



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/582
Überarbeitung des Visakodexes

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Anpassung der
gemeinsamen Visumpolitik an neue Herausforderungen**

[COM(2018) 251 final]

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der
Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)**

[COM(2018) 252 final]

Berichterstatter: **Ionuț SIBIAN**

Befassung	Europäisches Parlament, 16/04/2018 Rat, 02/05/2018
Rechtsgrundlage	Europäische Kommission, 18/06/2018 Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	19/07/2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	19/09/2018
Plenartagung Nr.	537
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	166/0/1

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erkennt an, dass der Visakodex durch die Festlegung eines gemeinsamen Bündels von Rechtsvorschriften und praktischen Anweisungen ein Kernbestandteil der gemeinsamen Visumpolitik ist.
- 1.2 Der EWSA unterstützt die im Rahmen des Visakodexes vorgeschlagenen einheitlichen Verfahren und Voraussetzungen, dank derer sich Situationen vermeiden lassen, in denen die Mitgliedstaaten der EU ähnliche Fälle unterschiedlich behandeln. Gleichzeitig ermöglichen sie ein differenziertes Vorgehen auf der Grundlage von „Visum-Vorgeschichten“. Der EWSA ist darüber hinaus der Ansicht, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um harmonisierte Rechtsbehelfsverfahren im Falle der Ablehnung eines Visumantrags einzuführen.
- 1.3 Der EWSA begrüßt die einheitliche Lösung für Mehrfachvisa, die die Inhaber berechtigen, während der Gültigkeitsdauer wiederholt in die EU einzureisen, da dies zum Wirtschaftswachstum, zur kulturellen und sozialen Entwicklung und Interaktion sowie zur Verbesserung der Unterstützung und des Verständnisses der Menschen untereinander beitragen kann.
- 1.4 Die mit dem Visakodex eingeführten Visa für die einmalige Einreise, die an den Außengrenzen erteilt werden, um so den Kurzzeittourismus zu fördern, sind Ausdruck der Flexibilität und des pragmatischen Ansatzes der Mitgliedstaaten. Der EWSA regt an, diesem Ansatz auch für verschiedene weitere Aspekte im Zusammenhang mit der Erteilung von Visa zu folgen, um sicherzustellen, dass zentrale Anlaufstellen angeboten werden.
- 1.5 Da die Europäische Union in ihren Beziehungen zu Drittländern die vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht proaktiv verfolgen sollte, fordert der EWSA die Kommission dringend dazu auf, zügig eine Konsultation durchzuführen und klare, praktikable Vorschläge sowohl zum Thema Visumerleichterung als auch zum Thema Sicherheit vorzulegen.
- 1.6 Der EWSA befürwortet jedoch uneingeschränkt den Vorschlag, dass die Kommission vor der Entscheidung über eine vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für die Staatsangehörigen eines Drittlands die Menschenrechtslage in diesem Drittland sowie die Folgen, die eine Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht auf diese Lage haben könnte, berücksichtigen sollte.
- 1.7 Gleichzeitig empfiehlt der EWSA, dass jegliche Anstrengungen unternommen werden sollten, um verlässliche, relevante und (so weit wie möglich) einheitliche/vergleichbare Daten in Bezug auf Drittländer und die Situationen zu sammeln, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, eine vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige eines Drittlands gemäß Anhang II der Verordnung zu beschließen. (Dieser Anhang enthält eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, und eine Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.)

