



Brüssel, den 12. Januar 2022
(OR. en)

5273/22

Interinstitutionelles Dossier:
2022/0001 (NLE)

VISA 14
MIGR 11
COASI 6

VORSCHLAG

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. Januar 2022
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 6 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 6 final.

Anl.: COM(2022) 6 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.1.2022

COM(2022) 6 final

2022/0001 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte

BEGRÜNDUNG

In ihrem Bericht über Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union vom Januar 2019¹ äußerte die Kommission Bedenken hinsichtlich solcher Regelungen, insbesondere in Bezug auf Sicherheit, Unterwanderung durch organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung, Steuerhinterziehung und Korruption. Ferner warnte sie davor, dass Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in Ländern, deren Staatsangehörige visumfreien Zugang zur Union genießen, genutzt werden könnten, um das reguläre Schengen-Visumverfahren und die damit verbundene eingehende Risikobewertung zu umgehen.²

Seit 2015 ist ein Abkommen zwischen der EU und Vanuatu³ über die Befreiung von der Visumpflicht in Kraft. Vor 2015 gab es in Vanuatu nur eine einzige Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren, in deren Rahmen eine begrenzte Zahl von Reisepässen ausgestellt wurde.⁴ Seit 2015 jedoch hat Vanuatu zusätzliche Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren eingeführt, und die Zahl der positiv beschiedenen Anträge ist erheblich gestiegen. Nach Angaben der Behörden Vanuatus sind derzeit zwei Regelungen in Kraft: das „Vanuatu Contribution Program“ sowie das „Development Support Program“. Bis März 2021 wurden von Vanuatu im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren mehr als 10 500 Reisepässe ausgestellt.⁵ Im April 2021 billigte das vanuatuische Parlament eine neue Staatsbürgerschaftsregelung, die noch nicht in Kraft ist.⁶

Im Jahr 2017 leitete die Kommission eine Überprüfung der Regelungen Vanuatus ein, da diese insbesondere aufgrund von Sicherheitsmängeln Anlass zu ernsthaften Bedenken gaben. Darüber hinaus warnte die Kommission die Behörden Vanuatus, dass die im Abkommen vorgesehenen Aussetzungsmöglichkeiten zur Anwendung gelangen könnten. Ferner ersuchte die Kommission die Behörden Vanuatus im Jahr 2017 um Informationen über die Modalitäten der Regelungen, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheitsüberprüfung von Antragstellern. Im Jahr 2018 versicherte die Regierung Vanuatus der Kommission, dass im Rahmen der Verfahren für die Sicherheitsüberprüfung auch Interpol-Datenbanken abgefragt würden.

Im Rahmen des fünften verstärkten politischen Dialogs zwischen der EU und Vanuatu vom 15. April 2019 bekräftigte die EU ihre Bedenken in Bezug auf die von Vanuatu praktizierten Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren und wies auf mögliche Folgen für das Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht hin. Die EU stellte klar, dass Einbürgerungsverfahren zwar eine souveräne Entscheidung Vanuatus seien, jedoch äußerst strenge Sicherheitsüberprüfungen sichergestellt werden müssten, um jeglichen Missbrauch zu verhindern.

Im Juli 2019 erfuhr die Kommission, dass Vanuatu im Rahmen seiner Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren auch Antragstellern die Staatsbürgerschaft gewährt hatte, die in Interpol-Datenbanken erfasst waren, und dass einige Antragsteller

¹ COM(2019) 12 final.

² S. 22-24.

³ Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (ABl. L 173 vom 3.7.2015, S. 48).

⁴ Nach Angaben der Behörden Vanuatus wurden zwischen 2014 und 2015 im Rahmen des „Capital Investment Immigration Program“ (CIIP) 93 Reisepässe ausgestellt.

⁵ Informationen des Passamtes von Vanuatu vom 14. Juni 2021.

