057729/EU XXV. GP
Eingelangt am 02/03/15

Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 27. Februar 2015
(OR. en)

6624/15

VISA 50
COWEB 11

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	25. Februar 2015
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2015) 58 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Fünfter Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten gemäß der Erklärung der Kommission vom 8. November 2010 (Text von Bedeutung für den EWR)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2015) 58 final.

Anl.: COM(2015) 58 final

www.parlament.gv.at

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.2.2015
COM(2015) 58 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Fünfter Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten gemäß der Erklärung der Kommission vom 8. November 2010

(Text von Bedeutung für den EWR)

www.parlament.gv.at

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Fünfter Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten gemäß der Erklärung der Kommission vom 8. November 2010

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Seit Dezember 2009 sind alle Staatsangehörigen Serbiens, Montenegros und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, die einen biometrischen Reisepass besitzen, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001[1] bei Reisen in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union von der Visumpflicht befreit. Die Bürger Albaniens und Bosniens und Herzegowinas können seit Dezember 2010 ebenfalls visumfrei einreisen. Die visumfreie Einreise zählt zu den wichtigsten Meilensteinen auf dem Weg dieser Länder zur europäischen Integration.

In ihrer Erklärung vom 8. November 2010 vor dem Rat „Justiz und Inneres" hebt die Kommission hervor, dass die westlichen Balkanstaaten die Maßnahmen, die in ihren Fahrplänen für eine Visaliberalisierung festgelegt sind, weiterhin umsetzen müssen, um die Integrität der Regelung für visumfreies Reisen zu gewährleisten. Sie führte einen Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung ein, um die Nachhaltigkeit der Reformen, mit denen die Integrität der Regelung für visumfreies Reisen gewährleistet werden soll, zu bewerten.

Dies ist der fünfte Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung, der seit 2010 vorgelegt wird.[2] In dem Bericht werden die Entwicklung des Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung beschrieben, die Funktionsfähigkeit der Regelung für visumfreies Reisen überprüft und Reformen zur Beseitigung der Probleme empfohlen, die seit 2010 im Zusammenhang mit dieser Regelung immer wieder auftreten.

2. EIN VERSTÄRKTER ÜBERWACHUNGSMECHANISMUS FÜR DIE ZEIT NACH DER VISALIBERALISIERUNG

Der Dialog zwischen der Kommission und den westlichen Balkanstaaten über die Regelung für visumfreies Reisen wird im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses sowie der Beitrittsverhandlungen zu den Kapiteln 23 und 24 geführt. Beamte der Kommission besuchten Albanien im April 2014, Bosnien und Herzegowina im Mai, Juli und November 2014, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien im November 2013, Montenegro im Februar, März, Juli und Oktober 2014 sowie Serbien im Februar 2014. Mit Unterstützung von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten überprüften sie die Qualität der

---

[1] Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates.

[2] Die Referenznummern der bisherigen Berichte lauten wie folgt: SEK(2011) 695, SEK(2011) 1570, COM(2012) 472 und COM(2013) 836.

www.parlament.gv.at

Reformen, die im Zusammenhang mit der Regelung für visumfreies Reisen durchgeführt werden. Weitere Einzelheiten dieser Reformen sind im Erweiterungspaket 2014[3] der Europäischen Kommission festgelegt.

Im Dezember 2012 begannen die von der Visumpflicht befreiten westlichen Balkanstaaten damit, der Kommission monatlich statistische Daten über die Migrationsströme in die EU zu übermitteln. Im November 2014 legten die visumfreien Staaten eine Reihe von Berichten über die Maßnahmen vor, die zur Reduzierung irregulärer Migration in die EU unternommen wurden.

Frontex hat, unterstützt durch das Netz für die Risikoanalyse in den westlichen Balkanstaaten (Western Balkans Risk Analysis Network – WEBRAN), bislang 47 Warnberichte herausgegeben. In seinen vierteljährlichen Risikoanalysen zu den westlichen Balkanstaaten werden die aktuellen Entwicklungen im Hinblick auf die Grenzkontrollen und die irreguläre Migration aus den westlichen Balkanstaaten zusammengefasst. Auch Europol und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) geben monatliche Berichte über neue Entwicklungen im Asylbereich sowie einen Jahresbericht zur Asylsituation in der EU heraus. Diese Berichte enthalten eine differenzierte Bewertung zu den Trends der Migration aus den westlichen Balkanstaaten und den Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten und der visumfreien Staaten zur Verhinderung von Asylmissbrauch.

3. FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER REGELUNG FÜR VISUMFREIES REISEN IM JAHR 2013 UND IN DEN ERSTEN DREI QUARTALEN DES JAHRES 2014

3.1. Überblick über die Entwicklungen

Die **Zahl der Asylanträge**, die in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern von Staatsangehörigen der fünf visumfreien westlichen Balkanstaaten gestellt wurden, ist seit der Visaliberalisierung im Jahr 2009 stetig gestiegen und erreichte 2013 einen Spitzenwert von 53 705 Anträgen (Abbildung 1).[4] In den ersten neun Monaten des Jahres 2014 lag die Zahl der Anträge um 40 % über der des Vorjahreszeitraums, was darauf hindeutet, dass sie 2014 durchaus alle bisherigen Rekorde brechen könnte.

Auch der **Anteil der Staatsangehörigen visumfreier westlicher Balkanstaaten** an der Gesamtzahl der Asylbewerber in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern hat seit der Visaliberalisierung zugenommen. Nach einem Höchstwert von 11,4 % in den ersten drei Quartalen des Jahres 2012 betrug er in den ersten neun Monaten des Jahres 2014 schon 10,7 % (Abbildung 2).[5]

Der Zustrom von Asylbewerbern aus den westlichen Balkanstaaten ist zu einem **ganzjährigen Phänomen** geworden. Es gab mehrere „Mini-Spitzen“ im Januar, März und Juli 2014 zwischen den Winter-Spitzen von Oktober 2013 und Oktober 2014 (Abbildung 3). Die Zahl der Asylanträge blieb auch zwischen diesen Winter-Spitzen hoch und erreichte in den ersten drei Quartalen des Jahres 2014 bereits 87 % der Gesamtzahl des Jahres 2013.

Auch der Anteil der **wiederholten Anträge** – zweite oder mehrfache Anträge – an der Gesamtzahl ist seit Anfang 2013 gestiegen und erreichte im September 2014 einen neuen Rekordwert von 37 % (Abbildung 3). Somit hatten in diesem Monat fast vier von zehn Antragstellern aus westlichen Balkanstaaten bereits einen Asylantrag in der EU gestellt, bevor sie erneut Asyl beantragten.

---

3 COM(2014) 700.
4 Quelle: Eurostat.
5 Quelle: Eurostat.

www.parlament.gv.at

Deutschland bleibt das Land mit den meisten Asylanträgen aus den visumfreien westlichen Balkanstaaten (Abbildung 4).[6] Sein Anteil an den Anträgen aus den westlichen Balkanstaaten stieg von 12 % im Jahr 2009 auf 75 % in den ersten neun Monaten des Jahres 2014. Diese Entwicklungen veranlassten Deutschland dazu, im September 2014 ein Gesetz zu verabschieden, mit dem Serbien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufgenommen wurden.[7] Es ist noch zu früh, um die Folgen dieser Maßnahme einzuschätzen. Im Oktober 2014 stiegen in Deutschland die Asylanträge aus *allen* visumfreien westlichen Balkanstaaten an, was auf den Beginn einer neuen Welle im Winter hindeutet. In Schweden dagegen sind die Zahlen währenddessen stabil geblieben. Mit der Zeit könnte Deutschlands Asylreform eine erhebliche Umverteilung der Asylbewerberströme in der EU auslösen.

Zusammengenommen bildeten die **serbischen Staatsangehörigen** weiter die größte Gruppe unter den Asylbewerbern aus den visumfreien westlichen Balkanstaaten in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern (42 % im Jahr 2013), auch wenn ihr regionaler Anteil seit der Visaliberalisierung abgenommen hat (Abbildung 5). Die Staatsangehörigen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albaniens stellten 2013 insgesamt 21 % der Asylbewerber aus den visumfreien westlichen Balkanstaaten. Allerdings ist der Anteil Albaniens seit der Visaliberalisierung stetig gestiegen, während der Anteil der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zurückging. Bei weiteren 14 % der Asylbewerber aus den visumfreien westlichen Balkanstaaten im Jahr 2013 handelte es sich um Staatsangehörige Bosniens und Herzegowinas, deren Anteil seit der Visaliberalisierung gestiegen ist. Montenegros Anteil blieb 2013 mit 2 % unerheblich.

Unter den **Staatsbürgern der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien** war der Anteil derer, die 2013 Asylanträge in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern stellten, mit 5 Antragstellern je 1000 Einwohner am höchsten (Abbildung 6). Bei den albanischen Staatsbürgern war dieser Trend mit vier Asylbewerbern je 1000 Einwohner am zweitstärksten. Auf den Plätzen drei bis fünf folgten Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Montenegro mit drei, zwei bzw. einem Asylbewerber je 1000 Einwohner.

