



Rat der
Europäischen Union

017288/EU XXVII. GP
Eingelangt am 06/04/20

Brüssel, den 23. März 2020
(OR. en)

6971/20

VISA 36
USA 9
COMIX 124

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. März 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 119 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Sachstand in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Bereich der Visumpolitik

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 119 final.

Anl.: COM(2020) 119 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.3.2020
COM(2020) 119 final

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

Sachstand in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Bereich der Visumpolitik

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 Visumpolitik¹ vor. In dieser Mitteilung wurde festgestellt, dass mit aktiver Unterstützung der Kommission für die allermeisten Fälle fehlender Gegenseitigkeit in Bezug auf Drittländer eine Lösung gefunden werden konnte.² Gleichzeitig wurde in der Mitteilung jedoch darauf hingewiesen, dass die Kommission, sofern das betreffende Drittland die Visumpflicht nicht bis zum 12. April 2016 aufgehoben hat, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001, geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1289/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013, verpflichtet ist, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, mit dem die Visumfreiheit für Staatsangehörige dieses Drittlands für einen Zeitraum von zwölf Monaten ausgesetzt wird.³ In der Verordnung war zudem vorgesehen, dass die Kommission die Auswirkungen einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten berücksichtigt.⁴

In der Mitteilung von April 2016 wurden die Folgen und Auswirkungen der Aussetzung der Visumfreiheit für die Bürger und Unternehmen in der EU sowie für die Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer bewertet und das Europäische Parlament und der Rat aufgefordert zu erörtern, wie am besten vorzugehen ist. Anschließend legte die Kommission fünf Folgemitteilungen vor: im Juli⁵ und Dezember⁶ 2016, im Mai⁷ und Dezember⁸ 2017 und im Dezember 2018⁹. In ihren jüngsten Mitteilungen über die Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht vom Dezember 2017 und vom Dezember 2018 gab die Kommission einen Überblick über den Sachstand und das weitere Vorgehen in Bezug auf die (von Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern gemeldete) fehlende Gegenseitigkeit im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten als einzigen verbleibenden Fall fehlender Gegenseitigkeit.

Am 15. Januar 2019 wurde die jüngste Mitteilung dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments vorgelegt.

In der vorliegenden Mitteilung wird eine Bilanz der Fortschritte gezogen, die seit Dezember 2018 auf dem Weg zur Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit den Vereinigten Staaten erzielt wurden, und insbesondere über die Fortschritte Polens berichtet, das im November 2019 dem Programm für visumfreies Reisen der Vereinigten Staaten beigetreten ist.

¹ COM(2016) 221 final vom 12. April 2016.

² Im Jahr 2014 erhielt die Kommission von fünf Mitgliedstaaten Mitteilungen über Fälle fehlender Gegenseitigkeit: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien und Zypern. Die Mitteilungen betrafen Kanada, die Vereinigten Staaten von Amerika, Australien, Brunei und Japan. Die Fälle fehlender Gegenseitigkeit in Bezug auf Kanada, Australien, Brunei und Japan wurden alle durch vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht gelöst.

³ Siehe Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung. Dieselbe Verpflichtung ist nunmehr in Artikel 7 der Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 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 (kodifizierter Text) (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39), vorgesehen, mit der die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 kodifiziert wurde.

⁴ Siehe Artikel 7 der Verordnung (EU) 2018/1806.

⁵ COM(2016) 481 final vom 12. Juli 2016.

⁶ COM(2016) 816 final vom 21. Dezember 2016.

⁷ COM(2017) 227 final vom 2. Mai 2017.

⁸ COM(2017) 813 final vom 20. Dezember 2017.

⁹ COM(2018) 855 final vom 19. Dezember 2018.

