

II

(Mitteilungen)

MITTEILUNGEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

EUROPÄISCHE KOMMISSION

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Leitlinien für eine stufenweise, abgestimmte Wiederaufnahme des Geschäftsbetriebs der Visastellen

(2020/C 197 I/01)

I. EINLEITUNG

Staatsangehörige von 105 Ländern müssen vor ihrer Einreise in den erweiterten EU-Raum ⁽¹⁾ ein Visum beantragen. Visumanträge können normalerweise in den Konsulaten der Mitgliedstaaten in fast allen Drittstaaten weltweit gestellt werden. Die harmonisierte Visumpolitik der EU für Kurzaufenthalte wird von 26 Schengen-Mitgliedstaaten ⁽²⁾ in vollem Umfang angewandt und hat in normalen Zeiten zur Folge, dass jedes Jahr 15 Millionen Visa ausgestellt werden.

Um die Ausbreitung der COVID-19-Pandemie einzudämmen, haben die meisten Mitgliedstaaten beschlossen, die Bearbeitung von Visumanträgen für nicht unbedingt notwendige Reisen auszusetzen — in vielen Fällen für einen unbestimmten Zeitraum. Einige Mitgliedstaaten haben zudem beschlossen, Vereinbarungen über die Erteilung von Visa im Namen anderer Mitgliedstaaten nicht mehr anzuwenden. Da bestimmte Personengruppen ⁽³⁾ von den EU-weiten Reisebeschränkungen ausgenommen waren, forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, einen „Mindestservice“ für die Bearbeitung von Visumanträgen dieser Personengruppen ⁽⁴⁾ auch in Vertretung aufrecht zu erhalten. Die Mitgliedstaaten haben dies so weit wie möglich sichergestellt, aber lokale Ausgangsbeschränkungen behinderten häufig die Fortführung des Geschäftsbetriebs, und der Zugang zu den Visastellen der Mitgliedstaaten wurde in vielen Teilen der Welt schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Aufgrund der weltweiten Reisebeschränkungen haben die Mitgliedstaaten im Mai 2020 weniger als 2 % der Visa ausgestellt, die sie normalerweise im Monatsdurchschnitt ausstellen.

Die Wiederaufnahme des Geschäftsbetriebs der Visastellen sollte mit der schrittweisen Aufhebung der Reisebeschränkungen an den Außengrenzen der EU einhergehen. Die diesbezüglichen Leitprinzipien sind in der Mitteilung der Kommission über die dritte Bewertung der Anwendung der vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU ⁽⁵⁾ dargelegt.

Im Zuge der Lockerung der Beschränkungen an den Außengrenzen, der schrittweisen Wiederaufnahme internationaler Reiseverbindungen und der Lockerung der Ausgangsbeschränkungen in Drittstaaten muss es Reisenden wieder möglich sein, die Dienste der Visastellen in Drittstaaten in Anspruch zu nehmen. Damit dieser Prozess so erfolgreich wie möglich vonstattengehen kann, ist es von größter Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihre Visatätigkeit in Drittstaaten in abgestimmter, harmonisierter Weise und in voller Transparenz wieder aufnehmen. Die im Visakodex festgelegten allgemeinen Rechtsvorschriften für die harmonisierte Visumpolitik gelten weiter. Darüber hinaus sollten die Verfahren auf lokaler Ebene weiter harmonisiert und bewährte Verfahren in Bezug auf Hygieneprotokolle und neue Arbeitsmethoden kontinuierlich ausgetauscht werden. Dem regelmäßigen Austausch unter den Mitgliedstaaten im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort, die von den EU-Delegationen koordiniert wird, kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

⁽¹⁾ Der „erweiterte EU-Raum“ umfasst alle Schengen-Mitgliedstaaten (einschließlich Bulgariens, Kroatiens, Zyperns und Rumäniens) und die vier assoziierten Schengen-Länder. Auch Irland und das Vereinigte Königreich gehören dazu, sollten sie sich diesen Maßnahmen anschließen.

⁽²⁾ 22 EU-Mitgliedstaaten und 4 assoziierte Schengen-Staaten.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Vgl. die Leitlinien der Kommission vom 18. März 2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

In der Anfangsphase werden sich lokale Ausgangsbeschränkungen auf die Kapazitäten der externen Dienstleister und der Visastellen auswirken, was den Empfang der Antragsteller und die Bearbeitung der Visumanträge anbelangt. Wenn Ausgangsbeschränkungen an bestimmten Orten bestehen bleiben, wird die Nachfrage nach Visa und Reisen in die EU jedoch gering sein. Ebenso ist nicht auszuschließen, dass internationale Reisen nur langsam wieder aufgenommen werden. Eine mögliche Zurückhaltung gegenüber internationalen Reisen wegen der anhaltenden Pandemie könnte dazu führen, dass das Gesamtvolumen der Visumanträge in den kommenden Monaten nur sehr langsam zunehmen wird. Die Nachfrage nach Visa wird bis Ende des Jahres höchstwahrscheinlich deutlich unter dem üblichen Niveau bleiben, selbst in Drittstaaten mit einer traditionell hohen Zahl an Visumanträgen ⁽⁶⁾.

