EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.7.2025
COM(2025) 346 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der VIS-Verordnung im Einklang mit Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1134

Zusammenfassung

Nach Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1134[1] zur Änderung unter anderem der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung)[2] muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen **Bericht** über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Verordnung vorlegen. Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich um den **dritten Bericht der Kommission**.

Die Implementierung der neuen IT-Architektur für die Bereiche Migration, Grenzen und Sicherheit bildet die Grundlage für die Schaffung eines der modernsten Grenzmanagementsysteme der Welt. Das Visa-Informationssystem (VIS) ist integraler Bestandteil dieser IT-Architektur. Um eine vollständige und fristgerechte Implementierung zu erreichen, sollten die EU-Mitgliedstaaten und die assoziierten Schengen-Länder, die EU-Agenturen und die Kommission gemeinsam Fortschritte erzielen. Um weitere Verzögerungen und Kostenanstiege zu vermeiden, ist es wichtig, dass jede Partei für die zeitgleiche Betriebsfähigkeit des Systems Verantwortung übernimmt.

Insgesamt verläuft die Implementierung des überarbeiteten VIS nach Plan. Nach der Annahme der Änderungsverordnung (EU) 2021/1134 am 7. Juli 2021 nahm die Kommission im zuständigen Ausschuss und in der Sachverständigengruppe umgehend Gespräche zu den 12 **Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten** auf, die zur Entwicklung der neuen Funktionen des überarbeiteten VIS erforderlich sind. Im Jahr 2024 wurde die Arbeit fortgesetzt, und die 12 Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte befinden sich derzeit in verschiedenen Phasen des Annahmeverfahrens. Sieben Rechtsakte wurden angenommen, die anderen fünf werden derzeit von der Kommission vorbereitet.

[1] Verordnung (EU) 2021/1134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/512/EG und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates zur Reform des Visa-Informationssystems (ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1134/2021-07-13).

[2] Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27).

1. Einführung

Das VIS wurde mit der Entscheidung 2004/512/EG des Rates[3] für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten eingerichtet. Mit der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (VIS-Verordnung)[4] wurde Folgendes festgelegt:

- Zweck und Funktionen des VIS und die mit dem System verbundenen Zuständigkeiten;
- die Bedingungen und Verfahren für den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, um die Prüfung von Anträgen auf Erteilung solcher Visa und die damit verbundenen Entscheidungen zu erleichtern.

Das VIS nahm am 11. Oktober 2011 den Betrieb auf und wurde zwischen Oktober 2011 und Februar 2016 schrittweise in allen Konsulaten der Mitgliedstaaten eingeführt.

Das VIS soll den Austausch von Daten zwischen den Mitgliedstaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen erleichtern und so zu einer besseren Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik, einer besseren konsularischen Zusammenarbeit und einer besseren Abstimmung der zentralen Visumbehörden untereinander beitragen. Das VIS zielt unter anderem darauf ab,

- das Visumantragsverfahren zu erleichtern,
- „Visa-Shopping“ zu verhindern,
- die Bekämpfung von Identitätsbetrug zu erleichtern,
- zur Identifizierung von Personen beizutragen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen,
- die Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates[5] zuständigen Mitgliedstaats zu erleichtern.

Am 2. August 2021 trat die Verordnung (EU) 2021/1134 (überarbeitete VIS-Verordnung) zur Änderung unter anderem der VIS-Verordnung in Kraft. Das überarbeitete VIS wird den Visumbehörden die wichtigsten Informationen über Personen liefern, die Schengen-Visa für Kurzaufenthalte beantragen, und es den Grenzschutzbeamten ermöglichen, Reisende zu erkennen, die möglicherweise ein Sicherheitsrisiko darstellen. Mit den neuen Vorschriften wird unter vollständiger Einhaltung der Datenschutzvorschriften auch der Anwendungsbereich des VIS ausgeweitet, insbesondere auf Personen, die ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel besitzen oder beantragt haben. Dadurch wird sichergestellt, dass die zuständigen Behörden jederzeit über die erforderlichen Informationen verfügen. Die neuen

[3] Entscheidung 2004/512/EG des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) (ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 5, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/512/2019-06-11).
[4] Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27).
[5] Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj).

