



Brüssel, den 28. September 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

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

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat/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 Union ¹ (im Folgenden "Visakodex") und den Vorschlag für eine Verordnung über die Einführung eines Rundreise-Visums ² 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** wird dem zunehmenden politischen Interesse an den mit der Visumpolitik verbundenen positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft der Europäischen Union allgemein und den Tourismus im Besonderen Rechnung getragen. 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 jeweiligen Abänderungen an den Vorschlägen abgestimmt.

Was die Beratungen im Rat angeht, so hat die Gruppe "Visa" im Juni 2014 mit der ersten Lesung des Verordnungsentwurfs zur Neufassung des Visakodex und im Oktober 2014 mit der ersten Lesung des Verordnungsentwurfs über Rundreise-Visa begonnen. 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.

Der Ausschuss hat diese Fragen am 24. September 2015 anhand des Dokuments 11858/15 geprüft. Daran anschließend hat der Vorsitz im Hinblick auf weitere Beratungen im Ausschuss der Ständigen Vertreter und im Rat das vorliegende überarbeitete Dokument erstellt.

II. Noch offene Fragen

A. Der allgemeine Ansatz für die Neufassung des Visakodex

Vor der Analyse mehrerer offener Fragen, die als heikel eingestuft werden und für die politische Vorgaben der Minister äußerst hilfreich wären, um die Beratungen voranzubringen, sollte der allgemeine Ansatz für die Neufassung des Visakodex überdacht werden.

Das Hauptziel des Vorschlags für die Neufassung des Visakodex besteht darin, durch die allgemeine Einführung einiger Erleichterungen für legal Reisende, die ein Visum benötigen, die europäische Wirtschaft insgesamt und insbesondere den Tourismus zu fördern. Diese Erleichterungen, zu denen geringere Gebühren für bestimmte Kategorien und einfachere Verfahren gehören, wurden bislang in einer Reihe von Fällen durch den Abschluss von Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und bestimmten Drittländern in Verbindung mit dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit diesen Ländern gewährt. Die Gewährung von Visaerleichterungen seitens der EU wurde vor allem dazu genutzt, um die betreffenden Drittländer für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zu gewinnen. Diese Abkommen beinhalten, dass die andere Partei nicht nur ihre eigenen Staatsangehörigen zurücknehmen, sondern auch Staatsangehörige von Drittländern, die aus dem Hoheitsgebiet dieser Partei in die EU eingereist sind, akzeptieren muss.

In der Europäischen Migrationsagenda hat die Kommission im Zusammenhang mit der Rückkehr darauf hingewiesen, dass sie auch ihr Konzept für Rückübernahmeabkommen revidieren und dabei den wichtigsten Herkunftsländern illegaler Migranten Vorrang einräumen wird.

Der Europäische Rat hat sich in seinen Schlussfolgerungen vom 25. und 26. Juni 2015 auf drei zentrale Dimensionen – Umsiedlung/Neuansiedlung, Rückkehr bzw. Rückführung/Rückübernahme/Wiedereingliederung und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern – konzentriert, die parallel vorangebracht werden müssen. Er stellte fest, dass ausgehend von den Ideen, die die Kommission auf der Ratstagung vom 16. Juni vorgestellt hat ¹, alle Instrumente einzusetzen sind, um die Rückübernahme irregulärer Migranten durch die Herkunfts- und Transitländer zu fördern, dass die Kommission sicherstellen wird, dass die Rückübernahmeverpflichtungen, insbesondere jene im Rahmen des Cotonou-Abkommens, so rasch wie möglich wirksam erfüllt werden und dass laufende Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen beschleunigt und möglichst bald abgeschlossen werden, während gleichzeitig neue Verhandlungen mit weiteren Drittländern eingeleitet werden.

Es könnte angezeigt sein, zu überdenken, ob die Aufnahme von üblicherweise durch Abkommen gewährten Visaerleichterungen in den Visakodex derzeit die beste Vorgehensweise darstellt.

