



Brüssel, den 14.3.2018
COM(2018) 251 final

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

Anpassung der gemeinsamen Visumpolitik an neue Herausforderungen

1. EINLEITUNG

Die gemeinsame Visumpolitik der EU¹ ist ein entscheidender Teil des Schengen-Besitzstands und gehört zu den wertvollsten Errungenschaften der europäischen Integration. Sie ist ein Instrument, um Tourismus und Wirtschaft anzukurbeln, dabei aber gleichzeitig Gefahren für die Sicherheit zu verhindern und das Risiko der irregulären Migration in die EU zu minimieren – und das sollte sie auch bleiben.

Die Grundsätze der Visumbearbeitung wurden seit Inkrafttreten des Visakodexes² im Jahr 2010 und des Visa-Informationssystems (VIS)³ im Jahr 2011 nicht überprüft, das Umfeld für die Visumpolitik jedoch hat sich drastisch gewandelt. Die migrations- und sicherheitspolitischen Herausforderungen in den letzten Jahren haben die politische Debatte über den Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen im Allgemeinen und über die Visumpolitik im Besonderen verändert. Nun geht es vielmehr darum, das Gleichgewicht zwischen Migration und Sicherheitsbedenken, wirtschaftlichen Erwägungen und den auswärtigen Beziehungen insgesamt neu auszutarieren.

Gleichzeitig machen erhebliche technologische Fortschritte es möglich, die Bearbeitung von Visumanträgen sowohl für die Antragsteller als auch für die Konsulate zu vereinfachen. Die Visumpolitik hat für die auswärtigen Beziehungen der EU im Laufe der Zeit ein immer größeres Gewicht gewonnen.

Aus all diesen Gründen ist es an der Zeit, die gemeinsame Visumpolitik an die heutigen Herausforderungen und Möglichkeiten anzupassen und dabei sicherzustellen, dass die beiden zentralen Ziele dieser Politik erreicht werden: das legale Reisen zu vereinfachen und gegen irreguläre Migration und Gefahren für die Sicherheit anzugehen.

Im Jahr 2014 schlug die Kommission eine Neufassung des Visakodexes vor,⁴ um vor allem das Reisen für legal Reisende weiter zu vereinfachen. Allerdings kamen die Verhandlungen wegen unterschiedlicher Auffassungen im Europäischen Parlament und im Rat nicht voran. Zwischenzeitlich waren durch die zunehmenden sicherheits- und migrationspolitischen Herausforderungen einige Aspekte des Vorschlags für eine Neufassung obsolet geworden. Daher beschloss die Kommission, den Vorschlag zurückzuziehen und einen neuen gezielten Vorschlag zur Änderung des Visakodexes vorzulegen.

Ziel des neuen Vorschlags zur Änderung des Visakodexes, der heute zusammen mit der vorliegenden Mitteilung vorgestellt wird, ist die Modernisierung der Visumverfahren. Das soll eine bessere Reaktion auf die veränderte Migrations- und Sicherheitslage gewährleisten – auch durch ein abgestimmtes Vorgehen bei der Visumpolitik und der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme. Er wird auch eine Reihe von Mängeln bei den derzeit geltenden Vorschriften beheben, um legal Reisenden den Erhalt eines Visums für die EU zu erleichtern.

¹ Bei der gemeinsamen Visumpolitik handelt es sich um eine Reihe harmonisierter Vorschriften zu verschiedenen Aspekten: (i) die gemeinsamen „Visumlisten“ von Ländern, deren Staatsangehörige ein Visum für die Einreise in die EU benötigen, sowie von Ländern, deren Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind; (ii) den Visakodex, der die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Kurzzeitvisa festlegt; (iii) das einheitliche Formblatt für die Visummarke und (iv) das Visa-Informationssystem (VIS), in dem alle Visumanträge und die entsprechenden Entscheidungen der Mitgliedstaaten dokumentiert werden und das auch die personenbezogenen Daten, Lichtbilder und Fingerabdrücke der Antragsteller enthält.

² 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).

³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60).

⁴ COM(2014) 164 vom 1.4.2014.

In dem neuen Vorschlag sind auch einige nützliche Elemente des zurückgezogenen Vorschlags zur Neufassung des Visakodexes enthalten. Dazu gehören Bestimmungen, die Antragstellern mehr Flexibilität bei der Visumbeantragung und Konsulaten eine bessere Arbeitsorganisation ermöglichen.

