

Brüssel, den 23. Mai 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Interinstitutionelles Dossier:
2018/0061 (COD)**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat/Gemischter Ausschuss (EU-Island/Liechtenstein/Norwegen/Schweiz)
Betr.:	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

Einleitung

1. Am 14. März 2018 hat die Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) vorgelegt (Dok. 7173/18).
2. Kurz danach hat der bulgarische Vorsitz mit der Prüfung des Texts in den Vorbereitungsgremien des Rates begonnen. Fünf Sitzungen der Gruppe "Visa" waren fast gänzlich der Erörterung des Vorschlags sowie einer Reihe von Kompromissvorschlägen des Vorsitzes¹ gewidmet, in die die mündlichen und schriftlichen Bemerkungen der Delegationen eingeflossen sind.
3. Auf politischer Ebene fanden im AStV (am 28. März 2018) und im SAEGA (am 16. März 2018) Orientierungsaussprachen statt, um der Gruppe in bestimmten politischen Fragen Vorgaben zu erteilen.

¹ 7981/18, 8475/18 und 8800/18.

4. Bei vielen technischen Aspekten des Vorschlags wie der Höhe der Visumgebühren, einigen Aspekten der Vertretungsvereinbarungen, den Verfahren und Bedingungen für die Visumerteilung, der Bestimmung des für die Antragsprüfung und -bescheidung zuständigen Mitgliedstaats, der Ausstellung von Visa für die mehrfache Einreise und der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern wurden unter dem derzeitigen Vorsitz große Fortschritte erzielt.
5. Eines der Kernelemente des Kommissionsvorschlags, nämlich die Verknüpfung von Visumpolitik und Rückübernahme, ist derzeit noch ungeklärt und bedarf weiterer politischer Vorgaben im Hinblick auf eine einigungsfähige Lösung.
6. Die Kommission schlägt die Einführung eines neuen Mechanismus vor, mit dem strengere Bedingungen für die Bearbeitung von Visumanträgen ausgelöst werden, wenn ein Drittland bei der Rückübernahme irregulärer Migranten nicht genügend kooperiert. Der Vorschlag, diese Verknüpfung im Visakodex zu kodifizieren, geht auf eine Erörterung dieser Frage im Jahr 2015 (im Rahmen der Neufassung des Visakodex) zurück und wurde vom JI-Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 8. Juni 2017 ausdrücklich erwähnt.
7. Derzeit besteht bereits die Möglichkeit, bei mangelnder Kooperation im Bereich der Rückführung in voller Übereinstimmung mit dem Visakodex spezielle visumpolitische Maßnahmen zu treffen, und zwar auf der Grundlage der sogenannten 'toolbox', die im Mai 2017 von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten und den Vertretern der Regierungen der assoziierten Staaten gebilligt wurde (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Der erste Testfall für die Einleitung dieses Verfahrens, Bangladesch (bei dem sich Visummaßnahmen letztlich als unnötig erwiesen), hat die positive präventive Wirkung des Mechanismus unter Beweis gestellt.
8. Auf der Tagung des AStV vom 28. März 2018 haben die Delegationen allgemein den Grundsatz befürwortet, die Verknüpfung in einem Rechtsakt (d. h. dem Visakodex) zu kodifizieren, da auf diese Weise Rechtssicherheit und Transparenz gewährleistet werden können. Zugleich äußerten viele Delegationen folgende Bedenken zu zwei Aspekten des Kommissionsvorschlags: 1) die Indikatoren für die Bewertung der Kooperationsbereitschaft von Drittländern bei der Rückübernahme sind unzureichend ausgearbeitet und 2) das Beschlussfassungsverfahren spiegelt nicht angemessen wider, dass es sich bei dem Beschluss, die Visumpolitik als zur Einflussnahme einzusetzen, um einen politischen Beschluss handelt.