⁶ Informationen der EU-Delegation vom 17. Juni 2021.

gefälschte Dokumente (insbesondere polizeiliche Führungszeugnisse) vorgelegt hatten, die von den Behörden Vanuatus nicht als Fälschungen erkannt worden waren.

Die Kommission ersuchte die Behörden Vanuatus in mehreren Schreiben um weitere Informationen über die einschlägigen Regelungen, die Sicherheitsüberprüfung und die Verleihung der Staatsangehörigkeit an in den Interpol-Überwachungslisten aufgeführte Antragsteller und warnte erneut davor, dass die Befreiung von der Visumpflicht ausgesetzt werden könne.⁷

Im Rahmen des sechsten verstärkten politischen Dialogs zwischen der EU und Vanuatu am 21. April 2021 wies die EU erneut auf die möglichen Folgen der Staatsbürgerschaftsregelungen Vanuatus für das Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht hin und empfahl Vanuatu dringend, mögliche Risiken solcher Regelungen – Unterwanderung durch die organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Korruption – unverzüglich zu beseitigen. Im Zuge dieses politischen Dialogs sagte Vanuatu Reformen zu, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen; angedacht waren Maßnahmen wie eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Interessenträgern – insbesondere mit der zentralen Meldestelle des Landes – oder eine Änderung des Passgesetzes. Im April 2021 jedoch leitete die Regierung Vanuatus weitere Schritte zur Einführung eines neuen Staatsbürgerschaftsprogramms in die Wege.

Basierend auf den von Vanuatu übermittelten Informationen kam die Kommission zu dem Schluss, dass die von Vanuatu praktizierten Regelungen für Investoren gravierende Schwachstellen und Sicherheitsmängel aufweisen, die ein mögliches Risiko für die innere Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten darstellen. Insbesondere ist die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Anträge zu kurz, um eine gründliche Überprüfung des Antragstellers zu ermöglichen, und es gibt keinen systematischen Informationsaustausch mit dem Herkunftsland des jeweiligen Antragstellers oder dem Land, in dem dieser zuvor seinen gewöhnlichen Wohnsitz hatte, bevor die Staatsbürgerschaft verliehen wird. Zudem ist kein physischer Aufenthalt oder Wohnsitz in Vanuatu nachzuweisen. Auch die Tatsache, dass keine Befragung unter physischer Anwesenheit des Antragstellers vorgesehen ist, wirft zusätzliche Zweifel an der Zuverlässigkeit der Sicherheitsüberprüfung auf, da die Behörden dadurch weniger Möglichkeiten haben, die im Antrag enthaltenen Informationen, einschließlich ihrer Richtigkeit und Glaubwürdigkeit, zu bestätigen.

Die verfügbaren Daten geben auch Anlass zu Bedenken hinsichtlich des Umfangs der Regelungen, der Ablehnungsquote und der Staatsangehörigkeit der Antragsteller:

Erstens ist die Zahl der positiv beschiedenen Anträge sehr hoch (nach Angaben des Passamts von Vanuatu wurde zwischen 2013 und 2021 mehr als 10 500 Investoren die Staatsangehörigkeit verliehen).

Zweitens ist die Ablehnungsquote extrem niedrig. Den verfügbaren Informationen zufolge wurde bis 2020 nur ein Antrag abgelehnt.⁸ Dies wirft weitere Zweifel hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Sicherheitsüberprüfung und der Hintergrundüberprüfung auf.

Drittens zählen zu den Herkunftsländern erfolgreicher Antragsteller einige Länder, die von anderen Staatsbürgerschaftsregelungen üblicherweise ausgeschlossen sind, beispielsweise Iran und Afghanistan, sowie weitere Länder, deren Staatsangehörige für Kurzaufenthalte in der EU ein Visum benötigen, darunter Nigeria, Jemen, Syrien, Pakistan und Libyen.

⁷ Schreiben der Kommission an Vanuatu vom 15. November 2019 und 18. Juni 2020.

⁸ Informationen des Passamtes von Vanuatu vom 22. September 2020.

