

Brüssel, den 26.11.2012
COM(2012) 681 final

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

*Siebter Bericht
über die Aufrechterhaltung der Visumpflicht bei Nichtbeachtung des Grundsatzes der
Gegenseitigkeit durch bestimmte Drittländer*

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

*Siebter Bericht
über die Aufrechterhaltung der Visumpflicht bei Nichtbeachtung des Grundsatzes der
Gegenseitigkeit durch bestimmte Drittländer*

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	4
2.	Fortschritte seit dem sechsten Bericht der Kommission über die Gegenseitigkeit.....	5
2.1.	Australien	5
2.2.	Brasilien	7
2.3.	Brunei Darussalam	8
2.4.	Kanada.....	8
2.5.	Japan.....	11
2.6.	Vereinigte Staaten von Amerika (USA)	12
3.	Fazit.....	16
ANHANG.....		18

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001¹ zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen („Negativliste“ in Anhang I der Verordnung) sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind („Positivliste“ in Anhang II der Verordnung) bildet das Kernstück der gemeinsamen Visumpolitik der EU. Nach der Verordnung greift ein Gegenseitigkeitsmechanismus in Fällen, in denen ein Drittland, das auf der Positivliste steht, für Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten die Visumpflicht aufrechterhält oder einführt.

Der derzeitige Gegenseitigkeitsmechanismus im Bereich der Visumpolitik wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 851/2005 des Rates vom 2. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001² geschaffen. Im Rahmen dieses Mechanismus unternimmt die Kommission, sofern ein Drittland, das auf der Positivliste steht, für Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten die Visumpflicht einführt, Schritte zur Wiedereinführung des visumfreien Reiseverkehrs durch das betreffende Drittland und erstattet dem Rat Bericht. Diesem Bericht kann ein Vorschlag zur vorübergehenden Wiedereinführung der Visumpflicht für Staatsangehörige des betreffenden Drittlands beigefügt werden. Ferner erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre Bericht über die nicht bestehende Gegenseitigkeit und legt erforderlichenfalls geeignete Vorschläge vor.

Die bisher von der Kommission verabschiedeten sechs regelmäßigen Berichte über die gegenseitige Freistellung von der Visumpflicht³ zeigen, dass sich der derzeitige Gegenseitigkeitsmechanismus als relativ wirksam erwiesen hat. Durch die Bemühungen der Kommission und der betreffenden Mitgliedstaaten konnte die Zahl der Fälle fehlender Gegenseitigkeit, die es zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bzw. zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags von 2005⁴ gab, d.h. insgesamt fast 100 Fälle mit 18 Drittländern, erheblich verringert werden.

Zusätzlich zu den sechs regelmäßigen Berichten hat die Kommission einen Ad-hoc-Bericht über die Wiedereinführung der Visumpflicht für Bürger der Tschechischen Republik durch Kanada im Juli 2009⁵ gebilligt. Hierbei handelt es sich um den einzigen Fall seit Einführung des gegenwärtigen Gegenseitigkeitsmechanismus auf dem Gebiet der Visumpolitik im Jahre 2005, in dem ein Drittstaat auf der Positivliste für Bürger eines Mitgliedstaates die Visumpflicht wiedereingeführt hat.

Die bisher von der Kommission vorgelegten Berichte über die gegenseitige Freistellung von der Visumpflicht zeigen, dass es nur noch eine äußerst begrenzte Zahl von „Fällen fehlender Reziprozität“ gibt. In ihrem sechsten Bericht über die Gegenseitigkeit stellte die Kommission fest:

¹ ABl. L 81 vom 21.3.2001.

² ABl. L 141 vom 4.6.2005.

³ KOM(2006) 3 endgültig vom 10.1.2006, KOM(2006) 568 endgültig vom 2.10.2006, KOM(2007) 533 endgültig vom 13.9.2007, KOM(2008) 486 endgültig/2 vom 9.9.2008, KOM(2009) 560 endgültig vom 19.10.2009, KOM(2010) 620 endgültig vom 5.11.2010.

⁴ ABl. L 157 vom 21.6.2005.

⁵ KOM(2009) 562 endgültig vom 19.10.2009.

„Bei der Behandlung der übrigen Fälle fehlender Gegenseitigkeit - USA (Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens, Zyperns, Rumäniens und Polen) und Kanada (Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens) - sieht sich die EU mit den Grenzen ihres Gegenseitigkeitsmechanismus wie im derzeitigen Besitzstand festgelegt konfrontiert. In diesen Fällen erfüllen die betreffenden Mitgliedstaaten nach Ansicht der Drittländer in der Tat nicht die objektiven Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht, die von diesen Drittländern in ihren inländischen Rechtsvorschriften einseitig festgelegt wurden (z. B. keine Ausstellung biometrischer Reisepässe, Nichterreichen des Schwellenwerts für die Ablehnungsquote für Visa und/oder der Quote für die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer).“

Folglich forderte die Kommission das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, darüber nachzudenken, wie in diesen Fällen weiter vorgegangen werden soll.

Im März 2011 gab das Europäische Parlament eine Erklärung ab, in der u.a. eine Überarbeitung des derzeitigen Gegenseitigkeitsmechanismus gefordert wurde⁶.

In ihrem Vorschlag vom 24. Mai 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates⁷ schlug die Kommission vor, den bestehenden Gegenseitigkeitsmechanismus vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon zu ändern und die Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vorzusehen. Angeregt durch Vorschläge einiger Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der Forderungen des Europäischen Parlaments nach einem neuen Gegenseitigkeitsmechanismus finden gegenwärtig Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat statt, um den aktuellen Gegenseitigkeitsmechanismus zu ändern und ihm dadurch unter vollständiger Wahrung der Vertragsbestimmungen mehr Wirksamkeit zu verleihen. Insbesondere soll der neue geänderte Gegenseitigkeitsmechanismus zu einer rascheren und wirksameren Reaktion in Fällen führen, in denen ein Drittland auf der Positivliste für einen oder mehrere Mitgliedstaaten die Visumpflicht einführt.

Gemäß den Bestimmungen des bestehenden Gegenseitigkeitsmechanismus gibt der vorliegende siebte Bericht über die Gegenseitigkeit eine Bestandsaufnahme über die Ergebnisse der seit Verabschiedung des sechsten Berichts vom 5. November 2010 erfolgten Bemühungen um eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit mit allen Drittländern der Positivliste.

2. FORTSCHRITTE SEIT DEM SECHSTEN BERICHT DER KOMMISSION ÜBER DIE GEGENSEITIGKEIT

2.1. Australien

Lage zur Zeit des sechsten Berichts über die Gegenseitigkeit

⁶ Schriftliche Erklärung 0089/2010 „Wiederherstellung der Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht – Solidarität mit den tschechischen Bürgerinnen und Bürgern aufgrund deren ungleicher Lage nach der einseitigen Einführung der Visumpflicht durch Kanada“, 8. März 2011.

⁷ KOM(2011) 290 endgültig.

Seit dem 27. Oktober 2008 haben die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder Anspruch auf Benutzung des eVisitor-Systems⁸. Die Kommission ging davon aus, dass im Rahmen des eVisitor-Systems die Bürger aller Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder grundsätzlich gleichbehandelt werden. Die vierteljährlichen Übersichten über die Anwendung des eVisitor-Systems zeigten jedoch, dass Australien aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Integrität Anträge von Bürgern einiger Mitgliedstaaten im Wesentlichen manuell bearbeitet, damit es sie eingehender prüfen kann. Die Kommission hat sich daher verpflichtet, die Bearbeitung der eVisitor-Anträge genauer zu beobachten. Sie wird ihre Bewertung, ob das eVisitor-System dem Verfahren zur Beantragung von Schengen-Visa entspricht, in einem separaten Dokument vorlegen.

