



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.1.2026
COM(2026) 43 final

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

über eine EU-Strategie für die Visumpolitik

I. EINE EU-STRATEGIE FÜR DIE VISUMPOLITIK: EIN VERNETZTES, SICHERES UND STARKES EUROPA

Die Visumpolitik der EU spiegelt die Interessen und Werte der Union wider. Sie beinhaltet weit mehr als Vorschriften und administrative Verfahren: Sie schlägt eine Brücke zu Chancen und Möglichkeiten für Europa in aller Welt. In einer Zeit, die von zunehmender Mobilität, regionaler Instabilität und geopolitischem Wettbewerb geprägt ist, ist die Art und Weise, wie wir den Zugang nach Europa steuern, eine strategische Entscheidung. Die Visumpolitik der EU muss das Europa widerspiegeln, das wir wollen: der **Sicherheit unserer Bürgerinnen und Bürger** und der **Integrität unserer Außengrenzen** verpflichtet, zugleich jedoch **offen und unserem Wohlstand zuträglich**.

Eine glaubwürdige Visumpolitik ist von fundamentaler Bedeutung, wenn es darum geht, die **Sicherheit** Europas zu wahren¹. Die Integrität des Schengen-Raums, einer unserer greifbarsten Errungenschaften, hängt von einem soliden Grenzmanagement und der einheitlichen Anwendung gemeinsamer Vorschriften ab. Das Visasystem ist Europas erster Kontrollpunkt im Zuge der Sicherheitsüberprüfung und trägt dazu bei, illegale Migration, organisierte Kriminalität und Terrorismus zu verhindern. Neue Technologien, Informationsaustausch und Interoperabilität von EU-Datenbanken werden unser Visumsystem intelligenter und widerstandsfähiger machen. Sicherheit setzt jedoch auch vertrauenswürdige Beziehungen zu den Partnerländern voraus, um die Einhaltung europäischer Vorschriften und die Anpassung daran zu gewährleisten. Eine sichere Visumpolitik muss dieses Vertrauen stärken und die Freizügigkeit, eines der zentralen Elemente der Union, schützen.

Die Visumpolitik muss auch das **Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit** in Europa vorantreiben. Heute ziehen Regionen mit gut entwickelten, zuverlässigen und effizienten Visasystemen Talente, innovative Ideen und Investitionen an. Europa muss das bevorzugte Ziel bleiben für Menschen, die privat oder beruflich reisen, für Studierende und Forschende, Künstlerinnen und Künstler sowie für andere Kulturschaffende, für Sportlerinnen und Sportler, Unternehmerinnen und Unternehmer und für qualifizierte Fachkräfte, die einen Beitrag zu unseren Volkswirtschaften und Gesellschaften leisten. Durch digitale und effizientere Visumverfahren sowie schnellere Entscheidungen können Reisen nach Europa reibungslos und sicher gestaltet werden. Die Modernisierung des Visasystems ist eine strategische Investition in die Wirtschaftskraft und internationale Attraktivität Europas.

Die europäische Visumpolitik ist auch Ausdruck von **Partnerschaft und Einfluss**. Die Art und Weise, wie wir Zugang erlauben oder beschränken, ist ein klares Signal an die Welt, welche Werte und strategischen Interessen Europa vertritt. In einer immer stärker wettbewerbsorientierten und instabilen Welt verschafft eine klare Visumpolitik Europa echten Einfluss. Sie ist ein wirksames Instrument, das unser Ansehen in der Welt stärkt und unseren Interessen im Ausland dient.

Mit dieser **ersten EU-Visumstrategie** wird ein Rahmen für eine Visumpolitik geschaffen, die den **langfristigen Interessen** Europas dient. Es handelt sich um eine Politik, die die Sicherheit im gesamten Schengen-Raum verbessert, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit der EU fördert und Ausdruck der Stellung Europas auf der Weltbühne und seiner Resilienz ist. In der Strategie wird daher der zweifache Nutzen der europäischen Visumpolitik bekräftigt, nämlich der Schutz der Sicherheit und der Integrität der Union auf der einen Seite und die Ermöglichung von Bona-fide-Reisen, die der EU dienlich sind, auf der anderen. Die Strategie zielt auf eine kohärentere und einheitlichere Visumpolitik ab, die auf einem gemeinsamen europäischen Rahmen gemeinsamer Vorschriften und Normen, interoperablen Systemen und abgestimmten

¹ Im Einklang mit [COM\(2025\) 148 final](#).

Reaktionen basiert. Ziel der Strategie ist es darüber hinaus, die Visumpolitik der EU intelligenter und digitaler zu gestalten und technologische Innovationen besser zu nutzen. Indem wir auf zeitgemäße Weise steuern, wer in unsere Union einreist, bestimmen wir darüber, wie Europa mit der Welt verbunden ist – **gezielt und mit Überzeugung**.

II. EINE VISUMPOLITIK, DIE UNS MEHR SICHERHEIT VERLEIHT

1. Ein modernes System für die Befreiung von der Visumpflicht

Die visumfreie Einreise in die EU ist ein wirksames Instrument, um die **strategischen Interessen** der Union voranzubringen und unseren Sicherheitsrahmen zu stärken. Indem die EU unter bestimmten Bedingungen eine Befreiung von der Visumpflicht in Aussicht stellt, übt sie in ihren Beziehungen zu Drittländern einen starken **geopolitischen Einfluss** aus: Sie verankert sie in einem gemeinsamen Raum der Freizügigkeit und gewährt ihnen einen privilegierten Zugang zu unseren Märkten. Für eine Befreiung von der Visumpflicht müssen die Partnerländer Anforderungen erfüllen, die von der Achtung der Rechtsstaatlichkeit über Kooperation im Bereich der Sicherheit bis hin zum Migrationsmanagement reichen².

Derzeit gewährt die EU Befreiungen von der Visumpflicht nach einem System mit einem breiten Kriterien-Spektrum³. Das Fehlen konkreter Schwellenwerte lässt sowohl der EU als auch Drittländern erheblichen Interpretationsspielraum, was dazu führen kann, dass der Entscheidungsprozess als intransparent wahrgenommen wird. Diese Wahrnehmung hat zuweilen eher für Irritationen bei Drittländern gesorgt, statt als wirksamer Verstärker europäischer strategischer Ziele zu dienen.

Daher wird die Kommission ein **zeitgemäßes System für Vorschläge zur Befreiung von der Visumpflicht** entwickeln, das Drittländern mehr Klarheit und Transparenz bietet und den strategischen Interessen der EU wirksamer und kohärenter dient.

Schlüsselement eines solchen Systems wird ein **neuer Bewertungsrahmen** sein, mit dem die derzeit visumpflichtigen Länder als potenzielle Kandidaten für Befreiungen von der Visumpflicht evaluiert werden. Um diesen Rahmen zu gestalten, wird die Kommission in Absprache mit den Mitgliedstaaten innerhalb des geltenden Rechtsrahmens gezieltere Kriterien ausarbeiten. Neben den bereits bestehenden qualitativen Faktoren werden zusätzliche Vorgaben für Staatsangehörige des betreffenden Drittlands in Betracht gezogen, die Folgendes umfassen könnten: die Visum-Ablehnungsquote, unbegründete Asylanträge, die Rückkehrquote und eine Bewertung der praktischen Kooperation des Landes bei Rückkehr und Rückübernahme. Weitere Kriterien, insbesondere im Zusammenhang mit der Sicherheit, einschließlich der Cybersicherheit (wie die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, Schleuserkriminalität und organisierter Kriminalität), sollten ebenfalls in Betracht gezogen werden. Der neue Rahmen wird weiterhin dem allgemeinen Stand der Beziehungen zu dem betreffenden Drittland und der Förderung der strategischen Interessen der

² In der Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (kodifizierter Text) (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39) („Visa-Verordnung“) sind die Drittländer bestimmt, deren Staatsangehörige für die Einreise in den Schengen-Raum der Visumpflicht unterliegen, sowie jene, deren Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind.

³ Nach Artikel 1 der Visa-Verordnung erfolgt die Befreiung von der Visumpflicht auf der Grundlage einer fallweise gewichteten Bewertung mehrerer Kriterien, die unter anderem die illegale Migration, die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die wirtschaftlichen Vorteile, insbesondere in Bezug auf Tourismus und Außenhandel, sowie die Außenbeziehungen der Union zu den entsprechenden Drittländern betreffen, wobei insbesondere Erwägungen in Bezug auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten und die regionale Kohärenz und der Grundsatz der Gegenseitigkeit zu berücksichtigen sind. Die Liste der Kriterien ist nicht erschöpfend.

