



Brüssel, den 27.4.2022
SWD(2022) 659 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) 810/2009 und (EU) Nr.
2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr.
1683/95, (EG) Nr. 333/2002, (EG) Nr. 693/2003 und (EG) 694/2003 des Rates und des
Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen im Hinblick
auf die Digitalisierung des Visumverfahrens

{COM(2022) 658 final} - {SEC(2022) 202 final} - {SWD(2022) 658 final}

Zusammenfassung

Gesetzgebungsinitiative zur Digitalisierung der Visumverfahren (Punkt des Arbeitsprogramms der Kommission 2021)

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Die **Behörden der Mitgliedstaaten**, die mit der Bearbeitung von Visumanträgen und der Ausstellung von Visa befasst sind, sehen sich mit langwierigen Verfahren und anfallenden Kosten für die Verwaltung, Bearbeitung, Archivierung und schließlich Vernichtung von Papierdokumenten im Rahmen des derzeitigen Visumverfahrens konfrontiert. Die Mitgliedstaaten sind auch zunehmend von externen Dienstleistern abhängig. Ferner besteht ein Sicherheitsrisiko durch die Möglichkeit der Nachahmung und Fälschung der Visummarke sowie ein erhöhtes Risiko des „Visum-Shoppings“ aufgrund der uneinheitlichen Visumverfahren in den Mitgliedstaaten. Schließlich hat die COVID-19-Pandemie gezeigt, dass die derzeitige Praxis nicht geeignet ist, um auf Krisen zu reagieren und diese zu bewältigen.

Das derzeitige Verfahren ist auch für **Antragsteller** komplex und aufwendig. Sie müssen für jeden Antrag zum nächstgelegenen Konsulat oder zur nächstgelegenen Visumantragstelle reisen und das Reisedokument dort abgeben, sodass es während des Antragsverfahrens nicht möglich ist, ins Ausland zu reisen. Vielreisende müssen bei jedem Antrag dasselbe langwierige Verfahren wiederholen, das je nach Bestimmungsland unterschiedlich sein kann. Antragsteller müssen ferner zusätzliche Gebühren entrichten, wenn sie ihren Antrag über einen externen Dienstleister stellen.

Die **Ursachen** für diese Problematik sind die rechtlichen Anforderungen an die Mitgliedstaaten, eine Visummarke in Papierform auszustellen, die Abhängigkeit der Mitgliedstaaten von persönlichen/papiergestützten Verfahren sowie der heterogene Grad der Digitalisierung und die fragmentierten Visumverfahren in den Mitgliedstaaten.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Das übergeordnete Ziel der Initiative besteht darin, den Verwaltungsaufwand für die Beantragung eines Schengen-Visums zu verringern und die Antragsverfahren zu harmonisieren und zu vereinfachen, um die EU zu einem attraktiveren Reiseziel für visumpflichtige Reisende zu machen und die Sicherheit im Schengen-Raum zu verbessern. Zu diesem Zweck soll das Visumantragsverfahren für Antragsteller und Mitgliedstaaten durch digitale Mittel gestrafft und effizienter gestaltet werden. Ferner soll die Sicherheit des Schengen-Raums durch die Digitalisierung der Visummarke und digitalisierte Antragsverfahren erhöht werden.

Ein überwiegend papierloses Visumverfahren ohne persönlichen Kontakt wird kostenwirksamer sein und Reisenden und Konsulaten Zeit sparen. Gleichzeitig wird das höchste Sicherheitsniveau an den EU-Grenzen und der Schutz der personenbezogenen Daten der Antragsteller gewährleistet.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Das Ziel, die Visumverfahren sicherer zu gestalten und für das digitale Zeitalter zu rüsten, kann nicht von den Mitgliedstaaten allein erreicht werden. Für die weitere Verbesserung dieser gemeinsamen Verfahren sind Maßnahmen auf Unionsebene erforderlich. Es ist unwahrscheinlich, dass die vorstehend festgestellten Mängel in der nahen Zukunft verschwinden, und sie sind direkt mit den derzeitigen rechtlichen Bestimmungen verbunden. Änderungen der entsprechenden Rechtsvorschriften (vor allem des Visakodex und der VIS-Verordnung) sind nur auf Unionsebene möglich, und die Ziele dieser Verordnung bauen auf anderen Initiativen zur Straffung und Harmonisierung der Verfahren im Rahmen der gemeinsamen Visumpolitik auf. Außerdem sind Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt Teil des Schengen-Besitzstands. Aufgrund des Umfangs, der Auswirkungen und der Folgen der geplanten Maßnahmen lassen sich die Ziele nur auf Unionsebene wirksam und systematisch verwirklichen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

In der Folgenabschätzung wurden **fünf politische Optionen** mit unterschiedlich weitreichenden Maßnahmen der Union für das derzeitige Visumverfahren bewertet:

- **Option 1** gilt als Ausgangssituation, bei der auf Unionsebene keine legislativen Maßnahmen ergriffen würden. Die Mitgliedstaaten würden ihre nationalen Instrumente weiterentwickeln (oder auch nicht). Die Kommission würde unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten und sie mit nicht zwingenden Maßnahmen (Soft Law) unterstützen. Die Visummarke würde weiterhin zur Ausstellung von Visa verwendet werden.
- **Option 2** umfasst minimale legislative Änderungen auf Unionsebene, mit denen das Ziel verfolgt wird, rechtliche Hindernisse zu beseitigen, durch die die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, das Visumantragsverfahren weiter zu digitalisieren, eingeschränkt werden. Das digitale Visum würde an die Stelle der Visummarke aus Papier (verpflichtend) treten, und es würde ein gemeinsamer Web-Dienst für Visuminhaber eingeführt, mit dem die Gültigkeit des Visums überprüft würde.
- Im Rahmen von **Option 3** wird die Visummarke aus Papier durch ein digitales Visum ersetzt (verpflichtend) und es wird eine fakultative EU-Visumantragsplattform entwickelt. Bei dieser Option könnten sich die Mitgliedstaaten dafür entscheiden, sich an der EU-Visumantragsplattform zu beteiligen, eigene nationale Portale zu entwickeln/weiter zu nutzen oder gar keine digitale Lösung zur Bearbeitung von Anträgen zu entwickeln.
- Im Rahmen von **Option 4** sind ein verpflichtendes digitales Visum und eine verpflichtende EU-Visumantragsplattform vorgesehen, an der sich alle Mitgliedstaaten nach einem Übergangszeitraum beteiligen müssen.
- Bei **Option 5** sind eine verpflichtende EU-Visumantragsplattform für alle Mitgliedstaaten ohne Übergangszeitraum, ein vollständig digitales Verfahren (einschließlich der Erfassung biometrischer Daten durch die Antragsteller auf digitalem Wege) und das digitale Visum (verpflichtend) vorgesehen.

Die **bevorzugte Option** ist die **Option 4**, da sie dazu beitragen würde, die Ursachen der derzeitigen Mängel zu beseitigen, das fragmentierte und papiergestützte Visumantragsverfahren abzuschaffen und den derzeitigen heterogenen Grad der Digitalisierung zu harmonisieren und gleichzeitig ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten.

Wer unterstützt welche Option?

Die **Mitgliedstaaten** bevorzugen insgesamt die Optionen 3 und 4. Im Einzelnen:

- 14 Mitgliedstaaten befürworten die Nutzung einer EU-Visumantragsplattform auf freiwilliger Grundlage (Option 3), während
- 10 Mitgliedstaaten sich für eine verpflichtende Nutzung der Plattform mit einem Übergangszeitraum aussprechen (Option 4).
- Alle Mitgliedstaaten unterstützen eine Option, bei der ein digitales Visum vorgesehen ist.

Die **nationalen Datenschutzbehörden** sprachen sich auch für die Optionen 3 und 4 aus.

Die **Reise- und Tourismusbranche** befürwortet einstimmig die Option 4 und verweist auf die positiven Auswirkungen für Reisen in die EU und die gesteigerte Attraktivität der EU als Reiseziel.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der zentrale Nutzen der bevorzugten Option?

Die **EU-Visumantragsplattform** würde den Mitgliedstaaten einen Nutzen bringen, indem der Zeitaufwand für die Bearbeitung von Visumanträgen in den Konsulaten und die Archivierung der Papieranträge verringert würde. Die Fälle von „Visum-Shopping“ würden unmittelbar verringert und der Abgleich mit dem Visa-Informationssystem würde zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen.

Durch das **digitale Visum** würde die innere Sicherheit des Schengen-Raums verbessert, da die Visummarke nicht mehr gefälscht werden könnte. Zudem würde der Verwaltungsaufwand für die zentralen Behörden und Konsulate der Mitgliedstaaten erheblich verringert, da sie keine Zeit und keine Ressourcen mehr für die Herstellung, Bestellung und die sichere Beförderung der Visummarken zu den Konsulaten aufwenden müssten. Insgesamt würden die Mitgliedstaaten bei Option 4 im Zeitraum 2025–2029 Verwaltungskosten in Höhe von 510,9 Mio. EUR einsparen.

Antragsteller würden auch einen Nutzen aus Option 4 ziehen. Mehrfachantragsteller müssten keine zusätzlichen Reisekosten mehr auf sich nehmen, um ein Visum zu beantragen, und sie würden ihre Reisedokumente während des gesamten Antragsverfahrens bei sich behalten können. Bei Option 4 würden die Antragsteller im Durchschnitt 31 EUR pro Antrag von insgesamt 74 EUR, die in der Ausgangssituation für jeden Antrag ausgegeben werden, einsparen.

Option 4 dürfte sich auch leicht positiv auf den Beitrag der visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen zum BIP der EU auswirken, da möglicherweise mehr visumpflichtige Drittstaatsangehörige in die EU reisen. Die Auswirkungen der gesteigerten Zahl der Reisenden auf das BIP der EU müssen jedoch eingehend geprüft werden, da sie von einer erwarteten zusätzlichen Zahl von Reisenden im Zeitraum 2025–2029 abhängen, die schwer vorherzusagen ist.