Derzeitige Lage

Die Bürger aller Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder nutzen weiterhin das eVisitor-System, obwohl die Anträge von Bürgern bestimmter Mitgliedstaaten im Wesentlichen manuell bearbeitet werden, damit die australischen Behörden sie eingehender prüfen können.

Bearbeitung der eVisitor-Anträge

Australien legte der Kommission regelmäßig vierteljährliche Übersichten über die Anwendung des eVisitor-Systems für den Zeitraum vom 1. Juli 2010 bis zum 30. September 2011 vor.

Aus diesen vierteljährlichen Übersichten geht hervor, dass der Anteil der automatischen Bewilligungen nach wie vor sehr hoch ist (86,36 %). Beim Verfahren der erleichterten Visumerteilung handelt es sich um ein automatisiertes Verfahren zur Prüfung der eVisitor-Anträge. Erfolgt die automatisierte Prüfung zufriedenstellend, wird der eVisitor-Antrag in der Regel innerhalb von Minuten nach Antragstellung bewilligt.

Die niedrigsten Prozentsätze der auf automatisiertem Wege bewilligten Anträge entfielen auf Bulgarien und Rumänien und gingen im Berichtszeitraum zurück (von jeweils 37 % im Quartalsbericht 1.7.2010 bis 30.9.2010 auf 18 % bzw. 23 % im Quartalsbericht 1.7.2011 bis 30.9.2011). Aufgrund der genannten Bedenken hinsichtlich der Integrität von Antragstellern aus Bulgarien und Rumänien beschloss Australien einen größeren Teil der entsprechenden Anträge manuell zu bearbeiten. Dementsprechend erfolgt die Prüfung und Bewilligung bzw. Ablehnung der eVisitor-Anträge innerhalb von zwei bis zehn Arbeitstagen.

Darüber hinaus ergaben die Übersichten, dass Bulgarien, Lettland, Litauen und Rumänien die Mitgliedstaaten mit der höchsten modifizierten Quote der Nichtrückkehrer (MNRR) waren. Zur Ermittlung der modifizierten Quote der Nichtrückkehrer (Modified Non-Return Rate, MNRR) wird der Prozentsatz der eingereisten Besucher ermittelt, deren ursprüngliches Visum im Berichtszeitraum ablief und die entweder widerrechtlich in Australien blieben, Australien mit einem abgelaufenen Visum verließen oder ein für Australien nicht als vorteilhaft geltendes Folgevisum beantragten. Die höchsten MNRR-Prozentsätze variierten erheblich zwischen den vierteljährlichen Berichtszeiträumen (von 9,84 % für Lettland im Quartal 1.10.2010 bis 31.12.2010 bis 4,45 % für Litauen im Quartal 1.4.2011 bis 30.6.2011 sowie für Rumänien im Quartal 1.7.2011 bis 30.9.2011, während die durchschnittlichen MNRR-Prozentsätze zwischen 1,69 % und 0,62 % lagen).

⁸ „eVisitor“ gestattet Touristen und Geschäftsreisenden pro Einreise einen höchstens dreimonatigen Aufenthalt in Australien und ist ab dem Zeitpunkt der Erteilung zwölf Monate lang gültig.

Auf Wunsch der australischen Behörden beim Dialog hoher Beamter der EU und Australiens über Fragen der Migration, des Asyls und der Vielfalt am 28. November 2011 wurde vereinbart, dass Australien künftig auf Ersuchen der Kommission Ad-hoc-Berichte mit Statistiken über die Anwendung des eVisitor-Systems übermittelt, damit die Kommission weiterhin die Bearbeitung der eVisitor-Anträge genau verfolgen kann.

Wie bereits im sechsten Bericht über die Gegenseitigkeit erwähnt, erfolgt die Beurteilung, ob das eVisitor-System dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht, in einem separaten Dokument, das angesichts ihrer gemeinsamen Merkmale gemeinsam mit der Bewertung der endgültigen Regelung für das ESTA („electronic system for travel authorization“) (siehe Ziffer 2.6. unten) vorgelegt wird.

Bewertung

Grundsätzlich sorgt das eVisitor-System nach wie vor für eine Gleichbehandlung der Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder. Darüber hinaus ist der durchschnittliche Anteil der Anträge, die im Verfahren der automatisierten Erteilung bewilligt werden, weiterhin sehr hoch. Die gegenwärtige Situation führt zu keinerlei Problemen für EU-Bürger. Die Kommission wird jedoch die Bearbeitung der eVisitor-Anträge weiterhin genau verfolgen, um endgültig bewerten zu können, ob das eVisitor-System dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht.

2.2. Brasilien

Lage zum Zeitpunkt des sechsten Berichts über die Gegenseitigkeit

Im April 2010 wurden zwischen der EU und Brasilien Abkommen über die Befreiung der Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen bzw. der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten paraphiert. Die Kommission bemühte sich um eine frühzeitige Ratifizierung der beiden Abkommen durch die Europäische Union und verpflichtete sich, die Ratifizierung durch Brasilien weiter zu verfolgen, um dafür zu sorgen, dass die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten ohne Visum nach Brasilien reisen können.

Derzeitige Lage

Die Abkommen über die Befreiung der Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen bzw. der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten wurden am 8. November 2010 formell unterzeichnet.

Am 24. Februar 2011 verabschiedete der Rat die Beschlüsse über den Abschluss zweier Abkommen mit Brasilien über die Befreiung von der Visumpflicht bei Kurzaufenthalten, worüber Brasilien unverzüglich informiert wurde.

Die brasilianische Regierung billigte das Abkommen über die Befreiung der Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten am 7. Dezember 2010. Folglich trat dieses Abkommen am 1. April 2011 in Kraft, und somit wurde für diese Gruppe von Passinhabern vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit erreicht.

Im Juni 2011 sandte die Kommission ein Schreiben an das brasilianische Außenministerium und bat um Auskunft über den Stand des brasilianischen Ratifizierungsprozesses im Hinblick

auf das Abkommen über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten. Die brasilianischen Behörden wurden gebeten, durch die zügige Ratifizierung des Abkommens nachzuweisen, dass das Land allen EU-Bürgern, einschließlich den Staatsangehörigen der vier Mitgliedstaaten Zypern, Estland, Lettland und Malta, die nach wie vor für die Einreise nach Brasilien ein Visum benötigten, Visumfreiheit gewähren will.

Das Abkommen über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten wurde dem brasilianischen Kongress erst am 3. Oktober 2011 zur Ratifizierung vorgelegt. Auf dem Gipfel EU-Brasilien am 4. Oktober 2011 in Brüssel hoben beide Parteien die Bedeutung eines frühestmöglichen Inkrafttretens dieses Abkommens hervor.

Nach Billigung dieses Abkommens durch die Deputiertenkammer am 19. April 2012 und durch den Senat am 27. Juni 2012 ist der Ratifizierungsprozess in Brasilien abgeschlossen. Aufgrund der Mitteilung der brasilianischen Regierung ist das Abkommen zwischen der EU und Brasilien über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten am 1. Oktober 2012 in Kraft getreten.

