



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.2.2023
COM(2023) 66 final

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

**Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der VIS-Verordnung
im Einklang mit Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1134**

DE

DE

Zusammenfassung

Nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2021/1134¹ zur Änderung unter anderem der 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)² muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen **Bericht** über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Verordnung vorlegen. Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich um den **ersten Bericht der Kommission**.

Die Implementierung der neuen IT-Architektur in den Bereichen Migration, Grenzen und Sicherheit bildet die Grundlage für die Schaffung eines der modernsten Grenzmanagementsysteme der Welt. Das Visa-Informationssystem ist integraler Bestandteil dieser IT-Architektur. Eine vollständige und fristgerechte Implementierung ist nur möglich, wenn die EU-Mitgliedstaaten und die assoziierten Schengen-Länder, die EU-Agenturen und die Kommission gemeinsam Fortschritte erzielen. Eine **Verzögerung durch einen der Beteiligten zieht Verzögerungen für alle** nach sich und dürfte zudem mit höheren **Kosten** verbunden sein.

Insgesamt verlaufen die Vorbereitungen für die Durchführung des überarbeiteten VIS nach Plan. Nach der Annahme der geänderten Verordnung am 7. Juli 2021 hat die Kommission im zuständigen Ausschuss und in der Sachverständigengruppe umgehend Gespräche zu einer Reihe von **Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten**, die zur Entwicklung der neuen VIS-Komponenten erforderlich sind, aufgenommen. Gegenwärtig sind die Arbeiten an allen 12 Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten im Gange und befinden sich in verschiedenen Phasen des Annahmeverfahrens. Sechs Durchführungsrechtsakte und drei delegierte Rechtsakte werden derzeit im zuständigen Ausschuss und in der zuständigen Sachverständigengruppe erörtert; drei Durchführungsrechtsakte wurden bereits förmlich angenommen.

¹ Verordnung (EU) 2021/1134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/512/EG und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates zur Reform des Visa-Informationssystems (ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 11).

² 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).

1. Einleitung

Das VIS wurde mit Entscheidung 2004/512/EG des Rates³ als technische Lösung für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet. Zweck, Funktionen und Zuständigkeiten in Bezug auf das VIS sowie die Bedingungen und Verfahren für den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt sind in der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (VIS-Verordnung)⁴ geregelt, mit der die Prüfung von Anträgen auf Erteilung solcher Visa und die damit verbundenen Entscheidungen erleichtert werden sollen. Das VIS nahm am 11. Oktober 2011 den Betrieb auf und wurde zwischen Oktober 2011 und Februar 2016 schrittweise in allen Konsulaten der Mitgliedstaaten eingeführt.

Das VIS soll den Austausch von Daten zwischen den Mitgliedstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen erleichtern und so zu einer besseren Umsetzung der gemeinsamen Visumspolitik, einer besseren konsularischen Zusammenarbeit und einer besseren Abstimmung der zentralen Visumbehörden untereinander beitragen mit dem Ziel,

- das Visumantragsverfahren zu erleichtern,
- „Visa-Shopping“ zu verhindern,
- die Bekämpfung von Identitätsbetrug zu erleichtern,
- Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erleichtern,
- zur Identifizierung von Personen beizutragen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen,
- die Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ zuständigen Mitgliedstaats zu erleichtern,
- zur Verhinderung von Gefahren für die innere Sicherheit der einzelnen Mitgliedstaaten beizutragen.

Am 2. August 2021 trat die Verordnung (EU) 2021/1134 zur Änderung unter anderem der VIS-Verordnung in Kraft. Das VIS liefert den Visumbehörden die wichtigsten Informationen über Personen, die Schengen-Visa für Kurzaufenthalte beantragen, und ermöglicht es den Grenzschutzbeamten, Reisende zu erkennen, die möglicherweise ein Sicherheitsrisiko darstellen. Um sicherzustellen, dass diese Behörden jederzeit über die erforderlichen Informationen verfügen, wird anhand der neuen Vorschriften unter vollständiger Einhaltung der Datenschutzvorschriften der Anwendungsbereich des Systems insbesondere auf Personen ausgeweitet, die ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel besitzen oder beantragt haben. Die neuen Vorschriften werden gründlichere Prüfungen des

³Entscheidung 2004/512/EG des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) (ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 5).

⁴ 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).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

Hintergrunds von Personen, die ein Visum für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel beantragen, sowie einen besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über die Inhaber solcher Dokumente ermöglichen. Zudem sollen sie für die uneingeschränkte Interoperabilität zwischen dem VIS und anderen EU-Informationssystemen sorgen.