Union Rechnung tragen. Diese indikativen Kriterien werden 2026 mit den Mitgliedstaaten vereinbart und herangezogen, um zu bewerten, ob visumpflichtige Länder für eine Befreiung in Betracht kommen könnten.

Sobald ein Land ermittelt wurde, dessen Staatsbürgerinnen und -bürgern das visumfreie Reisen gewährt werden könnte, wird der Prozess durch einen **strukturierten Dialog über die Visaliberalisierung** ergänzt, der auf vereinbarten Vorgaben und einer nachgewiesenen Zusammenarbeit in für die EU strategisch wichtigen Bereichen, einschließlich Sicherheit, Migration und Grenzmanagement, basiert. Die Ergebnisse dieser Dialoge werden durch ein **Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht** formalisiert, das die Gegenseitigkeit und die langfristige Tragfähigkeit des visumfreien Reiseverkehrs gewährleistet.

Parallel dazu wird die Kommission in Absprache mit den Mitgliedstaaten bewerten, ob eine **Überarbeitung der Visa-Verordnung** erforderlich ist, um die kürzlich eingeführten neuen Aussetzungsgründe an die Bedingungen anzupassen, die erfüllt sein müssen, wenn eine Befreiung von der Visumpflicht in Betracht gezogen wird.

2. Striktere Überwachung der Regelungen für visumfreies Reisen

Die Liste der Länder, deren Bürgerinnen und Bürger **visumfrei** in die EU einreisen dürfen, ist stetig länger geworden und umfasst inzwischen **64 Länder und Gebiete**, mehr als alle anderen ähnlichen Reiseziele⁴. Allerdings erfüllen Länder, nachdem ihnen der Status der Visumfreiheit für ihre Staatsbürgerinnen und -bürger zuerkannt wird, möglicherweise nicht immer fortlaufend sämtliche Voraussetzungen für eine Befreiung von der Visumpflicht.

Die Überwachung der Regelungen für visumfreies Reisen durch die Europäische Kommission zeigt, dass erhebliche Herausforderungen für die Sicherheit sowie das Grenz- und das Migrationsmanagement der EU bestehen, die auf einen Missbrauch der Befreiung von der Visumpflicht in unterschiedlicher Weise zurückzuführen sind. Dazu kann der **Missbrauch von Asylverfahren** gehören, wobei fast ein Viertel der Asylanträge in der EU im Jahr 2024 von visumfrei Reisenden gestellt wurden und ein erheblicher Teil dieser Anträge unbegründet war⁵. Ein weiteres Problem sind von der Visumpflicht befreite Drittstaatsangehörige, die die zulässige Aufenthaltsdauer **überschreiten** und illegal in der EU bleiben. Zudem erhöhen sich die Sicherheitsrisiken durch die Praxis bestimmter von der Visumpflicht befreiter Länder, die **Staatsbürgerschaftsprogramme für Investoren** durchzuführen, bei denen die Staatsbürgerschaft ohne angemessene Sicherheitsüberprüfung zuerkannt wird. Darüber hinaus können anhaltende **Diskrepanzen zwischen der Visumpolitik** einiger von der Visumpflicht befreiter Partner und der der EU illegale Migrationsrouten in die EU eröffnen oder die Nutzung dieser Routen erleichtern. Für EU-Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer ist die Angleichung der Visumpolitik eine grundlegende Anforderung und trägt zur Sicherheit und zum Schutz des Schengen-Raums bei.

Mit dem **überarbeiteten Visa-Aussetzungsmechanismus**, der nun umfassendere und stärkere Auslöser⁶ für die Aussetzung des visumfreien Reiseverkehrs umfasst, verfügt die Union über

⁴ [Visumabkommen der EU mit Nicht-EU-Ländern](#), abgerufen am 6. Januar 2026.

⁵ [Latest Asylum Trends - Annual Analysis |Asylagentur der Europäischen Union](#), abgerufen am 6. Januar 2026. Im interaktiven Balkendiagramm (im Abschnitt „Recognition Rates“ und „Main Citizenships“) sind die Anerkennungsquoten nach Staatsangehörigkeit zwischen 2015 und 2024 ersichtlich; hier zeigt sich, dass die Anerkennungsquoten bei Anträgen Staatsangehöriger visumfreier Länder sehr niedrig sind.

⁶ Die Schwellenwerte auf der Grundlage von Einreiseverweigerungen oder Überschreitungen der zulässigen Aufenthaltsdauer und des erheblichen Anstiegs der Asylanträge wurden gesenkt. Ferner wurden neue Gründe für eine Aussetzung hinzugefügt: die Anwendung von Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren, die Nichtangleichung an die Visumpolitik der EU, die Nichteinhaltung der im Rahmen der Dialoge über die

ein solides Instrument, um rasch und verhältnismäßig auf Missbrauch und Sicherheitsbedenken zu reagieren. Die vollständige und koordinierte Nutzung des überarbeiteten Mechanismus wird entscheidend dafür sein zu gewährleisten, dass der visumfreie Reiseverkehr sicher und glaubwürdig bleibt und auf einer gegenseitigen Vertrauensbasis erfolgt. Der fortgesetzte Dialog mit den betreffenden Ländern wiederum wird der Schlüssel dafür sein, hier eine wirksame Kooperation zu fördern.

Der **Bericht** über den Visa-Aussetzungsmechanismus wird sich weiterhin auf Länder oder Regionen konzentrieren, die mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sind, welche zu einer möglichen Aussetzung ihrer Befreiung von der Visumpflicht führen könnten. Darüber hinaus wird der Bericht einen Überblick darüber enthalten, inwieweit die von der Visumpflicht befreiten Länder die Bedingungen für diese Befreiung gemäß dem neuen Bewertungsrahmen und seinen zusätzlichen Vorgaben erfüllen. Dies wird helfen, die kontinuierliche Erfüllung der Kriterien durch die Partnerländer sicherzustellen und die Integrität des visumfreien Reisens in die EU zu wahren. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen die Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Passinhaber ausgesetzt wurde, überwachen und dabei unterstützen, diese Aussetzung erfolgreich umzusetzen.

3. Größere Einflussmöglichkeiten, um Drittländer zu besserer Kooperation anzuhalten

Die EU-Rechtsvorschriften, **insbesondere Artikel 25a des Visakodexes**⁷, verknüpfen die Visumpolitik bereits mit der Kooperation von Drittländern bei der Rückkehr und Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten. Wenn die Kooperation unzureichend ist, kann die EU auf der Grundlage der Bewertung und eines entsprechenden Vorschlags der Kommission eine restriktivere Anwendung einiger Bestimmungen des Visakodexes vorschreiben, z. B.: die Aussetzung der Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise, längere Bearbeitungszeiten oder höhere Visumgebühren. Diese Maßnahmen können auf bestimmte Kategorien von Antragstellern (z. B. Inhaber von Diplomaten- oder Dienstpässen) oder auf alle Kategorien von Antragstellern angewandt werden. Dieser Mechanismus ist ein **wirkungsvolles Instrument**, um die Kooperation von Drittländern bei der Rückübernahme durch einen gemeinsamen europäischen Ansatz **zu beeinflussen**. Am besten funktioniert der Mechanismus, wenn er auf EU-Ebene gut koordiniert angewandt wird und mit kohärenten Botschaften an Drittländer über die Konsequenzen einer unzureichenden Kooperation einhergeht.

Es gibt Spielraum für eine kohärentere Nutzung des Mechanismus und dafür, ihm eine stärkere Rolle bei der Förderung der Werte und Interessen der EU einzuräumen. Im Zuge der geplanten legislativen Überarbeitung des Visakodexes wird die Kommission einen **strategischeren und flexibleren Mechanismus für die Umsetzung des Artikels 25a** vorschlagen.

Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung soll sichergestellt werden, dass der Mechanismus bereits im Bewertungsphase besser auf das Ziel der Union abgestimmt ist, die Interessen der EU zu schützen und zu fördern, und dass den politischen Prioritäten der Union mehr Bedeutung beigemessen wird.

Eine solche Überarbeitung sollte in der Phase des Vorschlags der Kommission und bei der anschließenden Entscheidung bezüglich restriktiver Visamaßnahmen für **mehr Flexibilität** sorgen. Die beiden vorhandenen Stufen des Mechanismus werden neu ausgerichtet, und der

Visaliberalisierung eingegangenen Verpflichtungen und die Verschlechterung der Außenbeziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Drittland.

⁷ 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).

