



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.4.2014
COM(2014) 165 final

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

WIRTSCHAFTSWACHSTUM DURCH EINE INTELLIGENTERE VISUMPOLITIK

{SWD(2014) 101 final}

INHALTSVERZEICHNIS

Bewertung der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

1.	EINLEITUNG.....	3
2.	ZIELE DES VISAKODEX UND FRÜHERE BEWERTUNGEN	4
2.1.	Ziele des Visakodex	4
2.2.	Frühere Bewertungen	5
2.2.1	Belebung des Wachstums durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik.....	5
2.2.2	Bericht über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort in den ersten beiden Jahren der Durchführung des Visakodexes	6
3.	ALLGEMEINE ANWENDUNG DES VISAKODEX.....	7
3.1.	Allgemeine Erwägungen.....	7
3.2.	Fehlen statistischer Daten	7
3.3.	Bewertung nach Zielen	8
3.3.1.	Vereinfachung des rechtlichen Rahmens	8
3.3.2.	Konkretisierung des rechtlichen Rahmens zur Harmonisierung der Verfahren	8
3.3.3.	Verstärkung der Verfahrensgarantien und Gewährleistung von Gleichbehandlung und Transparenz	9
3.3.4.	Verbesserung der Organisation und Zusammenarbeit der Konsulate (auch im Hinblick auf die Einführung des VIS)	14
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	16

1. EINLEITUNG

Eine gemeinsame Visumpolitik ist eine grundlegende Voraussetzung für die Schaffung eines gemeinsamen Raumes ohne Binnengrenzen. Der im Zuge der zwischenstaatlichen Schengen-Zusammenarbeit eingeführte Schengen-Besitzstand im Bereich der Visumpolitik wurde mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam in den institutionellen und rechtlichen Rahmen der Europäischen Union einbezogen.¹

Der Visakodex² enthält harmonisierte Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt. Der Kodex war eine „Neufassung“ und Konsolidierung aller Rechtsakte über die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt. Mit ihm wurden veraltete Teile des Schengen-Besitzstands aufgehoben. Aufgenommen wurden die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI) sowie Teile des Schengener Übereinkommens und 11 Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses. Zudem wurde die Gemeinsame Maßnahme 96/197/JI vom 4. März 1996 betreffend den Transit auf Flughäfen in den Rechtsrahmen der Union einbezogen.

Eines der Ziele des Visakodex war die Konsolidierung und damit die Vereinfachung des rechtlichen Rahmens. Darüber hinaus sollten durch die weitere Harmonisierung der Bearbeitungsgepflogenheiten bei den örtlichen konsularischen Dienststellen der Mitgliedstaaten legales Reisen erleichtert und irreguläre Einwanderung bekämpft werden. Die geplante Erleichterung legaler Reisen beruhte unter anderem auf der Prämisse, dass Vielreisende und regelmäßig Reisende, die den Konsulaten bekannt sind, in der Lage sein sollten, leichter ein Visum zu bekommen als unbekannte Erstantragsteller.

Die wichtigsten Verfahrenserleichterungen betreffen die Erteilung von Mehrfachvisa und weniger strenge Anforderungen in Bezug auf Belege. Der Visakodex ermöglicht somit eine differenzierte Behandlung von Antragstellern auf der Grundlage ihrer „Visum-Vorgeschichte“. Es soll auch sichergestellt werden, dass ähnliche Fälle in gleicher Weise behandelt werden.

Die Notwendigkeit, die Einreise nach Europa in einem sicheren Umfeld zu erleichtern, hat seit der Annahme des Visakodex größere politische Aufmerksamkeit erhalten. Die EU führt deshalb derzeit mit einer Reihe von Partnerländern Dialoge über die Liberalisierung der Visabestimmungen, wobei in den kommenden Jahren weitere Dialoge dieser Art folgen dürften. Darüber hinaus hat die EU neun Visaerleichterungsabkommen mit Partnerländern³ geschlossen. Dies ist als ein erster Schritt zur Visaliberalisierung anzusehen und zeigt, dass die EU gewillt ist, Mobilität zu fördern und einem breiteren Spektrum von Drittstaatsangehörigen die Einreise nach Europa zu erleichtern. Offenheit gegenüber Besuchern liegt im Interesse der EU, da Reisende zum Wirtschaftswachstum beitragen. Außerdem fördern Kontakte zwischen Völkern und Kulturen das gegenseitige Verständnis und den interkulturellen Dialog.

¹ (Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b; jetzt Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)).

² 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).

³ Diese Visaerleichterungsabkommen sind in der Regel an Rückübernahmeabkommen gekoppelt.

Aus einer aktuellen Studie⁴ über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Erleichterungen bei der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt geht hervor, dass zahlreiche Reisende den Schengen-Raum aufgrund der für die sechs untersuchten Drittstaaten geltenden Visabestimmungen meiden und der EU somit direkt und indirekt ein erheblicher Beitrag zum BIP entgeht. Nach konservativer Schätzung beläuft sich dieser jährliche Verlust auf 4,2 Mrd. EUR, realistisch geschätzt dürfte er jedoch 12,6 Mrd. EUR betragen. Der konservativen Schätzung folgend bedeutet dies etwa 80 000 Arbeitsplätze weniger im Schengen-Raum aufgrund direkter und indirekter Auswirkungen; im Rahmen der realistischen Schätzung ist von einem Minus von etwa 250 000 Arbeitsplätzen auszugehen.

Der Visakodex hat seit seinem Inkrafttreten vor drei Jahren die Schengen-Visaverfahren wesentlich verbessert, doch hat die Dynamik der weltweiten Ereignisse die Zielsetzungen und Prioritäten beeinflusst (siehe beispielsweise 2.2.1). Das Erfordernis einer größeren Kohärenz zwischen den Politikbereichen der EU (so trägt die Union beispielsweise nach Artikel 167 AEUV bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung) sowie die aktuellen wirtschaftlichen Aussichten haben zur „Schaffung von Wachstum“ als weiterem Ziel der gemeinsamen Visumpolitik geführt. In diesem Zusammenhang sollte auch eine bessere Abstimmung mit der Handelspolitik sichergestellt werden. Letzteres könnte beispielsweise erreicht werden, indem Handelsbeziehungen – einschließlich Handelsabkommen – berücksichtigt werden, wenn es um mögliche Verhandlungen über Visaerleichterungsabkommen geht. Der vorliegende Bericht wurde vor diesem Hintergrund erstellt und zeigt weitere mögliche Verbesserungen im Interesse einer intelligenteren gemeinsamen Visumpolitik auf, die auch die Attraktivität der EU für Geschäftsreisende, Wissenschaftler, Studierende, Künstler und Kulturschaffende erhöhen würde und den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen Rechnung trägt.

2. ZIELE DES VISAKODEX UND FRÜHERE BEWERTUNGEN

2.1. Ziele des Visakodex

Das Hauptziel des Visakodexes ist die Festlegung der Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch den Schengen-Raum oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet, für Kurzaufenthalte sowie für die Durchreise durch die internationalen Transitzone der Flughäfen. Darüber hinaus sollen durch den Visakodex legales Reisen erleichtert und irreguläre Einwanderung bekämpft werden. Zur Erreichung dieser Ziele sollte der Visakodex im Sinne der Begründung⁵ des Kommissionsvorschlags von 2006

– *die Organisation und Zusammenarbeit der Konsulate (auch im Hinblick auf die Einführung des Visa-Informationssystems (VIS))⁶ verbessern,*

⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_de.htm

⁵ KOM(2006) 403 endgültig/2.

