



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 20. Mai 2021
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0152/A(COD)

5950/21
ADD 1

VISA 25
FRONT 40
MIGR 25
IXIM 37
SIRIS 13
COMIX 70
CODEC 154

ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES 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
– Entwurf der Begründung des Rates

I. EINLEITUNG

1. Nach einer eingehenden Bewertung des Visa-Informationssystems (VIS) hat die Kommission am 16. Mai 2018 einen Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der VIS-Verordnung¹ (im Folgenden „Verordnung zur Änderung des VIS“) vorgelegt.
2. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat auf seiner Tagung vom 19. Dezember 2018 ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament angenommen².
3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme am 19. September 2018 angenommen³.
4. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat am 12. Dezember 2018 seine Stellungnahme abgegeben⁴.
5. Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte am 30. August 2018 eine Stellungnahme abgegeben⁵.
6. Das Europäische Parlament hat am 13. März 2019 seinen Standpunkt in erster Lesung festgelegt⁶.
7. Der Rat und das Europäische Parlament haben im Oktober 2019 informelle Verhandlungen aufgenommen, um im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung zu einer Einigung zu gelangen („frühzeitige Einigung in zweiter Lesung“).
8. Im Laufe der Verhandlungen wurde deutlich, dass einige Bestimmungen im Kommissionsvorschlag fehlen – die sogenannten „VIS-Folgeänderungen“. Dies sind Änderungen, die an Rechtsakten zu Informationssystemen und Datenbanken der EU infolge der automatischen VIS-Abfragen in diesen anderen Systemen vorgenommen werden müssen. Ähnliche Folgeänderungen wurden von der Kommission für ETIAS vorgeschlagen⁷.

¹ Dok. 8853/18.

² Dok. 15726/18.

³ EESC 2018/03954, ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 154.

⁴ Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine neue Verordnung über das Visa-Informationssystem, ABl. C 50 vom 8.2.2019, S. 4.

⁵ Stellungnahme der FRA – 2/2018. <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/revised-visa-information-system-and-its-fundamental-rights-implications>

⁶ T8-0174/2019, 7401/19.

⁷ Siehe COM(2019) 3 final und COM(2019) 4 final.

9. Aufgrund der unterschiedlichen Geometrie der Beteiligung der Mitgliedstaaten an der EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts war es rechtlich nur möglich, ein Bündel von Folgeänderungen zur Änderung von Rechtsakten aus dem Schengen-Besitzstand im Bereich der Außengrenzen in die Verordnung zur Änderung des VIS (die Gegenstand der vorliegenden Begründung des Rates ist) aufzunehmen, während andere Bestimmungen, die nicht zu diesem Besitzstand gehören, in ein gesondertes Rechtsinstrument integriert werden mussten.
10. Am 17. Juni 2020 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter das Mandat des Rates geändert, um die „VIS-Folgeänderungen“ aufzunehmen⁸. Nachdem das Europäische Parlaments bereits seinen Standpunkt in erster Lesung festgelegt hatte, erklärte sein Verhandlungsteam, dass es seinen Standpunkt zu diesem neuen Bündel von Bestimmungen im Verlauf der interinstitutionellen Verhandlungen festlegen werde.
11. Nach sechs politischen Triloggen und zahlreichen Fachsitzungen wurden die Verhandlungen am 8. Dezember 2020 erfolgreich abgeschlossen, wobei das Europäische Parlament und der Rat einen Kompromiss über den Wortlaut zweier Verordnungen erzielt haben:
- die Verordnung 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 (d. h. die „Verordnung zur Änderung des VIS“, die Gegenstand der vorliegenden Begründung des Rates ist) und
 - die Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013, der Verordnung (EU) 2016/794, der Verordnung (EU) 2018/1862, der Verordnung (EU) 2019/816 und der Verordnung (EU) 2019/818 hinsichtlich der Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang zu anderen Informationssystemen der EU für Zwecke des VIS.
12. Am 22. Januar 2021 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter den endgültigen Kompromisstext im Hinblick auf eine Einigung analysiert.

⁸ Dok. 8787/20.