Fokus wird dann auf Maßnahmen liegen, die sich in der Praxis als die wirksamsten erwiesen haben, nämlich der Aussetzung der beschleunigten Bearbeitung von Visa und von Mehrfachvisa für bestimmte Kategorien von Pässen (z. B. Diplomaten- oder Dienstpässe) oder für alle Passkategorien. In besonders ernsten Situationen sollte der Mechanismus auch die **Aussetzung der Visumerteilung** für bestimmte Kategorien von Pässen (z. B. Diplomaten- oder Dienstpässe) oder für alle Passkategorien ermöglichen. Darüber hinaus sollte mit dem Mechanismus eine **rasche Reaktion auf eine plötzliche schwerwiegende Verschlechterung** der Kooperation bei der Rückkehr und Rückübernahme durch ein Drittland ermöglicht werden, indem restriktive Maßnahmen direkt ausgelöst werden können – beispielsweise, wenn ein Drittland ein Moratorium für zwangsweise Rückführungen einführt.

Um den Mechanismus strategischer nutzen zu können und einen gemeinsamen europäischen Ansatz zu gewährleisten, muss der Mechanismus in der gesamten EU einheitlich angewandt werden. Daher wird die Überarbeitung auch darauf abzielen, die **EU-weite Kohärenz** zu stärken und sicherzustellen, dass Visamaßnahmen, die einem Drittland im Rahmen des Mechanismus nach Artikel 25a auferlegt werden, nicht durch bilateral von den Mitgliedstaaten gewährte **Ausnahmen** für bestimmte Kategorien von Pässen (z. B. Diplomaten- oder Dienstpässe) beeinträchtigt werden, da andernfalls die Wirksamkeit der Maßnahmen untergraben würde.

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, die Logik des Mechanismus nach Artikel 25a auf andere Politikbereiche auszuweiten, um die Entwicklung flexibler und gezielter **Ad-hoc-Maßnahmen** im Rahmen des Visakodexes als Reaktion auf die unzureichende Kooperation von Drittländern in den Bereichen **Sicherheit und Grenzmanagement** – einschließlich der Bekämpfung von illegaler Migration und Migrantenschleusung – zu ermöglichen. Dies könnte dazu beitragen, umfassender und stärker integriert gegen die Ursachen anzugehen, die eine wirksame Visumpolitik erschweren.

Zusätzlich zu Gesetzesänderungen wird die Kommission **praktische Maßnahmen** ergreifen, um das Potenzial des Mechanismus voll auszuschöpfen, z. B.: die Einführung einer **anfänglichen Mindestdauer für angenommene Visamaßnahmen**, während der das betreffende Drittland nachhaltige Fortschritte im Bereich der Kooperation bei der Rückübernahme erzielen sollte, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhöhen und eine klarere Kommunikation mit Drittländern sowie mehr Vorhersehbarkeit zu gewährleisten, die Förderung einer systematischeren Nutzung der Mitteilung nach Artikel 25a Absatz 3 des Visakodexes, wenn Mitgliedstaaten **erheblichen und anhaltenden praktischen Problemen** bei der Kooperation gegenüberstehen, und die Verfolgung eines systematischen Ansatzes für die regelmäßige Überprüfung der Relevanz der vom Rat nicht angenommenen Kommissionsvorschläge und für die Aufhebung der vom Rat angenommenen Maßnahmen.

Damit der Mechanismus nach Artikel 25a mehr Wirkung hinsichtlich einer besseren Kooperation von Drittländern bei der Rückkehr und Rückübernahme zeigt, muss die EU ihr Instrumentarium um **Instrumente in anderen Bereichen** wie internationale Zusammenarbeit und Handel erweitern und dabei die strategischen Interessen der Union berücksichtigen. Die Kommission wird daher Synergien mit der im Rahmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens für den Programmplanungszeitraum 2028-2034 vorgeschlagenen Verordnung über Europa in der Welt (Artikel 12 Absatz 3) schaffen, um eine bessere Kooperation von Drittländern bei der Rückübernahme zu erreichen. Das überarbeitete Allgemeine Präferenzsystem (APS), mit dem ein vorrangiger Zugang zum EU-Binnenmarkt gewährt wird, sollte die Kooperation bei der Rückübernahme ebenfalls unterstützen. Durch einen stärker integrierten Ansatz würde der Visamechanismus wirksamer, und zugleich würde damit ein kohärenteres strategisches Vorgehen in den Beziehungen der EU zu den betreffenden Drittländern gefördert.

4. Einführung gezielter restriktiver Visamaßnahmen

In einem immer unbeständigeren geopolitischen Umfeld muss die Europäische Union in der Lage sein, rasch und verhältnismäßig auf feindselige Handlungen von Drittländern zu reagieren. Die Visumpolitik der EU ist eine der sichtbarsten und direktesten Schnittstellen der Union mit der Außenwelt und sollte wirksame Instrumente beinhalten, die sowohl als Abschreckung als auch als Reaktionsmechanismus im Falle einer **ernsthaften Verschlechterung der politischen Lage oder der Sicherheitslage** dienen.

In den letzten Jahren war die Union mit zunehmenden Feindseligkeiten aus mehreren Drittländern konfrontiert, darunter hybride Angriffe, Informationsmanipulation und Einflussnahme, die politisch motivierte Instrumentalisierung von Migrantinnen und Migranten, der Einsatz von Migration als Waffe und offene Aggressionen. Unter diesen Umständen könnte die weitere Erteilung von Visa (insbesondere für nicht unbedingt notwendige Reisezwecke wie Tourismus, Freizeit oder inoffizielle Besuche) als nicht mehr angemessen gewertet werden, da sie konkrete Risiken für die Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die internationalen Beziehungen der Union darstellen könnte.

Um diese Risiken zu bewältigen und in derartigen Kontexten einen gemeinsamen europäischen Ansatz in der Visumpolitik zu fördern, wird die Kommission erwägen, im Rahmen eines künftigen Gesetzgebungsvorschlags zur Überarbeitung des Visakodexes eine neue Kategorie **gezielter restriktiver Visamaßnahmen** innerhalb des Rahmens für die EU-Visumpolitik vorzuschlagen. Teil dieser neuen Maßnahmenkategorie könnte sein, der Kommission in Absprache mit den Mitgliedstaaten den Erlass verbindlicher Maßnahmen zu ermöglichen, die im Interesse der EU sind und die **Aussetzung, Ablehnung oder Einschränkung von Visumanträgen** von Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer gestatten würden. Diese Maßnahmen könnten auf bestimmte Kategorien von Reisenden abzielen, z. B. Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen; identifizierte ehemalige und derzeitige Kämpfer des Aggressorstaats oder Antragsteller, die nicht unbedingt notwendige Reisen beabsichtigen. In diesem Zusammenhang werden die allgemeinen Interessen der EU und die Beziehungen der EU zu dem betreffenden Land sorgfältig geprüft. Um für Transparenz, Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit zu sorgen, sollte jede Aktivierung solcher Maßnahmen einem klaren verfahrensrechtlichen Rahmen folgen, was eine vorherige Konsultation der Mitgliedstaaten ebenso mit einschließt wie einen vorab festgelegten Überprüfungszeitraum. Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, um für Menschenrechtsverteidiger, Dissidenten, unabhängige Journalisten, Mitglieder zivilgesellschaftlicher Organisationen und für andere humanitäre und Sonderfälle ausreichend Flexibilität bei der Erteilung von Visa zu bieten.

Diese Maßnahmen würden bestehende Mechanismen wie Artikel 25a des Visakodexes und den Visa-Aussetzungsmechanismus ergänzen, indem sie die Annahme rascher, verhältnismäßiger und reversibler Beschränkungen im Falle einer erheblichen Verschlechterung der Beziehungen zu bestimmten Drittländern ermöglichen.

Die Einführung eines solchen Instruments würde die **strategische Autonomie und Kohärenz** der Union erhöhen und die Visumpolitik stärker an den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ausrichten. Damit würde auch die klare politische Botschaft vermittelt, dass die Gewährung des Zugangs zum Schengen-Raum ein Vorrecht der Union und ihrer Mitgliedstaaten ist, das an die Achtung des Völkerrechts, friedliches Verhalten und eine konstruktive Zusammenarbeit mit der EU geknüpft ist. Dies würde die EU-Visumpolitik zu einem glaubwürdigen und strategischen Instrument im Instrumentarium der Union für das auswärtige Handeln machen.