⁶ Ursprünglich sollte das VIS bereits 2007 in Betrieb genommen werden, weswegen sich die Kommission dafür entschied, einen separaten Legislativvorschlag vorzulegen, der die Normen für die zu erfassenden biometrischen Identifikatoren festlegt und eine Reihe von Optionen für die praktische Organisation der diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfassung der biometrischen Daten der Antragsteller sowie eine Regelung für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit externen Dienstleistungserbringern vorsieht. Der Inhalt der

- die Verfahrensgarantien verstärken und
- einige Aspekte im Hinblick auf eine einheitlichere Anwendung der Rechtsvorschriften präzisieren, wodurch eine stärkere Gleichbehandlung der Visumantragsteller gewährleistet ist.

Nach Artikel 57 Absatz 1 des Visakodex erstellt die Kommission zwei Jahre, nachdem alle Bestimmungen des Visakodex anwendbar geworden sind (d. h. zum 5. April 2013), eine Gesamtbewertung der Anwendung des Visakodex. Dabei misst sie die Ergebnisse an den Zielen und prüft die Durchführung der Bestimmungen der Verordnung. Nach Artikel 57 Absatz 2 legt die Kommission die Bewertung dem Europäischen Parlament und dem Rat vor. Der vorliegende Bericht, der sich auf die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁷ enthaltene eingehende Bewertung der Anwendung des Visakodex stützt, trägt dieser Verpflichtung Rechnung und widmet sich den noch nicht erreichten Zielen und den festgestellten Problemen bei der Anwendung.

2.2. Frühere Bewertungen

Im Vorfeld dieser Bewertung veröffentlichte die Kommission im November 2012 ihre Mitteilung „Belebung des Wachstums in der EU durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik“ sowie einen „Bericht über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort in den ersten beiden Jahren der Durchführung des Visakodexes“.

2.2.1 Belebung des Wachstums durch Umsetzung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik⁸

Im Lichte der auf ihrem Treffen in Mérida (Mexiko) im Mai 2012 abgegebenen Erklärung der G20-Minister über das Wachstumspotenzial durch erleichterte Visaverfahren begann die Kommission die wirtschaftlichen Auswirkungen der Visumpolitik auf die Wirtschaft der EU insgesamt zu prüfen. Sie konzentrierte sich dabei insbesondere auf den Tourismus und die Frage, wie Visumpolitik im Interesse einer größeren Kohärenz mit den Wachstumszielen der Strategie Europa 2020 zu gestalten wäre.

Die gemeinsame Visumpolitik zielt zusammen mit den gemeinsamen Vorschriften für die Kontrollen an den Außengrenzen darauf ab, die vollständige Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und somit die Schaffung des Schengen-Raums zu unterstützen.⁹ Das vorrangige Ziel der Visumpolitik war, legal Reisenden das Reisen zu erleichtern, irreguläre Migration zu verhindern sowie die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu wahren. Der derzeitige Wirtschaftsabschwung hat jedoch verdeutlicht, dass sich die gemeinsame Visumpolitik auch dem Potenzial für die Schaffung von Wirtschaftswachstum widmen muss.

In der Mitteilung wurde zum einen festgestellt, dass *„die Annahme des Visakodexes [...] gegenüber der Situation davor einen entscheidenden Schritt nach vorn [markiert], da die Visaverfahren dadurch stark verbessert wurden“*, wobei eine Reihe von wesentlichen

Verordnung (EG) Nr. 390/2009 (ABl. L 131 vom 28.5.2009, S. 1) wurde in den im Juli 2009 angenommenen Visakodex eingefügt und an seine Struktur angepasst.

⁷ SWD(2014) 101.

⁸ COM(2012) 649.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

Verbesserungen im Hinblick auf die rechtlichen Bestimmungen aufgeführt wurden. Andererseits kam die Kommission darin zu dem Schluss, dass „es [...] jedoch noch Spielraum für Verbesserungen [gibt], da der Visakodex noch nicht überall optimal angewandt wird“ und dass sich „die meisten Hemmnisse [für die Erleichterung der Verfahren für die Erteilung von Visa] durch eine ordnungsgemäße Umsetzung des Kodexes durch die Konsulate der Mitgliedstaaten beseitigen [lassen], die von der Kommission zu überwachen wäre“. Außerdem wurden in der Mitteilung Aspekte genannt, die im Zuge einer künftigen Überarbeitung des Visakodex die Gelegenheit bieten, „weitere Möglichkeiten einer Verbesserung und Vereinfachung der Verfahren für Bona-fide-Reisende auszuloten, ohne die Problematik der irregulären Migration oder die von bestimmten Reisenden ausgehende Gefahr für die Sicherheit zu vernachlässigen“.

2.2.2 Bericht über das Funktionieren der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort in den ersten beiden Jahren der Durchführung des Visakodexes¹⁰

Die Bestimmungen des Visakodex sind allgemeingültig. Der EU-Gesetzgeber hat jedoch die Notwendigkeit gesehen, örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen und gleichzeitig die einheitliche Anwendung der allgemeinen Rechtsvorschriften sicherzustellen. Artikel 48 des Visakodexes enthält den rechtlichen Rahmen für die konsularische Schengen-Zusammenarbeit vor Ort, wodurch die abgestimmte Zusammenarbeit vor Ort zwischen den Mitgliedstaaten¹¹ zu einem wesentlichen Bestandteil der Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik wird.

Diese Zusammenarbeit beschränkt sich derzeit auf die Beurteilung, inwieweit einige Bestimmungen an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen sind, insbesondere im Hinblick auf die Belege, die Antragsteller vorlegen müssen. Im Falle einer positiven Beurteilung müssen die gemeinsamen „örtlichen“ Vorschriften von der Kommission durch einen Durchführungsbeschluss angenommen werden. Die Arbeit an dieser Hauptaufgabe der gerade in der Öffentlichkeit besonders wahrgenommenen Schengen-Zusammenarbeit vor Ort in Bezug auf die Harmonisierung der Belege führte bislang lediglich zur Annahme von sechs Durchführungsbeschlüssen der Kommission, die 15 Drittstaaten und einen EU-Mitgliedstaat betrafen.

Dies zeigt, dass der verstärkte rechtliche Rahmen nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt hat. Der Mehrwert der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort wird nicht hinreichend erkannt. Die Mitgliedstaaten müssen sich dieser kollektiven Aufgabe widmen. Diese Ergebnisse wurden durch die Jahresberichte für den Zeitraum 2012-2013 bestätigt. Daher ist es wesentlich, den rechtlichen Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort zu präziser zu fassen, da uneinheitliche Verfahren der Mitgliedstaaten am gleichen Standort häufig zu Beschwerden und Frustrationen bei Antragstellern führen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Beruf oder Status.

¹⁰ COM(2012) 648.

¹¹ In diesem Bericht bezieht sich „Mitgliedstaaten“, sofern nicht anders angegeben, auf die Mitgliedstaaten der EU, von denen die gemeinsame Visumpolitik vollumfänglich angewandt wird (alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Bulgarien, Kroatien, Irland, Zypern, Rumänien und des Vereinigten Königreichs) sowie die assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

Die Kommission schlägt vor, verbindliche Vorschriften für die Harmonisierung der Belege im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort einzuführen. Der neue Schengen-Evaluierungsmechanismus, der 2015 in Kraft tritt und die Durchführung thematischer Bewertungen ermöglicht, kann entscheidend zur Durchsetzung der Bestimmungen über die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort beitragen.

