



Brüssel, den 13. September 2022  
(OR. en)

12351/22

JAI 1164  
VISA 144  
MIGR 252  
COEST 646

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. September 2022

Empfänger: Generalsekretariat des Rates

Nr. Komm.dok.: C(2022) 6596 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION

Leitlinien zur generellen Vorgehensweise bei der Ausstellung von Visa für russische Antragsteller nach dem Beschluss (EU) 2022/1500 des Rates vom 9. September 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2022) 6596 final.

Anl.: C(2022) 6596 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 9.9.2022  
C(2022) 6596 final

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Leitlinien zur generellen Vorgehensweise bei der Ausstellung von Visa für russische Antragsteller nach dem Beschluss (EU) 2022/XXX des Rates vom XX.XX.2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation**

DE

DE

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

### Leitlinien zur generellen Vorgehensweise bei der Ausstellung von Visa für russische Antragsteller nach dem Beschluss (EU) 2022/1500 des Rates vom 9. September 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation

1. Am 9. September 2022 nahm der Rat einen Beschluss über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation (im Folgenden „Abkommen“) an.<sup>1</sup> Der Beschluss des Rates trat am zweiten Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union und seiner Mitteilung an die Russische Föderation in Kraft. Der vorliegende Beschluss ersetzte den Beschluss (EU) 2022/333 des Rates.
2. Mit dem Beschluss des Rates wird die Anwendung aller Bestimmungen des Abkommens in Bezug auf Staatsangehörige der Russischen Föderation ausgesetzt. Die Visaerleichterungen für russische Staatsangehörige finden so lange keine Anwendung, bis die Aussetzung aufgehoben wird. Folglich gelten die allgemeinen Vorschriften des Visakodexes<sup>2</sup> standardmäßig für russische Staatsangehörige, die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragen.
3. Dänemark und die assoziierten Schengen-Länder Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein haben bilaterale Visaerleichterungsabkommen mit Russland geschlossen, die dem Abkommen entsprechen. Nach dem Beschluss des Rates über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens werden Dänemark und die assoziierten Schengen-Länder voraussichtlich ihre bilateralen Abkommen nach Maßgabe ihrer jeweiligen nationalen Verfahren aussetzen.
4. Angesichts der sehr spezifischen Rahmenbedingungen, unter denen die Konsulate der Mitgliedstaaten tätig sind, und unter Berücksichtigung des übergeordneten Kontexts des unprovokierten und ungerechtfertigten militärischen Angriffs der Russischen Föderation auf die Ukraine sowie der Notwendigkeit, ein einheitliches Vorgehen bei der Prüfung von Visumanträgen in Russland sowie gemeinsame Lösungen im Schengen-Raum zu fördern, ist es zudem angemessen und notwendig, den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Verfahren und Bedingungen für die Ausstellung von Visa für russische Antragsteller an die Hand zu geben. Diese Leitlinien sind von wesentlicher Bedeutung, um während des Visumverfahrens für Staatsangehörige der Russischen Föderation in jeder konsularischen Vertretung Kohärenz, Klarheit und Transparenz zu gewährleisten.
5. Russlands unprovokierter und ungerechtfertigter Angriffskrieg gegen die Ukraine hatte weitreichende Auswirkungen, darunter eine Verschärfung der Risiken und Bedrohungen für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung, denen die EU ausgesetzt ist. Die Konsulate der Mitgliedstaaten stehen bei der Überprüfung des Zwecks von touristischen Aufenthalten verglichen mit Reisen zu anderen Zwecken (z. B. Familienbesuchen) vor größeren Herausforderungen, noch dazu in einem Kontext, in dem einige Mitgliedstaaten mit einer erheblichen Verringerung ihrer konsularischen Kapazitäten konfrontiert sind, nachdem die

<sup>1</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation (ABl. L 129 vom 17.5.2007).

