



Brüssel, den 14.10.2016  
COM(2016) 655 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen  
Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS), die Verwendung  
von Fingerabdrücken an den Außengrenzen und die Verwendung biometrischer Daten  
im Visumantragsverfahren / REFIT-Evaluierung**

{SWD(2016) 327 final}  
{SWD(2016) 328 final}

# BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS), die Verwendung von Fingerabdrücken an den Außengrenzen und die Verwendung biometrischer Daten im Visumantragsverfahren / REFIT-Evaluierung

### 1. EINLEITUNG

#### 1.1. Das VIS und seine Rolle bei der Erleichterung des Datenaustauschs zwischen Mitgliedstaaten

Beim schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts muss die Europäische Union den freien Personenverkehr und ein hohes Maß an Sicherheit garantieren. Vor diesem Hintergrund wurde der Entwicklung und Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten<sup>1</sup> Vorrang eingeräumt.

Zur Einrichtung des VIS wurde ein umfassender Rechtsrahmen verabschiedet:

- Mit der **Entscheidung 2004/512/EG des Rates** vom 8. Juni 2004 wurde das VIS als System für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet.
- In der **Verordnung (EG) Nr. 767/2008** vom 9. Juli 2008 wurden der Zweck, die Funktionen und die Zuständigkeiten des VIS sowie die Bedingungen und Verfahren für den Austausch von Visa-Daten zwischen Mitgliedstaaten festgelegt, der der Erleichterung der Prüfung von Visumanträgen und der damit verbundenen Entscheidungen dient.
- In der **Verordnung (EG) Nr. 810/2009** vom 13. Juli 2009 („Visakodex“) wurden die Vorschriften über die Erfassung biometrischer Identifikatoren im VIS festgelegt.

Zudem sollte das VIS einen Beitrag zur inneren Sicherheit und zur Bekämpfung des Terrorismus leisten. Im **Beschluss 2008/633/JI des Rates** vom 23. Juni 2008 wurden daher die Bedingungen festgelegt, unter denen die benannten Behörden der Mitgliedstaaten und Europol Zugang zum VIS für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten erhalten können.

Das VIS ist von wesentlicher Bedeutung, um:

- 1) die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik, die konsularische Zusammenarbeit und die Konsultation zwischen zentralen Behörden zu verbessern und so Bedrohungen der inneren Sicherheit und „Visa-Shopping“ zu verhindern,
- 2) die Betrugsbekämpfung sowie Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erleichtern,

---

<sup>1</sup> In diesem Dokument bezeichnet der Begriff „Mitgliedstaaten“ die Schengen-Mitgliedstaaten, d. h. die EU-Mitgliedstaaten, die Schengen-Mitglieder sind, sowie die assoziierten Schengen-Länder.

- 3) bei der Identifizierung und Rückführung illegaler Einwanderer zu helfen und
- 4) die Anwendung der Dublin-Verordnung<sup>2</sup> zu erleichtern.

Das VIS trägt besonders zur Wahrung der inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten und zur Bekämpfung des Terrorismus<sup>3</sup> bei, indem es die Art und Weise, wie Visumanträge geprüft werden, verbessert. Dazu gehört die Verbesserung der Konsultation zwischen den zentralen Behörden sowie der Überprüfung und Identifizierung von Antragstellern in Konsulaten und Grenzübergangsstellen. Die Wahrung der inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten und die Bekämpfung des Terrorismus stellen ein allgemeines Ziel und grundlegendes Kriterium für die gemeinsame Visumpolitik dar. Das VIS dient ferner auch der Bekämpfung der illegalen Einwanderung<sup>4</sup> und nutzt Bona-Fide-Reisenden, indem es die Verfahren für die Visumerteilung und für Kontrollen vereinfacht.

Das VIS wurde von Oktober 2011 bis Februar 2016 schrittweise in allen Konsulaten der Mitgliedstaaten weltweit eingeführt.

Die 26 Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder stellen jedes Jahr rund 16 Millionen Schengen-Visa aus. Bis Ende März 2016 wurden Daten zu fast 23 Millionen Visumanträgen und 18,8 Millionen Fingerabdrücke in das VIS eingegeben.

Das System wird mittlerweile über 1 Million Mal pro Tag und über 100 000 Mal pro Stunde genutzt. Es können bis zu 450 000 Vorgänge pro Stunde bewältigt und 60 Millionen Visumantragsdaten gespeichert und verarbeitet werden.

## 1.2. Bewertung und Monitoring

Der VIS-Rechtsrahmen sieht vor, dass die Durchführung der **VIS-Verordnung**<sup>5</sup> und der **Entscheidung zur Einrichtung des VIS**<sup>6</sup>, die Nutzung des VIS durch Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage des **Beschlusses über den Zugang von Strafverfolgungsbehörden zum VIS**<sup>7</sup> und die Verwendung biometrischer Daten in Visumantragsverfahren auf der Grundlage des **Visakodexes**<sup>8</sup> evaluiert werden.

Auf dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze und Kriterien für die Durchführung einer Evaluierung von politischen Instrumenten der EU im Rahmen des

---

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013, die an die Stelle der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1) tritt.

<sup>3</sup> Vgl. Schlussfolgerungen des Rates vom 19.2.2004, Punkt 1 Buchstabe g des Anhangs.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 15 des Schengener Übereinkommens.

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60).

<sup>6</sup> Entscheidung 2004/512/EG des Rates zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) (ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 5).

<sup>7</sup> Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129).

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1).

Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) leitete die Kommission im Jahr 2015 die erste Evaluierung des Systems seit seiner Inbetriebnahme (2011) ein, wobei insbesondere folgende Aspekte untersucht wurden:

- die Leistung des VIS als System,
- wie das VIS in die Praxis umgesetzt wurde,
- inwieweit es seine Ziele erreicht hat und
- ob es in Bezug auf seine **Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz** und **Kohärenz** sowie seinen **Mehrwert** für die EU-Visumpolitik seinen Zweck erfüllt.

Des Weiteren enthält der Bericht (und die diesem zugrunde liegende Evaluierung):

- eine Prüfung der Frage, ob das System seine Ziele zu vertretbaren Kosten erreicht,
- eine Untersuchung der mit Blick auf die Ziele erreichten Ergebnisse und
- eine Untersuchung der Umsetzung des Rechtsrahmens durch die Mitgliedstaaten.

Die Evaluierung wurde von der Kommission intern durchgeführt. Um Informationen von einem breiten Spektrum von Interessenträgern einzuholen, wurden mehrere unterschiedliche Instrumente zur Datenerfassung verwendet, unter anderem:

- eine umfassende Prüfung von Unterlagen,
- eine EU-Umfrage, die an die Mitgliedstaaten (von denen 19 antworteten<sup>9</sup>) und die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) gesandt wurde, und
- Rückmeldungen aus Sitzungen des Verwaltungsrats von eu-LISA und der VIS-Beratergruppe sowie der zuständigen Arbeitsgruppen des Rates (Gruppe „Visa“, „Freunde des VIS“, VISION), Schengen-Evaluierungen von Mitgliedstaaten und die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort zwischen den Konsulaten der Mitgliedstaaten in der ganzen Welt.

