



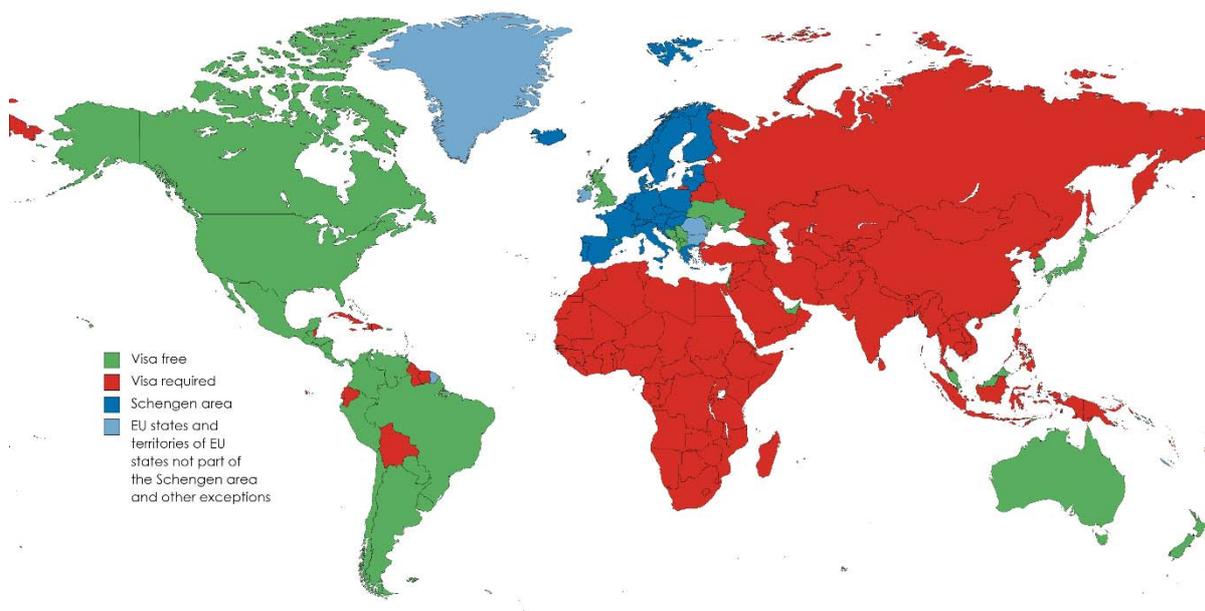
Brüssel, den 30.5.2023
COM(2023) 297 final

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

zur Überwachung der EU-Regelungen für visumfreies Reisen

1. EINLEITUNG

Die EU verfügt derzeit **mit 61 Drittländern über eine Regelung für visumfreies Reisen**.¹ Nach dieser Regelung können Staatsangehörige dieser Länder für Kurzaufenthalte von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen ohne Visum in den Schengen-Raum einreisen. Die Politik der Visumfreiheit der EU beruht auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht. Der visumfreie Reiseverkehr ist für die Bürgerinnen und Bürgern beider Seiten sehr vorteilhaft und stärkt die Beziehungen der EU zu ihren Partnern weiter.



Von den 60 Drittstaaten, für die eine Regelung für visumfreies Reisen gilt, haben 25 Länder² mit der EU **Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht** geschlossen und acht Länder wurden nach erfolgreichem Abschluss eines **Dialogs über die Visaliberalisierung** von der Visumpflicht befreit (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Georgien, Moldau und die Ukraine). Die übrigen Länder wurden im Einklang mit der ersten Harmonisierung der EU-Vorschriften (Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates) von der Visumpflicht befreit.³ Darüber hinaus einigten sich der Rat und das Europäische Parlament

¹ Darunter zwei Sonderverwaltungsregionen Chinas (Hongkong und Macau) und eine Gebietskörperschaft (Taiwan), die von mindestens einem EU-Mitgliedstaat nicht als Staat anerkannt wird, sowie, spätestens ab 1. Januar 2024, das Kosovo*. Wie in Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39) angegeben.

² Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Brasilien, Dominica, Grenada, Kiribati, Kolumbien, Marshallinseln, Mauritius, Mikronesien, Palau, Peru, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Salomonen, Samoa, Seychellen, Timor-Leste, Tonga, Trinidad und Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Vereinigte Arabische Emirate.

³ Andorra, Argentinien, Australien, Brunei, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Heiliger Stuhl, Honduras, Israel, Japan, Malaysia, Mexiko, Monaco, Neuseeland, Nicaragua, Panama, Paraguay, San Marino, Singapur, Südkorea, Uruguay, Venezuela, Vereinigte Staaten von Amerika. Das Vereinigte Königreich wurde 2019 nach seinem Austritt aus der Europäischen Union hinzugefügt (Verordnung (EU) 2019/592 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser

am 19. April 2023 darauf, dem Kosovo nach dem erfolgreichen Abschluss eines Dialogs über die Visaliberalisierung eine Befreiung von der Visumpflicht zu gewähren, die spätestens am 1. Januar 2024 in Kraft treten wird⁴.

Insgesamt bietet der visumfreie Reiseverkehr den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern nach wie vor **erhebliche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Vorteile** und ist ein wichtiges Instrument zur **Förderung von Tourismus und Wirtschaft**. Schätzungen der OECD zufolge entfielen 2019 allein auf die Reise- und Tourismusbranche rund 7 % der weltweiten Ausfuhren und trugen rund 4,4 % zum BIP der OECD-Länder bei.⁵

Gleichzeitig ist die gemeinsame Visumpolitik der EU integraler Bestandteil des Schengen-Besitzstands, eines ihrer Hauptziele besteht darin, **Sicherheitsrisiken und Risiken durch irreguläre Migration für den Schengen-Raum anzugehen**.

Die Überwachung der EU-Regelungen für visumfreies Reisen durch die Kommission, einschließlich ihrer Berichte im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus⁶, hat gezeigt, dass der visumfreie Reiseverkehr erhebliche Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit mit sich bringen kann.

Eine unzureichende **Angleichung der Visumbestimmungen** an die EU-Visumpolitik kann dazu führen, dass ein von der Visumpflicht befreites Land zu einem Transitzentrum für irreguläre Einreisen in die Union wird, dies gilt insbesondere für Länder in unmittelbarer Nachbarschaft der EU. Visumfreies Reisen kann auch zu einer Zunahme der **irregulären Migration** führen, indem visumfrei Reisende die zulässige Aufenthaltsdauer überschreiten

Visumpflicht befreit sind, angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union, ABl. L 103I vom 12.4.2019, S. 1).

* Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

⁴ Verordnung (EU) 2023/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Kosovo (Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.)), ABl. L 110 vom 25.4.2023, S. 1.

⁵ [Safe-and-seamless-travel-and-improved-traveller-experience-OECDReport-for-the-G20-TWG_merged.pdf](#)

⁶ Nach Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1806 überwacht die Kommission die fortlaufende Erfüllung der zur Bewertung der Angemessenheit der Gewährung der Visaliberalisierung herangezogenen spezifischen Anforderungen nach Artikel 1 durch die Drittländer, deren Staatsangehörige aufgrund des erfolgreichen Abschlusses eines Dialogs über die Liberalisierung der Visabestimmungen zwischen der Union und dem Drittland bei der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten von der Visumpflicht befreit wurden. Zu diesem Zweck hat die Kommission seit 2017 fünf Berichte im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus angenommen, die sich auf die von der Visumpflicht befreiten Partnerländer des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien) und der Östlichen Partnerschaft (Georgien, Moldau und die Ukraine) beziehen. Darüber hinaus überwacht die Kommission regelmäßig die Regelungen für visumfreies Reisen mit anderen Drittländern im Hinblick auf die Möglichkeit, den Aussetzungsmechanismus auf eigene Initiative auszulösen; dies steht im Einklang mit Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1806.

oder Staatsangehörige aus von der Visumpflicht befreiten Drittländern mit geringen Anerkennungsquoten eine große Zahl von Asylanträgen stellen (**unbegründete Asylanträge**).

Darüber hinaus können von Drittländern eingeführte **Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren** mit visumfreiem Zugang zur EU für die Sicherheit in der Union riskant oder bedrohlich werden, beispielsweise durch Risiken im Zusammenhang mit der Unterwanderung durch die organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Korruption,⁷ und Drittstaatsangehörigen, die ansonsten visumpflichtig wären, visumfreien Zugang zur EU ermöglichen.

Darüber hinaus haben die jüngsten geopolitischen Ereignisse die Sicherheit der EU und ihrer Außengrenzen massiv beeinträchtigt, was zeigt, dass das Handeln bestimmter ausländischer Akteure eine ernsthafte Bedrohung der Sicherheitsinteressen der Union darstellen kann. Die EU sollte sich gut vorbereiten, um rasch auf ein breites Spektrum potenzieller künftiger Sicherheitsrisiken, einschließlich **hybrider Bedrohungen**, reagieren zu können.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen und diesen Risiken wirksam vorzubeugen, sollten die in Artikel 8 der Verordnung (EU) 2018/1806 (im Folgenden „Visa-Verordnung“) enthaltenen Vorschriften für die **Überwachung** des Funktionierens der Regelungen für visumfreies Reisen mit Drittländern und die **Aussetzung** der Befreiung von der Visumpflicht in Fällen erhöhter irregulärer Migration oder Sicherheitsrisiken (der „**Visa-Aussetzungsmechanismus**“) neu bewertet und verbessert werden. Die Kriterien, um den Mechanismus auszulösen, müssen vollständig und klar sein, dabei aber flexibel genug, um erforderlichenfalls eine effiziente und rasche Anwendung zu ermöglichen. Dies trüge zur Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen bei, die sich aus dem visumfreien Reiseverkehr in einem sich ständig wandelnden geopolitischen Kontext ergeben.

In den ersten Monaten des Jahres 2023 erörterte der Rat (Justiz und Inneres) auf Initiative des schwedischen Vorsitzes eine mögliche Überarbeitung dieser Vorschriften – insbesondere des **Visa-Aussetzungsmechanismus** –, was von den Mitgliedstaaten breit unterstützt wurde. Ausgelöst wurde dies durch die Zunahme der aufgedeckten irregulären Grenzübertritte in die EU über die Westbalkanroute, was zum Teil mit der mangelnden Angleichung der Visumpolitik durch benachbarte Länder zusammenhing (siehe Punkt 2a), dies gab Anlass zu Überlegungen, ob eine Überarbeitung des Visa-Aussetzungsmechanismus notwendig sei. In ihrem Schreiben an den Europäischen Rat vom 20. März 2023 würdigte Präsidentin von der Leyen diese Diskussion und erklärte, dass „die Kommission ihre Überwachung der Angleichung der Visumpolitik verstärken und einen umfassenden Bericht vorlegen wird, der den Weg für einen Legislativvorschlag zur Änderung des Visa-Aussetzungsmechanismus ebnet“.

Mit Blick auf die Vorlage eines Legislativvorschlags im Herbst 2023 beabsichtigt die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat zur Ermittlung der größten Herausforderungen in den Bereichen irreguläre Migration und Sicherheit im Zusammenhang

⁷ Siehe auch den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23. Januar 2019 mit dem Titel „Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union“ (COM(2019) 12 final).

mit dem Funktionieren der Visumfreiheit sowie zu den wichtigsten Mängeln des derzeitigen Visa-Aussetzungsmechanismus und Möglichkeiten zu deren Behebung, insbesondere durch eine **Überarbeitung von Artikel 8 der Visa-Verordnung**, zu konsultieren.

2. HERAUSFORDERUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT REGELUNGEN FÜR VISUMFREIES REISEN

a. Angleichung der Visumpolitik

Im Jahr 2022 hat Frontex entlang der Westbalkanroute 144 118 irreguläre Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen gemeldet,⁸ mehr als doppelt so viele wie 2021. Dieser Anstieg war zum Teil auf die visumfreie Einreise von Drittstaatsangehörigen in Westbalkanländer und ihre anschließende Weiterreise in die EU zurückzuführen.⁹

Die visumfreie Einreise in den westlichen Balkan durch Staatsangehörige von Ländern, die für die Einreise in die EU der Visumpflicht unterliegen, wirkte sich auf die gestiegene Zahl irregulärer Einreisen in die Union im Jahr 2022 aus. In einer Zeit, in der die Asylanträge insgesamt zugenommen haben, erhöhte dies die Belastung der Asylsysteme bestimmter Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund legte die Kommission am 5. Dezember 2022 einen **EU-Aktionsplan für den Westbalkan** vor, in dem als eines der wichtigsten Elemente die Angleichung der Visumpolitik vorgesehen ist; am 6. Dezember nahm die Kommission den Fünften Bericht im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus¹⁰ an, in dem sie bekräftigte, dass alle Partner im Westbalkan die Nichtangleichung an die EU-Visumpolitik vorrangig beheben sollten.