Derzeit müssen an jedem Standort Jahresberichte erstellt werden, die die Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zu übermitteln hat, um vollkommene Transparenz zu gewährleisten.

Die Kommission schlägt zur Gewährleistung durchgängiger Transparenz die Ausarbeitung eines umfassenden jährlichen Sachstandsberichts über die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort vor, der dem EU-Gesetzgeber zu übermitteln ist.

3. ALLGEMEINE ANWENDUNG DES VISAKODEX

3.1. Allgemeine Erwägungen

Zwar lassen sich direkte Auswirkungen des Visakodex auf die Zahl der zwischen 2010 und 2012 beantragten und erteilten Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt nicht nachweisen, doch hat die Klarstellung des rechtlichen Rahmens zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der Visumanträge beigetragen. Zwischen 2009 und 2012 stieg die Zahl der Anträge insgesamt um 48 %, wobei die jährliche Zuwachsrate etwa 15 % betrug. Abgesehen von wenigen Ausnahmen¹² verzeichneten die Mitgliedstaaten einen Anstieg der Zahl der jährlich bearbeiteten Visumanträge. Im selben Zeitraum sank die weltweite Ablehnungsquote¹³, wobei es erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen der Welt gab¹⁴.

Das allgemeine Ziel der Bekämpfung der irregulären Einwanderung gilt generell als erreicht. Weder von den Mitgliedstaaten noch in den Studien und der öffentlichen Konsultation wurden Sicherheitsrisiken oder Probleme festgestellt, die aus dem Visakodex oder seiner Anwendung resultieren. Wenn neue Erleichterungen für legal Reisende vorgeschlagen werden, muss selbstredend ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet sein. Zu berücksichtigen ist auch der Beitrag zur Sicherheit, der sich aus der Einführung des Visa-Informationssystems (VIS) ergibt, die im Oktober 2011 begann und im Laufe des Jahres 2015 abgeschlossen sein dürfte.

3.2. Fehlen statistischer Daten

Adäquate, zuverlässige und vergleichbare Statistiken sind eine Voraussetzung für eine faktengestützte Bewertung der Anwendung von Rechtsvorschriften sowie ihrer Effizienz und Wirksamkeit.

¹² In Österreich betrug die Zuwachsrate in diesem Zeitraum lediglich 1,5 %, und in Slowenien war ein Rückgang um 58,5 % zu verzeichnen. Die Situation in beiden Ländern dürfte mit der Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige der meisten Länder des westlichen Balkans in den Jahren 2009 und 2010 zusammenhängen.

¹³ 2010: 5,8 %; 2012: 4,8 %.

¹⁴ Die Ablehnungsrate variierte zwischen 1 % in der Russischen Föderation und 44 % in Guinea.

Nach Artikel 46 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jährliche Statistiken für das vorhergehende Kalenderjahr vorlegen. In Anhang XII sind die zu übermittelnden Daten festgelegt (z. B. Visumkategorie, Zahl der beantragten/erteilten/nicht erteilten Visa, einmalige oder mehrfache Einreise).

Obwohl die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten nützlich für die Beurteilung der Anwendung bestimmter Teile des Visakodex waren, lassen sich die Auswirkungen bestimmter Bestimmungen aufgrund der fehlenden Aufschlüsselung der Daten nur schwer beurteilen. Beispielsweise werden für Mehrfachvisa nur Gesamtzahlen ohne Berücksichtigung der Gültigkeitsdauer erhoben. Diese Gesamtzahlen umfassen Mehrfachvisa für einen Zeitraum von zwei Wochen bis zu fünf Jahren. Die Daten werden auf der Grundlage des Standortes (d. h. des Ortes, an dem das Visum beantragt/erteilt wurde) und der Visumkategorie (Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt oder Flughafentransitvisum) erhoben, wobei jedoch keine Daten über die Staatsangehörigkeit des Antragstellers oder den Zweck der Reise verfügbar sind. Daher ist es z. B. nicht möglich, zu beobachten, wie sich die Zahl der Anträge auf Visa zu touristischen Zwecken entwickelt.

Die Kommission schlägt eine Überarbeitung des Anhangs XII vor, um die Erhebung detaillierterer Daten sicherzustellen, die in Zukunft eine angemessene Bewertung der Verwirklichung der Ziele ermöglichen soll.

3.3. Bewertung nach Zielen

3.3.1. Vereinfachung des rechtlichen Rahmens

Die Zusammenfassung aller Rechtsvorschriften über die Bearbeitung von Anträgen auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und die Änderung bereits erteilter Visa in einem einzigen Instrument hat eindeutig zu einer Vereinfachung der Rechtsvorschriften, verbesserter Transparenz und erhöhter Rechtssicherheit beigetragen.

3.3.2. Konkretisierung des rechtlichen Rahmens zur Harmonisierung der Verfahren

Das Ziel der Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens für die gemeinsame Visumpolitik zur Regelung von Aufenthalten von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen wurde allgemein erreicht. Die Kommission hat jedoch im Laufe der Jahre ihr Augenmerk auf die Situation von Drittstaatsangehörigen gerichtet, die legitime Gründe für einen **Aufenthalt von mehr als 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen** haben (vgl. 2.1.9 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Diese Personen, seien sie visumpflichtig oder nicht, wollen sich für einen Zeitraum von mehr als 90 Tagen im Schengen-Raum aufhalten, ohne einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen in einem einzelnen Mitgliedstaat zu beabsichtigen.

Diese Personengruppe umfasst in der Regel Bühnenkünstler, die den Schengen-Raum über einen verlängerten Zeitraum bereisen, aber auch Einzelreisende wie z. B. Künstler, Kulturschaffende, Studierende und Rentner. Da sie weder Anspruch auf ein nationales Visum für den längerfristigen Aufenthalt noch ein Schengen-Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt oder eine sonstige Genehmigung haben, befinden sie sich in einem rechtlichen Vakuum. Diese Situation veranlasst die Mitgliedstaaten oft zu einer „kreativen“ Verwendung

bestimmter Rechtsinstrumente. Statt die Augen vor derartigen Praktiken zu verschließen, schlägt die Kommission vor, eine Sondergenehmigung einzuführen, die auf die Bedürfnisse dieser Personen zugeschnitten ist.

Die Kommission schlägt ein Rechtsinstrument vor, mit dem eine neue Genehmigung für einen über die derzeitige Beschränkung von 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen hinaus gehenden Aufenthalt im Schengen-Raum eingeführt wird.

3.3.3. Verstärkung der Verfahrensgarantien und Gewährleistung von Gleichbehandlung und Transparenz

Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation¹⁵, die oben genannte Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen sowie einzelne Beschwerden deuten darauf hin, dass die Ziele der **Verfahrensgarantien** nicht hinreichend verwirklicht sind. Einzelne Antragsteller wie auch Akteure empfinden bestimmte Antragsverfahren als **langwierig, umständlich und kostspielig**.

Bei jedem Visumantrag muss der Antragsteller zuerst feststellen, **welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung des Antrags zuständig ist** (vgl. 2.1.1.1, Abs. 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Es gibt eindeutige objektive Kriterien dafür, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Antrags zuständig ist. In der Praxis hat sich dies für Antragsteller und Konsulate gleichermaßen als schwierig erwiesen in Fällen, in denen der Antragsteller mehrere Mitgliedstaaten mit einem Visum bereisen möchte. Die geltenden Vorschriften sind offenbar verwirrend, und Antragsteller machen häufig eine negative erste Erfahrung mit der Visumpolitik im Schengen-Raum.