Somit können visumpflichtige Staatsangehörige dank der von Vanuatu ab 2015 eingeführten Regelungen das reguläre Schengen-Visumverfahren und die damit verbundene eingehende Bewertung der individuellen Migrations- und Sicherheitsrisiken umgehen. Vanuatus Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren gewährleisten nicht das hohe Maß an Sicherheit, auf das im Bericht der Kommission von 2019 über Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren⁹ verwiesen wird.

Ferner wurden die ab 2015 eingeführten Regelungen als Möglichkeit für eine visumfreie Einreise in die EU kommerziell beworben, obwohl es nicht Zweck des Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht ist, Drittstaatsangehörigen, die für die Einreise in die EU ein Visum benötigen, durch den Erwerb der vanuatischen Staatsangehörigkeit das Umgehen dieser Anforderung zu ermöglichen. Zwar respektiert die EU das Recht souveräner Staaten, ihre eigenen Einbürgerungsverfahren zu beschließen, die visumfreie Einreise in die Union sollte jedoch nicht dazu instrumentalisiert werden, Einzelinvestitionen als Gegenleistung für den Erwerb der Staatsbürgerschaft zu generieren.

Das Abkommen kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder des Schutzes der nationalen Sicherheit ganz oder teilweise ausgesetzt werden.¹⁰

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass die in Vanuatu geltenden Regelungen für Investoren den Zielen der EU-Visumpolitik zuwiderlaufen; ferner berücksichtigen sie nicht die in der Verordnung (EU) 2018/1806¹¹ vorgesehene Unterscheidung zwischen Drittländern, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen, und Drittländern, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind – eine Unterscheidung, die von der EU auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung verschiedener, u. a. sicherheitsbezogener Kriterien getroffen wird. Solche Regelungen ermöglichen es Drittstaatsangehörigen, die ohne Erlangung der vanuatischen Staatsangehörigkeit visumpflichtig wären, visumfrei in die EU einzureisen, ohne vor ihrer Ankunft an den Außengrenzen die gemäß dem Schengen-Visumverfahren vorgeschriebene Sicherheitsüberprüfung zu durchlaufen.

Vor diesem Hintergrund ist eine teilweise und verhältnismäßige Aussetzung des Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht gerechtfertigt, um die Auswirkungen der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren auf die Regelung für visumfreies Reisen zwischen der EU und Vanuatu abzumildern. Da es den Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten in der Praxis nicht möglich sein wird, festzustellen, ob ein gewöhnlicher Reisepass im Rahmen einer Investorenregelung ausgestellt wurde, sollte die Aussetzung des Abkommens alle gewöhnlichen Reisepässe umfassen, die seit dem 25. Mai 2015 ausgestellt wurden, d. h. dem Zeitpunkt, ab dem Vanuatu im Gegenzug für Investitionen eine erhebliche Anzahl von Reisepässen ausstellte.

⁹ COM(2019) 12 final.

¹⁰ Artikel 8 Absatz 4 des oben genannten Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht zwischen der Europäischen Union und Vanuatu.

¹¹ 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 (*ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39*).