Bewertung

Die Kommission begrüßt das Inkrafttreten des Abkommens zwischen der EU und Brasilien über die Befreiung der Inhaber von Diplomatenpässen, Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten am 1. April 2011. Die Kommission begrüßt den Abschluss des wenngleich erheblich verzögerten Ratifizierungsverfahrens für das Abkommen über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten nach Billigung durch die Deputiertenkammer am 19. April 2012 und durch den Senat am 27. Juni 2012. Die Kommission begrüßt die vollständige Anwendung des Abkommens seit dem 1. Oktober 2012, die für eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht sorgt, und zwar auch für die Staatsangehörigen der vier Mitgliedstaaten, die für die Einreise nach Brasilien nach wie vor ein Visum benötigten.

2.3. Brunei Darussalam

Lage zur Zeit des sechsten Berichts über die Gegenseitigkeit

Für die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten galt eine 30-tägige Befreiung von der Visumpflicht, die vor Ort zweimal um 30 Tage bis zu einer Gesamtaufenthaltsdauer ohne Visumpflicht von 90 Tagen verlängert werden konnte. Am 24. Juni 2010 beantragte die Kommission bei den Behörden von Brunei Darussalam förmlich, dass Unionsbürger für Aufenthalte bis zu 90 Tagen von der Visumpflicht befreit werden, um eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit zu gewährleisten.

Derzeitige Lage

Als Antwort auf das Schreiben der Kommission vom 24. Juni 2010 teilten die Behörden von Brunei Darussalam der Kommission mit Schreiben vom 30. September 2011 mit, dass die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten nunmehr bei Aufenthalten bis zu 90 Tagen in Brunei Darussalam von der Visumpflicht befreit sind, wodurch eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit gewährleistet ist.

Am 5. Januar 2012 beantragte die Kommission bei den Behörden von Brunei Darussalam förmlich, die Aufenthaltsdauer ohne Visumpflicht auch für Bürger der assoziierten Schengen-Staaten, die bereits im Falle von Island und Norwegen bei Aufenthalten von bis zu 30 Tagen bzw. im Falle von Liechtenstein und der Schweiz bis zu 14 Tagen von der Visumpflicht befreit sind, auf 90 Tage zu verlängern. Mit Schreiben vom 15. Oktober 2012 teilten die Behörden von Brunei Darussalam der Kommission mit, dass die Staatsangehörigen von Island, Norwegen und der Schweiz nunmehr bei Aufenthalten bis zu 90 Tagen in Brunei Darussalam ebenfalls von der Visumpflicht befreit sind.

Bewertung

Die Kommission begrüßt die Verlängerung der Befreiung von der Visumpflicht auf 90 Tage für die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten durch Brunei Darussalam ab dem 30. September 2011, wodurch eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit gewährleistet wird. Sie begrüßt auch die Ausweitung der Befreiung von der Visumpflicht auf 90 Tage für die Staatsangehörigen von Island, Norwegen und der Schweiz zum 15. Oktober 2012. Die Kommission will nunmehr bei den Behörden von Brunei Darussalam förmlich beantragen, auch die Bürger von Liechtenstein bei Aufenthalten bis zu 90 Tagen von der Visumpflicht zu befreien.

2.4. Kanada

Lage zur Zeit des sechsten Berichts über die Gegenseitigkeit

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des von der Tschechischen Republik und Kanada im Rahmen der Sachverständigen-Arbeitsgruppe (EWG) Tschechische Republik - Kanada vereinbarten Maßnahmenpfads hat sich Kanada verpflichtet, vor Ende 2010 in der Tschechischen Republik eine Datenerhebung vorzunehmen. Daraus sollten sich konkrete Aussichten für einen Beschluss Kanadas zur Befreiung der tschechischen Staatsangehörigen von der Visumpflicht ergeben. Darüber hinaus teilte Kanada mit, dass die Durchführungsbestimmungen für das Gesetz zur ausgewogenen Reform des Flüchtlingswesens (Balanced Refugee Reform Act) angenommen werden dürften und dass das Gesetz vor Ende 2011 in Kraft treten dürfte.

Die Kommission hat sich verpflichtet, die Fortschritte bei der Umsetzung der von Kanada dargelegten Schritte genau zu verfolgen, insbesondere unverzügliche und angemessene Maßnahmen Kanadas im Nachgang zur Datenerhebung in der Tschechischen Republik. Bei einer positiven Bewertung der Ergebnisse der Datenerhebung erwartet die Kommission, dass Kanada entsprechend seinen früheren Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Maßnahmenpfad unverzüglich die Visumpflicht für Staatsangehörige der Tschechischen Republik aufhebt. Die Kommission stellt fest, dass gemäß dem zwischen der Tschechischen Republik, Kanada und der Kommission vereinbarten Protokoll der zweiten Sitzung der Sachverständigen-Arbeitsgruppe Kanada-Tschechische Republik vom 15. März 2010 „der Erlass neuer Rechtsvorschriften für das kanadische Asylwesen, die gegebenenfalls nicht vor dem Jahr 2013 durchgeführt würden, nicht Voraussetzung für die Aufhebung der Visumpflicht sein sollte. Die Umsetzung der anderen Maßnahmen (Maßnahmenpfad) werde es Kanada ermöglichen zu beschließen, die Visumpflicht vor dem Zeitpunkt der Durchführung dieser neuen Rechtsvorschriften für das kanadische Asylwesen aufzuheben“.

Bulgarien und Rumänien haben noch nicht alle von Kanada vorgegebenen Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht erfüllt. Die Kommission hat sich verpflichtet, die Situation

genau zu verfolgen und weiterhin mit Kanada Gespräche zu führen, um Fortschritte auf dem Weg zur Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens zu erreichen.

Derzeitige Lage

Kanada hat vom 31. Januar bis 4. Februar 2011 eine Datenerhebung in der Tschechischen Republik durchgeführt. Die Kommission hat Kanada bei jeder Gelegenheit und auf allen Ebenen um den Bericht dieser Datenerhebung gebeten, z.B. bei einem Treffen zwischen Kommissionsmitglied Malmström und dem kanadischen Minister für Einwanderung, Bürgerrechte und Multikulturalismus Kenney am 30. August 2011, mit einer Demarche der EU-Delegation in Kanada am 23. November 2011 sowie bei einem Treffen des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit dem stellvertretenden Minister Yeates am 17. Januar 2012.

Am 30. August 2011 teilten die kanadischen Behörden der Kommission mit, dass die Umsetzung des Gesetzes „*Balanced Refugee Reform Act*“ vom Dezember 2011 auf Juni 2012 verschoben würde.

Am 16. Februar 2012 legte die kanadische Regierung – nach den Wahlen im Mai 2011 nunmehr eine Mehrheitsregierung – einen neuen Gesetzesentwurf „*Protecting Canada's Immigration System Act*“ vor, um u.a. die Frage unbegründeter Asylanträge von EU-Bürgern zu behandeln. Ziel des neuen Gesetzesentwurfs ist die Verhinderung von Missbrauch des kanadischen Systems der Einwanderung und Flüchtlingsaufnahme, die Beseitigung des Drucks durch Scheinasylanten oder unzulässige Asylanträge sowie die Verringerung der Bearbeitungszeiten und der Arbeitsrückstände. Der Gesetzesentwurf sorgt u.a. für eine erhebliche Reduzierung der Bearbeitungszeiten für Asylanträge aus bestimmten Herkunftsländern (DCOs). Es ist davon auszugehen, dass die meisten EU-Mitgliedstaaten DCOs werden.