Der nächste Schritt im Antragsverfahren betrifft das Ausfüllen des **Antragsformulars** (vgl. 2.1.1.2, Abs. 10 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Zwar verursacht das Formular im Allgemeinen kaum Probleme, doch könnte es noch vereinfacht werden. Beispielsweise könnten die derzeitigen Informationsanforderungen betreffend Informationen, die im VIS zur Verfügung stünden, angesichts der Einführung des Systems gestrichen werden. Ebenfalls hilfreich wäre es, wenn den Antragstellern besser erklärt würde, wie sie das Formular auszufüllen haben.

Die Kommission schlägt vor, die Vorschriften betreffend den „zuständigen“ Mitgliedstaat klarer zu fassen und das Antragsformular zu vereinfachen.

Das Erfordernis der „**persönlichen Einreichung**“ (vgl. 2.1.1.1, Abs. 7–9 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) wurde als großes Hemmnis ermittelt, da sie häufig erhebliche Umstände bereitet. In einigen Fällen sind Antragsteller gezwungen, in ein Nachbarland zu reisen, da der zuständige Mitgliedstaat nicht in ihrem Wohnsitzland präsent/vertreten ist. Solche Reisen verursachen den Antragstellern natürlich Mehrkosten. Obwohl die Mitgliedstaaten den Antragstellern gestatten, ihren Antrag bei einem externen Dienstleistungserbringer oder über eine gewerbliche Mittlerorganisation einzureichen, werden für ihre Zuverlässigkeit bekannte Antragsteller selten von der Anforderung der persönlichen Einreichung befreit.

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0025_en.htm

Bislang gilt allgemein, dass ein Visumantrag persönlich bei einem Konsulat oder externen Dienstleistungserbringer einzureichen ist. Mit der schrittweisen Einführung des VIS müssen Erstantragsteller in jedem Fall zu einem Konsulat oder externen Dienstleistungserbringer gehen, um sich ihre Fingerabdrücke abnehmen zu lassen.

Die meisten Mitgliedstaaten sind mit einem Anstieg der Antragszahlen und gleichzeitigen Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben konfrontiert. Dies hat dazu geführt, dass vermehrt externe Dienstleistungserbringer für die Entgegennahme von Visumanträgen in Anspruch genommen werden, gewerbliche Mittlerorganisationen (d. h. Reisebüros/Reiseveranstalter) akkreditiert werden, die Anträge im Namen von (Gruppen von) Antragstellern einreichen, und einzelne Mitgliedstaaten bei bekannten Antragstellern von der Anforderung der persönlichen Einreichung der Anträge absehen.

Dies scheint darauf hinzudeuten, dass das Aufsuchen eines Konsulats zur Ausnahme wird. In bestimmten Konsulaten werden lediglich 30 % der Visumanträge persönlich eingereicht. Ausgehend von den im Rahmen der Schengen-Evaluierungen erhobenen Informationen kommt es bei der Einreichung von Anträgen selten zu persönlichen Gesprächen. Auch gestatten es die Mitgliedstaaten den Antragstellern angesichts der Entwicklungen in der modernen Technologie zunehmend, ihren Antrag elektronisch zu übermitteln.

Derzeit können Antragsteller ihre Anträge **frühestens drei Monate** vor ihrer geplanten Reise einreichen (vgl. 2.1.1.1, Abs. 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Diese Frist bereitet Seeleuten (vgl. auch S. 13) und Personen, die Spitzenzeiten mit langen Wartezeiten vermeiden wollen, Probleme. Im Interesse sowohl der Antragsteller als auch der Konsulate sollte es gestattet sein, einen Antrag bis zu sechs Monate vor der geplanten Reise einzureichen.

Die Kommission schlägt vor, den Grundsatz der „persönlichen Einreichung“ (unbeschadet der Anforderung der Abnahme der Fingerabdrücke von Erstantragstellern) abzuschaffen und gleichzeitig die Möglichkeit beizubehalten, ein persönliches Gespräch zu führen. Sie schlägt außerdem vor, die Vorschriften über die elektronische Übermittlung von Anträgen klarer zu fassen und allen Antragstellern zu ermöglichen, ihre Anträge bis zu sechs Monate vor der geplanten Reise einzureichen.

Mit Stellung des Antrags beginnen verschiedene Fristen zu laufen. Obwohl die Entscheidungsfrist in der Regel eingehalten wird, kann sich die Bearbeitungszeit verlängern, wenn der betreffende Drittstaat der **vorherigen Konsultation** unterliegt (vgl. 2.1.1.5, Abs. 20 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Leistungsfähigere IT-Systeme ermöglichen jedoch im Falle der vorherigen Konsultation kürzere Reaktionszeiten als die derzeitigen sieben Kalendertage. Eine kürzere Entscheidungsfrist sollte ebenfalls möglich sein.

Die Kommission schlägt vor, die Höchstfristen zu ändern, darunter die Reaktionszeit bei der vorherigen Konsultation, die auf fünf Kalendertage verkürzt werden sollte.

Der Visakodex enthält Bestimmungen zur Straffung und Verkürzung von Verfahren. Für Antragsteller, die dem Konsulat aufgrund ihrer „Integrität“ und „Zuverlässigkeit“ bekannt sind, was auch die vorschriftsmäßige Verwendung von früher erteilten Visa umfasst, sind Verfahrenserleichterungen vorgesehen. Diese potenziellen Erleichterungen, die insbesondere für

die Anforderungen in Bezug auf Belege und die Erteilung von Mehrfachvisa gelten sollten, werden von den Mitgliedstaaten nicht einheitlich und durchgehend angewandt.

Die meisten Antragsteller empfinden es als Belastung, wiederholt zahlreiche **Belege** (vgl. 2.1.1.2, Abs. 12 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) vorlegen zu müssen, um nachzuweisen, dass sie die Einreisevoraussetzungen erfüllen. Viele Antragsteller beklagen, dass sich die Anforderungen in ein und demselben Drittstaat von Konsulat zu Konsulat unterscheiden, selbst wenn der Reisezweck der gleiche ist.

Gemäß dem Visakodex können Antragsteller, die den Konsulaten aufgrund ihrer „Integrität“ und „Zuverlässigkeit“ bekannt sind, bereits jetzt von bestimmten Verfahrenserleichterungen profitieren (Verzicht auf die Anforderung der persönlichen Einreichung des Antrags und der Vorlage bestimmter/aller Belege). Die Mitgliedstaaten gehen jedoch anscheinend bei der Gewährung von Ausnahmen für bekannte Antragsteller nicht systematisch vor. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es sich um eine „Kann“-Bestimmung handelt und nicht definiert ist, wann ein Antragsteller die Kriterien der „Integrität“ und „Zuverlässigkeit“ erfüllt. Außerdem werden rund 70 % aller Anträge über einen externen Dienstleistungserbringer eingereicht, was keine qualitative Beurteilung des Antrags/Antragstellers erlaubt.

Der Mehrwert des Erfordernisses, den Abschluss einer „**Reisekrankenversicherung**“ nachzuweisen (vgl. 2.1.1.2, Abs. 14 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen), ist fraglich und sollte daher abgeschafft werden.