Zum einen werden in der vorliegenden Mitteilung die wichtigsten Elemente des Vorschlags zur Änderung des Visakodexes vorgestellt, zum anderen auch die Ziele der Änderungen am VIS. Diese Änderungen sollen noch im Frühjahr nach Abschluss der laufenden technischen Studien und der Folgenabschätzung präsentiert werden.

Zusammen mit den neuen Systemen im Bereich Sicherheit, Grenzschutz und Migrationsmanagement – wie dem jüngst verabschiedeten Einreise-/Ausreisensystem (EES)⁵, das unter anderem bessere Kontrollen der Einhaltung der Visumbestimmungen ermöglicht, und dem von der Kommission vorgeschlagenen Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)⁶ – wird das Fundament für eine Visumpolitik gelegt, die besser für die Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit und Migration gerüstet ist. Ergänzt wird dies durch den Vorschlag zur Interoperabilität⁷, der die Kapazitäten der EU-Informationssysteme in den Bereichen Grenzmanagement, Sicherheit und Migrationssteuerung beim Daten- und Informationsaustausch verbessern soll.

Abschließend enthält die Mitteilung einen Ausblick auf die Zukunft, d. h. es wird analysiert, wie sich mehr Synergien zwischen der EU-Visumpolitik und den Außenbeziehungen der Union schaffen lassen, und es wird eine Diskussion über die Digitalisierung der Visumbearbeitung angestoßen.

2. ALLGEMEINE ZIELE

Der heute vorgestellte Vorschlag ändert mehrere Bestimmungen des Visakodexes. Das übergreifende Ziel dieser Änderungen ist die Stärkung der Visumpolitik, damit sie zu einem wirksameren Instrument zur Bewältigung der gewachsenen migrations- und sicherheitspolitischen Herausforderungen wird, denen die EU sich gegenübersteht. Mit dem Vorschlag wird außerdem sichergestellt, dass die Bearbeitung von Visa für legal Reisende vereinfacht wird, die zum Wirtschaftswachstum in der EU und zu ihrer sozialen und kulturellen Entwicklung beitragen.

Das Gesamtziel, die Herausforderungen durch Migration zu bewältigen, wird durch eine neue Strategie erreicht, die die Visumpolitik und die Kooperation mit Drittländern bei der Rückübernahme koppelt (s. Abschnitt 3.1). Auch verbindliche Vorschriften für die Erteilung von Mehrfachvisa können indirekt dazu beitragen, dass dieses Ziel erreicht wird (s. Abschnitt 3.3).

Die Sicherheit der Visumbearbeitung wird insbesondere durch die Überarbeitung des VIS erhöht, die im Laufe des Frühjahres vorgestellt wird (s. Kapitel 4). Der diesbezügliche Vorschlag wird außerdem darauf abzielen, die Interoperabilitätsstrategie voll und ganz zu nutzen. Interoperabilität trägt entscheidend dazu bei, dass den Konsularbeamten bei der Prüfung eines Visumantrags noch bessere Daten zur Verfügung stehen. Dies wird es ihnen wiederum erleichtern, Personen zu identifizieren, die gegebenenfalls ein Sicherheitsrisiko darstellen oder bei denen das Risiko irregulärer Migration besteht – und denen daher ein

⁵ Das EES wurde mit der Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates eingerichtet, die am 30. November 2017 erlassen wurde.

⁶ COM(2016) 731 vom 16.11.2016.

⁷ COM(2017) 793 vom 12.12.2017.

Visum verweigert werden sollte. Ebenso wird es einfacher, Bona-fide-Reisende zu ermitteln, für die die Visumverfahren erleichtert werden könnten.

3. ÄNDERUNG DES VISAKODEXES

3.1 Visumpolitik und Strategien für die Rückkehr/Rückführung koppeln

In den vergangenen Jahren sind die Verhinderung von irregulärer Migration und Sicherheitsrisiken als Ziele des Visakodexes deutlich stärker in den Fokus gerückt. Die Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten große Schwierigkeiten haben, aufgegriffene irreguläre Migranten in ihre Herkunftsländer rückzuführen, hat große Sogwirkung und zieht Ströme von irregulären Migranten in die Union. Grund dafür ist die mangelnde Kooperation der Behörden in diesen Ländern, wenn es darum geht, Rückübernahmeersuchen der EU-Mitgliedstaaten nachzukommen.