<sup>2</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).

russischen Behörden konsularisches und diplomatisches Personal vieler Mitgliedstaaten ausgewiesen haben. Darüber hinaus besteht nach wie vor ein glaubhaftes Risiko, dass Personen, die angeben, zu touristischen Zwecken zu reisen, Propaganda zur Unterstützung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine verbreiten oder andere subversive Aktivitäten zum Nachteil der EU ausüben könnten. Gleichzeitig muss die EU russischen Visumantragstellern, die aus dringenden Gründen reisen, weiterhin offenstehen, darunter insbesondere Familienangehörige von EU-Bürgern, Dissidenten, unabhängige Journalisten und Vertreter der Zivilgesellschaft. Im Zusammenhang mit der vollständigen Aussetzung des Abkommens empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten daher, bei der Prüfung von Anträgen russischer Staatsangehöriger auf Visa für einen Kurzaufenthalt die nachstehenden Erwägungen zu berücksichtigen.

**a) Zuständige Mitgliedstaaten und territoriale Zuständigkeit der Konsulate für die Prüfung von Visumanträgen**

6. Die Mitgliedstaaten sollten besonders darauf achten, dass die Zuständigkeitsvorschriften der Artikel 5 und 6 des Visakodexes im Hinblick auf jeden Visumantrag geprüft und ordnungsgemäß angewandt werden. Leitlinien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats finden sich in Teil II Kapitel 1 des Visakodex-Handbuchs I<sup>3</sup>. Ist der Mitgliedstaat, der den Antrag erhalten hat, nicht für dessen Bearbeitung zuständig, so sollte der gesamte Antrag einschließlich aller Belege zurückgegeben und die Visumgebühr erstattet werden. Der Antragsteller sollte an das Konsulat des zuständigen Mitgliedstaats verwiesen werden, um Visa-Shopping zwischen verschiedenen Konsulaten zu vermeiden.
7. Gemäß Artikel 6 des Visakodexes sollten Anträge nur vom Konsulat des zuständigen Mitgliedstaats geprüft werden, in dessen Konsularbezirk der Antragsteller seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat. Daher sollten die Mitgliedstaaten Visumanträge für einen Kurzaufenthalt oder für die Zwecke der Durchreise von Staatsangehörigen der Russischen Föderation, die sich in einem Drittland wie Serbien, der Türkei oder den Vereinigten Arabischen Emiraten aufhalten, nicht routinemäßig annehmen. Diese Antragsteller sollten an das Konsulat verwiesen werden, das für ihren Wohnsitz zuständig ist, in der Regel in der Russischen Föderation. Ausnahmen auf der Grundlage von Artikel 6 Absatz 2 des Visakodexes und der Leitlinien in Teil II Abschnitt 1.8 des Visakodex-Handbuchs I sind zulässig, insbesondere in Härtefällen und aus humanitären Gründen (z. B. Familienbesuche wegen einer plötzlich auftretenden schweren Krankheit eines Angehörigen mit Wohnsitz in der EU, Dissidenten, Menschenrechtsverteidiger).

**b) Verfahrensaspekte für die Einreichung eines Antrags in Russland in der derzeitigen Situation**

8. Die Mitgliedstaaten sind mit einer erheblichen Verringerung ihrer Kapazitäten für die Bearbeitung von Visumanträgen russischer Staatsangehöriger für einen Kurzaufenthalt konfrontiert, nachdem die russischen Behörden konsularisches und diplomatisches Personal vieler Mitgliedstaaten ausgewiesen haben. Darüber hinaus führt der übergeordnete Kontext des russischen Angriffskriegs (verstärkte militärische Handlungen Russlands, Propaganda, erhöhte Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung der Mitgliedstaaten) dazu, dass russische Staatsangehörige oder bestimmte Kategorien davon einer verstärkten Kontrolle unterzogen

<sup>3</sup> Anhang des Durchführungsbeschlusses C(2020) 395 der Kommission vom 28.1.2020 zur Änderung des Beschlusses K(2010) 1620 endgültig der Kommission hinsichtlich der Ersetzung des Handbuchs für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa (Visakodex-Handbuch I).

werden müssen. Diese Situation könnte es erforderlich machen, dass die Mitgliedstaaten unbeschadet der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Prüfung jedes einzelnen Antrags ihre Verfahren anpassen. Dies könnte durch Folgendes erreicht werden:

*a. Festlegung von Prioritäten bei der Vergabe von Terminen für die Einreichung von Anträgen*

9. Nach Artikel 9 Absatz 2 des Visakodexes können die Mitgliedstaaten von Antragstellern verlangen, einen Termin zu beantragen. Der Termin findet in der Regel innerhalb von zwei Wochen nach seiner Beantragung statt. Derzeit könnte es für die Mitgliedstaaten aufgrund des Personalmangels in den Konsulaten der meisten Mitgliedstaaten sehr schwierig sein, dies zu gewährleisten.
10. Nach Auffassung der Kommission sollten die Mitgliedstaaten daher bei der Vergabe von Terminen Antragstellern, die keinen wesentlichen Reisegrund haben, eine geringere Priorität einräumen.

