



Brüssel, den 18. September 2015
(OR. en)

11858/15

LIMITE

VISA 273
CODEC 1166
COMIX 391

Interinstitutionelle Dossiers:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

VERMERK

Absender: Vorsitz
vom 24. September 2015
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Gemischter Ausschuss

Nr. Komm.dok.: 8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final)
8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)

Betr.: Visa-Paket
– Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Visakodex der Union (Visakodex) (Neufassung)
– Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines Rundreise-Visums

I. Sachstand

Die Kommission hat am 2. April 2014 das "Visa-Paket" vorgelegt, das den Vorschlag zur Neufassung der Verordnung über den Visakodex der Union¹ (im Folgenden "Visakodex") und den Vorschlag für eine Verordnung über die Einführung eines Rundreise-Visums² enthält.

¹ Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (siehe Dok. 8401/14).

² Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines Rundreise-Visums und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 562/2006 und (EG) Nr. 767/2008 (siehe Dok. 8406/14).

In dem Entwurf einer Verordnung zur Neufassung des **Visakodex** werden die mit der Visumpolitik verbundenen positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft der Europäischen Union allgemein und den Tourismus im Besonderen, die politisch ein größeres Gewicht erlangt haben, berücksichtigt. Mit der Verordnung soll eine bessere Abstimmung mit den Wachstumszielen der Strategie Europa 2020 sichergestellt und zur Generierung von Wirtschaftswachstum beigetragen werden, gleichzeitig aber die Kohärenz mit anderen Politikbereichen der Union wie Außenbeziehungen, Handel, Bildung, Kultur und Tourismus gewahrt werden.

Um dies zu erreichen, wird in dem Vorschlag eine Reihe von Änderungen vorgelegt, die Erleichterungen für legal Reisende bewirken und den Rechtsrahmen im Interesse der Mitgliedstaaten vereinfachen sollen. Es werden ferner neue Kategorien von Visumantragstellern geschaffen, denen diese Verfahrenserleichterungen zugutekämen. Einige Verfahrenserleichterungen gelten für alle Antragsteller, andere wiederum gelten nur für bestimmte Kategorien von Begünstigten, nämlich für "im VIS registrierte Antragsteller", "Antragsteller, die im VIS als regelmäßig Reisende registriert sind" und "enge Verwandte" von Unionsbürgern.

Mit dem Entwurf einer Verordnung über die Einführung eines **Rundreise-Visums** wird eine neue Art von Visum geschaffen, das 'Rundreise-Visum'. Die Verordnung soll eine Rechtslücke schließen, indem eine neue Genehmigung für Personen eingeführt wird, die ein berechtigtes Interesse daran haben oder für die es erforderlich ist, sich länger als 90 Tage im Schengen-Raum aufzuhalten, doch sich nicht lang genug in einem Mitgliedstaat aufhalten, um sich dort niederzulassen. So würde die Verordnung für bestimmte Kategorien von Personen, die ein solches berechtigtes Interesse haben oder für die dieser Aufenthalt erforderlich ist – wie Live-Performance-Künstler, Sportler und deren Mannschaftsmitglieder, die von einem Mitgliedstaat zum anderen reisen –, eine Lösung bieten. Die zulässige Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum würde sich auf maximal ein Jahr belaufen, kann allerdings um ein weiteres Jahr verlängert werden; sie wäre allerdings für die einzelnen Mitgliedstaaten auf 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen begrenzt. Das künftige EU-weite Erfassungssystem für die Ein- und Ausreise (EES) könnte für diesen Vorschlag von Belang sein, da es die Berechnung der zulässigen Aufenthaltsdauer für alle Drittstaatsangehörigen ermöglicht.

Was die Beratungen im Europäischen Parlament anbelangt, so ist Herr López Aguilar (LIBE, S&D) Berichterstatter für den Vorschlag zur Neufassung des Visakodex, während Herr Brice HORTEFEUX (LIBE, EPP) zum Berichterstatter für den Vorschlag zur Einführung eines Rundreise-Visums ernannt wurde. Die Berichtsentwürfe wurden am 14. September im LIBE-Ausschuss vorgestellt. Am 13. Oktober 2015 wird voraussichtlich über die Abänderungen an beiden Vorschlägen abgestimmt.

Was die Beratungen im Rat angeht, so hat die Gruppe "Visa" die erste Lesung des Vorschlags im Juni 2014 aufgenommen. Im Mittelpunkt der Beratungen stand eine Reihe von Erleichterungen, die als besonders problematisch erachtet wurden, und für die angemessene Lösungen gefunden werden müssen. Für den Rat steht das Anliegen im Vordergrund, die richtige Balance zwischen der Förderung des Wirtschaftswachstums durch Tourismus in der Europäischen Union und der Verhinderung von irregulärer Einwanderung und Sicherheitsrisiken zu finden. In diesem Zusammenhang gibt es mehrere offene Fragen, die als heikel eingestuft werden und für die politische Vorgaben der Minister äußerst hilfreich wären, um die Beratungen voranzubringen.