In diesem Zusammenhang wird eine wirksamere Rolle der Visumpolitik bei der Zusammenarbeit der EU mit Drittländern, insbesondere bei der Migrationssteuerung, gefordert – vor allem auch angesichts der Tatsache, dass ein bestimmter Teil der rückzuführenden irregulären Migranten legal mit Visa in die Union eingereist und dann über die Gültigkeitsdauer der Visa hinaus geblieben ist. Dementsprechend forderte der Europäische Rat im Juni 2017 „erforderlichenfalls auch ... eine Neubewertung der Visapolitik gegenüber Drittländern“, um echte Fortschritte bei der Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme zu erzielen.

Die Kommission schlägt vor diesem Hintergrund einen Rahmen vor, um strengere Auflagen für die Bearbeitung von Visa in Fällen festzusetzen, in denen ein Drittland bei der Rückübernahme nicht hinreichend kooperiert. Dabei werden auch die Beziehungen der EU zu diesem Drittland im Allgemeinen berücksichtigt.

3.2 Überprüfung der Visumgebühr

Die Standard-Visumgebühr ist seit 2006 nicht geändert worden. Die Kommission schlägt nun eine Erhöhung dieser Gebühr vor. Dies soll zu einer effizienten Bearbeitung der wachsenden Zahl von Visumanträgen beitragen und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, eine angemessene Zahl von Mitarbeitern in den Konsulaten zu beschäftigen, damit die Anträge schneller bearbeitet werden können.⁸ Höhere Gebühren sind gerechtfertigt, um die Kosten für Personal (sowohl ins Ausland entsandte Mitarbeiter als auch Ortskräfte), Räumlichkeiten, Ausstattung, die Schulung von Mitarbeitern sowie den Ausbau und die Wartung der IT-Systeme zu decken.

Eine höhere Visumgebühr ist außerdem notwendig, um (i) die Visumbearbeitung effizienter zu gestalten und so Sicherheitsrisiken und Risiken irregulärer Migration besser aufzudecken; (ii) die IT-Ausstattung und Software der Mitgliedstaaten weiter zu modernisieren und (iii) den Antragstellern schnelle und nutzerfreundliche Verfahren anbieten zu können. Zudem würde die höhere Gebühr dazu beitragen, eine weltweit hohe konsularische Präsenz aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission für die Zukunft ein flexibleres Verfahren zur Überprüfung der Visumgebühr.

Die von der Kommission vorgeschlagene Erhöhung der gemeinsamen Visumgebühr ist zwar moderat, wird aber zu einer soliden Einnahmensteigerung für die Mitgliedstaaten führen und so

⁸ Die Gesamtzahl der beantragten Visa stieg von 10,2 Mio. im Jahr 2009 auf 15,2 Mio. im Jahr 2016.

zur Integrität der Visumbearbeitung und Sicherheit beitragen, ohne auf die Mehrzahl der Antragsteller abschreckend zu wirken.

3.3 Einführung eines harmonisierten Konzepts für die Erteilung von Mehrfachvisa mit längerer Gültigkeit

Mehrfachvisa berechtigen die Inhaber, während der Gültigkeitsdauer wiederholt in die EU zu reisen. Diese häufigen Besuche wirken sich positiv auf die Wirtschaft und das Wachstum in der EU, die zwischenmenschlichen Kontakte und den kulturellen Austausch aus. In den derzeitigen Vorschriften über Mehrfachvisa wird den Konsulaten der Mitgliedstaaten allerdings ein großer Ermessensspielraum bei der Ausstellung der Visa eingeräumt. Dies kann dazu führen, dass Mitgliedstaaten mit attraktiven (touristischen) Zielen miteinander konkurrieren, dass bilaterale Abkommen oder Vereinbarungen mit Drittländern geschlossen werden und dass es zu „Visa-Shopping“ kommt. Dies alles läuft den Prinzipien einer gemeinsamen Visumpolitik zuwider und ist für Handel und Wirtschaft nicht förderlich. So könnte es letztlich dazu kommen, dass vertrauenswürdige regelmäßig reisende Geschäftsleute für jede einzelne Reise ein Visum beantragen müssen. Zudem könnte die Unsicherheit, der sich Antragsteller beim Einreichen eines Antrags für ein Mehrfachvisum ausgesetzt sehen, dazu führen, dass diese den Antrag manipulieren. Die Kommission schlägt daher verbindliche Vorschriften für die Erteilung von Mehrfachvisa vor, die Vielreisenden mit einer positiven „Visum-Vorgeschichte“ Mehrfachvisa mit einer zunehmenden Gültigkeitsdauer von zunächst einem Jahr bis höchstens fünf Jahren ermöglichen würde, wenn sie Folgevisa beantragen.

3.4 Straffere Visumverfahren und unkomplizierterer Kurzzeit-Tourismus

Ein allgemeines Ziel der Visumpolitik – das vereinfachte Reisen für legal Reisende – sollte ebenfalls angegangen werden. Hierzu schlägt die Kommission vor, eine Reihe der Vorschläge zur Neufassung des Visakodexes beizubehalten, die zur Vereinfachung der Antragsverfahren für Visa beitragen sollten. Dazu gehören die Möglichkeit, ein Visum schon länger im Voraus zu beantragen, das Ausfüllen und Unterschreiben des Visumantrags auf elektronischem Weg und kürzere Fristen für die Entscheidung über den Antrag.

Außerdem schlägt die Kommission vor, bei Bona-Fide-Antragstellern mehr Flexibilität walten zu lassen: Das soll kurze touristische Reisen fördern und das Wirtschaftswachstum in der EU ankurbeln. Das würde unter anderem bedeuten, dass Mitgliedstaaten im Zuge einer befristeten Sonderregelung und mit strengen Bedingungen an der Außengrenze Visa für die einmalige Einreise ausstellen könnten. Nach dieser Regelung erteilte Visa wären nur für eine Einreise in den ausstellenden Mitgliedstaat und nur für höchstens sieben Tage gültig.

4. MEHR SICHERHEIT DURCH DIE ÜBERARBEITUNG DES VISA-INFORMATIONSSYSTEMS UND UMFASSENDE INTEROPERABILITÄT

Ein weiterer wichtiger Bestandteil des Rahmens für die Visumpolitik ist das Visa-Informationssystem (VIS). Das VIS⁹ stellt seit 2011 die technologische Lösung zur Erleichterung des Visumverfahrens dar und hilft den Behörden der Mitgliedstaaten, (i) schnell und effektiv die notwendigen Informationen über Drittstaatsangehörige zu kontrollieren, die ein Visum für die Einreise in die EU benötigen, und (ii) über Visumanträge zu entscheiden. Das Einreise-/Ausreisesystem (EES) wird 2020 einsatzbereit sein und ist für die vollständige Interoperabilität mit dem VIS konzipiert. Es wird die Funktionsweise des VIS durch die

⁹ Bis Januar 2018 waren mehr als 52 Millionen Visumanträge und fast 45 Millionen Fingerabdrücke im VIS registriert.

Lieferung von Informationen darüber, wie Drittstaatsangehörige ihre Visa nutzen, verbessern. Zudem wird es dazu beitragen, den Bona-fide-Status von Visuminhabern zuzuerkennen, die den Schengen-Raum bereits besucht haben.

Darüber hinaus was das VIS auch Gegenstand der allgemeinen Überlegungen über die Interoperabilität von Informationssystemen. Dieser Prozess führte zum Interoperabilitätsvorschlag, der das Zusammenwirken der IT-Systeme der EU im Bereich Sicherheit, Grenzmanagement und Migrationssteuerung intelligenter und effizienter gestalten soll. Das Kernstück bildet eine EES-ETIAS-VIS-Plattform die einen großen Fortschritt bei der Datenerfassung und dem Informationsaustausch in den Bereichen Visa, Sicherheit sowie Grenzmanagement und Migrationssteuerung darstellt. Eine einzige Such-Plattform (das Europäische Suchportal) wird es möglich machen, mit einer einzigen Suche Ergebnisse aus den verschiedenen Systemen zu erhalten. Dies wiederum wird effizientere Hintergrundprüfungen von Visumantragstellern vereinfachen und so für mehr Sicherheit im Raum ohne Binnengrenzkontrollen sorgen. In diesem Zusammenhang wird die bevorstehende Überarbeitung des VIS-Rechtsrahmens¹⁰, die im Frühjahr vorgestellt werden soll, auch konkrete Maßnahmen zur Interoperabilität beinhalten, um die Bearbeitung von Visumanträgen zweckmäßiger zu gestalten (s. Abschnitt 4.1). In dem Vorschlag dürften auch andere Themen aufgegriffen werden, die bei der VIS-Evaluierung im Jahr 2016 ermittelt wurden (s. die Abschnitte 4.2 und 4.3). Die Vorbereitungen für den VIS-Vorschlag laufen – einschließlich technischer Studien und einer Folgenabschätzung, die auch die Auswirkungen auf die Grundrechte analysiert.