Eine geografische **Gegenüberstellung von Herkunfts- und Zielländern** zeigt, dass Deutschland als Zielland eine größere Rolle spielte als in den Vorjahren (Abbildung 7). Zuvor kam die überwältigende Mehrheit der Asylbewerber in Deutschland aus Serbien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina. Albaner stellten die meisten Anträge in Frankreich, Schweden, dem Vereinigten Königreich oder Belgien, und die Antragsteller aus Montenegro wandten sich nach Frankreich, Luxemburg oder Schweden. Im Jahr 2014 war Deutschland zum beliebtesten Zielland für Staatsangehörige aller westlichen Balkanstaaten geworden.

Die **Anerkennungsquoten von Asylanträgen**[8] in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern ist bei allen Staatsangehörigen der visumfreien westlichen Balkanstaaten weiter gesunken, was darauf hindeutet, dass auch weiterhin die übergroße Mehrheit der Anträge unbegründet war (Abbildung 8). Allerdings bestanden 2013 einige Unterschiede zwischen den visumfreien Ländern: Die Anerkennungsquote fiel bei Bürgern Montenegros auf 3,7 %, bei serbischen Staatsbürgern auf 2,7 % und bei Staatsangehörigen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf 1 %. Zugleich wurden 8,1 % der albanischen Asylbewerber und

---

6 Quelle: Eurostat.

7 *Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer*, 5. November 2014.

8 Die Anerkennungsquote ist der Anteil der positiven Entscheidungen (zum Flüchtlingsstatus, zum subsidiären Schutz oder zum humanitären Status) an der Gesamtzahl der erstinstanzlichen Entscheidungen.

5,9% der Bürger Bosniens und Herzegowinas in der EU und den assoziierte Schengen-Ländern internationaler Schutz gewährt, was bedeutet, dass ein etwas höherer Anteil der aus diesen beiden Ländern stammenden Anträge auf internationalen Schutz als begründet eingestuft wurde.

Den Angaben von Frontex zufolge lag das **Verhältnis zwischen unbegründeten Asylanträgen und der Rückführung von Asylbewerbern** im vergangenen Jahr in den fünf am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern bei nahezu 4:1.[9] Offenbar sind also die Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur Rückführung von Personen, denen kein internationaler Schutz zuerkannt wird, weiterhin eingeschränkt. Bei der Rückführung von Asylbewerbern kamen in den bevorzugten Zielländern nach wie vor unterschiedliche Verfahren zur Anwendung: Deutschland und die Schweiz schickten die meisten Asylbewerber im Rahmen einer Zwangsrückführung in ihre Heimatländer zurück (mit Ausnahme der Wintermonate, in denen Deutschland die Zwangsrückführungen unterbricht); Belgien, Luxemburg und Schweden entschieden sich für das Konzept der freiwilligen Rückkehr.

In der Risikoanalyse der westlichen Balkanstaaten für das Jahr 2014 ermittelte Frontex im Hinblick auf die Zuwanderung aus den westlichen Balkanstaaten in die EU zwei **Migrationsrisiken**: die Sekundärmigration irregulärer Migranten, die die westlichen Balkanstaaten als Durchgangsländer nutzen und über die griechisch-türkische Grenze in die EU einreisen, und den Missbrauch der EU-Regelung für visumfreies Reisen durch Staatsangehörige westlicher Balkanstaaten. Das erste Risiko spiegelt sich im illegalen Grenzübertritt an den grünen Grenzen – Grenzabschnitte zwischen Grenzübergangsstellen – zwischen den westlichen Balkanstaaten und an den Grenzen zwischen diesen und der EU wider; das zweite zeigt sich im Asylmissbrauch, im illegalen Aufenthalt in den Mitgliedstaaten und in Urkundendelikten von Bürgern westlicher Balkanstaaten.[10]

Frontex stellte 2013 eine 27%ige Zunahme der **illegalen Grenzübertritte** an den grünen Grenzen zwischen den westlichen Balkanstaaten und den Grenzen zwischen diesen Staaten und der EU fest. Bei ca. 40 000 illegalen Grenzübertritten handelte es sich 22 000 Fällen um Migranten aus Drittländern, die die westlichen Balkanstaaten als Durchgangsländer nutzten, und in 18 000 Fällen um Staatsangehörige westlicher Balkanstaaten, darunter Bürger des Kosovo.[*] Die Hälfte aller Fälle wurde im ersten Halbjahr 2013 an der serbisch-ungarischen Grenze aufgedeckt. Dies war vermutlich darauf zurückzuführen, dass Ungarn die Praxis der Ingewahrsamsnahme von Asylbewerbern im ersten Halbjahr 2013 einstellte, was zu einem außergewöhnlichen Anstieg der illegalen Grenzübertritte und der Asylanträge von Drittstaatsangehörigen, darunter auch von Bürgern der westlichen Balkanstaaten, führte.

Aus den Angaben von Frontex geht hervor, dass die aufgedeckten **illegalen Aufenthalte** von Staatsangehörigen westlicher Balkanstaaten in der EU von 2012 bis 2013 um 5% auf 38 300 anstiegen. Staatsangehörige westlicher Balkanstaaten einschließlich Kosovo und Albanien machten 11% aller im letzten Jahr in der EU aufgedeckten Fälle aus, während es 2012 noch 10% waren. Im Jahr 2013 kamen 42% aller in der EU als illegal aufhältig festgestellten Personen aus Albanien, 25% aus Serbien und 16% aus dem Kosovo. Über die Hälfte aller aufgedeckten Fälle wurden von Griechenland, Deutschland, Frankreich und Ungarn gemeldet.

---

9 Frontex, Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung, Bericht Nr. 46.

10 Frontex, Risikoanalyse der westlichen Balkanstaaten für das Jahr 2014.

* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovo.

Außerdem stellte Frontex fest, dass die **Urkundendelikte** in der EU 2013 um 18 % zugenommen hatten. Trotz eines 14%igen Rückgangs der aufgedeckten Fälle stellten Albaner auch 2013 noch die größte Gruppe von Drittstaatsangehörigen, die mit gefälschten oder verfälschten Dokumenten in die EU einzureisen versuchten. Sie machten 85 % der Staatsangehörigen westlicher Balkanstaaten aus, die solche Dokumente benutzten, gefolgt von serbischen Staatsbürgern (8 %) und Bürgern des Kosovo (4 %). Dabei nutzten die albanischen Reisenden am häufigsten griechische und italienische Ausweisdokumente.

3.2. „Push-Faktoren“ des Asylmissbrauchs und mögliche Gegenmaßnahmen

Die häufigsten „**Push-Faktoren**“ für die Migrationsströme aus den westlichen Balkanstaaten waren nach wie vor Armut, Arbeitslosigkeit, Diskriminierung, mangelnder Zugang zu Gesundheitsversorgung, Sozialleistungen und Bildung sowie bei Albanern auch Blutrache.[11] Um diese Probleme anzugehen, empfahl die Kommission im letzten Jahr den visumfreien Staaten eine Ausweitung der gezielten Unterstützung von Minderheiten und insbesondere von Roma, eine Intensivierung der operativen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs mit den Nachbarländern, den EU-Mitgliedstaaten und den einschlägigen EU-Agenturen, die Ermittlung und Verfolgung von Personen, die irreguläre Migration unterstützen, die Verstärkung der Grenzkontrollen unter Einhaltung der Grundrechte der Bürger sowie die Organisation von Informationskampagnen über die Regelung für visumfreies Reisen. Alle westlichen Balkanstaaten haben in diesen Bereichen Schritte unternommen:

– **Albanien** führte weitere Kampagnen zur Aufklärung der Bürger über ihre Rechte und Pflichten aus der Regelung für visumfreies Reisen durch. Außerdem verbesserte es sein Hilfsprogramm für die Roma, intensivierte die Ausreisekontrollen und ermittelte gegen mehrere Personen wegen Schleusertums. Nach Angaben von Frontex ist es Albanien gelungen, durch die Einführung strengerer Rechtsvorschriften – wonach Bürger ihren Namen nur einmal ändern und Personen, die in der Vergangenheit ein Migrationsdelikt begangen haben, ihren Namen überhaupt nicht ändern dürfen – die Anzahl der Asylanträge von fast 600 im Januar 2013 bis Dezember 2013 auf etwa 35 monatlich zu senken.[12]

  Bosnien und Herzegowina führte mehrere Medienkampagnen zur Aufklärung der Bürger über ihre Rechte und Pflichten aus der Regelung für visumfreies Reisen durch, darunter auch in den ländlichen Gebieten, aus denen ein Großteil der Bürger stammte, die zwecks Asylantragstellung in die EU einreisten. Ferner veranstaltete es eine Reihe von Treffen zum Thema Schleusertum mit Vertretern der beliebtesten Zielländer einschließlich Deutschland und Schweden, schloss 22 nicht autorisierte Grenzübergangsstellen an der Grenze zu Montenegro und nahm einen mittelfristigen Aktionsplan zur Eingliederung der Roma an. Außerdem beschloss das Land im Rahmen seiner Roma-Strategie zwei Aktionspläne – einen zum Bildungsbedarf der Roma und einen speziell zu Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum. Ferner unternahm es verstärkte Anstrengungen zur Lösung des Wohnungsproblems der Roma.