Die Kommission schlägt vor, eine erschöpfende und vereinfachte Liste der einzureichenden Belege festzulegen und auf den Nachweis einer Reisekrankenversicherung zu verzichten.

Bei dem Artikel des Visakodex über die Erteilung von **Mehrfachvisa** (vgl. 2.1.1.6, Abs. 24 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) handelt es sich zwar um eine „Muss“-Bestimmung ist, doch wird seine Verbindlichkeit durch den Ermessensspielraum hinsichtlich der Qualifizierungsvoraussetzungen für ein Mehrfachvisum, die sich auf die Begriffe „Integrität“ und „Zuverlässigkeit“ stützen, beschränkt. Zudem geht aus der öffentlichen Konsultation hervor, dass die Konsulate der Mitgliedstaaten offenbar nur ungern Mehrfachvisa mit einer Gültigkeit von mehr als sechs Monaten erteilen. Während die Konsulate also grundsätzlich den im betreffenden Artikel genannten Gruppen von Personen (bei denen es sich im Wesentlichen um regelmäßig Reisende und somit „bekannte“ Personen handelt) Mehrfachvisa mit einer Gültigkeitsdauer bis zu fünf Jahren erteilen sollten, führen der Ermessensspielraum der Konsulate und ihre Zurückhaltung bei der Erteilung von Visa mit einer langen Gültigkeitsdauer dazu, dass sehr viel weniger Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer erteilt werden, als dies der Fall sein könnte.

Dies ist umso bedauerlicher, als dass Mehrfachvisa die wichtigste und einfachste Erleichterung sind, die Reisende erhalten können. Die zunehmende Erteilung von Mehrfachvisa würde auch den Verwaltungsaufwand für Antragsteller und Konsulate reduzieren. Eine konsequente Anwendung der Bestimmungen über Mehrfachvisa würde viele der Probleme beseitigen, die im Zuge der öffentlichen Konsultation und in verschiedenen Studien festgestellt wurden. Antragsteller müssten insbesondere nicht wiederholt dieselben Antragsverfahren durchlaufen. Gegenwärtig unterscheiden die Konsulate jedoch kaum oder

gar nicht zwischen verschiedenen Antragstellern: Erstantragsteller und regelmäßig Reisende werden häufig gleich behandelt.

Die Verfügbarkeit des VIS, das schrittweise eingeführt wird und im Laufe des Jahres 2015 weltweit uneingeschränkt einsatzfähig sein soll, könnte die Unterscheidung zwischen Antragstellern erleichtern, da dann alle Daten im Zusammenhang mit ihren Visumanträgen in das System eingegeben werden und von den Konsulaten aller Mitgliedstaaten abgerufen werden können. Die Daten werden für einen Zeitraum von fünf Jahren im VIS gespeichert. Es kann dann leicht unterschieden werden zwischen „unbekannten“ Erstantragstellern ohne „Visum-Vorgeschichte“, die noch nicht im VIS registriert sind, sowie Antragstellern, deren Daten bereits registriert sind.

Eine weitere Unterscheidung wäre möglich zwischen den im VIS registrierten Antragstellern, die aber kein Visum in den 12 Monaten vor ihrem Antrag erhalten haben, und solchen, die in diesem Zeitraum zwei Visa erhalten und rechtmäßig verwendet haben. Letztere könnten als „regelmäßig Reisende“ definiert werden und sollten in den Genuss maximaler Erleichterungen hinsichtlich der geforderten Belege und der Gültigkeitsdauer des zu erteilenden Mehrfachvisums kommen.

Auf dieser Grundlage sollten verbindliche Vorschriften eingeführt werden, die besondere Verfahren für „regelmäßig Reisende“ vorsehen. Solche Erleichterungen könnten einen (teilweisen) Verzicht auf Anforderungen in Bezug auf Belege sowie die Erteilung von Mehrfachvisa mit einer langen Gültigkeitsdauer umfassen. Dies würde konkret bedeuten, dass ein Antragsteller, der im zurückliegenden Zwölfmonatszeitraum bereits zwei Visa erhalten und rechtmäßig verwendet hat, lediglich Belege zum Nachweis des Reisezwecks vorlegen müsste und ein Mehrfachvisum für die Dauer von drei Jahren erhalten sollte. Antragstellern, die zuvor ein solches Mehrfachvisum für die Dauer von drei Jahren erhalten haben, sollte ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren erteilt werden.

Hingegen kämen Erstantragsteller zwar in den Genuss der allgemeinen Erleichterungen, müssten jedoch eingehend überprüft werden; sie könnten später bei einem erneuten Antrag von erheblichen Erleichterungen profitieren. Diese Überprüfung ist notwendig, um die Sicherheit des Systems zu wahren.

Die Kommission schlägt auf der Grundlage klar definierter objektiver Kriterien verbindliche Vorschriften vor, die eine eindeutige Unterscheidung zwischen Kategorien von Antragstellern ermöglichen. Grundsätzlich sollten Antragsteller mit einer positiven „Visum-Vorgeschichte“, die in den 12 Monaten vor Antragstellung im VIS registriert wurden, in den Genuss maximaler Erleichterungen hinsichtlich der vorzulegenden Belege und des zu erteilenden Mehrfachvisums kommen.

Um sicherzustellen, dass Mehrfachvisa mit einer langen Gültigkeitsdauer von drei bis fünf Jahren eine maximale Wirkung entfalten können, sollten die Konsulate Mehrfachvisa erteilen dürfen, deren Gültigkeitsdauer über die Gültigkeitsdauer des **Reisedokuments** (vgl. 2.1.1.2, Abs. 11 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) des Antragstellers hinausgeht.

Die Kommission schlägt die Einführung von Vorschriften vor, die die Erteilung eines Visums ermöglichen, dessen Gültigkeitsdauer über die Gültigkeitsdauer des

Reisedokuments hinausgeht, in dem die Visummarke angebracht ist.

Mit dem Visakodex wurden **obligatorische und fakultative Befreiungen von der Visumgebühr** (vgl. 2.1.1.3, Abs. 15 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) für bestimmte Kategorien von Antragstellern eingeführt. Aus der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen haben sich zwei Probleme ergeben: Erstens sind die Personengruppen, die für eine der Befreiungsarten in Frage kommen, nicht in allen Fällen klar definiert, und zweitens wenden Konsulate am jeweiligen Standort fakultative Gebührenbefreiungen nur selten einheitlich an. Dies hat zur Folge, dass nur wenige potenziell anspruchsberechtigte Antragsteller tatsächlich in den Genuss einer Befreiung kommen.

Die Kommission schlägt vor, dass alle Befreiungen von der Visumgebühr obligatorisch werden. Zudem sollten die Personengruppen, für die sie gelten, klarer definiert werden.

Nur in Ausnahmefällen **können Visa an den Außengrenzen erteilt werden** (vgl. 2.1.1.8, Abs. 35 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Allerdings sind Personen, die in der Schiff- und Kreuzfahrtbranche beschäftigt sind, aufgrund der Art ihrer beruflichen Tätigkeit oft gezwungen, ein Visum an der Grenze zu beantragen. Diesen Seeleuten ist ein eigener Artikel und Anhang im Visakodex gewidmet. Trotz dieser Vorschriften ist die Visumerteilung an Seeleute nach wie vor eine komplizierte Angelegenheit, nicht zuletzt wegen der Komplexität des Anhangs IX, in dem das Formular beschrieben ist, das Seeleute bei der Beantragung eines Visums ausfüllen müssen.