Der Vorsitz regt an, dass der Rat nach einem kohärenten, umfassenden Politikansatz vorgeht, mit dem die aktuellen Bemühungen um die Rückübernahme, die Sicherheit und die Grenzen vollständig berücksichtigt und zugleich eine Förderung der europäischen Wirtschaft und insbesondere des Tourismus durch die Visumpolitik angestrebt wird.

B. Einzelfragen zur Neufassung des Visakodex

Der Vorsitz legt folgende Fragen vor:

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.

¹ Siehe Dok. 10170/15

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.

In Anbetracht dieser Überlegungen schlägt der Vorsitz Folgendes vor:

- *die Ausstellung von Mehrfachvisa für im VIS registrierte regelmäßig Reisende darf nicht obligatorisch werden, und bei der Ausstellung der Mehrfachvisa sollte ein ausreichender Ermessensspielraum erhalten werden, bei dem politische Erwägungen wie Sicherheitsrisiken und die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zum Tragen kämen, und*
- *daher sollten die Konsulate die Gültigkeitsdauer der Mehrfachvisa auf einen kürzeren Zeitraum als die von der Kommission vorgeschlagenen drei oder fünf Jahre festlegen können.*

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.

In Anbetracht dessen schlägt der Vorsitz vor,

- *den Artikel über die Reisekrankenversicherung wieder aufzunehmen und*
- *die Vorbereitungsgremien des Rates zu beauftragen, zu prüfen, wie das derzeitige System verbessert werden kann.*

3) Geltungsbereich 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 entsprechen zwar den bereits in der Richtlinie 2004/38/EG enthaltenen Erleichterungen, die für "enge Verwandte" vorgesehenen Erleichterungen sind im Kommissionsvorschlag allerdings weiter gefasst.

In Anbetracht dessen schlägt der Vorsitz vor,

- den Geltungsbereich der Begriffsbestimmung "enge Verwandte" von Unionsbürgern auf "Familienangehörige" im Sinne der Richtlinie 2004/38/EG zu beschränken.

4) Obligatorische Vertretung von Mitgliedstaaten (Artikel 5 Absatz 2)

Derzeit arbeiten die Mitgliedstaaten zusammen, um zu verhindern, dass ein Antrag nicht geprüft und beschieden werden kann, weil der nach dem Visakodex zuständige Mitgliedstaat in dem Drittstaat, in dem der Antragsteller das Visum beantragt, weder präsent noch vertreten ist. Damit der Antragsteller in diesem Fall nicht in ein Land reisen muss, in dem der zuständige Mitgliedstaat präsent oder vertreten ist, hat die Kommission vorgeschlagen, dass der Antragsteller den Antrag beim Konsulat eines der Bestimmungsmitgliedstaaten der geplanten Reise oder, wenn diese Option nicht anwendbar ist, beim Konsulat des Mitgliedstaats der ersten Einreise und in allen anderen Fällen beim Konsulat eines beliebigen Mitgliedstaats stellen kann, der in dem betreffenden Land präsent ist.

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.

Viele Delegationen hegen Bedenken gegen die Regelung, der zufolge der Antrag bei jedem beliebigen in dem Drittland präsenten Konsulat gestellt werden könnte, was für bestimmte Mitgliedstaaten, die über ein ausgedehntes Netz von Konsulaten verfügen, zu einer ungleichen Belastung hinsichtlich des Personals und der Kosten führen würde. Außerdem betonten die Delegationen, dass die derzeitige Praxis, die auf den vorhandenen Vertretungsvereinbarungen beruht, zufriedenstellend ist. Kompromissshalber schlugen die Delegationen vor, dass im Hinblick auf eine stärkere konsularische Präsenz in den betreffenden Drittländern bilaterale Vereinbarungen geschlossen werden könnten.

Angesichts dessen schlägt der Vorsitz vor, die bestehenden Zuständigkeitsregeln beizubehalten und zusätzlich vorzusehen, dass die Mitgliedstaaten bilaterale Vereinbarungen zur Sicherstellung einer angemessenen konsularischen Präsenz schließen können.

C. Geltungsbereich des Vorschlags für das Rundreise-Visum

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 dauert.

Eine beträchtliche Zahl von Delegationen hat starke Bedenken hinsichtlich des Personenkreises, der für die Erteilung ein Rundreise-Visums in Betracht kommen soll, 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.