– Die **ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien** verbesserte die Eingliederung der Roma-Gemeinschaft in den Bereichen Bildung, Meldewesen, Beschäftigung und Gesundheitsversorgung, eröffnete gemeinsame Strafverfolgungszentren mit Serbien und Kosovo und organisierte eine Reihe gemeinsamer Patrouillen. Das Land

---

11 Diese Fragen werden eingehend in der EASO-Analyse „Asylanträge aus den westlichen Balkanstaaten 2013“ beschrieben. Obwohl echte Vorfälle von Blutrache in Albanien sehr selten sind, wird dieses Phänomen weiterhin von einigen Bewerbern als Vorwand benutzt, um einen Asylantrag zu stellen.

12 Frontex, *Netz für die Risikoanalyse in den westlichen Balkanstaaten*, 2014.

intensivierte die Zusammenarbeit mit Frontex, begann einen Informationsaustausch über die SIENA-Plattform von Europol und führte Strafverfahren gegen mehrere Schleuser durch. Aus den Angaben von Frontex geht hervor, dass die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien ihre Grenzkontrollen erheblich verstärkte, wodurch die Ausreiseverweigerungen 2013 um 41 % zunahmen.[13]

Montenegro setzte seine strengen Grenzkontrollen auch bei Ausreisen in seine Nachbarländer fort, passte seine Strategie für das integrierte Grenzmanagement an das EU-Modell an, ging strafrechtlich gegen Schleusertum vor (was zu zwei großen Polizeieinsätzen gegen 27 Bürger führte), schloss ein operatives Abkommen mit Europol, begann mit der Gewährung von Stipendien für Roma-Studenten und erweiterte seine Aufnahmekapazitäten für Asylbewerber und irreguläre Migranten.

– **Serbien** intensivierte sein Hilfsprogramm für die Roma, so u. a. im Hinblick auf die Beschäftigung, das Meldewesen und die Stärkung der Kommunalverwaltung auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung. Es verteilte Informationsbroschüren und richtete eine staatliche Website zur Aufklärung der Bürger über ihre Rechte und Pflichten aus der Regelung für visumfreies Reisen ein, führte Strafverfahren gegen mehrere Schleuser durch und verbesserte den Informationsaustausch mit den am stärksten betroffenen EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern. In seinem Bericht für 2014 hob Frontex auch den Erfolg der strengeren Grenzkontrollen Serbiens hervor.[14]

3.3. „Pull-Faktoren“ des Asylmissbrauchs und mögliche Gegenmaßnahmen

Die häufigsten **„Pull-Faktoren“**, die zum Asylmissbrauch durch Staatsangehörige der westlichen Balkanstaaten beitrugen, waren erneut die Existenz einer Diaspora-Gemeinschaft in den Aufnahmeländern, die Dauer des Asylverfahrens, die Höhe der während des Verfahrens gewährten Geldleistungen, der Zugang zu Bettelei oder Schwarzarbeit sowie Informationen über die bisherigen Anerkennungsquoten von Asylanträgen. Im Jahr 2013 wurde anhand von mehreren Beispielen deutlich, was die Mitgliedstaaten unternahmen, um die Auswirkungen dieser Faktoren abzumildern:

– **Ungarn** verstärkte 2013 seine Grenzkontrollen zu Serbien und verweigerte 5400 serbischen Staatsangehörigen – 65 % mehr als im Vorjahr – die Einreise. Fast drei Viertel der Einreiseverweigerungen Ungarns erfolgten aufgrund von Überschreitungen der Aufenthaltsdauer, Nichterfüllung der Bedingungen hinsichtlich des Lebensunterhalts oder einer fehlenden Begründung des Aufenthaltszwecks. Im letzten Jahr verweigerten die serbischen Grenzbehörden über 6500 serbischen Staatsbürgern die Ausreise, weil sie den Zweck ihres Aufenthalts in der EU nicht begründen konnten. Alles in allem hinderten die Grenzbehörden beider Länder fast fünf von je 1000 Reisenden an der Einreise in den Schengen-Raum, womit dieser Anteil erheblich höher war als an jedem anderen Abschnitt der EU-Außengrenze.[15]

– **Deutschland** änderte am 29. September 2014 sein Asylverfahren, indem es Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien auf seine Liste der sicheren Herkunftsländer setzte. Da Deutschland 2013 Hauptzielland der überwältigenden Mehrheit der Antragsteller aus den westlichen Balkanstaaten war, dürfte sich diese Gesetzesänderung mittelfristig auf die Verteilung der Migrationsströme auswirken.

---

13 Frontex, *Netz für die Risikoanalyse in den westlichen Balkanstaaten*, 2014.
14 Frontex, *Netz für die Risikoanalyse in den westlichen Balkanstaaten*, 2014.
15 Frontex, *Netz für die Risikoanalyse in den westlichen Balkanstaaten*, 2014.

www.parlament.gv.at

Mehrere Mitgliedstaaten, darunter die wichtigsten Zielländer in der EU – mit Ausnahme Schwedens –, haben Rechtsvorschriften verabschiedet, durch die bestimmte visumfreie westliche Balkanstaaten als **sichere Herkunftsländer** gemäß Asylverfahrensrichtlinie eingestuft werden:

– **Albanien**, dessen Staatsangehörige 2013 vor allem Frankreich, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Schweden und Belgien als Asylländer wählten, wird von Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich und dem Vereinigten Königreich als sicheres Herkunftsland eingestuft.

– **Bosnien und Herzegowina**, dessen Staatsangehörige 2013 vor allem Deutschland, Frankreich, Schweden und die Schweiz als Asylländer wählten, wird von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich als sicheres Herkunftsland eingestuft.

– Die **ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien**, deren Staatsangehörige 2013 vor allem Deutschland, Belgien, Schweden und Frankreich als Asylländer wählten, wird von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich als sicheres Herkunftsland eingestuft.

– **Montenegro**, dessen Staatsangehörige 2013 vor allem Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Schweden als Asylländer wählten, wird von Belgien, Frankreich, Luxemburg, Österreich, der Slowakei, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich als sicheres Herkunftsland eingestuft.

– **Serbien**, dessen Staatsangehörige 2013 vor allem Deutschland, Schweden, Belgien und Frankreich als Asylländer wählten, wird von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich als sicheres Herkunftsland eingestuft.

Die Anwendung des Konzepts des sicheren Herkunftsstaates sollte mit anderen Maßnahmen gekoppelt werden, um dem Asylmissbrauch entgegenzuwirken. Das EASO hat eine Übersicht über weitere Reformen gegeben, durch die es in den letzten Jahren gelungen ist, den Asylmissbrauch unter Wahrung der Grundrechte der Antragsteller zu verringern:

– hochrangige Besuche in den betroffenen Ländern sowie Informationskampagnen in Printmedien und elektronischen Medien, die in Zusammenarbeit mit lokalen NRO und Kommunen durchgeführt werden, um die Bürger über ihre mit der Regelung für visumfreies Reisen verbundenen Rechte und Pflichten aufzuklären;

– Fortsetzung der operativen Zusammenarbeit mit den Behörden der betroffenen Länder;

– Verringerung der Geldleistungen, wie Taschengeld und finanzielle Rückkehrhilfen, um weniger finanzielle Anreize für Asylmissbrauch zu bieten;

– Verkürzung von Asylverfahren durch einen höheren Personaleinsatz bei der Beurteilung von Asylfällen in Spitzenzeiten oder die Einführung eines schnelleren – beschleunigten – Asylverfahrens, das die zügige Bearbeitung von Anträgen in Zeiten mit starkem Zustrom oder von Anträgen Staatsangehöriger bestimmter Länder ermöglicht.

3.4. Sonstige Entwicklungen im Zusammenhang mit der EU-Regelung für visumfreies Reisen

Das Europäische Parlament und der Rat nahmen im Juni 2013 eine überarbeitete **Asylverfahrensrichtlinie** (Richtlinie 2005/85/EG) an. Diese Richtlinie, die im Juni 2015 in Kraft tritt, sieht neue Instrumente vor, mit denen Missbrauch des Asylsystems verhindert werden soll. So schränkt sie beispielsweise das Bleiberecht von Asylbewerbern ein, wenn diese einen zweiten Asylantrag stellen, der gegenüber dem ersten Antrag keine neuen Elemente enthält, oder wenn der zweite Antrag eingereicht wird, um die bevorstehende Abschiebung des Antragstellers zu verhindern. Nach der Richtlinie können Einschränkungen des Bleiberechts auch auf Antragsteller angewandt werden, die einen dritten oder weitere Asylanträge gestellt haben. Diese Regelungen stellen keine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtzurückweisung dar, der unter allen Umständen einzuhalten ist.

Ferner änderten das Europäische Parlament und der Rat im Dezember 2013 die **Visaverordnung** (Verordnung (EG) Nr. 539/2001) und führten dabei einen Mechanismus ein, der unter außergewöhnlichen Umständen die vorübergehende Aufhebung der Visumfreiheit für Drittstaatsangehörige ermöglicht. Dieser Mechanismus darf nur als vorübergehende Maßnahme eingesetzt werden und nur in einer Notlage zur Anwendung kommen. Bisher hat noch kein Mitgliedstaat die Aktivierung des Mechanismus zur Aussetzung der Visumpflicht beantragt.