13. Am 27. Januar 2021 hat der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments die politische Einigung bestätigt, und der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses hat am 1. Februar in einem Schreiben an den Vorsitzenden des Ausschusses der Ständigen Vertreter bestätigt, dass das Parlament den Standpunkt des Rates in zweiter Lesung billigen werde, falls der Rat die beiden Verordnungen in erster Lesung nach Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen billigt.
14. Am 3. Februar 2021 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter die politische Einigung über den Kompromisstext der Verordnungen bestätigt.
15. Dänemark beteiligt sich nicht an der Annahme der Verordnung zur Änderung des VIS und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Da diese Verordnung den Schengen-Besitzstand ergänzt, wird Dänemark innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Verordnung beschlossen hat, beschließen, ob es sie in einzelstaatliches Recht umsetzt.
16. Irland beteiligt sich nicht an der Annahme der Verordnung zur Änderung des VIS und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet, weil sie eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands darstellt, an denen sich Irland nicht beteiligt.
17. Für Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein stellt die Verordnung zur Änderung des VIS eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar.
18. Für Zypern, Bulgarien, Rumänien und Kroatien stellen die Bestimmungen der Verordnung zur Änderung des VIS auf dem Schengen-Besitzstand aufbauende oder anderweitig damit zusammenhängende Bestimmungen im Sinne der jeweiligen Beitrittsakte dar.

II. ZIEL

19. Das durch die Entscheidung 2004/512/EG des Rates (VIS-Entscheidung) und die Verordnung (EG) Nr. 767/2008 eingerichtete VIS ist das EU-Informationssystem zur Erleichterung des Verfahrens für (Schengen-) Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und zur Unterstützung der Visa-, Grenzkontroll-, Asyl- und Migrationsbehörden bei der Kontrolle von Drittstaatsangehörigen, die ein Visum benötigen, um in den Schengen-Raum einzureisen. Das VIS verbindet die Konsulate der Mitgliedstaaten in der ganzen Welt und all ihre Außengrenzübergangsstellen miteinander.
20. Mit der Verordnung zur Änderung des VIS soll das VIS weiterentwickelt werden, um den neuen Herausforderungen im Bereich der Visa-, Grenz- und Sicherheitspolitik besser begegnen zu können. Die Verordnung zielt insbesondere auf Folgendes ab: Erleichterung des Visumantragsverfahrens, Stärkung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen, die vor einer Entscheidung über ein Visum für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt bzw. einen Aufenthaltstitel durchgeführt werden, und der Identitätskontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten sowie Erhöhung der inneren Sicherheit im Schengen-Raum durch einen einfacheren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Drittstaatsangehörige, die Inhaber von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt bzw. Aufenthaltstiteln sind.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A. Allgemeines

21. Das Europäische Parlament und der Rat haben Verhandlungen mit dem Ziel geführt, auf der Grundlage eines Standpunkts des Rates in erster Lesung, den das Parlament als solchen in zweiter Lesung billigen könnte, eine Einigung zu erzielen. Der Wortlaut des Standpunkts des Rates in erster Lesung zur Verordnung zur Änderung des VIS spiegelt den zwischen den beiden Gesetzgebern erzielten Kompromiss, der mit Unterstützung der Europäischen Kommission zustande gekommen ist, voll und ganz wider.

B. Kernfragen

Konsolidierung der auf das VIS bezogenen Vorschriften

22. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird die Entscheidung 2004/512/EG des Rates zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) und der Beschluss 2008/633/JI des Rates, der den Zugang zum VIS zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken betrifft, aufgehoben.
23. Auf diese Weise werden alle Vorschriften über die Einrichtung und Nutzung des VIS konsolidiert.

Anwendungsbereich des VIS

24. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird der Vorschlag der Kommission unterstützt, zusätzlich zu Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt auch Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel – die zwar hauptsächlich durch nationale Vorschriften geregelt werden, aber den freien Personenverkehr innerhalb des Schengen-Raums ermöglichen – in das überarbeitete VIS aufzunehmen.
25. Mit dieser Erweiterung des Anwendungsbereichs des VIS könnten künftig neben der ausstellenden Behörde auch andere Behörden der Mitgliedstaaten das betreffende Dokument und seinen Inhaber an den Grenzen oder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten überprüfen. Dadurch wird eine große Lücke im Bereich der Informationen für die Grenzen und die Sicherheit geschlossen und das System in die Lage versetzt, besser auf sicherheitsrelevante Entwicklungen und mit der Migration verbundene Herausforderungen zu reagieren und so das Management der EU-Außengrenzen zu optimieren.