Während in den Beratungen über die Visaliberalisierung die Gewährleistung eines wirksamen Migrations- und Grenzmanagements als zentrales Erfordernis genannt wurde, wurde die Angleichung der Visumpolitik nicht eigens erörtert. Seither hat sie sich als Schlüsselfaktor für das nachhaltige Funktionieren der Regelungen für visumfreies Reisen erwiesen.

Diese Erkenntnis wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Februar 2023¹¹ bestätigt, in denen betont wurde, dass es **vordringlich und von entscheidender Bedeutung für das Migrationsmanagement** sowie gegebenenfalls für das gute Funktionieren und die Nachhaltigkeit der Regelungen für visumfreies Reisen insgesamt sei, dass die **Nachbarländer ihre Visumpolitik angleichen**; es wurde daher dazu aufgerufen, die Visumpolitik der Nachbarländer verstärkt zu beobachten.

⁸ Der Begriff Westbalkanroute bezieht sich auf irreguläre Einreisen in die EU via Albanien, Bosnien und Herzegowina, das Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

⁹ Dabei handelte es sich vor allem um die Einreise von tunesischen, kubanischen und burundischen Staatsangehörigen über Serbien, von indischen Staatsangehörigen über Serbien und Albanien sowie von Drittstaatsangehörigen, die in den Vereinigten Arabischen Emiraten aufenthaltsberechtigt sind, über Albanien und Montenegro, wie im EU-Aktionsplan für den Westbalkan dargelegt (https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf).

¹⁰ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Fünfter Bericht im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus, COM(2022) 715 final/2.

¹¹ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 9. Februar 2023 – Schlussfolgerungen (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/de/pdf>).

Angleichung der Visumpolitik: der Fall Serbien

Der 2022 verzeichnete Anstieg der Zahl der aufgedeckten irregulären Grenzübertritte in die EU über die Westbalkanroute war zum Teil auf die Nichtangleichung der Visumpolitik Serbiens an die Visumpolitik der EU zurückzuführen; zu diesem Zeitpunkt hatte Serbien Abkommen über die Visumfreiheit mit 24 Drittländern, deren Staatsangehörige für die Einreise in die EU der Visumpflicht unterlagen. Staatsangehörige einiger dieser Länder, darunter insbesondere burundische, indische, kubanische und tunesische Staatsangehörige, reisten visumfrei in Serbien ein und versuchten anschließend, irregulär in die EU zu gelangen.

Dies führte zu sofortigen und umfassenden Kontakten zwischen der Kommission und den serbischen Behörden.

Als Ergebnis dieser Zusammenarbeit und koordinierten Bemühungen reagierte Serbien umgehend und erzielte zwischen Oktober 2022 und April 2023 erhebliche Fortschritte bei der Angleichung an die EU-Visumpolitik; es beendete seine Abkommen über visumfreies Reisen mit Burundi, Tunesien, Guinea-Bissau, Indien, Bolivien und Kuba¹² und verpflichtete sich zur Annahme eines Plans zur Angleichung der Visumbestimmungen, einschließlich eines Zeitplans für die vollständige Angleichung der Visumpolitik, bis Ende 2023.

Bislang haben alle Partner im Westbalkan ihre Zusagen zur Angleichung der Visumpolitik eingehalten. Die Kommission begrüßt die Entscheidung **Serbiens**, die oben genannte Visumpflicht wieder einzuführen, ebenso wie den Beschluss **Montenegros** zur Wiedereinführung der Visumbestimmungen mit Kuba sowie zur Wiedereinführung der Visumbestimmungen für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in den Vereinigten Arabischen Emiraten aufhalten (im Januar bzw. April 2023). Die Kommission begrüßt ferner die Entscheidung **Albaniens**, die saisonale Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige Ägyptens, Indiens und Russlands nicht zu verlängern, sowie den Beschluss **Nordmazedoniens**, die Visumpflicht für Staatsangehörige Botsuanas, Kubas und Aserbaidschans wieder einzuführen.

Diese Beschlüsse sind **wichtige und begrüßenswerte Schritte, um irreguläre Einreisen in die EU** entlang der Westbalkanroute zu verhindern, wenngleich nach wie vor große Herausforderungen bestehen bleiben.

Die Kommission erwartet von allen von der Visumpflicht befreiten EU-Nachbarländern, dass sie sich **weiterhin um eine Angleichung¹³ ihrer Visumpolitik an jene der EU bemühen**,

¹² Am 21. Oktober kündigte Serbien die Beendigung der Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht mit Burundi und Tunesien an; die Visumpflicht wurde am 22. November 2022 wieder eingeführt. Daran schloss sich die Beendigung des Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht mit Guinea-Bissau am 1. Dezember an, hier wurde die Visumpflicht fünf Tage später wieder eingeführt. Am 6. Dezember 2022 nahm die Kommission den Fünften Bericht im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus an, in dem die an Serbien gerichtete Aufforderung bekräftigt wird, der Angleichung seiner Visumpolitik an die EU-Liste der visumpflichtigen Drittländer Priorität einzuräumen. Drei Tage nach der Veröffentlichung des Berichts, am 9. Dezember, kündigte Serbien die Beendigung des Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht mit Indien zum 1. Januar 2023 an. Am 27. Dezember wurden auch die Abkommen über visumfreies Reisen mit Bolivien und Kuba zum 10. Februar bzw. zum 13. April 2023 beendet.

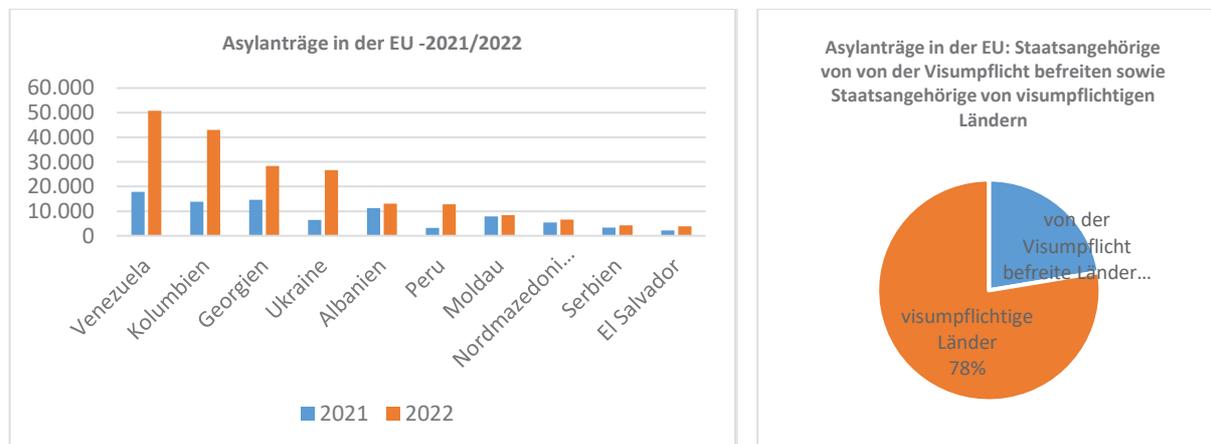
¹³ Kandidatenländer müssen im Zuge des Beitrittsprozesses die vollständige Angleichung an den EU-Besitzstand einschließlich der Visumpolitik sicherstellen.

