

Brüssel, den 14.10.2016
SWD(2016) 327 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EVALUIERUNG

Begleitunterlage zum

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

**über die Durchführung der Verordnung (EG) 767/2008 des Europäischen Parlaments
und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS), die Verwendung von
Fingerabdrücken an den Außengrenzen und die Verwendung biometrischer Daten im
Visumantragsverfahren/REFIT-Evaluierung**

{ COM(2016) 655 final }
{ SWD(2016) 328 final }

Bei der Evaluierung des Visa-Informationssystems (VIS) wurde der Rechtsrahmen des VIS geprüft und untersucht, ob das Instrument seinen Zweck erfüllt, seine angestrebten Ziele zu vertretbaren Kosten erreicht, das System relevant und kohärent ist und einen EU-Mehrwert aufweist.

Die Evaluierung ergab, dass das VIS seine Ziele wirksam erfüllt, d. h. es werden

- das Visumantragsverfahren erleichtert;
- die Umgehung der Kriterien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Antragsprüfung zuständig ist, verhindert;
- die Betrugsbekämpfung unterstützt;
- Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erleichtert;
- zur Identifizierung von Personen beigetragen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht bzw. nicht mehr erfüllen;
- die Anwendung der Dublin III-Verordnung¹ erleichtert und
- zur Verhinderung von Gefahren für die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten beigetragen.

Mit dem technisch hoch entwickelten VIS werden digitale Gesichtsbilder und Fingerabdrücke eingeführt. Das VIS trägt damit wesentlich dazu bei, Schwierigkeiten der Vergangenheit in Zusammenhang mit dem Betrug (wenn eine Person beispielsweise das Visum eines anderen zu benutzen versucht) und dem Missbrauch von Schengen-Visa zu bewältigen. Eine deutliche Mehrheit der antwortenden Mitgliedstaaten² (84,2 %) war sich darin einig, dass die Einführung des VIS die Bekämpfung von Visumbetrug vereinfacht hat.

Das Verfahren für die Erfassung von Fingerabdrücken ist relativ einfach und diskret. Der Antragsteller muss dazu lediglich seine Finger auf einen digitalen Scanner legen. Wenngleich sich Behörden und Antragsteller darin einig sind, dass das Antragsverfahren durch das VIS langsamer wurde und länger dauert, weil alphanumerische und biometrische Daten erfasst werden müssen, so hat das VIS dennoch die Bearbeitung von Visumanträgen insgesamt beschleunigt, da es eine schnelle und zuverlässige Überprüfung des Verlaufs der Anträge einer Person ermöglicht und Gefahren einer irregulären Einwanderung sowie Sicherheitsrisiken ermittelt werden können. Nach Auffassung von mehr als 70 % der antwortenden Mitgliedstaaten hat die Einführung des VIS das Verfahren für die Visumbeantragung vereinfacht.

Beantragt eine Person innerhalb von fünf Jahren ein neues Visum, so werden ihre Fingerabdrücke in der Regel – wenngleich nicht immer – von dem vorausgehenden Antrag im VIS übernommen und nicht noch einmal erfasst. Die aus der VIS-Verordnung hervorgehende Pflicht zur Löschung der Daten eines Antragstellers – darunter auch der biometrischen Daten – nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren konnte nicht geprüft werden, da das System

¹ Verordnung 604/2013 (die „Dublin III-Verordnung“ zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003).

² In diesem Dokument bezeichnet der Begriff „antwortenden Mitgliedstaaten“ die Mitgliedstaaten, die ihre Antworten auf den in Abschnitt 5 „Method“ auf Seite 20 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen genannten VIS-Evaluierungsfragebogen eingeschickt haben.

noch vor Ablauf dieser Frist (Oktober 2016) evaluiert wurde. Im Allgemeinen haben die nationalen Behörden keinerlei Datenschutzbeschwerden feststellen können. Zwar gab es einen gewissen Widerstand gegen die Erfassung von Fingerabdrücken, insbesondere bei der Einführung des Verfahrens und in bestimmten Regionen oder von bestimmten Gruppen von Antragstellern, im Allgemeinen jedoch wird das Verfahren von den Antragstellern gut angenommen.

Seit Oktober 2014 müssen die Grenzschutzbeamten der Schengen-Mitgliedstaaten die Identität des Visuminhabers und die Echtheit des Visums beim Eintreffen des Visuminhabers an den Außengrenzen systematisch mit dem VIS abgleichen. Durch die schnelle, sichere und gesicherte biometrische Überprüfung hilft dies Visumbetrug zu verhindern, gleichzeitig werden aber auch die Kontrollen an den Außengrenzen effizienter und die Sicherheit an den Grenzen wird insgesamt verbessert. Nach Ansicht der großen Mehrheit der antwortenden Mitgliedstaaten (73,5 %) hat die Einführung des VIS die Kontrollen an den Außengrenzübergangsstellen und im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erleichtert.

Durch das VIS dauert eine Überprüfung der Identität eines Visuminhabers an den Grenzen nur wenige Sekunden. Damit wird dazu beigetragen, dass Visumbetrug vorgebeugt und bekämpft sowie der Identitätsbetrug verhindert wird. Gleichzeitig beschleunigt sich die Bearbeitung der Anträge von Visumantragstellern, was Bona-Fide-Reisenden zugutekommt.