Zuverlässigkeitsüberprüfungen

26. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung baut auf dem Vorschlag der Kommission auf, den Visumbehörden zu ermöglichen, mithilfe des Interoperabilitätsrahmens automatische Abgleiche mit anderen Datenbanken durchzuführen. Der Vorschlag wird jedoch erweitert, indem zwischen Vorschriften und Verfahren für die Abfrage sensibler und nicht sensibler Datenbanken differenziert wird.

27. Nach den bestehenden Vorschriften müssen Konsulate bei visumpflichtigen Reisenden nur anhand des Schengener Informationssystems (SIS) kontrollieren, ob für einen Antragsteller, der ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragt hat, ein Einreiseverbot gilt. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird bei allen im VIS gespeicherten Anträgen – d. h. bei Anträgen auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, auf Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder auf Aufenthaltstitel – automatisch ein Abgleich mit allen anderen EU-Informationssystemen für Sicherheit und Migration durchgeführt. Mit diesem obligatorischen Abgleich werden Antragsteller, die mehrere Identitäten verwenden, aufgedeckt und alle Personen ermittelt, von denen gegebenenfalls Risiken für die Sicherheit oder in Bezug auf die Nichteinhaltung der Migrationsvorschriften ausgehen.
28. Die vom VIS abgefragten Datenbanken umfassen neben den grenzbezogenen Datenbanken und dem SIS auch das ECRIS-TCN und die Interpol-Datenbank TDAWN (sofern dem für die Interpol-Ausschreibung Verantwortlichen keine Daten offengelegt werden) und schließen Abfragen von Ausschreibungen zur Rückkehr im SIS ein, was ursprünglich nicht im Standpunkt des Europäischen Parlaments in erster Lesung vorgesehen war, aber letztlich vom Parlament akzeptiert wurde. Was das ECRIS-TCN angeht, so werden im Standpunkt des Rates in erster Lesung die Abfragen auf Verurteilungen wegen schwerer Straftaten und Terrorismus beschränkt. Vorgesehen ist auch eine zu berücksichtigende zeitliche Begrenzung für die Verurteilungen : Die Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten müssen in den letzten 25 Jahren und die Verurteilungen wegen schwerer Straftaten müssen in den letzten 15 Jahren ergangen sein. Bei diesen zeitlichen Begrenzungen (die vom Europäischen Parlament kompromisshalber für die Zustimmung zu den Abfragen des ECRIS-TCN gefordert wurden) geht es darum, über einen gleichen „Zeitkorridor“ für VIS-Treffer zu Verurteilungen in den nationalen Strafregistern zu verfügen, bei denen die Dauer nicht auf EU-Ebene harmonisiert ist.
29. Was die Behörden betrifft, die mit der Überprüfung sensibler Treffer betraut sind, so wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung anstelle der ursprünglich vom Europäischen Parlament befürworteten „zentralen Anlaufstelle“ das Konzept der „benannten VIS-Behörden“ eingeführt. Bei der „Benennung“ (im Gegensatz zur „Einrichtung“) dieser Behörde haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum: Sie können mehr als eine Behörde, einschließlich des SIRENE-Büros, benennen, sofern diese mit ausreichenden zusätzlichen Ressourcen für die Wahrnehmung dieser neuen Aufgaben ausgestattet werden.
30. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung sind zudem besondere Vorschriften für Treffer in der ETIAS-Überwachungsliste enthalten, die aufgrund ihrer Sensibilität von den nationalen ETIAS-Stellen verifiziert werden.

Folgeänderungen

31. Wie in den Nummern 8 bis 10 erläutert, wurde im Laufe der Verhandlungen deutlich, dass einige Bestimmungen im Vorschlag der Kommission fehlen. Im Hinblick auf die vollständige Einrichtung automatischer VIS-Abfragen erschien es notwendig, Rechtsakte zu Informationssystemen und Datenbanken der EU zu ändern, die vom VIS abgefragt werden, wobei bei diesen Abfragen personenbezogene Daten automatisch verarbeitet werden. Zudem musste die neue Rechtslage für die Interoperabilität berücksichtigt werden, die sich seit der Vorlage des VIS-Vorschlags im Mai 2018 weiterentwickelt hat. Ähnliche Folgeänderungen wurden von der Kommission für ETIAS vorgeschlagen⁹.
32. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung schließt diese Lücke und enthält technische Änderungen an den beiden folgenden Gruppen von Rechtsakten:
- a) Verordnungen im Zusammenhang mit den "Schengen-Grenzen": VIS¹⁰, EES¹¹, ETIAS¹², SIS-Rückkehr¹³, SIS-Grenzen¹⁴ und Interoperabilität im Bereich Grenzen¹⁵, und

⁹ Siehe COM(2019) 3 final und COM(2019) 4 final.

