

Brüssel, den 29. Mai 2018
(OR. en)

9484/18

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

**VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Rat / Gemischter Ausschuss auf Ministerebene
Nr. Vordok.:	9043/18
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 Vorbereitungsgruppen 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 politisch heiklen 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. 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 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 (Dok. 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, und auf der Tagung des AStV vom 29. Mai 2018 wurden zu den Indikatoren für die Bewertung der Kooperationsbereitschaft eines Drittlands und zum Auslösemechanismus klare Lösungen gefunden; doch zwei Elemente müssen 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) und 2) 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 Staatsangehörige 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.

Daher wird der Rat gebeten, anzugeben, welchem Ansatz er den Vorzug gibt:

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

Der Beschlussfassungsprozess (Artikel 25a Absatz 5)

13. Sowohl im Kommissionsvorschlag als auch im französisch-deutschen Papier werden Maßnahmen, die auf Staatsangehörige (oder Kategorien von Staatsangehörigen) eines Drittlands abzielen, mit einem Durchführungsrechtsakt der Kommission angenommen. Auf der Tagung des AStV vom 29. Mai 2018 wurde deutlich, dass sehr breite Unterstützung für die französisch-deutsche Idee vorhanden war, wonach zusätzlich zu dem von der Kommission vorgeschlagenen auslösenden Faktor noch ein weiterer aufgenommen werden sollte: Wenn der Kommission während eines Zeitraums von einem Jahr von einer einfachen Mehrheit der Mitgliedstaaten ein anhaltendes Problem gemeldet wird, wäre die Kommission verpflichtet, innerhalb von drei Monaten einen Durchführungsrechtsakt zu erlassen. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass in dem der Gruppe "Visa" vorgelegten überarbeiteten Text (Dok. 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.

14. 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, wird der Rat daher gebeten, zu bestätigen, welcher Option er den Vorzug gibt:

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

Fazit

15. Der Rat wird 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.
-