Am 8. März 2012 legte Kanada der Kommission ein Konzept für ein mögliches Abkommen zwischen der EU und Kanada über die Verwaltung der Asylbewerberströme vor, das Kanada als einen Schritt zur Beseitigung seiner Bedenken hinsichtlich der großen Zahl unbegründeter Asylanträge durch EU-Bürger ansieht und ihm die Aufhebung der Visumpflicht für Bulgarien, die Tschechische Republik und Rumänien erlauben würde. Seither hat die Kommission Vorgespräche mit führenden kanadischen Beamten über dieses Konzept geführt und dabei darauf hingewiesen, dass der von Kanada vorgeschlagene Mechanismus aufgrund einer Reihe rechtlicher und politischer Gründe nicht in Betracht kommt. Insbesondere stünde ein derartiges Abkommen im Gegensatz zu dem im EU-Vertrag verankerten Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsstaaten sowie dem reibungslosen Funktionieren des gemeinsamen europäischen Asylsystems. Darüber hinaus bieten die Verträge keine Rechtsgrundlage für den Abschluss von Abkommen zwischen der EU und einem Drittland über Asylanträge von EU-Bürgern in dem betreffenden Drittland.

Das Gesetz „*Protecting Canada's Immigration System Act*“ wurde am 28. Juni 2012 verabschiedet. Es wird vollständig umgesetzt, sobald zusätzliche Vorschriften und operative Leitlinien entwickelt sowie zusätzliche Mitarbeiter eingestellt und ausgebildet worden sind. Einige Maßnahmen des neuen Gesetzes traten unmittelbar nach seiner Verabschiedung in Kraft. Weitere Maßnahmen werden im Laufe dieses Jahres in Kraft treten. Der entsprechende

Zeitpunkt wird von der kanadischen Regierung festgelegt⁹. Das Gesetz „*Balanced Refugee Reform Act*“, das am 29. Juni 2012 in Kraft treten sollte, wurde aufgegeben.

Die kanadischen Behörden haben darauf verwiesen, dass das neue Gesetz die Pull-Faktoren verringern wird, während die zu der derzeit unbefriedigenden Lage führenden Push-Faktoren nach wie vor bestehen bleiben. Daher vertreten sie die Auffassung, dass gemeinsame Maßnahmen mit der EU notwendig sind, um das Problem anzugehen. Die Kommission und Kanada haben vereinbart, informelle technische Konsultationen auf Sachverständigenebene abzuhalten, um Alternativen zu finden, die zur Lösung des Problems unbegründeter Asylanträge aus der EU beitragen könnten. Die erste technische Konsultation fand am 25. Juni 2012 statt. Die Kommission stellte den kanadischen Behörden detaillierte Informationen über die wichtigsten Grundsätze der einschlägigen politischen Maßnahmen der EU vor, um mögliche Ideen für weitere Folgemaßnahmen zu entwickeln. Die kanadischen Behörden teilten mit, dass die Umsetzung des Gesetzes „*Protecting Canada's Immigration System Act*“ bis Ende 2012 abgeschlossen sein wird.

Bewertung

In Bezug auf das Visumproblem zwischen der Tschechischen Republik und Kanada bedauert die Kommission, dass Kanada der Kommission bisher weder den Bericht über die Datenerhebung in der Tschechischen Republik noch eine andere angemessene Basis für die Zusammenarbeit zwischen der Tschechischen Republik, Kanada und der Kommission im Rahmen des vereinbarten Maßnahmenpfads vorgelegt hat.

Da diese Frage weiterhin ungelöst bleibt, könnte dies nachteilige Auswirkungen auf die Genehmigung und Ratifizierung mehrerer wichtiger Abkommen zwischen der EU und Kanada haben, über die gegenwärtig verhandelt wird. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf die Erklärung des Europäischen Parlaments „*Wiederherstellung der Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht – Solidarität mit den tschechischen Bürgerinnen und Bürgern aufgrund deren ungleicher Lage nach der einseitigen Einführung der Visumpflicht durch Kanada*“ vom März 2011¹⁰, in der das Europäische Parlament die schnellstmögliche Aufhebung der Visapflicht für die drei betroffenen Mitgliedstaaten durch Kanada verlangt und betont, dass gleichwertige Vergeltungsmaßnahmen der EU folgen sollten, falls dieser Verstoß gegen die Gegenseitigkeit nicht bald abgestellt wird. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die künftige Ratifizierung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen der EU und Kanada (CETA) gefährdet sein könnte.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Bestimmungen des am 28. Juni 2012 verabschiedeten kanadischen Gesetzes zum Schutz des kanadischen Einwanderungssystems und insbesondere der Beschluss, EU-Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsländer zu bezeichnen und Anträge ihrer Staatsangehörigen in einem beschleunigten Verfahren zu behandeln, auf künftige unbegründete Asylanträge aus der EU abschreckend wirken können. Daher erwartet die Kommission, dass Kanada die Visumpflicht für tschechische Staatsangehörige zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der einschlägigen Bestimmungen des neuen Gesetzes aufhebt.

Im Rahmen der informellen technischen Konsultationen auf Sachverständigenebene zwischen der Kommission und Kanada vom 25. Juni 2012 hat sich die Kommission verpflichtet, zusammen mit Kanada und unter vollständiger Koordinierung mit den betreffenden

⁹ Neue Maßnahmen im Zusammenhang mit biometrischen Daten treten 2013 in Kraft.

¹⁰ ABL C 199 E vom 7.7.2012, S. 89.

Mitgliedstaaten nach Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit sowie Alternativen zu suchen, um das Problem der Zunahme von Asylbewerbern aus der EU in Kanada anzugehen. Derartige Maßnahmen einer engeren Zusammenarbeit sollten jedoch nicht die Voraussetzung für die Aufhebung der Visumpflicht durch Kanada sein.

Die Kommission wird die Frage der fehlenden Reziprozität bei ihren Kontakten mit Kanada weiterhin ansprechen, um so rasch wie möglich eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit zu erreichen.

2.5. Japan

Lage zur Zeit des sechsten Berichts über die Gegenseitigkeit

Alle Mitgliedstaaten sind bei Reisen nach Japan von der Visumpflicht befreit. Allerdings wurde der visumfreie Reiseverkehr für Staatsangehörige Rumäniens vom 1. September 2009 bis zum 31. Dezember 2011 nur befristet gewährt.

Die Kommission gab ihrer Hoffnung Ausdruck, dass die Auswertung des ersten Jahres der befristeten Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht durch die japanische Einwanderungsstelle (September 2009 bis August 2010) dazu führt, dass die befristete Aufhebung der Visumpflicht in eine unbefristete umgewandelt werden wird.

Derzeitige Lage

Die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten sind nach wie vor bei Reisen nach Japan von der Visumpflicht befreit. Rumänische Staatsangehörige genießen jedoch nur eine befristete Befreiung von der Visumpflicht. Nach Auswertung der Ergebnisse der ersten Phase der befristeten Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht (September 2009 bis August 2010) hat Japan beschlossen, die befristete Aufhebung der Visumpflicht im zweiten Zeitraum (September 2010 bis Dezember 2011) beizubehalten. Japan äußerte einige Bedenken hinsichtlich der Erfüllung der Einreise- bzw. Aufenthaltsbedingungen durch rumänische Staatsangehörige.

Angesichts der japanischen Bedenken entsandte das rumänische Ministerium für Verwaltung und Inneres einen Attaché an die rumänische Botschaft in Japan. Darüber hinaus führten die rumänischen Behörden entsprechend den Bedingungen für die befristete Aufhebung der Visumpflicht eine öffentliche Sensibilisierungskampagne zum Thema Einreise- und Aufenthaltsbedingungen in Japan durch.