9. Bei der Prüfung des Vorschlags auf Fachebene legten die französische und die deutsche Delegation einen Beitrag (8526/1/18 REV 1) vor, in dem ein anderer Ansatz (nämlich die Hinzufügung positiver Anreize) vorgeschlagen wurde, und zwar sowohl für die Art und Weise, wie die Visumpolitik für bessere Ergebnisse bei der Rückkehr/Rückführung irregulärer Migranten eingesetzt werden kann, als auch für das Funktionieren des neuen, in den Visakodex aufzunehmenden Mechanismus.
10. Der Grundsatz der Kodifizierung ist unumstritten, vier Elemente müssen jedoch noch weiter erörtert werden, um einen annehmbaren Kompromiss für diese Kernbestimmung des Vorschlags zu finden: 1) der Ansatz (entweder nur negative Anreize oder eine Kombination positiver und negativer Anreize), 2) die Indikatoren für die Bewertung der Kooperationsbereitschaft eines Drittlands, 3) der Auslösemechanismus und 4) der Beschlussfassungsprozess.

Der Ansatz

11. Während im Kommissionsvorschlag eine 'negative' Einflussnahme vorgesehen ist, bei der für Staatsangehörige der Drittländer, die bei der Rückübernahme nicht in zufriedenstellendem Maße kooperieren, strengere Bedingungen für die Bearbeitung von Visumanträgen gelten würden, geben Frankreich und Deutschland der Kombination positiver und negativer Anreize den Vorzug, bei der Staatsangehörigen kooperativer Drittländer weitere Visaanreize gewährt würden, während Staatsangehörigen unkooperativer Drittländer einige der im Visakodex enthaltenen Erleichterungen nicht in Anspruch nehmen könnten und bei der Bearbeitung der Visumanträge strengere Bedingungen auf sie angewandt würden. Der französisch-deutsche Vorschlag beruht im Wesentlichen darauf, dass die Visumpolitik nicht nur als Mittel zur Bestrafung bei mangelnder Kooperation, sondern auch auf positive Weise genutzt werden sollte, um Drittländer zu einer besseren Mitarbeit bei der Rückkehr/Rückführung anzu-spornen.

12. Bei den Beratungen in der Gruppe "Visa" (8. Mai 2018) und im SAEGA (16. Mai 2018) erkannten einige Delegationen an, dass ein kombinierter Ansatz einen gewissen Mehrwert besitzt und in der Tat das von der Visumpolitik gebotene Instrumentarium bereichern könnte, sofern das richtige Verhältnis zwischen positiven und negativen Anreizen hergestellt wird. Allerdings führte eine Reihe von Delegationen einige Bedenken an, hob hervor, dass die im Visakodex enthaltenen Erleichterungen bereits positive Anreize bieten, und wies auf folgende Punkte hin: Der Mehrwert der Visaerleichterungsabkommen (die oftmals 'als Gegenleistung' zu Rückübernahmeabkommen unterzeichnet werden) könnte zunichte gemacht werden; es wäre diskriminierend gegenüber Drittländern, bei denen es kaum Rückübernahmeprobleme gibt oder die sich stets sehr kooperativ gezeigt haben und keinerlei Erleichterungen erhalten würden, da keine Verbesserung bei der Kooperation festzustellen wäre; einmal gewährte 'Belohnungen' ließen sich nur schwer zurücknehmen; die operative Handhabung verschiedener Listen wäre kompliziert; den Mitgliedstaaten und ihren Konsulaten würde zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen, und eine eventuelle Senkung der Visumgebühren für viele Drittstaaten würde sich auch finanziell für die Mitgliedstaaten bemerkbar machen.

Somit werden der AStV/Rat gebeten, anzugeben, welchem Ansatz sie den Vorzug geben:

- *dem von der Kommission vorgeschlagenen Ansatz mit negativen Anreizen oder*
- *der von Frankreich und Deutschland vorgeschlagenen Kombination positiver und negativer Anreize.*

Die Indikatoren (Artikel 25a Absatz 2)

13. Der Kommissionsvorschlag enthält drei Indikatoren, auf deren Grundlage die Kooperationsbereitschaft eines Drittlandes bewertet werden sollte:
- a) die Anzahl der Rückkehrentscheidungen;
 - b) die Anzahl der tatsächlichen Fälle von Rückkehr/Rückführungen als Prozentsatz der Rückkehrentscheidungen, die gegen Bürger des betreffenden Drittstaats ergangen sind;
 - c) Zahl der von dem Drittstaat akzeptierten Rückübernahmeersuchen als Prozentsatz der Zahl der insgesamt an den betreffenden Staat gerichteten Rückübernahmeersuchen.