Nach Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/1134 erlässt die Kommission bis zum 31. Dezember 2023 einen Beschluss zur Festlegung des Zeitpunkts für die Inbetriebnahme des überarbeiteten VIS. In diesem Artikel sind jedoch auch eine Reihe von Voraussetzungen für den Erlass des Beschlusses festgelegt, nämlich dass die in diesem Bericht genannten erforderlichen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte angenommen wurden, dass die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) die Kommission den erfolgreichen Abschluss aller Tests mitteilt und dass die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, dass sie die erforderlichen technischen und rechtlichen Vorkehrungen getroffen haben.

Das VIS wird Teil des durch die Verordnungen (EU) 2019/817⁶ und (EU) 2019/818⁷ des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen gemeinsamen Interoperabilitätsrahmens, sodass die Entwicklung seiner neuen Funktionen und Prozesse vollständig mit denen in den anderen EU-Informationssystemen, die Teil des Rahmens sind, kohärent sein sollte.

Gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1134 ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über den Stand der Vorbereitungen für die volumnfängliche Durchführung der Verordnung vorzulegen. Dieser Bericht sollte auch ausführliche Angaben zu den entstandenen Kosten und Angaben zu etwaigen Risiken enthalten, die sich auf die Gesamtkosten auswirken könnten. Ähnliche Berichte sind jährlich von der Kommission vorzulegen, bis diese den Beschluss zur Festlegung des Datums der Inbetriebnahme des VIS gemäß der oben genannten Verordnung erlässt.

Der vorliegende erste Bericht der Kommission deckt den Zeitraum von der Annahme der Änderungsverordnung am 7. Juli 2021 bis zur Erstellung dieses Berichts im Dezember 2022 ab.

2. Durchführungsvorschriften zur VIS-Verordnung

Die Verordnung (EU) 2021/1134 sieht den Erlass von Durchführungsvorschriften vor, um bestimmte detaillierte technische Aspekte der Verordnung zu ergänzen und zu implementieren. Einige dieser Rechtsakte sind notwendig, um eu-LISA volumnfänglich in die Lage zu versetzen, mit der Konzipierung und Entwicklung der neuen Funktionen im Kontext

⁶ Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27).

⁷ Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816 (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85).

der IT-Gesamtsystemarchitektur zu beginnen, zumal dies die Festlegung technischer Spezifikationen erfordert. Es bedarf weiterer Rechtsakte für die Festlegung technischer Vorschriften, um die Nutzung des VIS durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen zu erleichtern.

Seit der Annahme der Verordnung im Jahr 2021 hat die Kommission 14 Ausschusssitzungen und sechs Zusammenkünfte von VIS-Sachverständigengruppen organisiert, um eine Reihe von Entwürfen für Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte zu erörtern, die für die Entwicklung des überarbeiteten VIS erforderlich sind.

Derzeit sind die Arbeiten an allen 12 Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten im Gange und befinden sich in verschiedenen Phasen des Annahmeverfahrens. Sechs Durchführungsrechtsakte und drei delegierte Rechtsakte werden derzeit im zuständigen Ausschuss und in der zuständigen Sachverständigengruppe erörtert; drei Durchführungsrechtsakte wurden bereits förmlich angenommen. Dies wird in der nachstehenden Tabelle veranschaulicht:

Tabelle 1 Sachstand zum 7. Dezember 2022: erforderliche Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte

Verordnung	Art des Rechtsakts	Angenommen	In formeller Annahme	Im Ausschuss oder in der Gruppe	Noch nicht begonnen
VIS	Delegierte Rechtsakte			3	
	Durchführungsrechtsakte	3		6	

3. Überwachung der von den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen veranlassten Umsetzungsmaßnahmen

Die Bedeutung einer fristgerechten Implementierung des überarbeiteten VIS wird auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten ebenso anerkannt wie die Tatsache, dass das VIS und die Entwicklung anderer EU-Informationssysteme und der Interoperabilitätskomponenten voneinander abhängig sind. Eine vollständige und fristgerechte Implementierung ist nur möglich, wenn die Mitgliedstaaten, die EU-Agenturen und die Kommission gemeinsam Fortschritte erzielen, denn nur so lässt sich verhindern, dass die Untätigkeit eines Beteiligten für alle eine verzögerte Inbetriebnahme nach sich zieht.

4. Kosten und Risiken

Der Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung wurde am 7. Juli 2021, d. h. ein Jahr später als ursprünglich vorgesehen, angenommen. Der dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung über das überarbeitete VIS beigefügte Finanzbogen zu Rechtsakten wurde im Juli 2021 aufgrund des aktualisierten Zeitplans für die Implementierung des überarbeiteten VIS und im Hinblick auf die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen für eu-LISA geändert.