Die vorliegende Mitteilung wird zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, zu dem viele Länder vermehrt visumbezogene Maßnahmen zur Bekämpfung der globalen COVID-19-Pandemie ergreifen. Maßnahmen, mit denen nicht unbedingt notwendige Reisen weltweit vorübergehend beschränkt werden, sind mittlerweile weit verbreitet. Seit dem 13. März 2020 haben die Vereinigten Staaten vorübergehende Reisebeschränkungen verhängt. Diese gelten für alle Ausländer, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, die sich in den vorangegangenen 14 Tagen im Schengen-Raum aufgehalten haben oder den Schengen-Raum besucht haben.¹⁰ Am 16. März wurden diese Beschränkungen auf Irland und das Vereinigte Königreich ausgeweitet.¹¹ Diese Maßnahmen sind verbunden mit Einreisebeschränkungen in die Vereinigten Staaten, die nicht auf der Staatsangehörigkeit der Reisenden, sondern auf der physischen Anwesenheit in den betroffenen Gebieten beruhen, und stehen daher nicht im Zusammenhang mit der Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht. Die Europäische Union hat ähnliche Schritte unternommen, um nicht unbedingt notwendige Einreisen aus Drittländern zu beschränken.¹² Die vorliegende Mitteilung ist unter Berücksichtigung dieser sich rasch entwickelnden Situation zu lesen.¹³

So außergewöhnlich die gegenwärtigen Umstände für die Umsetzung von Visumregelungen in der ganzen Welt auch sein mögen, hält es die Kommission dennoch für wichtig, in der vorliegenden Mitteilung über die Schritte zu berichten, die im Berichtszeitraum – insbesondere im Laufe des Jahres 2019 vor dem Ausbruch der globalen COVID-19-Pandemie – unternommen wurden, um für alle Mitgliedstaaten die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit den Vereinigten Staaten zu erreichen. Diese Bemühungen werden fortgesetzt werden, sobald die derzeitige Ausnahmesituation endet und sich die Lage wieder normalisiert hat.

¹⁰ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/departments-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>

¹² COM(2020) 115 final vom 16. März 2020.

¹³ Am 19. März gaben die Vereinigten Staaten eine globale Gesundheitswarnung für die gesamte Welt mit der höchsten Stufe 4 heraus und rieten von Reisen ab. Infolgedessen werden routinemäßige Visumdienstleistungen der USA weltweit vorübergehend ausgesetzt.

II. ENTWICKLUNGEN IM BERICHTSZEITRAUM

1. Aufnahme Polens in das Programm der Vereinigten Staaten für visumfreies Reisen

Wenn ein Land alle Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen zu erfüllen scheint, kann es vom US-Außenministerium förmlich für die Aufnahme in das Programm für visumfreies Reisen nominiert werden. Das US-amerikanische „Department of Homeland Security“ (Ministerium für innere Sicherheit) prüft dann, ob das betreffende Land die Anforderungen erfüllt, und beurteilt, ob seine Aufnahme in das Programm für visumfreies Reisen die Interessen der Vereinigten Staaten beeinträchtigen würde. Anschließend kann der Minister für innere Sicherheit die Aufnahme eines Landes in das Programm für visumfreies Reisen bekannt geben.

Am 4. Oktober 2019 nominierte das US-Außenministerium Polen förmlich für die Aufnahme in das Programm für visumfreies Reisen. Am 6. November 2019 nahm das „Department of Homeland Security“ Polen in das Programm für visumfreies Reisen auf, nachdem es bescheinigt hatte, dass Polen die notwendigen gesetzlichen¹⁴ und politischen Anforderungen erfüllt. Seit dem 11. November 2019 können polnische Staatsbürger die Einreise in die USA für bis zu 90 Tage zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken beantragen, ohne ein US-Visum zu benötigen.

Die Kommission begrüßt die Aufnahme Polens in das Programm für visumfreies Reisen, die durch aktive diplomatische Bemühungen und eine uneingeschränkte Zusammenarbeit mit allen Seiten möglich wurde. Dieser Ansatz trug entscheidend zur Lösung früherer Fälle fehlender Gegenseitigkeit bei und zahlte sich auch im Falle der Vereinigten Staaten aus. Die erzielten Ergebnisse zeigen, dass in diesem Bereich durch kontinuierliches Engagement und diplomatische Kontakte konkrete Fortschritte erzielt werden können.

2. Überblick über die Kontakte zwischen der EU und den Vereinigten Staaten und die Folgemaßnahmen

Im Berichtszeitraum fanden weiterhin zahlreiche politische und fachliche Kontakte zwischen der EU und den Vereinigten Staaten statt. Die Kommission forderte die Vereinigten Staaten bei allen Gelegenheiten nachdrücklich auf, mit den betroffenen Mitgliedstaaten weiter zu kooperieren und schneller auf eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht hinzuarbeiten. In Abstimmung mit den betroffenen Mitgliedstaaten forderte die Kommission erneut, dass diese Bemühungen zu verstärkten und konkreten Maßnahmen aller Seiten auf der Grundlage objektiver Kriterien führen sollten.