Im Mai hatte die Kommission zweimal einen informellen Informationsaustausch mit Visumexperten der Mitgliedstaaten organisiert, um die Wiederaufnahme des Geschäftsbetriebs der Visastellen vorzubereiten. Bei diesen Zusammenkünften kamen alle Mitgliedstaaten überein, dass die Wiederaufnahme des Geschäftsbetriebs der Visastellen mit der Aufhebung der Beschränkungen an den Außengrenzen einhergehen und zwischen den Konsulaten vor Ort abgestimmt werden sollte.

Auf dieser Grundlage sollen die vorliegenden Leitlinien den Mitgliedstaaten Hilfestellung bei einem solchen harmonisierten Vorgehen bieten.

II. WIEDERAUFNAHME DES GESCHÄFTSBETRIEBS DER VISASTELLEN

Sobald ein Beschluss über die Aufhebung der Reisebeschränkungen für nicht unbedingt notwendige Reisen in die EU vorliegt, sollten alle Mitgliedstaaten den Visumbetrieb im Verhältnis zu den betreffenden Drittstaaten so bald wie möglich wieder aufnehmen. Der Mindestservice für Personen, deren Reisen als „unbedingt notwendig“ eingestuft werden, sollte in jedem Fall an allen Orten beibehalten werden, auch wenn für einen bestimmten Drittstaat weiterhin allgemeine Reisebeschränkungen gelten.

Solange die Kapazitäten für die Bearbeitung von Visumanträgen begrenzt bleiben, sollte Anträgen von Personen, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, und systemrelevanten Arbeitnehmern Vorrang eingeräumt werden. Wenn die konsularischen Kapazitäten im Herkunftsland nach wie vor unzureichend sind, sollten die Mitgliedstaaten diesen Personen, insbesondere Seeleuten, weiterhin Visa an den Außengrenzen erteilen.

Sobald jedoch nicht unbedingt notwendige Reisen von einem bestimmten Drittstaat aus wieder möglich sind, erscheint es unnötig und kontraproduktiv zu versuchen, zusätzliche Kategorien für „prioritäre Reisen“ zu definieren. Eine weitere Differenzierung bei den Reisezwecken könnte als unverhältnismäßig und diskriminierend angesehen werden, da eine solche Differenzierung zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht mit einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit in Verbindung gebracht werden kann. Darüber hinaus wäre das Ziel einer abgestimmten Wiederaufnahme des Geschäftsbetriebs der Visastellen ernsthaft gefährdet, wenn keine Einigung darüber besteht, welcher Reisezweck als prioritär anzusehen ist.

Soweit möglich, sollten sich die Mitgliedstaaten verpflichten, den Geschäftsbetrieb an allen Standorten gleichzeitig wieder aufzunehmen und die Vertretung anderer Mitgliedstaaten in Visumangelegenheiten wieder vollständig zu übernehmen. Auch müssen die Mitgliedstaaten die allgemeinen Bestimmungen des Visakodexes bei der Bearbeitung von Anträgen und der Erteilung von Visa weiter anwenden. Damit würde der Öffentlichkeit eine einheitliche Botschaft vermittelt, und Visa-Shopping und andere mögliche Missbräuche würden dadurch verhindert.

Da durchschnittlich 90 % aller Visumanträge über externe Dienstleister eingereicht werden, erfordert die Wiederaufnahme des Visumbetriebs zwangsläufig eine enge Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und diesen privaten Anbietern. Zwar sind die externen Dienstleister gehalten, geeignete Hygienemaßnahmen im Einklang mit den örtlichen Gepflogenheiten zu beachten, doch sollten die Mitgliedstaaten die Wiederaufnahme der Tätigkeit der Dienstleister in jeder Hinsicht genau überwachen.

Die Bewertung der Gefährdung der öffentlichen Gesundheit ist zwar Bestandteil des Visumverfahrens, doch ist die Visumpolitik nicht in erster Linie ein Instrument der Gesundheitspolitik. Gesundheitskontrollen sollten nicht zum Zeitpunkt der Antragstellung verlangt werden, da Visa bis zu 6 Monate vor der geplanten Reise (9 Monate bei Seeleuten) und spätestens 15 Tage vor Reiseantritt beantragt werden können.