¹⁰ 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.

¹¹ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.

¹² Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.

¹³ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.

¹⁴ Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14.

¹⁵ 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 und der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.

- b) „Nicht-Schengen- und Schengen-Polizei-Rechtsakte“: Eurodac¹⁶, Europol-Verordnung¹⁷, SIS-Polizei¹⁸, ECRIS-TCN¹⁹ und Interoperabilität im polizeilichen Bereich²⁰.

Aufgrund der unterschiedlichen Geometrie der Beteiligung der Mitgliedstaaten an der EU-Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist das zweite Bündel von Folgeänderungen in einem separaten Rechtsinstrument enthalten, das jedoch mit der VIS-Verordnung reibungslos zusammenwirken würde, um den umfassenden Betrieb und die umfassende Nutzung des Systems zu ermöglichen.

Biometrische Daten

33. Was die biometrischen Daten anbelangt, so ist der Standpunkt des Rates in erster Lesung das Ergebnis intensiver Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. Mit dem erzielten Kompromiss werden die wesentlichen Elemente des Kommissionsvorschlags beibehalten und einige vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Garantien hinzugefügt:

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 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 und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1.

¹⁷ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53.

¹⁸ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

¹⁹ Verordnung (EU) 2019/816 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (ECRIS-TCN) vorliegen, zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 1.

²⁰ 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.

- das Mindestalter für die Abnahme von Fingerabdrücken im Rahmen des Verfahrens für Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt wird von zwölf auf sechs Jahren herabgesetzt; analog dazu dürfen im VIS keine Fingerabdrücke von Kindern unter sechs Jahren bei Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln gespeichert werden; die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern unterliegt strengeren Garantien und einer Beschränkung der Zwecke, zu denen solche Daten verwendet werden dürfen, auf Situationen, in denen die Daten bestmöglich dem Wohl des Kindes dienen, indem insbesondere ihre Speicherdauer begrenzt wird;
- als Obergrenze für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt werden 75 Jahre festgelegt, da sich die Qualität der Fingerabdrücke älterer Menschen verschlechtert;
- als Grundregel des Visumverfahrens gilt, dass die Gesichtsbilder direkt vor Ort aufgenommen werden (auch bei Kindern unter sechs Jahren, um einen Beitrag zur Bekämpfung des Kinderhandels zu leisten). Die Mitgliedstaaten können bei jedem Antrag zusätzlich ein Papierlichtbild verlangen. Ein Scan des Papierlichtbilds wird nur in Ausnahmefällen in das VIS aufgenommen, wenn ein direkt vor Ort aufgenommenes Gesichtsbild nicht erforderlich ist (Staats- und Regierungschefs, Mitglieder königlicher Familien usw.), und nicht für den Abgleich biometrischer Daten verwendet. Eine Kennzeichnung im System wird anzeigen, ob das Gesichtsbild bei Einreichung des Antrags direkt vor Ort aufgenommen wurde; in Ausnahmefällen wird das Gesichtsbild aus dem Chip des elektronischen maschinenlesbaren Reisedokuments (electronic Machine Readable Travel Document – eMRTD) extrahiert;
- die biometrischen Daten werden für Visumanträge, die innerhalb von 59 Monaten nach dem vorherigen Visumantrag gestellt wurden, kopiert, wie es gängige Praxis ist;
- die biometrischen Daten von Kindern können im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten überprüft werden;
- der Zugang der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zu biometrischen Daten von Kindern ab 14 Jahren und nicht mehr ab 18 Jahren, wie ursprünglich vom Europäischen Parlament befürwortet, wird gestattet. Der Zugang zu Daten von Kindern, die dieses Alter noch nicht erreicht haben, wird immer möglich sein, um sie zu schützen, wenn sie Opfer sind;
- biometrische Daten von Kindern unter 12 Jahren werden bei Ausreise aus dem Schengen-Raum und nach Ablauf des Visums gelöscht (zusätzlich wurde eine automatische Meldung des EES an das VIS vorgesehen, um das Löschen der Daten zu ermöglichen);
- die Asylbehörden erhalten Zugang zu den Fingerabdrücken von Kindern ohne Ausweispapiere.

34. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung befasst sich auch mit den Zugangsrechten der Grenzbehörden und der für die Durchführung von Kontrollen im Hoheitsgebiet zuständigen Behörden, dem Zugriff der Asylbehörden auf VIS-Daten über Visa für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt bzw. Aufenthaltstitel sowie den Artikeln über die Identifizierung. Für die Suche anhand von Gesichtsbildern gilt der allgemeine Grundsatz, dass diese Art der Suche in gleicher Weise für Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, für Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und für Aufenthaltstitel geregelt ist. Im Standpunkt des Rates wurden auch der Grundsatz der Suche zwecks Identifizierung anhand von Gesichtsbildern (als ergänzende Suche und nicht als einziges Suchkriterium) sowie die Verwendung des Gesichtsbilds im Asylkontext (unter denselben Bedingungen) akzeptiert.
35. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird das Recht auf Zugang zum VIS auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt. So ist beispielsweise der Zugriff der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden auf Daten über Kinder und auf Daten über Inhaber von Aufenthaltstiteln, die während eines Zeitraums von mindestens zehn Jahren ohne Unterbrechungen im VIS gespeichert sind, beschränkt.

Spezifische Risikoindikatoren

36. Zusätzlich zur automatischen Abfrage anderer Datenbanken können bei der Visumbearbeitung künftig spezifische Risikoindikatoren herangezogen werden. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament die Auffassung vertreten, dass diese Indikatoren, die auf ein Risiko für die Sicherheit, ein Risiko der illegalen Einwanderung oder ein hohes Epidemierisiko hindeuten, als Algorithmus, der das Profiling ermöglicht, verwendet werden sollten.
37. Diese Indikatoren umfassen neben Regeln für die Datenanalyse auch spezifische, von den Mitgliedstaaten übermittelte Werte sowie statistische Daten, die aus anderen einschlägigen Datenbanken in den Bereichen Grenzmanagement und Sicherheit generiert werden. Dies wird bessere Risikobewertungen und sowie die Anwendung der Methode der Datenanalyse ermöglichen. Die Risikoindikatoren würden keine personenbezogenen Daten enthalten, sondern auf statistischen Daten und Informationen der Mitgliedstaaten über Bedrohungen, ungewöhnliche Ablehnungsquoten oder die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer bei bestimmten Kategorien von Drittstaatsangehörigen sowie Informationen zu Risiken für die öffentliche Gesundheit basieren.
38. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung werden die Bestimmungen über die spezifischen Risikoindikatoren von der Verordnung über den Visakodex in die VIS-Verordnung verschoben und wird eine Governance-Struktur vorgeschlagen, die vollständig an die der ETIAS-Überprüfungsregeln angeglichen ist.

Zugang der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zu VIS-Daten

39. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird der Beschluss 2008/633/JI des Rates, der den Zugang der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zu VIS-Daten betrifft, aufgehoben und dieser Bereich in der VIS-Verordnung geregelt.
40. Ein weiteres Ziel der Verordnung besteht darin, den nationalen Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden und Europol unter strengen Auflagen den Zugriff auf VIS-Daten zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken zu gestatten. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung erhalten die benannten Behörden und Europol unter bestimmten Bedingungen und im Einklang mit den Datenschutzvorschriften der EU und anderen Garantien im VIS einen strukturierteren Zugang zum VIS und damit auch zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, um terroristische und sonstige schwere Straftaten verhüten, aufdecken und ermitteln zu können.
41. Entsprechend der neuen Generation von EU-Informationssystemen ist im Standpunkt des Rates in erster Lesung keine vorherige Suche im automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssystem gemäß dem Beschluss 2008/615/JI (Prüm-Beschluss) als Voraussetzung für den Zugang zum VIS vorgesehen, die im Standpunkt des Europäischen Parlaments in erster Lesung enthalten war.

Beitrag zur Rückkehrpolitik der EU

42. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird das VIS zur Steigerung der Effizienz der Rückkehrpolitik der EU beitragen: Kopien der Reisedokumente von Antragstellern werden in das VIS aufgenommen, wodurch die Identifizierung und Rückübernahme von Personen, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist und die keine Reisedokumente mitführen, erleichtert wird. Darüber hinaus werden Frontex und insbesondere Frontex-Rückkehrteams Zugang zum VIS haben.