4. NÄCHSTE SCHRITTE

Bei der überwiegenden Mehrheit der Staatsangehörigen der visumfreien westlichen Balkanstaaten handelt es sich um Bona-Fide-Reisende, die rechtmäßig in die EU einreisen. Die Regelung für visumfreies Reisen erfüllt ihren Zweck: Sie hat die persönlichen Kontakte zwischen den westlichen Balkanstaaten und der EU, unter anderem auch mit den Diaspora-Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten, gefördert, die Geschäftsmöglichkeiten und den Kulturaustausch verbessert und den Bürgern aus den visumfreien Staaten die Möglichkeit eröffnet, die EU besser kennenzulernen. Alle westlichen Balkanstaaten haben bekräftigt, dass sie die Reformen, die erforderlich sind, um die Visumfreiheit für ihre Bürger aufrechtzuerhalten, weiter umsetzen wollen.

Seit der Visaliberalisierung hat jedoch der Asylmissbrauch die Regelung für visumfreies Reisen überschattet. Die Situation ist nach wie vor unhaltbar und verlangt nach Reformen sowohl in den visumfreien westlichen Balkanstaaten als auch in den am stärksten betroffenen EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern.

Die Kommission fordert die westlichen Balkanstaaten nachdrücklich auf, ihre politischen Zusagen zum visumfreien Reisen mit wirksamen Strategien vor Ort zu untermauern. Jedes visumfreie Land muss in der Lage sein, eine nachhaltige rückläufige Entwicklung bei der Gesamtzahl der Asylbewerber zu erreichen.

Die Kommission empfiehlt, dass die visumfreien Staaten weiterhin wie folgt tätig werden:

(1) **Ausweitung der gezielten Unterstützung** von Minderheiten, insbesondere der ethnischen Gruppe der Roma, zwecks Verbesserung ihrer langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Integration durch Bildungs-, Beschäftigungs- und Berufsbildungsprogramme, die die Umsetzung nationaler Strategien sowie den Einsatz nationaler Mittel einschließen und von der EU sowie auf bilateraler Ebene durch EU-Mitgliedstaaten unterstützt werden;

www.parlament.gv.at

(2) **Verbesserung der operativen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs** mit den Nachbarländern, den EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern, der Europäischen Kommission sowie gegebenenfalls mit Frontex, Europol und EASO in den Bereichen Grenzmanagement, Migration, Asyl und Rückübernahme im Einklang mit europäischen und nationalen Rechtsvorschriften;

(3) in enger Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, den assoziierten Schengen-Ländern und Europol **Ermittlung von Personen, die die irreguläre Migration unterstützen,** und strafrechtliche Verfolgung derjenigen, die den Missbrauch der Regelung für visumfreies Reisen ermöglichen;

(4) **Verstärkung der Grenzkontrollen** unter strikter Einhaltung der Grundrechte der Bürger und Aufbau einer engeren Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten, die unmittelbar für das Grenzmanagement an den EU-Außengrenzen verantwortlich sind;

(5) verstärkte Durchführung **gezielter Informations- und Aufklärungskampagnen**, um die Bürger noch umfassender über die mit der Visumfreiheit verbundenen Rechte und Pflichten sowie über die Haftung im Falle des Missbrauchs von Rechten, die mit der Regelung für visumfreies Reisen einhergehen, zu informieren.

Die Kommission empfiehlt darüber hinaus, dass die EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder, in denen die meisten unbegründeten Asylanträge von Staatsangehörigen der westlichen Balkanstaaten gestellt werden, die Durchführung zusätzlicher Maßnahmen in folgenden Bereichen in Erwägung ziehen:

(6) gegebenenfalls **Straffung von Asylverfahren** für die Staatsbürger der fünf visumfreien westlichen Balkanstaaten, so etwa durch einen höheren Personaleinsatz bei der Bewertung von Asylfällen in Spitzenzeiten oder durch die Einführung eines schnelleren Asylverfahrens, das die zügige Bearbeitung von Anträgen in Zeiten mit starkem Zustrom oder von Anträgen der Staatsangehörigen bestimmter Länder ermöglicht; gegebenenfalls im Zuge der Reformierung inländischer Asylverfahren Anwendung des Konzepts des sicheren Herkunftsstaats;

(7) **zurückhaltendere und selektivere Verwendung von Geldleistungen** wie Taschengeld und finanziellen Rückkehrhilfen, um weniger finanzielle Anreize für Asylmissbrauch zu bieten;

(8) Organisation hochrangiger Besuche in den betroffenen Ländern sowie von **Informationskampagnen** in Printmedien und elektronischen Medien, die in Zusammenarbeit mit lokalen NRO und Kommunen durchgeführt werden, um die Bürger über ihre mit der Regelung für visumfreies Reisen verbundenen Rechte und Pflichten aufzuklären;

(9) Stärkung der **operativen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs** mit den Behörden der betroffenen Länder, beispielsweise über Verbindungsbeamte.

Die Kommission wird auch künftig im Rahmen des bestehenden Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung die Umsetzung dieser Maßnahmen bewerten und dem Europäischen Parlament sowie dem Rat im Jahr 2015 Bericht erstatten.

www.parlament.gv.at

5. STATISTISCHE DATEN

Abbildung 1: Asylanträge von Staatsangehörigen der visumfreien westlichen Balkanstaaten in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern

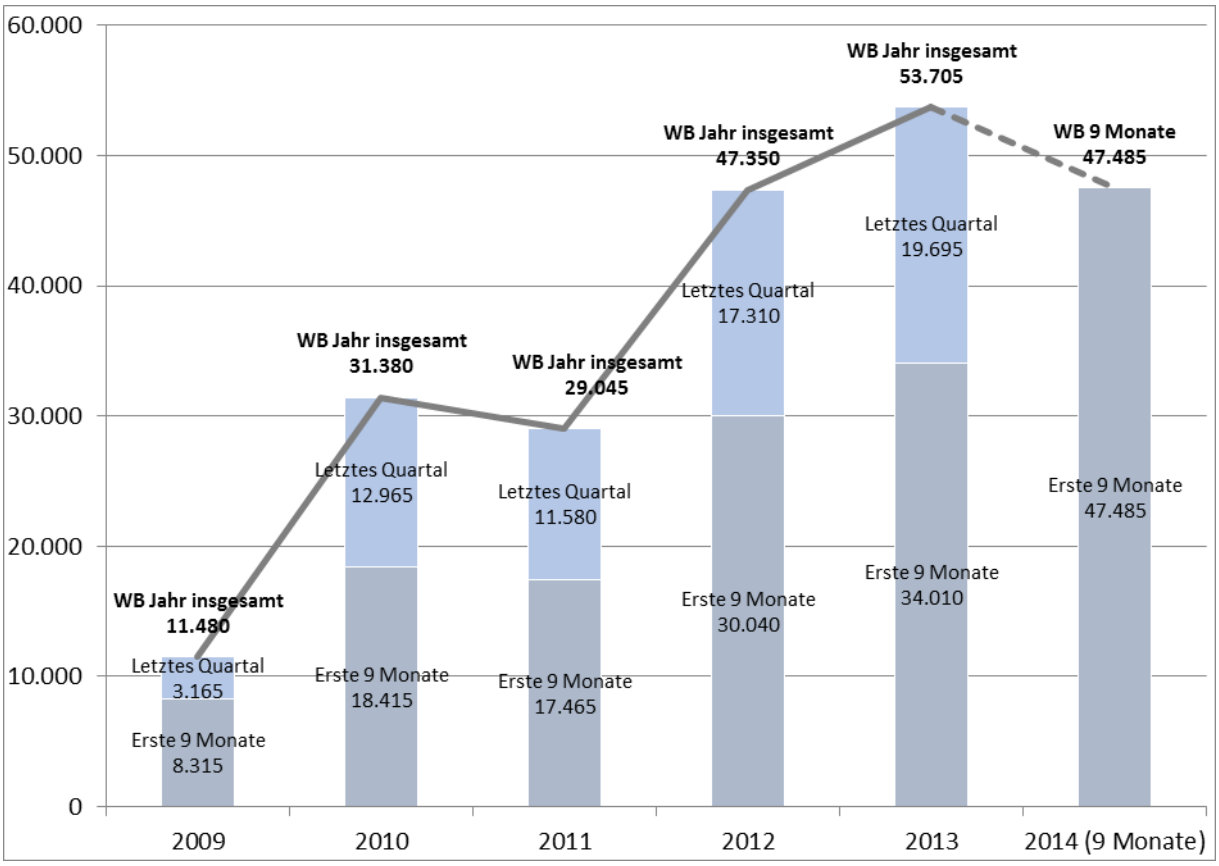


Abbildung 2: Asylanträge in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern insgesamt, mit Anteil der westlichen Balkanstaaten