Nach Ansicht der Kommission sollten die Indikatoren so objektiv wie möglich sein und Bereiche betreffen, für die ausreichende Informationen vorliegen.

14. In ihrer Sitzung vom 26. April 2018 hat die Gruppe "Integration, Migration und Rückführung" (Rückführung), zu der Visaexperten eingeladen waren, die Frage geprüft. Nach Ansicht mehrerer Delegationen sollten weitere Indikatoren aufgenommen werden, insbesondere hinsichtlich der praktischen Mitarbeit der Drittländer bei der Rückführung und Rückübernahme. Auf dieser Grundlage hat der Vorsitz der Gruppe "Visa" am 7. und 8. Mai 2018 einen möglichen Kompromiss (WK 5343/2018) unterbreitet. In diesem Kompromissvorschlag wird ein vierter Indikator mit einer Reihe von (nicht erschöpfenden) Elementen hinzugefügt:
- d) der Umfang der praktischen Mitarbeit bei der Rückführung in den verschiedenen Phasen des Rückführungsverfahrens, wie beispielsweise:
- i. die Unterstützung bei der Identifizierung illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhältiger Personen und die zügige Ausstellung von Reisedokumenten;
 - ii. die Akzeptierung des EU-Reisedokuments;
 - iii. die Akzeptierung von Charterflügen;
 - iv. die Akzeptierung gemeinsamer Rückführungsmaßnahmen.
15. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Indikatoren Rückführungen betreffen, da auf EU-Ebene nur Daten über diese Kategorie vorliegen. Es lässt sich schwer beurteilen, welche Art der Mitarbeit von einem Drittland bei einer freiwilligen Rückkehr erwartet wird.
16. Der Kompromissvorschlag des Vorsitzes fand in der oben genannten Sitzung der Gruppe "Visa" viel Unterstützung, zumal er sich eng an die Liste der Indikatoren anlehnt, die bereits in der sogenannten 'AStV-toolbox' enthalten sind.

In Anbetracht dessen werden der AStV/Rat ersucht, zu bestätigen, ob der Kompromissvorschlag des Vorsitzes (WK 5343/2018) annehmbar ist.

Der Auslösemechanismus (Artikel 25a Absätze 2, 3 und 4)

17. Der Auslösemechanismus, der zur Anwendung visumpolitischer Maßnahmen führt, ist ein wichtiger Bestandteil des Vorschlags. Nach Ansicht des Vorsitzes sollte er zugleich 1) bei einer plötzlichen Verschlechterung (oder Verbesserung, je nachdem, wie die erste Frage dieses Vermerks beantwortet wird) der Kooperation eine rasche Reaktion ermöglichen, 2) funktionieren, d. h. die tatsächliche Anwendung des Mechanismus ohne unerwünschte Blockaden ermöglichen und zugleich 3) zum Ausdruck bringen, dass es hierbei um eine (heikle) politische Entscheidung handelt, die ohne jeglichen Automatismus zu treffen ist.
18. Im Kommissionsvorschlag kann eine eventuelle Entscheidung der Kommission über die mangelnde Kooperation eines bestimmten Drittlands sowie die Annahme visapolitischer Maßnahmen (Absatz 5) von zwei Faktoren ausgelöst werden: der (regelmäßigen) Bewertung der Kooperationsbereitschaft dieses Landes durch die Kommission (Absatz 2) oder der Mitteilung eines Mitgliedstaats (Absatz 3), die die Kommission innerhalb eines Monats prüfen muss (Absatz 4). Selbstverständlich steht es in diesem Rahmen der Kommission frei, entsprechend ihrer eigenen Beurteilung der Mitteilung des Mitgliedstaats/der Mitgliedstaaten und ihrer regelmäßigen Bewertung der Kooperation der Drittländer bei der Rückübernahme anhand der einschlägigen Indikatoren im Rahmen des Ausschussverfahrens einen Durchführungsrechtsakt vorzuschlagen oder davon abzusehen.
19. In dem französisch-deutschen Beitrag wird - weitgehend in Anlehnung an den sogenannten 'Aussetzungsmechanismus'² - ein stärker ausgefeilter Auslösemechanismus vorgeschlagen, bei dem die Mitgliedstaaten eine größere Rolle spielen, indem nämlich die Mitgliedstaaten der Kommission politische Vorgaben dafür erteilen, ob es angebracht ist, visumpolitische Maßnahmen zu treffen und wie diese konzipiert sein sollten. Hierbei wird zusätzlich zu den zwei Auslösemöglichkeiten (der von der Kommission selbst vorgenommenen Bewertung oder der Mitteilung eines Mitgliedstaats) eine dritte vorgeschlagen: Wenn eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten ein Jahr lang der Kommission ein Problem (oder eine wesentliche Verbesserung) meldet, wäre die Kommission verpflichtet, innerhalb von drei Monaten einen Durchführungsrechtsakt zu erlassen und dabei der Beratungen auf hoher Ebene im Rat Rechnung zu tragen.

