



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.8.2019
COM(2019) 405 final

2019/0184 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung im Namen der Europäischen Union

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Während des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft im Mai 2009 bekräftigte die EU ihre politische Unterstützung für eine vollständige Liberalisierung der Visumregelung in einem sicheren Umfeld und für mehr Mobilität durch den Abschluss von Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen mit Ländern der Östlichen Partnerschaft. Gemäß dem gemeinsamen Konzept für die Entwicklung der EU-Politik im Bereich der Visaerleichterungen, auf das sich die Mitgliedstaaten auf Ebene des AStV im Dezember 2005 verständigt hatten, kann ohne ein Rückübernahmeabkommen grundsätzlich kein Visaerleichterungsabkommen geschlossen werden.

Auf dieser Grundlage empfahl die Kommission dem Rat am 12. November 2010, ihr Verhandlungsrichtlinien für Verhandlungen mit der Republik Belarus über den Abschluss eines Abkommens zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und eines Abkommens zur Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt zu erteilen.

Nachdem der Rat am 28. Februar 2011 seine Ermächtigung¹ erteilt hatte, wurden am 12. Juni 2014 in Brüssel die Verhandlungen mit der Republik Belarus förmlich eröffnet.

Fünf weitere Verhandlungsrunden fanden am 24. November 2014 in Minsk, am 12. März 2015 in Brüssel, am 20. Juni 2017 in Minsk sowie am 11. Oktober 2018 und am 26. März 2019 in Brüssel statt. Die Chefunterhändler paraphierten den Wortlaut des Abkommens am 17. Juni 2019 mittels eines Austauschs elektronischer Botschaften.

In der Zwischenzeit unterzeichneten Belarus, die Europäische Union und sieben teilnehmende Mitgliedstaaten (Bulgarien, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Ungarn) am 13. Oktober 2016 eine Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft.

Seit dem 12. Februar 2017 sind die Bürger der Europäischen Union im Falle der Einreise in das Hoheitsgebiet der Republik Belarus und den Aufenthalt in diesem für eine Dauer von bis zu fünf Tagen von der Visumpflicht befreit, sofern der Grenzübertritt am internationalen Flughafen von Minsk erfolgt. Am 24. Juli 2018 wurde die Befreiung von der Visumpflicht auf Aufenthalte bis zu 30 Tagen ausgedehnt, wobei die übrigen Voraussetzungen unverändert blieben. Für Aufenthalte von mehr als 30 und höchstens 90 Tagen (in einem Zeitraum von 180 Tagen) gilt das Abkommen auf Gegenseitigkeit.

Die Mitgliedstaaten wurden in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates in allen Phasen der Verhandlungen regelmäßig informiert und konsultiert. Der endgültige Entwurf des Abkommens wurde der Ratsgruppe „Visa“ übermittelt und von dieser am 5. April 2019 im Verfahren der stillschweigenden Zustimmung generell gebilligt.

Am 17. April 2019 wurde das Europäische Parlament mit Schreiben der Generaldirektorin der GD Migration und Inneres an den Vorsitzenden des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres vom Abschluss des Visaerleichterungs- und des Rückübernahmeabkommens unterrichtet. Die beiden Abkommensentwürfe waren dem Schreiben beigelegt.

¹ Am 2. März 2015 änderte der Rat die Verhandlungsrichtlinien, damit die für Inhaber von Diplomatenvpässen vorgesehene Befreiung von der Visumpflicht auch aus anderen als den üblichen Gründen ausgesetzt werden kann, beispielsweise wegen Menschenrechts- und Demokratieerwägungen oder Missbrauchs der entsprechenden Regelung.

Der vorgeschlagene Beschluss über den Abschluss des Abkommens enthält die notwendigen internen Regelungen für dessen praktische Anwendung. So ist darin festgelegt, dass die Kommission mit Unterstützung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten die Union in dem mit Artikel 12 des Abkommens eingesetzten Gemischten Visaerleichterungsausschuss vertritt.

Der beigefügte Vorschlag ist der Rechtsakt für den Abschluss des Abkommens. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

2. ZWECK UND INHALT DES ABKOMMENS

Zweck dieses Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung (im Folgenden „Abkommen“) ist die Erleichterung der Erteilung von Visa für einen geplanten Aufenthalt von höchstens 90 Tagen pro Zeitraum von 180 Tagen für Unionsbürger und Staatsbürger der Republik Belarus auf der Grundlage der Gegenseitigkeit.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Rat in seinen Verhandlungsrichtlinien vorgegebenen Ziele erreicht worden sind und dass das im Entwurf vorliegende Abkommen für die Union annehmbar ist.