II. Noch offene Fragen

Der Vorsitz ersucht die Minister daher, sich zu folgenden Fragen zu äußern:

1) Pflicht zur Erteilung eines Visums für die mehrfache Einreise (Mehrfachvisum) mit einer Gültigkeitsdauer von drei oder fünf Jahren für Antragsteller, die im VIS als regelmäßig Reisende registriert sind (Artikel 21 Absätze 3 und 4)

Gemäß dem Vorschlag der Kommission erteilen Konsulate Antragstellern, die im VIS als regelmäßig Reisende registriert sind und die zwei vorherige Visa vorschriftsmäßig verwendet haben, ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren. Antragstellern, die im VIS als regelmäßig Reisende registriert sind und die ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren vorschriftsmäßig verwendet haben, wird ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren erteilt, sofern der Antrag nicht später als ein Jahr nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des drei Jahre gültigen Mehrfachvisums eingereicht wird.

Die große Mehrheit der Delegationen stimmt dem Vorschlag insofern nicht zu, als die Konsulate, sofern alle Voraussetzungen erfüllt sind, keine andere Wahl haben, als ein Mehrfachvisum zu erteilen (d. h. es wird ein Mehrfachvisum oder überhaupt kein Visum erteilt) – und dabei über keinerlei Flexibilität in Bezug auf die Gültigkeitsdauer der Mehrfachvisa verfügen –, und zwar selbst dann, wenn der Antragsteller nicht darum ersucht hat. Manche Delegationen haben sich zugunsten der Möglichkeit ausgesprochen, die Gültigkeitsdauer von Mehrfachvisa auf die besonderen Erfordernisse und Bedürfnisse des Antragstellers abzustimmen und ein Visum mit einer kürzeren Gültigkeitsdauer zu erteilen.

Die Kommission wiederum betont, dass ihr Konzept zu einer einheitlichen Praxis führen und ein "Visa-Shopping" verhindern würde. Außerdem ist die Kommission der Ansicht, dass hiermit die Arbeitsbelastung der Konsulate verringert werden könnte, da sie weniger Anträge zu prüfen hätten. Sie verweist zudem darauf, dass hiermit auch dem wirtschaftlichen Ziel des Vorschlags für eine Neufassung gedient wäre, da diese Bona-fide-Reisenden öfter – sei es aus geschäftlichen oder privaten Gründen – in die EU reisen könnten.

Angesichts dieser Überlegungen bittet der Vorsitz die Minister, ihren Standpunkt zu folgenden Fragen mitzuteilen:

– Sollte die Erteilung von Mehrfachvisa für Antragsteller, die im VIS als regelmäßig Reisende registriert sind und die die verlangten Voraussetzungen erfüllen, obligatorisch sein?

– Sollte es den Konsulaten möglich sein, die Gültigkeitsdauer der Mehrfachvisa für einen kürzeren Zeitraum als die von der Kommission vorgeschlagenen drei oder fünf Jahre festzulegen?

2) Streichung des die Reisekrankenversicherung betreffenden jetzigen Artikels 15 des Visakodex

Die Kommission hat in ihrem Vorschlag vorgeschlagen, dass das Erfordernis für den Visumantragsteller, nachzuweisen, dass er im Besitz einer angemessenen und gültigen Reisekrankenversicherung ist, gestrichen wird, weil sie der Ansicht ist, dass der tatsächliche Mehrwert einer solchen Reisekrankenversicherung nie festgestellt worden ist.

Die große Mehrheit der Delegationen hat diese Änderung nachdrücklich abgelehnt und darum gebeten, dass die Bestimmung wieder in den Text aufgenommen wird. Da eine erhebliche Anzahl von Krankenhausrechnungen für die medizinische Versorgung von "Ausländern" Berichten zufolge unbeglichen ist, fordern die Delegationen, dass das derzeitige System verbessert anstatt abgeschafft wird.

Aus diesen Gründen schlägt der Vorsitz vor, den Artikel betreffend die Reisekrankenversicherung wieder in den Text aufzunehmen, und ersucht die Minister, Ideen zu unterbreiten, wie das System verbessert werden kann, um Missbrauch zu verhindern.

Können die Minister diesem Vorschlag zustimmen?

3) Tragweite der Begriffsbestimmung "enge Verwandte" von Unionsbürgern (Artikel 2 Absatz 7)

Die Kommission hat Bestimmungen vorgeschlagen, mit denen Familienbesuche enger Verwandter eines Unionsbürgers erleichtert werden, der in dem Mitgliedstaat wohnt, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder der in einem Drittstaat wohnt und gemeinsam mit seinen Verwandten den Mitgliedstaat besuchen möchte, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in einigen der unlängst geschlossenen Visa-Erleichterungsabkommen diese Möglichkeit bereits vorgesehen ist. Die engen Verwandten von Unionsbürgern zählen zu den neuen Kategorien von Antragstellern, die Anspruch auf eine große Bandbreite von Verfahrenserleichterungen hätten. Der Begriff "enge Verwandte" umfasst Ehepartner, Kinder, Eltern, Personen, die die elterliche Sorge ausüben, Großeltern und Enkelkinder.