Am 26. Juli 2011 und 7. Dezember 2011 führte die Kommission bilaterale Gespräche mit den japanischen Behörden. Am 10. November 2011 fand ein Dreiparteientreffen mit den rumänischen und japanischen Behörden statt, um die japanischen Bedenken hinsichtlich der Zahl der irregulären Grenzübertritte bzw. Aufenthalte rumänischer Staatsangehöriger in Japan zu erörtern. Die Kommission hat die japanischen Behörden gebeten, bei der Auswertung der befristeten Befreiung von der Visumpflicht die äußerst begrenzte Zahl illegaler Grenzübertritte bzw. Aufenthalte rumänischer Staatsangehöriger in Japan zu berücksichtigen. Die Kommission hat vorgeschlagen, ein weiteres Dreiparteientreffen mit den rumänischen und japanischen Behörden zu veranstalten, um besondere Maßnahmen zur Verringerung irregulärer Aufenthalte festzulegen.

Am 28. Dezember 2011 beschloss Japan, die befristete Befreiung von der Visumpflicht bis zum 31. Dezember 2012 zu verlängern, sofern ein Attaché des rumänischen Ministeriums für

Verwaltung und Inneres an die rumänische Botschaft in Japan entsandt wird und die rumänischen Behörden weiterhin Sensibilisierungskampagnen hinsichtlich der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen in Japan sowie der Gefahren des Menschenhandels durchführen.

Bewertung

Die Kommission begrüßt die Entscheidung der japanischen Behörden, die befristete Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht bis zum 31. Dezember 2012 zu verlängern. Die Kommission verpflichtet sich, in enger Zusammenarbeit mit den rumänischen Behörden geeignete Lösungen zu suchen, um die Bedenken der japanischen Behörden auszuräumen. Die Kommission hofft, dass die Durchführung geeigneter Maßnahmen durch Rumänien Japan veranlasst, die befristete Aufhebung der Visumpflicht in eine unbefristete umzuwandeln.

2.6. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

Lage zur Zeit des sechsten Berichts der Gegenseitigkeit

Die Kommission war erfreut, dass Griechenland am 5. April 2010 dem Programm für visumfreies Reisen (Visa Waiver Program, VWP) beigetreten ist, und hat sich verpflichtet, bei ihren Kontakten mit den USA weiterhin auf die Problematik der fehlenden Gegenseitigkeit für die Staatsangehörigen Bulgariens, Zyperns, Polens und Rumäniens hinzuweisen, um sobald wie möglich eine vollständige Gegenseitigkeit zu verwirklichen.

Bei allem Verständnis dafür, dass dieser Beschluss im Einklang mit den rechtlichen Verpflichtungen des Gesetzes zur Förderung des Reiseverkehrs (Travel Promotion Act, TPA) erfolgte, hat die Kommission die Verabschiedung der vorläufig endgültigen ESTA-Regelung (elektronische Erteilung von Reisebewilligungen) sehr bedauert. Die Kommission hatte am 7. Oktober 2010 im Wege der von den USA vorgesehenen öffentlichen Anhörung schriftlich zu dieser vorläufig endgültigen Regelung Stellung genommen.

Die Kommission wartete die Veröffentlichung der endgültigen ESTA-Regelung im Bundesregister der USA ab, um abschließend festzustellen, ob das ESTA dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht. Es gab keinen Zweifel, dass die Erhebung einer Gebühr ein zusätzlicher Bewertungsaspekt sein würde.

Die Kommission hat sich ferner verpflichtet, den vom Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV) am 12. März 2008 beschlossenen zweigleisigen Ansatz der Ausübung der externen Kompetenzen nach dem Lissabon-Vertrag besonders zu berücksichtigen.

Derzeitige Lage

Die USA haben weder die endgültige ESTA-Regelung veröffentlicht noch die Stellungnahme der Kommission zur vorläufig endgültigen Regelung der ESTA-Gebühr beantwortet.

Sobald die endgültige ESTA-Regelung veröffentlicht ist, wird die Kommission eine abschließende Bewertung unter Berücksichtigung möglicher Änderungen, auch der Einführung einer ESTA-Gebühr, vorlegen.

Die Kommission hat auf fachlicher und politischer Ebene wiederholt auf die Problematik der fehlenden Gegenseitigkeit und die Bedenken im Hinblick auf die Einführung der ESTA-Gebühr hingewiesen¹¹.

Präsident Obama sagte in einer Erklärung während des Besuchs des polnischen Präsidenten Komorowski im Dezember 2010 in Washington D.C. zu, dem Beitritt von Mitgliedstaaten zum Programm für visumfreies Reisen (VWP) Priorität einzuräumen und dieses Problem in seiner Amtszeit zu lösen.

Im März 2011 wurde im Kongress ein neuer Gesetzesentwurf „*Secure Travel and Counterterrorism Partnership Program Act of 2011*“ (S. 497 und H.R. 959) eingebracht, der durch Präsident Obama unterstützt wurde. Angestrebt wurde u.a. die Aktualisierung der Kriterien für die Teilnahme am VWP, indem die Visa-Ablehnungsquote durch eine Quote der Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer von höchstens 3 % ersetzt wird. Der Gesetzesentwurf enthielt auch die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen auf die Quote der Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer zu verzichten.

Im Januar 2012 wurde im Kongress ein neuer Gesetzesentwurf „*Visa Waiver Program Enhanced Security and Reform Act*“ (S. 2046 und H.R. 3855) eingebracht, der den früheren Gesetzesentwurf „*Secure Travel and Counterterrorism Partnership Program Act of 2011*“ ersetzt. Der neue Gesetzesentwurf verlangt von Bewerberländern, eine Quote für die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer von höchstens 3 % einzuhalten, und hält gleichzeitig an einer durchschnittlichen Visumablehnungsquote von höchstens 3 % fest. Ferner wird dem Heimatschutzministerium erneut die Befugnis der für visumfreies Reisen zuständigen Behörde verliehen, die unter bestimmten Bedingungen ein Land in das VWP aufnehmen kann, wozu auch eine Ablehnungsquote von unter 10 % gehört. Darüber hinaus wird eine Probezeit für VWP-Länder eingeführt, die die Quote für das Überschreiten der Aufenthaltsdauer von unter 3 % nicht einhalten oder die gegen andere VWP-Vorschriften verstoßen. Der Gesetzesentwurf ändert ferner das Verfahren zur Berechnung der Visumablehnungsquote.

Im Januar 2012 erließ Präsident Obama ein Dekret zur Verbesserung der Visumbearbeitung und der Förderung des Reiseverkehrs, um in den Vereinigten Staaten Arbeitsplätze zu schaffen und das Wirtschaftswachstum zu fördern sowie gleichzeitig die nationale Sicherheit zu schützen. Ferner werden in dem Dekret zusätzliche Anstrengungen zur Ausweitung des VWP gefordert.

Ein weiterer Gesetzesentwurf „*Jobs Originated through Launching Travel Act*“ (JOLT Act) (S. 2233) wurde im März 2012 von einer parteienübergreifenden Gruppe im Senat eingebracht und zielt darauf ab, das VWP auszuweiten. Er enthält gewisse Sprachregelungen des „*Visa Waiver Program Enhanced Security and Reform Act*“. Der Entwurf des JOLT-Gesetzes entspricht dem Konzept des Dekrets zur Verbesserung der Visumbearbeitung und der Förderung des Reiseverkehrs.