Beförderungsunternehmer

43. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung erhalten Beförderungsunternehmer über den Zugang für Beförderungsunternehmen (eingeschränkt) Zugang zu VIS-Daten (Antwort „ok“/„not ok“), wie dies bereits beim ETIAS und beim EES der Fall ist.

Übermittlung von VIS-Daten an Drittländer oder internationale Organisationen

44. Nach dem Standpunkt des Rates in erster Lesung dürfen VIS-Daten Drittländern oder internationalen Organisationen nicht übermittelt oder zur Verfügung gestellt werden, doch sind unter sehr strengen Bedingungen Ausnahmeregelungen zum Zwecke der Rückkehr, Neuansiedlung oder Gefahrenabwehr und Strafverfolgung möglich.

Grundrechte

45. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird der Artikel über die allgemeinen Grundsätze zur Stärkung des Schutzes der Grundrechte bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im VIS erweitert, insbesondere im Hinblick auf das Verbot der Diskriminierung von Antragstellern. Zudem wird die Achtung des Kindeswohls als Grundprinzip eingeführt, das in allen in der Verordnung vorgesehenen Verfahren zu berücksichtigen ist.
46. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung werden die Datenschutzbestimmungen des VIS mit den Standards der Datenschutz-Grundverordnung²¹ in Einklang gebracht. Im Standpunkt ist auch der Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung verankert. Durch die Aktualisierungen werden die notwendigen Garantien und Mechanismen zum wirksamen Schutz der Privatsphäre und der Grundrechte von Reisenden eingeführt, insbesondere wenn es um ihr Privatleben und ihre personenbezogenen Daten geht.

Ausbau anderer technischer Komponenten des VIS

47. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird VISMail in das VIS integriert und seine Funktionalität verbessert. Darüber hinaus wird eu-LISA mit der Speicherung von VIS-Daten in dem gemäß der Interoperabilitätsverordnung eingerichteten zentralen Speicher für Berichte und Statistiken beauftragt, das Konsultationsverfahren zentralisiert und die Liste der anerkannten Reisedokumente in das VIS integriert.
48. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung werden die Vorschriften für die Datenqualität verschärft und wird eu-LISA ermächtigt, Mechanismen und Verfahren für die Datenqualitätskontrolle zu entwickeln und zu pflegen.
49. Das Funktionieren des VIS wird verbessert, um zur Gewährleistung einer ununterbrochenen Verfügbarkeit beizutragen.

²¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

VIS-Architektur

50. Während die Kommission vorgeschlagen hat, die Entscheidung 2004/512/EG des Rates zur Einrichtung des VIS zu ändern, wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung dem vom Europäischen Parlament befürworteten Ansatz Rechnung getragen, diese Entscheidung aufzuheben und ihren Inhalt und bestimmte Elemente der Durchführungsbeschlüsse der Kommission in die VIS-Verordnung aufzunehmen.
51. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung beruht die VIS-Architektur auf einem zentralisierten System. Der zentralisierte Dienst befindet sich durch Duplizierung an zwei verschiedenen Standorten: dem Hauptstandort und dem Standort mit dem Backup des VIS-Zentralsystems.
52. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird die VIS-Architektur aktualisiert, um der neuen Interoperabilitätslandschaft Rechnung zu tragen. Sie besteht aus dem VIS-Zentralsystem, den einheitlichen nationalen Schnittstellen, dem Web-Dienst, dem Zugang für Beförderungsunternehmer und der Kommunikationsinfrastruktur des VIS. Diese Komponenten werden, soweit technisch möglich, die Hardware- und Softwarekomponenten des EES-Zentralsystems, der einheitlichen nationalen Schnittstellen des EES, des Zugangs für Beförderungsunternehmen des ETIAS, des Web-Dienstes des EES und der Kommunikationsinfrastruktur des EES gemeinsam nutzen und wiederverwenden. Die Kommunikationsinfrastruktur unterstützt die ununterbrochene Verfügbarkeit des VIS und trägt dazu bei, diese zu gewährleisten. eu-LISA ist für das technische und operative Management des VIS und seiner Komponenten verantwortlich.

Überwachungs-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten

53. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung wird ein umfassendes Überwachungs- und Berichterstattungssystem eingeführt:
- a) Alle zwei Jahre legt eu-LISA einen Bericht über die *technische Funktionsweise des VIS*, einschließlich der Sicherheit des Systems, vor, in dem auch eine Bewertung der Verwendung von Gesichtsbildern zur Identifizierung von Personen enthalten ist.
 - b) Die Mitgliedstaaten und Europol erstellen Jahresberichte über die *Wirksamkeit des Zugriffs auf VIS-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke*.