Die Standpunkte von Drittstaatsangehörigen und Regierungen von Ländern, die der Visumpflicht unterliegen, wurden über die Erfahrungen der Mitgliedstaaten und der Kommission mit der Einführung und Anwendung des VIS in der ganzen Welt berücksichtigt.

Ferner stützt sich der vorliegende Bericht auf eine Studie<sup>10</sup> der Gemeinsamen Forschungsstelle zur Fingerabdruckerkennung bei Kindern.

Die vorliegende Evaluierung basiert zwar auf den vier Jahren, in denen das VIS funktionsfähig war, doch wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass das VIS schrittweise weltweit eingeführt wurde, was bedeutet, dass z. B. mehr als 50 % der Menge der VIS-Transaktionen aus Regionen kommt, in denen das VIS erst drei bis vier Monate vor dem Ende der Evaluierung eingeführt wurde, so dass zum Zeitpunkt der Evaluierung nur eine begrenzte

---

<sup>9</sup> Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Island, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakei und die Tschechische Republik.

<sup>10</sup> JRC-IPSC ‘Fingerprint Recognition for Children’ (Bericht EUR 26193 EN).

Menge an Daten und Überwachung aus diesen Regionen verfügbar war. Obwohl dies als einschränkender Faktor angesehen werden kann, ließen sich aus den gesammelten Nachweisen mehrere Schlüsse hinsichtlich wesentlicher Aspekte des VIS und der Evaluierungsfragen ziehen.

Neben den wichtigsten Ergebnissen der Evaluierung und den Ansichten der Kommission enthält dieser Bericht auch eine Reihe von Empfehlungen für die nächsten Schritte.

## 2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Evaluierung darauf hin, dass die Einführung des VIS für Folgendes gesorgt hat: 1. eine Vereinfachung und Erleichterung des Visumantragsverfahrens, indem sichergestellt wird, dass die von allen Mitgliedstaaten erhobenen Daten gespeichert und über ein gemeinsames System ausgetauscht werden, 2. eine Verringerung des Verwaltungsaufwands für nationale Behörden und 3. klare, reibungslose und wirksame Verfahren für die Bearbeitung von Visumanträgen, die Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen oder im Hoheitsgebiet, die Identifizierung von Drittstaatsangehörigen zu Migrations- oder Rückführungszwecken oder die Prüfung von Asylanträgen.

Diese allgemeine Bewertung basiert auf der Analyse der nachstehenden Evaluierungskriterien.

### 2.1. Hat das VIS seine Ziele wirksam erreicht?

Eine deutliche Mehrheit der beitragenden Mitgliedstaaten<sup>11</sup> war sich darin einig, dass die **Einführung des VIS das Verfahren für die Visumbeantragung erleichtert hat**. Dieses Verfahren wurde durch die Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Speicherung und den Austausch von Daten zwischen Mitgliedstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen vereinfacht.

Aus Statistiken von eu-LISA geht hervor, dass die durchschnittliche Zeit für den Abschluss eines Prüfungsverfahrens vom Zeitpunkt der Zulassung des Visumantrags bis zur Ausstellung des Visums bei vier Tagen lag, wobei die meisten Mitgliedstaaten etwa fünf Tage für die Prüfung eines Antrags benötigten. Dieser Zeitraum ist deutlich kürzer als die gesetzliche Frist von 15 Arbeitstagen.

Die meisten beitragenden Mitgliedstaaten<sup>12</sup> waren überdies der Meinung, dass **die Einführung des VIS die Bekämpfung von Visumbetrug erleichtert hat**, obwohl sie nach Auffassung der meisten von ihnen<sup>13</sup> die Antragsteller nicht davon abgehalten hätte, zu versuchen, die Kriterien für die Bestimmung des für die Prüfung ihres Visumantrags zuständigen Mitgliedstaats zu umgehen.

Die Jährliche Frontex-Risikoanalyse für 2016 zeigt, dass die Einführung von VIS-Kontrollen an den Grenzen im Oktober 2011 in der Zeit unmittelbar danach (2012) zu einem Anstieg der Zahl der aufgedeckten falschen Visa an den Grenzen geführt hat und langfristig

---

<sup>11</sup> 14 der 19 Mitgliedstaaten, die antworteten.

<sup>12</sup> 17 Mitgliedstaaten.

<sup>13</sup> 12 Mitgliedstaaten.

abschreckende Wirkung hinsichtlich der Verwendung von gefälschten Visa für die Einreise in das Gebiet der EU hatte.<sup>14</sup>

Nach Auffassung der meisten Mitgliedstaaten<sup>15</sup>, die geantwortet haben, **hat die Einführung des VIS die Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erleichtert.**

Auf Datenprotokollen basierenden Berichten von eu-LISA zufolge dauert eine Kontrolle in der ersten Kontrolllinie derzeit durchschnittlich 1,36 Sekunden, wenn Fingerabdrücke verwendet werden, und 0,31 Sekunden ohne Fingerabdrücke. Eine Kontrolle in der zweiten Kontrolllinie dauert durchschnittlich 13,78 Sekunden mit Fingerabdrücken und 0,28 Sekunden ohne Fingerabdrücke.

In dem Bericht über die technischen Fortschritte bei der Verwendung von Fingerabdrücken an den Grenzen<sup>16</sup> wurde festgestellt, dass die Gesamtwirkung auf die Dauer für die Erfassung und Überprüfung von Fingerabdrücken durchschnittlich 26 Sekunden an den Luftgrenzen und 44 Sekunden an den Seegrenzen beträgt. Diese Daten deuten auf erhebliche Fortschritte bei der Verkürzung der Dauer von Kontrollen an den Außengrenzen im Vergleich zur früheren Situation, als diese manuell durchgeführt wurden, sowie auf eine höhere Zuverlässigkeit der Kontrollen dank biometrischer Daten hin.

Eine deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten<sup>17</sup>, die antworteten, war sich darin einig, dass die **Einführung des VIS ihnen dabei geholfen hat, Personen zu identifizieren, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den Aufenthalt in dem betreffenden Hoheitsgebiet nicht oder nicht mehr erfüllen.** Der Grund hierfür war hauptsächlich die Möglichkeit, biometrische Daten zu vergleichen.

Viele Mitgliedstaaten<sup>18</sup>, die geantwortet haben, vertreten ferner die Auffassung, **dass die Einführung des VIS die Anwendung der Dublin-Verordnung unterstützt hat**, indem es ihnen geholfen hat, den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen, wenn ein Mitgliedstaat dem betreffenden Asylbewerber ein Visum ausgestellt hatte. Dass das VIS **von allen Mitgliedstaaten im Dublin-Verfahren als Instrument für die Nachweiserbringung akzeptiert wird**, zeigen auch die Statistiken: Zwischen Oktober 2011 und November 2015 wurde das VIS von 12 Schengen-Mitgliedstaaten in fast 400 000 Fällen zu mit dem Dublin-System verbundenen Zwecken und von 15 Mitgliedstaaten für die Prüfung von fast 1,38 Millionen Asylanträgen genutzt.