Der Großteil der antwortenden Mitgliedstaaten (78,9 %) gab an, dass das VIS dazu beiträgt, Personen zu ermitteln, die die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt in den Mitgliedstaaten nicht oder nicht mehr erfüllen.

Die Mehrheit der antwortenden Mitgliedstaaten (63 %) ist der Auffassung, dass die Einführung des VIS positive Auswirkungen hatte und die Anwendung der Dublin-Verordnung unterstützt hat, indem die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats erleichtert hat.

Schließlich waren sich alle antwortenden Mitgliedstaaten, die das VIS zu Strafverfolgungszwecken eingesetzt haben (die Mitgliedstaaten sollten dennoch dazu ermutigt werden, es noch umfangreicher zu nutzen), einig, dass sich die Einführung des VIS positiv auf die Verhinderung von Gefahren für die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats ausgewirkt hat. Das VIS trägt dazu bei, Bedrohungen zu verhindern, indem es Strafverfolgungsbehörden einen Zugang zur Datenabfrage bietet und sie dabei unterstützt, terroristische Straftaten und sonstige schwerwiegende Straftaten zu verhüten, aufzudecken und zu ermitteln.

Die Evaluierung führte zu dem Schluss, dass die Einrichtung des VIS als eines der technisch fortschrittlichsten Systeme seiner Art **effizient** verlaufen ist. Die Kosten für die Entwicklung des Zentralsystems betragen etwa 160 Mio. EUR und die nationalen Kosten (einschließlich der Ausrüstung des konsularischen Netzes) beliefen sich auf insgesamt fast 600 Mio. EUR (davon 140 Mio. EUR EU-Mittel aus dem Europäischen Außengrenzfonds). Bei einer Schengen-Visum-Gebühr von 60 EUR je Antrag wären 13 Mio. Visumanträge notwendig, um diese Kosten zu amortisieren. Diese Zahl wurde gewiss überschritten.

Die Evaluierung ergab, dass das VIS seinen **Zweck** erfüllt, da es alle angestrebten Dienste schnell und zuverlässig zur Verfügung stellt und den Bedürfnissen, Problemen und Themen, für die das System ursprünglich eingerichtet wurde, gerecht wird.

Die Evaluierung des Fortbestands des VIS als ein Instrument, das durch den biometrischen Abgleich zu Identifizierungs- und Ermittlungszwecken zur Durchsetzung der gemeinsamen EU-Visumpolitik beiträgt, zeigt, dass das VIS für das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Visumpolitik von wesentlicher Bedeutung ist und den gemeinsamen Raum der Freizügigkeit unterstützt.

Nach anfänglichen Widerständen einiger Drittstaaten gegen die Nutzung des VIS wird das System inzwischen allgemein als das zentrale Instrument der EU für die Verwaltung von Visumantragsverfahren **akzeptiert**. Derzeit wird das VIS von den Asyl- oder Strafverfolgungsbehörden in der gesamten EU zwar noch nicht in seinem vollen Umfang genutzt, dennoch wird es zunehmend nicht nur als Instrument für Visumverfahren, sondern auch für Verfahren im Zusammenhang mit Grenzmanagement, Asyl und polizeilichen Ermittlungen angenommen.

Ziel des VIS ist es, das Visumverfahren und die Kontrollen an den Außengrenzen und innerhalb des Hoheitsgebiets bei der Feststellung, ob die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt in der EU erfüllt werden, zu vereinfachen. Das VIS als solches **steht mit anderen Politikbereichen der EU im Einklang** und trägt zu den allgemeinen Zielen im Bereich des freien Personenverkehrs bei.

Ferner ist es uneingeschränkt kohärent mit der Rückführungs- und der Asylpolitik sowie mit den EU-weiten Koordinierungsmaßnahmen der Polizei zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten. Die Evaluierung ergab keinerlei mögliche Konflikte mit anderen Politikbereichen, einschließlich der internationalen Handelsbeziehungen.

Das VIS stellt einen **Mehrwert** für die Freizügigkeit und insbesondere die gemeinsame Visumpolitik dar. Das liegt daran, dass das System für Harmonisierung sorgt und den Visum-, Grenzschutz-, Asyl- und Polizeibehörden einen Zugang zu Daten ermöglicht, die – wenn sie nur auf nationaler Ebene erfasst würden – nicht verfügbar wären.

In der Evaluierung wird festgestellt, dass das VIS seinen Zielen gerecht wird und seine Funktion gut erfüllt. Mit dem VIS wird die Zuverlässigkeit der Visabearbeitung verbessert, da Fälle von Visa-Shopping und Visumbetrug an den Grenzen aufgedeckt und durch den Einsatz biometrischer Daten praktisch unmöglich gemacht werden. Folglich wurde das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander gestärkt. Das VIS bringt mehr Nutzen als Kosten, ist nach wie vor relevant und weist immer noch einen EU-Mehrwert auf.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wird empfohlen, das VIS fortzuführen und weiter auszubauen, insbesondere im Einklang mit den hier unterbreiteten Vorschlägen der Kommission, damit auf neue Herausforderungen im Bereich der Visum-, Grenz- und Migrationspolitik reagiert werden kann.