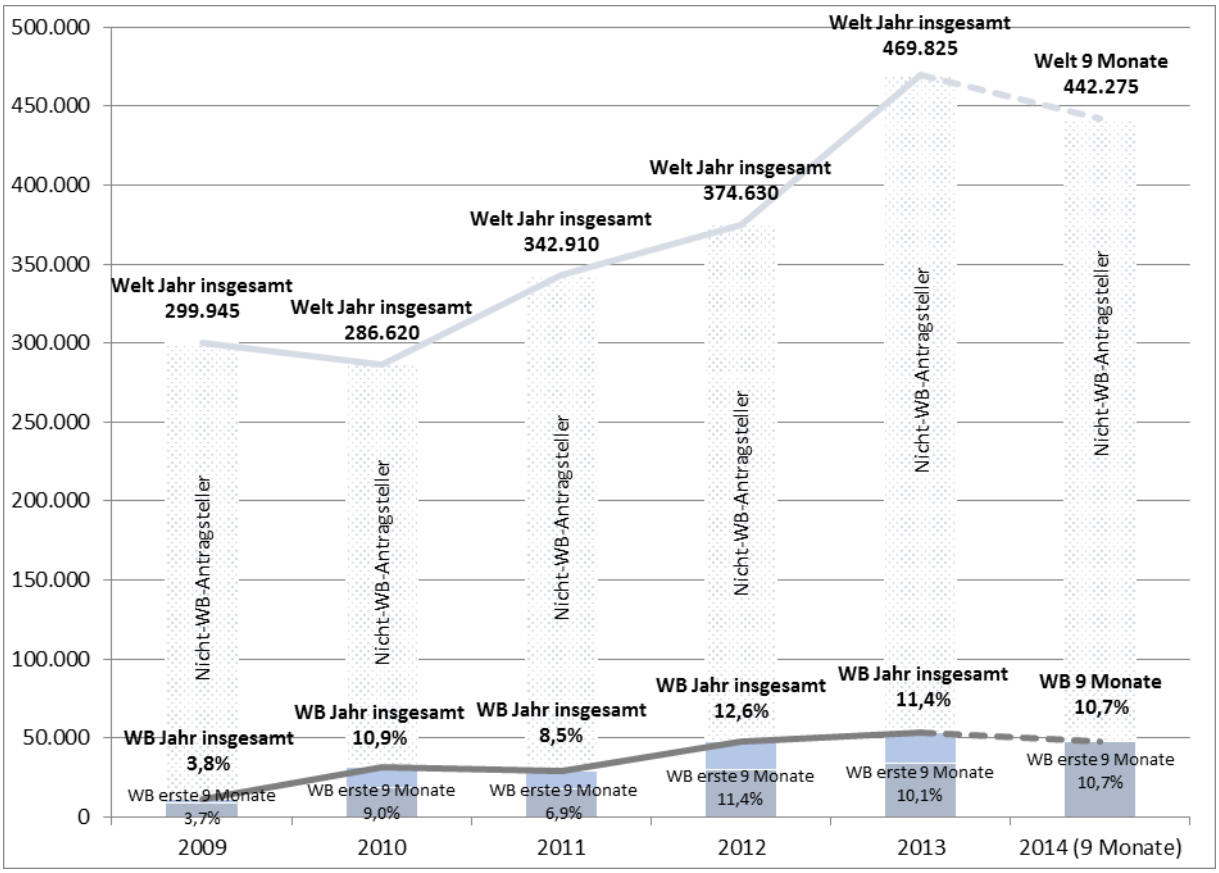


Abbildung 3: Saisonale Asylbewegung bei Asylanträgen aus westlichen Balkanstaaten seit 2009

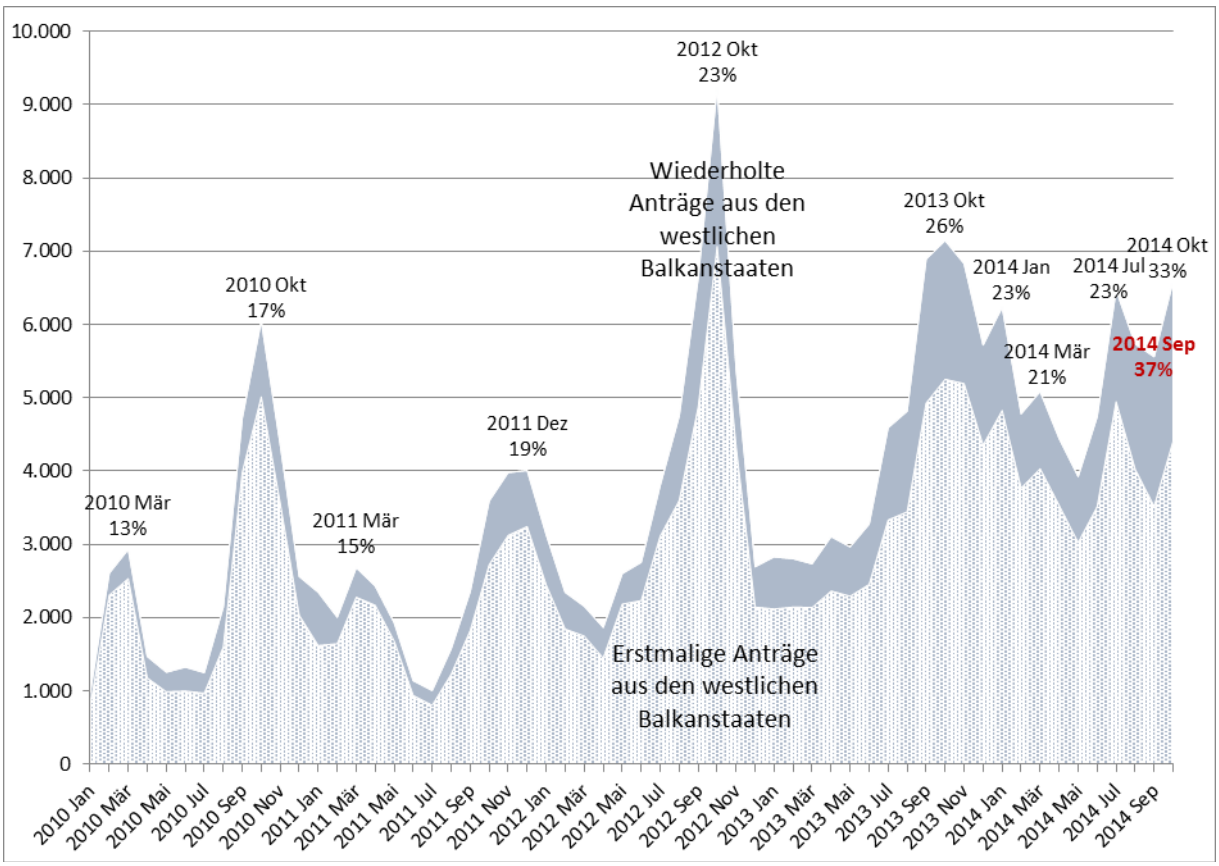


Abbildung 4: Die EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder mit den meisten Asylanträgen aus westlichen Balkanstaaten

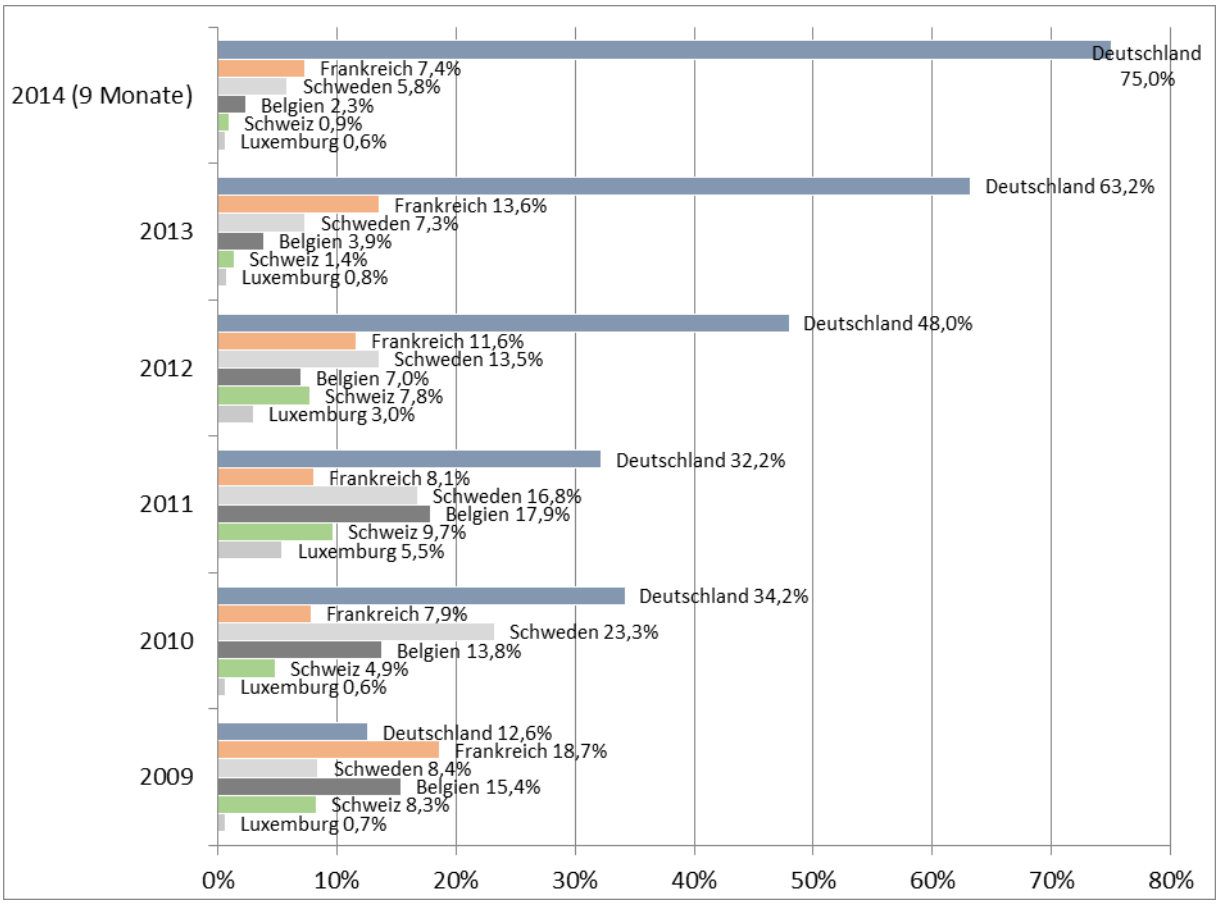


Abbildung 5: Aufschlüsselung von Asylbewerbern aus den westlichen Balkanstaaten in den EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern

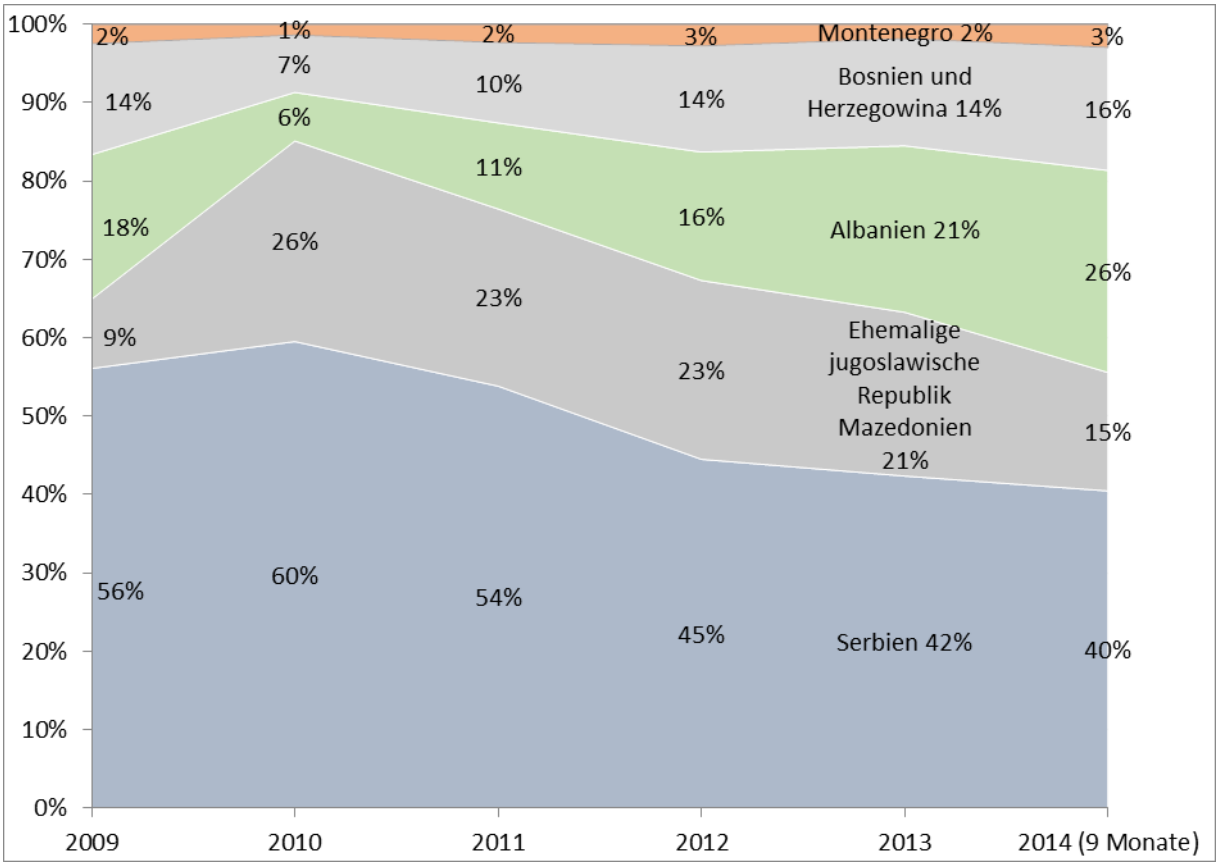
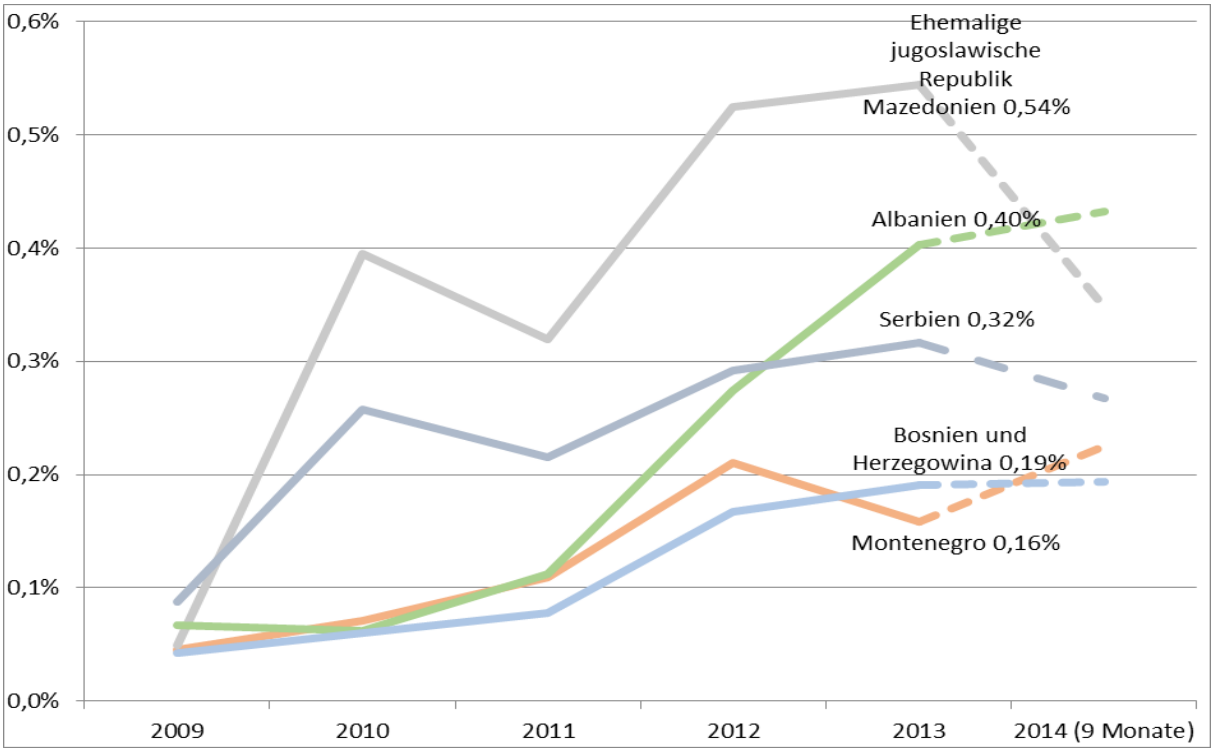
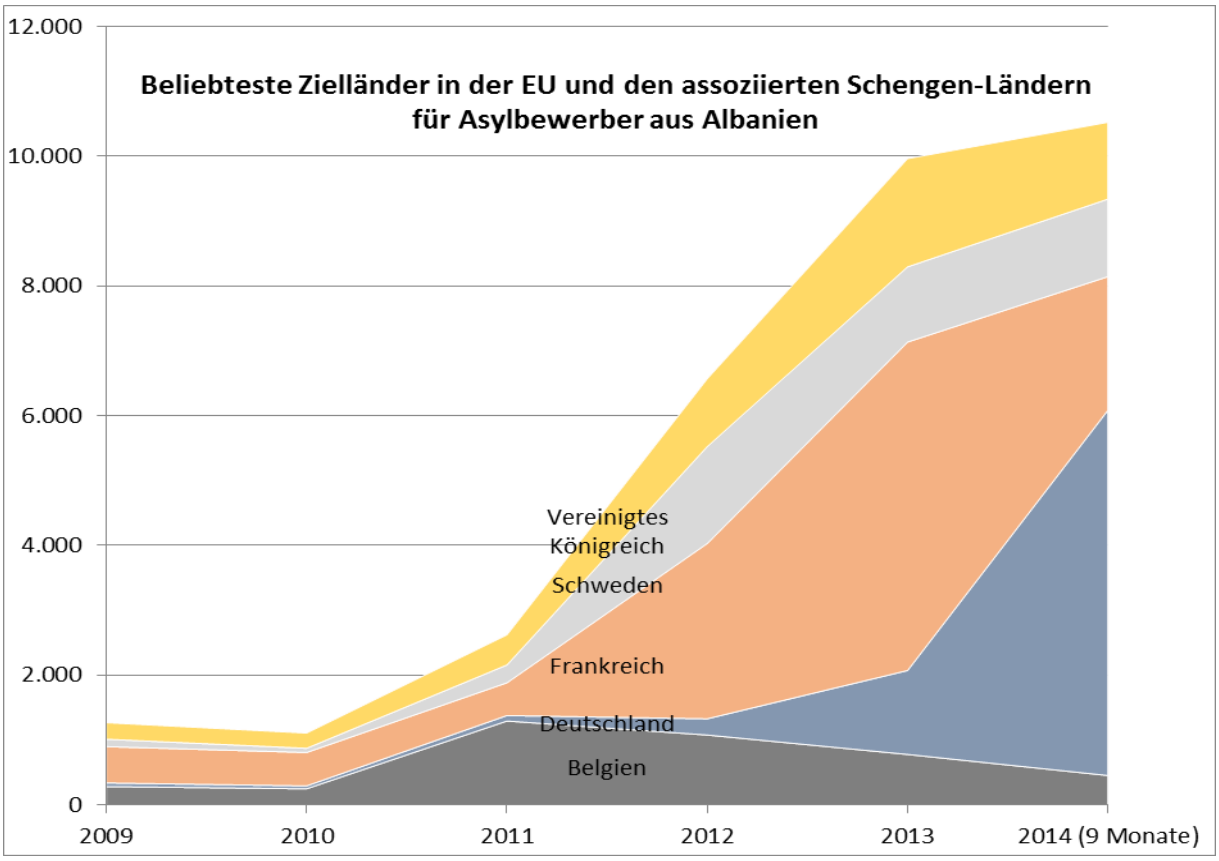