Für fast **die Hälfte der antwortenden Mitgliedstaaten** hatte die Einführung des VIS **positive Auswirkungen auf die Abwehr von Bedrohungen der inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten**, während nur zwei Mitgliedstaaten diese Auswirkungen für begrenzt hielten. Diese Einschätzung wird gestützt durch die Statistiken, die eine eher begrenzte Verwendung

---

<sup>14</sup> Einzelheiten siehe Abschnitt 6.1.3 „*Facilitating the fight against fraud*“ in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>15</sup> 14 Mitgliedstaaten.

<sup>16</sup> Auf der Grundlage der eingegangenen Beiträge von neun Mitgliedstaaten.

<sup>17</sup> 15 Mitgliedstaaten.

<sup>18</sup> 12 Mitgliedstaaten.



des VIS für die innere Sicherheit zeigen, was teilweise darauf zurückzuführen ist, dass das VIS in der jüngsten Zeit zu diesem Zweck genutzt wurde.<sup>19</sup> Die begrenzte Verwendung kann sowohl die Ursache als auch die Folge der empfundenen eingeschränkten positiven Wirkung des VIS auf die Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit sein.

## **2.2. Hat das VIS hat seine Ziele auf effiziente Weise erreicht?**

Die Kosten für die Einrichtung des VIS beliefen sich auf fast 151 Mio. EUR über einen Zeitraum von sechs Jahren (2005 bis 2011). Zusätzlich entstanden den Mitgliedstaaten für die Einrichtung ihrer nationalen Systeme Kosten zwischen 1 bis 2 Mio. EUR und 30 Mio. EUR, so dass sich der Gesamtbetrag einschließlich der Wartungskosten für die ersten Jahre auf rund 600 Mio. EUR<sup>20</sup> belief. Die Kosten für die Mitgliedstaaten hingen von ihrem jeweiligen konsularischen Netz und der Art der verwendeten Ausrüstung ab. Die Quantifizierung der Kosten, die den Mitgliedstaaten bei der Einrichtung nationaler Systeme entstehen, ist eine komplexe Angelegenheit, vor allem aufgrund der Art und Weise, wie die Systeme auf nationaler Ebene organisiert sind. In den meisten Fällen begann der Aufbau der nationalen Systeme nicht bei null, sondern es wurden eher vorhandene Systeme aufgerüstet und so angepasst, dass sie mit dem VIS verbunden werden konnten. Da die Überprüfung und Identifizierung von Drittstaatsangehörigen an das zentrale VIS-System übertragen wurde, hat das VIS geholfen, Synergien auf europäischer Ebene durchzusetzen, und Kosten auf nationaler Ebene begrenzt.

Bei einer Schengen-Visum-Gebühr von 60 EUR je Antrag und aktuell fast 23 Millionen im VIS gespeicherten Anträgen erhoben die Mitgliedstaaten Gelder in Höhe von 1 380 Mio. EUR für die Bearbeitung dieser Anträge. Diese Einnahmen decken jedoch nicht nur die Kosten für die Einrichtung und den Betrieb des VIS. Angesichts des massiven anfänglichen Investitionsaufwands und der relativ niedrigen Kosten für die anschließende Wartung sowie unter Berücksichtigung aller sonstigen Verwaltungskosten, die den Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Visa entstehen, haben sich die anfänglichen Kosten für die Einrichtung des Systems offenbar weitgehend amortisiert.

**Die wichtigsten Vorteile des Systems sind jedoch von großem Wert für die Gesellschaft und nicht quantifizierbar:**

- Es trägt zur Durchsetzung einer gemeinsamen Visumpolitik und konsularischen Zusammenarbeit bei und fungiert als leicht zugängliches und sicheres Instrument für Konsultationen zwischen zentralen Visumbehörden;
- es ermöglicht die Identifizierung von Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht bzw. nicht mehr erfüllen;

---

<sup>19</sup> Der Beschluss 2008/633/JI gilt erst seit September 2013, und bis Dezember 2015 hatten die meisten der 16 Mitgliedstaaten, die das VIS für Strafverfolgungszwecke nutzten, dies bereits mehrere Monate getan.

<sup>20</sup> Einzelheiten siehe Abschnitt 6.2 „Effizienz“ in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und Abschnitt 3.5 von Anhang 2.

- es erleichtert die Anwendung von Kriterien und Mechanismen zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, und bei der Prüfung des Asylantrags selbst;
- es trägt zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von schwerwiegenden Straftaten bei.

### 2.3. War das VIS im Hinblick auf seine Ziele relevant?

Die Evaluierung ergab, dass das VIS den Bedürfnissen, Problemen und Themen, für die das System ursprünglich eingerichtet wurde, gerecht wird.

Daher ist das VIS von wesentlicher Bedeutung für das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Visumpolitik und zur Unterstützung des gemeinsamen Raums der Freizügigkeit. Das VIS hat – insbesondere durch die Verknüpfung von Anträgen – für mehr **Transparenz im Visumverfahren** gesorgt und zu **einheitlicheren Verfahren** geführt, indem es Anreize für die Mitgliedstaaten geschaffen hat, bei der Prüfung von Anträgen gemeinsame Vorgehensweisen zu ermitteln.

Zudem hat das VIS das **Visumverfahren und sein Ergebnis für die Antragsteller berechenbarer** gemacht.

Darüber hinaus hat sich das VIS als wesentliches Instrument für die **Aufdeckung von Identitätsdiebstahl und „Visa-Shopping“** durch die Nutzung biometrischer Daten erwiesen. **Die biometrische Kontrolle** gilt als Grundpfeiler des gemeinsamen Identifizierungs- und Überprüfungsverfahrens.

Zwar wurden im Zuge der Evaluierung Bereiche mit weiterem Verbesserungsbedarf ermittelt, doch sind diese größtenteils technischer Art und beinhalten keine Überprüfung der ursprünglichen Ziele des VIS.

### 2.4. Steht das VIS im Einklang mit anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der EU?

Die Evaluierung ergab ein hohes Maß an Kohärenz zwischen dem VIS und anderen politischen Maßnahmen der EU und dass die Kohärenz zwischen dem VIS und anderen Maßnahmen der EU-Politik im Bereich Inneres weiter zunimmt.

Es gibt insbesondere vier Politikbereiche, die in sehr hohem Maße mit dem VIS übereinstimmen:

- **Grenz- und Migrationspolitik** – Hier gibt es wohl die bedeutendsten und positivsten Auswirkungen. Das VIS hat die Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erleichtert und geholfen, Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den Aufenthalt in dem betreffenden Hoheitsgebiet nicht oder nicht mehr erfüllen, zu identifizieren.