Aus dem geänderten Finanzbogen zu Rechtsakten geht hervor, dass für den Vorschlag im Zeitraum 2021–2027 insgesamt 178,6 Mio. EUR aus dem EU-Haushalt benötigt werden. Dieser Betrag umfasst die entsprechenden Haushaltsmittel für die Mitgliedstaaten (45 Mio. EUR) zur Anpassung ihrer nationalen Systeme, für Europol (29,8 Mio. EUR) zur Modernisierung der IT-Systeme und zur Deckung des Personalbedarfs, für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) (5,4 Mio. EUR) zur Einrichtung eines neuen VIS-Zugangs innerhalb der Agentur, zur Deckung des Personalbedarfs und die Sitzungen sowie für eu-LISA (98,2 Mio. EUR) zur Entwicklung aller mit dem Vorschlag einhergehenden IT-Komponenten und den Betrieb des aktualisierten VIS sowie zur Deckung des vorübergehenden Personalbedarfs.

Auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission zur Änderung der Verordnung werden die Auswirkungen auf die operativen Ausgaben von eu-LISA für die Entwicklung des überarbeiteten VIS für das Jahr 2022 auf 16,2 Mio. EUR und für das Jahr 2023 auf 28,9 Mio. EUR geschätzt.

Für die Implementierung des VIS innerhalb des gemeinsamen Interoperabilitätsrahmens und die entsprechenden Anpassungen im Hinblick auf die Interaktion mit anderen IT-Systemen ist eine Abfolge verschiedener Änderungen vorzunehmen, die jeweils zu einer neuen Version des Systems führen. Diese verschiedenen VIS-Versionen müssen nacheinander implementiert werden. Die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Krise wirken sich auch auf die öffentliche Auftragsvergabe und die Implementierungsverfahren in den Mitgliedstaaten und den Agenturen der Union aus. Die vorgenannten Aspekte können die Dauer einzelner Projektteile beeinflussen, bei denen es um die Implementierung der neuen Architektur für die EU-Informationssysteme für Grenzen, Migration und Sicherheit geht.

Im Anschluss an einen Beschluss des Verwaltungsrats von eu-LISA vom 23. Juni 2022 und auf den Beschluss der informellen Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 11./12. Juli 2022 wurde der Zeitplan für die Implementierung der neuen IT-Architektur für die EU-Informationssysteme und deren Interoperabilität überarbeitet. Infolge der verspäteten Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems sieht der Zeitplan für die Inbetriebnahme der verschiedenen EU-Informationssysteme nun folgendermaßen aus: März 2023 für das SIS, Mitte Mai 2023 für das EES, Mitte November 2023 für das ETIAS und das ECRIS-TCN und schrittweise Inbetriebnahme der Interoperabilitätskomponenten bis Juni 2024.

Die möglichen Auswirkungen des überarbeiteten Zeitplans für die EU-Informationssysteme und die Interoperabilität auf die Kosten der Implementierung des VIS lassen sich derzeit noch nicht bemessen. Anhand der verfügbaren Daten zu den von den Mitgliedstaaten und den betroffenen EU-Agenturen in den Jahren 2021 und 2022 getätigten Ausgaben ist jedoch bislang nicht erkennbar, dass eine Überschreitung der im geänderten Finanzbogen veranschlagten Beträge droht.

5. Schlussfolgerung

Die Mitgliedstaaten, assoziierten Schengen-Länder und EU-Agenturen haben sich allgemein dazu verpflichtet, die vollständige Implementierung des überarbeiteten VIS auch als Teil des weiteren Interoperabilitätsrahmens der EU-Informationssysteme sicherzustellen. Die Kommission ihrerseits koordiniert weiterhin die Umsetzung und überwacht genau die

Fortschritte aller Beteiligten mit dem Ziel, dass bis Juni 2024 die neuen und aktualisierten IT-Systeme und die Interoperabilitätskomponenten vollständig zur Verfügung stehen. Im Juni 2022 forderte der Verwaltungsrat von eu-LISA die Agentur auf, zu prüfen, ob sich der Zeitplan für die Implementierung des überarbeiteten VIS besser in den überarbeiteten Gesamtzeitplan für die Interoperabilität integrieren lässt, was der Rat „Justiz und Inneres“ auf seiner Tagung vom 11./12. Juli 2022 bestätigte.

Insgesamt verlaufen die Arbeiten zur Implementierung des überarbeiteten VIS bislang nach Plan. Damit dies so bleibt, gilt es jedoch sicherzustellen, dass alle Beteiligten gemeinsam Fortschritte bei der Entwicklung und Implementierung aller EU-Informationssysteme und Interoperabilitätskomponenten erzielen und dass das Risiko möglicher Verzögerungen kontinuierlich überwacht wird. Die Kommission arbeitet weiterhin mit allen betroffenen Akteuren zusammen, um etwaige Verzögerungen zu ermitteln und diese so gering wie möglich zu halten, damit der vereinbarte Umsetzungszeitplan eingehalten werden kann.