insbesondere im Hinblick auf Drittländer mit hohem Migrationsdruck oder Sicherheitsrisiken für die EU. Die Kommission wird ihre **Überwachung der Angleichung der Visumpolitik sowie ihre Berichterstattung darüber verstärken** (siehe Abschnitt 3) und auf der Grundlage der bevorstehenden Konsultationen die **fehlende Angleichung der Visumpolitik als ausdrücklichen Aussetzungsgrund** in Artikel 8 der Visa-Verordnung in Erwägung ziehen.

b. Asylanträge von Staatsangehörigen der von der Visumpflicht befreiten Länder

Die Vorteile des visumfreien Reiseverkehrs sind auch mit Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen seitens der Drittländer verbunden; so soll die Nachhaltigkeit der Befreiung von der Visumpflicht gewährleistet werden. Unbegründete Asylanträge tragen zur Entstehung von Engpässen in den Asylsystemen der Mitgliedstaaten bei und können sich negativ auf Asylverfahren von Drittstaatsangehörigen mit begründeten Asylanträgen auswirken. Im Jahr 2022 wurden 22 % aller Asylanträge (rund 215 000 von insgesamt rund 962 000 Anträgen) von Drittstaatsangehörigen gestellt, die visumfrei in die EU einreisen können. Diese Anträge weisen eine sehr niedrige Anerkennungsquote auf (rund 5 %). Diese Zahl stellt beinahe einen Rekord an Asylanträgen dar – mehr als doppelt so viele wie im Jahr 2021 und 15 % mehr im Vergleich zu 2019.

Im Jahr 2022 wurden in der EU Asylanträge mit **Anerkennungsquoten**¹⁴ zwischen 4 % und 6 % von Staatsangehörigen verschiedener von der Visumpflicht befreiter Länder gestellt, darunter **Kolumbien** (43 020 Antragsteller), **Georgien** (28 385 Antragsteller), **Albanien** (13 100 Antragsteller) und **Peru** (12 845 Antragsteller). Im Falle Venezuelas (50 730 Bewerber im Jahr 2022) führten rund 72 % der erstinstanzlichen Entscheidungen zur Gewährung nationalen Schutzes.



Quelle: Eurostat, 2022

Insgesamt haben die von der Visumpflicht befreiten Partnerländer in der Nachbarschaft der EU **erhebliche Anstrengungen unternommen, ihre eigenen Staatsangehörigen besser über die Rechte und Pflichten des visumfreien Reisens in die EU zu informieren und einen Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs zu verhindern**, um weiterhin die Zielvorgaben

¹⁴ Die Anerkennungsquote umfasst in der EU geregelte Formen des Schutzes (Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz) und schließt nationalen Schutzstatus (humanitäre Gründe) aus. Sie wird berechnet, indem die Zahl der positiven erstinstanzlichen Entscheidungen (zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzes) durch die Gesamtzahl der ergangenen Entscheidungen geteilt wird.

für die Visaliberalisierung und die Empfehlungen der Berichte im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus zu erfüllen.

Maßnahmen zum Vorgehen bei unbegründeten Asylanträgen: Albanien und Georgien

Zu den Maßnahmen Georgiens und Albaniens in den vergangenen Jahren gehören gründliche Grenzübertrittskontrollen bei der Ausreise, Sensibilisierungskampagnen zu den Rechten und Pflichten hinsichtlich der Regelungen für visumfreies Reisen und ein konkretes Vorgehen gegen die zugrunde liegenden Ursachen für die hohe Zahl von Asylanträgen. Die Länder haben auch die Zusammenarbeit mit Europol und Frontex verstärkt, um dieses Problem anzugehen, ebenso wie die bilaterale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung. Georgien und Albanien setzen ihre Rückübernahmeabkommen mit der EU¹⁵ zudem weiterhin erfolgreich um. Darüber hinaus hat Albanien mit den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten Aktionspläne aufgestellt und setzt diese weiter um.

c. Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren

Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren (oder Staatsbürgerschaftsprogramme, auch „goldene Pässe“ genannt), die von der Visumpflicht befreite Länder anwenden, sind für die EU mit einer Reihe von Sicherheitsrisiken behaftet. Insbesondere können Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in Drittländern mit visumfreiem Zugang zur EU genutzt werden, um das reguläre EU-Verfahren für Kurzaufenthaltsvisa und die damit verbundene eingehende Bewertung der individuellen Migrations- und Sicherheitsrisiken, einschließlich einer möglichen Umgehung von Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zu umgehen.¹⁶ Dies ist besonders problematisch, wenn sich die Pässe, die den Begünstigten solcher Regelungen ausgestellt werden, nicht von den gewöhnlichen Reisepässen unterscheiden lassen.

Die Kommission hat mit allen von der Visumpflicht befreiten Ländern, die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren anwenden, zusammengearbeitet, um mögliche Sicherheitsrisiken für die EU zu verhindern und zu mindern. Derzeit werden mehrere von der Visumpflicht befreite Drittländer wegen der potenziellen Risiken, die mit ihren Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren oder ihren Plänen zur Einführung solcher Regelungen verbunden sind, einer genauen Prüfung unterzogen. Dazu gehören Albanien, Montenegro, Nordmazedonien sowie Vanuatu und einige Länder in der Karibik.

Länder, die im Zuge von Dialogen über die Visaliberalisierung von der Visumpflicht befreit wurden, werden im Zusammenhang mit der regelmäßigen Berichterstattung im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus sowie gegebenenfalls der Erweiterungsberichte genau überwacht. Im Erweiterungspaket 2022¹⁷ und im Fünften Bericht im Rahmen des Visa-

¹⁵ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Albanien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (ABl. L 124 vom 17.5.2005, S. 22). Abkommen zwischen der Europäischen Union und Georgien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (ABl. L 52 vom 25.2.2011, S. 47).

¹⁶ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23. Januar 2019 über Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union (COM(2019) 12 final), S. 23.