Vor diesem Hintergrund wurde die Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht bei allen einschlägigen offiziellen Zusammenkünften zwischen der EU und den Vereinigten Staaten im Berichtszeitraum erörtert, insbesondere auf hoher politischer Ebene auf den halbjährlichen Tagungen der Justiz- und Innenminister der EU und der USA, die im Mai 2019 in Bukarest und im Dezember 2019 in Washington D.C. stattfanden. Zudem wurde das Thema auf fachlicher Ebene eingehend erörtert, und zwar anlässlich der zweimal jährlich stattfindenden Tagungen hochrangiger Vertreter der EU und der USA aus dem Bereich Justiz und Inneres, die im Februar 2019 in Bukarest,

¹⁴ Die Visum-Ablehnungsquote für Polen fiel im Haushaltsjahr 2019 von 3,99 % auf 2,76 % und liegt damit nun unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Schwellenwert von 3 %. Am 12. Juni 2019 unterzeichneten Polen und die Vereinigten Staaten das erforderliche Abkommen über die Verhütung und Bekämpfung schwerer Kriminalität und ebneten so den Weg für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern im Bereich der öffentlichen Sicherheit und der Migration.

im September 2019 in Brüssel und im März 2020 in Rovinj stattfanden, sowie der trilateralen Treffen (zwischen der Kommission, den Vereinigten Staaten und den betroffenen Mitgliedstaaten) im Mai 2019 in Washington D.C. und im November 2019 in Brüssel.

Trilaterales Treffen in Washington D.C. (Mai 2019)

Das trilaterale Treffen auf der höheren Führungsebene fand im Mai 2019 in einer konstruktiven Atmosphäre in Washington D.C. statt. Dies war das zweite Mal, dass die trilateralen Gespräche auf Einladung der US-Behörden in Washington D.C. stattfanden – eine Geste, die von der EU begrüßt wurde, da sie weitere Kontakte mit einem breiten Spektrum US-amerikanischer Amtskollegen und anderen wichtigen Gesprächspartnern ermöglichte. Die Kommission erläuterte den politischen Kontext der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und die dringende Notwendigkeit weiterer Fortschritte. Auf dem Treffen wurden die technischen Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen sowie die politische Bedeutung der vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht erörtert.

Entsprechend der Zusage, den betreffenden Mitgliedstaaten konkretere Leitlinien an die Hand zu geben, legten die Vereinigten Staaten einen detaillierten (vom „Department of Homeland Security“ ausgearbeiteten) Fragebogen¹⁵ vor, um die Sicherheitsanforderungen des Programms für visumfreies Reisen transparenter darzulegen. Im Vergleich zu der Selbstbewertungsmatrix, die den betreffenden Mitgliedstaaten 2018 zur Verfügung gestellt wurde, um die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen verfolgen zu können, bietet der Fragebogen einen wesentlich detaillierteren Überblick über diese Anforderungen. Da der Fragebogen mehr Transparenz und Klarheit in Bezug auf alle Aspekte der Sicherheitsanforderungen des Programms für visumfreies Reisen bietet, wurde vereinbart, dass die betroffenen Mitgliedstaaten den Fragebogen innerhalb einer vereinbarten Frist beantworten würden. Im nächsten Schritt würden die Vereinigten Staaten diese Antworten bewerten, um mögliche Bereiche zu ermitteln, in denen noch Anstrengungen zur Erfüllung der Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen unternommen werden müssen. Folgegespräche sollten im Rahmen des nächsten trilateralen Treffens im November 2019 mit dem Ziel stattfinden, in den betreffenden Bereichen Maßnahmen zu ergreifen.