1. Vorbereitung und Durchführung einer abgestimmten Wiederaufnahme des Visumbetriebs

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, unverzüglich mit den Vorbereitungen für die Erstellung neuer Zugangsprotokolle für den Empfang von Antragstellern und die Entgegennahme von Anträgen zu beginnen, die sowohl externe Dienstleister als auch Konsulate einschließen. Diese Zugangsprotokolle könnten Folgendes vorsehen:

- Protokolle für Hygienemaßnahmen in Bezug auf
 - Mitarbeiter: physische Distanzierung, Arbeit in Schichten, Schutzausrüstung (Handschuhe, Gesichtsmasken, Plexiglasabtrennungen an Schaltern usw.);
 - Antragsteller: Einhaltung der Abstandsregeln, obligatorische Verwendung von Gesichtsmasken, Installation von Desinfektionsstationen usw.;

⁽⁶⁾ Z. B. Russland, China oder Indien.

- obligatorische Terminvereinbarung für den Zugang zur Geschäftsstelle;
- größtmögliche Begrenzung der physischen Interaktion:
 - Ausweitung der Möglichkeiten für die Antragstellung ohne persönliches Erscheinen: z. B. Einwurf des Antragsformulars und der Belege oder elektronische Übermittlung;
 - strikte Einhaltung der Regel, dass die Fingerabdrücke der Antragsteller nur einmal alle 59 Monate abgenommen werden dürfen (eine systematische Überprüfung, ob die biometrischen Daten des Antragstellers bereits im Visa-Informationssystem vorhanden sind, würde die Notwendigkeit der physischen Anwesenheit erheblich verringern);
 - Ermöglichung der Gebührenzahlung über kontaktlose Systeme wie Online-Zahlungen oder Fernzahlungen.

2. Antragsbearbeitung

Die gemeinsame Visumpolitik muss auch weiter einheitlich umgesetzt werden. In der derzeitigen Situation kann sich eine Abweichung von den allgemeinen Vorschriften negativ auswirken. Beschränkungen der räumlichen Gültigkeit oder der Gültigkeitsdauer eines Visums schränken beispielsweise die Möglichkeiten der Visuminhaber ein, sich auf plötzliche Änderungen der Reisebeschränkungen einzustellen. Eine systematische Beschränkung der räumlichen Gültigkeit von Visa könnte sich nachteilig auf Mitgliedstaaten ohne Luftfahrt-Drehkreuz in ihrem Hoheitsgebiet sowie auf Vielreisende auswirken. Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass es in Zukunft zu neuen Verkehrsgespässen kommt, da Personen, die unbedingt reisen müssen (z. B. Lkw-Fahrer, Zugführer, Flug- und Schiffspersonal), nicht in der Lage wären, ungehindert zu reisen. Hierdurch könnten auch die begrenzten Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die Ausstellung von Visa bei Wiederaufnahme des Visumbetriebs erneut unter Druck geraten.

Bei der Wiederaufnahme des Visumbetriebs sollten die Mitgliedstaaten folgende Grundsätze beachten:

a) Anwendung des Visakodexes:

Die allgemeinen Bestimmungen des Visakodexes gelten weiter. Insbesondere gilt Folgendes:

- Einheitliche Visa (gültig für den gesamten Schengen-Raum) sollten nach den allgemeinen Bestimmungen erteilt werden. Es gibt keine Rechtsgrundlage für die systematische Ausstellung von Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit.
- Die Mitgliedstaaten sollten davon absehen, die Gültigkeitsdauer von Visa zu beschränken, da die Ausbreitung von COVID-19 hierdurch nicht wirksam verhindert wird. Zudem verleiht der Besitz eines Visums dem Inhaber kein absolutes Recht auf Überschreiten der Außengrenzen, da die Einreisevoraussetzungen gemäß dem Schengener Grenzkodex zum Reisezeitpunkt erneut überprüft werden.
- Visa für die mehrfache Einreise sollten nach den allgemeinen Vorschriften erteilt werden. Visa mit langer Gültigkeitsdauer verringern die Arbeitsbelastung für die Konsulate der Mitgliedstaaten, insbesondere bei Wiederaufnahme des Visumbetriebs mit reduziertem Personal, da regelmäßig Reisende weniger häufig ein neues Visum beantragen müssen.

b) Information der Öffentlichkeit:

- Die Mitgliedstaaten (und externe Dienstleister) sollten dafür sorgen, dass die Öffentlichkeit rechtzeitig über die neuen Hygienemaßnahmen und Zugangsprotokolle für den Empfang der Antragsteller und die Entgegennahme der Anträge informiert wird.
- Die Visuminhaber sollten individuell darüber informiert werden (durch ein Informationsblatt, das bei Rückgabe des Reisepasses mitgegeben wird), dass der Besitz eines einheitlichen Visums den Reisenden nicht von etwaigen zusätzlichen Reisebeschränkungen (etwa Quarantänemaßnahmen) freistellt, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit einer Person innerhalb der EU gelten können.