4.1 Bessere Kontrollen bei der Visumbearbeitung durch die Nutzung der Interoperabilität

Konsulate müssen nach den bestehenden Vorschriften bei visumpflichtigen Reisenden nur anhand des Schengener Informationssystems (SIS) kontrollieren, ob für diese ein Einreiseverbot gilt. Derzeit gibt es keine Verpflichtung, die Daten der Antragsteller mit anderen verfügbaren EU-Datenbanken (beispielsweise Eurodac) oder den Interpol-Datenbanken für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD) sowie zur Erfassung von Ausschreibungen zugeordneten Reisedokumenten (TDAWN)¹¹ abzugleichen. Sobald ETIAS eingeführt ist, müssen sich nicht visumpflichtige Personen, die in die EU einreisen, Hintergrundprüfungen anhand sämtlicher einschlägiger EU-Datenbanken unterziehen.

Um Sicherheitsrisiken und Risiken durch Migration zu verhindern und den Grundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von EU-Maßnahmen dabei entsprechend Rechnung zu tragen, wird die Kommission deshalb untersuchen, ob die Vorschriften zur Bearbeitung von Visumanträgen geändert werden sollten, um eine zumindest vergleichbare Hintergrundüberprüfung visumpflichtiger und nicht visumpflichtiger Reisender zu gewährleisten.

Das Europäische Suchportal wird den zuständigen Behörden – einschließlich der Behörden, die Visa ausstellen – künftig ermöglichen, statt einer gesonderten Abfrage in jedem System anhand einer einzigen Suche Ergebnisse von sämtlichen Systemen zu erhalten, zu denen sie

¹⁰ Die Überarbeitung wird folgende Rechtsakte betreffen: Entscheidung 2004/512/EG des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (*VIS-Gründungsentscheidung*), Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 (*Beschluss VIS/Zugang der Strafverfolgungsbehörden*), Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 (*VIS-Verordnung*) und der Visakodex.

¹¹ SLTD und TDAWN enthalten Informationen über Reisedokumente von Personen, die mit Interpol-Ausschreibungen gesucht werden.

Zugang haben (darunter Eurodac, das EES und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige). Im Visumverfahren wird das Europäische Suchportal zur Aufdeckung von Sicherheitsrisiken und Risiken durch irreguläre Migration beitragen, da die Visumbeamten schnell und effizient den Hintergrund von Antragstellern prüfen können.

Der Interoperabilitätsvorschlag zielt auch darauf ab, Mehrfachidentitäten schneller festzustellen und gegen Identitätsbetrug vorzugehen. Mit Hilfe der Interoperabilität wird die Visumbehörde, die einen Antrag bearbeitet, automatisch informiert, wenn der Antragsteller unter verschiedenen Identitäten bekannt ist, und kann so entsprechend handeln.

4.2 Bestehende Informationslücken im Bereich Grenzen und Sicherheit schließen: Langzeitvisa und Aufenthaltsdokumente in das VIS aufnehmen

Im Abschlussbericht der hochrangigen Expertengruppe¹² wurde auf EU-Ebene eine Informationslücke bei Dokumenten festgestellt, mit denen sich Drittstaatsangehörige länger als 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen im Hoheitsgebiet eines bestimmten EU-Mitgliedstaates aufhalten können¹³. Zurzeit werden Daten zu diesen Dokumenten und ihren Inhabern nicht erfasst, und die Daten können durch keines der IT-Großsysteme der EU im Bereich Grenzen und Sicherheit überprüft werden (mit Ausnahme des SIS, jedoch nur in begrenztem Umfang). Aus Sicht der Mitgliedstaaten behindert die derzeitige Verwaltung dieser Dokumente den erleichterten Grenzübertritt von Drittstaatsangehörigen und deren anschließendes freies Reisen im Raum ohne Binnengrenzkontrollen. Deshalb haben die Mitgliedstaaten die Kommission aufgefordert zu bewerten, ob ein zentrales EU-Register mit Informationen über Langzeitvisa und Aufenthaltvisa notwendig, machbar und angemessen ist, um die bestehende Informationslücke bei diesen Gruppen von Drittstaatsangehörigen zu schließen.¹⁴

Eine technische Machbarkeitsstudie zur Schaffung eines zentralen EU-Registers mit Informationen über Langzeitvisa und Aufenthaltvisa wurde im September 2017 fertiggestellt. Der Studie zufolge würde ein Register als Teil des VIS in puncto IT-Sicherheit, unkomplizierte Umsetzung und Kosten-Nutzen-Verhältnis die brauchbarste Lösung darstellen.