Viele Delegationen haben ihre Bedenken oder sogar ihre ablehnende Haltung in Bezug auf die Schaffung dieser neuen Kategorie von Antragstellern zum Ausdruck gebracht, wobei sie als Hauptgrund anführten, dass zu viele Menschen unter diese Begriffsbestimmung fallen und diese somit über die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG¹ hinausgeht. In der Richtlinie sind einerseits die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen auf Freizügigkeit und Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und andererseits das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen auf Daueraufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats festgelegt. In der Richtlinie werden Familienangehörige wie folgt definiert: i) der Ehegatte, ii) der Lebenspartner, mit dem der Unionsbürger eine eingetragene Partnerschaft eingegangen ist, iii) die Verwandten in gerader absteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des Lebenspartners, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen von diesen Unterhalt gewährt wird, und iv) die Verwandten in gerader aufsteigender Linie des Unionsbürgers und des Ehegatten oder des Lebenspartners, denen von diesen Unterhalt gewährt wird. Die im Vorschlag festgelegten Verfahrenserleichterungen für Familienangehörige geben zwar die bereits in der Richtlinie 2004/38/EG enthaltenen Erleichterungen wieder, die für "enge Verwandte" vorgesehenen Erleichterungen sind im Kommissionsvorschlag allerdings weiter gefasst.

Angesichts des Vorstehenden bittet der Vorsitz die Minister, sich zu den folgenden Fragen zu äußern:

Sollte der Vorschlag Verfahrenserleichterungen für "enge Verwandte" von Unionsbürgern umfassen und festlegen? Oder sollte der Geltungsbereich des Vorschlags auf "Familienangehörige" im Sinne der bereits in der Richtlinie 2004/38/EG enthaltenen Begriffsbestimmung begrenzt werden?

4) Visaerteilung an den Außengrenzen im Rahmen einer befristeten Regelung (Artikel 33)

Derzeit dürfen die Mitgliedstaaten nur im Einzelfall je nach den persönlichen Umständen des betreffenden Drittstaatsangehörigen Visa an den Außengrenzen erteilen.

Viele Delegierte sind der Auffassung, dass die Möglichkeit eines Mitgliedstaats, vorübergehend an den Außengrenzen ein Visum für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats auszustellen, das den Inhaber zu einem Aufenthalt von höchstens 15 Tagen berechtigt, nicht nur nachteilige Auswirkungen auf bestehende Infrastrukturen einiger Mitgliedstaaten hat, sondern auch die Sicherheitsrisiken erhöht und die betreffenden Außengrenzen zu Schwachstellen bei der Einreise in den Schengen-Raum macht.

¹ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

In Anbetracht dieser Überlegungen schlägt der Vorsitz vor, diesen Artikel zu streichen.

Können die Minister diesem Vorschlag zustimmen?

5) Geltungsbereich des Vorschlags für das Rundreise-Visum

Die Gruppe "Visa" hat die erste Prüfung des Vorschlags im Januar 2015 aufgenommen. Der Vorschlag bewirkt, dass grundsätzlich jeder Drittstaatsangehörige ein Rundreise-Visum beantragen kann, wenn er den entsprechenden Nachweis darüber erbringen kann, dass er beabsichtigt, sich länger als 90 Tage im Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten aufzuhalten, wobei jeder dieser Aufenthalte im Hoheitsgebiet eines dieser Mitgliedstaaten nicht länger als 90 Tage andauert.

Eine beträchtliche Zahl von Delegationen hat starke Bedenken hinsichtlich des Personenkreises, der für die Erteilung ein Rundreise-Visums in Betracht kommen soll (persönlicher Geltungsbereich des Vorschlags), und der Schwierigkeit einer Kontrolle des Reiseverkehrs aufgrund der Abschaffung der Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums geäußert. Daher wurde vorgeschlagen, den persönlichen Geltungsbereich des Vorschlags auf die besonderen Kategorien von Antragstellern zu begrenzen, die ein berechtigtes Interesse daran haben oder für die es erforderlich ist, länger als 90 Tage innerhalb des Schengen-Raums zu reisen.

Der Vorsitz ersucht somit die Minister, sich zu der folgenden Frage zu äußern:

Wenn der Geltungsbereich des Vorschlags zur Einführung eines Rundreise-Visums begrenzt werden soll, welche Kategorien von Antragstellern sollten dann für die Erteilung des Rundreise-Visums in Betracht kommen?

III. Schlussfolgerung

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat wird ersucht, die vorstehenden Fragen im Hinblick auf die weiteren Beratungen in den Vorbereitungsgremien des Rates zu prüfen.