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_6082

Aussetzungsmechanismus sprach die Kommission **ausdrückliche Empfehlungen dahin gehend aus, Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren wirksam auslaufen zu lassen oder von ihnen abzusehen**. Darüber hinaus wird dieses Thema auch im Rahmen des regelmäßigen politischen Dialogs behandelt sowie in den Sitzungen des Unterausschusses für Justiz, Inneres und Sicherheit, die im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den betreffenden Ländern organisiert werden.

Die Kommission begrüßt die Entscheidung **Albaniens**, Initiativen zur Einführung einer Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren auszusetzen, und **Montenegros**, seine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren auslaufen zu lassen.

Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren – der Fall Vanuatu

Vanuatu war das erste Land, in dem die Befreiung von der Visumpflicht ausgesetzt wurde,¹⁸ da die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren Sicherheitsrisiken mit sich brachten.

Ab 2015 begann Vanuatu – fast zeitgleich mit der Unterzeichnung des Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht zwischen der EU und Vanuatu und der vorläufigen Anwendung des Abkommens¹⁹ – in immer größerem Umfang Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren einzuführen und zahlreichen Antragstellern die Staatsbürgerschaft zu gewähren. Die Kommission hat die Regelungen sorgfältig überwacht und Informationen über deren Umsetzung eingeholt, insbesondere in Bezug auf die Voraussetzungen für die Antragstellung, die Sicherheitsüberprüfung von Antragstellern, den Austausch von Informationen und Statistiken über die Zahl der Anträge, die Staatsangehörigkeit der Antragsteller und die Ablehnungsquote.

Nach einer Bewertung der Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit den Staatsbürgerschaftsregelungen Vanuatus für Investoren und der von den Mitgliedstaaten geäußerten Bedenken kam die Kommission zu dem Schluss, dass diese Staatsbürgerschaftsregelungen schwerwiegende Mängel und Sicherheitslücken aufweisen. Diese betrafen insbesondere das fehlende Erfordernis, Nachweise für Wohnsitz oder Aufenthalt zu erbringen, sehr kurze Überprüfungsverfahren, den fehlenden systematischen Informationsaustausch mit Herkunfts- oder früheren Wohnsitzländern und die hohe Zahl von Reisepässen, die Staatsangehörigen ausgestellt wurden, die andernfalls für die Einreise in die EU der Visumpflicht unterliegen, einschließlich Staatsangehörigen aus Hochrisikoländern.

Die Kommission nahm am 12. Januar 2022 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Aussetzung des Abkommens mit Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht an.²⁰ Dies

¹⁸ Beschluss (EU) 2022/366 des Rates vom 3. März 2022 über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte; Beschluss (EU) 2022/2198 des Rates vom 8. November 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte.

¹⁹ Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (ABl. L 173 vom 3.7.2015, S. 48).

²⁰ Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (COM(2022) 6 final).

war der erste Vorschlag überhaupt, ein Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht mit einem Drittland auszusetzen. Der Rat nahm am 3. März 2022 den Beschluss zur teilweisen Aussetzung des Abkommens mit Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht an.²¹ Da die Umstände, die zur teilweisen Aussetzung geführt haben, bestehen blieben, schlug die Kommission am 12. Oktober 2022 einen Beschluss des Rates über die vollständige Aussetzung des Abkommens ab dem 4. Februar 2023 vor.²² Am 8. November 2022 nahm der Rat den Beschluss an.²³

Seit Inkrafttreten der teilweisen Aussetzung hat die Kommission mit den zuständigen Behörden Vanuatus einen verstärkten Dialog geführt,²⁴ um die Umstände, die zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht geführt haben, zu beheben und der EU die Aufhebung der Aussetzung zu ermöglichen.

Etliche Länder in der Karibik haben Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren. Im Juni 2022 wandten sich die Kommissionsdienststellen mit der Aufforderung an die zuständigen Behörden dieser Länder, sachdienliche Informationen und Daten zu diesen Regelungen vorzulegen.

Eine **vorläufige Bewertung** ergab, dass diese Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in vielen Fällen Ähnlichkeiten mit den Staatsbürgerschaftsregelungen Vanuatus für Investoren aufweisen. Hierzu gehören: die Berechtigung zur Inanspruchnahme durch Staatsangehörige aus Ländern mit einer Visumpflicht zur Einreise in die EU; das Fehlen von Anforderungen bezüglich der Anwendung vor Ort oder des Wohnsitzes; kurze Bearbeitungszeiten, die keine sorgfältige Überprüfung der Antragsteller ermöglichen; niedrige Gebühren (100 000-200 000 USD) und eine hohe Zahl erfolgreicher Antragsteller (bisher mindestens 81 000 von den betreffenden Ländern ausgestellte Pässe). All diese Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren werden als Möglichkeit des visumfreien Zugangs zur EU kommerziell beworben. Andere Länder wie die Vereinigten Staaten und Kanada haben keine Visumfreiheit mit karibischen Staaten vereinbart, die Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren anwenden.

Die EU achtet zwar das souveräne Recht der Drittländer, über ihre Einbürgerungsverfahren zu entscheiden, doch ist es nach Ansicht der Kommission nicht im Sinne der geltenden bilateralen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht, den visumfreien Zugang zur EU an andernfalls visumpflichtige Staatsangehörige zu verkaufen.

²¹ Beschluss (EU) 2022/366 des Rates vom 3. März 2022 über die teilweise Aussetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte.

²² Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte (COM(2022) 531 final).

²³ Beschluss (EU) 2022/2198 des Rates vom 8. November 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Vanuatu über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte.

²⁴ Artikel 8 Absatz 6 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2018/1806.

Gleichzeitig begrüßte die Kommission die Entscheidung dieser karibischen Länder, als Reaktion auf die Aggression Russlands gegen die Ukraine die Prüfung der Anträge russischer und belarussischer Staatsangehöriger auszusetzen.

Die Bewertung der von den betreffenden Ländern angebotenen Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ist noch nicht abgeschlossen; die Kommission hat im Februar 2023 eine Folgeanfrage an diese Länder gerichtet.

Nach Abschluss dieser Bewertung wird die Kommission im Einklang mit den Bestimmungen der Visa-Verordnung und der jeweiligen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht²⁵ über geeignete Folgemaßnahmen entscheiden. Insbesondere wird die Kommission eng mit diesen Drittländern zusammenarbeiten, um langfristige Lösungen zu finden. In diesem Zusammenhang prüft die Kommission, den durch die bilateralen Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht eingesetzten **Gemischten Sachverständigenausschuss** einzuberufen, der die Aufgabe hat, Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Abkommen zu überwachen, in diese einzugreifen und sie zu bereinigen.