Außerdem wird mit dem Vorschlag Artikel 20 Absatz 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) teilweise aufgehoben, wonach ein Mitgliedstaat, der vor dem Inkrafttreten des SDÜ (oder zum Zeitpunkt seines Beitritts zum Übereinkommen von Schengen zu einem späteren Zeitpunkt) mit einem Drittstaat auf der Liste in Anhang II der Visa-Verordnung („Liste der visumbefreiten Länder“) ein bilaterales Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht geschlossen hat, in Anwendung der Bestimmungen dieses bilateralen Abkommens den visumfreien Aufenthalt von Staatsangehörigen des betreffenden Drittstaats in seinem Hoheitsgebiet über drei Monate hinaus verlängern kann. Die Staatsbürger dieser (visumbefreiten) Drittländer können über ihren allgemeinen 90-tägigen Aufenthalt im Schengen-Raum hinaus so lange in den betreffenden Mitgliedstaaten bleiben, wie in den bilateralen Visabefreiungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und diesen Drittländern vorgesehen ist. Infolgedessen können sich ihre Staatsbürger aufgrund der einzelnen zwischen ihrem Land und mehreren Mitgliedstaaten geschlossenen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte praktisch unbefristete Zeit legal im Schengen-Raum aufhalten.

In ihrem Vorschlag hat die Kommission die Auffassung vertreten, dass bilaterale „Verlängerungen von Aufenthaltsgenehmigungen“ mit Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a und c des AEUV unvereinbar sind, da sich die gemeinsame Visumpolitik nicht auf bilaterale Abkommen der Vergangenheit gründen darf. Des Weiteren machte die Kommission geltend, dass die Umsetzung von Artikel 20 Absatz 2 praktische Probleme aufwirft und bei Behörden und Reisenden zu Rechtsunsicherheit führt, insbesondere wenn es darum geht, wann letztere aus dem Schengen-Raum ausreisen müssen. Darüber hinaus erfordert das künftige Einreise-/Ausreisesystem klare Regeln, und aus technischen Gründen kann bei der Überprüfung der zulässigen Aufenthaltsdauer nicht berücksichtigt werden, ob es bilaterale Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht gibt, die weiterhin Anwendung finden. Daher ist im Vorschlag für die Mitgliedstaaten eine Übergangszeit von fünf Jahren vorgesehen, um die Bestimmungen ihrer bilateralen Abkommen, die sich auf die Gesamtlänge der Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen im Schengen-Raum auswirken, „auslaufen“ zu lassen.

Die Delegationen haben sich entschieden dagegen ausgesprochen, die geltenden bilateralen Abkommen zu kündigen, da zum einen von den Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer keinerlei Sicherheitsrisiko oder Gefahr einer illegalen Einreise ausgeht und zum anderen die Bestimmungen über die Visumfreiheit häufig Teil umfassenderer Abkommen sind, deren Neuaushandlung unter diplomatischen Gesichtspunkten schwierig wäre, und zwar erst recht, wenn diese Abkommen auch eine gegenseitige Visumbefreiung vorsehen, die den EU-Bürgern zugutekommt.

Der Vorsitz schlägt vor,

- *den Geltungsbereich des Entwurfs über ein Rundreise-Visum auf bestimmte Kategorien von Antragstellern zu beschränken und*
- *die Vorbereitungsgremien des Rates zu beauftragen, die Frage der unter Artikel 21 Absatz 2 des SDÜ fallenden bilateralen Abkommen zu prüfen und dabei auch das künftige Ein-/Ausreisesystem zu berücksichtigen.*

III. Fazit

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat wird ersucht, als Weichenstellung für die weiteren Beratungen in den Vorbereitungsgremien des Rates

- der Anregung in Abschnitt II.A betreffend den allgemeinen Ansatz für die Neufassung des Visakodex zuzustimmen;
- den Vorschlägen zu den Einzelfragen in Bezug auf die Neufassung des Visakodex in Abschnitt II.B zuzustimmen;
- den Anregungen in Bezug auf das Rundreise-Visum in Abschnitt II.C zuzustimmen.