Die Teilnehmer des trilateralen Treffens räumten ein, dass die Visum-Ablehnungsquote nicht im Fragebogen enthalten ist, obwohl sie für die Mehrheit der betroffenen Mitgliedstaaten eines der größten rechtlichen Hindernisse für den Beitritt zum Programm für visumfreies Reisen darstellt. Die Vereinigten Staaten erklärten, dass sie über Konsularstellen der US-amerikanischen Botschaften in den jeweiligen Hauptstädten mit den betroffenen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Die Konsularstellen arbeiten mit den lokalen Behörden zusammen, um die Ablehnungsquote zu senken und gleichzeitig die Unabhängigkeit der Konsularbeamten der Vereinigten Staaten bei der Entscheidung über Visumanträge zu wahren. Die Kommission und die betroffenen Mitgliedstaaten erkannten zwar die laufende konsularische Zusammenarbeit und die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit der Konsularbediensteten der Vereinigten Staaten bei der Entscheidung über Visumanträge zu wahren, an, forderten die Vereinigten Staaten jedoch erneut auf, eine detaillierte Aufschlüsselung der Visum-Ablehnungsquoten vorzulegen. Eine solche Aufschlüsselung mit Zahlen zu spezifischen Standorten oder Trends in wichtigen Konsulaten mit einer hohen Ablehnungsquote würde den Mitgliedstaaten insbesondere helfen, ihre Öffentlichkeitsarbeit gezielter auszurichten und auf diese Weise die Ablehnungsquote weiter zu senken.

¹⁵ Der Fragebogen wird auch dazu dienen, die kontinuierliche Erfüllung der Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen durch *alle* derzeitigen Teilnehmer dieses Programms zu überwachen. Die Teilnahme an dem Programm für visumfreies Reisen wird regelmäßig von den Vereinigten Staaten überprüft, und die Teilnehmer müssen weiterhin die Anforderungen des Programms erfüllen.

Des Weiteren fanden Nebenveranstaltungen mit verschiedenen Interessengruppen statt, unter anderem mit Mitarbeitern des Kongresses, um das Thema der Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht und die Maßnahmen, die die EU zur Stärkung der EU-Außengrenzen und der inneren Sicherheit ergriffen hat, stärker ins Bewusstsein zu rücken. Wie die US-Gesprächspartner erläuterten, sehen die Vereinigten Staaten das Programm für visumfreies Reisen nicht nur als Reiseerleichterungs-, sondern auch als Sicherheitsprogramm. Die EU wies auf die Sicherheitsvorteile hin, die sich für die Vereinigten Staaten aus der Ausweitung des Programms für visumfreies Reisen auf alle EU-Mitgliedstaaten ergeben würden.

Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der USA in Bukarest (Juni 2019)

Auf der Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der USA am 19. Juni 2019 in Bukarest bekräftigten sowohl der rumänische Vorsitz des Rates der EU als auch die Kommission, dass das Programm für visumfreies Reisen dringend auf alle EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet werden müsse. Die Tagungsteilnehmer würdigten die erzielten Fortschritte, nahmen den auf dem trilateralen Treffen vom Mai 2019 vereinbarten Prozess zur Kenntnis und billigten das weitere Vorgehen. So soll die Auswertung der Antworten der Mitgliedstaaten auf den US-Fragebogen durch die Vereinigten Staaten als Grundlage für künftige Diskussionen dienen, die wiederum zu konkreten Maßnahmen führen sollen. Beide Seiten sagten zu, auf dieser Grundlage zu arbeiten und der politischen Ebene über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

Ferner wurde anerkannt, dass zahlreiche Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen in den Bereich der bilateralen Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und einzelnen Mitgliedstaaten fallen. Daher werden die Arbeiten parallel – auf bilateraler Ebene und im Rahmen von trilateralen Treffen, an denen die Kommission teilnimmt – fortgesetzt.

Laut der nach der Ministertagung abgegebenen gemeinsamen Erklärung¹⁶ bestand zwischen der EU und den Vereinigten Staaten Einigkeit darüber, wie wichtig Fortschritte auf dem Weg zu einem auf Gegenseitigkeit beruhenden visumfreien Reiseverkehr im Einklang mit den jeweiligen Rechtsrahmen sind. Ferner wurden in der Erklärung die Fortschritte der betroffenen Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen begrüßt, dank deren sie für eine Aufnahme in das Programm in Betracht gezogen werden können.

Trilaterales Treffen in Brüssel (November 2019)

Das trilaterale Treffen, das am 13. November 2019 in Brüssel stattfand, bot Gelegenheit, über die Aufnahme Polens in das Programm für visumfreies Reisen der Vereinigten Staaten Bericht zu erstatten. Die Vertreter Polens wurden gebeten, ihre Erfahrungen in Bezug auf ihr erfolgreiches Vorgehen bei der Erfüllung der Anforderungen des Programms für visumfreies Reisen an die übrigen betroffenen Mitgliedstaaten weiterzugeben.

Sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Kommission sagten zu, die Arbeit mit den übrigen vier betroffenen Mitgliedstaaten fortzusetzen. Im Mittelpunkt der Gespräche standen die maßgeschneiderten Arbeitspläne, die die US-Behörden jedem der vier betroffenen Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer jeweiligen nationalen Antworten auf den detaillierten US-Fragebogen übermittelten. Die Arbeitspläne enthalten Maßnahmen zur Einhaltung der Sicherheitsanforderungen des Programms für visumfreies Reisen. Zwar begrüßten alle vier betroffenen Mitgliedstaaten und die Kommission die Übermittlung der Arbeitspläne und erkannten deren Wert für eine transparentere Gestaltung des Prozesses an, doch äußerten die Mitgliedstaaten den Wunsch, dass die Maßnahmen mit Fristen einhergehen sollten. Alle vier betroffenen Mitgliedstaaten sagten zu, auf der Grundlage

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/19/joint-eu-u-s-statement-following-the-eu-u-s-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting/>

der Arbeitspläne zu arbeiten, den USA weitere Anmerkungen zu übermitteln und einen kontinuierlichen Dialog über die in den jeweiligen Arbeitsplänen vorgeschlagenen Maßnahmen aufzunehmen. Die Kommission schlug vor, im Rahmen des nächsten trilateralen Treffens eine Bilanz der Fortschritte zu ziehen.

Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der USA in Washington D.C. (Dezember 2019)

Auf der Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der USA am 11. Dezember 2019 in Washington D.C. bekräftigten sowohl der finnische Vorsitz des Rates der EU als auch die Kommission erneut, wie wichtig es sei, die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit den Vereinigten Staaten zu erreichen. Die Aufnahme Polens in das Programm für visumfreies Reisen wurde zwar als wichtiger Fortschritt begrüßt, doch wurde auch betont, dass die Befreiung von der Visumpflicht für die vier verbleibenden Mitgliedstaaten nach wie vor eine Priorität ist.

Es wurde anerkannt, dass die von den USA für die vier betroffenen Mitgliedstaaten ausgearbeiteten maßgeschneiderten Arbeitspläne dazu geeignet sind, Fortschritte zu erzielen, da sie für die dringend benötigte Klarheit sorgen und konkrete Leitlinien für die Einhaltung der Sicherheitsanforderungen des Programms für visumfreies Reisen bieten.

Das nächste trilaterale Treffen, das im Frühjahr 2020¹⁷ stattfinden soll, würde Gelegenheit bieten, die Fortschritte jedes einzelnen der vier verbleibenden Mitgliedstaaten bei den Arbeitsplänen zu überprüfen, und das Thema wird auf der nächsten Ministertagung im Mai 2020 in Kroatien erneut erörtert, um die Fortschritte zu kontrollieren.

In der nach der Ministertagung abgegebenen gemeinsamen Erklärung¹⁸ begrüßten die Europäische Union und die Vereinigten Staaten die Aufnahme Polens in das Programm für visumfreies Reisen und wiesen darauf hin, dass dies die Nützlichkeit des trilateralen Prozesses und der ermutigenden Fortschritte von vier anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die gegenseitige Befreiung von der Visumpflicht im Rahmen der jeweiligen Rechtsvorschriften unterstreicht. Beide Seiten sagten zu, weiterhin in den geeigneten Rahmen zusammenzuarbeiten, um die übrigen vier betroffenen EU-Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Aufnahme in das Programm für visumfreies Reisen zu unterstützen.

3. Programm der USA für visumfreies Reisen — Anforderungen und Entwicklungen

In der vorliegenden Mitteilung werden die Entwicklungen hinsichtlich der wichtigsten Anforderungen des US-Programms für visumfreies Reisen präsentiert und die Fortschritte dargelegt, die die betroffenen Mitgliedstaaten im Berichtszeitraum im Hinblick auf die Erfüllung dieser Anforderungen erzielt haben.