- **Asylpolitik** – Das VIS unterstützt die Anwendung der Dublin-Verordnung, indem es einen eindeutigen und unwiderlegbaren Nachweis bezüglich des Visum-Kriteriums liefert und nützliche Informationen bereitstellt, die bei der Prüfung eines Asylantrags von bereits zuvor im VIS erfassten Personen erforderlich sind.
- **Rückkehr- und Rückführungspolitik** – Zwar wurde das VIS im Rückführungsverfahren bislang nur eher selten eingesetzt, doch deuten die jüngsten Trends darauf hin, dass der Bedarf an der Verwendung dieses Instrument steigen könnte, da es den unstrittigen Identitätsnachweis erbringt, der in einem Rückführungsverfahren erforderlich ist.
- **Sicherheitspolitik** – Aktuell bestehen beim Zugang zum VIS zu Strafverfolgungszwecken auf der Grundlage des VIS-Beschlusses weiterhin große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Allerdings lassen das hohe Maß an Zufriedenheit und die tatsächlichen oder erwarteten Vorteile eines solchen Zugangs darauf schließen, dass die Zahl der Nutzer und der entsprechenden Anträge in Zukunft zunehmen wird.

Das VIS ist eines der drei wichtigsten zentralisierten Informationssysteme, die die EU im Bereich Inneres entwickelt hat. Die anderen beiden sind:

- das **Schengener Informationssystem** (SIS), das ein breites Spektrum von Personen- und Sachauschreibungen enthält, und
- das **Eurodac**-System, das die Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern und Drittstaatsangehörigen, die irregulär die Außengrenzen überschritten haben, enthält.

Diese drei Systeme ergänzen sich gegenseitig und erfüllen Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherung der Außengrenzen und der Unterstützung der nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus.

Zudem ist es ein wichtiges Instrument, das den Asylbehörden bei der Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats und anschließend bei der konkreten Prüfung der Anträge hilft.

Auch mit der EU-Politik in den Bereichen **Handel und Tourismus** steht das VIS im Einklang, da bei der Evaluierung weder nennenswerte Auswirkungen der Einführung des VIS auf diese Bereiche noch ein Rückgang touristischer oder geschäftlicher Reisen in die Mitgliedstaaten festgestellt wurde.

## 2.5. Schafft das VIS einen Mehrwert für die EU?

Die Evaluierung hat gezeigt, dass das VIS ein unerlässliches Instrument für die Umsetzung einer wirksamen und effizienten gemeinsamen Visumpolitik ist und immer stärker zur Sicherheit der EU-Außengrenzen, zur Bekämpfung irregulärer Migration und zur Bekämpfung von Terrorismus und anderen schweren Straftaten beiträgt und so einen Mehrwert für die EU schafft.

Die Bedeutung des VIS im derzeitigen Rahmen der IT-Instrumente auf EU-Ebene für den Bereich Grenzen nimmt weiter zu. Der kürzlich vorgelegte **Vorschlag der Kommission über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES)**<sup>21</sup> würde auch zu erheblichen Änderungen an der **VIS-Verordnung führen**, insbesondere indem die Interoperabilität zwischen den beiden Systemen gewährleistet und die Art und Weise, wie Abgleiche mit dem VIS an Grenzübergangsstellen durchgeführt werden, geändert wird. Dies würde direkte Abfragen zwischen den beiden Systemen in beide Richtungen (vom EES an das VIS und umgekehrt) an Grenzübergangsstellen und in Konsulaten ermöglichen.

Die Rückkehr zu einer Situation, in der ausschließlich nationale Systeme verwendet werden, um für die Sicherheit der Außengrenzen zu sorgen, Visum- und Identitätsbetrug und damit irreguläre Migration zu bekämpfen oder bei der Bekämpfung von Terrorismus und anderen schweren Straftaten zu helfen, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Alternative.

### **3. DIE ANSICHTEN DER KOMMISSION ÜBER DIE ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG**

Im Zusammenhang mit dieser Evaluierung hat die Kommission mehrere wichtige Bereiche ermittelt, in denen alle vorhandenen Probleme gelöst werden müssen, um sicherzustellen, dass das VIS bessere Ergebnisse im Hinblick auf seine Hauptziele liefert.

#### **3.1. Datenqualität**

Die Datenqualität steht ganz oben auf der Liste der im Zuge der Evaluierung ermittelten vorrangigen Bereiche. Probleme mit der Datenqualität ergeben sich in erster Linie aus der suboptimalen Anwendung der Rechtsvorschriften, doch sind in einigen Fällen auch die Anforderungen hinsichtlich der Qualität, die für eine effiziente Nutzung des Systems erfüllt sein müssen, nicht durch die Rechtsvorschriften abgedeckt.

Qualitätsprobleme sind sowohl bei alphanumerischen als auch bei biometrischen Daten aufgetreten. Zu den typischen Problemen gehören

- Verwechslungen der verschiedenen Gründe für die Befreiung von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken und
- Verwirrung bezüglich der Unterscheidung zwischen Fällen, in denen biometrische Daten aus rechtlichen Gründen nicht vorgeschrieben sind (z. B. wenn es sich bei dem Antragsteller um einen Staats- oder Regierungschef oder um ein Kind unter 12 Jahren handelt), und der physischen Unmöglichkeit der Abgabe von Fingerabdrücken.

In letzterem Fall sollte zudem eine weitere Unterscheidung zwischen einer vorübergehenden und einer dauerhaften Unmöglichkeit vorgenommen werden.

---

<sup>21</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, COM(2016) 194 final.

In Bezug auf alphanumerische Daten sind die Mitgliedstaaten zwar eindeutig rechtlich verpflichtet, sämtliche Daten aus dem Visumantrag in das VIS einzugeben, doch kommen sie dieser Verpflichtung immer noch nicht in vollem Umfang nach. Die Einführung des VIS-Mail-Kommunikationsnetzes und dessen organische Verbindung mit dem VIS bedeuten, dass künftige Abfragen über VIS-Mail nicht möglich sein werden, wenn die verfügbaren Daten nicht vollständig mit den Anforderungen einer bestimmten Abfrage in Einklang gebracht wurden.

Die große Bedeutung einer korrekten Verknüpfung der Anträge derselben Person oder von Personen, die in einer Gruppe reisen, wurde während der gesamten Evaluierung mehrfach betont. Eine fehlerhafte Verknüpfung könnte sich gravierend auf die Fähigkeit auswirken, den Verlauf der Anträge einer Person zu verfolgen, und läuft somit dem Zweck der Erfassung der Daten im VIS zuwider. Wenn fehlerhafte Verknüpfungen festgestellt werden, ist es daher absolut unerlässlich, dass diese sofort berichtigt werden. In Zukunft sollten andere Mitgliedstaaten als derjenige, der eine Verknüpfung erstellt hat, die Möglichkeit erhalten, den Fehler zu korrigieren und eine fehlerhafte Verknüpfung zu ändern.

### **3.2. Berichterstattung für Überwachung und Statistiken**

Aussagekräftige und zuverlässige Statistiken zu finden, war eine der größten Hürden bei der Sammlung von Informationen für die Evaluierung und bei den anderen Vorgängen, die zu diesem Bericht beigetragen haben.

