



Rat der
Europäischen Union

181080/EU XXVII. GP
Eingelangt am 22/04/24

Brüssel, den 19. April 2024
(OR. en)

6253/24
ADD 1

VISA 14
MIGR 190
RELEX 558
COMIX 61

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 19. April 2024

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2024) 109 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) Visumpolitik der EU -
Bewertung des Visakodexes

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2024) 109 final.

Anl.: SWD(2024) 109 final

6253/24 ADD 1

ck

JAI.1

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.4.2024
SWD(2024) 109 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

Visumpolitik der EU - Bewertung des Visakodexes

{SEC(2024) 146 final} - {SWD(2024) 108 final}

DE

DE

Hintergrund der Bewertung

Die 2010 in Kraft getretene Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)¹ zielt darauf ab, die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für geplante kurzfristige Aufenthalte im Hoheitsgebiet der dem Schengen-Raum beigetretenen Mitgliedstaaten² festzulegen. Sie enthält die Vorschriften, die für Drittstaatsangehörige gelten, die beim Überschreiten der EU-Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen.

Im Jahr 2019 wurde der Visakodex überarbeitet, um sicherzustellen, dass er weiterhin seinen Zweck erfüllt, und um die Vorschriften an die sich wandelnden Herausforderungen anzupassen.

Die wichtigsten Ziele der Überarbeitung des Visakodexes waren:

- Beitrag zu einer stärker harmonisierten, flexibleren und sichereren Visumspolitik der EU im Einklang mit dem derzeitigen digitalen Wandel
- Sicherstellung ausreichender Finanzmittel zur Deckung der Kosten für die Bearbeitung von Visumanträgen durch die Mitgliedstaaten
- Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den Bereichen Rückübernahme und Rückführung bei gleichzeitiger Bekämpfung von Sicherheitsrisiken und irregulärer Migration aus Drittstaaten

Der überarbeitete Visakodex trat im Februar 2020 in Kraft. Vier wesentliche Änderungen wurden vorgenommen:

- **Auf Ebene der Visumverfahren:** mehr Flexibilität und Vereinfachungen bei den Visumverfahren (Möglichkeit der elektronischen Antragstellung, Möglichkeit der Antragstellung sechs Monate vor der Reise usw.); Harmonisierung der Verfahren der Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise mit langer Gültigkeitsdauer für Reisende mit positiver „Visum-Vorgeschichte“ („Kaskadenregelung“);
- **Auf finanzieller Ebene:** Erhöhung und regelmäßige Überprüfung der Höhe der Visum- und Dienstleistungsgebühren;
- **Auf Ebene der Zusammenarbeit im Bereich Rückübernahme:** Schaffung einer Verknüpfung zwischen der Visumspolitik und der Kooperation bei der Rückübernahme durch Anpassung der Visumantragsverfahren und -kosten je nach Umfang der Kooperation der betreffenden Drittstaaten bei der Rückkehr und Rückübernahme irregulärer Migranten.

Gemäß den Bestimmungen der Änderungsverordnung³ (Artikel 2 Absatz 1) musste die Kommission den Visakodex bis zum 2. August 2022 bewerten und dabei die Ergebnisse berücksichtigen, die im Hinblick auf die Ziele und die Umsetzung der Bestimmungen des Visakodexes in der 2019 geänderten Fassung erzielt wurden.

Der Bewertungszeitraum fiel mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im März 2020, kurz nachdem der geänderte Visakodex im Februar 2020 in Kraft trat, und den sich daraus ergebenden praktischen Beschränkungen bei der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen

¹ 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).

²In dieser Bewertung bezeichnet der Begriff „Mitgliedstaaten“ die EU-Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, sowie die assoziierten Schengen-Staaten.

³ Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 25).

Aufenthalt durch die Mitgliedstaaten zusammen (die Zahl der Anträge auf Schengen-Visa sank von 17 Millionen im Jahr 2019 auf 3 Millionen im Jahr 2020).

Die Bewertung konzentriert sich auf die Änderungen, die im Februar 2020 in Kraft getreten sind, und deckt den Zeitraum bis zum Frühling 2023 ab.

Aufgrund des außergewöhnlichen Kontexts pandemiebedingter Reisebeschränkungen war es im Rahmen der Bewertung nicht möglich, Daten zu sammeln und alle Aspekte der Überarbeitung des Visakodexes von 2019 zu analysieren. Sie zeigt jedoch, wie die Mitgliedstaaten die neuen Bestimmungen des Visakodexes umgesetzt haben, die seit Februar 2020 gelten.