*b. Frist für die Entscheidung über einen Visumantrag*

11. Angesichts der derzeitigen Situation müssen alle Anträge russischer Staatsangehöriger eingehend geprüft werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Frist für die Entscheidung über einen Visumantrag im Einklang mit Artikel 23 Absatz 2 des Visakodexes auf 45 Tage zu verlängern, erforderlichenfalls vollumfänglich ausschöpfen sollten.
12. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass eine Verlängerung der Frist für die Entscheidung über Anträge bestimmter Kategorien von Antragstellern – d. h. Personen, die nicht aus zwingenden Gründen reisen müssen, insbesondere jene, die ein Visum zu touristischen Zwecken beantragen oder deren Reise nicht dringend ist – es auch ermöglichen könnte, zügiger über Anträge von Personen zu entscheiden, die aus zwingenden Gründen reisen müssen oder die einen begründeten dringlichen Fall gemäß Artikel 23 Absatz 2a des Visakodexes (u. a. humanitäre Gründe) geltend machen können.

*c. Anfordern zusätzlicher Belege oder Beschränkung der Art von Dokumenten, die für die Zwecke des Visumantrags als Beleg akzeptiert werden*

13. Ungeachtet der harmonisierten Liste der von Visumantragstellern in Russland einzureichenden Belege (Durchführungsbeschluss C(2016) 3347 final der Kommission vom 6.6.2016) und solange keine Änderung dieser Liste erfolgt, wäre es in der derzeitigen Situation gerechtfertigt, dass die Konsulate der Mitgliedstaaten im Zuge der Antragsprüfung bei bestimmten Kategorien von russischen Staatsangehörigen zusätzliche Dokumente anfordern, um eine besonders eingehende Prüfung zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf mögliche Gefahren für die öffentliche Ordnung und die internationalen Beziehungen.
14. Wenn begründete Zweifel an der Echtheit der vom Antragsteller vorgelegten Belege oder am Wahrheitsgehalt ihres Inhalts oder an der Glaubwürdigkeit der Aussagen des Antragstellers bestehen, insbesondere hinsichtlich des Zwecks der Reise, so ist der betreffende Antrag gemäß Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b des Visakodexes abzulehnen und gemäß Artikel 12 der VIS-Verordnung<sup>4</sup> im VIS zu erfassen; dabei ist sicherzustellen, dass für alle Konsulate ein dauerhafter Eintrag sichtbar ist, wie dies bei allen Visumverweigerungen gängige Praxis ist.

---

<sup>4</sup> Verordnung (EU) 2021/1133 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 und (EU) 2019/818

15. Wenn ein Antrag auf der Grundlage von Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b des Visakodexes abgelehnt wird, weil begründete Zweifel hinsichtlich des Zwecks der Reise sowie der Belege oder der Aussagen des Antragstellers bestehen (z. B. weil dieser behauptet, ein Student zu sein oder zu einer Bestattung reisen zu müssen, obwohl die Reise in Wirklichkeit touristischen Zwecken dient), und sofern die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten dies gestatten, empfiehlt die Kommission, gemäß Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006<sup>5</sup> ein Einreiseverbot zu verhängen und eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung in das Schengener Informationssystem (SIS) einzugeben.

*d. Vorherige Konsultation gemäß Artikel 22 des Visakodexes*

16. Die Mitgliedstaaten können aus Gründen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die internationalen Beziehungen darum ersuchen, bei der Ausstellung von Visa an russische Staatsangehörige oder bestimmte Kategorien von russischen Staatsangehörigen konsultiert zu werden; sie können dann im Einzelfall Einwände gegen die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum gültigen Visums erheben. Wenn der Mitgliedstaat, bei dem der Antrag gestellt wurde, in diesem Fall dennoch beschließt, ein Visum zu erteilen, muss es sich gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii des Visakodexes um ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit handeln (das für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats oder in Ausnahmefällen für mehrere Mitgliedstaaten, die dem zustimmen, gültig ist).

