

Brüssel, den 12. Dezember 2024
(OR. en)

16801/24

VISA 185
ASILE 128
MIGR 460
FRONT 337
IXIM 264
COMIX 507

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 16195/24

Betr.: „Für einen strategischeren Ansatz für die EU-Visumpolitik“
– Schlussfolgerungen des Rates (12. Dezember 2024)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Für einen strategischeren Ansatz für die EU-Visumpolitik“, die der Rat (Justiz und Inneres) am 12. Dezember 2024 gebilligt hat.

Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum Thema

„Für einen strategischeren Ansatz für die EU-Visumpolitik“

1. Die EU-Visumpolitik reguliert die Einreise von Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum und erleichtert den legalen Reiseverkehr, weshalb ihr eine grundlegende und vorrangige Rolle bei der Wahrung der Integrität des Schengen-Raums und der Stärkung seiner Widerstandsfähigkeit gegenüber Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit zukommt.

Gleichzeitig spielt die Visumpolitik eine wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen der EU und ist sowohl für Drittländer als auch für die EU von großem Wert, da sie das Reisen erleichtert, Kontakte zwischen den Menschen begünstigt sowie Tourismus und Wirtschaftswachstum fördert.

Im größeren geopolitischen Kontext kann sie eine ausgewogenere Zusammenarbeit mit Partnerländern im Rahmen umfassender Partnerschaften stärken, die die Interessen der EU unterstützen und zugleich mögliche Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf Migrationsströme und Sicherheitsbedenken, sorgfältig berücksichtigen. Der Rat erkennt die Rolle der Visumpolitik in den Dialogen der Migrationspartnerschaften an, wobei er die Herkunfts- und Transitländer ermutigt, Reformen durchzuführen, die Anstrengungen zur Bekämpfung der irregulären Migration zu intensivieren und ihre Politik an die Migrations- und Visumvorschriften der EU anzugleichen.

2. Der Rat hebt hervor, dass Aspekte der Migration und der inneren Sicherheit in vollem Umfang berücksichtigt werden müssen, wenn im Rat visumbezogene Themen behandelt werden, insbesondere im Bereich der Außenpolitik. Der Rat unterstreicht die Bedeutung eines strategischen Ansatzes für die Visumpolitik, wobei Entscheidungen den Interessen aller einschlägigen Bereiche Rechnung tragen und in enger Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und dem Rat erfolgen sollten, damit auch in Zukunft eine tragfähige Visumpolitik aufrechterhalten werden kann. Es ist äußerst wichtig, dass Beschlüsse über die Visaliberalisierung oder -erleichterung in einer Weise gestaltet und erlassen werden, dass durch sie kein Sicherheits- oder Migrationsrisiko entsteht.

In diesem Zusammenhang betont der Rat, dass die EU einen ressortübergreifenden Ansatz verfolgen muss, der gewährleistet, dass alle einschlägigen Vorbereitungsgremien des Rates und politischen Auswirkungen - insbesondere im Bereich Justiz und Inneres - in alle Phasen des Prozesses einbezogen und in vollem Umfang berücksichtigt werden, wenn ein Dialog über die Visaliberalisierung mit einem Drittland oder ein Beschluss über die Visaliberalisierung in Erwägung gezogen wird. Die schließt die transparente Entwicklung von Benchmarks ein, um sicherzustellen, dass sowohl außenpolitische als auch interne Sicherheits- und Migrationsbedenken angemessen berücksichtigt werden.