Ganz allgemein erwägt die Kommission, Artikel 8 der Visa-Verordnung dahin gehend zu ändern, dass die Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit der Anwendung von Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren als ausdrücklicher Grund für die Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht aufgenommen werden (siehe Abschnitt 3).

3. BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN DES VISUMFREIEN REISEVERKEHRS DURCH EINEN EFFIZIENTEREN VISA-AUSSETZUNGSMECHANISMUS

Der Visa-Aussetzungsmechanismus ist in Artikel 8 der Visa-Verordnung festgelegt. Sein Hauptzweck besteht darin, im Falle einer plötzlichen und beträchtlichen Zunahme von irregulärer Migration oder Sicherheitsrisiken eine vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht zu ermöglichen.

Auf der Grundlage der zuvor beschriebenen Herausforderungen und unter Berücksichtigung der Beratungen im Rat²⁶ vertritt die Kommission die Auffassung, dass der Visa-Aussetzungsmechanismus zwar einen Schutz vor dem Missbrauch der Befreiung von der Visumpflicht darstellt, er jedoch insbesondere im Hinblick auf folgende Elemente weiter verbessert werden könnte:

- die Gründe für die Aussetzung;
- die Schwellenwerte für die Auslösung des Mechanismus;
- das Aussetzungsverfahren;

²⁵ Siehe Liste der Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht unter <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/visa-waiver-agreements.html#:~:text=The%20visa%20waiver%20agreements%20referred,during%20a%20180-day%20period.>

²⁶ Rat (Justiz und Inneres), 9./10. März 2023 (<https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2023/03/09-10/>).

- die Bestimmungen zur Beobachtung und Berichterstattung.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Visa-Aussetzungsmechanismus dahin gehend verbessert werden sollte, rasch und entschlossen auf neue Herausforderungen im Zusammenhang mit dem visumfreien Reiseverkehr zu reagieren. Gleichzeitig **sollte der Aussetzungsmechanismus ein letztes Mittel** ohne jeden Automatismus **bleiben**; bei jeder diesbezüglichen Entscheidung sollten die allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und den betreffenden Drittländern sowie der allgemeine politische Kontext weiterhin gebührend berücksichtigt werden. In den folgenden Abschnitten werden die Aspekte des Visa-Aussetzungsmechanismus erläutert, zu denen die Kommission das Europäische Parlament und den Rat im Hinblick auf die Vorlage ihres Legislativvorschlags weiter konsultieren wird.

a. Die Gründe für die Aussetzung

Derzeit (Artikel 8 Absätze 2, 3 und 4 der Visa-Verordnung) kann der Visa-Aussetzungsmechanismus in folgenden Fällen ausgelöst werden:

- bei einem erheblichen Anstieg der Zahl der Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands, denen die Einreise verwehrt wurde oder bei denen festgestellt wird, dass sie sich widerrechtlich im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufhalten;
- bei einem erheblichen Anstieg der **Zahl der Asylanträge von Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands mit geringer Anerkennungsquote**;
- bei einer Verschlechterung der **Zusammenarbeit mit dem betreffenden Drittland im Bereich Rückübernahmen**;
- bei einem **erhöhten Risiko** für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit oder einer **unmittelbaren Bedrohung** der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit von Mitgliedstaaten, insbesondere einem erheblichen Anstieg von schwerwiegenden Straftaten in Verbindung mit Staatsangehörigen des betreffenden Drittlands;
- in Bezug auf die Drittländer, denen im Rahmen eines Dialogs über die Visaliberalisierung eine Befreiung von der Visumpflicht gewährt wurde, bei **Nichterfüllung der spezifischen Anforderungen, anhand derer die Angemessenheit der Gewährung der Visaliberalisierung bewertet wurde**.

Mehrere Mitgliedstaaten halten die oben genannten Aussetzungsgründe für zu restriktiv, um die Vielzahl von Situationen zu erfassen, in denen die Regelung für visumfreies Reisen missbraucht werden und/oder zu irregulärer Migration oder Sicherheitsrisiken für die EU führen könnte.

Was die **irreguläre Migration** betrifft, so ist die **mangelnde Angleichung der Visumpolitik** derzeit kein Grund für eine Aussetzung. Infolgedessen könnte die Wirksamkeit des Aussetzungsmechanismus bei der Bewältigung von Situationen, in denen irreguläre Migranten durch benachbarte, von der Visumpflicht befreite Drittländer gereist sind, wie kürzlich in den westlichen Balkanstaaten beobachtet, beeinträchtigt werden.

Die Kommission will prüfen, ob sich die fehlende Angleichung der Visumpolitik als neuer Aussetzungsgrund hinzufügen lässt, wenn diese in einem Risiko für irreguläre Migration in die EU resultiert. Ein solcher neuer Grund würde die Auslösung des Aussetzungsmechanismus in Fällen ermöglichen, in denen die mangelnde Angleichung der Visumbestimmungen durch ein von der Visumpflicht befreites Drittland die irreguläre Einreise von Drittstaatsangehörigen

in die EU ermöglicht hat oder zu ermöglichen droht, die sich aufgrund des visumfreien Reiseverkehrs rechtmäßig in diesem visumfreien Land aufhalten.

Was die **öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit** betrifft, so besteht beim derzeitigen Aussetzungsgrund (Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe d) die Möglichkeit, den Aussetzungsmechanismus im Fall eines erhöhten Risikos für die innere Sicherheit von Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Staatsangehörigen eines von der Visumpflicht befreiten Landes auszulösen. Er befasst sich jedoch nicht ausdrücklich mit den Sicherheitsrisiken, die sich aus der Anwendung von **Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren** durch von der Visumpflicht befreite Länder oder aus **hybriden Bedrohungen** ergeben.

Die Kommission will die Möglichkeit prüfen, den Anwendungsbereich des derzeitigen Grundes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu erweitern, um zusätzliche mögliche Bedrohungen durch von der Visumpflicht befreite Drittländer abzudecken, insbesondere solche im Zusammenhang mit der Anwendung von **Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren** und mit **hybriden Bedrohungen**.

Schließlich wird im derzeitigen Visa-Aussetzungsmechanismus nicht berücksichtigt, dass **Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht** zwischen der EU und Drittländern Aussetzungsgründe vorsehen könnten, die nicht in der Visa-Verordnung enthalten sind, z. B. zur Berücksichtigung von Umständen, die spezifisch für die Beziehungen zwischen den Verhandlungsparteien sind. Wenn die EU beschließt, die Anwendung eines Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht mit einem Drittland (auf der Ebene des Völkerrechts) auszusetzen, muss auch die Möglichkeit für eine Aussetzung auf der Ebene des Unionsrechts bestehen.