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absatz 9,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu (im Folgenden „die Vertragsparteien“) über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte¹ (im Folgenden „das Abkommen“) wurde am 28. Mai 2015² mit dem Ziel geschlossen, Bürgern Vanuatus Reisen in die Union und Bürgern der Union Reisen nach Vanuatu zu erleichtern.
- (2) Das Abkommen beruht auf dem gemeinsamen Wunsch der Vertragsparteien, direkte persönliche Kontakte zu fördern, den Tourismus zu beleben und die Geschäftsbeziehungen zwischen der Union und Vanuatu auszubauen.
- (3) Gemäß Artikel 8 Absatz 4 des Abkommens kann jede Vertragspartei das Abkommen insbesondere aus Gründen der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der nationalen Sicherheit ganz oder teilweise aussetzen. Die Entscheidung über die Aussetzung wird der anderen Vertragspartei spätestens zwei Monate vor ihrem geplanten Inkrafttreten notifiziert. Sobald die für die Aussetzung ausschlaggebenden Gründe nicht mehr bestehen, unterrichtet die Vertragspartei, die das Abkommens ausgesetzt hat, unverzüglich die andere Vertragspartei, und hebt die Aussetzung auf.
- (4) Vanuatu praktiziert Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren, in deren Rahmen Staatsangehörigen anderer Länder ohne frühere Verbindung zu Vanuatu die vanuatuische Staatsangehörigkeit verliehen und die überwiegende Mehrheit der Anträge positiv beschieden wurden. Bis März 2021 hat Vanuatu mehr als 10 500 Reisepässe ausgestellt; die Ablehnungsquote ist extrem niedrig.³ Dies wirft Zweifel hinsichtlich der Zuverlässigkeit der von den Behörden Vanuatus durchgeführten Sicherheitsüberprüfung und Hintergrundüberprüfung auf.
- (5) Im Zuge eines Austauschs mit Vanuatu im Oktober 2017, November 2019, Juni 2020 und März 2021 äußerte die Kommission ernste Bedenken und warnte die Regierung,

¹ ABl. L 173 vom 3.7.2015, S. 48.

² Beschluss (EU) 2016/272 des Rates vom 12. Februar 2016 über den Abschluss des Abkommens – im Namen der Europäischen Union – zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (ABl. L 52 vom 27.2.2016, S. 11).

³ Informationen des Passamtes von Vanuatu vom 14. Juni 2021.

dass die Visumpflicht wieder eingeführt werden könne. Die von Vanuatu gelieferten Erklärungen konnten diese Bedenken nicht ausräumen.

- (6) Die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Antragsteller, die in Interpol-Datenbanken erfasst sind, widerspricht den früheren Zusicherungen der Behörden Vanuatus in Bezug auf die Sicherheitsüberprüfung und wirft weitere Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit der im Rahmen der Regelungen bestehenden Verfahren für die Sicherheitsüberprüfung auf.
- (7) Zu den Antragstellern, denen die vanuatuische Staatsangehörigkeit verliehen wurde, zählen Staatsangehörige mehrerer Herkunftsländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Union im Besitz eines Visums sein müssen. Darüber hinaus äußerte die Kommission Bedenken hinsichtlich des fehlenden Erfordernisses eines physischen Aufenthalts oder Wohnsitzes in Vanuatu, der kurzen Bearbeitungszeiten im Rahmen der Regelungen sowie des fehlenden systematischen Informationsaustauschs mit dem Herkunftsland des jeweiligen Antragstellers oder dem Land, in dem dieser zuvor seinen gewöhnlichen Wohnsitz hatte. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass die Prüfung der Anträge im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in Vanuatu kein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet.
- (8) Die Aussetzung des Abkommens sollte sich auf gewöhnliche Reisepässe beschränken, die ab dem 25. Mai 2015 ausgestellt wurden, d. h. ab dem Zeitpunkt, zu dem ein deutlicher Anstieg der positiv beschiedenen Anträge im Rahmen der Staatsbürgerschaftsregelungen Vanuatus für Investoren zu verzeichnen war.
- (9) Daher sollte die Anwendung des Abkommens in Bezug auf alle Bürger Vanuatus, die Inhaber eines gewöhnlichen, von Vanuatu ab dem 25. Mai 2015 ausgestellten Reisepasses sind, ausgesetzt werden.
- (10) Dieser Beschluss stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates⁴ nicht beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte wird für Bürger Vanuatus, die Inhaber eines gewöhnlichen, von Vanuatu ab dem 25. Mai 2015 ausgestellten Reisepasses sind, ausgesetzt.

⁴ Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland ([ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20](#)).

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am [zwei Monate nach der Veröffentlichung – genaues Datum vom Amt für Veröffentlichung einzufügen] in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin*