



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.4.2014
SWD(2014) 67 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG
Begleitunterlage zum
Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DES RATES
über den Visakodex der Union (Visakodex) (Neufassung)

{COM(2014) 164 final}
{SWD(2014) 68 final}

1. EINFÜHRUNG

Diese Folgenabschätzung betrifft den Vorschlag für eine Verordnung über den Visakodex der Union (Visakodex) (Neufassung), der als Basisrechtsakt der gemeinsamen Visumpolitik harmonisierte Voraussetzungen und Verfahren für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Erteilung von Visa festlegt. Gemäß Artikel 57 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft erstellt die Kommission zwei Jahre, nachdem alle Bestimmungen der Verordnung anwendbar geworden sind (5. April 2011), eine Gesamtbewertung der Anwendung der Verordnung und legt sie dem Europäischen Parlament und dem Rat vor. Auf der Grundlage dieser Bewertung legt sie gegebenenfalls geeignete Vorschläge zur Änderung des Visakodexes vor.

2. PROBLEMSTELLUNG

Die Folgenabschätzung konzentriert sich auf drei Problembereiche: (1) Dauer, (direkte und indirekte) Kosten sowie Aufwand der Verfahren; (2) unzureichende Kapazitäten für die Antragsbearbeitung in Drittstaaten; (3) kein Visum oder sonstige Genehmigung für Aufenthalte im Schengen-Raum von mehr als 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen.

(1) Die Verfahrensdauer (von der Vorbereitung des Antrags bis zum Erhalt des Passes mit oder ohne Visum) wird von den Antragstellern vielfach kritisiert und ist in den Fällen, in denen auf die Stellung eines Visumantrags verzichtet wird, vermutlich der Hauptgrund dafür. **Die Schengen-Staaten wiederum halten die geltenden Fristen für äußerst knapp und haben Schwierigkeiten, die Fristen einzuhalten. Als weiteres Problem sehen die meisten Reisenden die Kosten an, die mit einem Visumantrag insgesamt verbunden sind** (gemeint sind damit nicht unbedingt die Visumgebühren, sondern die indirekten Kosten). **Die Schengen-Staaten stehen ihrerseits auf dem Standpunkt, dass eine zügigere, kundenfreundliche Antragsbearbeitung vielerorts zusätzliche Investitionen erfordern würde**, wozu sie sich in Zeiten knapper Kassen nicht in der Lage sehen. Einige Schengen-Staaten weisen darauf hin, dass die Verwaltungskosten, die sie für die Bearbeitung der Visumanträge aufwenden müssen, von den Visumgebühren derzeit nicht gedeckt sind. Zwischen Antragstellern und Konsulaten besteht hier eindeutig ein Interessenkonflikt, der auch in Zukunft kaum zu lösen sein wird. Hinzu kommt die stetig steigende Zahl der Visumanträge, die zu weiteren Engpässen bei der Bearbeitung führen und die Unzufriedenheit der Antragsteller mit den Visaverfahren noch verstärken wird.

Verfahren, bei denen der Antrag persönlich abgegeben werden muss, gelten als besonders aufwändig (50 % der Personen, die sich an der öffentlichen Konsultation beteiligt hatten, sahen hierin ein Problem). Gleches gilt für die Anzahl der Belege, die jedem Antrag beizufügen sind (und die fehlende Vereinheitlichung der diesbezüglichen Anforderungen). Die Kommission hat bereits mehrere Durchführungsbeschlüsse zur Vereinheitlichung der Listen der **Belege**, die von den Antragstellern in den verschiedenen Drittstaaten vorzulegen sind, erlassen. Besonders Personen, die häufig oder regelmäßig Visa beantragen, sind enttäuscht, dass die im Visakodex vorgesehenen Verfahrenserleichterungen (Befreiung von den vorgenannten Anforderungen) nicht für sie gelten.

In diesem Bereich röhren die Probleme hauptsächlich daher, dass für alle Antragsteller unabhängig von ihrer individuellen Situation die gleichen Verfahren gelten, obwohl der

Visakodex eine Rechtsgrundlage bietet, Antragstellern, die den Konsulaten als zuverlässig bekannt sind, verfahrensrechtliche Erleichterungen zu gewähren. **Die Konsulate unterscheiden jedoch nicht hinreichend zwischen ihnen unbekannten Antragstellern und solchen mit einer positiven „Visum-Vorgeschichte“ (Vielreisenden/regelmäßig Reisenden).** Dies liegt (auch) an der weit verbreiteten Inanspruchnahme von externen Dienstleistern und gewerblichen Mittlerorganisationen: Vielfach ist eine solche Unterscheidung in der Praxis unmöglich, weil eine Beurteilung des Antragstellers anhand der derzeit im Visakodex verwendeten eher vagen Begriffe wie „Integrität“ und „Zuverlässigkeit“ nicht von externen Dienstleistern oder gewerblichen Mittlern vorgenommen werden kann.

(2) In den letzten drei Jahren hat sich die Situation bei der **Entgegennahme/Bearbeitung von Visumanträgen in Drittstaaten** verbessert. In vielen Drittstaaten kann sich die Einreichung eines Visumantrags jedoch nach wie vor als zeit- und kostenaufwändig erweisen, weil es an Stellen fehlt, die diese Anträge entgegennehmen bzw. bearbeiten können. Die Zahl der Fälle, in denen Antragsteller zur Einreichung ihres Antrags ins Ausland reisen müssen, nur weil der zuständige Schengen-Staat in ihrem Wohnsitzland weder durch ein Konsulat noch anderweitig vertreten ist, muss begrenzt werden. Es gibt derzeit etwa 900 solcher „weißer Flecken“. Der Zugang zu einem Konsulat/externen Dienstleister kann sich auch in Ländern als schwierig erweisen, in denen zwar alle oder die meisten Schengen-Staaten in der Hauptstadt vertreten sind, aber viele Antragsteller trotzdem weite Reisen auf sich nehmen müssen, um sie zu erreichen. Dies gilt für Länder mit einem wachsenden Tourismusmarkt wie Russland, China und Indien. Es gibt noch neun Drittstaaten, die der Visumpflicht unterliegen und in denen kein Schengen-Staat präsent ist, der Visumanträge entgegennehmen/bearbeiten könnte.

Pläne, vorhandene Ressourcen zusammenzulegen, sind bislang nicht sehr weit gediehen. Die im Visakodex vorgesehenen Möglichkeiten der gemeinsamen Unterbringung oder gemeinsamer Visumantragstellen werden kaum genutzt, obwohl gerade letztere von der Kommission gefördert werden. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Ein Grund ist rechtlicher Natur: Die gemeinsame Unterbringung und die gemeinsamen Visumantragstellen im Sinne des Artikels 41 des Visakodexes bieten nicht die nötige Flexibilität für die Einrichtung operationeller Strukturen vor Ort.

(3) **Es gibt mehrere Gruppen von sowohl visumpflichtigen als auch visumbefreiten Drittstaatsangehörigen, bei denen die Notwendigkeit besteht oder die einen triftigen Grund haben für Reisen im Schengen-Raum, die länger als 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen dauern, ohne als „Einwanderer“ zu gelten** (d. h. sie haben nicht die Absicht, in einem Schengen-Staat länger als 90 Tage zu verweilen). Diesen Reisenden ist in erster Linie gemein, dass sie eine Rundreise durch Europa/den Schengen-Raum unternehmen. **Die geltenden Vorschriften sehen keine Genehmigung vor, die die legitimen Bedürfnisse dieser Reisenden bzw. deren Reiseroute abdecken würde.** Die Interessengruppe, die regelmäßig und mit besonderem Nachdruck auf dieses seit langem bestehende Problem hinweist, ist die Gruppe der live auftretenden Künstler. Aber auch andere Reisende (Rentner, Geschäftsleute, Studenten, Wissenschaftler) haben großes Interesse an einem Aufenthalt im Schengen-Raum über 90 Tage hinaus (innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen).

3. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen setzt unter anderem eine gemeinsame Visumspolitik voraus. Nach Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a AEUV ist die EU berechtigt, ja sogar verpflichtet, gemeinsame Maßnahmen für Visa und andere Titel für Kurzaufenthalte zu beschließen. Die Bearbeitung von Kurzzeitvisa ist bereits in einer direkt anwendbaren Verordnung, nämlich dem Visakodex, geregelt.

Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich die in der Folgenabschätzung geschilderten Probleme von selbst lösen, da sie direkt mit den geltenden Bestimmungen des Visakodexes zusammenhängen. Gewisse Fortschritte lassen sich mit einer ordnungsgemäßen Anwendung des Kodexes erreichen. Die Einführung einheitlicher Verfahrenserleichterungen für Reisende und ein flächendeckenderes Angebot an Antragsbearbeitungsstellen erfordern jedoch ein Tätigwerden der EU, d. h. eine Überarbeitung des Visakodexes.

Wenn es um die Einführung einer neuen Genehmigung für Aufenthalte von mehr als 90 Tagen je 180 Tage-Zeitraum geht, ist klar, dass die EU tätig werden muss: Eine in allen Schengen-Staaten gültige Genehmigung kann nur auf EU-Ebene eingeführt werden. **Artikel 77 AEUV** berechtigt die Union, Maßnahmen in Bezug auf „kurzfristige Aufenthaltstitel“ im Schengen-Raum zu erlassen, während **Artikel 79 AEUV** Maßnahmen in Bezug auf Visa und Aufenthaltstitel für einen langfristigen Aufenthalt (d. h. länger als drei Monate) in den EU-Mitgliedstaaten zulässt. Hieraus folgt, dass die EU auch zur Einführung einer Genehmigung für Aufenthalte über 90 Tage je 180 Tage-Zeitraum im Schengen-Raum befugt ist.

4. ZIELE

Mit dem Vorschlag werden folgende **allgemeine Ziele** verfolgt: Förderung des Wirtschaftswachstums in der EU, bessere Abstimmung mit der EU-Politik in anderen Bereichen und Aufrechterhaltung der Sicherheit im Schengen-Raum.

Spezifische Ziele sind die Einführung einer einheitlichen, gemeinsamen Visumspolitik, bedarfsgerechte Visaverfahren für legal Reisende und effizientere Visaverfahren durch einheitliche Vorschriften.

In Anbetracht der eingangs geschilderten Probleme werden folgende **operative Ziele** formuliert: verbindliche Verfahrenserleichterungen für Reisende, die den Behörden für ihre Zuverlässigkeit bekannt sind, durch Nutzung der Möglichkeiten, die das Visa-Informationssystem (VIS) bietet; Aufstockung und Rationalisierung der in Drittstaaten präsenten Stellen, die Visumanträge entgegennehmen/bearbeiten; Möglichkeit für Aufenthalte im Schengen-Raum von mehr als 90 Tagen je 180 Tage-Zeitraum.

5. OPTIONEN

In der Folgenabschätzung wurden folgende Optionen geprüft:

Option 0 - Status quo: Die geltende Regelung bleibt bestehen, laufende Aktivitäten werden weitergeführt.

Option A: Nicht-legislative Maßnahmen: In Bezug auf *Problembereich 1* werden nicht-legislative Maßnahmen in Betracht gezogen, die auf eine bessere Anwendung des Visakodexes abzielen. Für *Problembereich 2* würde sich die Kommission dafür einsetzen, dass Mittel aus dem künftigen Fonds für die innere Sicherheit bereitgestellt werden. Da es

sich bei *Problembereich 3* in erster Linie um eine Rechtslücke handelt, wurde eine nicht-legislative Option nicht in Erwägung gezogen.

Optionen B-D: Diese Optionen würden gesetzgeberische Maßnahmen zur Änderung des Visakodexes auf EU-Ebene verlangen. **Die Optionen sind entsprechend ihrer Zielsetzung (politischen Realisierbarkeit) in drei Gruppen unterteilt - Minimallösung, Mittellösung und Maximallösung.**

Problembereich 1: Option B (Minimallösung) sähe verbindliche Verfahrenserleichterungen vor (d. h. Verzicht auf persönliches Erscheinen bei der Antragstellung, Verzicht auf bestimmte Belege) und die Pflicht zur Erteilung mindestens ein Jahr gültiger Visa für die mehrfache Einreise. Nach Erteilung von zwei Mehrfachvisa für ein Jahr wäre das nächste Mehrfachvisum für drei Jahre zu erteilen, wenn der Antragsteller zuvor mindestens drei Visa (innerhalb von zwölf Monaten vor Antragstellung) vorschriftsmäßig verwendet hat und als „Vielreisender“ im VIS registriert ist. *Problembereich 2:* Artikel 41 des Visakodexes (gemeinsame Unterbringung, gemeinsame Visumantragstellen) würde aufgehoben; stattdessen würde das allgemeine Konzept der Schengen-Visastelle eingeführt, das eine realistischere, flexiblere Definition bestimmter Formen der konsularischen Zusammenarbeit bietet. *Problembereich 3:* Es würde eine neue Genehmigung eingeführt, die bestimmten Gruppen von Antragstellern (Künstlern und Mitgliedern ihres Teams) einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen bis höchstens 360 Tagen im Schengen-Raum gestattet.

Problembereich 1: Option C (Mittellösung) sähe verbindliche Verfahrenserleichterungen ähnlich der Minimallösung vor sowie die Erteilung von mindestens drei Jahre gültigen Mehrfachvisa, gefolgt von fünf Jahre gültigen Mehrfachvisa. Zudem würde die Zielgruppe erweitert auf Antragsteller, die zuvor mindestens zwei Visa vorschriftsmäßig verwendet haben und die als „regelmäßig Reisende“ im VIS registriert sind. *Problembereich 2:* Neben dem flexiblen Konzept der „Schengen-Visastellen“ würde das Konzept der „obligatorischen Vertretung“ eingeführt: Wenn ein für die Bearbeitung des Visumantrags zuständiger Schengen-Staat in einem Drittstaat weder präsent noch (im Wege einer Vereinbarung) vertreten ist, wäre jeder andere in diesem Land präsente Schengen-Staat verpflichtet, den Visumantrag für den nicht präsenten Schengen-Staat zu bearbeiten. *Problembereich 3:* Wie bei der Minimallösung würde eine neue Genehmigung eingeführt, die nicht nur für bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen, d. h. für live als Gruppe auftretende Künstler, gelten würde, sondern für alle Drittstaatsangehörige (also auch für Einzelreisende), die ein berechtigtes Interesse an einer Reise im Schengen-Raum für eine Dauer von mehr als 90 Tagen nachweisen können.

Option D (Maximallösung) würde die verbindlichen Verfahrenserleichterungen und die sofortige Erteilung von Mehrfachvisa für fünf Jahre auf alle Antragsteller ausweiten, die ein einziges im VIS registriertes Visum vorschriftsmäßig verwendet haben; damit würden die meisten Antragsteller in den Genuss dieser Vergünstigungen kommen. *Problembereich 2:* Um eine adäquate räumliche Präsenz für die Entgegennahme/Bearbeitung von Visumanträgen zu gewährleisten, würde die Kommission im Wege von Durchführungsbeschlüssen festlegen, wie das Schengen-Visumnetz in Drittstaaten ausgestaltet werden sollte – mithilfe von Vertretungsvereinbarungen, Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern und Zusammenlegung von Ressourcen auf anderem Wege. *Problembereich 3:* Es würde dieselbe Genehmigung wie in der Mittellösung eingeführt; alles was darüber hinausgeht, erscheint unrealistisch.

6. FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Verfahrenserleichterungen und insbesondere die Erteilung von Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer bieten die Möglichkeit, den Verwaltungsaufwand in den Konsulaten zu reduzieren, und bedeuten für Reisende gleichzeitig eine ganz erhebliche Erleichterung. Der Schengen-Raum würde durch diese Optionen als Destination an Attraktivität gewinnen und eine größere Zahl von visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen anziehen, was sich wiederum positiv auf die EU-Wirtschaft auswirken würde. In Bezug auf Problembereich 2 würde das Konzept der „obligatorischen Vertretung“ die Präsenz von Visastellen in Drittstaaten erheblich erhöhen. Auf diese Weise wäre die Bearbeitung von Visumanträgen in jedem Drittstaat gewährleistet, in dem es mindestens ein Konsulat gibt, das Visumanträge bearbeiten kann. Es gibt derzeit 900 „weiße Flecken“ ohne konsularische Präsenz. Von dem Konzept der „obligatorischen Vertretung“ könnten etwa 100 000 Antragsteller profitieren, die nicht mehr in ein anderes Land reisen müssten, in dem der für ihren Visumantrag zuständige Schengen-Staat präsent oder vertreten ist, sondern den Antrag in ihrem Wohnsitzstaat stellen könnten. Die Einführung einer neuen Genehmigung für Drittstaatsangehörige, die sich länger als 90 Tage im Schengen-Raum aufhalten wollen, würde etwa 120 000 Reisenden zugutekommen und könnte dem Schengen-Raum zusätzliche Einnahmen in Höhe von maximal 1 Mrd. EUR bescheren.

Zu den geschätzten finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen siehe die Tabelle unter 7.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN

Mit Option A wären nur geringfügige Fortschritte bei der Bewältigung der Probleme und Erreichung der Zielvorgaben möglich. Sie wird daher nicht als sehr effektiv angesehen.

Die Optionen B, C und D würden in abgestufter Form die Probleme angehen, die operativen Ziele erreichen und Reisen in den Schengen-Raum sowie die Wirtschaftseinnahmen positiv beeinflussen. Von Option B geht die **geringste Wirkung** aus. Die Probleme würden nur zum Teil und zugunsten eines kleineren Kreises von Visumantragstellern angegangen. Die Optionen C und D sind in Bezug auf die Verwirklichung der Zielvorgaben annähernd gleichwertig. Die geschätzten wirtschaftlichen Vorteile sind bei Option D höher (über 3 Mrd. EUR jährlich); gleichzeitig ist mit dieser Option aber auch ein höheres Sicherheitsrisiko verbunden.