- 1.8 Der EWSA empfiehlt, bei der Entscheidung über die regelmäßige (zweijährliche) Überprüfung der Anhebung der vorgeschlagenen Visumgebühren mit Umsicht vorzugehen. Angesichts der Tatsache, dass die vorgeschlagenen Kosten im Vergleich zum Wachstums-/Entwicklungsstand einiger der betroffenen Drittländer bereits recht hoch sind, sollte diese Überprüfung nicht automatisch erfolgen.
- 1.9 Um den technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, unterstützt der EWSA Änderungen des Visakodexes, die darauf abzielen, den Visumantrag auch auf elektronischem Weg ausfüllen und unterzeichnen zu können. Gleichzeitig fordert der EWSA, dass alle Mitgliedstaaten die Online-Einreichung von Visumanträgen befürworten und die erforderlichen Entwicklungen/Änderungen zur Unterstützung eines derartigen Online-Verfahrens durchführen, und ersucht die Kommission, eine realistische Frist aufzunehmen/vorzuschlagen, innerhalb derer die Mitgliedstaaten die Online-Einreichung von Visumanträgen allgemein eingeführt haben sollen.
- 1.10 Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Abschaffung des Grundsatzes des „persönlichen Erscheinens“ und unterstützt und fordert auch Regeln und Vorschriften, die die elektronische Einreichung von Visumanträgen ermöglichen. Der EWSA ist der Auffassung, dass es das Ziel sein sollte, Visumanträge möglichst einfach und schnell im Wohnsitzstaat des Antragstellers zu stellen. Dazu gehören gegebenenfalls auch der verstärkte Einsatz externer Dienstleister sowie bessere Vertretungsdienste und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den diplomatischen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten.
- 1.11 Der EWSA empfiehlt der Kommission eine Überprüfung und eine eindeutiger Definition der Gruppen von Antragstellern, die gegenwärtig von der Visumpflicht befreit sind. Darüber hinaus empfiehlt der EWSA, in Betracht zu ziehen, Senioren und Vertreter von gemeinnützigen Organisationen, die an von gemeinnützigen Organisationen ausgerichteten Seminaren, Konferenzen, Sport-, Kultur- oder Bildungsveranstaltungen teilnehmen, von den Visumgebühren zu befreien. Dabei sollte keine Bezugnahme auf ihr Alter erfolgen oder zumindest sollte eine Anhebung der Altersgrenze erwogen werden.
- 1.12 Da die „Bestimmungen dieser Verordnung für Drittstaatsangehörige [gelten], die [...] beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, unbeschadet des Rechts auf Freizügigkeit, das Drittstaatsangehörige genießen, die Familienangehörige eines Unionsbürgers sind“, unterstreicht der EWSA, wie wichtig es angesichts aktueller Entwicklungen der Auslegung des Familienbegriffs in den Mitgliedstaaten ist, eine gemeinsame Methode festzulegen, um Diskriminierung im Rahmen der Bestimmung des Begriffs „familiäre Bindungen“ zu vermeiden.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Der EWSA nimmt die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Notwendigkeit der Anpassung der gemeinsamen Visumpolitik an neue Herausforderungen zur Kenntnis und unterstützt in diesem Zusammenhang die beiden Vorschläge für eine Verordnung über einen Visakodex der Gemeinschaft und zur Aufstellung einer Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines

Visums sein müssen, sowie einer Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von einer solchen Visumpflicht befreit sind.

- 2.2 Aus diesem Grund erkennt der EWSA an, dass der Visakodex Auswirkungen hat, die über das Ziel der Festlegung gemeinsamer Rechtsvorschriften und Antragsverfahren hinausreichen. Neben der Erleichterung des legalen Reisens und der Eindämmung der irregulären Einwanderung hat er beispielsweise Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen, selbst wenn dies ursprünglich nicht zu den Zielen des Visakodexes zählte. 2017 wurden in den Konsulaten der Schengen-Staaten 16,1 Millionen Anträge auf einheitliche Visa gestellt (Tendenz steigend). Im Ergebnis wurden in über 50 % der Fälle Mehrfachvisa ausgestellt, während 8 % der Visumanträge (1,3 Millionen) abgelehnt wurden.¹
- 2.3 Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen zur Vereinfachung der Bearbeitung von Visumanträgen sowohl für die Antragsteller als auch für die Konsulate. Dazu zählen die Möglichkeit, einen Antrag sechs Monate (neun Monate für Seeleute) vor der geplanten Reise einzureichen, die Präzisierungen und erweiterten Personengruppen, die einen Antrag im Namen des Antragstellers einreichen dürfen, sowie die Harmonisierung der nötigen Unterlagen. Zudem begrüßt er nachdrücklich die Beachtung des Grundsatzes, dass Antragsteller zur Einreichung ihres Antrags nur bei einer Stelle persönlich erscheinen müssen.
- 2.4 Allerdings stellt der EWSA auch fest, dass sich der Zugang zu Konsulaten – insbesondere in Drittländern, in denen die meisten Mitgliedstaaten nur in der Hauptstadt vertreten sind – weiterhin schwierig gestaltet, da die Antragsteller den (zeitlichen und monetären) Aufwand tragen müssen, der sich aus einer weiten Anreise zu den Konsulaten ergibt. Daher begrüßt der EWSA den Vorschlag zur Abschaffung des Grundsatzes des „persönlichen Erscheinens“ und fordert die Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Anpassungen für eine elektronische Einreichung von Visumanträgen vorzunehmen. Gleichzeitig begrüßt der EWSA auch alle Maßnahmen, die ergriffen werden, damit Visumanträge möglichst einfach und schnell im Wohnsitzstaat des Antragstellers gestellt werden können. Dazu gehören gegebenenfalls auch der verstärkte Einsatz externer Dienstleister sowie bessere Vertretungsdienste und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den diplomatischen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten.
- 2.5 Vor dem Hintergrund der kürzlich in Kraft getretenen neuen Vorschriften zum Datenschutz und zum Schutz der Privatsphäre (Datenschutz-Grundverordnung) bekräftigt der EWSA, dass externe Dienstleister in der Lage sein müssen, die Sicherheit der erhobenen personenbezogenen Daten zu achten bzw. zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Unternehmen, die Visadienleistungen (für europäische Staatsbürger oder nicht-europäische Staatsbürger im Zusammenhang mit europäischen Visa) erbringen, entsprechende Änderungen an ihren Datenschutzregelungen vornehmen, um den Anforderungen der Verordnung zu genügen.
- 2.6 Der EWSA begrüßt sowohl die neuen verkürzten Fristen für die Beantragung von Visa und die Entscheidung über Visumanträge sowie die Harmonisierung der Möglichkeit, einheitliche Visa