Vorschriften werden gründlichere Prüfungen des Hintergrunds von Personen, die ein Visum für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel beantragen, ermöglichen, ebenso wie einen besseren Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über die Inhaber solcher Dokumente. Zudem sollen sie für die uneingeschränkte Interoperabilität zwischen dem VIS und anderen EU-Informationssystemen sorgen.

Nach Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/1134 erlässt die Kommission einen Beschluss zur Festlegung des Zeitpunkts für die Inbetriebnahme des überarbeiteten VIS. Ferner sind in dem genannten Artikel die Voraussetzungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, damit dieser Beschluss erlassen werden kann. Dabei handelt es sich um folgende:

- Die im vorliegenden Bericht genannten erforderlichen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte wurden erlassen,
- die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) hat der Kommission den erfolgreichen Abschluss aller Tests mitgeteilt und
- die Mitgliedstaaten haben der Kommission mitgeteilt, dass sie die erforderlichen technischen und rechtlichen Vorkehrungen getroffen haben.

Das VIS wird Teil des durch die Verordnungen (EU) 2019/817[6] und (EU) 2019/818[7] des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen gemeinsamen Interoperabilitätsrahmens sein. Der Interoperabilitätsrahmen zwischen den EU-Informationssystemen[8] soll eine gegenseitige Ergänzung dieser Systeme und ihrer Daten bewirken mit dem Ziel, die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen an den Außengrenzen zu steigern. Dies wird dazu beitragen, irreguläre Einwanderung zu verhindern und zu bekämpfen, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten und die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik zu verbessern. Dementsprechend sollte die technische Entwicklung neuer Funktionen und Verfahren des VIS vollständig mit denen der anderen EU-Informationssysteme, die Teil des Rahmens sind, in Einklang stehen.

Nach Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1134 muss die Kommission dem Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Verordnung vorlegen. Dies gilt, bis die Kommission den Beschluss zur Festlegung des Tages der Inbetriebnahme des VIS nach Artikel 11 Absatz 1 der genannten Verordnung erlässt. Dieser Bericht muss auch ausführliche Angaben zu den

[6] Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/2025-01-28).

[7] Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816 (ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/2025-01-28).

[8] Das Einreise-/Ausreisesystem (EES), das Visa-Informationssystem (VIS), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS), Eurodac, das Schengener Informationssystem (SIS) und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN).

entstandenen Kosten und Angaben zu etwaigen Risiken enthalten, die sich auf die Gesamtkosten auswirken könnten.

Der erste Bericht der Kommission über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der VIS-Verordnung wurde am 9. Februar 2023[9] angenommen, der zweite Bericht folgte am 18. Januar 2024[10]. Da der zweite Bericht den Zeitraum bis zu seiner Erstellung im November 2023 abdeckt, umfasst der vorliegende dritte Bericht den Zeitraum von Dezember 2023 bis zu seiner Erstellung im November 2024.

2. Durchführungsvorschriften zur VIS-Verordnung

Mit der Verordnung (EU) 2021/1134 werden der Kommission mehrere Befugnisse für den Erlass von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten übertragen, von denen einige notwendig sind, um eu-LISA vollumfänglich in die Lage zu versetzen, mit der Konzeption und Entwicklung der neuen Funktionen im Kontext der IT-Gesamtsystemarchitektur zu beginnen, zumal dies die Festlegung technischer Spezifikationen erfordert. Es bedarf weiterer Rechtsakte für die Festlegung technischer Vorschriften, um die Nutzung des VIS durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen zu erleichtern.