Was den **Effizienzaspekt** anbelangt, so ist mit keiner der vorstehenden Optionen ein erheblicher zusätzlicher Kostenaufwand verbunden,¹ da allen Optionen das Anliegen zugrunde lag, sowohl den Schengen-Staaten/Konsulaten als auch den Antragstellern Einsparungen zu ermöglichen. Die Optionen B, C und D haben vor allem aufgrund der zunehmenden Zahl von Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer Einsparungen für die Antragsteller zur Folge. Aus Sicht der Antragsteller ist Option D die effizienteste und Option B die am wenigsten effiziente Option. **Die Wirtschaftsvorteile, die sich für die EU insgesamt ergeben, übersteigen bei allen Optionen die geschätzten Kosten für die einzelnen Schengen-Staaten erheblich.**

Die geschätzten Auswirkungen der einzelnen Optionen sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.²

¹ Eine Ausnahme bildet die erweiterte Präsenz in den Drittstaaten für die Bearbeitung der Visumanträge.

² 0: keine Wirkung; 0-1: geringe Wirkung, wenn überhaupt; 2: mittlere Wirkung; 3: hohe Wirkung; 4: sehr hohe Wirkung. Die Bewertung ist negativ (-), wenn die Wirkung negativ ist.

Option Kriterien	Option A – nicht- legislative Maßnahmen	Option B – Minimalregel- ung	Option C Mittlere Regelung	Option D – Maximalregelun- g
Wirksamkeit				
Verbindliche Verfahrenserleichterungen für bestimmte Gruppen von Reisenden	1	2	3	4
Mehr und rationeller organisierte Stellen für die Entgegennahme/Bearbeitung von Visumanträgen in Drittstaaten	1	2	4	4
Möglichkeit, sich auf der Grundlage einer neuartigen Genehmigung länger als 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen im Schengen-Raum aufzuhalten	0	2	4	4
Auswirkung auf die Sicherheit im Schengen-Raum	0	0	-0,5	-2
Wirtschaftsvorteile – Einnahmen aufgrund der Ausgaben von Reisenden (in Mio. EUR jährlich)	–	ca. 800	über 2000	über 3000
geförderte Arbeitsplätze (Anzahl der VZÄ)	–	ca. 20 000	ca. 60 000	ca. 80 000
Effizienz				
Direkte Kostensparnis der Antragsteller (in Mio. EUR jährlich)	–	ca. 50	ca. 200	ca. 300
Indirekte Kostensparnis der Antragsteller (in Mio. EUR jährlich)	–	ca. 120	ca. 500	ca. 800
Finanzielle Auswirkungen (netto) auf die Schengen-Staaten (in Mio. EUR jährlich)	–	ca. -1	ca. -5	ca. -9
Realisierbarkeit				
Rechtlich	Gut	Gut	Gut	Gut
Politisch	Gut	Annehmbar	Annehmbar	Mäßig
Praktisch	Gut	Gut	Gut	Annehmbar

In Bezug auf **Problembereich 1 (Verfahrensdauer, -aufwand und -kosten)** gelangt die Folgenabschätzung zu **keinem eindeutigen Ergebnis, was die bevorzugte Option angeht.**

Dies erklärt sich damit, dass die potenziell hohen wirtschaftlichen Vorteile der Option D mit einem potenziell höheren Sicherheitsrisiko einhergehen. Der Vorschlag in Option C ist mit einem geringen Sicherheitsrisiko verbunden, aber die potenziellen wirtschaftlichen Vorteile betragen schätzungsweise fast 1 Mrd. EUR weniger. In Bezug auf **Problembereich 2 (Präsenz der Visastellen in Drittstaaten)** und **Problembereich 3 (neue Art von Genehmigung)** wird die Mittellösung C als Option bevorzugt (Einführung des neuen Konzepts der „Schengen-Visastellen“ und der „obligatorischen Vertretung“ für Problembereich 2; neue Genehmigung für Aufenthalte über 90 Tage für alle Drittstaatsangehörigen bei Problembereich 3).

8. MONITORING UND BEWERTUNG

Drei Jahre nach Inkrafttreten der Neufassung des Visakodexes wird die Kommission eine Bewertung vorlegen.