Ohne konkrete quantitative Belege wäre die Kommission nicht in der Lage,

- genau zu überwachen, wie die Mitgliedstaaten das EU-Recht anwenden (sowohl bei der Evaluierung einer politischen Maßnahme als auch bei spezifischen Verfahren wie der Schengen-Evaluierung), und
- politische Entwicklungen zu begründen.

Nach der derzeitigen VIS-Verordnung wird die Aufgabe der Erstellung von Statistiken ausschließlich an die Mitgliedstaaten übertragen. Dass 26 verschiedene Staaten Daten auf unterschiedliche Weise erstellen und zusammentragen, ist bei einem zentralisierten System wie dem VIS jedoch ineffizient und führt zu unnötigem Verwaltungsaufwand. In der Praxis sind die meisten dieser Daten leicht und sofort im VIS zugänglich und lassen sich mit geringem Aufwand zusammentragen und für verschiedene Statistik- oder Testzwecke anonymisieren.

### **3.3. Nutzung des VIS bei der Erhebung der Daten**

Die Evaluierung ergab zwar, dass das VIS die Bekämpfung von Visumbetrug erheblich erleichtert, doch wurde das System nicht konzipiert, um Betrug mit gefälschten Dokumenten oder gefälschten Reisepässen, die bei der Beantragung eines Visums vorgelegt werden, zu verhindern. Da die Verpflichtung zur Überprüfung der Fingerabdrücke von Reisenden es Betrügern erschwert, die Grenze unter Verwendung gefälschter Visummarken zu

überschreiten, könnte eine Folgewirkung in einer Verlagerung von der Verwendung von gefälschten Visummarken hin zur Verwendung von Visa, die unter Vorspiegelung falscher Tatsachen in Konsulaten (zum Zeitpunkt der Antragstellung) erteilt wurden, bestehen. Dies würde wiederum zu einer höheren Wahrscheinlichkeit von Betrug mit anderen Arten von Dokumenten (z. B. Reisedokumente) führen. Um dies zu verhindern, sollten die Konsulate die Identität des Antragstellers schon vor der Abnahme der Fingerabdrücke überprüfen und hierfür die vorhandenen Mittel angemessen nutzen.

Der Visakodex sieht vor, dass Fingerabdrücke, die für einen Antrag abgenommen werden, für 59 Monate nach dieser Erfassung kopiert werden sollten, wenn weitere Anträge gestellt werden. Dies bedeutet, dass die Person nicht erneut persönlich erscheinen oder sich ihre Fingerabdrücke nicht erneut abnehmen lassen muss. Die Evaluierung ergab jedoch, dass dies in der Praxis selten der Fall ist. Die Mitgliedstaaten nehmen häufig bei jedem Antrag erneut die Fingerabdrücke ab, entweder aufgrund von Zweifeln bezüglich der Identität der Person oder weil sich die betreffende Person nicht erinnern kann, ob ihre Fingerabdrücke bereits abgenommen wurden, oder wann dies erfolgte.

### **3.4. Nutzung des VIS an den Außengrenzen**

Das VIS hat sehr positive Auswirkungen auf die Stärkung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen. Insbesondere die Überprüfung der Fingerabdrücke in Verbindung mit der Visumnummer leistet einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen Visumbetrug.

Obwohl der Abgleich der Visumnummer mit dem VIS in Kombination mit den Fingerabdrücken bereits seit Oktober 2011 vorgeschrieben ist, ist die Umsetzung dieser Verpflichtung nach wie vor nicht zufriedenstellend und variiert stark von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.

Das sukzessive Verschwinden von Visa, die ohne Abnahme der Fingerabdrücke ausgestellt wurden (d. h. Visa, die vor der Einführung in einer bestimmten Region ausgestellt wurden), wird voraussichtlich zu einer Zunahme der Abgleiche mit dem VIS an den Außengrenzen und insbesondere der Kontrollen anhand der Kombination aus Visumnummer und Fingerabdrücken führen.

### **3.5. Verwendung der Daten für Asylangelegenheiten**

Das VIS ist ein wichtiges Instrument zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Es liefert schnell und zuverlässig Informationen darüber, ob dem Asylbewerber ein Visum erteilt wurde, sowie Angaben zur Identität des Asylbewerbers. Somit liefert es Nachweise zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats und erleichtert die „Aufnahme“ auf der Grundlage des Visum-Kriteriums gemäß der Dublin-Verordnung.

Wie die Mitgliedstaaten, die das VIS für Asylzwecke genutzt haben, bestätigt haben, kann das VIS nicht nur zur Unterstützung der Anwendung der Dublin-Verordnung, sondern auch bei der Prüfung von Asylanträgen genutzt werden, insbesondere zur Identifizierung von

Antragstellern und zur Feststellung ihrer Glaubwürdigkeit. Die Evaluierung ergab allerdings, dass nur wenige Mitgliedstaaten das VIS für Asylangelegenheiten verwenden.<sup>22</sup>

### **3.6. Verwendung der Daten für Strafverfolgungszwecke**

Der Zugang zum VIS für Strafverfolgungszwecke wurde erst kürzlich eingeführt, so dass die Ergebnisse der Evaluierung bislang bruchstückhaft und nicht aussagekräftig sind. Aus den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten lassen sich nur vorläufige Schlüsse ziehen. Da das VIS allgemein als wirksames und nützliches Instrument zur Unterstützung der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten gesehen wird, ist das Potenzial für eine verstärkte Nutzung des VIS im Zusammenhang mit der Strafverfolgung vorhanden. Das VIS kann wertvolle Informationen liefern, die bei der Identifizierung von Verdächtigen und Opfern helfen und strafrechtliche Ermittlungen erleichtern können.

Allerdings ist die Nutzung des VIS im Bereich der Strafverfolgung in den verschiedenen Mitgliedstaaten immer noch sehr uneinheitlich. Insbesondere wird die Möglichkeit der Suche nach Fingerabdrücken noch nicht genutzt. Die Evaluierung ergab keine bestimmten Gründe für die geringe Nutzung des Zugangs zum VIS zu Strafverfolgungszwecken. Die derzeitigen Mängel lassen sich jedoch durch die relative Neuheit des Systems, das fehlende Wissen der potenziellen Nutzer sowie technische und administrative Schwierigkeiten erklären.

### **3.7. Datenschutz im VIS**

Die Rechte der betroffenen Personen sind ein wichtiger Teil des Datenschutzrechts. Die Gewährleistung, dass betroffene Personen auf sie betreffende gespeicherte Daten zugreifen und diese berichtigen und löschen können, erhöht die Transparenz der Datenverarbeitung für sie, trägt zur Aufdeckung von rechtswidriger Verarbeitung bei und steigert die Qualität der Daten für die rechtmäßige Verarbeitung. Diese Erwägungen sind umso bedeutender in einem Bereich wie den Visumanträgen, wo die Übereinstimmung mit dem Rechtsrahmen angesichts der potenziellen negativen Folgen einer unrechtmäßigen Verarbeitung besonders wichtig ist.