- c) Drei Jahre nach der Inbetriebnahme des überarbeiteten VIS und danach alle vier Jahre erstellt die Kommission eine *Gesamtbewertung des VIS*, die unter anderem Folgendes umfasst:
- eine Prüfung der Ergebnisse anhand von Zielen und angefallenen Kosten,
 - eine Bewertung, ob die zugrunde liegenden Prinzipien weiterhin Gültigkeit haben und welche Auswirkungen sie auf die Grundrechte hatten, und eine Bewertung der Sicherheit des VIS und der Nutzung der Bestimmungen über die Übermittlung von VIS-Daten an Drittländer oder internationale Organisationen,
 - eine detaillierte Analyse der Daten, die in den Jahresberichten über die Wirksamkeit des Zugriffs auf VIS-Daten für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke bereitgestellt werden, und
 - eine Bewertung, ob die Abfrage des ECRIS-TCN durch das VIS dazu beigetragen hat, das Ziel der Bewertung zu unterstützen, ob der Antragsteller, der ein Visum, ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel beantragt, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellen würde.

54. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung sieht auch eine Berichterstattung über den *Stand der Vorbereitungen für die Umsetzung der Reform des VIS* vor: Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderungsverordnung und danach jedes Jahr bis zur Inbetriebnahme einen Bericht über den Stand der Vorbereitungen mit ausführliche Angaben zu den entstandenen Kosten sowie zu etwaigen Risiken, die sich auf die Gesamtkosten des VIS auswirken könnten, die zulasten des Gesamthaushaltsplans der Union gehen, vor. Im Falle von Verzögerungen bei der vollumfänglichen Durchführung der Verordnung informiert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat so bald wie möglich über die Gründe für die Verzögerungen sowie über deren zeitliche und finanzielle Auswirkungen.

Änderung anderer Rechtsakte der Union

55. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung werden mehrere Rechtsakte geändert, um sie an die Reform des VIS anzupassen: die Visakodex-Verordnung²², die Verordnung über den Schengener Grenzkodex²³, die Verordnung über ein Einreise-/Ausreisensystem²⁴, die ETIAS-Verordnung²⁵, die SIS-Rückkehrverordnung²⁶, die SIS-Verordnung zu Grenzen²⁷, die Verordnung zur Interoperabilität in den Bereichen Grenzen und Visa²⁸ und die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache²⁹.

-
- ²² 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.
- ²³ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.
- ²⁴ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.
- ²⁵ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.
- ²⁶ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.
- ²⁷ Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14.
- ²⁸ 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 und der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.
- ²⁹ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624, ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1.

Umsetzungsfrist

56. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird einem der Kernelemente des Standpunkts des Europäischen Parlaments in erster Lesung Rechnung getragen, und zwar der Frist für die Umsetzung des überarbeiteten VIS. Während gemäß der betreffenden Abänderung des Europäischen Parlaments das VIS zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung in Betrieb genommen werden sollte, ist im Standpunkt des Rates in erster Lesung vorgesehen, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 2023 einen Beschluss zur Festlegung des Tags der Inbetriebnahme des VIS erlassen wird. Diese Frist steht im Einklang mit dem endgültigen politischen Zeitplan (Ende 2023) für die Umsetzung der Grenzmanagementsysteme und der Interoperabilitätsarchitektur, zu der das VIS gehört.

IV. FAZIT

57. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung spiegelt den in den Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erzielten Kompromiss, der mit Hilfe der Kommission zustande gekommen ist, voll und ganz wider. Der Rat ist der Auffassung, dass sein Standpunkt in erster Lesung ein ausgewogenes Paket darstellt und dass die Verordnung 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 nach ihrem Erlass das Grenzmanagement verbessern und die innere Sicherheit im Schengen-Raum fördern wird.
58. Dieser Kompromiss wurde mit dem Schreiben des Vorsitzenden des LIBE-Ausschusses vom 1. Februar 2021 an den Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter bestätigt. In diesem Schreiben hat der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses mitgeteilt, dass er den Mitgliedern seines Ausschusses und anschließend dem Plenum empfehlen wird, den Standpunkt des Rates in erster Lesung – vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen beider Organe – in der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments ohne Abänderungen anzunehmen.