Der neue Entwurf eines VWP-Gesetzes wird nach wie vor vom US-Kongress geprüft¹².

¹¹ Insbesondere bei den EU-US-Gipfeltreffen am 20. November 2010 und 28. November 2011, während des Besuchs des Generaldirektors der Generaldirektion Inneres in Washington D.C. im November 2010, bei den Tagungen der Justiz- und Innenminister der EU und der USA im Dezember 2010, April 2011, November 2011 und Juni 2012 sowie bei den Tagungen hochrangiger EU- und US-Vertreter der Ministerien für Justiz und Inneres im Januar 2011, Juli 2011, Januar 2012 und Juli 2012.

Ab dem 13. April 2012 hat das US-Außenministerium die Visagebühren für die meisten Nichteinwanderungsvisa erhöht. So wurden beispielsweise die Visagebühren für Geschäftsleute oder Touristen von 140 USD auf 160 USD erhöht.

Die Kommission hat eine rechtliche Prüfung der Folgen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf den vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) am 12. März 2008 beschlossenen zweigleisigen Ansatz im Hinblick auf die VWP-Verhandlungen¹³ mit den USA durchgeführt. Aufgrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon können die Mitgliedstaaten weiterhin grundsätzlich Abkommen mit Drittstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – die nunmehr Bereiche mit geteilter Zuständigkeit sind – aushandeln und abschließen, sofern die EU keine derartigen Abkommen mit diesen Drittländern geschlossen hat. Allerdings ist diese Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht unbegrenzt: Die Mitgliedstaaten dürfen keine Abkommen abschließen, die entweder den EU-Acquis betreffen, wozu auch Instrumente der polizeilichen oder justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gehören, oder seinen Anwendungsbereich verändern.

Da die Union ihre Kompetenzen im Bereich der Visumpolitik umfassend ausübt und die bilateralen Abkommen de facto eine Vorbedingung für den Zugang zum VWP sind, sollte grundsätzlich ein übergreifendes Abkommen zwischen der EU und den USA, das sämtliche Bedingungen für den Zugang zum VWP enthält, ausgehandelt und abgeschlossen werden. Angesichts der jetzigen Lage, in der eine erhebliche Zahl von Mitgliedstaaten mit den USA bereits Abkommen über das Screening von Terroristen sowie Abkommen über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität abgeschlossen haben, dürfen die Mitgliedstaaten jedoch weiterhin derartige bilaterale Abkommen aushandeln und anwenden, sofern diese nicht den Anwendungsbereich der Unionsvorschriften im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere im Hinblick auf den Austausch strafverfolgingsrelevanter Informationen, sowie im Bereich des Datenschutzes berühren oder ändern.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten gebeten, die Texte der im Rahmen des VWP mit den USA abgeschlossenen bilateralen Abkommen bzw. Informationen über die laufenden Verhandlungen zur Verfügung zu stellen, um ihre Übereinstimmung mit den gemeinsamen Vorschriften der Union zu überprüfen.

Die Überprüfung der Zusammenarbeit im Bereich Strafverfolgung durch die Kommission ergab, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten bilateral abgeschlossenen „Abkommen zur Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender

¹² Bei der letzten Tagung hochrangiger EU- und US-Vertreter (25./26. Juli 2012) hob das Heimatschutzministerium (DHS) hervor, dass der Kongress die Verabschiedung neuer Auswahlkriterien mit der Durchführung eines wirksamen Ein- und Ausreise-Erfassungssystems verknüpft, das notwendig ist, um für jedes Herkunftsland eine verlässliche Quote der Fälle zu berechnen, in denen die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten wird. Trotz erheblicher Anstrengungen hat das DHS Schwierigkeiten bei der Anwendung eines verlässlichen Ausreisystems und geht davon aus, dass es Monate dauern wird, bis das angestrebte Ziel erreicht ist.

¹³ Weitere Informationen über den zweigleisigen Ansatz finden sich im vierten Bericht der Kommission über die Gegenseitigkeit (KOM(2008) 486 endgültig/2 vom 9.9.2008) und im fünften Bericht über die Gegenseitigkeit (KOM(2009) 560 endgültig). Die Verhandlungen zum Briefwechsel zwischen der EU und den USA im Hinblick auf bestimmte Bedingungen für den Zugang zum VWP, die in die Zuständigkeit der EG für die Aufnahme in das VWP bzw. die weitere Teilnahme an diesem Programm fallen, wurden mit den USA seit 2009 nicht mehr aktiv weiterverfolgt: Die USA verlangen hinsichtlich dieser Anforderungen keinen Abschluss bilateraler Abkommen der Mitgliedstaaten mit den USA.

Kriminalität“ sowie die „Abkommen über den Austausch von Screening-Informationen über bekannte und mutmaßliche Terroristen“ vereinbar sind mit den gemeinsamen Vorschriften der Union im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit und ihren Anwendungsbereich nicht verändern (siehe Anhang mit der Übersicht der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Mitteilungen und einer detaillierten Bewertung).

Hinsichtlich der Einhaltung des EU-Acquis im Bereich des Datenschutzes stellt die Kommission fest, dass ein allgemeiner Hinweis auf die Anwendbarkeit des einzelstaatlichen Rechts der jeweiligen Vertragsparteien, der sich in den meisten der im Rahmen des VWP abgeschlossenen bilateralen Abkommen findet, nicht immer ausreicht, um das Schutzniveau zu gewährleisten, das der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden¹⁴ („Rahmenbeschluss“) vorschreibt. Darüber hinaus mangelt es einigen der bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA an einer eindeutigen Zweckbindung sowie strengen Kriterien für die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten. Dies könnte zu Problemen hinsichtlich der Übereinstimmung dieser Abkommen mit dem EU-Acquis führen, und zwar insbesondere mit den Vorschriften, die eine Weiterverarbeitung der Daten zu Zwecken, für die sie nicht erhoben wurden¹⁵, beschränken.

Die Kommission verhandelt gegenwärtig mit den USA über ein Abkommen zum Austausch personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden. Dieses Abkommen ergänzt letztendlich die jetzigen und künftigen Abkommen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch die notwendigen Datenschutz-Garantien.

Bewertung

Die Kommission bedauert, dass die US-Behörden auf ihre im Oktober 2010 übersandte Stellungnahme zur vorläufig endgültigen ESTA-Regelung nicht geantwortet haben.

Da die endgültige ESTA-Regelung noch nicht im Bundesregister der USA bekannt gegeben wurde, hat die Kommission noch nicht abschließend beurteilt, ob das ESTA dem Verfahren für die Beantragung von Schengen-Visa entspricht.

Die Kommission wird die Frage der fehlenden Gegenseitigkeit bei ihren Kontakten mit den USA weiterhin ansprechen, um sobald wie möglich vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit zu erreichen.

Gegenwärtig liegt die maximale Visa-Ablehnungsquote der Bewerberländer für das VWP bei 3 %. Betrachtet man die Zahlen der vier Mitgliedstaaten, die noch nicht am VWP teilnehmen, für 2011, so liegt nur Zypern unter diesem Schwellenwert; die Visa-Ablehnungsquoten für 2011 betrugen bei Bulgarien 15,7 %, bei Polen 10,2 % und bei Rumänien 22,4 %. Die Einrichtung eines auf biometrische Daten gestützten Systems der Ausreisekontrolle an den Flughäfen würde es den US-Behörden entsprechend ihren Rechtsvorschriften ermöglichen, den Schwellenwert für die Visa-Ablehnungsquote auf 10 % anzuheben.