Seit der Annahme der Verordnung (EU) 2021/1134 im Jahr 2021 hat die Kommission 22 Ausschusssitzungen und 12 Zusammenkünfte von Sachverständigengruppen zum überarbeiteten VIS organisiert, um eine Reihe von Entwürfen für Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte zu erörtern, die für die Entwicklung des Systems erforderlich sind.

Die 12 Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte befinden sich in verschiedenen Phasen des Annahmeverfahrens. Sechs Durchführungsrechtsakte und ein delegierter Rechtsakt wurden bereits förmlich angenommen, während drei Durchführungsrechtsakte und zwei delegierte Rechtsakte derzeit zur Annahme vorbereitet werden. Dies wird in der nachstehenden Tabelle veranschaulicht:

Tabelle 1. Erforderliche Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte – Stand November 2024

Verordnung	**Art des Rechtsakts**	**Angenommen**	**In formeller Annahme**	**Im Ausschuss oder in der Gruppe**	**Noch nicht begonnen**
VIS	Delegierter Rechtsakt	1		2	
	Durchführungsrechtsakt	6		3	

[9] COM(2023) 66 final.
[10] COM(2024) 13 final.

Tabelle 2. Überblick über die erforderlichen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte – Stand November 2024

	Rechtsgrundlage	**Art des Rechtsakts**	**Stand**
1	Artikel 5a	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
2	Artikel 6 Absatz 5	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
3	Artikel 9	Delegierter Rechtsakt	Angenommen
4	Artikel 9h und 22b	Delegierter Rechtsakt	*Laufende Arbeiten*
5	Artikel 9j Absatz 2	Delegierter Rechtsakt	*Laufende Arbeiten*
6	Artikel 9j Absatz 3	Durchführungsrechtsakt	*Laufende Arbeiten*
7	Artikel 29 und 29a	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
8	Artikel 45 Absatz 1	Durchführungsrechtsakt	*Laufende Arbeiten*
9	Artikel 45 Absatz 2	Durchführungsrechtsakt	*Laufende Arbeiten*
10	Artikel 45 Absatz 3	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
11	Artikel 45c und 45d	Durchführungsrechtsakt	Angenommen
12	Artikel 50 Absatz 4	Durchführungsrechtsakt	Angenommen

3. Überwachung der von den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen veranlassten Implementierungsmaßnahmen

Die Bedeutung einer fristgerechten Implementierung des überarbeiteten VIS wird auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten anerkannt. Alle Beteiligten sind sich zudem der Tatsache bewusst, dass das VIS und die Entwicklung anderer EU-Informationssysteme und der Interoperabilitätskomponenten voneinander abhängig sind. Um eine vollständige und fristgerechte Implementierung zu erreichen, überwacht die Kommission die Durchführung der überarbeiteten VIS-Verordnung durch verschiedene Maßnahmen, darunter Sitzungen des Ausschusses, der Sachverständigengruppe und der Beratungsgruppe sowie regelmäßige Zusammenkünfte mit EU-Agenturen.

4. Kosten und Risiken

Kosten für EU-Agenturen

Den von ihnen übermittelten Informationen zufolge sind den zuständigen EU-Agenturen zwischen November 2023 und November 2024 im Zusammenhang mit der Implementierung des überarbeiteten VIS folgende Kosten entstanden:

- Die Implementierungskosten für eu-LISA beliefen sich auf insgesamt 12,7 Mio. EUR.
- Die Kosten für Beratung und Software von Europol beliefen sich auf 0,6 Mio. EUR.
- Der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache entstanden keine Kosten.

Zusätzliche Kosten für eu-LISA

Während der Implementierung des überarbeiteten VIS wurde im Zuge des Fortschreitens des Projekts neuer Bedarf ermittelt, sodass eu-LISA von ihren Auftragnehmern Änderungen in Bezug auf das überarbeitete VIS verlangen musste. Dies führte zu unvorhergesehenen Kosten. Darüber hinaus beinhaltet die derzeitige vertragliche Struktur der Agentur Kosten im

Zusammenhang mit der Projektleitung und bereichsübergreifenden Tätigkeiten, die in einem proportionalen Verhältnis zur Vertragsdauer stehen. Daher verursacht die Verlängerung des Zeitrahmens für das überarbeitete VIS gemäß dem Abschnitt „Überarbeiteter Zeitplan für das VIS“ dieses Berichts zusätzliche Kosten.