Wesentliche Erkenntnisse

Mit den 2019 vorgenommenen Änderungen des Visakodexes wurde auf eine Reihe von Herausforderungen reagiert:

- Die Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Visa wurden nicht vollständig durch die Visumgebühr gedeckt.
- Aufgrund einer unklaren Rechtsgrundlage hatten die Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise sehr unterschiedliche und zumeist restriktive Methoden angewandt.
- Geringe Zahl an Rückübernahmen und Rückführungen irregulärer Migranten in die Herkunftslander und mangelnde Kooperation der Länder.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt **kann nicht beurteilt werden, ob alle Ziele des geänderten Visakodexes erreicht wurden; dies ist auf eine Reihe von Problemen zurückzuführen, insbesondere die allgemeinen Auswirkungen von COVID-19 während des Bewertungszeitraums sowie die groß angelegte Invasion Russlands in die Ukraine im Februar 2022.** Die Pandemie verzerrte den weltweiten Reiseverkehr in den ersten beiden Jahren der Umsetzung der Änderungen, sodass es nahezu unmöglich war, eindeutige Schlussfolgerungen aus den statistischen Daten zu ziehen.

Was die Bewertungskriterien **Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz** betrifft, so wurde eine weitere Harmonisierung der EU-Visumpolitik teilweise erreicht, einschließlich der Einführung der Vorschriften für die Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise. Die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort hat auch zur weiteren Harmonisierung beigetragen, unter anderem durch die Erstellung einheitlicher Listen der von Visumantragstellern einzureichenden Belege und durch lokale Anpassungen der Vorschriften für die Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise.

Dennoch berichten die Konsulate und die Industrie nach wie vor von unterschiedlichen Praktiken bei der Bewertung und Erteilung von Visa durch verschiedene Mitgliedstaaten in ein und demselben Drittstaat. Dies bedeutet, dass die Praxis des Visa-Shoppings weiterhin Anlass zur Sorge gibt. Daher sind zusätzliche Schritte zur weiteren Harmonisierung erforderlich, unter anderem durch eine verbesserte Zusammenarbeit auf lokaler Ebene.

Darüber hinaus gibt es nach wie vor Verzögerungen bei der Terminvergabe und Bearbeitung von Visumanträgen, die weitere Maßnahmen der Mitgliedstaaten erfordern.

Der geänderte Visakodex erleichterte die legale Einreise in den Schengen-Raum. Die neuen Visumverfahren werden als zusätzlich gestrafft, einfacher und flexibler für die Antragsteller angesehen. Gleichzeitig scheint die Umsetzung des geänderten Visakodexes weder zu weniger langwierigen oder schwerfälligen Verfahren für die Konsulate selbst noch zu einer spürbaren Senkung der Verwaltungskosten geführt zu haben. Angesichts der Auswirkungen von COVID-19 während des Bewertungszeitraums waren sich die meisten Befragten nicht

sicher, ob die Änderungen an sich die Einreise in den Schengen-Raum erleichtert haben, oder ob Reisende aufgrund der aufgehobenen Reisebeschränkungen tatsächlich eher zum Reisen bereit waren.

Der geänderte Visakodex hat zu mehr Flexibilität bei den Visumverfahren geführt und u. a. digitale Visumanträge ermöglicht. Die weitere Digitalisierung des Visumverfahrens bleibt eine Priorität der EU⁴ und wird als positiver Schritt betrachtet, der zur Förderung des Tourismus im Schengen-Raum beiträgt⁵. Für die weitere Digitalisierung des Visumverfahrens sind jedoch eine Reihe zusätzlicher Schritte außerhalb des Visakodexes selbst erforderlich.⁶ Am wichtigsten dabei ist die Umsetzung der Digitalisierung der Visumverfahren, auf die sich das Europäische Parlament und der Rat im Juni 2023 geeinigt haben. Dadurch wird das Visumantragsverfahren digitalisiert⁷ und die Visummarke durch ein digitales Visum ersetzt.

Die begrenzte Datenlage für die Analyse und die Folgen der COVID-19-Pandemie (und in jüngerer Zeit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine) machen es schwierig, klare Trends bei Kosten und Nutzen zu ermitteln oder große Unterschiede bei den Umsetzungskosten zwischen den Mitgliedstaaten zu erkennen.