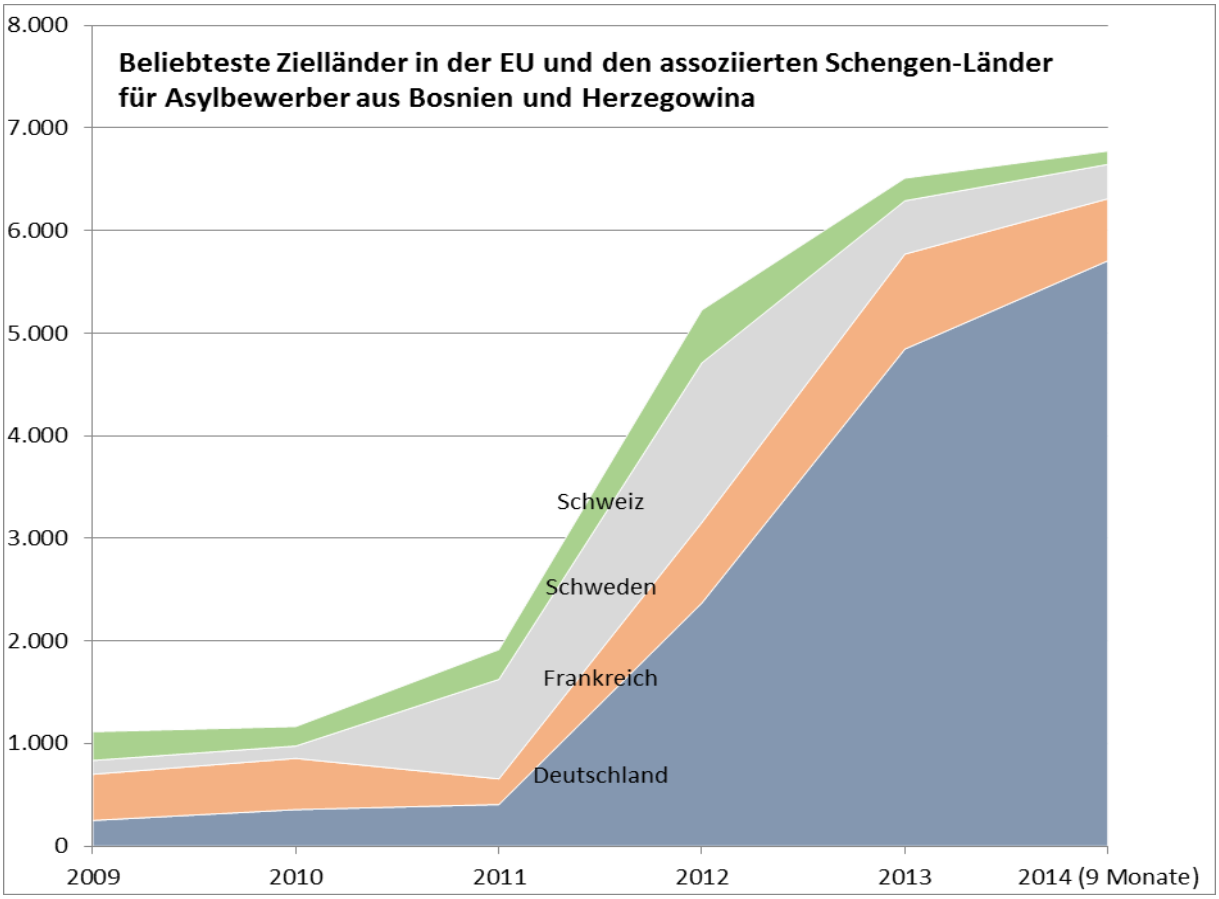
Abbildung 6: Entwicklung der Beantragung von Asyl in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern durch Bürger der westlichen Balkanstaaten[16]