² Verordnung (EG) Nr. 2017/371 des Rates vom 1. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Überarbeitung des Aussetzungsmechanismus) (ABl. L 61 vom 8. März 2017, S. 1).

20. Die Schwelle einer einfachen Mehrheit von Mitgliedstaaten für die Auslösung dieses Mechanismus - dieselbe wie für den Aussetzungsmechanismus gemäß der Verordnung (EG) 539/2001 - stellt eine ausreichende 'kritische Masse' dar, um die Kommission zur Einleitung des Verfahrens zu verpflichten, wenn berücksichtigt wird, dass für die Annahme etwaiger, in der folgenden Phase zu beschließender Maßnahmen dann die klassischen Abstimmungsregeln gelten.

In Anbetracht dieser beiden Optionen werden der AStV/Rat ersucht, anzugeben, ob sie befürworten, dass der von der Kommission vorgeschlagene Auslösemechanismus durch den französisch-deutschen Vorschlag ergänzt wird, dem zufolge eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten die Kommission verpflichten kann, den Durchführungsrechtsakt anzunehmen.

Der Beschlussfassungsprozess (Artikel 25a Absatz 5)

21. Sowohl im Kommissionsvorschlag als auch im französisch-deutschen Papier werden jegliche Maßnahmen, die auf Staatsangehörige (oder Kategorien von Staatsangehörigen) eines Drittlands abzielen, mit einem Durchführungsrechtsakt der Kommission angenommen (wobei die Mitgliedstaaten jedoch im französisch-deutschen Papier eine größere Rolle spielen, wenn eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten mit einer ersten Erörterung auf Ratsebene, die die Kommission bei der Unterbreitung des Durchführungsrechtsakt berücksichtigen sollte, eine entsprechende Meldung vornimmt). In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass in dem der Gruppe "Visa" vorgelegten überarbeiteten Text (8800/18) in Artikel 52 Absatz 2 des Visakodex eine Klausel über die Nichtabgabe einer Stellungnahme aufgenommen wurde, sodass die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht annehmen kann, wenn im Visa-Ausschuss keine qualifizierte Mehrheit zustande kommt.
22. Allerdings wurde sowohl im französisch-deutschen Papier als auch in den Beratungen der Gruppe "Visa" vom 18. Mai 2018 die Möglichkeit eines Durchführungsrechtsakts des Rates gemäß Artikel 291 Absatz 2 AEUV aufgegriffen, die in einem Papier des Vorsitzes (Dok. 9139/18) näher erläutert wurde.

In Anbetracht der Brisanz dieser Frage in den bevorstehenden interinstitutionellen Verhandlungen über dieses Dossier und der Lösungen, die durch ähnliche Mechanismen in anderen Rechtsakten geboten werden, werden der AStV/Rat somit gebeten, zu bestätigen, welcher Option sie den Vorzug geben:

- *einem Durchführungsrechtsakt des Rates oder*
- *einem Durchführungsrechtsakt der Kommission.*

Fazit

23. Der AStV/Rat werden gebeten, die obigen Fragen zu beantworten und politische Vorgaben für die weiteren Arbeiten zu erteilen, damit ein Verhandlungsmandat für den Vorschlag über den Visakodex angenommen werden kann.
-