Eine im Zuge der Evaluierung festgestellte Auffälligkeit war das Fehlen oder die nur sehr geringe Zahl von Anträgen betroffener Personen auf Ausübung ihrer Rechte auf Zugang, Berichtigung oder Löschung ihrer im VIS gespeicherten personenbezogenen Daten. Dies ist möglicherweise auf die gute Leistung der Mitgliedstaaten beim Schutz personenbezogener Daten zurückzuführen. Allerdings könnte es auch teilweise daran liegen, dass die betroffenen Personen ihre Datenschutzrechte nicht kennen und nicht wissen, wie sie diese ausüben können (z. B. an wen sie ihre entsprechenden Anträge senden sollten).

---

<sup>22</sup> Im Bereich der Asylangelegenheiten wurde das VIS von 12 Schengen-Mitgliedstaaten für das Dublin-Verfahren und von 15 Mitgliedstaaten für die Prüfung von Asylanträgen verwendet, doch wurde ein Großteil der Abfragen von nur von vier Mitgliedstaaten durchgeführt. Weitere Einzelheiten siehe Abschnitt 6.1.6 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen und Abschnitt 1.6 von Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Bei Kontrollen vor Ort durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Überwachung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten und bei Sicherheitsaudits des zentralen VIS wurden keine Datenschutzprobleme festgestellt. In den fast drei Jahren seit der Inbetriebnahme von eu-LISA ist dort keine Beschwerde im Zusammenhang mit dem Datenschutz eingegangen.

#### 4. NÄCHSTE SCHRITTE

##### 4.1. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen

###### *Qualitätsfragen*

Um die Qualität der Daten bereits in einer frühen Phase des Antragsverfahrens zu verbessern, könnten Indikatoren für Datenqualitätsmängel eingeführt werden, anhand derer Anträge bei der Einreichung überprüft würden. Beispielsweise könnte eine kurze Liste von Indikatoren erstellt werden, so dass bei **jedem Antrag Fehler und die betreffenden Felder angezeigt werden** (z. B. ein Datum, ein Name, falsche Daten usw.) und **künftige Nutzer darauf hingewiesen werden, dass möglicherweise ein Qualitätsmangel vorliegt**.

Ferner sollten geeignete Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um sicherzustellen, dass vorherige Konsultationen nicht durch fehlende Angaben im VIS gefährdet werden. Um dieses Problem zu lösen, **könnte das VIS so programmiert werden, dass es ein Ersuchen um vorherige Konsultation erst dann einleitet, wenn alle erforderlichen Angaben gemäß Artikel 9 der VIS-Verordnung ordnungsgemäß in das System eingegeben wurden**. Außerdem sollte das System eine schnelle und eindeutige Identifizierung von Personen, deren Fingerabdrücke im System fehlen, sowie der Gründe hierfür ermöglichen, um langwierige Abfragen an den Grenzübergangsstellen zu vermeiden.

In Bezug auf Fingerabdrücke **muss das System technisch angepasst werden, damit es besser zwischen Fällen unterscheiden kann, in denen Fingerabdrücke aus rechtlichen Gründen nicht erforderlich sind, und Fällen, in denen Fingerabdrücke aus faktischen Gründen nicht abgenommen werden können**. Dadurch wird das System besser in der Lage sein, eindeutige Daten zu liefern, die genutzt werden können, um zu prüfen, ob Konsulate ihren Verpflichtungen in Bezug auf Fingerabdrücke ordnungsgemäß nachkommen, und um Fälle zu ermitteln, in denen einer Person ein Visum verweigert wurde, weil ein faktischer Grund vorlag, aus dem der betreffenden Person keine Fingerabdrücke abgenommen werden konnten.

Um gemeldete Probleme bei der Erfassung biometrischer Daten zu beheben, insbesondere derjenigen, die die Qualität der Gesichtsbilder beeinträchtigen, und um in Zukunft kombinierte Abfragen anhand des Gesichtsbilds zu ermöglichen, könnten alternative Normen festgelegt werden, z. B. **die Aufnahme von Lichtbildern direkt bei der Visumbeantragung**.

Eine zentrale Überwachung der Datenqualität und die Ermittlung und Umsetzung von gemeinsamen diesbezüglichen Lösungen würden eine effizientere Reaktion auf diese Probleme sicherstellen. Aus diesem Grund sollte in Zukunft eu-LISA eine Funktion in diesem



Zusammenhang übertragen werden, unter anderem die Aufgabe, Berichte über die Datenqualität zu erstellen.

#### *Zentrale technische Lösungen für die vorherige Konsultation und Vertretung*

Geplant werden könnte eine zentrale technische Lösung, die von allen von einer vorherigen Konsultation betroffenen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden sollte, möglicherweise in Form einer **Matrix zur Ermittlung der Empfängermitgliedstaaten**. Diese würde Synergien schaffen und es den Mitgliedstaaten leichter machen, die betreffenden IT-Systeme zu warten. Zudem würde sie dafür sorgen, dass die relevanten Daten vor der Einleitung einer Konsultation im VIS gespeichert sind.

Eine **zentrale technische Lösung für die Ermittlung der von einer nachträglichen Mitteilung betroffenen Mitgliedstaaten** könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden. Auf diese Weise würden die relevanten Daten im System gespeichert werden, bevor eine Mitteilung versandt wird.

Abschließend **könnte eine zentrale technische Lösung im VIS auch für die Matrix der konsularischen Vertretung der Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden**. Dies wäre vorteilhaft für die Mitgliedstaaten, da technische Definitionen nicht mehr in den Vertretungsvereinbarungen aufgeführt werden müssten und der Abschluss neuer Vereinbarungen insgesamt erleichtert würde. Auch für die Antragsteller wäre dies von Vorteil, da die Ungewissheit über die Art und Weise der Verfahrensdurchführung im Falle der Vertretung beseitigt würde.

#### *Integration von VIS-Mail in das VIS*

Um den Austausch zwischen dem Zentralsystem und den nationalen Systemen kohärenter zu machen, **sollte der VIS-Mail-Mechanismus für Konsultationen in die Infrastruktur des VIS integriert werden**. Eine solche Maßnahme würde den Mitgliedstaaten auch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erleichtern, weil es weniger Systeme gäbe, die auf nationaler Ebene verwaltet und gewartet werden müssten. Diese Maßnahme könnte mit einer Prüfung der erforderlichen Meldungen und Mitteilungen (z. B. konsularische Zusammenarbeit, Mitteilungen, dass ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausgestellt wurde) einhergehen, die über VIS-Mail durchgeführt werden könnte.

#### *Mehrfache Erfassung von Fingerabdrücken innerhalb von 59 Monaten*

Eine mögliche Lösung für das aktuelle Problem mit der 59-Monate-Regel in Bezug auf das Kopieren von Fingerabdrücken könnte darin bestehen, dass jedes Konsulat eine **Bescheinigung ausstellt, mit der es bestätigt, dass die Fingerabdrücke einer bestimmten Person an einem bestimmten Datum erfasst wurden**. Die betreffende Person würde dann angewiesen, im Falle einer erneuten Beantragung eines Visums innerhalb der nächsten 59 Monate diese Bescheinigung vorzulegen.