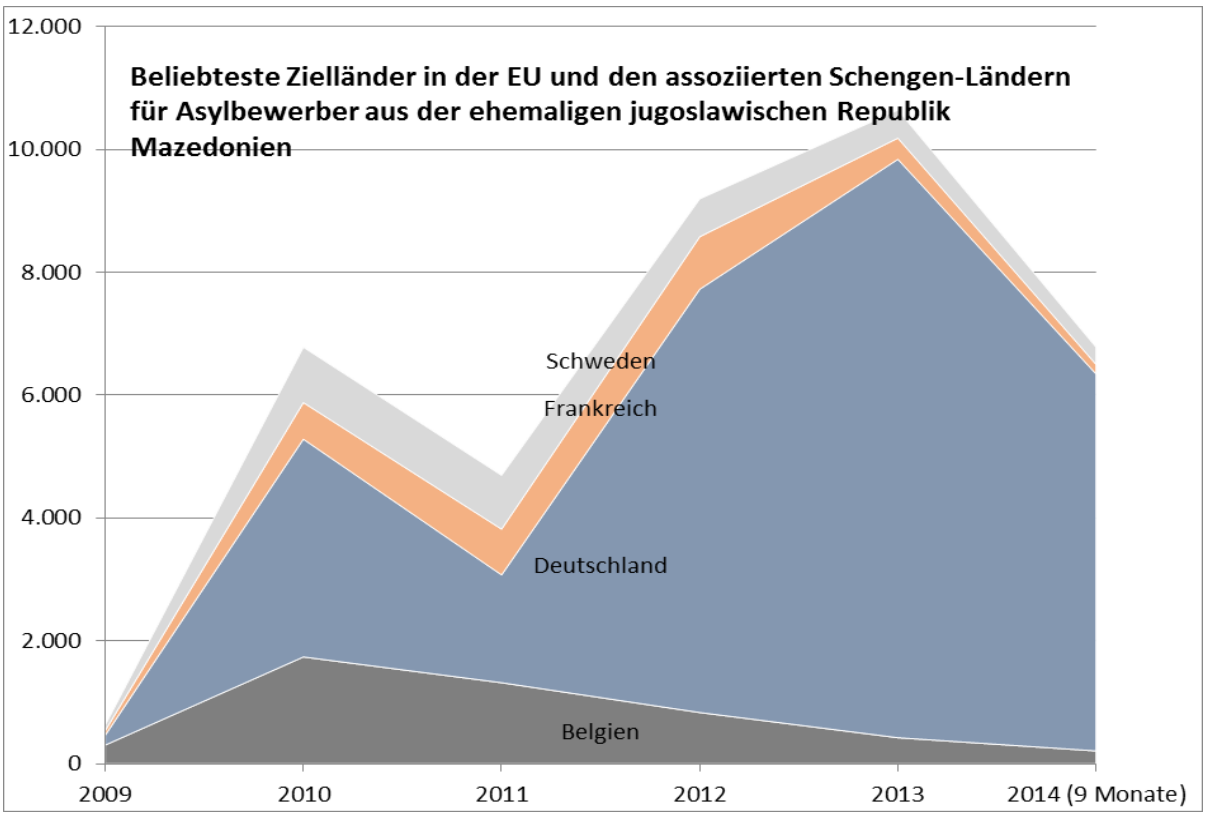


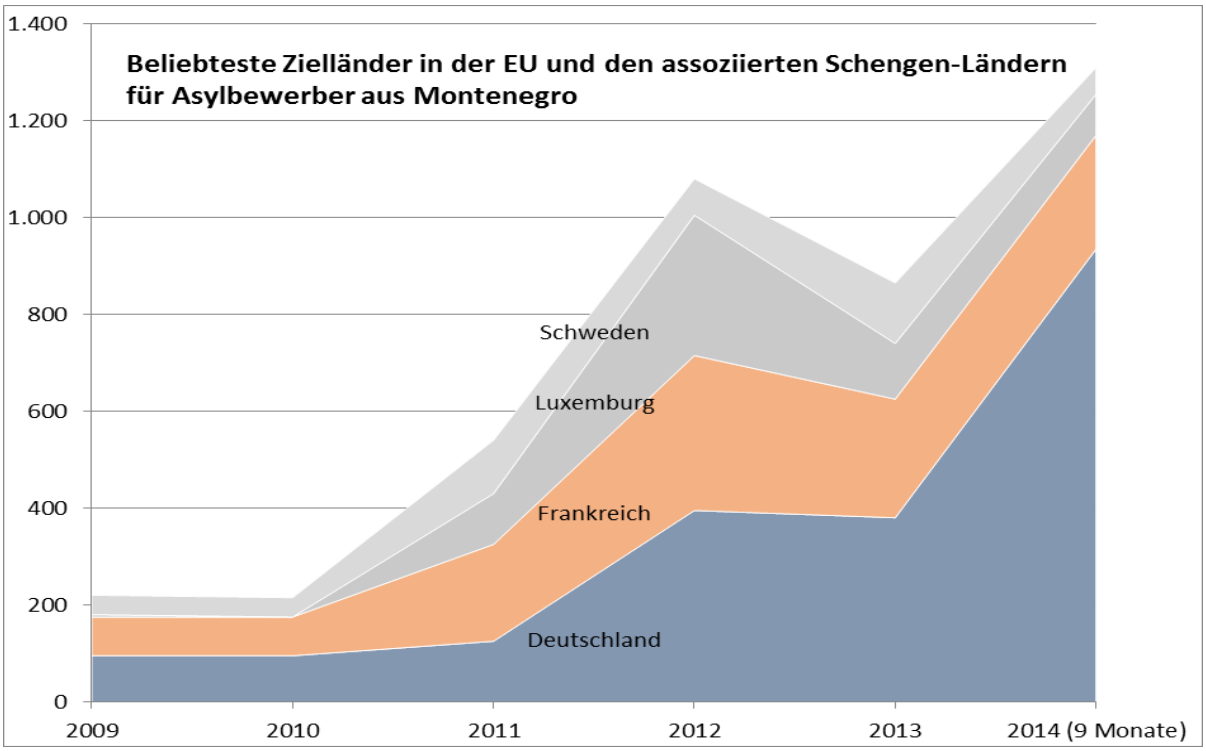
16 Berechnet als Zahl der Asylanträge in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern geteilt durch die Einwohnerzahl.

Abbildung 7: Beliebteste Zielländer in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern für Asylbewerber aus den westlichen Balkanstaaten






Beliebteste Zielländer in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern für Asylbewerber aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien
12.000
10.000
8.000
6.000
4.000
2.000
0
2009
2010
2011
2012
2013
2014 (9 Monate)
Schweden
Frankreich
Deutschland
Belgien


Beliebteste Zielländer in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern für Asylbewerber aus Montenegro
1.400
1.200
1.000
800
600
400
200
0
2009
2010
2011
2012
2013
2014 (9 Monate)
Schweden
Luxemburg
Frankreich
Deutschland

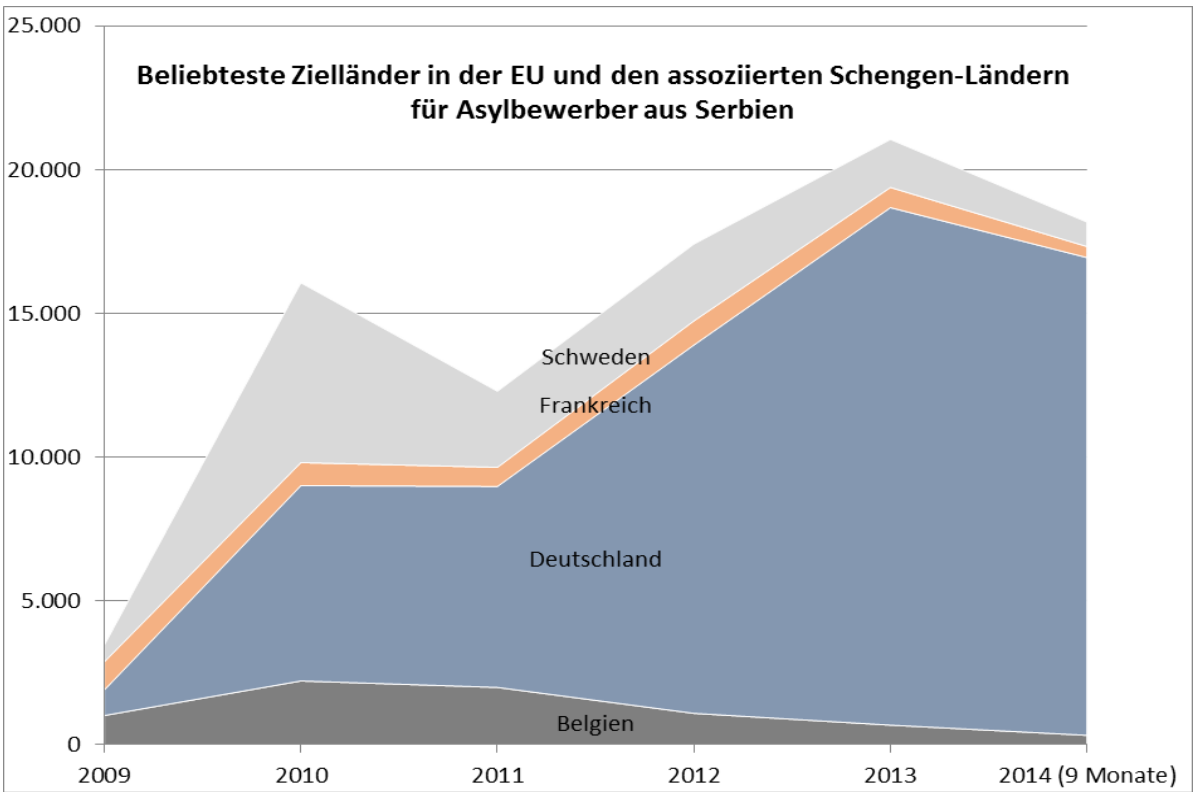
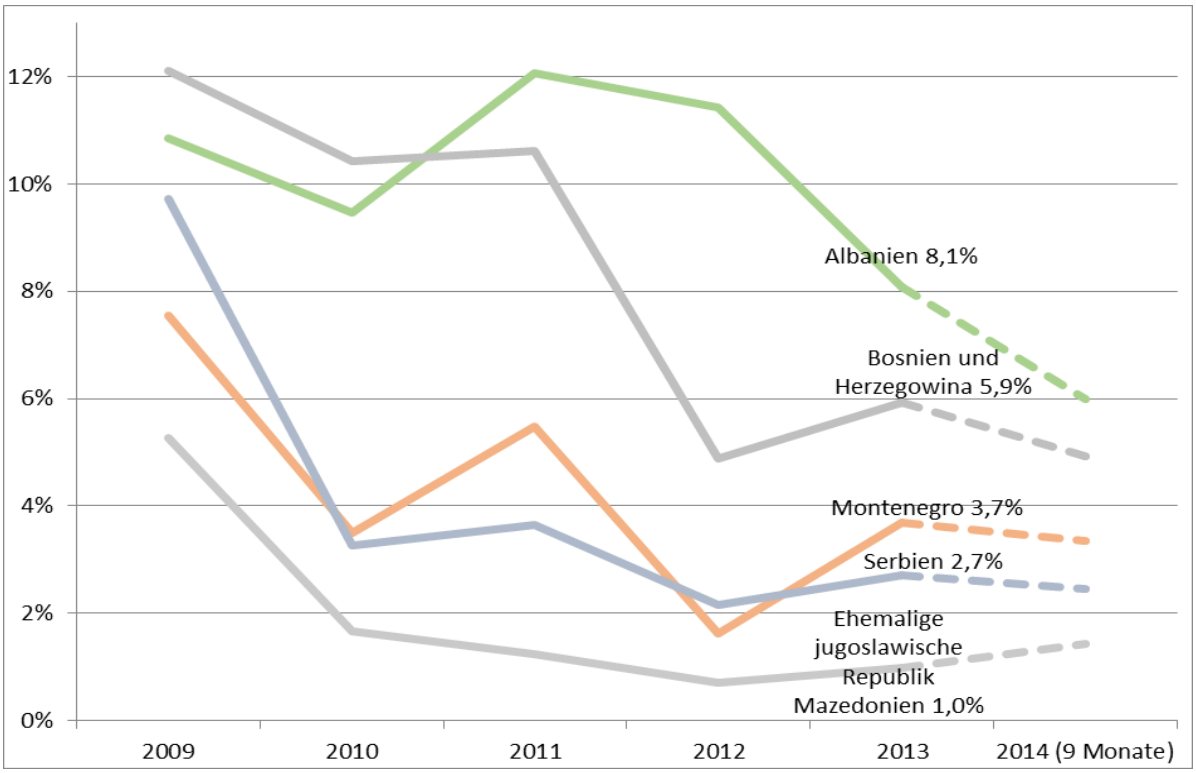



Abbildung 8: Anerkennungsquoten bei Asylanträgen aus den westlichen Balkanstaaten in der EU und den assoziierten Schengen-Ländern