



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.1.2024
COM(2024) 13 final

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

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

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 **zweiten Bericht der Kommission**.

Die Implementierung der neuen IT-Architektur in den Bereichen Migration, Grenzen und Sicherheit ist eine wesentliche Komponente der Bemühungen der EU zur Schaffung eines der modernsten Grenzmanagementsysteme der Welt. Das VIS 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. Um weitere Verzögerungen und Kostenanstiege zu vermeiden, ist es wichtig, dass jede Partei für die zeitgleiche Betriebsfähigkeit des Systems Verantwortung übernimmt.

Insgesamt verlaufen die Vorbereitungen für die Durchführung des überarbeiteten VIS nach Plan. Nach der Annahme der Änderungsverordnung am 7. Juli 2021 hat die Kommission im zuständigen Ausschuss und in der Sachverständigengruppe umgehend Gespräche zu den zwölf **Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten**, die zur Entwicklung der neuen VIS-Komponenten erforderlich sind, aufgenommen. Die Arbeit wurde 2023 fortgesetzt. Mittlerweile liegen die entsprechenden Vorschläge der Kommission für die zwölf Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte vor und befinden sich in verschiedenen Phasen des Annahmeverfahrens. Fünf Rechtsakte wurden förmlich angenommen und zwei Rechtsakte befinden sich derzeit in formeller Annahme, wohingegen drei Durchführungsrechtsakte und zwei delegierte Rechtsakte noch im zuständigen Ausschuss und in der betreffenden Sachverständigengruppe erörtert werden.

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 der Entscheidung 2004/512/EG des Rates³ 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 Visumpolitik, einer besseren konsularischen Zusammenarbeit und einer besseren Abstimmung der zentralen Visumbehörden untereinander beitragen. Das Ziel des VIS besteht darin,

- 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 überarbeitete VIS wird den Visumbehörden die wichtigsten Informationen über Personen liefern, die Schengen-Visa für Kurzaufenthalte beantragen, und es den Grenzschutzbeamten ermöglichen, 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

³ Entscheidung 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).

Prüfungen des 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 dem genannten Artikel ist 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) der 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 sein. Der Interoperabilitätsrahmen zwischen den Informationssystemen der EU⁸ soll eine gegenseitige Ergänzung dieser Systeme und ihrer Daten bewirken, mit dem Ziel, die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen an den Außengrenzen zu steigern, zur Verhinderung und Bekämpfung irregulärer Einwanderung beizutragen, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten und die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik zu verbessern. Dementsprechend sollte die technische Entwicklung neuer Funktionen und Verfahren des überarbeiteten VIS vollständig mit denen der anderen EU-Informationssysteme, die Teil des Rahmens sind, in Einklang stehen.

Gemäß Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1134 muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr einen Bericht über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Verordnung vorlegen, bis die Kommission den Beschluss zur Festlegung des Datums der Inbetriebnahme des VIS gemäß der oben genannten Verordnung erlässt. Dieser Bericht sollte auch ausführliche Angaben zu den entstandenen Kosten und Angaben zu etwaigen Risiken enthalten, die sich auf die Gesamtkosten auswirken könnten.

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).

⁸ Das Einreise-/Ausreisensystem (EES), das Visa-Informationssystem (VIS), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS), Eurodac, das Schengener Informationssystem (SIS) und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN).

Die Kommission hat ihren ersten Bericht am 9. Februar 2023 vorgelegt.⁹ Der vorliegende zweite Bericht der Kommission deckt den Zeitraum von Januar 2023 bis zur Erstellung dieses Berichts im November 2023 ab.

2. Durchführungsvorschriften zur VIS-Verordnung

Die Verordnung (EU) 2021/1134 sieht den Erlass von Durchführungsvorschriften und delegierten Rechtsvorschriften vor, um bestimmte detaillierte technische Aspekte der Verordnung zu ergänzen und zu implementieren. Einige dieser Rechtsakte sind notwendig, um eu-LISA vollumfänglich in die Lage zu versetzen, mit der Konzipierung und Entwicklung der neuen Funktionen im Kontext 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 18 Ausschusssitzungen und zehn 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 zwölf Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten im Gange und die Rechtsakte befinden sich in verschiedenen Phasen des Annahmeverfahrens. Vier Durchführungsrechtsakte und ein delegierter Rechtsakt wurden bereits förmlich angenommen und zwei Durchführungsrechtsakte befinden sich derzeit in formeller Annahme, wohingegen drei Durchführungsrechtsakte und zwei delegierte Rechtsakte aufgrund ihres technisch komplexen Charakters noch im zuständigen Ausschuss und in der betreffenden Sachverständigengruppe erörtert werden. Dies wird in den nachstehenden Tabellen veranschaulicht:

Tabelle 1 Sachstand zum 15. November 2023: 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	1		2	
	Durchführungsrechtsakte	4	2	3	

Tabelle 2 Sachstand zum 15. November 2023: erforderliche Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte

	Rechtsgrundlage	Art des Rechtsakts	Stand
1	Artikel 5a	Durchführungsrechtsakt	In formeller Annahme
2	Artikel 6 Absatz 5	Durchführungsrechtsakt	In formeller Annahme
3	Artikel 9	Delegierter Rechtsakt	Angenommen

⁹COM(2023) 66 final.

4	Artikel 9h und 22b	Delegierter Rechtsakt	In der Gruppe
5	Artikel 9j Absatz 2	Delegierter Rechtsakt	In der Gruppe
6	Artikel 9j Absatz 3	Durchführungsrechtsakt	Im Ausschuss
7	Artikel 29 und 29a	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
8	Artikel 45 Absatz 1	Durchführungsrechtsakt	Im Ausschuss
9	Artikel 45 Absatz 2	Durchführungsrechtsakt	Im Ausschuss
10	Artikel 45 Absatz 3	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
11	Artikel 45c und 45d	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
12	Artikel 50 Absatz 4	Durchführungsrechtsakt	Angenommen

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

Die Bedeutung einer fristgerechten Implementierung des überarbeiteten VIS wird auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten anerkannt. Dies gilt ebenso für 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.

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 notwendigen 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 für 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 für die Änderungsverordnung beliefen sich die Auswirkungen auf die operativen Ausgaben von eu-LISA für die Entwicklung des überarbeiteten VIS im Jahr 2022 auf 16,2 Mio. EUR und im Jahr 2023 auf 28,9 Mio. EUR.

Für die Implementierung des VIS innerhalb des gemeinsamen Interoperabilitätsrahmens und die entsprechenden Anpassungen im Hinblick auf die Interaktion mit den anderen IT-Systemen (z. B. mit dem Einreise-/Ausreisensystem) ist eine Abfolge verschiedener Änderungen vorzunehmen, die jeweils zu einer neuen Version des Systems führen. Diese verschiedenen VIS-Versionen müssen nacheinander implementiert werden. Die gegenseitige Abhängigkeit

der verschiedenen EU-Informationssysteme kann die Dauer einzelner Projektteile beeinflussen, bei denen es um die Implementierung der neuen Architektur für die EU-Informationssysteme für Grenzen, Migration und Sicherheit geht.

Das erneuerte Schengener Informationssystem wurde im März 2023 in Betrieb genommen. Der Rat (Justiz und Inneres) hat auf seiner Tagung vom 19./20. Oktober 2023 einen überarbeiteten Zeitplan für die verbleibenden Systeme gebilligt. Gemäß diesem Plan, der Implementierungswellen vorsieht, wird das Einreise-/Ausreisesystem im Herbst 2024 und das ETIAS im Frühjahr 2025 betriebsbereit sein. Das überarbeitete VIS wird zusammen mit der Interoperabilitätsarchitektur im Herbst 2026 den Betrieb aufnehmen können.

Zwar lassen sich die möglichen Auswirkungen des überarbeiteten Zeitplans für die EU-Informationssysteme und die Interoperabilität auf die Kosten der Implementierung des VIS derzeit noch nicht bemessen, doch ist anhand der verfügbaren Daten zu den von den Mitgliedstaaten und den betroffenen EU-Agenturen in den Jahren 2021 und 2022 getätigten Ausgaben 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.

Um sicherzustellen, dass das aktualisierte VIS im Herbst 2026 vollständig zur Verfügung steht, koordiniert und überwacht die Kommission weiterhin die Fortschritte aller Beteiligten bei der Erkennung und Behebung möglicher Verzögerungen der einzelnen Teile der EU-Informationssysteme und Interoperabilitätskomponenten.