Um diese Möglichkeit und eine korrekte Verknüpfung zwischen dem Visa-Aussetzungsmechanismus und den EU-Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht zu gewährleisten, **beabsichtigt die Kommission, die Aufnahme eines Verweises auf die Anwendung zusätzlicher Aussetzungsgründe zu prüfen, die in Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht vorgesehen sind.**

b. Die Schwellenwerte für die Auslösung des Mechanismus

Der Aussetzungsmechanismus kann infolge eines **erheblichen Anstiegs** der Zahl irregulärer Aufenthalte, der Asylanträge aus Ländern mit geringer Anerkennungsquote sowie schwerer Straftaten ausgelöst werden oder aber infolge der **Verschlechterung** der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme im Vergleich zum Vorjahr oder dem Jahr vor der Befreiung von der Visumpflicht.

Derzeit gilt ein **Anstieg von mehr als 50 %**²⁷ als **erheblich** und eine **Anerkennungsquote von etwa 3 oder 4 %** als **gering**.²⁸ Die jüngsten Erfahrungen deuten darauf hin, dass diese Schwellenwerte möglicherweise nicht immer zur Bewältigung von Situationen irregulärer

²⁷ Innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten verglichen mit dem Vorjahreszeitraum oder verglichen mit den letzten zwei Monaten vor der Anwendung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige eines in Anhang II aufgeführten Drittlands.

²⁸ Diese Schwellenwerte sind in den Erwägungsgründen 23 und 24 der Visa-Verordnung festgelegt.

Migration in den Mitgliedstaaten geeignet sind, wie in den einschlägigen Beratungen im Rat dargelegt wurde. Das Beispiel der Meldung eines Mitgliedstaats an die Kommission vom Mai 2019²⁹ zeigte, dass die Schwellenwerte für die Auslösung des Aussetzungsmechanismus trotz der gemeldeten Zunahme unbegründeter Asylanträge und schwerwiegender Straftaten durch Staatsangehörige eines von der Visumpflicht befreiten Landes, die in diesem Mitgliedstaat registriert waren, nicht erreicht werden konnten. Mehrere Mitgliedstaaten vertraten in den Beratungen des Rates die Auffassung, dass diese Schwellenwerte niedriger angesetzt werden sollten.

Um dem Risiko einer Zunahme der irregulären Migration aufgrund des visumfreien Reiseverkehrs besser entgegenzuwirken, **wird die Kommission die Möglichkeit der Anpassung der Schwellenwerte, die den Visa-Aussetzungsmechanismus auslösen, prüfen.** Ziel sollte es sein, eine höhere Abschreckungswirkung und mehr Flexibilität bei der Auslösung des Mechanismus zu schaffen, Drittländern weiterhin Rechtssicherheit und ein ausreichendes Maß an Vorhersehbarkeit zu bieten sowie die Rechenschaftspflicht der EU zu gewährleisten.

c. Das Aussetzungsverfahren

Das Aussetzungsverfahren ist zweistufig: Es besteht aus einer ersten neunmonatigen Aussetzung im Wege eines Durchführungsrechtsakts, die durch einen delegierten Rechtsakt um weitere 18 Monate verlängert werden kann.³⁰ Während der vorübergehenden Aussetzung sollte die Kommission einen *verstärkten Dialog* mit dem betreffenden Drittland aufnehmen, um eine geeignete Lösung zur Behebung der Umstände, die zur Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht geführt haben, zu finden. Um das Risiko des Schritts in die dritte Stufe des Verfahrens zu mindern, d. h. die **Beendigung der Befreiung von der Visumpflicht** und die Überführung des Drittlands in die Liste der visumpflichtigen Länder, könnte das Verfahren so gestrafft werden, dass dem betreffenden Land bessere Möglichkeiten für zufriedenstellende Abhilfemaßnahmen geboten werden. Darüber hinaus sollte ein **Dringlichkeitsverfahren** für die Auslösung des Aussetzungsmechanismus ermöglicht werden, um Notlagen mit dringendem Reaktionsbedarf bewältigen zu können.

Um das Aussetzungsverfahren effizienter zu gestalten und genügend Zeit zur Behebung der Umstände, die zur Aussetzung geführt haben, zu gewähren, **beabsichtigt die Kommission, die Möglichkeit einer Verlängerung der beiden Phasen der vorübergehenden Aussetzung zu prüfen:** z. B. in Phase 1 eine Aussetzung von 12 statt 9 Monaten und in Phase 2 eine Aussetzung von 24 statt 18 Monaten. In beiden Phasen würde die Aussetzung aufgehoben, sobald die Umstände, die zur Aussetzung geführt haben, in der Zwischenzeit behoben worden sind.

²⁹ Der Mitgliedstaat meldete einen Anstieg mit Blick auf die folgenden Faktoren im Zusammenhang mit Staatsangehörigen eines von der Visumpflicht befreiten Drittlands: Anstieg der Zahl der Einreiseverweigerungen, der unbegründeten Asylanträge und Straftaten. Die Kommission kam in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für die Auslösung des Mechanismus unter den gegebenen Umständen nicht erfüllt waren.

³⁰ Hat die EU im Übrigen mit dem betreffenden Drittland ein Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht geschlossen, sollte die Anwendung dieses Abkommens gemäß Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU ebenfalls ausgesetzt werden.

Die Möglichkeit der Beendigung der Befreiung von der Visumpflicht durch einen Vorschlag im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens bei Fortbestand der Gründe, die zur Aussetzung geführt haben, würde am Ende von Phase 2 bestehen.