17. Verlangt ein Mitgliedstaat, konsultiert zu werden, so muss er dies der Kommission gemäß Artikel 22 Absatz 3 des Visakodexes mitteilen.

**c) Prüfung von Visumanträgen, die von Staatsangehörigen der Russischen Föderation oder in Russland eingereicht werden**

An dieser Stelle sei an folgende Aspekte erinnert, die bereits in den am 5. Mai 2022 angenommenen Leitlinien C(2022) 3084 dargelegt wurden:

18. Angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen und politischen Lage in Russland sollten die Mitgliedstaaten insbesondere prüfen, ob ein Antragsteller eine Gefahr für die Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellt, und im Einklang mit Artikel 21 des Visakodexes und den Leitlinien im Visakodex-Handbuch I Teil II Kapitel 6 feststellen, ob die Einreisevoraussetzungen erfüllt sind. Dabei sollten insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

i. **Reisekrankenversicherung:** Das Konsulat ist für die Feststellung zuständig, ob die vom Antragsteller vorgelegte Versicherung im Einklang mit Artikel 15 des Visakodexes angemessen ist. Es wird auf Artikel 15 Absatz 5 verwiesen, wonach die Konsulate nachprüfen müssen, ob Forderungen gegen die Versicherungsgesellschaft in einem Mitgliedstaat beigetrieben werden können. Im Falle von Versicherungspolicen russischer Versicherer könnte eine solche Versicherung aufgrund der derzeit geltenden restriktiven Maßnahmen der EU als unzureichend betrachtet werden. In solchen Fällen können die

---

hinsichtlich der Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang zu anderen Informationssystemen der EU für Zwecke des Visa-Informationssystems (AbI. L 248 vom 13.7.2021, S. 1).

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (AbI. L 381 vom 28.12.2006, S. 4).

Mitgliedstaaten von Antragstellern verlangen, Policien von Reisekrankenversicherungen vorzulegen, die von Versicherern außerhalb der Russischen Föderation ausgestellt wurden.

- ii. **Prüfung, ob der Antragsteller die Einreisevoraussetzungen erfüllt und erwartet werden kann, dass dies während der gesamten vorgesehenen Gültigkeitsdauer des Visums der Fall sein wird:** Die wirtschaftliche Instabilität, die restriktiven Maßnahmen und die politischen Entwicklungen in Russland können die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Antragsteller die Einreisevoraussetzungen im Laufe der Zeit nicht mehr erfüllen. In solchen Fällen sollte die Ausstellung von Visa mit kürzerer Gültigkeitsdauer und/oder Visa für die einmalige Einreise anstelle von Mehrfachvisa in Betracht gezogen werden. Es wird auf Artikel 24 Absatz 2a des Visakodexes verwiesen, wonach die Gültigkeitsdauer des erteilten Visums im Einzelfall verkürzt werden kann, wenn begründete Zweifel daran bestehen, dass die Einreisevoraussetzungen während der gesamten Gültigkeitsdauer erfüllt werden. Aufgrund der sich verschlechternden Lage sollten die Mitgliedstaaten von der Ausstellung von Mehrfachvisa mit langer Gültigkeit absehen, da nicht sichergestellt ist, dass russische Staatsangehörige auch künftig die Einreisevoraussetzungen erfüllen, insbesondere wenn sie angegeben haben, dass sie das Visum zu touristischen Zwecken benötigen.
- iii. **Bewertung gemäß Artikel 21 Absatz 1 des Visakodexes, ob der Antragsteller die Absicht hat, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums zu verlassen, unbeschadet der Möglichkeit, aus humanitären Gründen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit auszustellen:** Die derzeitige Lage in Russland kann die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Antragsteller beabsichtigen, die Aufenthaltsdauer in der EU zu überziehen. Bei Zweifeln an der Absicht des Antragstellers, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verlassen, sollte das Visum verweigert werden, es sei denn, der betreffende Mitgliedstaat hält die Ausstellung eines Visums für erforderlich (z. B. aus humanitären Gründen, für Dissidenten, Journalisten, Menschenrechtsverteidiger oder andere gefährdete Personengruppen). In diesem Fall muss ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit gemäß Artikel 25 des Visakodexes erteilt werden.
- iv. **Prüfung, ob der Antragsteller über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügt:** Es ist davon auszugehen, dass Antragsteller mit Wohnsitz in Russland nicht mehr in der Lage sind, internationale Kredit- oder Zahlungskarten auf Reisen innerhalb der EU zu verwenden. Das kann zu Zweifeln führen, ob sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügen, vor allem wenn Vermögenswerte auf Konten bei Banken oder anderen Organisationen gehalten werden, die restriktiven Maßnahmen der EU unterliegen.
- v. **Bei der Prüfung eines Visumantrags** sollten die Konsulate berücksichtigen, ob die Antragsteller mit Personen oder Organisationen in Verbindung stehen, die angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, restriktiven Maßnahmen der EU unterliegen. Ist dies der Fall, sollte geprüft werden, ob das Visum auf der Grundlage von Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer vi des Visakodexes zu verweigern ist. Im Zweifelsfall ist die Weltkarte der EU-Sanktionen<sup>6</sup> ein Instrument, das Orientierungshilfen für eine vollständige Liste von Personen und Organisationen bieten kann, die restriktiven Maßnahmen der EU unterliegen.