5. Verbesserung der Dokumentensicherheit

Die Visumpolitik hängt von der Verwendung **sicherer und zuverlässiger Reisedokumente** mit Sicherheitsmerkmalen ab, durch die die Fälschung und Verfälschung von Dokumenten verhindert werden kann. Trotz der Bemühungen um einen harmonisierten Ansatz der Mitgliedstaaten bezüglich der Reisedokumente aus Drittländern, die für die Einreise in die EU und den Aufenthalt in der EU verwendet werden dürfen, unterscheiden sich die auf nationaler Ebene vertretenen Standpunkte erheblich. Deshalb wird die Kommission nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten erwägen, einen neuen Mechanismus für die Erstellung einer einheitlichen **Liste** der für die Einreise in den Schengen-Raum **akzeptierten Reisedokumente von Drittländern** vorzuschlagen. Ein gemeinsamer Ansatz für die Zulässigkeit solcher Dokumente sowohl bei Visumanträgen als auch beim Grenzübertritt würde die Kohärenz der Visum- und Grenzpolitik der EU verbessern und operative und rechtliche Unsicherheiten verringern. Nach weiteren Konsultationen mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission politische Optionen zur Angleichung der Standpunkte der Mitgliedstaaten in dieser Frage vorlegen.

Darüber hinaus gab es Fälle, in denen Drittstaatsangehörige EU-Pässe oder -Aufenthaltstitel in betrügerischer Weise nutzten, um in den Schengen-Raum einzureisen. Die biometrische Verifizierung ist entscheidend für ein sicheres Einreisemanagement, doch behindern operative und technische Beschränkungen den grenzüberschreitenden Zugang zu Fingerabdruckdaten, die in EU-Reisedokumenten gespeichert sind. Daher müssen die Kapazitäten der Behörden der Mitgliedstaaten zur **Überprüfung der in EU-Reisedokumenten gespeicherten Fingerabdrücke** verbessert werden. Die Kommission wird daher prüfen, ob **auf EU-Ebene** die Einrichtung einer **zentralen Kontaktstelle** möglich ist, über die die Mitgliedstaaten Zertifikate für die Verifizierung von Fingerabdrücken sicher austauschen könnten – was die derzeit 992 bilateralen Verbindungen⁸ (bei denen jeder Mitgliedstaat und die Kommission miteinander verbunden sind) ersetzen würde –, und welche rechtlichen Änderungen dafür erforderlich sind. Die gesteigerte Interoperabilität dieser Verbindungen würde erheblich zu Vereinfachungen und Kosteneinsparungen beitragen.

Dokumentenbetrug macht schwere Kriminalität und illegale Migration möglich, doch gibt es derzeit keine gemeinsamen EU-Definitionen oder straf- oder verwaltungsrechtlichen Mindestsanktionen für die Verwendung gefälschter Dokumente. Das Fehlen gemeinsamer Definitionen, Vorschriften und Sanktionen für **Dokumentenbetrug** führt zu Fragmentierung und ermöglicht Missbrauch einschließlich „Visa-Shoppings“⁹. Die Kommission wird den Sachstand in den Mitgliedstaaten bewerten und politische Optionen für ein kohärenteres Konzept für Sanktionen bei der Verwendung gefälschter Dokumente vorlegen. Diese Optionen könnten eine Gesetzgebungsinitiative zu **harmonisierten Definitionen und Mindeststrafen** sowie gezielte Änderungen des bestehenden Besitzstands zur Festlegung gemeinsamer **Verwaltungssanktionen** einschließlich Einreiseverboten umfassen, die einen kohärenteren Ansatz für Sanktionen gewährleisten, die Abschreckung verstärken, Ermittlungen und

⁸ Die von den EU-Mitgliedstaaten ausgestellten Reisedokumente enthalten Fingerabdrücke des Inhabers. Derzeit erfordert die Überprüfung, ob die in einem solchen Reisedokument gespeicherten biometrischen Informationen mit dem Inhaber übereinstimmen, einen bilateralen Austausch von Zertifikaten zwischen den benannten Kontaktstellen der einzelnen Mitgliedstaaten (in der Praxis sind das 992 technische Verbindungen). Technische Unterschiede zwischen den Systemen können das Tempo solcher Überprüfungen bremsen.

⁹ „Visa-Shopping“ ist eine Praxis, bei der Antragsteller ihre Visumanträge nicht beim Konsulat des Mitgliedstaats einreichen, der dem tatsächlichen Hauptreiseziel oder -zweck des Antragstellers am besten entspricht, sondern beim Konsulat eines Mitgliedstaats, bei dem davon ausgegangen wird, dass er günstigere Bedingungen bietet, z. B. niedrigere Ablehnungsquoten, schnellere Bearbeitungszeiten oder bessere Terminangebote, oder wenn der Antragsteller seinen Antrag in verschiedenen Mitgliedstaaten stellt, nachdem er zuvor abgelehnt wurde.

Strafverfolgung erleichtern und Sanktionen auch dann ermöglichen würden, wenn die Täter ihren Wohnsitz außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten haben. Diese Maßnahmen würden die Überwachung verbessern, die operative Zusammenarbeit unterstützen und die Integrität der Visa-, Grenz- und Migrationspolitik der EU stärken.

6. Ein strategischerer Ansatz für Anpassungen der Visavorschriften vor Ort

Bei der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt erfolgt die Koordinierung zwischen den Konsulaten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort sowie durch vorherige oder nachträgliche Konsultationsverfahren¹⁰. Die Kommission erlässt regelmäßig **Durchführungsrechtsakte für die Anpassung** der im Visakodex festgelegten Vorschriften **vor Ort**, z. B. in Bezug auf Belege oder die Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise, wodurch sich die Vorschriften je nach den konkreten regionalen Gegebenheiten mehr oder weniger günstig gestalten.

Diese Anpassungen haben sich zwar als nützlich erwiesen, dennoch sollte ihr Potenzial, die strategischen Interessen der EU durch einen gemeinsamen europäischen Ansatz voranzubringen, stärker ausgeschöpft werden, und zwar durch die lenkende Beteiligung der Kommission an der Vorbereitung solcher Beschlüsse, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen und ihnen Leitlinien an die Hand zu geben, die kohärente Anwendung solcher lokalen Anpassungen bei visumpflichtigen Ländern sicherzustellen und die Kohärenz mit umfassenderen geopolitischen Zielen zu wahren.

Darüber hinaus wird die Kommission im Rahmen eines Vorschlags zur Überarbeitung des Visakodexes prüfen, ob **neue Kriterien** als Richtschnur für die lokalen Anpassungen hinzugefügt werden sollten. Diese neuen Kriterien bei der Beurteilung von Migrations- und Sicherheitsrisiken könnten beispielsweise Situationen betreffen, in denen ein starker und unkontrollierter Anstieg der Einreisen von Staatsangehörigen eines bestimmten visumpflichtigen Drittlands zu verzeichnen ist, der nicht durch eine entsprechende Zahl von Ausreisen ausgeglichen wird, oder aber den Grad der Kooperation des Landes bei der Rückübernahme.

7. Eine Visumpolitik zum Schutz der Schwächsten

Die gemeinsame Visumpolitik macht die EU sicherer, gibt den Mitgliedstaaten aber zugleich auch ausreichend Flexibilität, um **schutzbedürftigen Antragstellern** wie Menschenrechtsverteidigern, Dissidenten, unabhängigen Journalisten und Mitgliedern zivilgesellschaftlicher Organisationen auf Einzelfallbasis gerecht zu werden. Die Mitgliedstaaten können unter außergewöhnlichen Umständen und in begründeten Fällen Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt aus **humanitären Gründen** ausstellen, selbst wenn bestimmte Bedingungen nicht erfüllt sind¹¹. Für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Ausnahmeregelungen in Einzelfällen und einer harmonisierten Anwendung der gemeinsamen Vorschriften hat die Kommission kürzlich das **Visa-Handbuch** mit zusätzlichen Leitlinien für die Mitgliedstaaten aktualisiert, damit diese die bestehenden Flexibilitätsbestimmungen des Rechtsrahmens in solchen Situationen nutzen können; sie wird die Angelegenheit weiterhin mit den Mitgliedstaaten erörtern. Darüber hinaus wird die Digitalisierung der Visumverfahren

¹⁰ Eine vorherige Konsultation berechtigt die Mitgliedstaaten dazu, gegen die Visumentscheidungen anderer Mitgliedstaaten Einwände zu erheben; durch eine nachträgliche Konsultation können die Mitgliedstaaten über die Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten informiert werden.