Der Inhalt des Abkommens in seiner endgültigen Fassung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Grundsätzlich muss innerhalb von zehn Kalendertagen entschieden werden, ob ein Visumantrag bewilligt wird. Diese Frist kann auf bis zu 30 Kalendertage verlängert werden, wenn eine weitere Prüfung erforderlich ist. In dringenden Fällen kann die Frist auf zwei Arbeitstage oder weniger verkürzt werden. Grundsätzlich können Antragsteller einen Termin für die Beantragung ihres Visums binnen zwei Wochen nach dem Tag, an dem sie den Termin beantragt haben, bekommen. In dringlichen Fällen können Antragsteller ihren Antrag umgehend oder ohne Terminvereinbarung einreichen.
- Für die Bearbeitung der Visumanträge von Unionsbürgern und Staatsbürgern der Republik Belarus wird eine Gebühr von 35 EUR erhoben. Diese Gebühr gilt für alle Antragsteller. Außerdem sind folgende Personengruppen ganz von der Visumgebühr befreit: Kinder unter zwölf Jahren, Menschen mit Behinderungen, enge Verwandte, Mitglieder offizieller Delegationen von Regierungsbehörden, Schüler, Studenten und Postgraduierte, Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft, Personen, denen aus humanitären Gründen ein Visum ausgestellt wird, und Personen, die an wissenschaftlichen, kulturellen oder künstlerischen Aktivitäten oder Sportveranstaltungen teilnehmen.
- Sollten die Vertragsparteien u. a. bei der Entgegennahme von Visumanträgen mit einem externen Dienstleister zusammenarbeiten, so darf die an den externen Dienstleister zu entrichtende Gebühr 30 EUR nicht übersteigen. Die direkte Einreichung des Visumantrags bei den Konsulaten soll nach Möglichkeit weiterbestehen, sofern dort ausreichend Personal vorhanden ist, um den Arbeitsaufwand zu bewältigen und die mit dem Abkommen begründeten Pflichten zu erfüllen.
- Die zum Nachweis des Reisezwecks vorzulegenden Dokumente wurden für folgende Kategorien von Antragstellern vereinfacht: enge Verwandte, Geschäftsleute, Mitglieder offizieller Delegationen, Schüler, Studenten und Postgraduierte, Teilnehmer an wissenschaftlichen, kulturellen und sportlichen Veranstaltungen, Journalisten, Besucher von Soldatengräbern oder zivilen Gräbern (einschließlich Gräber von Angehörigen), Vertreter der Zivilgesellschaft, Personen, die in ihrer beruflichen Eigenschaft an internationalen Ausstellungen, Konferenzen, Symposien, Seminaren oder ähnlichen Veranstaltungen teilnehmen, Lkw- und Busfahrer, die Fracht oder Fahrgäste

grenzüberschreitend befördern, Teilnehmer offizieller Austauschprogramme im Rahmen von Städtepartnerschaften, Personen, die zwecks medizinischer Behandlungen einreisen müssen, Zugbegleit-, Kühlwagen- und Triebfahrzeugpersonal sowie Teilnehmer an offiziellen grenzübergreifenden Kooperationsprogrammen der EU. Von diesen Personengruppen werden nur die im Abkommen genannten Unterlagen zur Begründung des Reisezwecks verlangt. Generell müssen keine weiteren Gründe angegeben und keine weitere Einladung oder Bestätigung – wie sie gegebenenfalls in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten oder der Republik Belarus gefordert werden – vorgelegt werden.