---

<sup>6</sup> <https://www.sanctionsmap.eu; https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions?locale=de>

Zusätzlich zu den oben genannten Aspekten und angesichts des schwierigen Sicherheitsumfelds in Russland sollten die Konsulate der Mitgliedstaaten bei der Prüfung von Anträgen russischer Staatsangehöriger folgende Aspekte berücksichtigen:

19. **Es ist wichtig, dass die Konsulate eingehend prüfen, ob Antragsteller als Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats angesehen werden könnten.** Ist dies der Fall, sollte das Visum verweigert werden. Es sollte im SIS überprüft werden, ob der Antragsteller zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist. Den Konsulaten wird – falls durchführbar – im Zweifelsfall empfohlen, äußerst wachsam zu sein und im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten neben dem SIS beispielsweise die nationalen und die Interpol-Datenbanken abzufragen. Darüber hinaus sollten die Konsulate berücksichtigen, dass mehrere Mitgliedstaaten bei der Prüfung aller von Staatsangehörigen der Russischen Föderation gestellten Anträge die Konsultation ihrer zentralen Behörden gemäß Artikel 22 des Visakodexes vorschreiben.
20. Die Konsulate sollten bei der Prüfung von Anträgen auf Schengen-Visa ein **besonderes Augenmerk auf bestimmte Kategorien von russischen Antragstellern** gemäß Nummer 18 Ziffer v und Nummer 21 richten, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer potenziellen Gefahr auszugehen ist; die Entscheidung sollte hierbei jeweils auf einer Einzelfallprüfung beruhen.
21. Die Mitgliedstaaten sollten dabei insbesondere bedenken, dass es bei bestimmten Kategorien von russischen Antragstellern sehr wahrscheinlich ist, dass sie **eine potenzielle Gefahr für die internationalen Beziehungen eines jeden Mitgliedstaats darstellen könnten.** Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob russische Antragsteller, die ein Visum zu touristischen Zwecken beantragt haben, möglicherweise mit dem Regime in Verbindung stehen oder dieses anderweitig unterstützen und daher ein erhöhtes Risiko besteht, dass sie Kriegspropaganda verbreiten und/oder sich für die Interessen der russischen Regierung einsetzen.
22. Die Mitgliedstaaten könnten bei der Bestimmung der Faktoren, die dazu führen können, dass eine Person als **potenzielle Gefahr** eingestuft wird, einen expansiven Ansatz verfolgen: In der Praxis könnte dies bedeuten, dass die Prüfung der individuellen Situation im aktuellen geopolitischen Kontext eine mögliche Gefahr ergeben und damit dazu führen könnte, dass das Visum verweigert wird.
23. In Bezug auf **russische Staatsangehörige, die als Touristen reisen**, ist ein sehr strikter Ansatz gerechtfertigt, da es bei touristischen Reisen im Vergleich zu anderen Reisezwecken (Geschäftsreise, Familienbesuch oder Arzttermin) schwieriger ist, die Begründung der Reise zu beurteilen. Zudem hat die betreffende Person möglicherweise keine Verbindungen zu einer Person, die sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhält (im Gegensatz zu der Situation bei Familienbesuchen, Geschäftsreisen oder Arztterminen).
24. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort **den Informationsaustausch zu intensivieren**, um so weit wie möglich und im Einklang mit Artikel 48 Absatz 1 des Visakodexes ein einheitliches Vorgehen bei der Prüfung von in Russland gestellten Visumanträgen zu gewährleisten.
25. Hierzu ist anzumerken, dass der Visakodex Ausnahmeregelungen vorsieht, die die Ausstellung von Visa aus **humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen** ermöglichen. Gemäß Artikel 16 Absatz 6 des Visakodexes kann der Betrag der zu erhebenden Visumgebühr erlassen oder ermäßigt werden, wenn dies der Förderung kultureller oder sportlicher Interessen oder außenpolitischer, Entwicklungspolitischer und sonstiger erheblicher öffentlicher Interessen dient oder entsprechende internationale