¹¹ Im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten nach EU-Recht nicht verpflichtet, Personen, die zur Beantragung von Asyl in ihr Hoheitsgebiet einreisen möchten, ein Visum aus humanitären Gründen zu erteilen, es steht ihnen jedoch weiterhin frei, dies auf der Grundlage ihres nationalen Rechts zu tun (Urteil in der Rechtssache C-638/16 PPU, X und X gegen État belge).

den Verwaltungsaufwand für alle Antragsteller, einschließlich schutzbedürftiger Gruppen, verringern. Die Mitgliedstaaten können zudem weiterhin Visa für den längerfristigen Aufenthalt aus humanitären Gründen ausstellen.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- im Jahr 2026 einen neuen Bewertungsrahmen für Vorschläge zur Befreiung von der Visumpflicht entwickeln;
- ebenfalls 2026 eine Überarbeitung des Visakodexes vorschlagen, um unter anderem
 - den Mechanismus nach Artikel 25a strategischer und flexibler zu gestalten, um wirksamer auf unzureichende Kooperation bei der Rückübernahme reagieren zu können; dabei wird der Fokus auf der Aussetzung der beschleunigten Bearbeitung von Visumanträgen und von Mehrfachvisa und auf der Möglichkeit zur Aussetzung der Visumerteilung für bestimmte Kategorien von Pässen (z. B. Diplomaten- oder Dienstpässe) oder für alle Passkategorien liegen;
 - ad-hoc-Maßnahmen im Rahmen des Visakodexes zu entwickeln, um damit auf unzureichende Kooperation von Drittländern in den Bereichen Sicherheit und Grenzmanagement, einschließlich der Bekämpfung von illegaler Migration und Schleuserkriminalität, zu reagieren;
 - im Falle einer erheblichen Verschlechterung der politischen Lage oder der Sicherheitslage in einem Drittland gezielt restriktive Visamaßnahmen zu ergreifen;
 - neue Kriterien für Anpassungen der Visavorschriften vor Ort einzuführen;
- den überarbeiteten Visa-Aussetzungsmechanismus vollständig und koordiniert nutzen;
- Synergien mit der APS-Verordnung und dem im Rahmen des neuen mehrjährigen Finanzrahmens vorgeschlagenen Instrument „Europa in der Welt“ gewährleisten, um die Kooperation von Drittländern bei der Rückübernahme voranzubringen;
- die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten erwägen, unter anderem durch
 - die Erstellung einer einheitlichen Liste der akzeptierten Reisedokumente von Drittländern;
 - die Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle auf EU-Ebene für die Überprüfung der in EU-Reisedokumenten gespeicherten Fingerabdrücke;
- ein kohärenteres Konzept für Sanktionen bei der Verwendung gefälschter Dokumente entwickeln.

III. VISUMPOLITIK ALS ENTSCHEIDENDER FAKTOR UNSERER WIRTSCHAFT UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

1. Erleichterung touristischer und geschäftlicher Reisen

Der Schengen-Raum ist das **weltweit am häufigsten besuchte Reiseziel** – bei 40 % der internationalen Reisen werden seine Außengrenzen überschritten¹². Dabei handelt es sich nicht nur um Reisende aus von der Visumpflicht befreiten Ländern, sondern auch um Personen, die mit einem der mehr als 10 Millionen Visa einreisen, die im vergangenen Jahr von den Mitgliedstaaten erteilt wurden¹³. Der Tourismus macht etwa 10 % des BIP der EU aus und

¹² [COM\(2025\) 185 final](#).

¹³ [GD HOME, Leben, arbeiten und reisen in der EU](#), aufgerufen am 6. Januar 2026.

sichert rund 23 Millionen Arbeitsplätze in verschiedenen Sektoren¹⁴. Er stärkt die Stellung der EU in der Welt, indem er unsere Werte und unser kulturelles Erbe herausstellt. Der Kulturtourismus, auf den 40 % des gesamten Tourismus in der EU entfallen, hat dabei erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf andere Sektoren¹⁵. Internationale Touristen gaben 2024 in der EU 515 Mrd. EUR aus, wobei Geschäftsreisen die höchsten Ausgaben pro Reise aufwiesen¹⁶. Das schafft eine wichtige Einnahmequelle für die lokale, regionale und nationale Wirtschaft.

Eine moderne Visumpolitik muss **das legale Reisen erleichtern und berechenbarer machen**. Touristen und Geschäftsleute erwarten eine reibungslose Reise mit schnelleren, papierlosen und sicheren Visumverfahren. Durch die Vereinfachung des Zugangs für solche Reisenden wird die EU ihre Position als globales Zentrum für Tourismus und Wirtschaft stärken, jedoch ohne Abstriche bei ihren hohen Sicherheitsstandards zu machen.

Die EU wird in den kommenden Jahren ihre Visumvorschriften umfassend reformieren, was die Art und Weise, wie Visumanträge erfasst und bearbeitet und Visa erteilt werden, grundlegend verändern und Reisenden, die für die Einreise in die EU ein Visum benötigen, das Reisen erleichtern wird. Ein wesentliches Merkmal dieser Reform wird die **Digitalisierung der Visumverfahren** sein. Antragsteller werden das gesamte Visumantragsverfahren online abwickeln können, und die herkömmlichen Visummarken werden durch sichere **digitale Visa** ersetzt¹⁷. Diese Reform wird Reisen nach Europa sicherer und bequemer machen und gleichzeitig den Mitgliedstaaten dem neuesten Stand entsprechende und harmonisierte Instrumente für die effiziente, sichere Bearbeitung von Anträgen an die Hand geben.

Visa für die mehrfache Einreise mit längerer Gültigkeitsdauer sind ein Instrument, das vertrauenswürdige Reisende belohnt, den Verwaltungsaufwand verringert und die Wirtschaftstätigkeit ankurbelt¹⁸. Damit dieses Instrument in größerem Umfang genutzt werden kann, wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Möglichkeiten prüfen, Visa für die mehrfache Einreise zu touristischen und geschäftlichen Zwecken mit einer Gültigkeitsdauer von mehr als fünf Jahren für Bona-fide-Antragsteller zu erteilen, die in der Vergangenheit Visa nachweislich rechtmäßig genutzt haben und kein Migrations- oder Sicherheitsrisiko darstellen. Dabei wird sie die Speicherfristen für biometrische Daten, die in IT-Systemen der EU für das Grenzmanagement gespeichert sind, berücksichtigen. Im Rahmen einer künftigen Überarbeitung des Visakodexes wird die Kommission mögliche Optionen in Betracht ziehen, z. B. die Verlängerung der Gültigkeitsdauer bestehender Visa für die mehrfache Einreise mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren nach einer erneuten Prüfung, die erneute Bestätigung solcher Visa für weitere Jahre oder die Schaffung einer neuen Kategorie von Visa für die mehrfache Einreise mit einer längeren Gültigkeitsdauer.

die im Auftrag vertrauenswürdiger Unternehmen zu Geschäftszwecken reisen, stellen in der Regel ein geringes Risiko dar und sind zuverlässig. Es gibt jedoch keinen gemeinsamen Ansatz für den Umgang mit solchen vertrauenswürdigen Reisenden und **Sponsorunternehmen**, da jeder Mitgliedstaat über eigene Regelungen und Erleichterungen für das Visumverfahren verfügt. Einige dieser Regelungen sind auf bestimmte Sektoren, etwa den Schiffs- oder den Straßenverkehr, ausgerichtet. Dies führt für Unternehmen, die in der gesamten EU tätig sind, zu einer Fragmentierung. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission die

¹⁴ Überblick über die EU-Tourismuspolitik – Mobilität und Verkehr, abgerufen am 6. Januar 2026.

¹⁵ [COM\(2025\) 785 final](#).

¹⁶ [Tourismusstatistik](#), abgerufen am 6. Januar 2026. [Tourismus in der EU im Jahr 2024: Wichtige Updates und aufkommende Trends](#), abgerufen am 6. Januar 2026.

¹⁷ [Digitalisierung der Schengen-Visa](#), abgerufen am 6. Januar 2026.

¹⁸ Visumantragsteller aus Kanada, dem Vereinigten Königreich und den USA,

Mitgliedstaaten bezüglich der Erstellung einer möglichen **gemeinsamen Liste überprüfter Unternehmen**, einschließlich Start-ups und Scale-ups, konsultieren, deren Beschäftigte von einer beschleunigten Bearbeitung profitieren würden, um die Verfahren für vertrauenswürdige Geschäftsreisende zu erleichtern und wirtschaftliche Vorteile für den gesamten EU-Binnenmarkt zu schaffen.

Für Reisende, die für die Einreise in die EU kein Visum benötigen, wird die EU im Jahr 2026 das **Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem** (ETIAS) einführen. Indem Reisende verpflichtet werden, mittels eines Online-Antrags vor der Abreise persönliche Angaben und Reiseinformationen zu übermitteln, wird das ETIAS die Grenzübertrittskontrollen schneller und effizienter machen und gleichzeitig die Behörden in die Lage versetzen, gründlichere Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen, bevor Reisende an den Grenzen Europas ankommen. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) wird ein rund um die Uhr besetztes **ETIAS-Unterstützungszentrum** einrichten, das sowohl Reisenden (z. B. durch Hilfe beim Ausfüllen des Antragsformulars) als auch Beförderungsunternehmen (z. B. durch Hilfe bei technischen Problemen) hilft¹⁹.