Insgesamt würden die fragmentierten Antragsverfahren in den Mitgliedstaaten durch Option 4 weitgehend harmonisiert und die Wahrnehmung der EU als Einheit im Einklang mit der gemeinsamen Visumpolitik verbessert.

Worin bestehen die hauptsächlichen Kosten der bevorzugten Option?

Die Einrichtung der EU-Visumantragsplattform wird im Vergleich zur Ausgangssituation erhebliche Kosten verursachen. Die geschätzten Kosten belaufen sich auf 41,2 Mio. EUR für die Einrichtung und 12,8 Mio. EUR jährlich für den Betrieb und die Wartung des Systems.

Jeder Mitgliedstaat muss sein nationales System bzw. seine nationalen Systeme einbinden und aktualisieren, damit sie die Dienste der neuen zentralen digitalen EU-Visumantragsplattform nutzen können. Die Kosten werden auf 270 000–330 000 EUR je Mitgliedstaat geschätzt. Die Investitionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten für die Umsetzung des digitalen Visums sind vernachlässigbar.

Die Umweltkosten, die mit dem Antragsverfahren für Mehrfachantragsteller einhergehen, werden nahezu null sein, da Mehrfachantragsteller nicht mehr reisen müssen, um den Antrag zu stellen oder ihr Reisedokument abzuholen. Der Papierverbrauch wird auch sinken, was sich positiv auf die Umwelt auswirkt. Der potenzielle Anstieg des Tourismus in die EU dank der Digitalisierung der Visumverfahren könnte zu zusätzlichen CO₂-Emissionen führen; dieser erwartete Anstieg hängt jedoch von einer zusätzlichen Zahl von Reisenden ab, die schwer vorherzusagen und ungewiss ist, im Gegensatz zu den Vorteilen für die Umwelt, die sich aus der Verringerung der Reisen für Antragsteller und des Papierverbrauchs für Anträge und die Visummarke ergeben.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Insbesondere Unternehmen aus der Reise- und Tourismusbranche würden aus der Initiative einen Nutzen ziehen. Vertreter der europäischen Tourismusbranche sprachen sich nachdrücklich für die Digitalisierung des Visumverfahrens aus und betonten, dass die EU ein nahtloses Reiseerlebnis bieten muss, um mit anderen Reisezielen der Welt mithalten zu können.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?

Bei der bevorzugten Option sind Auswirkungen auf die nationalen Verwaltungsbehörden zu erwarten, insbesondere im Hinblick auf die Kosten für die Einbindung und Aktualisierung ihrer nationalen Systeme und die Speicherung von Antragsdaten. Die erwarteten Einsparungen bei den Verwaltungskosten (510,9 Mio. EUR im Zeitraum 2025–2029 für alle Mitgliedstaaten) würden diese Kosten weitgehend ausgleichen (140 Mio. EUR für alle Mitgliedstaaten im Zeitraum 2025–2029).

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

In Bezug auf den **Datenschutz** würden bei Option 4 auf der EU-Plattform einheitliche Datenverarbeitungsverfahren eingeführt, die für alle Mitgliedstaaten gelten würden. Die Weitergabe personenbezogener Daten an externe Dienstleister würde verringert, da Mehrfachreisende ihren Antrag direkt über die EU-Visumantragsplattform stellen könnten. Nach Ansicht des EDSB sind jedoch bestimmte Datenschutzrisiken mit der Digitalisierung verbunden. Aus diesem Grund müssen die Grundsätze der „Beschränkung auf den Zweck“ und der „Datenminimierung“ strikt eingehalten werden.

Das **Recht auf Nichtdiskriminierung** von Drittstaatsangehörigen mit schlechtem IT-Zugang und geringen Lese- und Schreibkenntnissen würde nicht verletzt, da externe Dienstleister und Reiseveranstalter Hilfe leisten würden.

In Bezug auf die Rechte von **Menschen mit Behinderungen** würden Menschen, die nicht hören und/oder sehen können, weniger persönliche Unterstützung erhalten, aber es könnte ihnen geholfen werden, indem der barrierefreie Zugang von Online-Instrumenten für die Beantragung von Visa im Einklang mit den anerkannten Leitlinien für die Barrierefreiheit im Internet verbessert wird. Externe Dienstleister könnten auch Menschen mit Behinderungen oder geringen IT-Kenntnissen beraten. Die Situation von Menschen mit eingeschränkter Mobilität würde verbessert, da sie unter bestimmten Umständen nicht mehr verpflichtet wären, eine Visumantragstelle oder ein Konsulat aufzusuchen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

In Artikel 57 des Visakodex und Artikel 50 der überarbeiteten VIS-Verordnung über die Überwachung und Bewertung sind bereits Pflichten zur Überwachung und Bewertung vorgesehen, z. B. die Erstellung einer Bewertung der Anwendung zwei Jahre nachdem alle Bestimmungen des Visakodex anwendbar geworden sind. Dieser allgemeine Grundsatz dieser Artikel wird auch für die Änderungen gelten, die sich aus der Annahme des Vorschlags zur Digitalisierung der Visumverfahren ergeben.