Die Kommission wird die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Einrichtung des Systems der Ausreisekontrolle an den Flughäfen durch die US-Behörden weiterhin genau

¹⁴ ABl. L 350 vom 30.12.2008.

¹⁵ Artikel 3 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses.

beobachten, um u.a. sicherzustellen, dass Überschreitungen der Aufenthaltsdauer korrekt überwacht und berechnet werden, damit der Schwellenwert für die Visa-Ablehnungsquote auf 10 % angehoben werden kann.

Die Kommission bedauert die Erhöhung der Visa-Gebühren durch die USA, die weitere negative Folgen, insbesondere für die Staatsangehörigen der vier Mitgliedstaaten, die noch nicht am VWP teilnehmen und in die USA reisen wollen, nach sich ziehen.

Die Kommission begrüßt den neuen von der Regierung unterstützten Gesetzesentwurf für das VWP. Sie ist der Auffassung, dass der neue Gesetzesentwurf weiteren Mitgliedstaaten eine Teilnahme am VWP ermöglichen könnte, und hofft auf eine möglichst rasche Verabschiedung.

3. FAZIT

Die Kommission ist erfreut, dass im Zusammenhang mit der Anwendung des neuen Gegenseitigkeitsmechanismus im Visumbereich mit weiteren Drittländern vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit erreicht bzw. in Reichweite ist:

- Aufgrund eines Beschlusses der Behörden von Brunei Darussalam, die Befreiung von der Visumpflicht auf 90 Tage zu verlängern, wurde für alle Mitgliedstaaten eine vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit erreicht. Seit dem 15. Oktober 2012 sind die Staatsangehörigen von Island, Norwegen und der Schweiz bei Aufenthalten bis zu 90 Tagen in Brunei Darussalam ebenfalls von der Visumpflicht befreit. Die Kommission will nunmehr bei den Behörden von Brunei Darussalam beantragen, auch die Bürger von Liechtenstein bei Aufenthalten bis zu 90 Tagen von der Visumpflicht zu befreien;
- das Abkommen zwischen der EU und Brasilien über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten ist am 1. Oktober 2012 in Kraft getreten, so dass nunmehr die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten ohne Visum nach Brasilien reisen können;
- die Kommission begrüßt die Entscheidung der japanischen Behörden, die befristete Befreiung rumänischer Staatsangehöriger von der Visumpflicht bis zum 31. Dezember 2012 zu verlängern, und erwartet, dass die Durchführung von zwischen Rumänien und Japan vereinbarten spezifischen Maßnahmen Japan veranlasst, die befristete Aufhebung der Visumpflicht in eine unbefristete umzuwandeln.

Was die USA anbelangt, könnte der vorgeschlagene neue Gesetzesentwurf zum VWP nach seiner Verabschiedung weiteren Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer Teilnahme am VWP eröffnen und somit einen wesentlichen weiteren Fortschritt im Hinblick auf die vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumfreiheit mit den USA darstellen.

Hinsichtlich der Wiedereinführung der Visumpflicht für Staatsangehörige der Tschechischen Republik durch Kanada bedauert die Kommission, dass Kanada der Kommission bisher keinen Bericht über die Datenerhebung in der Tschechischen Republik vorgelegt und somit de facto die Zusammenarbeit im Rahmen der tschechisch-kanadischen Sachverständigengruppe behindert hat. Die Kommission erwartet, dass Kanada bis Ende 2012 sein neues Asylrecht vollständig umsetzt, das wichtige Pull-Faktoren beseitigen und somit die Zahl unbegründeter

Asylanträge aus der EU erheblich reduzieren dürfte. Sobald die neuen Gesetzesbestimmungen in Kraft sind, dürfte es den kanadischen Behörden möglich sein, die Visumpflicht für tschechische Staatsangehörige wieder aufzuheben. Die Kommission hat sich verpflichtet, zusammen mit Kanada und unter vollständiger Koordinierung mit den betreffenden Mitgliedstaaten politische und rechtliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu suchen, um das Problem unbegründeter Asylanträge aus der EU anzugehen; derartige Formen der Zusammenarbeit dürften jedoch nicht die Voraussetzung für die Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige der drei betreffenden Mitgliedstaaten durch Kanada sein.

Die Kommission erwartet die Verabschiedung des Vorschlags zur Änderung der Verordnung Nr. 539/2001 durch das Europäische Parlament und den Rat, wodurch u.a. ein neuer effizienterer Gegenseitigkeitsmechanismus eingerichtet werden soll. Nach seiner Verabschiedung werden die wenigen verbleibenden sowie neuen Fälle fehlender Gegenseitigkeit geprüft und von der Kommission gemäß diesem geänderten Gegenseitigkeitsmechanismus behandelt.

ANHANG

Übersicht und Bewertung der bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten mit den USA im Zusammenhang mit der rechtlichen Prüfung der Folgen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon für den zweigleisigen Ansatz bei den VWP-Verhandlungen mit den USA

– Übersicht der bilateralen Abkommen

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten gebeten, Fassungen der mit den USA im Rahmen des Programms für visumfreies Reisen (Visa Waiver Program, VWP) abgeschlossenen „Abkommen über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität“ und der „Abkommen über den Austausch von Screening-Informationen über bekannte und mutmaßliche Terroristen“ bzw. Informationen über laufende Verhandlungen zur Verfügung zu stellen, um zu bewerten, ob diese Abkommen den EU-Acquis betreffen oder seinen Anwendungsbereich verändern.

15 Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn) übermittelten die Fassungen ihrer bilateralen Abkommen mit den USA hinsichtlich der *Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität*. Hinsichtlich des *Austauschs von Screening-Informationen über bekannte und mutmaßliche Terroristen* übermittelten sechs Mitgliedstaaten (Estland, Griechenland, Lettland, die Slowakei, Slowenien und Ungarn) Fassungen dieser bilateralen Abkommen mit den USA. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Antworten der Mitgliedstaaten¹⁶:

¹⁶ Hinweis: „X“ bedeutet „Abkommen geschlossen“ und „-“ bedeutet „Kein Abkommen geschlossen“.

MS	Vereinbarung ¹⁷	Erklärung ¹⁸	TSC-Abkommen ¹⁹	Prüm-artiges Abkommen (PCSC-Abkommen) ²⁰
BE			-	Laufende Verhandlungen
BG	-	X	- (erste Kommentare zum Entwurf des Abkommens den USA übermittelt)	- (erste Kommentare zum Entwurf des Abkommens den USA übermittelt)
CZ	X		X (Verschlussache; nicht zur Verfügung gestellt)	X
DK	-		- (Entwurf eines Abkommens von den USA erwartet)	X
DE	-		-	X
EE	X		X	X
EL	X		X	X
ES			Keine Angaben	Keine Angaben
FR			In Verhandlungen mit den USA (Text nicht zur Verfügung gestellt)	In Verhandlungen mit den USA (Text nicht zur Verfügung gestellt)
IT			Vereinbarung über den Informationsaustausch mit den USA (TSC von 2007) sowie Text der Durchführungsvereinbarungen von 2009 nicht zur Verfügung gestellt ; bilaterales Abkommen von 1986 zur Verfügung gestellt	X
CY	-		- (Verhandlungen noch nicht aufgenommen; Behörden prüfen Text des Abkommens)	- (Verhandlungen noch nicht aufgenommen; Behörden prüfen Text des Abkommens)
LV	X		X	X
LT	Keine Angaben.		Keine Angaben	X
LU			Keine Angaben	Keine Angaben
HU	Keine Angaben.		X	X
MT	X		-	X ²¹
NL	Keine Angaben.		Keine Angaben	X
AT	-		-	X
PL			X (Verschlussache; nicht zur Verfügung gestellt)	-
PT	-		Laufende Verhandlungen	X ²²
RO		X	Erste Phase der Konsultationen mit den USA	Erste Phase der Konsultationen mit den USA
SI	-		X	Vorbereitung auf die Aufnahme von Verhandlungen

¹⁷ Vereinbarung zum United States Visa Waiver Program (VWP) und den damit verbundenen verbesserten Sicherheitsmaßnahmen.