2. Anwerbung von Fachkräften für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit

Im zunehmend wettbewerbsorientierten globalen Umfeld von heute sollte die Visumpolitik der EU die **EU-Agenda für Wettbewerbsfähigkeit** mit einem flexibleren Rahmen unterstützen, um Fachkräfte aus der ganzen Welt anzuwerben, den Wissenstransfer und die internationale Zusammenarbeit zu fördern und KMU, Start-ups und großen Unternehmen, die vielfältige, hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte in den für den grünen und den digitalen Wandel wichtigsten Sektoren suchen, klare Vorteile zu bieten.

Internationale Studierende und Forschende leisten einen Beitrag zur Wirtschaft der EU, indem sie Qualifikationslücken schließen, Forschung und Innovation vorantreiben und durch ihre anschließende Beschäftigung oder ihr Unternehmertum dafür sorgen, dass besser qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind. Hochqualifizierte und kompetente Arbeitskräfte und Unternehmer, einschließlich solcher mit digitalen Kompetenzen, bringen Ideen ein, kurbeln Investitionen an und helfen Unternehmen zu wachsen. Auch Akademiker, Künstler und Kulturschaffende spielen eine Rolle bei der Stärkung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU, indem sie die internationale Zusammenarbeit fördern.

Um im Bereich Innovation weiterhin weltweit führend zu bleiben, muss die EU zu einem **bevorzugten Ziel für die qualifiziertesten und kreativsten Menschen der Welt** werden. Die Union der Kompetenzen²⁰, die Start-up- und Scale-up-Strategie²¹, der Aktionsplan für den KI-Kontinent²² und die Initiative „Choose Europe“²³ machen deutlich, dass die Einreise internationaler Studierender, Forschende, hochqualifizierter und kompetenter Arbeitskräfte, Gründer von Start-up-Unternehmen und innovativer Unternehmer erleichtert werden muss. Leitinitiativen wie Erasmus Mundus, die Allianz der Initiative „Europäische Hochschulen“, das künftige Gütesiegel für einen gemeinsamen europäischen Hochschulabschluss, die anstehende Strategie für die berufliche Aus- und Weiterbildung und der Pakt für den Mittelmeerraum²⁴ sollen ebenfalls dazu beitragen, internationale Talente anzuwerben und die Bedeutung der Fachkräftemobilität für den Aufbau umfassender Partnerschaften zu stärken. Das künftige 28. Regime wird es Unternehmen ermöglichen, sich nahtlos in allen

¹⁹ [ETIAS](#), abgerufen am 6. Januar 2026.

²⁰ [COM\(2025\) 90 final](#).

²¹ [COM\(2025\) 270 final](#).

²² [COM\(2025\) 165 final](#).

²³ [Choose Europe: Bringen Sie Ihre Forschungslaufbahn in der EU voran](#), abgerufen am 6. Januar 2026.

²⁴ [JOIN\(2025\) 26 final](#).

Mitgliedstaaten registrieren zu lassen und dort tätig zu sein, was das Wachstum von EU-Unternehmen fördert und Investitionen aus der ganzen Welt anzieht.

Die langwierigen und fragmentierten Verfahren für Visa für den längerfristigen Aufenthalt halten heute jedoch die Menschen, die Europa am dringendsten benötigt, davon ab, in die EU zu kommen.

Die EU verfügt zwar bereits über einen Rahmen, um internationale Studierende und Forschende sowie hochqualifizierte und kompetente Arbeitskräfte anzuziehen, nämlich die Richtlinie über Studierende und Forschende²⁵ und die Richtlinie über die Blaue Karte EU²⁶, doch machen Lücken und Ineffizienzen bei der Umsetzung dieses Rahmens die EU für diese Personengruppen weniger attraktiv. Bewerberinnen und Bewerber, europäische Hochschulen und Arbeitgeber äußern sich häufig besorgt über Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Visa für den längerfristigen Aufenthalt durch die Konsulate, Schwierigkeiten bei der Buchung von Terminen, das Fehlen klarer und zugänglicher Informationen über die erforderlichen Unterlagen sowie komplexe und uneinheitliche Visumverfahren.

Es sollten Anstrengungen unternommen werden, damit der bestehende **Rahmen für die Anwerbung von Fachkräften** besser funktioniert. Zu diesem Zweck legt die Kommission zusammen mit dieser Strategie eine **Empfehlung zur Anwerbung von Talenten für Innovationen** vor, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, konsularische Ressourcen zu bündeln und zu koordinieren, einheitliche Rechte und Garantien zu gewährleisten und den Zugang zu Informationen und die Koordinierung zwischen nationalen Behörden, Bildungseinrichtungen und Innovationsökosystemen zu verbessern. Ergänzende Maßnahmen für Spitzenforschende werden im künftigen Rechtsakt über den Europäischen Forschungsraum (EFR) geprüft, um beispielsweise die Mobilität von Forschenden nach Europa im Rahmen von EU-finanzierten Programmen zu erleichtern.

Diese Bemühungen werden durch **Unionsmittel** ergänzt, die dafür eingesetzt werden, die Konsulate der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung der Anträge von Drittstaatsangehörigen mit besonderen Fachkenntnissen und hohem Innovations- und Forschungspotenzial, insbesondere von Teilnehmenden an EU-Programmen wie Erasmus+ und Marie-Sklódowska-Curie-Maßnahmen, zu unterstützen, wobei der Schwerpunkt auch auf den **Fachkräftepartnerschaft-Ländern** liegen wird²⁷. Die erste Anlaufstelle im Rahmen des Pilotprojekts „European Legal Gateway Office“ wird – beginnend mit dem IKT-Sektor – in Indien eingerichtet. Ausgehend von den aus diesem Pilotprojekt gewonnenen Erkenntnissen wird die Kommission daran arbeiten, das „European Legal Gateway Office“ auf andere Branchen und andere Partnerländer, beispielsweise Länder der Fachkräftepartnerschaft, auszuweiten, unter anderem mit dem Ziel, Drittstaatsangehörige und Arbeitgeber bei der Bewältigung der mit dem Visumverfahren verbundenen Herausforderungen zu unterstützen. Sobald der **EU-Talentpool**²⁸ einsatzbereit ist, wird er die Abstimmung von Angebot und Nachfrage bei der Einstellung von Fachkräften

²⁵ Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 21).

²⁶ Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung (ABl. L 382 vom 28.10.2021, S. 1).

²⁷ Fachkräftepartnerschaften sollen strukturierte Kooperationsrahmen mit Partnerländern fördern. Die Kommission hat gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten zum jetzigen Zeitpunkt Fachkräftepartnerschaften mit Tunesien, Marokko, Ägypten, Bangladesch und Pakistan ins Leben gerufen.

²⁸ [COM\(2023\) 716 final](#).

aus Drittländern auf allen Qualifikationsniveaus erleichtern, unter anderem durch Informationen über Einstellungs- und Migrationsvorschriften sowie Anerkennungsverfahren²⁹. Bei der Umsetzung dieser Initiativen müssen die negativen Auswirkungen so gering wie möglich gehalten und die positiven Auswirkungen auf die Partnerländer maximiert werden, um die Abwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte in eine Zuwanderung solcher Fachkräfte umzukehren. Zudem wird es wichtig sein, Garantien zur Gewährleistung der Forschungssicherheit vorzusehen und die Risiken im Zusammenhang mit der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Innovation zu mindern³⁰.

Parallel dazu wird die Kommission im Zuge einer Bestandsaufnahme der Umsetzung der Empfehlung im Jahr 2026 bewerten, ob **gezielte legislative Anpassungen** erforderlich sind, um die Verfahren für Visa für den längerfristigen Aufenthalt zu vereinfachen und besser auf die Ziele der EU in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Innovation abzustimmen. Dies ist insbesondere auf Menschen ausgerichtet, die in MINT-bezogenen Bereichen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) arbeiten, forschen oder studieren. Insbesondere wird die Kommission die Durchführbarkeit einer „Omnibus“-Reihe gezielter Änderungen an bestehenden EU-Vorschriften für Studierende und Forschende sowie hochqualifizierte und kompetente Arbeitskräfte prüfen, um diese Vorschriften gegebenenfalls an die Innovations- und Forschungsökosysteme anzupassen, sowie einen gezielten EU-Rechtsrahmen für Start-up- und Scale-up-Gründer und innovative Unternehmer.