4.3 Informationslücken bei der Bearbeitung von Kurzzeitvisa angehen: bei Antragstellern die Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken senken und Kopien von Reisedokumenten im VIS speichern

Die Kommission prüft auch folgende Themen:

- die Möglichkeit, bei visumpflichtigen Kindern die Altersgrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken zu senken und die Fingerabdrücke im VIS zu speichern. Dies würde Kinder besser schützen und Menschenhandel und irreguläre Migration bekämpfen, um so dem Wohl des Kindes bestmöglich Rechnung zu tragen;

¹² Die hochrangige Expertengruppe wurde von der Kommission im Juni 2017 als Beratungsgremium eingerichtet, um die Datenverwaltungsarchitektur der Union im Bereich der Grenzkontrolle und der Sicherheit zu verbessern. Ihr Abschlussbericht wurde am 11. Mai 2017 angenommen.

¹³ Beispielsweise Langzeitvisa und Aufenthaltsdokumente (einschließlich Aufenthaltstitel und Aufenthaltskarten).

¹⁴ Fahrplan zur Verbesserung des Informationsaustauschs und des Informationsmanagements einschließlich von Interoperabilitätslösungen im Bereich Justiz und Inneres, vom Rat am 9. Juni 2016 gebilligt.

- die Möglichkeit, Kopien der von Visumantragstellern während des Visumverfahrens eingereichten Reisedokumente im VIS zu speichern. Damit könnten diese Dokumente besser überprüft und Rückkehr-/Rückführungsverfahren effizienter gestaltet werden. Diese Maßnahme würde die EU-Politik im Bereich Rückkehr/Rückführung unterstützen, ihre Umsetzung würde jedoch über das VIS erfolgen.

5. MEHR KOHÄRENZ ZWISCHEN DER EU-VISUMPOLITIK UND ANDEREN POLITIKBEREICHEN

In einer globalisierten Welt stellt die gemeinsame Visumpolitik der EU ein immer wichtigeres Element der Außenbeziehungen der Union dar. Für viele Partnerländer ist es in den bilateralen politischen Beziehungen zur EU äußerst wichtig, den eigenen Bürgerinnen und Bürgern die visumfreie Einreise in die Union möglich zu machen oder diese aufrechtzuerhalten.

Die Abstimmung der Visumpolitik mit Zusagen in anderen Politikbereichen, insbesondere Handelsabkommen, sollte ebenso in den Blick genommen werden wie die Abstimmung der gemeinsamen Visumpolitik mit bilateralen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht, die Mitgliedstaaten mit bestimmten Drittländern geschlossen haben.

Die neue Generation von EU-Handelsübereinkünften, die derzeit verhandelt werden, schließt in der Regel den Dienstleistungssektor mit ein, was es Personen ermöglicht, im Hoheitsgebiet der jeweils anderen Seite zu investieren und Dienstleistungen zu erbringen. Im Hinblick auf die vorübergehende Anwesenheit dieser Personen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten bestätigt die vorläufige Analyse im Fitness-Check der Kommission zu den Richtlinien zur legalen Migration, dass einige der von den Handelsübereinkünften betroffenen Dienstleistergruppen (beispielsweise Dienstleister, denen Aufenthalte von bis zu sechs Monaten in einem Zeitraum von zwölf Monaten gestattet sind) weder im Visakodex noch in geltenden Rechtsvorschriften zur legalen Migration erfasst sind. Die Kommission wird untersuchen, wie sich mit Blick auf diese Gruppen von Dienstleistern Synergien zwischen Zusagen in Handelsübereinkünften auf der einen Seite und der Visumpolitik der Union und den Konzepten der EU für die legale Migration auf der anderen Seite verstärken lassen.