3. Visumfreies Reisen in die EU ist ein Privileg für Drittstaatsangehörige, das mit Vorteilen, aber auch mit Pflichten einhergeht, und es ist zugleich ein leistungsfähiges Instrument der Union, das stärker strategisch eingesetzt werden muss. Der Rat unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Drittländer, denen im Rahmen eines Dialogs über die Visaliberalisierung eine Befreiung von der Visumpflicht gewährt wird, die festgelegten Benchmarks kontinuierlich erfüllen, um ihrer Rechenschaftspflicht weiterhin nachzukommen. Außerdem müssen alle Drittländer, denen visumfreier Zugang zur EU gewährt wird, die Kriterien für die Befreiung von der Visumpflicht gemäß der Verordnung (EU) 2018/1806 kontinuierlich erfüllen.
4. Der Rat begrüßt die diplomatischen Bemühungen und das aktive Engagement der Kommission und des EAD, die darauf abstellen, die Visa-Reziprozität mit von der Visumpflicht befreiten Drittländern wiederherzustellen. In diesem Zusammenhang ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Visumbefreiung der Mitgliedstaaten erhalten bleibt. Ferner bekundet der Rat – auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Beziehungen zu Drittländern und der Interessen der EU – sein starkes Interesse daran, für eine gleiche und faire Behandlung aller EU-Bürgerinnen und -Bürger bei Reisen in Drittländer zu sorgen.

5. Während sich die Mitgliedstaaten darin einig sind, dass Visaerleichterungsabkommen wesentliche Instrumente in den Beziehungen der EU zu Drittländern bleiben, bekräftigt der Rat, dass zunehmend ihre strategische Nutzung in den Außenbeziehungen herausgestellt wird – insbesondere als Mittel zur Verwirklichung allgemeinerer Ziele der Union in anderen Politikbereichen und speziell im Kontext der Rückübernahmepolitik. Dieses Ziel könnte in Zukunft durch maßgeschneiderte Übereinkommen mit länderspezifischen Bedingungen erreicht werden, die den Interessen der EU dienen. Visaerleichterungsabkommen sollten jedoch nicht als vorgezeichneter erster Schritt zur Visaliberalisierung betrachtet werden, sondern als eigenständige Entscheidungen. Zudem sollte die derzeitige Praxis, Rückübernahmeabkommen parallel zur Gewährung von Visaerleichterungen abzuschließen, als eine Vorbedingung, ein zentrales Element des Prozesses bestehen bleiben.
6. Die EU sollte sich bei der Förderung der Kohärenz und Nachhaltigkeit ihrer Visumpolitik vorrangig auf die effiziente und wirksame Nutzung der bestehenden Instrumente konzentrieren und diese weiter verstärken und verbessern. Hierzu zählen unter anderem der Mechanismus zur Aussetzung der Visumbefreiung, der Mechanismus nach Artikel 25a des Visakodexes, die optimale Nutzung des Visa-Informationssystems (VIS) und die reibungslose Umsetzung der Informationssysteme der Union.

Der Rat betont, wie wichtig eine rechtzeitige und effektive Umsetzung des Einreise-/Ausreisesystems (EES), des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und des überarbeiteten VIS ist. Ein zuverlässiger Betrieb all dieser Informationssysteme ist von entscheidender Bedeutung für die Stärkung der Grenzsicherheit und die Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit und der Migration, darunter der Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs und die Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer. Eine Beurteilung der Funktionsweise dieser Systeme im Rahmen der Interoperabilität wird dazu beitragen, wirksamere Antworten der EU auf künftige Herausforderungen zu formulieren.

Der Rat hebt ferner die umfangreichen Rechtsvorschriften hervor, die in Bezug auf diese Informationssysteme und deren Umsetzung in den kommenden Jahren angenommen wurden, einschließlich der Digitalisierung der Schengen-Visaverfahren. Die derzeitigen Digitalisierungstrends werden zusammen mit der Umsetzung des Interoperabilitätsrahmens, einschließlich automatisierten Risikobewertung und der Erkennung von Mehrfachidentitäten, ein breiteres Spektrum an Informationen über Reisende liefern. Diese verbesserten Daten werden weiter zu den Visumverfahren beitragen und das Potenzial haben, Missbrauch aufzudecken und zu verringern sowie die Beratungen und die Überwachung im Rahmen des Mechanismus zur Aussetzung der Visumbefreiung zu unterstützen.

