mit den EU/VWP-Ländern aufzunehmen, um die Anforderungen auf die tatsächlichen Gegebenheiten in den jeweiligen Mitgliedstaaten abzustimmen. Die Kommission ist damit einverstanden. Im vorliegenden Bericht sollen weder die geplanten Maßnahmen analysiert noch deren voraussichtliche Auswirkungen bewertet werden. Für den Bericht, in dem es schwerpunktmäßig um eine

<sup>16</sup> <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2015-06-08/pdf/2015-13919.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.dhs.gov/news/2015/08/06/statement-secretary-jeh-c-johnson-intention-implement-security-enhancements-visa>

Lösung in Fällen fehlender Gegenseitigkeit geht, sind die betreffenden Maßnahmen nur relevant, soweit sie dazu beitragen, für die fünf Mitgliedstaaten die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht so bald wie möglich zu erreichen. Inwieweit dies der Fall ist, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Generell lässt sich sagen, dass die Einführung weiterer Anforderungen die Situation der Mitgliedstaaten nicht vereinfacht, unabhängig davon, ob sie in das VWP aufgenommen werden wollen oder bereits daran teilnehmen. Andererseits geht die Kommission davon aus, dass diese Maßnahmen dadurch, dass sie eine Verbesserung des VWP bewirken, auch tatsächlich zu einem positiveren politischen Klima für die Benennung weiterer in das Programm aufzunehmender Länder beitragen können.

In den jüngsten Gesprächen mit den USA hat die Kommission betont, es müsse dafür gesorgt werden, dass keine Maßnahme das Reisen von Bona-fide-EU-Bürgern in die USA erschwert. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission die sicherheitsrelevanten Verbesserungen am VWP und die Umsetzung der neuen Bestimmung der Final Rule genau verfolgen.

#### **b. Bewertung nicht mitgeteilter Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Drittländern**

Die einzige noch offene Frage unter diesem Punkt betrifft die kroatischen Staatsangehörigen in Bezug auf Barbados. Seit dem EU-Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 sollten sich seine Staatsangehörigen im Einklang mit dem Abkommen zwischen der EG und Barbados über die Befreiung von der Visumpflicht bis zu drei Monate ohne Visum auf Barbados aufhalten dürfen. Barbados gestattet jedoch weiterhin nur einen visumfreien Aufenthalt von 28 Tagen. Im Nachgang zu dem Schreiben und dem erläuternden Vermerk, die der Botschaft von Barbados in Brüssel im Februar 2015 zugegangen waren, ersuchte die Kommission über die EU-Delegation in Bridgetown Barbados im Juli 2015 erneut, kroatischen Staatsangehörigen einen visumfreien dreimonatigen Aufenthalt zu ermöglichen.

Die Kommission wird mit den Behörden von Barbados in Kontakt bleiben und dafür Sorge tragen, dass das Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht so bald wie möglich ordnungsgemäß durchgeführt wird.

### **III. Fazit**

Die Zusammenarbeit im Rahmen des geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus wurde fortgesetzt. Seit der Annahme des zweiten Berichts wurden Fortschritte in folgenden Bereichen erzielt:

- Australien hob die Transitvisumpflicht für die Staatsangehörigen Kroatiens und Rumäniens auf. Die Kommission wird weiterhin genau beobachten, wie das eVisitor-System umgesetzt wird, und die Zusammenarbeit zwischen den beiden betroffenen Mitgliedstaaten und den australischen Behörden im Hinblick auf eine höhere „Autogrant“-Quote fördern.
- Die Kommission begrüßt, dass Brunei die uneingeschränkte Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder beschlossen hat. Die Kommission wird verfolgen, wie die Behörden von Brunei diese Maßnahme umsetzen.
- Kanada wird das künftige eTA-System nach dem März 2016 auf bestimmte Gruppen bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger ausdehnen, was in der Praxis zu einer

Befreiung dieser Reisenden von der Visumpflicht führen wird. Bis die Ausdehnung des eTA-Systems wirksam wird, wird Kanada zudem weitere Maßnahmen durchführen, um die Verfahren für die betreffenden Gruppen bulgarischer und rumänischer Staatsangehöriger über CAN+ zu vereinfachen. Die Kommission begrüßt diese Maßnahmen und hofft, dass die Umsetzung des eTA-Systems zur Aufhebung der Visumpflicht für alle bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen beiträgt. Die Kommission wird außerdem genau verfolgen, wie das eTA-System in Bezug auf andere EU-Bürger, die bereits ohne Visum nach Kanada reisen können, umgesetzt wird.

- In Bezug auf Japan geht die Kommission davon aus, dass die bis zum 31. Dezember 2015 befristete Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht in eine unbefristete umgewandelt oder zumindest für mehrere Jahre verlängert wird. Was die Visumpflicht für Inhaber provisorischer rumänischer Pässe anbelangt, so hat sich herausgestellt, dass die beiden Seiten in dieser Frage einen anderen Ansatz verfolgen. Angesichts der äußerst geringen Zahl der betroffenen Reisenden und der Tatsache, dass sich diese einen regulären, biometrischen Reisepass ausstellen lassen können, fordert die Kommission beide Seiten zu einem pragmatischen Vorgehen auf, damit dieses Thema nicht weiter diskutiert werden muss. Dies dürfte in der Praxis weder für Rumänien noch für Japan ein größeres Problem darstellen.
- Was die USA betrifft, so zielen die im Kongress erörterten Legislativvorschläge darauf ab, den Schwellenwert für die Quote der abgelehnten Visumanträge von 3 % auf 10 % zu erhöhen. Sollten diese Vorschläge angenommen werden, könnten sich die Chancen erhöhen, dass drei oder vier Mitgliedstaaten in das VWP aufgenommen werden. Die endgültige ESTA-Regelung (Final Rule) wurde am 8. Juni 2015 im US-Bundesregister veröffentlicht. Die Kommission wird die am 6. August 2015 angekündigten sicherheitsrelevanten Verbesserungen am VWP und die Umsetzung der neuen Bestimmung der Final Rule genau verfolgen. Sie erwartet zumindest, dass neue oder angepasste Maßnahmen das Reisen von Bona-fide-EU-Bürgern nicht erschweren; die Flexibilität, die die Final Rule im Hinblick auf die Ausstellung der Reisegenehmigung ESTA für drei Jahre bietet, sollte für die Bürger der EU-Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder ausgeschöpft werden.

Die intensive und strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen des geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus und insbesondere die trilateralen Sitzungen bieten gute Gelegenheiten für einen Informationsaustausch. Dies trägt auch zum besseren Verständnis der Politik der jeweils anderen Seite und zur Ermittlung von Maßnahmen und neuen Formen der Zusammenarbeit bei, die einen schnelleren Rückgang der Zahl der Fälle fehlender Gegenseitigkeit bewirken könnten. Dennoch stellt die Kommission fest, dass diese Gespräche und der Austausch an ihre Grenzen stoßen. In den wichtigsten verbleibenden Fällen sind Drittländer der Ansicht, dass Mitgliedstaaten objektive Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht, die einseitig in Rechtsvorschriften (USA) oder in einem politischen Rahmen (Kanada) festgelegt wurden, nicht erfüllen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Kommission nicht der Auffassung, dass die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen dieser Drittländer zu einer Änderung von deren Rechtsvorschriften bzw. ihrem politischen Rahmen führen würde, die die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht gewährleisten würde. Außerdem hat keiner der betroffenen Mitgliedstaaten die Kommission um Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht ersucht. In den kommenden Monaten sollten alle Seiten ihre Anstrengungen verstärken, um greifbare und konkrete Fortschritte zu

erzielen. Nach Einschätzung der Kommission ist es jedoch unwahrscheinlich, dass in allen Fällen fehlender Gegenseitigkeit mit Beteiligung von Kanada und der USA bis April 2016 eine Lösung gefunden wird.

Die Kommission macht es sich weiterhin zur Aufgabe, mit den Mitgliedstaaten und den betreffenden Drittländern darauf hinzuarbeiten, die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht so bald wie möglich zu erreichen.

---