Die Kommission schlägt vor, den Anhang IX zwecks Vereinfachung des Antragsformulars zu überarbeiten.

Wie oben ausgeführt, können Visa nur in Ausnahmefällen an den Außengrenzen erteilt werden. Die Kommission hat jedoch vor kurzem ein Pilotprojekt eines Mitgliedstaats gebilligt, das es ihm gestattet, Touristen in der Sommersaison an den Außengrenzen Visa für die einmalige Einreise zu erteilen, um ihnen einen Kurzaufenthalt zu ermöglichen. Angesichts der Bedeutung, die der gemeinsamen Visumpolitik durch die Erleichterung der Reisemöglichkeiten für legal Reisende – einschließlich Touristen – für die Belebung des Wachstums in der EU zukommt, schlägt die Kommission vor, diese Möglichkeit allen Mitgliedstaaten zu eröffnen.

Die Kommission schlägt die Aufnahme einer Bestimmung in den Visakodex vor, auf deren Grundlage an den Außengrenzen Visa für die einmalige Einreise erteilt werden können, um so den Kurzzeittourismus zu fördern.

Die Kommission sieht die Notwendigkeit, dass ein Mitgliedstaat **Visa für den Flughafentransit** (vgl. 2.1.7 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) einführen können sollte, wenn er mit einem plötzlichen und erheblichen Zustrom irregulärer Migranten konfrontiert ist. Die derzeitigen Vorschriften sollten überarbeitet werden, damit gewährleistet ist, dass solche Maßnahmen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Dauer verhältnismäßig sind.

Die Kommission schlägt vor, die derzeitigen Vorschriften über Visa für den Flughafentransit zu überarbeiten, um ihre Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten.

Der Visakodex gilt für Visumanträge von sämtlichen Drittstaatsangehörigen, einschließlich Familienangehörigen von Unionsbürgern (vgl. 2.1.5, Abs. 47–52 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen). Zur Erleichterung der Mobilität, insbesondere zur Vereinfachung von Familienbesuchen, sollten Verfahrenserleichterungen für Drittstaatsangehörige vorgesehen werden, die mit einem Unionsbürger, der im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats seiner Staatsangehörigkeit wohnt, eng verwandt sind, oder die enge Verwandte eines Unionsbürgers mit Wohnsitz in einem Drittstaat sind und gemeinsam mit diesem Unionsbürger den Mitgliedstaat besuchen wollen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt. Die Unionvorschriften enthalten gegenwärtig keine Erleichterungen für diese beiden Situationen. Die kürzlich geschlossenen Visaerleichterungsabkommen sehen jedoch bestimmte Erleichterungen für die genannten Drittstaatsangehörigen vor (z. B. Vereinfachung der Anforderungen in Bezug auf Belege, Befreiung von der Visumgebühr, obligatorische Erteilung von Mehrfachvisa). Dies sollte im Visakodex zur allgemeinen Regel werden.

Nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG¹⁶ sind besondere Erleichterungen für die Begünstigten dieser Richtlinie vorgesehen: Visa werden „nach einem beschleunigten Verfahren unentgeltlich erteilt“. Die Kommission erhält zahlreiche Beschwerden und Ersuchen zur Klarstellung der Beziehung zwischen der Richtlinie 2004/38/EG und dem Visakodex, da Erleichterungen, die auf der Grundlage der Richtlinie für Familienangehörige von EU-Bürgern vorgesehen sind, in den einzelnen Mitgliedstaaten offensichtlich unterschiedlich angewendet werden. Diese Situation schafft Ungewissheit für Familienangehörige. Daher sollten dieselben Erleichterungen, wie sie für Drittstaatsangehörige in den beiden oben genannten Situationen vorgeschlagen wurden, Familienangehörigen in Situationen, die unter die Richtlinie 2004/38/EG fallen, als Mindestrechte gewährt werden.

Die Kommission schlägt Visaerleichterungen vor für Drittstaatsangehörige, die mit einem Unionsbürger, der im Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit wohnt, eng verwandt sind, oder die enge Verwandte eines Unionsbürgers mit Wohnsitz in einem Drittstaat sind und die gemeinsam mit diesem Unionsbürger den Mitgliedstaat besuchen wollen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt.

Dieselben Erleichterungen sollten als Mindestrechte für Familienangehörige von EU-Bürgern gelten, auf die die Richtlinie 2004/38/EG anwendbar ist.

3.3.4. Verbesserung der Organisation und Zusammenarbeit der Konsulate (auch im Hinblick auf die Einführung des VIS)

Mit dem Visakodex wurde ein rechtlicher Rahmen für verschiedene Formen der **konsularischen Zusammenarbeit** (vgl. 2.1.4, Abs. 40–46 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) geschaffen, um die Kosten für die Mitgliedstaaten zu senken und eine bessere konsularische Präsenz zum Vorteil der Antragsteller zu gewährleisten. Es bestehen jedoch ernsthafte Zweifel an der Wirksamkeit und Effizienz dieser Bestimmungen.

¹⁶ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 27).

Erstens dürfen sich die Mitgliedstaaten grundsätzlich erst dann für die Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleistungserbringer entscheiden, nachdem sie andere Möglichkeiten der Zusammenarbeit geprüft haben. Diese Art der Zusammenarbeit ist als „ultima ratio“ gedacht, da sie zusätzliche Kosten für die Antragsteller birgt und die Mitgliedstaaten allen Antragstellern weiterhin ermöglichen sollten, Anträge unmittelbar bei ihren diplomatischen Missionen oder konsularischen Vertretungen einzureichen. In der Praxis entscheiden sich die Mitgliedstaaten jedoch meist ohne Prüfung weiterer Optionen für die Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleistungserbringer, da dies der mit Abstand billigste, schnellste und effizienteste Weg ist, um die enorm steigende Zahl von Visumanträgen zu bewältigen und die konsularische Präsenz zu verstärken. Darüber hinaus bleibt der direkte Zugang zum Konsulat bei Beauftragung eines externen Dienstleistungserbringers häufig verwehrt.

Zweitens wurden die neuen im Visakodex niedergelegten Formen der Zusammenarbeit – Vertretung in beschränktem Umfang (ausschließlich für die Entgegennahme der Anträge und die Erfassung der biometrischen Daten), gemeinsame Unterbringung, gemeinsame Antragsbearbeitungsstellen und Inanspruchnahme von Honorarkonsuln zur Entgegennahme der Anträge – nicht umfassend genutzt. Es gibt keine Fälle von Vertretung in beschränktem Umfang und gemeinsamer Unterbringung und lediglich Mischformen gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen. Auch haben nur wenige Mitgliedstaaten Honorarkonsuln zur Entgegennahme der Anträge in Anspruch genommen.

Drittens muss im Zusammenhang mit der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen trotz der hauptsächlich durch Vertretungsvereinbarungen und Beauftragung externer Dienstleistungserbringer erzielten Fortschritte die konsularische Präsenz noch erheblich gestärkt werden. Antragsteller sollten zur Einreichung ihres Antrags nicht ins Ausland reisen müssen, nur weil der zuständige Mitgliedstaat in ihrem Wohnsitzland weder durch ein Konsulat noch anderweitig vertreten ist.