Visum-Ablehnungsquote

Nach den Rechtsvorschriften der Vereinigten Staaten, insbesondere dem „United States Immigration and Nationality Act“ (Gesetz der Vereinigten Staaten über die Einwanderung und die Staatsangehörigkeit) müssen die Länder, die am Programm für visumfreies Reisen teilnehmen wollen, bei den Anträgen auf Nichteinwanderungsvisa eine Ablehnungsquote von weniger als 3 % pro Jahr oder einen Zweijahresdurchschnitt von weniger als 2 % aufweisen. Laut den Statistiken über die abgelehnten Visumanträge für das Haushaltsjahr 2019 liegen die Ablehnungsquoten von drei der vier

¹⁷ Vorläufig geplant unter Berücksichtigung der außergewöhnlichen Lage infolge der globalen COVID-19-Pandemie.

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/12/11/joint-eu-us-statement-following-the-eu-us-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting/>

betroffenen Mitgliedstaaten nach wie vor über dem vorgeschriebenen Schwellenwert von 3 % (Bulgarien 9,75 %, Kroatien 4,02 % und Rumänien 9,11 %). Insgesamt sind jedoch Fortschritte zu verzeichnen, da in den letzten Jahren ein allgemeiner Abwärtstrend zu beobachten war.

Kroatien verzeichnete einen deutlichen Rückgang von 5,92 % im Jahr 2018 auf 4,02 % im Jahr 2019, womit es fast den gesetzlichen Schwellenwert von 3 % einhielt.

Bulgarien verzeichnete in den letzten Jahren einen stetigen Rückgang der Visum-Ablehnungsquote von 17,3 % im Jahr 2015 auf 16,9 % im Jahr 2016, 14,97 % im Jahr 2017, 11,32 % im Jahr 2018 und schließlich auf 9,75 % im Jahr 2019. In Rumänien sank die Ablehnungsquote ebenfalls, und zwar von 11,76 % im Jahr 2017 auf 10,44 % im Jahr 2018 und 9,11 % im Jahr 2019. Damit liegen sowohl Bulgarien als auch Rumänien zum ersten Mal unter 10 %. Zypern blieb mit einer Ablehnungsquote von 2,78 % unter dem Schwellenwert von 3 %.¹⁹

Die Vereinigten Staaten veröffentlichen immer am Ende des Haushaltsjahres die Visum-Ablehnungsquoten für alle Länder weltweit.²⁰ Die Ablehnungsquote bei Anträgen auf Nichteinwanderungsvisa von Ländern, deren Staatsangehörige visumfrei in die Vereinigten Staaten einreisen dürfen, ist jedoch kein vergleichbarer Indikator. Für Länder, die bereits Teilnehmer des US-Programms für visumfreies Reisen sind, gilt die Visumpflicht nur für Reisende, die keinen Antrag über das „Electronic System for Travel Authorization“ (elektronisches Reisegenehmigungssystem, ESTA) stellen können.

Sicherheitsanforderungen des Programms für visumfreies Reisen

Wie bereits erwähnt, haben neben der Unterzeichnung des Abkommens über die Verhütung und Bekämpfung schwerer Kriminalität auch die gezielten Verbesserungen, die das „Department of Homeland Security“ der USA im Jahr 2017 eingeführt hat, dazu geführt, dass dieses Abkommen vollständig umgesetzt werden muss, damit ein Land für die Aufnahme in das Programm für visumfreies Reisen in Betracht gezogen werden kann. Alle betroffenen Mitgliedstaaten haben weiter darauf hingearbeitet, dieses Kriterium zu erfüllen. Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern haben das Abkommen mit den Vereinigten Staaten bereits unterzeichnet und ratifiziert und weiter auf seine vollständige Umsetzung hingearbeitet.²¹

Nach der politischen Billigung des weiteren Vorgehens auf der Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der USA im Juni 2019 wurde die Arbeit bezüglich der Sicherheitsanforderungen auf der Grundlage des Fragebogens der Vereinigten Staaten (siehe Abschnitt II.2) und der für jeden betroffenen Mitgliedstaat individuell zugeschnittenen Arbeitspläne fortgesetzt. Das nächste trilaterale Treffen, das – sofern die Umstände es zulassen – im Frühjahr 2020 stattfinden soll, wird sich auf die Fortschritte bei den in den Arbeitsplänen genannten Maßnahmen konzentrieren. Die Kommission wird diesen Prozess weiterhin koordinieren und gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten unterstützen.