- Für folgende Personengruppen gelten darüber hinaus vereinfachte Kriterien für die Ausstellung von Mehrfachvisa:
 - a) Mitglieder von nationalen und regionalen Regierungen, Parlamenten und Gerichten, ständige Mitglieder offizieller Delegationen, Ehepartner und Kinder, die im Hoheitsgebiet der Republik Belarus rechtmäßig wohnhafte Unionsbürger oder in einem Mitgliedstaat rechtmäßig wohnhafte Staatsbürger der Republik Belarus oder Unionsbürger mit Wohnsitz im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, oder im Hoheitsgebiet der Republik Belarus wohnhafte Staatsbürger der Republik Belarus besuchen: Mehrfachvisa mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren (oder weniger, wenn die Absicht, regelmäßig zu reisen, offenkundig, beispielsweise im Falle einer kürzeren Gültigkeitsdauer ihres Mandats bzw. der Aufenthaltsgenehmigung, auf einen kürzeren Zeitraum begrenzt ist);
 - b) Teilnehmer an wissenschaftlichen, kulturellen und internationalen sportlichen Veranstaltungen oder an offiziellen Austausch- oder grenzüberschreitenden Programmen, Journalisten, Studenten, Mitglieder offizieller Delegationen, Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft, Personen, die in ihrer beruflichen Eigenschaft an internationalen Ausstellungen, Konferenzen, Symposien, Seminaren oder ähnlichen Veranstaltungen teilnehmen, Lkw-Fahrer, die Fracht grenzüberschreitend befördern, Zugbegleitpersonal und Personen, die aus medizinischen Gründen regelmäßig einreisen müssen: Mehrfachvisa mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr;
 - c) für die gleichen Kategorien wie unter Buchstaben b: Visa mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens zwei und höchstens fünf Jahren (sofern die betreffenden Personen die beiden vorhergehenden Jahre rechtmäßig die ein Jahr gültigen Mehrfachvisa genutzt haben, es sei denn, die Notwendigkeit oder Absicht, häufig zu reisen, ist offenkundig auf einen kürzeren Zeitraum begrenzt).
- Unionsbürger und Staatsbürger der Republik Belarus mit gültigem biometrischem Diplomatenpass oder gültigem Laissez-Passer der EU sind bei Kurzaufenthalten von der Visumpflicht befreit. Im April 2015 hatte die Kommission eine erste Bewertung der Sicherheit und Integrität des Systems für die Ausstellung von Diplomatenpässen der Republik Belarus einschließlich ihrer Sicherheitsmerkmale vorgelegt, in der dieses System insgesamt als zufriedenstellend beurteilt wurde. Allerdings bewerteten einige Mitgliedstaaten das Sicherheitsniveau belarussischer Diplomatenpässe als nicht hoch genug. Die Republik Belarus hat daraufhin mitgeteilt, dass sie ab Anfang 2020 mit der Ausgabe biometrischer Pässe entsprechend den jüngsten Leitlinien und Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation beginnen wird und einverstanden ist, die Ausnahme von der Visumpflicht auf biometrische Diplomatenpässe zu begrenzen (zusätzliche, nicht von den Verhandlungsrichtlinien abgedeckte Anforderung). In der sechsten und letzten Verhandlungsrunde vom 26. März 2019 legte die Republik Belarus

der Kommission aktualisierte Informationen über das System für die Ausstellung dieser Pässe und die einschlägigen technischen Spezifikationen vor und sagte zu, bis spätestens Oktober 2019 ein Musterexemplar des neuen biometrischen Passes sowie die endgültigen technischen Spezifikationen zu übermitteln. Unter diesen Umständen wird die Kommission die endgültige Bewertung des Ausstellungssystems der Republik Belarus in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten vor dem Abschluss des Abkommens vornehmen müssen.

- Die Schlussbestimmungen sehen vor, dass die Vertragsparteien das Abkommen aus jeglichem Grund ganz oder teilweise (z. B. in Bezug auf die für Inhaber biometrischer Diplomatenpässe vorgesehene Befreiung von der Visumpflicht) aussetzen können. Damit werden von dieser Bestimmung auch Gründe wie ein Verstoß gegen eine Bestimmung des Abkommens (wie der Ausnahme von Diplomatenpässen von der Visumpflicht in Artikel 10) oder ihr Missbrauch, Menschenrechts- oder Demokratieerwägungen (auf die auch in der Präambel des Abkommens Bezug genommen wird) oder mangelnde Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und/oder unzureichende Umsetzung des Rückübernahmeabkommens erfasst.
- Den Schlussbestimmungen zufolge kann das Visaerleichterungsabkommen erst an dem Tag in Kraft treten, an dem auch das Rückübernahmeabkommen in Kraft tritt.
- Die Bedeutung der fundamentalen Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien und der aus den einschlägigen internationalen Instrumenten, an die sie gebunden sind, erwachsenden Pflichten und Verantwortlichkeiten einschließlich der Achtung der Menschenrechte und demokratischer Grundsätze werden in der Präambel des Abkommens betont.
- Ein Protokoll regelt die besondere Situation der Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand noch nicht vollständig anwenden, und ihre einseitige Anerkennung von Schengen-Visa und Schengen-Aufenthaltstiteln, die Bürgern der Republik Belarus für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet ausgestellt wurden, gemäß dem Beschluss Nr. 565/2014/EU des Rates.
- Dem Abkommen wird eine gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit bei Reisedokumenten und den regelmäßigen Informationsaustausch bezüglich der Sicherheit von Reisedokumenten beigelegt.
- Dem Abkommen wird eine gemeinsame Erklärung zur Harmonisierung der Informationen über die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und über die bei deren Beantragung vorzulegenden Unterlagen beigelegt.
- In der Präambel und in dem Abkommen beigelegten gemeinsamen Erklärungen wird auf die besondere Situation Dänemarks, des Vereinigten Königreichs und Irlands hingewiesen. Auf die enge Assoziierung Islands, Norwegens, der Schweiz und Liechtensteins bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands wird in einer gemeinsamen Erklärung zum Abkommen² verwiesen.
- Eine weitere gemeinsame Erklärung zur personellen Ausstattung der Konsulate soll die Bedeutung verdeutlichen, die die Vertragsparteien der Verfügbarkeit ausreichenden Personals in ihren Konsulaten für die Gewährleistung einer effektiven Umsetzung des Abkommens beimessen.