Der Zugang zu einem Konsulat kann sich überdies als schwierig, kostspielig und zeitaufwändig erweisen in Drittstaaten, in denen zwar alle oder die meisten Mitgliedstaaten in der Hauptstadt vertreten sind, aber viele Antragsteller trotzdem weite Reisen auf sich nehmen müssen, um sie zu erreichen. Dies ist beispielsweise in China, Indien und Russland der Fall. Vertretungsvereinbarungen und externe Dienstleistungserbringer sind bereits weit verbreitet, doch konzentriert sich die Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen auf die Hauptstädte sowie einige wenige Großstädte. In neun Drittstaaten, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen, ist kein Mitgliedstaat vertreten, und es gibt keine externen Dienstleistungserbringer. Diese Länder wären für die Mitgliedstaaten ideal geeignet, um Ressourcen zu bündeln und gemeinsame Antragsbearbeitungsstellen oder praktikable Formen der Zusammenarbeit einzurichten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass aus dem Instrument für die finanzielle Unterstützung im Bereich Management der Außengrenzen und gemeinsame Visumpolitik im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (ISF)¹⁷ Maßnahmen betreffend Infrastruktur, Gebäude und Betriebsausrüstung (einschließlich der Instandhaltung des VIS), die für die Bearbeitung von Visumanträgen und für Schulungen benötigt werden, kofinanziert werden.

¹⁷ KOM(2011) 750.

Wichtiger noch ist, dass die Personalausstattung von Konsulaten vollständig aus ISF-Mitteln für operative Unterstützung finanziert werden kann.

Die Kommission schlägt vor, die bestehenden Formen der konsularischen Zusammenarbeit im Zuge einer Überarbeitung flexibler zu gestalten und den Grundsatz der obligatorischen Vertretung einzuführen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit dem Visakodex sollte vor allem sichergestellt werden, dass die gemeinsame Visumpolitik von allen Mitgliedstaaten an allen Standorten durch einheitliche rechtliche Bestimmungen und einheitliche Handlungsanweisungen wirklich gemeinsam und auf die gleiche Weise angewandt wird. Die gemeinsamen Vorschriften sollten außerdem dazu beitragen, insbesondere Vielreisenden und regelmäßig Reisenden das legale Reisen zu erleichtern und irreguläre Einwanderung zu bekämpfen. In dieser Bewertung wurden etliche Vorteile aufgezeigt, aber auch Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf im Hinblick auf Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa besteht.

Zwar bringt die Erleichterung des legalen Reisens ipso facto wirtschaftliche Vorteile mit sich, doch waren Visaerleichterungen zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und Schaffung von Arbeitsplätzen nicht als Ziel im Visakodex verankert. Dieses Ziel wurde angesichts der Notwendigkeit, Kohärenz zwischen allen Politikbereichen der EU und den derzeitigen Wirtschaftsaussichten sicherzustellen, erst in der Mitteilung der Kommission vom November 2012 eingeführt. In diesem Bericht wurde daher bewertet, inwieweit das ursprüngliche allgemeine Ziel der Erleichterung des legalen Reisens und der Gewährleistung der Gleichbehandlung in ähnlichen Fällen erreicht wurde, ohne darauf einzugehen, ob dabei ein wirksamer Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet wurde.

Gemessen an der Situation vor der Annahme des Visakodex wird der rechtliche Rahmen für die gemeinsame Visumpolitik durch den Visakodex präzisiert und vereinfacht. Der Kodex hat die Visaverfahren erheblich modernisiert und standardisiert und kann bei ordnungsgemäßer Anwendung zur Behebung bestimmter Probleme beizutragen, die in der Bewertung angesprochen wurden. Allerdings werden die Rechtsvorschriften noch nicht optimal angewandt. Dies ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die meisten Flexibilitätsbestimmungen als Möglichkeiten („Kann“-Bestimmungen) und nicht als verbindliche Vorschriften formuliert sind.

Die auf die Wahrung der Sicherheit der Außengrenzen abzielenden Bestimmungen des Visakodex haben sich als kohärent und wirksam erwiesen und sind nach wie vor zweckdienlich. Allerdings hatten die Bestimmungen, die für Verfahrenserleichterungen für bestimmte Personengruppen sorgen sollten und zugleich den Verwaltungsaufwand für die Konsulate der Mitgliedstaaten reduzieren könnten, nicht die erhoffte Wirkung. Das Ergebnis ist nicht nur für legal Reisende unbefriedigend, sondern angesichts der entgangenen wirtschaftlichen Vorteile auch für die Mitgliedstaaten und die Europäische Union als Ganzes.

Der Visakodex ist allgemeingültig und findet auf alle Personen Anwendung, die Staatsangehörige von Ländern sind, die der Visumpflicht unterliegen. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, gewisse Bestimmungen den lokalen Gegebenheiten anzupassen.

Der rechtliche Rahmen wurde jedoch nie wirklich auf lokaler Ebene mit getragen: Nur an sehr wenigen Standorten kam es zu einer nachhaltigen und kontinuierlichen Zusammenarbeit, wohingegen an anderen Standorten bestimmte rechtliche Verpflichtungen manchmal schlichtweg außer Acht gelassen wurden.

Um auf eine echte gemeinsame Visumpolitik hinzuarbeiten, schlägt die Kommission eine Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) vor. Die Ergebnisse der Bewertung sind in die von der Kommission erstellte Folgenabschätzung eingeflossen.

Der Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung des Visakodex stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden Ergebnisse:

- Die Bestimmungen des Visakodexes werden auf alle Antragsteller unabhängig von ihrer individuellen Situation in gleicher Weise angewandt, obwohl der Visakodex eine Rechtsgrundlage bietet, verfahrensrechtliche Erleichterungen für Antragsteller anzuwenden, die den Konsulaten für ihre Zuverlässigkeit bekannt sind. In der Praxis unterscheiden die Konsulate nicht hinreichend zwischen Erstantragstellern und Antragstellern mit einer positiven „Visum-Vorgeschichte“.
- Bekannten Antragstellern werden zu selten Verfahrenserleichterungen angeboten, die im Visakodex vorgesehen sind.
- Da zu sehr auf externe Dienstleistungserbringer zurückgegriffen wird, kann die Möglichkeit, vom Erfordernis der persönlichen Einreichung des Visumantrags und der Vorlage bestimmter Belege abzusehen, nicht in die Praxis umgesetzt werden. Die Bewertung der Situation des Antragstellers anhand von unterschiedlich auslegbaren Begriffen wie „Integrität“ und „Zuverlässigkeit“ kann nicht externen Dienstleistungserbringern überlassen werden. Diese mangelnde Differenzierung ist einer der Hauptgründe dafür, warum Antragsteller – und in einem gewissen Umfang auch Konsulate – die bestehenden Visaverfahren als langwierig, umständlich und kostspielig empfinden.