Zusammen werden diese Maßnahmen dazu beitragen, Europa zu einem echten Anziehungspunkt für Fachkräfte zu machen – einem Kontinent, der Wissen, Kreativität und Unternehmergeist als Triebkräfte seines künftigen Wohlstands begrüßt.

3. Verringerung der Komplexität

Nach EU-Recht dürfen von der Visumpflicht befreite und visumpflichtige Reisende sich derzeit bis zu 90 Tage innerhalb von 180 Tagen im Schengen-Raum aufhalten. Bei Aufenthalten, die über 90 Tage hinausgehen, ist ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt oder ein Aufenthaltstitel erforderlich, das bzw. der von einem Mitgliedstaat erteilt wurde. Einige Fachkräfte aus Drittländern, die in hohem Maße auf Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten angewiesen sind – z. B. Künstlerinnen und Künstler auf Tournee, Sportlerinnen und Sportler, die an Sportveranstaltungen teilnehmen, Sachverständige, die an grenzüberschreitenden Projekten mitwirken, Arbeitskräfte, die die Industrie und den Dienstleistungssektor der EU unterstützen, oder Lkw-Fahrer, die Dienstleistungen für EU-Unternehmen erbringen – benötigen jedoch unter Umständen für **mehr als 90 Tage innerhalb von 180 Tagen** Zugang zu verschiedenen Mitgliedstaaten, jedoch keinen langfristigen Aufenthalt oder Wohnsitz in der EU.

Hierdurch entsteht ein **komplexes System**, das durch bestehende bilaterale Abkommen, die einige Mitgliedstaaten vor dem Inkrafttreten des Schengen-Besitzstands geschlossen haben und die es Staatsangehörigen bestimmter Drittländer ermöglichen, sich länger als 90 Tage im Hoheitsgebiet des betreffenden – und nur dieses – Mitgliedstaats aufzuhalten, weiter erschwert wird. Dies beeinträchtigt die einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands.

Die Kommission wird eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um **pragmatische Lösungen** für längere Kurzaufenthalte für ausgewählte Kategorien von Drittstaatsangehörigen zu finden und so einen Zugewinn an Sicherheit und wirtschaftliche Vorteile für die Union

²⁹ Im Rahmen des Talentpools können gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte, die zur Behebung des Arbeitskräftemangels beitragen könnten, möglicherweise von vereinfachten Visumantragsverfahren profitieren.

³⁰ Empfehlung des Rates vom 23. Mai 2024 zur Stärkung der Forschungssicherheit (ABl. C, C/2024/3510, 30.5.2024).

sowie Rechtsklarheit für Reisende zu gewährleisten. Im Zuge dieser Überlegungen wird auch die Einführung neuer Rechtsvorschriften auf EU-Ebene mit **spezifischen Vorschriften für erweiterte Kurzaufenthalte** geprüft. Bei dieser Gelegenheit wird die Kommission die Auswirkungen bestehender bilateraler Abkommen, die längere Aufenthalte ermöglichen, im Hinblick auf eine schrittweise Abschaffung dieser Abkommen prüfen³¹.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Zügige Digitalisierung der Visumverfahren.
- Inbetriebnahme des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) im Jahr 2026.
- Ermittlung von Optionen für Mehrfachvisa mit längerer Gültigkeitsdauer.
- Umsetzung der Empfehlung der Kommission zur Anwerbung von Talenten für Innovationen.
- Sondierung von Optionen zur Anpassung des EU-Rahmens für Visa für den längerfristigen Aufenthalt an Innovations- und Forschungsökosysteme.
- Prüfung neuer Vorschriften für verlängerte Kurzaufenthalte für ausgewählte Kategorien von Fachkräften aus Drittländern wie Künstlerinnen und Künstler auf Tournee, an Wettkämpfen teilnehmende Sportlerinnen und Sportler oder Lkw-Fahrer.

IV. UNTERSTÜTZUNG DER MITGLIEDSTAATEN DURCH MODERNE VISA-INSTRUMENTE

1. Intelligente IT-Systeme zur Verbesserung des Informationsaustauschs und zur Verhinderung von Visamissbrauch

Die EU führt eines der weltweit **fortschrittlichsten digitalen Systeme für das Grenzmanagement** ein.

Das **Einreise-/Ausreisensystem (EES)** – ein automatisiertes IT-System, das Drittstaatsangehörige, die für einen Kurzaufenthalt reisen, bei jedem Übertritt der Außengrenzen eines der 29 Schengen-Länder registriert – wurde im Oktober 2025 erfolgreich in Betrieb genommen. Es ermöglicht Reisenden, ihre verbleibende zulässige Aufenthaltsdauer jederzeit zu überprüfen, und warnt die Mitgliedstaaten automatisch, wenn Personen als Aufenthaltsüberzieher identifiziert werden. Mit mehr als 20 Millionen Registrierungen von Ein- und Ausreisen seit seiner Einführung hat sich das EES bereits als entscheidender Faktor beim Grenzmanagement, bei der Verhinderung illegaler Migration, bei der Aufdeckung von Dokumenten- und Identitätsbetrug und letztlich bei der Erhöhung der Sicherheit der EU erwiesen. Nach dem schrittweisen Start wird das EES ab April 2026 an allen Grenzübergangsstellen im Schengen-Raum in vollem Umfang eingesetzt werden.

Zudem wird im Juni 2026 das neue **Eurodac**-System für die Registrierung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, in Betrieb genommen. Dadurch wird die Union wesentlich besser gegen den Missbrauch von Visa durch visumpflichtige Drittstaatsangehörige vorgehen können. Das System wird detailliertere Informationen über Drittstaatsangehörige enthalten,

³¹ Wie in der 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 und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20) vorgesehen.

alle Datensätze, die sich auf dieselbe Person beziehen, miteinander verknüpfen und Daten über Visuminhaber speichern, die internationalen Schutz beantragt haben.

Das **ETIAS** wird die innere Sicherheit erhöhen, indem Reisende vor ihrer Abreise einer Vorabüberprüfung in Bezug auf das mögliche Vorliegen eines Risikos für die Sicherheit, eines Risikos der illegalen Einwanderung oder eines hohen Epidemierisikos unterzogen werden. Durch die Automatisierung dieser Abgleiche mit verschiedenen EU-Datenbanken wird das ETIAS die Grenzübertritte für Reisende, die kein Risiko darstellen, beschleunigen und effizienter machen.

Das **Visa-Informationssystem (VIS)** enthält bereits jetzt Daten zu Anträgen auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt von Staatsangehörigen visumpflichtiger Länder. Dieses System zielt insbesondere darauf ab, das Visumverfahren für legal Reisende zu erleichtern und gleichzeitig den Behörden dabei zu helfen, Betrug und „Visa-Shopping“ zu verhindern. Außerdem hilft es bei Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen sicherzustellen, dass die an der Grenze ankommende Person der rechtmäßige Visuminhaber ist. In das überarbeitete VIS werden neben Angaben zu Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt auch Daten über Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel aufgenommen. Ferner wird das System die Abfrage aller einschlägigen EU-Datenbanken automatisieren und die Qualität und Kohärenz der Entscheidungen über Visumanträge verbessern.

Sobald der **Interoperabilitätsrahmen** der EU-Informationssysteme im Jahr 2028 vollständig implementiert ist, wird es möglich sein, durch eine einzige zentrale Suche mehrere Datenbanken gleichzeitig abzufragen. Der Interoperabilitätsrahmen wird ein umfassendes Bild des Status einer Person vermitteln, indem relevante Daten auf einem einzigen Bildschirm zusammengeführt werden. Dies bedeutet, dass die Behörden in der Lage sein werden, Mehrfachidentitäten oder betrügerische Identitäten automatisch aufzudecken oder festzustellen, ob eine Person die Vorschriften für ihren Aufenthalt nicht eingehalten hat. Der Interoperabilitätsrahmen wird zudem systemübergreifende Statistiken erstellen, die wertvolle Einblicke in Reismuster, Risiken und potenziellen Missbrauch liefern und auf diese Weise eine faktengestützte Visumpolitik fördern.

In Zukunft sollten die IT-Systeme der EU, die die Bearbeitung von Visumanträgen unterstützen, darauf abzielen, technologische Entwicklungen, insbesondere Lösungen der künstlichen Intelligenz, optimal zu nutzen. Gleichzeitig werden neue Technologien weitere Möglichkeiten bieten, die Sicherheit der Visumverfahren zu erhöhen und das Reisen von Bonafide-Reisenden reibungsloser und einfacher zu machen.

2. Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Visumanträgen

Eine moderne Visumpolitik erfordert auch eine effiziente Bearbeitung von Visumanträgen. Die Bearbeitung großer Mengen von Anträgen und die Gewährleistung zeitnaher Termine in den Konsulaten stellen insbesondere in Spitzenzeiten eine Herausforderung dar. Dieser Druck wird durch notwendige Verfahrensschritte wie die Durchführung gründlicher Sicherheitskontrollen, die zuverlässige Identifizierung von Antragstellern und die Bewältigung von Risiken im Zusammenhang mit Dokumentenbetrug weiter erhöht. Unterschiede zwischen den nationalen Verfahren und der unterschiedliche Grad der Digitalisierung in den Mitgliedstaaten können zudem zu einer umständlicheren und weniger transparenten Erfahrung für die Antragsteller führen. Diese Herausforderungen können die Wirksamkeit des Systems beeinträchtigen und sowohl das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten als auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fairness der EU-Visumverfahren schmälern.

Die **Einführung der** oben genannten **IT-Instrumente** für das Grenzmanagement wird von entscheidender Bedeutung sein, um die Sicherheit und Integrität des EU-Visumverfahrens zu

stärken. Allerdings muss dies durch praktische Unterstützung bei der Umsetzung der Visumpolitik sowohl auf konsularischer als auch auf zentraler Ebene ergänzt werden. Eine solche Unterstützung wird eine einheitlichere Anwendung der Visumvorschriften gewährleisten, die Qualität, Effizienz und Kohärenz der Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten verbessern, die flächendeckende Digitalisierung des Visumverfahrens erleichtern und zur Verringerung von „Visa-Shopping“ beitragen.

Obwohl die Visumpolitik ein Kernbestandteil der Grenzmanagementpolitik der EU ist und die erste Ebene des Schutzes der Union bei der Sicherung des Schengen-Raums darstellt, ist sie der einzige Teil der Unionspolitik im Bereich Inneres, der nicht von der strukturierten Unterstützung durch eine EU-Agentur profitiert. Zu diesem Zweck wird bei der bevorstehenden Überarbeitung des Mandats von Frontex geprüft, ob innerhalb von Frontex möglicherweise ein **EU-Visaunterstützungsbüro** eingerichtet werden kann, das operative Unterstützung in beratender Funktion leistet. Die Aufgaben dieses Büros könnten Folgendes umfassen: die **Entwicklung und Durchführung von Schulungen** für Konsularbeamte, um durchgängig hohe Standards bei der Entscheidungsfindung im Visumbereich zu gewährleisten, die Unterstützung von **Konsulaten bei der Überprüfung von Dokumenten** und der Aufdeckung von Dokumentenbetrug durch Fachwissen, Instrumente und bewährte Verfahren sowie die **Durchführung von Risikobewertungen und Länderanalysen** zur Förderung einer kohärenten, faktengestützten Entscheidungsfindung im Visumbereich in der gesamten Union.

Da die Mitgliedstaaten sich bei bestimmten Teilen des Visumverfahrens zunehmend auf **externe Dienstleistungserbringer** stützen, bedarf es zudem einer verbesserten Qualitätskontrolle und Überwachung. Daher wird die Kommission eine **umfassende Studie über die Vorgehensweisen bei der Auslagerung und über die Finanzierung** von externen Dienstleistungserbringern, die mit der Entgegennahme von Visumanträgen betraut sind, in Auftrag geben, um Optionen zur Verhinderung von Missbrauch des Systems zu erarbeiten.

3. Strategischer Einsatz von EU-Mitteln zur Umsetzung der Visumpolitik

Die Mitgliedstaaten sollten die verfügbaren EU-Mittel weiterhin strategisch einsetzen, um **die wirksame Umsetzung der Visumpolitik zu unterstützen**. Dabei sollte der Finanzierung der Entwicklung nationaler Komponenten und der erforderlichen Anpassungen für das überarbeitete VIS sowie der Digitalisierung der Visumverfahren Vorrang eingeräumt werden. Zudem sollten durch die Finanzmittel auch die Bearbeitungskapazitäten (Personal und Ausrüstung) an Orten gestärkt werden, an denen Antragsteller mit langen Wartezeiten auf Termine für die Beantragung von Schengen-Visa konfrontiert sind. Die Kommission beabsichtigt, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der visumbezogenen politischen Prioritäten finanziell zu unterstützen, damit diese den wichtigsten Erfordernissen der Visumpolitik entsprechen. Ferner will die Kommission gezielte Leitlinien, thematische Workshops und den Austausch bewährter Verfahren anbieten, um auf erfolgreiche Initiativen hinzuweisen und die praktische Durchführung visumbezogener Maßnahmen zu erleichtern. Mit Blick auf den Programmplanungszeitraum 2028-2034 möchte die Kommission Lehren aus der derzeitigen Umsetzung ziehen, um sicherzustellen, dass visumbezogene Prioritäten in künftigen Finanzierungsrahmen stärker berücksichtigt werden. Indem die Kommission weiterhin einen starken Schwerpunkt auf Innovation, Interoperabilität und operative Wirksamkeit legt, will sie dafür sorgen, dass die EU-Finanzierung eine moderne, sichere und effiziente EU-Visumpolitik weiter voranbringt. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission prüfen, ob es möglich ist, die auf Unionsebene harmonisierten Visumgebühren für Schengen-Visa zu erhöhen und die Einnahmen daraus zur Unterstützung der Weiterentwicklung der gemeinsamen EU-Visumpolitik zu verwenden.

Die wichtigsten nächsten Schritte:

- Gewährleistung der Einführung intelligenter IT-Systeme für das Grenzmanagement sowie des Interoperabilitätsrahmens.
- Vorschlag für die Einrichtung eines EU-Visaunterstützungsbüros im Rahmen des Vorschlags für die Überarbeitung des Mandats von Frontex im Jahr 2026.
- Einleitung einer umfassenden Studie über die Inanspruchnahme externer Dienstleistungserbringer im Visumverfahren.

V. SCHLUSSFOLGERUNG

Um die aktuellen und künftigen globalen Herausforderungen zu bewältigen, muss sich die Union anpassen. Die EU-Visumpolitik ist für diesen Wandel von zentraler Bedeutung und steht an der Schnittstelle zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Sicherheit und Außenpolitik der Union.

Um eine erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie sicherzustellen, wird die Kommission mit dem **Europäischen Parlament** und dem **Rat der Europäischen Union** zusammenarbeiten und beide Organe auffordern, die Arbeit an den angekündigten künftigen Initiativen zu unterstützen. Angesichts der Auswirkungen der in der vorliegenden Strategie vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Außenbeziehungen der EU werden diese Maßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst im Rahmen seiner Aufgaben durchgeführt.

Eine moderne, zukunftsorientierte Visumpolitik wird ein Schlüsselfaktor für die globale Attraktivität der EU sein und die Innovationskapazität, das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit Europas fördern. **Offenheit** muss jedoch mit **Verantwortung** einhergehen. Eine glaubwürdige Visumpolitik muss daher Missbrauch verhindern, Menschen von illegaler Migration abhalten und die Integrität des Schengen-Raums schützen. Ein **ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit und Erleichterungen** ist sowohl für die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger als auch für die Gewährleistung der Resilienz der Außengrenzen Europas und seiner inneren Sicherheit von entscheidender Bedeutung.

Gleichzeitig ist die Visumpolitik ein **wirksames Instrument** der Außenpolitik der Union und kann die Zusammenarbeit mit Partnerländern in Bereichen fördern, die für die EU von strategischer Bedeutung sind. Mit den vorgeschlagenen Reformen wird sichergestellt, dass **visumfreies Reisen kein dauerhaftes Recht ist, sondern ein Privileg**, das kontinuierliche Anstrengungen erfordert.

Die Verwirklichung dieser Vision erfordert jedoch **moderne Instrumente und eine wirksame Umsetzung**. Die Digitalisierung der Visumverfahren und die Vereinfachung der Antragssysteme werden die europäische Visumpolitik effizienter, sicherer und benutzerfreundlicher machen, was sowohl den Reisenden als auch den Mitgliedstaaten zugutekommt. Eine einheitliche Umsetzung in der gesamten Union wird von entscheidender Bedeutung sein, damit diese Reformen konkrete Ergebnisse liefern.

Letztlich muss die Visumpolitik, die ein Grundpfeiler des Schengen-Besitzstands ist, als **strategische Brücke zwischen Offenheit und Schutz** dienen. Sie muss den Bürgerinnen und Bürgern glaubhaft versichern, dass die Grenzen Europas wirksam verwaltet werden, und gleichzeitig der Welt signalisieren, dass die Europäische Union ein selbstbewusster, wettbewerbsfähiger und strategisch denkender globaler Akteur ist, der bereit ist, die Mobilität in einer zunehmend vernetzten Welt eigenständig zu gestalten.