Kosten für die Mitgliedstaaten

Die in den Programmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des BMVI für den Zeitraum 2021-2027 vorgesehene vorläufige Mittelzuweisung für die Einrichtung, den Betrieb und die Wartung des VIS, einschließlich seiner Interoperabilität mit anderen IT-Großsystemen, beläuft sich auf 103,4 Mio. EUR (EU-Beitrag[11]).

Laut den von den Behörden der Mitgliedstaaten übermittelten Daten zur Programmdurchführung beläuft sich der EU-Beitrag zu den ausgewählten Vorhaben (Projekte, Maßnahmen oder Projektgruppen im Rahmen der betreffenden Programme) auf 58,4 Mio. EUR[12]. Bei diesem Betrag handelt es sich um den Beitrag zu den Verpflichtungen der Behörden der Mitgliedstaaten für diese Vorhaben. Es handelt sich nicht um bereits getätigte Ausgaben.

Überarbeiteter Zeitplan für das VIS

Für die Implementierung des überarbeiteten VIS innerhalb des gemeinsamen Interoperabilitätsrahmens und die Anpassung des Systems im Hinblick auf die Interaktion mit den anderen IT-Systemen (z. B. mit dem Einreise-/Ausreisesystem (EES)) sind Änderungen vorzunehmen, die jeweils zu einer neuen Version des Systems führen. Diese verschiedenen VIS-Versionen müssen nacheinander implementiert werden. Die wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen EU-Informationssysteme kann die Dauer einzelner Projektteile beeinflussen, bei denen es um die Implementierung der neuen Architektur für die EU-Informationssysteme für Grenzen, Migration und Sicherheit geht.

Das erneuerte Schengener Informationssystem wurde im März 2023 in Betrieb genommen. Der Rat (Justiz und Inneres) billigte auf seiner Tagung vom 19./20. Oktober 2023 einen Zeitplan für die verbleibenden Systeme. Diesem Plan zufolge sollte das EES im Herbst 2024, das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) im Frühjahr 2025 und das überarbeitete VIS im Herbst 2026 zusammen mit der Interoperabilitätsarchitektur in Betrieb genommen werden.

Nach dem Berichtszeitraum wurde der Fahrplan für die Einführung der Interoperabilitätsarchitektur jedoch überarbeitet, da die Inbetriebnahme des EES verschoben worden war, was sich wiederum auf den Zeitplan für das überarbeitete VIS auswirkte. Insbesondere billigte der Rat (Justiz und Inneres) am 5. März 2025 den überarbeiteten Fahrplan, dem zufolge das EES schrittweise im Oktober 2025, das ETIAS im letzten Quartal 2026 und das überarbeitete VIS im Jahr 2027 in Betrieb genommen werden sollen.

[11] Quelle: Programme der Mitgliedstaaten, geplante Ausgaben im Rahmen des spezifischen Ziels 2, Gemeinsame Visumpolitik, Interventionscode 006. IT-Großsystem, Visa-Informationssystem (VIS), November 2024.
[12] Quelle: Von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 42 der Verordnung (EU) 2021/1060 übermittelte Daten, 30. November 2024.

5. Schlussfolgerung

Die Mitgliedstaaten, assoziierten Schengen-Länder und EU-Agenturen haben sich allgemein dazu verpflichtet, die vollständige Implementierung des überarbeiteten VIS auch als Teil des weiteren Interoperabilitätsrahmens für die EU-Informationssysteme sicherzustellen.

Um zu gewährleisten, dass das überarbeitete VIS fristgerecht zur Verfügung steht, koordiniert und überwacht die Kommission weiterhin die Fortschritte aller Beteiligten.