Zudem sind weitere Analysen der bilateralen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht erforderlich, die die Mitgliedstaaten vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 – durch den die Visumpolitik zur gemeinsamen Politik wurde – mit bestimmten Drittländern geschlossen haben. Diese bilateralen Abkommen sind weiter in Kraft, weil sie den Mitgliedstaaten und den betreffenden Drittländern aus meist historischen und politischen Motiven sehr wichtig sind. Jedoch sollten derartige bilaterale Abkommen in einer wirklich gemeinsamen Politik keinen Platz mehr haben; außerdem passen sie strukturell gesehen nicht, weil die von diesen Abkommen erfassten Drittstaatsangehörigen ihren Aufenthalt im Raum ohne Binnengrenzkontrollen nahezu unbegrenzt verlängern könnten¹⁵. In der EES-Verordnung ist vorgesehen, dass drei Jahre nach der Inbetriebnahme des Einreise-/Ausreisensystems eine Bewertung dieser Abkommen vorgenommen wird. Die Kommission wird hierzu Überlegungen anstoßen, welche Form und welchen Geltungsbereich ein künftiges EU-Instrument als Ersatz für diese Abkommen haben könnte. In diesem Zusammenhang sollen auch Optionen für visumfreie Aufenthalte von mehr als 90 Tagen für Staatsangehörige ausgewählter Drittländer im Raum ohne Binnengrenzen geprüft werden.

¹⁵ So gibt es beispielsweise mindestens einen Drittstaat, der 16 bilaterale Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht mit Schengen-Ländern unterhält, was es dessen Staatsangehörigen zumindest theoretisch ermöglicht, sich bis zu 51 Monate lang (16x3 plus 1x3) im Raum ohne Binnengrenzkontrollen aufzuhalten.

Der Mechanismus zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige eines in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001¹⁶ aufgeführten Drittlands wurde kürzlich überarbeitet. Parallel dazu wird die Entwicklung neuer Informationssysteme für Grenzmanagement und Migrationssteuerung wie etwa das EES und ETIAS sowie die Interoperabilität einschlägiger Datenbanken dazu beitragen, Sicherheitsrisiken und Risiken durch irreguläre Migration zu minimieren. Daher müssen aus Sicht der Kommission alle künftigen Vorschläge für die Aufnahme eines Drittlandes in den Anhang II insbesondere im Lichte genau dieser Risiken bewertet werden. Falls nötig, müssen diese Vorschläge von Fall zu Fall an die Bedingung geknüpft werden, dass die betreffenden Drittländer bereits bestimmte Maßnahmen wie die Ausstellung biometrischer Pässe oder den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens umgesetzt haben. Derartige Maßnahmen würden im Einklang mit den durch die Verordnung (EG) 539/2001¹⁷ festgeschriebenen Kriterien festgelegt.

6. DIGITALE VISA¹⁸

Die Kommission will eine Debatte und so einen Denkprozess darüber anstoßen, ob es künftig digitale Visa geben sollte.

Trotz beträchtlicher technologischer Fortschritte seit der Verabschiedung des Visakodexes werden Visumanträge weiterhin überwiegend nach Verfahren bearbeitet, die noch dem technischen Stand vor der digitalen Revolution entsprechen. Das derzeitige Visumverfahren läuft zwar bereits teilweise elektronisch ab, Anträge und Entscheidungen werden im VIS registriert. Zwei wichtige Schritte aber erfolgen noch immer in Papierform: das Einreichen des Antrags und der erforderlichen Nachweise sowie die eigentliche Ausstellung der Visummarke. Dies sind die beiden Schritte, in die die Antragsteller so direkt involviert sind wie in keinen anderen Verfahrensschritt, denn sie müssen persönlich beim Konsulat/externen Dienstleister vorstellig werden, (i) wenn sie den Antrag einreichen und – sofern sie erstmals einen Visumantrag stellen – ihre Fingerabdrücke abgenommen werden, und (ii) wenn sie das Reisedokument am Ende des Verfahrens abholen. Verschiedene Länder (beispielsweise die USA, Australien und die Türkei) haben bereits mit e-Visa-Programmen begonnen, und einige Mitgliedstaaten haben ebenfalls (teilweise) elektronische Antragsverfahren für Visa gestartet.

Seit der zweiten Jahreshälfte 2017 laufen im Rat Beratungen mit den Mitgliedstaaten über eine digitalisierte Visumbearbeitung, um die derzeitigen Bearbeitungsverfahren zu verbessern und zu vereinfachen.¹⁹ Die Diskussionen konzentrierten sich auf zwei konkrete Möglichkeiten: (i) die physische Visummarke durch ein „digitales Visum“ und (ii) den derzeitigen Antrag auf Papier durch ein elektronisches Antragsverfahren zu ersetzen.