¹ Visastatistiken für Konsulate, 2017 (<https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy#stats>).

zu erteilen (insbesondere im Falle von Mehrfachvisa), als auch den neu vorgeschlagenen Artikel 25 Buchstabe a über die Kooperation bei der Rückübernahme, der die Zusammenarbeit der Drittstaaten bei der Rückübernahme irregulärer Migranten verbessern soll, indem die Möglichkeit einer restriktiven und zeitlich befristeten Anwendung klar definierter Maßnahmen eingeführt wird. Es muss ein harmonisierter Ansatz zur Vereinfachung des Visumantragsverfahrens für die Antragsteller, die bereits zuvor in die EU gereist sind, ausgearbeitet werden.

- 2.7 Der EWSA hält es für notwendig, die Kohärenz zwischen der Visumpolitik und den Verpflichtungen in anderen Politikbereichen (z. B. Handelsabkommen) sicherzustellen und realistisch zu gestalten. In Bezug auf Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht, die Mitgliedstaaten mit bestimmten Drittländern geschlossen haben, sollte eine allgemein akzeptierte Lösung gewählt werden. Die Europäische Union sollte in ihren Beziehungen zu Drittländern die vollständige Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht proaktiv verfolgen.
- 2.8 Auch wenn der EWSA die Begründung der vorgeschlagenen Überarbeitung von Artikel 16 des Visakodexes, nämlich die Erhöhung der Visumgebühren um ein Drittel, nachvollziehen kann, ist er doch besorgt über Schwierigkeiten, die sich aus den erhöhten Gebühren für Staatsangehörige verschiedener Drittländer ergeben können, deren Entwicklungs-/Wohlstandsniveau erheblich unter dem der EU-Mitgliedstaaten liegt. Im Vergleich zu den Reise- und anderen Kosten, die Visumantragsteller zu tragen haben, sind die Visumgebühren recht hoch, da das heutzutage bestehende große Angebot an kostengünstigen Reise- und Unterkunftslösungen dazu führen kann, dass die Kosten für die gesamte Reise weniger oder genauso stark ins Gewicht fallen wie die Visumgebühren.
- 2.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass im Vorschlag für eine Änderung der Höhe der Visumgebühren alle zwei Jahre auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden sollte, die Gebühren zu senken, und zwar auf der Grundlage einer möglichen Einführung elektronischer Visumantragsverfahren (die mit geringeren Personal- und Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten verbunden sein könnten). Gemäß der Mitteilung der Kommission über die Anpassung der gemeinsamen Visumpolitik an neue Herausforderungen ziehen die meisten Mitgliedstaaten die Vorteile der Nutzung digitaler Visa in Erwägung (darunter geringere Kosten für die Konsulate sowie ein effizienteres und kundenfreundlicheres Antragsverfahren im Vergleich zum papiergestützten System).
- 2.10 Angesichts der derzeitigen Höhe der Visumgebühren im Vergleich zur vorgeschlagenen Höhe ist der EWSA der Ansicht, dass die Möglichkeit einer Gebührenbefreiung für Vertreter gemeinnütziger Organisationen, die an von gemeinnützigen Organisationen ausgerichteten Seminaren, Konferenzen, Sport-, Kultur- oder Bildungsveranstaltungen teilnehmen, erwogen werden sollte. Dabei sollte keine Bezugnahme auf das Alter erfolgen oder zumindest sollte eine Anhebung der Altersgrenze erwogen werden (in den derzeitigen Rechtsvorschriften wird als konkretes Alter 25 Jahre oder weniger genannt). Im Sinne einer aktiven Integration in die Gesellschaft und einer besseren Lebensqualität sollten auch Senioren eine solche Befreiung erhalten.

Brüssel, den 19. September 2018

Luca JAHIER
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