Verpflichtungen bestehen. Diese Bestimmung könnte herangezogen werden, um **Journalisten, Dissidenten, Schülern, Studenten und Forschern das Reisen zu erleichtern**, da diese Kategorien von Reisenden nun eine Visumgebühr von 80 EUR anstelle von 35 EUR zu entrichten haben, sofern die Visumgebühr nicht nach Artikel 16 Absätze 2, 4 oder 5 des Visakodexes erlassen oder ermäßigt wird. Nach Artikel 19 Absatz 4 des Visakodexes können Anträge, die die Voraussetzungen nicht erfüllen, aus bestimmten Gründen als zulässig betrachtet und akzeptiert werden, und Artikel 25 Absatz 1 ermöglicht die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit, obwohl die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt sind. Hierunter fallen beispielsweise Visumanträge von **Dissidenten, unabhängigen Journalisten, Menschenrechtsverteidigern und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen und deren nahen Familienangehörigen**, die keine Verbindung zur Regierung der Russischen Föderation und deren nahen Familienangehörigen aufweisen.

26. Die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten<sup>7</sup>, gelten weiterhin.<sup>8</sup>

**d) Neubewertung gültiger Visa, deren Inhaber Staatsangehörige der Russischen Föderation sind**

27. Es wurden restriktive Maßnahmen erlassen<sup>9</sup>, die Staatsangehörigen der Russischen Föderation die Einreise in oder die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten untersagen. Demnach enthält das SIS Ausschreibungen zu Personen, die diesen restriktiven Maßnahmen der EU unterliegen und denen die Einreise in den Schengen-Raum und der Aufenthalt dort untersagt ist. Die Mitgliedstaaten sollten gemäß Artikel 34 Absatz 2 und Artikel 21 Absatz 3 Buchstabe c des Visakodexes **Visa aufheben**, die diesen Personen vor Inkrafttreten des Reiseverbots ausgestellt wurden und die noch nicht abgelaufen sind, da die Voraussetzungen für ihre Ausstellung nicht mehr erfüllt sind. Gemäß Artikel 13 der VIS-Verordnung sind bei der Aufhebung eines Visums bestimmte Daten in das VIS einzugeben. Nach Artikel 34 Absatz 6 des Visakodexes ist der Visuminhaber über die Aufhebung zu unterrichten.

28. Die Mitgliedstaaten sollten ähnlich wie bei der Prüfung neuer von Staatsangehörigen der Russischen Föderation eingereichter Visumanträge auch bei der Neubewertung von Visa, die Staatsangehörigen der Russischen Föderation bereits ausgestellt wurden, einen strikten Ansatz verfolgen: Die gründlichere Prüfung bei russischen Staatsangehörigen in Form einer **erneuten Überprüfung der individuellen Situation im aktuellen geopolitischen Kontext könnte dazu führen, dass eine Person als potenzielle Gefahr eingestuft wird**. Wenn sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Visums nicht mehr erfüllt sind, sollten die Mitgliedstaaten das der betreffenden Person ausgestellte und noch gültige Visum gemäß Artikel 34 Absatz 2 und Artikel 21 Absatz 1 des Visakodexes aufheben. Gemäß Artikel 13 der VIS-Verordnung sind bei der Aufhebung eines Visums bestimmte Daten in das Visa-

<sup>7</sup> Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

<sup>8</sup> Die Verweigerung eines Visums gegenüber Personen, denen die Freizügigkeit zuerkannt worden ist, ist als Beschränkung der Freizügigkeit anzusehen. Sie muss daher den Anforderungen des Kapitels VI der Richtlinie 2004/38/EG und insbesondere den in diesem Kapitel festgelegten Verfahrensgarantien genügen.