Die meisten Mitgliedstaaten sind daran interessiert, digitale Visa zu verwenden. Diese Staaten nannten unter anderem geringere Kosten für die Konsulate sowie ein schnelleres, effizienteres und nutzerfreundlicheres Verfahren als mögliche Vorteile. Es herrschte jedoch auch Einvernehmen darüber, dass viele Aspekte eine gründliche Bewertung und Studien erfordern,

¹⁶ 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 (ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1).

¹⁷ Die Kommission nimmt heute auch einen Vorschlag an, um diese Verordnung zu kodifizieren. Diese Kodifizierung soll die Zugänglichkeit und Transparenz dieser Rechtsvorschriften im Einklang mit der üblichen Kodifizierungspraxis ohne Änderung der materiellrechtlichen Vorschriften verbessern.

¹⁸ Im vorliegenden Dokument umfasst der Begriff „digitale Visa“ sowohl digitale Visa als auch die Online-Antragstellung.

¹⁹ S. I/A-Punkt-Vermerk 14616/17 vom 23.11.2017 für einen zusammenfassenden Bericht.

und dass die Entwicklung und Einführung des EES, von ETIAS sowie der Interoperabilitätsvorschläge Vorrang haben sollten.

Auch die Kommission ist davon überzeugt, dass digitale Visa auf lange Sicht ein Schritt in die richtige Richtung sind und wird daher bis Ende 2018 Machbarkeitsstudien starten. Sie hält es daher für erforderlich, eine Debatte mit den Interessenträgern darüber in die Wege zu leiten, wie technologische Entwicklungen genutzt werden können, um die Visumbearbeitung weiter zu straffen und zu vereinfachen – was den Antragstellern ebenso wie den Konsulaten zugutekäme. Als Grundlage für künftige Vorschläge wird die Bewertung der Optionen ebenso Teil der Debatte sein wie die Förderung von Pilotprojekten. In diesem Zusammenhang können die Ergebnisse von Pilotprojekten, die einige Mitgliedstaaten schon an den Start gebracht haben, in die politische Debatte einfließen.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten bereits damit begonnen, die Entscheidung über Visumanträge von den Konsulaten an zentrale Behörden zu übertragen. Daher sollte eine Debatte gestartet werden, ob und unter welchen Umständen die Integrität und Sicherheit der Visumbearbeitung in solchen Fällen gewahrt werden kann. In einer solchen Debatte gilt es einerseits zu berücksichtigen, wie wichtig die Kenntnis der Verhältnisse vor Ort für die Bewertung von Migrationsrisiken ist, die Teil jeder Entscheidung über einen Visumantrag ist. Andererseits muss im Hinblick auf Effizienz und Transparenz auch den Vorteilen eines zentralisierten Vorgehens Rechnung getragen werden.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Die gemeinsame Visumpolitik der EU ist ein zentrales Element, um die Sicherheit und das ordnungsgemäße Funktionieren des Raums ohne Binnengrenzkontrollen zu gewährleisten. Sie hat die legale Einreise in die Union vereinfacht und viel zu einer Harmonisierung des Vorgehens bei der Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten beigetragen. Zudem hat sich die Visumpolitik von einem internen Politikbereich zu einem immer wichtigeren Instrument für die Außenbeziehungen der Union entwickelt.

Trotz dieser soliden Bilanz muss der Rechtsrahmen für die Visumpolitik an die aktuellen Herausforderungen angepasst werden, insbesondere mit Blick auf die wachsenden Sicherheitsrisiken und Risiken irregulärer Migration. Deshalb schlägt die Kommission heute eine Reihe von Änderungen des Visakodexes vor und fordert das Parlament und den Rat auf, diese schnell anzunehmen. Änderungen am VIS-Rechtsrahmen folgen im Laufe des Frühjahrs.

Um den Belangen der EU stärker Rechnung zu tragen, wird die Kommission parallel dazu gemeinsam mit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik daran arbeiten, die Abstimmung der EU-Visumpolitik und der Außenbeziehungen der Union zu gewährleisten – einschließlich der Konsistenz der Visumpolitik mit anderen Politikbereichen.

Mit Blick auf die Zukunft wird die Kommission mit dem Parlament, den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern Beratungen über die weitere Digitalisierung der Visumbearbeitung in die Wege leiten. Studien, die bis Ende 2018 beginnen sollen, werden ebenfalls in die Diskussion einfließen. Die Notwendigkeit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung ist ein wichtiges Element, das im mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum nach 2020 berücksichtigt werden muss.