7. Der Rat erwartet die baldige Annahme des überarbeiteten Mechanismus zur Aussetzung der Visumbefreiung, der die EU besser in die Lage versetzen wird, gegen Missbrauch von Regelungen für visumfreies Reisen vorzugehen, insbesondere gegen den Missbrauch durch von der Visumpflicht befreite Drittstaatsangehörige, die internationalen Schutz beantragen. Ferner hat der Rat seine Unterstützung für eine Verstärkung der Überwachung von Drittländern, denen visumfreier Zugang zur EU gewährt wird, und der Berichterstattung darüber bekundet. Diese verstärkte Kontrolle wird wichtig sein für die Ermittlung und Bewältigung potenzieller Herausforderungen und sie wird zu einer sichereren und widerstandsfähigeren Europäischen Union beitragen.
8. Der Rat betont, dass die EU über die rasche Annahme des überarbeiteten Mechanismus zur Aussetzung der Visumbefreiung hinaus auch wachsam gegenüber bestehenden und sich abzeichnenden Herausforderungen bleiben muss, um einen Missbrauch der Visumregelung der EU zu verhindern. Derartige Herausforderungen müssen systematisch überwacht und angegangen werden, insbesondere um sicherzustellen, dass von der Visumpflicht befreite Länder nicht zu Knotenpunkten für irreguläre Migration werden. In diesem Zusammenhang ist die Angleichung der Visumpolitik von Drittländern, insbesondere Nachbarländern der EU, an die Visumregelung der EU dringend erforderlich und von wesentlicher Bedeutung, um möglichen Missbrauch zu verringern und die Tragfähigkeit der Regelung für visumfreies Reisen zwischen der EU und diesen Ländern zu gewährleisten. Ebenso wichtig ist die Angleichung der Visumpolitik von Drittländern, die einen Dialog über die Visaliberalisierung mit der EU aufgenommen haben, der diese Benchmark umfasst. Zwar sollte die EU ihre diplomatischen Kontakte und Kontakte auf hoher Ebene mit Drittländern fortsetzen, jedoch erwartet sie von diesen ein deutliches Engagement für die Einleitung der notwendigen Maßnahmen, um wirksam gegen Missbrauch vorzugehen.

9. Der Rat erkennt an, dass die EU weitere Schritte unternehmen sollte, um das Risiko des Missbrauchs von Visa durch Asylbewerber einzudämmen. Um die Fälle zu verringern, in denen Drittstaatsangehörige einen Asylantrag stellen, nachdem sie mit einem Visum in den Schengen-Raum eingereist sind, und um über mehr statistische Daten zu diesem Phänomen zu verfügen, bekräftigt der Rat, dass bei Asylverfahren systematisch das VIS abgefragt werden muss und erfolgreiche Asyl-Identifizierungen aufgezeichnet werden müssen. Damit wird sichergestellt, dass die Visum-Vorgeschichte der Antragsteller angemessen berücksichtigt wird, und die Fähigkeit der EU zur wirksameren Bearbeitung der Asylanträge gestärkt. Eine engere Zusammenarbeit und Datenaustausch zwischen Visum- und Asylbehörden, die Förderung des Erfahrungsaustauschs sowie die Integration und Analyse der einschlägigen Daten auf EU-Ebene sind notwendige Elemente für ein wirksames Asylmanagement.