#### *Zugang zum VIS für Strafverfolgungszwecke*

Vor dem Hintergrund der unlängst erfolgten Einführung des Zugangs zum VIS zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten sind weitere Informationen und Nachweise erforderlich, um herauszufinden, warum zu diesem Zweck bislang nur selten Abfragen des Systems durchgeführt werden.

In Zukunft könnten die Strafverfolgungsbehörden **die Möglichkeit erhalten, Abfragen im VIS anhand von Fingerabdruckspuren und Lichtbildern durchzuführen**. Dies würde zu hilfreicherem und effizienterem Abfragen führen.

#### *Systematische Nutzung des VIS an den Grenzen*

Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, ihrer bestehenden Verpflichtung zur Durchführung **obligatorischer Abgleiche mit dem VIS anhand der Visumnummer in Kombination mit den Fingerabdrücken des Visuminhabers** nachzukommen. Praktische Informationen über die Visumkontrollen an den Außengrenzen finden sich im Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Schengen-Handbuch), der der umfassenden Einführung des Systems entsprechend aktualisiert wurde. Ferner wird die geplante **größere Interoperabilität zwischen den an den Außengrenzen verfügbaren Informationssystemen** die erforderlichen Kontrollen möglicherweise erleichtern und beschleunigen. Da Verzögerungen an Grenzübergängen eines der größten Hindernisse für systematische Abgleiche mit dem VIS sind, sollten sich diese verstärkte Interoperabilität und die Entwicklung des Einreise-/Ausreisystems positiv auswirken.

#### *Verwendung des VIS zur Identifizierung von Personen, die beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden oder die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten*

Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, **systematische Überprüfungen von irregulären Migranten ohne gültige Reisedokumente im Hoheitsgebiet** einzuführen, damit diese für die Zwecke der Rückführung identifiziert werden können. Auch wenn Drittländer Daten aus dem VIS häufig nicht als ausreichenden Nachweis für die Ausstellung von Reisedokumenten für die Rückkehr ansehen, kann das System dennoch nützlich sein, unter anderem bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit und bei späteren Untersuchungen. Den jüngsten Rückübernahmeabkommen der EU zufolge gelten die Ergebnisse von Abfragen im VIS außerdem als Nachweis der Staatsangehörigkeit.

Derzeit wird das VIS nur in sehr begrenztem Umfang für Rückführungszwecke genutzt. Es könnte jedoch eine viel entscheidendere Rolle spielen, wenn es die **Möglichkeit gäbe, eine gescannte Datenseite des Reisepasses des Visumantragstellers zu speichern**. Wenn den Mitgliedstaaten der Zugriff auf eine Kopie des Reisepasses eines irregulären Migranten ermöglicht würde, könnte dies die Wahrscheinlichkeit einer effektiven Rückführung erhöhen und das Verfahren beschleunigen. Auf diese Weise könnten auch mehr Rückführungen auf

der Grundlage des EU-Reisedokuments für die Rückführung<sup>23</sup> zusammen mit einer Kopie des Reisepasses durchgeführt werden.

#### *Systematische Nutzung des VIS für Asylanträge*

Das Potenzial des VIS für Asylzwecke von allen Mitgliedstaaten systematischer genutzt werden. **Alle Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, das VIS für Asylzwecke zu nutzen:**

- einerseits zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, um für eine wirksamere und einheitlichere Vorgehensweise zu sorgen, und
- bei der Prüfung des Asylantrags in der Sache, um dabei zu helfen, die Identität und die Glaubwürdigkeit des Antragstellers festzustellen.

Was das Dublin-Verfahren angeht, so sieht der Vorschlag für eine Neufassung der Dublin-III-Verordnung<sup>24</sup> vor, dass die Mitgliedstaaten zu Abfragen des VIS verpflichtet werden. Den Asylbehörden sollte künftig Zugang gewährt werden, damit sie als Teil der Glaubwürdigkeitsprüfung den Zweck der Reise überprüfen können.

#### *Datenschutz*

Die nationalen Datenschutzbehörden sollten aufgefordert werden, **Qualitätskontrollen** der Informationen durchzuführen, die betroffene Personen von diplomatischen Vertretungen, Konsulaten und externen Dienstleistern erhalten, und systematischere Kontrollen, einschließlich Audits des nationalen VIS, durchzuführen.

#### *Höhere Effizienz der Abfragen zum Zweck der Betrugsbekämpfung*

Das VIS hat die Bekämpfung des Identitätsbetrugs im Visumverfahren und an den Grenzen erheblich verbessert– im Wesentlichen durch die Verwendung biometrischer Daten. **Die Abfragemöglichkeiten in der zweiten Kontrolllinie an Grenzen** könnten bei Reisenden, bei denen eine Überprüfung anhand der Fingerabdrücke physisch unmöglich ist (oder bei denen eine Abnahme der Fingerabdrücke zum Zeitpunkt der Beantragung eines Visums physisch unmöglich war), **erweitert werden**, so dass auch ungenaue Ergebnisse angezeigt werden können. Solche Ergebnisse würden den Grenzschutzbeamten mehr Informationen liefern, anhand derer sie feststellen können, ob ein Betrugsverdacht vorliegt.

#### *Statistiken auf der Grundlage von VIS-Daten*

Was die Erstellung von Statistiken angeht, so scheint die Tatsache, dass **eu-LISA mit der Aufgabe betraut wird**, im Auftrag der Mitgliedstaaten **Berichte zu erstellen**, der geeignete Schritt vorwärts zu sein. Ähnlich wie für das EES vorgeschlagen wurde, könnte von eu-LISA verlangt werden, einen zentralen Datenspeicher einzurichten und diesen der Kommission, den

---

<sup>23</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein europäisches Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, (COM(2015) 668 final vom 15.12.2015).

<sup>24</sup> COM(2016) 270 final.

Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen (wie Frontex oder Europol) regelmäßig zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck sollte eu-LISA auch mit dem Führen von Aufzeichnungen über Datenverarbeitungsvorgänge im Rahmen der Anwendung des Beschlusses 2008/633/JI betraut werden. Auf längere Sicht sollte es möglich sein, diese Daten mit denen aus anderen Datenbanken (z. B. dem EES) zu kombinieren, um Strategieberichte über Migrationstrends zu erstellen. Die Mitgliedstaaten könnten dann Zugriff erhalten auf:

- technische Statistiken (Erstellung von Visumanträgen, Abfragen, Echtheitsüberprüfungen an Grenzen pro Stunde, Tag, Monat, Jahr usw.),
- Zahlen über die Leistung des VIS gemessen an den Zielen (Daten insgesamt und pro Mitgliedstaat) und
- Business-Intelligence und Analysen zu den VIS-Daten (Möglichkeit eines gesonderten Datenspeichers ähnlich wie dem für das EES), wobei sämtliche Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Visabereich berücksichtigt würden. In diesem Zusammenhang könnte die Aufgabe der Erstellung von Visastatistiken von der Kommission (zuständig gemäß dem Visakodex) an eu-LISA übertragen werden.