c) Vertretungsvereinbarungen:

- Die bestehenden Vertretungsvereinbarungen sollten wieder aufgenommen werden, damit Antragsteller in ihrem Wohnsitzland auch für Mitgliedstaaten, die vor Ort keine eigene Vertretung unterhalten, ein Visum beantragen können.
- Bei vorübergehenden Kapazitätsproblemen in bestimmten Konsulaten sollten die Mitgliedstaaten im Geiste der Solidarität rasch Ad-hoc-Vertretungsvereinbarungen treffen. Besonders wichtig ist dies für systemrelevantes Transportpersonal wie Lkw-Fahrer, Zugführer, Flug- und Schiffspersonal, damit sie ihre Visa beantragen können.

d) *Abstimmung und Informationsaustausch vor Ort:*

In vielen Drittstaaten wurden Ausgangssperren und Ausgangsbeschränkungen praktisch ohne Vorwarnung angeordnet. Dies führte zur sofortigen Schließung von Konsulaten und Vertretungen externer Dienstleister sowie zur Repatriierung von entsandtem Personal. In solchen Fällen gab es oft nur wenig Zeit, andere Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zu informieren. Für die Wiederaufnahme des Betriebs sollten sich die Mitgliedstaaten jedoch um eine optimale Abstimmung und einen optimalen Informationsfluss bemühen und sich über bewährte angepasste Arbeitsmethoden, einschließlich der Arbeitsmethoden der externen Dienstleister, mit denen sie zusammenarbeiten, austauschen. Abstimmung und Information sind auch für den Fall unerlässlich, dass bestimmte Reisebeschränkungen in Zukunft wieder eingeführt werden müssen.

3. **Die Rolle der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort**

Die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort spielt eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, eine allzeit einheitliche Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik zu gewährleisten. Bei den letzten Kontakten haben die Mitgliedstaaten wiederholt die zentrale Funktion der von den EU-Delegationen koordinierten Schengen-Zusammenarbeit vor Ort betont, was den Austausch von Informationen über die Verhältnisse vor Ort (z. B. epidemiologische Lage, lokale Ausgangsbeschränkungen und Quarantänemaßnahmen) und die Gewährleistung abgestimmter Verfahren und Informationen für die Öffentlichkeit anbelangt. Die Kommission erinnert daran, dass die Mitgliedstaaten und die EU-Delegationen gemeinsam für eine gut funktionierende Schengen-Zusammenarbeit vor Ort verantwortlich sind. Die zentralen Behörden der Mitgliedstaaten sollten ihren Konsulaten die nötige Flexibilität einräumen, um sich auf die im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort vereinbarte abgestimmte Wiederaufnahme des Visumbetriebs einzustellen.

III. **SCHLUSSFOLGERUNG**

Die abgestimmte, stufenweise Wiederaufnahme des Geschäftsbetriebs der Visastellen weltweit stellt eine Herausforderung dar, die die Mitgliedstaaten im Wege der Zusammenarbeit erfolgreich meistern können. Für den Zusammenhalt des Schengen-Raums und das Funktionieren der gemeinsamen Visumpolitik ist es von größter Bedeutung, dass einseitige Maßnahmen vermieden werden und dass die Schengen-Zusammenarbeit vor Ort ihrer Koordinierungsaufgabe in vollem Umfang gerecht wird. Die Kommission ist bereit, die Mitgliedstaaten bei diesen Maßnahmen zu unterstützen, die, sofern sie richtig durchgeführt werden, eine reibungslose Wiederaufnahme des internationalen Reise- und Geschäftsverkehrs, des Tourismus und der zwischenmenschlichen Kontakte, die für unsere europäische Lebensweise so grundlegend sind, bei weitestgehender Beherrschung der Gesundheitsrisiken ermöglichen.

Für die Zukunft kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine zweite Welle der COVID-19-Pandemie oder ein anderer globaler Gesundheitsnotfall die Wiedereinführung von Reisebeschränkungen erforderlich machen wird. Die Anwendung der allgemeinen Vorschriften für die Erteilung von Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer auf alle in Betracht kommenden Antragsteller, insbesondere auf systemrelevante Arbeitnehmer wie **Lkw-Fahrer, Zugführer, Flug- und Schiffspersonal**, ist kurzfristig auch als Notfallmaßnahme geeignet. Dies wird dazu beitragen, dass zahlreichen Personen, die aus zwingenden Gründen reisen müssen, eine Wiederholung der in den letzten Wochen aufgetretenen administrativen Engpässe erspart bleibt. Ziel sollte es sein, die gemeinsame Visumpolitik widerstandsfähiger gegen massive Störungen zu machen, wie sie in den letzten Monaten aufgetreten sind.