¹⁸ Erklärung über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich der verstärkten bilateralen Sicherheitsmaßnahmen im internationalen Reiseverkehr sowie über die Anforderungen des VWP der USA.

¹⁹ Abkommen über den Austausch von Screening-Informationen über bekannte und mutmaßliche Terroristen.

²⁰ Abkommen über die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität.

²¹ Noch nicht ratifiziert.

²² Im Ratifizierungsverfahren.

MS	Vereinbarung ¹⁷	Erklärung ¹⁸	TSC-Abkommen ¹⁹	Prüm-artiges Abkommen (PCSC-Abkommen) ²⁰
SK	X		X	X
FI			-	X ²³
SE	-		-	-

– **Ergebnisse der Bewertung der im Rahmen des VWP von den Mitgliedstaaten mit den USA abgeschlossenen bilateralen Abkommen durch die Kommission**

Ziel des Ersuchens der Kommission war die Überprüfung, ob die im Rahmen des VWP von den Mitgliedstaaten mit den USA abgeschlossenen bilateralen Abkommen mit den bestehenden EU-Vorschriften im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere im Hinblick auf den Austausch strafverfolgungsrelevanter Informationen, übereinstimmen. Hierzu gehören:

- der Beschluss 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten;
- der Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union („schwedische Initiative“);
- der Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität („Prüm-Beschluss“);
- der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.

Die Überprüfung der bilateral abgeschlossenen „Abkommen zur Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität“ sowie der „Abkommen über den Austausch von Screening-Informationen über bekannte und mutmaßliche Terroristen“ durch die Kommission ergab, dass diese mit den gemeinsamen Vorschriften der Union im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit vereinbar sind und ihren Anwendungsbereich nicht verändern. Der Prüm-Beschluss (Beschluss 2008/615/JI des Rates) lässt, wie in Artikel 35 Absatz 6 dieses Beschlusses vorgesehen, bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte und Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten unberührt. Ebenso lässt die sogenannte schwedische Initiative (Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates) gemäß Artikel 1 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses bilaterale oder multilaterale Übereinkünfte und Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern unberührt. Die Abkommen sind ebenfalls vereinbar mit dem Beschluss 2005/671/JI des Rates und verändern nicht seinen Anwendungsbereich, da der Beschluss des Rates auf die Übermittlung von Informationen aus den Mitgliedstaaten an Europol, Eurojust und andere Mitgliedstaaten beschränkt ist. Im einzelnen beschränkt sich der Ratsbeschluss gemäß Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 6 auf die Übermittlung aller einschlägigen Informationen über die durchgeführten strafrechtlichen Ermittlungen zu

²³ Parlamentarisches Genehmigungsverfahren anhängig.

terroristischen Straftaten und über die Ergebnisse dieser Ermittlungen an Europol und interessierte Mitgliedstaaten sowie gemäß Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 2 Absatz 6 des Ratsbeschlusses auf die Übermittlung aller einschlägigen Informationen über strafrechtliche Verfolgungen und Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten an Eurojust und interessierte Mitgliedstaaten. Der Beschluss 2005/671/JI des Rates regelt nicht die Übermittlung von Informationen an Drittländer.

Im Hinblick auf den Austausch von Fluggastdatensätzen hat die Kommission bereits zu Beginn des zweigleisigen Ansatzes dafür gesorgt, dass die bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und den USA keine Fluggastdatensätze betreffen. Keines der bilateralen Abkommen, die der Kommission übermittelt wurden, sieht einen Austausch von Fluggastdatensätzen vor.

Die Stärkung der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen muss mit der Achtung der Grundrechte - vor allem der Achtung der Privatsphäre und dem Schutz personenbezogener Daten - einhergehen, was durch spezielle Datenschutzregelungen zu gewährleisten ist²⁴. Die Verbesserung des Informationsaustauschs in der Europäischen Union setzt wegen des grenzüberschreitenden Charakters von Fragen der Kriminalitätsbekämpfung und der Sicherheit eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten voraus. Werden personenbezogene Daten zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten bzw. von diesen Behörden an Behörden oder Informationssysteme, die aufgrund von Titel VI des Vor-Lissabon-Vertrags über die Europäische Union errichtet worden sind (wie Eurojust, Europol usw.), übermittelt oder bereitgestellt, gilt der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden²⁵ (Rahmenbeschluss). Der Rahmenbeschluss gilt auch, wenn personenbezogene Daten von Behörden oder Informationssystemen, die aufgrund von Titel VI des (Vor-Lissabon-) Vertrags über die Europäische Union errichtet worden sind, an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten übermittelt oder ihnen bereitgestellt werden²⁶.

Artikel 13 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates legt die anwendbaren Vorschriften für die Weiterleitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden an Drittstaaten fest. Dabei hat dieser Drittstaat ein angemessenes Schutzniveau für die beabsichtigte Datenverarbeitung zu gewährleisten²⁷. Gemäß Artikel 13 Absatz 4 des Rahmenbeschlusses wird die Angemessenheit des Schutzniveaus unter Berücksichtigung aller Umstände beurteilt, die bei einer Datenübermittlung eine Rolle spielen. Insbesondere werden die Art der Daten, die Zweckbestimmung sowie die Dauer der geplanten Verarbeitung und der Rechtsrahmen des Drittstaates geprüft. Hiervon abweichend dürfen personenbezogene Daten nur unter strengen Auflagen wie angemessene und wirksame Garantien des Drittstaats weitergeleitet werden²⁸.

Die bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA über die in den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses fallende Datenübermittlung müssen daher diesen Kriterien entsprechen.

²⁴ Erwägungsgrund 17 des Beschlusses 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

²⁵ ABl. L 350 vom 30.12.2008.

²⁶ Artikel 1 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses.

²⁷ Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d des Rahmenbeschlusses.

²⁸ Artikel 13 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses.

Somit dürfte ein allgemeiner Hinweis auf die Anwendbarkeit des einzelstaatlichen Rechts der jeweiligen Vertragsparteien, der sich in den meisten der im Rahmen des VWP abgeschlossenen bilateralen Abkommen findet, nicht immer ausreichen, um das im Rahmenbeschluss verlangte Schutzniveau zu gewährleisten. Darüber hinaus mangelt es einigen der bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den USA an einer eindeutigen Zweckbindung sowie strengen Kriterien für die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten. Dies könnte zu Problemen hinsichtlich der Übereinstimmung dieser Abkommen mit dem EU-Acquis führen, und zwar insbesondere mit den Vorschriften, die eine Weiterverarbeitung der Daten zu Zwecken, für die sie nicht erhoben wurden²⁹, beschränken.

Die Kommission verhandelt gegenwärtig mit den USA über ein Abkommen zum Austausch personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden. Dieses Abkommen ergänzt letztendlich die jetzigen und künftigen Abkommen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch die notwendigen Datenschutz-Garantien.

²⁹ Artikel 3 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses.