KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 7.7.2004
KOM(2004) 437 endgültig

2004/0141 (CNS)

C6-0097/04

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus

(Vorlage der Kommission)

BEGRÜNDUNG

In Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 ist ein Gegenseitigkeitsmechanismus festgeschrieben, der zur Anwendung gelangen soll, wenn ein Drittland, das in der Liste in Anhang II der Verordnung aufgeführt ist (Positivliste) für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats die Visumpflicht einführt. So ist vorgesehen, dass der Mitgliedstaat, der "Opfer" dieser Maßnahme ist, ein Verfahren in Gang setzt, das in mehreren Etappen zu einer gemeinsamen Reaktion aller Mitgliedstaaten führt: Zunächst teilt er diese Maßnahmen mit, dann führen die Mitgliedstaaten vorläufig die Visumpflicht für die Staatsangehörigen des betreffenden Drittstaates ein, sofern der Rat keinen anders lautenden Beschluss fasst; diese vorläufige Einführung der Visumpflicht wird dann im Amtsblatt veröffentlicht; schließlich prüft die Kommission jeden Vorschlag des Rates oder eines Mitgliedstaats, der darauf abzielt, dass der betreffende Drittstaat aus der Positivliste gestrichen und die Liste des Anhangs 1 aufgenommen wird.

Dieser im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vom 26.1.2000 nicht vorgesehener Mechanismus ist das Ergebnis der Beratungen im Rat. Weil die Mitgliedstaaten diesem Grundsatz der Gegenseitigkeit eine operative Dimension verleihen wollten, hat die Kommission in ihrem geänderten Vorschlag vom 21.9.2000 in Artikel 1 einen vierten Absatz eingefügt. Der Rat hat den Wortlaut ihres Vorschlags, der den Vorschlägen der Delegationen im Rat entsprach, nahezu unverändert in die vom ihm verabschiedete Verordnung übernommen (Verordnung (EG) Nr. 539/2001).

Seit dem Inkrafttreten dieser Verordnung vor drei Jahren ist der Gegenseitigkeitsmechanismus nie angewandt worden. Die Gründe hierfür müssen unter Hinzuziehung eines Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen über die Gegenseitigkeit im Visumbereich untersucht[1] werden; die Rechtsvorschriften müssen entsprechend angepasst werden.

Zunächst ist festzustellen, dass einige Drittstaaten der Positivliste für Staatsangehörige bestimmter Mitgliedstaaten (oder assoziierter Staaten) die Visumpflicht vorsehen: USA/Griechenland; Brunei/Österreich, Finnland, Griechenland, Portugal, Island; Venezuela/Finnland; Guatemala/Island). Die betreffenden Staaten haben jedoch den Gegenseitigkeitsmechanismus nicht in Gang gesetzt. Nur sie indessen sind befugt, dies zu tun, und die Entscheidung ist in ihr Ermessen gestellt.

Die Haltung dieser Mitgliedstaaten ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass der Mechanismus zu starr ist. Die zweite Phase (vorläufige Einführung der Visumpflicht gegenüber den Staatsangehörigen des betreffenden Drittstaats) erfolgt quasi automatisch und hält deshalb die Mitgliedstaaten davon ab, den Mechanismus in Gang zu setzen, weil sie eine Krise der Beziehungen zu diesem Staat oder eine innenpolitische Krise vermeiden wollen. Das einzige Hindernis in dieser Phase des Verfahrens ist ein anders lautender und mit qualifizierter Mehrheit gefasster Beschluss des Rates. Dieser wiederum müsste notwendigerweise als Ausdruck der Weigerung der Mitgliedstaaten verstanden werden, sich mit dem betreffenden Mitgliedstaat solidarisch zu verhalten.

Dieser Mechanismus weist also Mängel auf, die in der erweiterten Union noch deutlicher zutage treten werden. Auf den in Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001

---

[1] Dokument JAI-B-1(2004)1372 vom 18.2.2004.

vorgesehenen Fall kann sich seit dem 1.5.2004 jeder neue Mitgliedstaat in Bezug auf Drittstaaten berufen, die für seine Staatsangehörigen die Visumpflicht aufrechterhalten. Alle neuen Mitgliedstaaten sind rechtlich befugt, den Gegenseitigkeitsmechanismus gegenüber mehreren Drittstaaten in Gang zu setzen. Die seit 2001 festgestellten Mängel und Risiken dieses Mechanismus werden in der erweiterten Union also noch krasser zutage treten, so dass seine Überprüfung dringend geboten ist.

Ziel dieser Überprüfung ist es allerdings nicht, das in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 niedergelegte Gegenseitigkeitsprinzip zu untergraben und den für die gemeinsame Visumpolitik kennzeichnenden Solidaritätsgedanken anzutasten. Die Gegenseitigkeit ist und bleibt ein fundamentaler Grundsatz der Visumpolitik und ein (im 5. Erwägungsgrund genanntes) wichtiges Kriterium bei der Festlegung oder Änderung der Drittstaaten-Listen im Anhang zur Verordnung. Dieser Vorschlag zielt im Wesentlichen darauf ab, einen realistischeren und flexibleren Mechanismus einzuführen, der auch wirklich zum Einsatz kommt. Der derzeitige Mechanismus verkennt die politische Dimension der Gegenseitigkeit und ist zu maximalistisch sowie politisch mit zu großen Risiken verbunden, als dass er nützlich wäre. Sein Ansatz sind blinde Gegenmaßnahmen ohne Rücksicht auf diplomatische Erwägungen. Eigentlich aber hat keines der Kriterien für die Erstellung der Negativ- oder Positivliste einen absoluten Wert. Die Listenaufstellung erfolgt nämlich "durch eine fallweise gewichtete Bewertung mehrerer Kriterien, die insbesondere die illegale Einwanderung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die Außenbeziehungen der Union zu den Drittländern betreffen; dabei sind auch die regionale Kohärenz und das Gegenseitigkeitsprinzip zu beachten."

Ein weitere Änderung zielt auf die Behebung eines grundsätzlichen Problems des derzeitigen Mechanismus hin, das darin besteht, dass das Verfahren nur von dem Mitgliedstaat in Gang gesetzt werden kann, der von der Einführung der Visumpflicht durch einen Drittstaat betroffen ist. Eine Situation, in der das Gegenseitigkeitsprinzip nicht zur Anwendung gelangt, muss in der gemeinsamen Visumpolitik ernst genommen werden; die Suche nach einer angemessenen Lösung auf Gemeinschaftsebene darf nicht von der Entscheidung eines einzigen Mitgliedstaats abhängen. Maßgeblich für die gemeinsame Visumpolitik muss der Grundsatz der Gegenseitigkeit sein, der wiederum auf dem Prinzip der Solidarität aller Mitgliedstaaten gegenüber Maßnahmen, die einen Mitgliedstaat belasten, beruht. Um diese Solidarität zu gewährleisten und die Interessen der Gemeinschaft zu wahren, muss unbedingt ein Mechanismus vorgesehen werden, der für die Kommission ein effektives und wirksames Verhandlungsinstrument darstellt und sich schlüssig in das außenpolitische Konzept der Union einfügt.

ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ARTIKELN

Artikel 1

Bemerkungen zum vorgeschlagenen Wortlaut von Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001.

Das Wort "Einführung" macht deutlich, dass es sich um die neue Situation handelt, die sich aus der Entscheidung eines in Anhang II genannten Drittstaates ergibt, Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, für die zuvor Visumfreiheit galt, der Visumpflicht zu unterwerfen. In Artikel 2 ist festgeschrieben, dass der Mechanismus auch für derartige Situationen gilt, die bereits vor Inkrafttreten der Verordnung bestanden und danach aufrechterhalten bleiben.

- Buchstabe a:

Die Unterrichtung über eine Situation von Nichtgegenseitigkeit soll automatisch und auf transparente Art und Weise erfolgen. Der betreffende Mitgliedstaat ist nunmehr zur Meldung verpflichtet.

- Buchstabe b:

Die Dimension "Gegenmaßnahme", die im derzeitigen Mechanismus überbetont ist, muss zur "normalen" Reaktion umgewandelt werden, von der der Rat abweichen kann.

Damit eine angemessene Antwort auf die Situation von Nichtgegenseitigkeit gefunden werden kann, muss die Kommission bei dem Drittland eine Demarche unternehmen, damit es für die Staatsgehörigen des betreffenden Mitgliedstaats wieder die Visumfreiheit einführt. Diese Aufgabe der Kommission ergibt sich aus der ausschließlichen Befugnis der Gemeinschaft, im Bereich der Visumpflicht/Visumbefreiung nach außen hin zu handeln. Die Kommission muss dem Rat je nach Dringlichkeit möglichst rasch über ihre Schlussfolgerungen berichten, wobei die Frist so realistisch bemessen sein sollte, dass sie über genügend Zeit verfügt, um die Situation bewerten und die Demarchen im Hinblick auf die Wiederherstellung der Visumfreiheit einleiten zu können.

- Buchstabe c:

Mit dem vorgeschlagenen Wortlaut orientiert sich der Gegenseitigkeitsmechanismus an den üblichen Beschlussfassungsverfahren in diesem Bereich. So kann die Kommission ihrem Bericht an den Rat einen Vorschlag für die vorläufige Wiedereinführung der Visumpflicht für das betreffende Drittland hinzufügen. Diese vorläufige Regelung, die auf jeden Fall ausläuft, sobald der Drittstaat seine Maßnahme aufhebt, kann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Die Frist für die Beschlussfassung im Rat ist knapp bemessen, um die Effizienz dieser Maßnahme zu gewährleisten, mit der erforderlichenfalls rasch auf das Handeln des betreffenden Drittlands reagiert werden soll, die lediglich eine Schutzmaßnahme darstellt und nur vorübergehend Anwendung finden soll.

- Buchstabe d:

Die Kommission muss auch dann die vorläufige Maßnahme vorschlagen können, wenn sie dem Rat zuvor keinen Bericht unterbreitet hat. Dringende Umstände können einen entsprechenden Vorschlag erfordern. In der Begründung wird die Kommission selbstverständlich erläutern, warum sie die vorläufige Maßnahme vorschlägt, obwohl sie zuvor keinen Bericht vorgelegt hat. Die dringlichen Umstände, die das Vorgehen der Kommission rechtfertigen, haben zur Folge, dass auch der Rat seine Entscheidung innerhalb einer kurzen Frist treffen muss.

- Buchstabe e:

Die Wiedereinführung der Visumpflicht gemäß den Buchstaben c und d ist, anders als die Streichung aus der Positivliste und die Aufnahme in die Negativliste gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001, eine gezielte vorläufige Maßnahme. Um dieser Reaktion auf das Vorgehen des Drittlandes Effizienz zu verleihen, muss festgeschrieben werden, dass die vorläufige Maßnahme einem "Transfer" von der Positiv- in die Negativliste nicht entgegen steht. Außerdem muss festgeschrieben werden, dass das Ausbleiben einer Reaktion auf die

vorläufige Maßnahme zur Folge hat, dass die Kommission kurzfristig einen Vorschlag zur Aufnahme dieses Drittlands in Anhang I unterbreitet.

- Buchstabe f:

Dieser Punkt betrifft die Verfahren, die zur Anwendung gelangen, wenn das Drittland die Visumpflicht aufhebt. Die Bestimmungen sind den Buchstaben e und f des derzeitigen Mechanismus entnommen. Allerdings fällt die Aufhebung der vorläufig wieder eingeführten Visumpflicht genau zusammen mit dem Inkrafttreten der Aufhebung der Visumpflicht durch das Drittland.

Artikel 2

In Artikel 2 wird festgeschrieben, dass der Mechanismus auch in den Fällen von Nichtgegenseitigkeit Anwendung findet, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung bestehen, d.h. die Mitgliedstaaten müssen die Kommission und den Rat unterrichten, wenn ein Drittstaat des Anhangs II die Visumpflicht für ihre Staatsangehörigen aufrechterhält. Wie bei der Einführung der Visumpflicht muss auch hier eine genaue Mitteilungsfrist festgeschrieben werden. Die einzelnen Modalitäten des Mechanismus gelten sowohl für die Aufrechterhaltung als auch für die Einführung der Visumpflicht.

Der Fall der Aufrechterhaltung der Visumpflicht wird nicht in Artikel 1 geregelt, da es sich um eine spezifische Situation handelt, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung auftreten wird. Es handelt sich hier um eine Maßnahme, die nur beim Übergang vom derzeitigen Mechanismus (der Mitgliedstaat kann das Verfahren in Gang setzen) zum neuen Mechanismus (der Mitgliedstaat muss das Verfahren in Gang setzen) Anwendung findet. Die Reaktion auf die Aufrechterhaltung der Visumpflicht muss also nicht in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 geregelt werden, da diese nur auf die Einführung der Visumpflicht durch einen Drittstaat abstellt.

2004/0141 (CNS)

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 in Bezug auf den Gegenseitigkeitsmechanismus

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffer i,

auf Vorschlag der Kommission[2],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[3],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Der Mechanismus gemäß Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 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[4], hat sich als ungeeignet herausgestellt, um Situationen zu begegnen, in denen das Gegenseitigkeitsprinzip nicht umgesetzt wird, d.h. in denen ein in Anhang II dieser Verordnung aufgeführtes Drittland, also ein Drittland, dessen Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind, für Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten die Visumpflicht aufrecht erhält oder einführt. Die Solidarität mit den betroffenen Mitgliedstaaten gebietet es, den Mechanismus effizienter zu gestalten.

(2) Der betreffende Mitgliedstaat/ die betreffenden Mitgliedstaaten müssen diese sehr ernst zu nehmende Nichtgegenseitigkeitssituation mitteilen. Um zu erreichen, dass das betreffende Drittland die Visumfreiheit für die Staatsangehörigen der betreffenden Mitgliedstaaten wieder einführt, muss ein Mechanismus mit mehreren Handlungsebenen und einer variablen Handlungsintensität vorgesehen werden, der rasch in Gang gesetzt werden kann. Außerdem empfiehlt es sich, dass die Kommission umgehend Demarchen bei dem betreffenden Drittland unternimmt, dem Rat berichtet und diesem jederzeit einen vorübergehenden Beschluss zur Wiederherstellung der Visumpflicht für die Staatsangehörigen dieses Drittlands vorschlagen kann. Ein derartiger vorläufiger Beschluss darf kein Hindernis für die Aufnahme dieses Drittlands in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 sein. Schließlich ist eine zeitliche Verknüpfung zwischen dem Inkrafttreten der vorläufigen Maßnahme und

---

2 ABl. C […] vom […], S. […].
3 ABl. C […] vom […], S. […].
4 ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1.

dem Vorschlag zur Streichung des Drittlandes aus Anhang II und seiner Aufnahme in Anhang I vorzusehen.

(3) Es empfiehlt sich vorzusehen, dass die Einführung oder Wiedereinführung der Visumfreiheit für Staatsangehörige eines oder mehrerer Mitgliedstaaten automatisch bewirkt, dass die vom Rat vorläufig wieder eingeführte Visumpflicht aufgehoben wird.

(4) Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 ist entsprechend zu ändern.

(5) Es empfiehlt sich eine Übergangsregelung für den Fall vorzusehen, dass ein Mitgliedstaat bei Inkrafttreten dieser Verordnung einer Visumpflicht seitens eines Drittstaats des Anhangs II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 unterliegt. Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die unter Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu diesem Übereinkommen fällt.

(6) Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 gilt nicht für das Vereinigte Königreich und Irland. Diese beiden Mitgliedstaaten nehmen daher nicht an der Annahme dieser Verordnung teil, die weder für sie verbindlich ist noch auf sie Anwendung findet.

(7) Diese Verordnung ist ein auf dem Schengen-Besitzstand aufbauender oder anderweitig damit zusammenhängender Rechtsakt im Sinne von Artikel3 Absatz1 der Beitrittsakte

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 erhält folgende Fassung:

«4. Die Einführung der Visumpflicht für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats durch ein Drittland, das in der Liste in Anhang II aufgeführt ist, bewirkt die Anwendung folgender Bestimmungen:

a) Der betreffende Mitgliedstaat teilt der Kommission die Einführung der Visumpflicht binnen 10 Tagen nach ihrer Ankündigung oder ihrer Anwendung schriftlich mit. Diese Mitteilung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union*, Reihe C, veröffentlicht.

b) Die Kommission unternimmt unverzüglich Demarchen bei den Behörden des betreffenden Drittlandes mit Blick auf die Wiedereinführung der Visumfreiheit und berichtet dem Rat binnen sechs Monaten nach Veröffentlichung der Mitteilung.

c) Die Kommission kann auf der Grundlage der Schlussfolgerungen ihres Berichts einen Vorschlag für eine vorläufige Maßnahme zur vorübergehenden Wiedereinführung der Visumpflicht für Staatsangehörige des betreffenden Drittlands unterbreiten. Der Rat befindet binnen drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit über diesen Vorschlag.

d) Die Kommission kann, wenn sie es für gerechtfertigt hält, einen Vorschlag gemäß Buchstabe c auch dann vorlegen, wenn sie zuvor keinen Bericht vorgelegt hat. Auf diesen Vorschlag findet das Verfahren gemäß Buchstabe c findet Anwendung.

e) Unbeschadet von Buchstabe c und d kann die Kommission einen Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung unterbreiten, der darauf abzielt, dass das betreffende Drittland aus Anhang II gestrichen und in Anhang I aufgenommen wird. Wurde eine vorläufige Maßnahme gemäß Buchstabe c und d beschlossen, unterbreitet die Kommission den Vorschlag zur Änderung der Verordnung binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten der vorläufigen Maßnahme.

f) Hebt das Drittland die Visumpflicht auf, teilt der betreffende Mitgliedstaat dem Rat und der Kommission diese Aufhebung mit. Diese Mitteilung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union,* Reihe C, veröffentlicht. Wurde gemäß Buchstabe c die vorläufige Wiedereinführung der Visumpflicht beschlossen, läuft die vorläufige Regelung automatisch an dem Tag aus, an dem die Aufhebung der Visumpflicht durch den betreffenden Drittstaat in Kraft tritt.

Artikel 2

Die Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörige zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung der von einem Drittland in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 beschlossenen Visumpflicht unterliegen, teilen dies der Kommission binnen zehn Tagen nach Inkrafttreten dieser Verordnung mit. Diese Mitteilung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union*, Reihe C, veröffentlicht.

Artikel 1 Absatz 4 Buchstaben b bis f der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 in der durch diese Verordnung geänderten Fassung gelangt zur Anwendung.

Artikel 3

Diese Verordnung tritt 20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates
Der Präsident
[...]