**Der Bericht über die technische Funktionsweise des VIS, den eu-LISA derzeit alle zwei Jahre erstellt, könnte zudem jährlich erstellt werden.** Dies würde die Überwachung des Systems verbessern und für eine Anpassung der einschlägigen Bestimmungen an die ähnlicher Instrumente (SIS, Eurodac) sorgen.

Eine überarbeitete VIS-Verordnung sollte es der Kommission ermöglichen, von eu-LISA die Bereitstellung von Statistiken über bestimmte Aspekte der Umsetzung des Systems oder über die Umsetzung verschiedener politischer Aspekte im Zusammenhang mit dem VIS durch die Mitgliedstaaten, insbesondere der für die Schengen-Evaluierungen der Mitgliedstaaten erforderlichen Daten, zu fordern.

#### **4.2. Andere mögliche künftige Entwicklungen des VIS**

Neben der Berücksichtigung der Lehren, die sich aus der Anwendung des VIS-Rechtsrahmens in der Vergangenheit ziehen lassen, muss auch den potenziellen Verwendungsarten des VIS in der Zukunft Aufmerksamkeit gewidmet werden. In einer zunehmend vernetzten Welt und angesichts der komplexen Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Politikbereichen bietet das VIS zahlreiche und vielfältige Vorteile im Bereich der Grenzsicherung. Dazu zählen die **potenziell einfache und kostengünstige Vernetzung mit:**

- **bestehenden EU-Systemen (SIS, Eurodac),**
- **künftigen EU-Systemen (EES) und**
- **Datenbanken (Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente).**

Im Anschluss an die am 6. April 2016 angenommene Mitteilung „*Solidere und intelligenter Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit*“<sup>25</sup> („Mitteilung über

---

<sup>25</sup> COM(2016) 205 final.

intelligente Grenzen“) setzte die Kommission eine **hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität** ein, deren Aufgabe darin besteht, sich mit den rechtlichen, technischen und operativen Aspekten der verschiedenen Optionen zur Verwirklichung der Interoperabilität von SIS, VIS und Eurodac zu beschäftigen. Ein Abschlussbericht mit Empfehlungen wird für Mitte 2017 erwartet. Dieser kann unter Umständen dazu führen, dass im Hinblick auf die Interoperabilität mit anderen Systemen rechtliche Änderungen am VIS vorgenommen werden.

Zudem werden vor Ende des Jahres ein Legislativvorschlag zur Einrichtung eines **EU-weiten Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS)** sowie neue Aufgaben für eu-LISA, unter anderem die Entwicklung einer zentralen Funktion für die Überwachung der Datenqualität aller Systeme, vorgelegt werden.

Bei der Weiterentwicklung und Implementierung der technischen und betrieblichen Interoperabilität und neuer Funktionen muss dem Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten, wie es in Artikel 8 der Grundrechtecharta anerkannt wird, und insbesondere dem Grundsatz der Zweckbindung, der sich aus diesem Recht ableitet<sup>26</sup>, Rechnung getragen werden.

Bei der Untersuchung der Interoperabilität von groß angelegten Systemen müssen insbesondere die in Artikel 25 der neuen Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679) und Artikel 20 der Datenschutzrichtlinie für Strafverfolgungsbehörden (Richtlinie (EU) 2016/680) dargelegten Anforderungen an den Datenschutz durch die Vorschriften der technischen Ausführung berücksichtigt werden.

Darüber hinaus ergab die 2015 durchgeführte Evaluierung<sup>27</sup> von eu-LISA, dass die Zuständigkeiten der Kommission in Bezug auf die Kommunikationsinfrastruktur an eu-LISA übertragen werden sollten, um die vollständige Kohärenz mit dem Betriebsmanagement des VIS zu gewährleisten. Einige dieser Initiativen und Ergebnisse werden Änderungen an den Rechtsinstrumenten des VIS und anderen Rechtsakten erforderlich machen.

---

<sup>26</sup> Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr.

Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, später ersetzt durch Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

Artikel 3 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, später ersetzt durch Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).

<sup>27</sup> "Independent external evaluation of the European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice - eu-LISA", ISBN: 978-92-79-58236-3, Katalognummer, DR-01-16-464-EN-N.

In der Evaluierung wurde darauf hingewiesen, dass einige Mitgliedstaaten daran interessiert sind, auch Angaben über nationale **Visa für einen längerfristigen Aufenthalt einschließlich im VIS erfasster biometrischer Daten** zu erhalten.

Die Möglichkeit, die **Konfiguration des Zentralsystems anzupassen**, um der Notwendigkeit einer raschen und effizienten Anpassung des Verfügbarkeitsbedarfs bei Störungen zu entsprechen, sollte ebenfalls untersucht werden.

Um eu-LISA das Testen der verschiedenen VIS-Funktionen zu ermöglichen, sollten realistischere, dem geltenden Rechtsrahmen für den Datenschutz entsprechende Testlösungen für eu-LISA bereitgestellt werden.

Abschließend sollte – angesichts der Ergebnisse der Studie über die Zuverlässigkeit der Abnahme von Fingerabdrücken von Kindern unter 12 Jahren<sup>28</sup> und unter Berücksichtigung des Berichts der Kommission von 2016 über Menschenhandel<sup>29</sup> – die **Möglichkeit der Senkung der Altersgrenze für die Erfassung von Fingerabdrücken von Kindern auf sechs Jahre weiter geprüft werden, wobei das Wohl des Kindes zu berücksichtigen ist**. Zu bewerten ist insbesondere das Potenzial dieser Maßnahme, bei der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel und beim Aufspüren von Menschenhändlern zu helfen.

#### **4.3. Mögliche legislative Änderungen**

Einige Mängel, die bei der Evaluierung des VIS-Rechtsrahmens festgestellt wurden, und einige der Empfehlungen für Verbesserungen lassen sich nur durch eine Überarbeitung der Rechtsgrundlage des VIS beheben bzw. umsetzen. Hierzu gehören beispielsweise:

- die Übertragung der Zuständigkeit für die Erstellung von Statistiken an eu-LISA,
- die Vernetzung mit anderen Systemen,
- verbesserte Vorschriften für die Datenqualität und die Erstellung von Berichten über die Datenqualität sowie
- die Abschaffung veralteter Bestimmungen der derzeitigen Rechtsvorschriften (z. B. über die Einführung und den Aufbau von VIS-Mail und den Übergang zu-VIS Mail oder verschiedene Übergangsfristen).

Wo eine legislative Überarbeitung geplant und angemessen ist, wird die Kommission eine Folgenabschätzung durchführen, in der die wahrscheinlichen Auswirkungen der verschiedenen politischen Optionen für einen solchen Vorschlag analysiert und bewertet werden.

---

<sup>28</sup> Siehe Bericht EUR 26193 EN, „Fingerprint Recognition for Children“ der JRC.

<sup>29</sup> Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Begleitunterlage zum *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels*, SWD(2016) 159 final.