In diesem Zusammenhang ist es äußerst wichtig, dass die überarbeitete Eurodac-Verordnung einen geeigneten Rahmen bietet, damit so bald wie möglich ein erweitertes Spektrum von Daten über Asylbewerber gespeichert werden kann. Daher fordert der Rat, neben Eurodac die überarbeitete VIS weiter umzusetzen, um sicherzustellen, dass die Informationen über Visumantragsteller effizient zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden, was dazu beiträgt, mögliche Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit und Migration zu ermitteln und systemübergreifende Statistiken zu ermöglichen. Langfristig werden die entsprechenden Statistiken aus dem zentralen Speicher für Berichte und Statistiken (CRRS) innerhalb des Interoperabilitätsrahmens bereitgestellt. Bis dies erreicht ist, bestärkt der Rat die Kommission darin, die Möglichkeit einer besseren Nutzung der Kapazität von eu-LISA zur Bereitstellung statistischer Daten, einschließlich der Analyse der gemeinsam genutzten Daten, weiter zu prüfen, was dazu beitragen könnte, sich abzeichnende Trends zu ermitteln und die Risikoanalyse zu verbessern.

10. Ein gut funktionierendes Rückkehr- und Rückübernahmesystem trägt zur Bekämpfung der irregulären Migration bei. Die wirksame Nutzung des Mechanismus nach Artikel 25a des Visakodex ist ein entscheidendes Element für die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Rückübernahme. Der Rat erkennt die diplomatischen und operativen Bemühungen der Kommission, des EAD und der Mitgliedstaaten an; er fordert, die positive Dynamik in dem Mechanismus aufrechtzuerhalten, und betont, dass der Prozess unter Wahrung der Flexibilität weiter optimiert werden sollte, um einen leistungsfähigeren und glaubwürdigeren Mechanismus zu entwickeln. Auch sollten bei der Bewertung der betreffenden Drittländer mögliche Gefahren für die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit berücksichtigt werden, die von ihren zur Rückkehr verpflichteten Staatsangehörigen ausgehen. Es ist wichtig, dass die betreffenden Drittländer alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, insbesondere im Hinblick auf die Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen und die Einhaltung aller Verpflichtungen aus den jeweiligen Rückübernahmeabkommen oder -vereinbarungen. Der Rat betont, dass Drittländern die klare und einheitliche Botschaft vermittelt werden muss, dass weitere Maßnahmen ergriffen werden, wenn sich die Zusammenarbeit nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums verbessert. In diesem Zusammenhang sollte die Möglichkeit, in Zukunft eine Gesetzesreform des Mechanismus nach Artikel 25a zu prüfen, nicht ausgeschlossen werden.
11. Der Rat unterstreicht, dass es einer einheitlicheren Anwendung der bestehenden Visumvorschriften und insbesondere einer konsequenten Umsetzung des Visakodexes durch alle Mitgliedstaaten bedarf. Schulungen sind ein wichtiges Instrument, um dies zu erreichen, und die Mitgliedstaaten sollten die Nutzung von Schulungen zum Visakodex (Visa Code Training – VCT) fördern. Um eine harmonisierte Umsetzung zu erreichen, sind weitere Maßnahmen zu treffen, um die Möglichkeiten für „Visum-Shopping“ zu verringern, insbesondere durch eine stärkere und besser koordinierte Schengen-Zusammenarbeit vor Ort.

12. Da sich die Migrationsmuster weiterentwickeln und die globale Mobilität immer komplexer wird, muss die EU ihre gemeinsamen Anstrengungen zur Sicherung ihrer Außengrenzen und der Integrität des Schengen-Raums verstärken. Der Rat erkennt an, wie wichtig eine umfassende Überprüfung der Visumpolitik der EU ist, die darauf abstellt, die Sicherheit des Schengen-Raums zu erhöhen und den migrationspolitischen Rahmen der EU zu unterstützen. Indem sie einen ganzheitlichen und zukunftsorientierten Ansatz verfolgt, kann sich die EU besser an die sich verändernde Migrationsdynamik anpassen und gegen unmittelbare Herausforderungen im Bereich Migration und Sicherheit sowie gegen Missbrauch der Visumregelung vorbeugen und darauf reagieren. Der Rat begrüßt die Zusage der Kommission, eine Strategie der Union für die Visumpolitik zu entwickeln, die sowohl aktuellen als auch künftigen Herausforderungen entspricht.
-