Daher schlägt die Kommission vor,

- (1) den Verwaltungsaufwand für Antragsteller und Konsulate durch die vollständige Nutzung der Vorteile des Visa-Informationssystems sowie die differenzierte Behandlung von bekannten/regelmäßig Reisenden und unbekannten Antragstellern auf der Grundlage klarer objektiver Kriterien zu reduzieren;**
- (2) legales Reisen weiter zu erleichtern, indem die Verfahren gestrafft und vollständig harmonisiert und gewisse Bestimmungen, die den Konsulaten derzeit ein Ermessen einräumen, verbindlich gemacht werden.**

Im Falle ihrer Annahme werden diese neuen Vorschriften den Antragstellern folgende erhebliche Verfahrenserleichterungen bieten:

	<i>Persönliche Einreichung des Antrags</i>	<i>Abnahme von Fingerabdrücken</i>	<i>Belege</i>	<i>Art des Visums</i>
<i>Noch nicht im VIS registrierter Erstantragsteller</i>	JA	JA	Vollständiger Nachweis aller Einreisevoraussetzungen	Grundsätzlich Visum für die einmalige Einreise; unter Umständen auch ein Mehrfachvisum, wenn das Konsulat den Antragsteller für zuverlässig hält
<i>Im VIS registrierter Antragsteller (aber kein regelmäßig Reisender)</i>	NEIN	NEIN (es sei denn, die Fingerabdrücke wurden nicht innerhalb der letzten 59 Monate abgenommen)	Vollständiger Nachweis aller Einreisevoraussetzungen	Visum für die einmalige Einreise oder Mehrfachvisum
<i>Im VIS registrierter regelmäßig Reisender, der in den 12 Monaten vor der Antragstellung zwei Visa vorschriftsmäßig verwendet hat</i>	NEIN	NEIN	Lediglich Nachweis des Reisezwecks. Vermutung der Erfüllung der Einreisevoraussetzungen aufgrund der positiven „Visum-Vorgeschichte“	Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren
<i>Im VIS registrierter regelmäßig Reisender, der ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von drei Jahren vorschriftsmäßig verwendet hat</i>	NEIN	NEIN	Lediglich Nachweis des Reisezwecks	Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren

Erstantragsteller sollten nicht automatisch Anspruch auf ein Mehrfachvisum haben, da ihre Anträge sorgfältig geprüft werden müssen, damit ein hohes Maß an Sicherheit im Schengen-Raum gewahrt bleibt. Sie kommen jedoch in den Genuss aller von der Kommission

vorgeschlagenen allgemeinen Erleichterungen, darunter die Abschaffung der obligatorischen Reisekrankenversicherung, kürzere Entscheidungsfristen und ein vereinfachtes Antragsformular. Sofern sie innerhalb von 12 Monaten nach vorschriftsmäßiger Verwendung ihrer ersten beiden Visa ein drittes Visum beantragen, profitieren sie zudem von dem Status eines „im VIS registrierten regelmäßig Reisenden“ und den damit verbundenen Erleichterungen.

Die mangelnde konsularische Präsenz für die Entgegennahme und Bearbeitung von Visaanträgen in vielen Drittstaaten macht die Einreichung eines Visumantrags sehr kostspielig und zeitaufwändig. Daher schlägt die Kommission vor,

(3) im Zuge der Überarbeitung des bestehenden rechtlichen Rahmens die konsularische Zusammenarbeit zu fördern und an möglichst vielen Standorten einen einfacheren Zugang zu den Schengen-Visaverfahren zu gewährleisten.

Im Einklang mit dem Ziel der Belebung des Wirtschaftswachstums durch eine intelligenter Visumpolitik sollte im Hinblick auf die Förderung des Kurzzeittourismus die Möglichkeit geschaffen werden, einige Bestimmungen des Visakodex vorübergehend anzuwenden. Daher schlägt die Kommission vor,

(4) einen Artikel in den Visakodex aufzunehmen, der unter strengen Voraussetzungen die vorübergehende Erteilung von Visa an den Außengrenzen ermöglicht.

Zur Erleichterung der Mobilität von Personen durch Vereinfachung von Familienbesuchen wird vorgeschlagen,

(5) Drittstaatsangehörigen, die mit einem Unionsbürger, der im Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit wohnt, eng verwandt sind, oder die enge Verwandte eines Unionsbürgers mit Wohnsitz in einem Drittstaat sind und die gemeinsam mit diesem Unionsbürger den Mitgliedstaat besuchen wollen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, bestimmte Verfahrenserleichterungen zu gewähren.

Um in Bezug auf den Visakodex die verfahrensrechtlichen Erleichterungen, die für Familienangehörige von Unionsbürgern gemäß der Richtlinie 2004/38/EG¹⁸ gelten, klarzustellen, wird vorgeschlagen,

(6) die unter (5) genannten Verfahrenserleichterungen als Mindestrechte für Familienangehörige von Unionsbürgern festzulegen, auf die die Richtlinie 2004/38/EG Anwendung findet.

Des Weiteren stellt es ein Problem für Drittstaatsangehörige dar, dass ihr zulässiger Aufenthalt im Schengen-Raum auf 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen beschränkt ist. Da es keine entsprechende Genehmigung für Aufenthalte von mehr als 90 Tagen gibt, müssen sie entweder ihre Aufenthalte verkürzen oder Rechtsinstrumente nutzen, die nicht dafür konzipiert sind, in solchen Fällen ihren zulässigen Aufenthalt im Schengen-Raum zu „verlängern“. Daher schlägt die Kommission

¹⁸ ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77.

(7) eine legislative Initiative vor, um die Rechtslücke zwischen den Vorschriften über kurzfristige Aufenthalte und den Vorschriften über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu schließen.

Der Vorschlag zur Überarbeitung des Visakodex trägt auch anderen in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen genannten Problemen Rechnung, die weniger bedeutend und/oder in erster Linie technischer Art sind.

Im Falle ihrer Annahme würde diese umfassende Überarbeitung des Visakodex zu einer wirklich intelligenteren gemeinsamen Visumpolitik führen, was wiederum in einem Anstieg der Zahl der Einreisen in die EU resultieren würde.

Nach Ansicht der Kommission ist es wichtig und notwendig, bis zur Annahme des Vorschlags zur Überarbeitung des Visakodex durch den EU-Gesetzgeber die Harmonisierung und Anwendung der derzeitigen Bestimmungen voranzubringen. Die Kommission wird daher mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Visa-Ausschusses und anderer relevanter Foren zusammenarbeiten, um für die vollständige Anwendung der derzeitigen Bestimmungen zu sorgen und die ermittelten bewährten Praktiken zu fördern.

Im Hinblick auf die derzeitigen Bestimmungen liegt der Schwerpunkt auf der Erteilung von Mehrfachvisa und der beschleunigten Harmonisierung der Liste von Belegen in Ländern, in denen dies noch nicht geschehen ist. Was Letztere betrifft, so wird die Kommission die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort in politisch und/oder wirtschaftlich wichtigen Ländern unterstützen, die das beste Potenzial für Tourismus bieten. In Bezug auf bewährte Verfahren können Vorschläge für neue Pilotprojekte für die Erteilung von Visa an den Außengrenzen von der Kommission geprüft werden. Schließlich werden bei künftigen Änderungen der Anhänge der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 wirtschaftliche und handelspolitische Erwägungen ebenfalls berücksichtigt. Dies erfolgt im Einklang mit den neuen Kriterien für die Prüfung der Befreiung von der Visumpflicht, die in Kürze von Rat und Parlament verabschiedet werden. Es wird ein neuer Artikel in die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 aufgenommen, der wie folgt lautet: *„Mit dieser Verordnung sollen die Drittländer bestimmt werden, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen oder von der Visumpflicht befreit sind; dabei werden auf der Grundlage einer fallweise gewichteten Bewertung eine Reihe von Kriterien zugrunde gelegt, die unter anderem die illegale Einwanderung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die wirtschaftlichen Vorteile, insbesondere in Bezug auf Tourismus und Außenhandel, sowie die Außenbeziehungen der Union zu den Drittländern betreffen, wobei insbesondere Erwägungen in Bezug auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten und die regionale Kohärenz und das Gegenseitigkeitsprinzip zu berücksichtigen sind.“*