Insgesamt zeigen die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat vor Kurzem dem US-Programm für visumfreies Reisen beigetreten ist, und der laufende ergebnisorientierte Prozess für die übrigen Mitgliedstaaten,

¹⁹ Zwar hält Zypern bereits die Visum-Ablehnungsquote von höchstens 3 % ein, doch wiesen die Vereinigten Staaten darauf hin, dass sie die Gesamtheit aller relevanten Umstände berücksichtigen und dass die Teilung der Insel nach wie vor eine besondere Herausforderung darstellt.

²⁰ Abrufbar auf der Website des US-Außenministeriums: <https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/Non-Immigrant-Statistics/RefusalRates/FY18.pdf>.

²¹ Polen und die Vereinigten Staaten haben das erforderliche Abkommen über die Verhütung und Bekämpfung schwerer Kriminalität am 12. Juni 2019 unterzeichnet und erfolgreich auf dessen vollständige Umsetzung hingearbeitet.

dass es für alle vier betroffenen Mitgliedstaaten eine konkrete Perspektive gibt, auf der Grundlage objektiver Anforderungen weitere Fortschritte zu erzielen. Einige der vier Mitgliedstaaten scheinen zwar der Erfüllung dieser Anforderungen und einer etwaigen Aufnahme in das Programm für visumfreies Reisen näher zu sein als andere, doch gibt es für alle vier konkrete Aussichten auf Fortschritte, und zwar trotz der derzeitigen außergewöhnlichen Lage infolge der globalen COVID-19-Pandemie.

III. WEITERES VORGEHEN UND SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission bekräftigt erneut ihre Absicht, die vier betroffenen Mitgliedstaaten aktiv zu unterstützen und eng mit ihnen zusammenzuarbeiten, um ihnen dabei zu helfen, die Anforderungen für die Aufnahme in das US-Programm für visumfreies Reisen zu erfüllen. Obwohl die meisten Anforderungen unter die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und dem jeweiligen Mitgliedstaat fallen, ist die Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht ein Grundprinzip der Visumpolitik der EU, das die kontinuierliche Beteiligung und Mitwirkung der Kommission rechtfertigt.

Nach ihrer Wiederaufnahme werden die anstehenden Kontakte auf allen Ebenen, auch auf fachlicher und politischer Ebene und sowohl in trilateralen als auch in bilateralen Formaten, die Gelegenheit bieten, die Dynamik aufrechtzuerhalten. Das nächste trilaterale Treffen, das – sofern die Umstände es erlauben – im Frühjahr 2020 stattfinden soll, dürfte die technischen Arbeiten auf der Grundlage der von den USA für jeden der vier verbleibenden Mitgliedstaaten übermittelten Arbeitspläne vorantreiben und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Sicherheitsanforderungen des Programms für visumfreies Reisen zu erfüllen.

Die nächste Tagung der Justiz- und Innenminister der EU und der Vereinigten Staaten, die – sofern die Umstände es zulassen – für Mai 2020 geplant ist, wird Gelegenheit bieten, die auf politischer Ebene erzielten Fortschritte zu bewerten. Die Kommission setzt sich weiterhin prioritär für die vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht für alle Mitgliedstaaten ein.

Sobald die durch die globale COVID-19-Pandemie entstandene außergewöhnliche Lage ein Ende findet und wieder Normalität eingekehrt ist, wird die Kommission ihre Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und den betroffenen Mitgliedstaaten fortsetzen, um die Fortschritte auf dem Weg zur vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht zu beschleunigen. Angesichts der Aufnahme Polens in das Programm für visumfreies Reisen der Vereinigten Staaten und der kontinuierlichen Fortschritte der anderen betroffenen Mitgliedstaaten bleibt die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt bei ihrem Standpunkt, dass Zusammenarbeit und gemeinsame diplomatische Bemühungen, die die Kommission eng mit den betroffenen Mitgliedstaaten abstimmt, nach wie vor die beste Lösung sind.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission derzeit der Auffassung, dass die Annahme eines delegierten Rechtsakts zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten zum jetzigen Zeitpunkt kontraproduktiv wäre und nicht dazu beitragen würde, das Ziel des visumfreien Reiseverkehrs für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger zu erreichen.

In diesem Zusammenhang ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die EU in dieser wichtigen Angelegenheit weiterhin mit einer Stimme spricht. Die Kommission wird auch künftig eng mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammenarbeiten, um vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht zu erreichen, und das Europäische Parlament und den Rat über die weiteren Entwicklungen auf dem Laufenden halten.