² Die Präambel und die gemeinsame Erklärung zur besonderen Situation des Vereinigten Königreichs könnten nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs überprüft werden.

3. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der vorliegende Beschluss wird dem Rat vorgelegt, damit dieser die Unterzeichnung des Abkommens genehmigt.

Rechtsgrundlage dieses Vorschlags ist Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5 AEUV.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Entfällt.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der vorliegende Vorschlag geht nicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels – Unterzeichnung eines internationalen Abkommens zur Erleichterung der Visaerteilung für Unionsbürger und Staatsbürger der Republik Belarus – erforderliche Maß hinaus.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine zusätzlichen Kosten für den EU-Haushalt zur Folge.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

In Anbetracht der obigen Ergebnisse schlägt die Kommission dem Rat vor, die Unterzeichnung des Abkommens im Namen der Union zu beschließen und das Generalsekretariat des Rates zur Ausstellung der zur Unterzeichnung erforderlichen Bevollmächtigungsurkunde zu autorisieren.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung im Namen der Europäischen Union

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 28. Februar 2011 ermächtigte der Rat die Kommission, Verhandlungen mit der Republik Belarus über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung (im Folgenden „Abkommen“) und parallel dazu über ein Abkommen zur Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt zu eröffnen. Die Verhandlungen wurden am 17. Juni 2019 mit der Paraphierung des Abkommens mittels eines Austauschs elektronischer Botschaften erfolgreich abgeschlossen.
- (2) In der Erklärung des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft vom 7. Mai 2009 bekundeten die Union und die Partnerländer ihre politische Unterstützung einer Liberalisierung der Visabestimmungen in einem sicheren Umfeld und bekräftigten ihre Absicht, schrittweise auf eine Befreiung ihrer Staatsbürger von der Visumpflicht zu gegebener Zeit hinzuarbeiten.
- (3) Zweck des Abkommens ist die Erleichterung der Erteilung von Visa für einen geplanten Aufenthalt von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen für Unionsbürger und Staatsbürger der Republik Belarus auf der Grundlage der Gegenseitigkeit.
- (4) Dieser Beschluss stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die gemäß dem Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf es anzuwenden¹, keine Anwendung auf das Vereinigte Königreich finden; das Vereinigte Königreich beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.
- (5) Dieser Beschluss stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-

¹ Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf es anzuwenden (ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43).

Besitzstands auf Irland² keine Anwendung auf Irland finden; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

- (6) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.
- (7) Daher sollte das Abkommen vorbehaltlich seines Abschlusses zu einem späteren Zeitpunkt im Namen der Union unterzeichnet werden, und die ihm beigefügten gemeinsamen Erklärungen sollten genehmigt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung wird — vorbehaltlich seines Abschlusses — im Namen der Union genehmigt.³

Artikel 2

Die dem Abkommen beigefügten gemeinsamen Erklärungen werden im Namen der Union genehmigt.

Artikel 3

Vorbehaltlich des Abschlusses des Abkommens stellt das Generalsekretariat des Rates die zu seiner Unterzeichnung erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die vom Chefunterhändler des Abkommens benannte(n) Person(en) aus.

Artikel 4

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

² 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).

³ Der Wortlaut des Abkommens wird zusammen mit dem Beschluss über seinen Abschluss veröffentlicht.