Ebenso wenig lassen sich Schlüsse darüber ziehen, inwieweit die Erhöhung der Visumgebühr dazu beigetragen hat, die Kosten auszugleichen, die den Mitgliedstaaten bei der Visabearbeitung entstehen. Die Daten zeigen, dass trotz einer Erhöhung der Visum- und Dienstleistungsgebühren ab 2020 die Einnahmen im Zeitraum 2020-2021 zurückgingen. 2022 stiegen sie dann wieder, jedoch nicht auf das Niveau von 2019. Dies spiegelt die direkten Folgen der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen Reisebeschränkungen wider, die jegliche unmittelbare Auswirkung des geänderten Visakodexes während des Bewertungszeitraums wieder kompensierten.

Was die **Kohärenz** betrifft, so steht der Visakodex im Einklang mit der allgemeinen Ausrichtung und den spezifischen politischen Maßnahmen auf EU-Ebene im Bereich des Grenzmanagements und ergänzt diese, wenngleich nach wie vor Unterschiede bei der Umsetzung bestimmter Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten bestehen.

Was den **Mehrwert für die EU** betrifft, so hat der geänderte Visakodex einen solchen generiert, indem er es der EU ermöglichte, die Umsetzung der Visumpolitik besser zu koordinieren und zu harmonisieren. Keine der 2019 eingeführten Änderungen hätte auf Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden können.

Was die **Relevanz** betrifft, so können mehrere der Änderungen im überarbeiteten Visakodex als relevant für die Verwirklichung der Ziele des Visakodexes angesehen werden. In Anbetracht der Auswirkungen von COVID-19 in den Jahren 2020 und 2021 und der Tatsache, dass die Umsetzung bestimmter Aspekte der durch den Visakodex eingeführten Änderungen noch nicht abgeschlossen ist, muss die Relevanz dieser Änderungen jedoch noch bewertet werden.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Ein neues Migrations- und Asylpaket“ (COM(2020) 609 final), abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

⁵ European Commission, Scenarios towards co-creation of transition pathways for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem, SWD(2021) 164 final.

⁶ Dazu gehören die Überarbeitung des VIS und anderer Rechtsvorschriften sowie die Einführung neuer Verfahren, IT-Ausrüstung und die Entwicklung der Plattform.

⁷ Siehe: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_2582

Was die **Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Rückübernahme** betrifft, so wurde Artikel 25a als Schlüsselinstrument des umfassenden Migrationskonzepts entworfen, um Partnerschaften zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten zur Verbesserung der Kooperation von Drittstaaten bei der Rückübernahme illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger aufzubauen. Die Verfahren zur Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen haben die Arbeitsweise zwischen den Akteuren in der EU und den Mitgliedstaaten völlig verändert, was viele Vorteile auf EU- und nationaler Ebene mit sich gebracht hat. Insbesondere hat die Umsetzung von Artikel 25a neue Kommunikationskanäle und -möglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission, dem Rat, dem EAD, Frontex und bewerteten Drittstaaten geschaffen. Sie hat zu einer besseren Koordinierung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme auf nationaler Ebene sowie zur Schaffung eines Rahmens für die systematische Erhebung von Daten über die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme mit ausgewählten Drittstaaten auf EU-Ebene geführt. Die Umsetzung der Verfahren könnte jedoch weiter verbessert werden, damit der Mechanismus konsequent genutzt werden und sein volles Potenzial entfalten kann. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Dauer des Verfahrens so weit wie möglich zu verkürzen und gleichzeitig die erforderliche Flexibilität sowie die Befugnisse der Kommission und des Rates in Bezug auf den Zeitplan für den Vorschlag und die Annahme der Maßnahmen zu wahren. Die Ordnungsmäßigkeit, Berechenbarkeit und Konsistenz der Verfahren könnten die Effizienz und Kohärenz des Mechanismus weiter erhöhen und eine klare Kommunikation mit den Akteuren erleichtern. Inhalt und Struktur des Berichts sollten kontinuierlich überprüft und verfeinert werden, wobei der Schwerpunkt auf dem Zweck der Verordnung liegen und die entstandene Arbeitsbelastung berücksichtigt werden sollte. Die Datenqualität sollte weiter verbessert werden.