<sup>9</sup> Siehe insbesondere: Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. L 78 vom 17.3.2014, S. 16) und Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. L 78 vom 17.3.2014, S. 6).

Informationssystem (VIS) einzugeben. Nach Artikel 34 Absatz 6 des Visakodexes ist der VisumInhaber über die Aufhebung zu unterrichten. Visa sind grundsätzlich von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der sie erteilt hat, aufzuheben. Jedoch können Visa auch von den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats aufgehoben werden; in diesem Fall ist die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, der das Visum erteilt hat, zu unterrichten. Beispielsweise sollte ein Visum an der Grenze aufgehoben werden, wenn der Inhaber seit der Ausstellung seines Visums im SIS ausgeschrieben wurde. Personen, deren Visum aufgehoben wurde, haben das Recht, gegen diese Entscheidung einen Rechtsbehelf einzulegen.

29. Außerdem ist zu beachten, dass nach Artikel 30 des Visakodexes **der bloße Besitz eines Visums nicht automatisch zur Einreise in den Schengen-Raum berechtigt**. Folglich berührt die Vorlage eines gültigen Visums, das einem Staatsangehörigen der Russischen Föderation bereits ausgestellt wurde, nicht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, umfassende Grenzübertrittskontrollen durchzuführen, um zu überprüfen, ob die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 des Schengener Grenzkodexes erfüllt sind, und sicherzustellen, dass die Einreise verweigert wird, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

**e) Geltende bilaterale Abkommen mit der Russischen Föderation über die Befreiung von der Visumpflicht**

30. Die Visum-Verordnung<sup>10</sup> enthält eine gemeinsame Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der EU im Besitz eines Visums sein müssen, sowie eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind. Diese Listen sind in den Anhängen der Visum-Verordnung enthalten.

31. Ferner heißt es in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Visum-Verordnung: „Die Mitgliedstaaten können bei folgenden Personengruppen Ausnahmen von der Visumpflicht [...] vorsehen: a) Inhaber von Diplomatenpässen, Dienst-/Ampässen oder Sonderpässen“. Gemäß Artikel 12 übermittelt jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen, die er gemäß Artikel 6 der Visum-Verordnung trifft, und die Kommission veröffentlicht die Mitteilungen informationshalber.

32. Damit der Beschluss des Rates über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens wirksam ist, müssen die Mitgliedstaaten auch die Anwendung bilateraler Abkommen mit der Russischen Föderation über die Befreiung von der Visumpflicht, die für Inhaber von Dienstpässen und Sonderpässen der Russischen Föderation die Befreiung von der Visumpflicht vorsehen, aussetzen und diese Aussetzungen der Kommission mitteilen.

33. Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Anwendung und Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen der EU ungeachtet der Tatsache, dass möglicherweise bilaterale Abkommen mit der Russischen Föderation über die Befreiung von der Visumpflicht in Kraft sind.

---

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 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 303 vom 28.11.2018, S. 39).

**f) Umsetzung und Information der Öffentlichkeit**

34. Diese operativen Leitlinien sollen die Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung aller Visumanträge unterstützen, die von Staatsangehörigen der Russischen Föderation gestellt werden, wobei es keine Rolle spielt, wo diese ihren Wohnsitz haben.
35. Die zentralen Behörden der Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, diese Leitlinien an alle ihre konsularischen Vertretungen in der ganzen Welt weiterzuleiten.
36. Die Mitgliedstaaten sind zudem dafür verantwortlich, die Öffentlichkeit über die vollständige Aussetzung des Abkommens zu informieren (Artikel 47 Absatz 1 des Visakodexes).

**g) Folgemaßnahmen im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort**

37. Gemäß Artikel 48 Absatz 1 des Visakodexes wird die EU-Delegation im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort die Koordinierung gewährleisten, einen regelmäßigen Austausch von Informationen über die Umsetzung dieser Leitlinien organisieren und die ordnungsgemäße Anwendung der Änderungen überwachen, die sich aus der vollständigen Aussetzung des Abkommens ergeben. Gemäß Artikel 48 Absatz 5 des Visakodexes sind die Berichte über Sitzungen, die zur Umsetzung dieser Leitlinien stattfinden, den zentralen Visumbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zuzuleiten.