Darüber hinaus **beabsichtigt die Kommission**, zur Bewältigung von Notsituationen durch einen plötzlichen Anstieg von irregulären Einreisen oder Sicherheitsrisiken **die Einführung eines Dringlichkeitsverfahrens für sofort geltende Durchführungsrechtsakte zu prüfen**.³¹ Dies würde es der Kommission ermöglichen, eine Befreiung von der Visumpflicht vor Anhörung des zuständigen Ausschusses³² auszusetzen, wenn hinreichend begründete Fälle äußerster Dringlichkeit vorliegen. Das Dringlichkeitsverfahren sollte ein letztes Mittel ohne jeglichen Automatismus bleiben; bei jeder diesbezüglichen Entscheidung sollten die allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und den betreffenden Drittländern sowie der allgemeine politische Kontext weiterhin gebührend berücksichtigt werden.³³

d. Beobachtungs- und Berichterstattungspflichten

Ein wirksamer Aussetzungsmechanismus setzt eine wirksame und gezielte Beobachtung der von der Visumpflicht befreiten Länder voraus. Nach den derzeitigen Bestimmungen der Visa-Verordnung ist die Kommission jedoch verpflichtet, nur die Länder zu beobachten und über sie Bericht zu erstatten, die im Anschluss an einen Dialog über die Visaliberalisierung einen visumfreien Zugang erhalten haben, und zwar für einen Zeitraum von sieben Jahren nach dem erfolgreichen Abschluss des Dialogs.³⁴

Um der Forderung des Europäischen Rates vom 9. Februar 2023 nach einer verstärkten Beobachtung visumfreier Länder nachzukommen,³⁵ wird die Kommission ab 2023 im Einklang mit dem Schreiben von Präsidentin von der Leyen an den Europäischen Rat vom 20. März 2023 einen **neuen strategischen und umfassenden Bericht über den Visa-Aussetzungsmechanismus** vorlegen.

Im neuen Bericht über den Visa-Aussetzungsmechanismus wird auch künftig umfassend bewertet, ob Länder, die vor weniger als sieben Jahren einen Dialog über die Visaliberalisierung abgeschlossen haben, die Anforderungen an die Visaliberalisierung weiterhin erfüllen. Die Berichterstattung über die Länder, die vor mehr als sieben Jahren einen Dialog über die Visaliberalisierung abgeschlossen haben, wird im Einklang mit den **Länderberichten im Rahmen des Erweiterungspakets** ebenfalls fortgesetzt, sie wird jedoch

³¹ Im Einklang mit Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

³² In diesen Fällen würde der Rechtsakt dem zuständigen Ausschuss für Gegenseitigkeit bei der Visumbefreiung und Aussetzung der Visumbefreiung spätestens 14 Tage nach Annahme des Durchführungsrechtsakts zur Stellungnahme vorgelegt werden.

³³ Im Dringlichkeitsverfahren sollten gegebenenfalls auch die Verfahren zur Aussetzung der Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht berücksichtigt werden.

³⁴ Seit der Einführung dieser Beobachtungs- und Berichterstattungspflicht im Jahr 2017 hat die Kommission fünf Berichte veröffentlicht: COM(2017) 815 final (erster Bericht), COM(2018) 856 final (zweiter Bericht), COM(2020) 325 final (dritter Bericht), COM(2021) 602 final (vierter Bericht), COM(2022) 715 final/2 (fünfter Bericht).

³⁵ Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 9. Februar 2023 – Schlussfolgerungen (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/de/pdf>).

auf spezifische Herausforderungen und Prioritäten wie die Angleichung der Visumpolitik, Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren und unbegründete Asylanträge ausgerichtet sein.

Schließlich wird der Bericht auch **andere geografische Gebiete außerhalb der EU-Nachbarschaft** abdecken, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten Ländern liegt, in denen Probleme auftreten könnten und eine weitere Zusammenarbeit zur Bewältigung spezifischer migrations- und/oder sicherheitspolitischer Herausforderungen erforderlich sein könnte, die im Rahmen des Visa-Aussetzungsmechanismus bewertet werden könnten.

Dieser Ansatz wird im nächsten Bericht über den Visa-Aussetzungsmechanismus aufgegriffen, in dem der geografische und sachliche Anwendungsbereich an die aktuellen Prioritäten und Bedürfnisse angepasst wird. **Die Kommission beabsichtigt ferner, die Berücksichtigung dieses neuen Ansatzes in den Bestimmungen zur Beobachtung und Berichterstattung des Aussetzungsmechanismus zu prüfen.**

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Visumpolitik der EU ist ein entscheidender Teil des Schengen-Besitzstands und gehört zu den wertvollsten Errungenschaften der europäischen Integration. Sie ist ein Instrument, das direkte Kontakte zwischen den Menschen, den Tourismus und Geschäftsbeziehungen fördert und gleichzeitig Sicherheitsrisiken verhindert sowie das Risiko der irregulären Migration in die EU minimiert – und dies sollte auch in Zukunft so bleiben. Die Visumpolitik der EU entwickelt sich ständig weiter und muss dies auch in der Zukunft tun, um neue Herausforderungen wirksam bewältigen zu können.

In den vergangenen Jahren war die EU mit einer Reihe neuer und sich abzeichnender Herausforderungen im Zusammenhang mit der Funktionsweise ihrer Visumpolitik konfrontiert, darunter die Zunahme der irregulären Migration entlang der Westbalkanroute, der Missbrauch des Asylsystems durch Staatsangehörige einiger von der Visumpflicht befreiter Länder in verschiedenen Teilen der Welt und die Sicherheitsrisiken, die sich aus der Anwendung von Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren durch von der Visumpflicht befreite Drittländer ergeben.

Diese und andere Entwicklungen haben gezeigt, dass Überlegungen darüber angestellt werden müssen, wie das Instrumentarium für die Visumpolitik durch einen **überarbeiteten Visa-Aussetzungsmechanismus** gestärkt werden kann. Die Kommission sieht den Gesprächen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat darüber, wie dieses Ziel am besten erreicht werden kann, erwartungsvoll entgegen. Insbesondere sollten folgende Punkte erörtert werden:

- die Notwendigkeit, neue Aussetzungsgründe zur Bewältigung neuer Situationen hinzuzufügen, in denen die Regelung für visumfreies Reisen missbraucht werden könnte und/oder die zu irregulärer Migration oder Sicherheitsrisiken für die EU führen könnten;
- ob und wie die Schwellenwerte am besten geändert werden können, um die Auslösung des Mechanismus an die von den Mitgliedstaaten gemeldeten tatsächlichen Migrations- und Sicherheitsrisiken anzupassen und so eine höhere Abschreckungswirkung zu erzielen, sowie das rasche Vorgehen gegen ein breiteres Risikospektrum im Zusammenhang mit visumfreiem Reisen;

- wie das Aussetzungsverfahren effizienter und flexibler gestaltet werden könnte und
- die Stärkung der Beobachtungs- und Berichterstattungspflichten.

Auf der Grundlage einer eingehenden Konsultation mit dem Europäischen Parlament und dem Rat wird die Kommission im Herbst 2023 einen Legislativvorschlag zur Überarbeitung des in Artikel 8 der Visa-Verordnung vorgesehenen Visa-Aussetzungsmechanismus vorlegen.