

EMN INFORM

Visapolitik als Migrationskanal¹

1. Ziele

Die EMN Studie über *Visapolitik als Migrationskanal* analysiert den möglichen Zusammenhang von Visapolitik und der Steuerung von Migrationsströmen. Sie untersucht die Auswirkungen der Visapolitik auf die Steuerung von Migration, sowohl im Hinblick auf die Erleichterung regulärer Migration als auch auf die Verhinderung von irregulärer Migration. Zusätzlich unterbringt die Studie den Nachweis der Wirksamkeit verschiedener Strategien, um Visapolitik zur Steuerung von Migration zu nutzen – einschließlich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, und insbesondere die Förderung von bilateralen bzw. multilateralen Abkommen – und veranschaulicht die damit verbundenen Herausforderungen sowie bewährte Methoden. Das Hauptaugenmerk der Studie liegt auf den Praktiken der Mitgliedstaaten in Bezug auf Visa für einen längerfristigen Aufenthalt (Visum D).

2. Wichtigsten Ergebnisse

- Es bestehen starke Indizien dafür, dass ein Zusammenhang zwischen Visapolitik und Migrationsströmen besteht. Dies umfasst nicht nur Maßnahmen zur Bewältigung von Migration im Hinblick auf die Kontrolle und Erleichterung von Einreise und Zulassung – sondern auch solche die reguläre Migration fördern und irregulärer Migration vorbeugen.
- In Bezug auf reguläre Migration wird die nationale Visapolitik in vielen Mitgliedstaaten dazu benutzt, um spezifische Formen regulärer Zuwanderung zu erleichtern oder zu bewerben. Dazu gehören beispielsweise Wirtschaftsmigration, Migration für Studienzwecke, Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften und/oder Migration aus spezifischen Drittstaaten. In diesen Fällen sind die Visaverfahren auf eine Vereinfachung des Einreise- und Zulassungsprozesses in dem jeweiligen Mitgliedstaat ausgelegt.
- Der Zusammenhang zwischen Visapolitik und Migrationsbewegungen variiert erheblich in den einzelnen Mitgliedstaaten. Es lässt sich auch kein übergeordnetes Prinzip für Migrationsentscheidungen erkennen. Die Entscheidung ist unabhängig davon, ob ein/e MigrantIn eines spezifischen Drittstaates ein Visum D und/oder einen weiteren Aufenthaltstitel im Herkunftsstaat selbst, oder erst nach der Ankunft im Mitgliedstaat beantragen muss.

¹ Der Synthesenbericht dieser Studie, ist gemeinsam mit nationalen Beiträgen von 21 Mitgliedstaaten (**Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Vereinigtes Königreich**) verfügbar auf www.emn.europa.eu, unter "EMN Studies". Zusätzlich ist eine nationale Studie von **Spanien** auf der EMN Website verfügbar. Eine nationale Studie der **Tschechischen Republik** wird ebenfalls auf der EMN Website verfügbar sein.

Haftungsausschluss: Dieses EMN Inform wurde vom Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) verfasst. Das Europäische Migrationsnetzwerk besteht aus der Europäischen Kommission, unterstützt vom Service Provider (ICF GHK-COWI), und den Nationalen Kontaktpunkten (EMN NKP). Der Inhalt dieses Inform gibt weder notwendigerweise die Auffassung der Europäischen Kommission, des ICF GHK-COWI oder der EMN NKP wieder, noch sind diese an die hier enthaltenen Schlussfolgerungen gebunden. Ebenso sind die Europäische Kommission, ICF GHK-COWI oder die EMN NKP in keiner Weise für die verwendeten Statistiken verantwortlich. Der Text dieses Inform wurde im Auftrag des EMN NKP Österreich ins Deutsche übersetzt, weshalb etwaige Abweichungen zu in Deutschland oder Luxemburg gebräuchlichen Begriffen möglich sind.

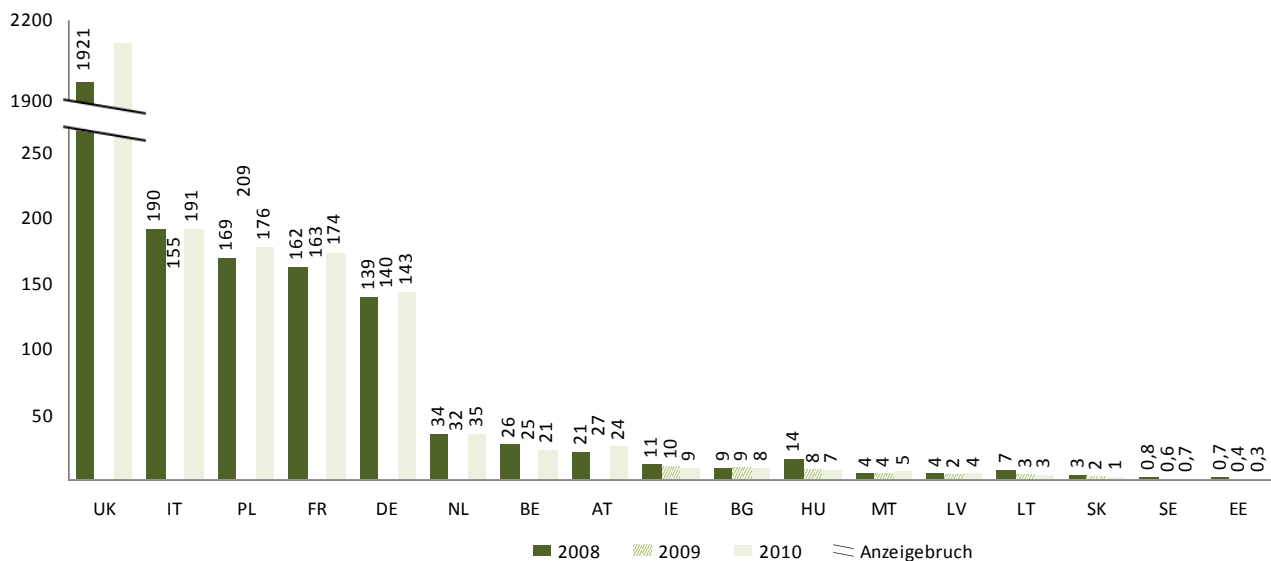
- Historische oder ad hoc Überlegungen scheinen die Entscheidung von Mitgliedstaaten über die geeignete Visapolitik, zur Steuerung von Migrationsströmen, zu beeinflussen. Daher besteht in einigen Mitgliedstaaten eine Vielzahl von unterschiedlichen Voraussetzungen für die Erteilung von Visa- und Aufenthaltstitel.

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

In den letzten Jahren ist die Zahl der von Mitgliedstaaten ausgestellten nationalen Visa D gestiegen.

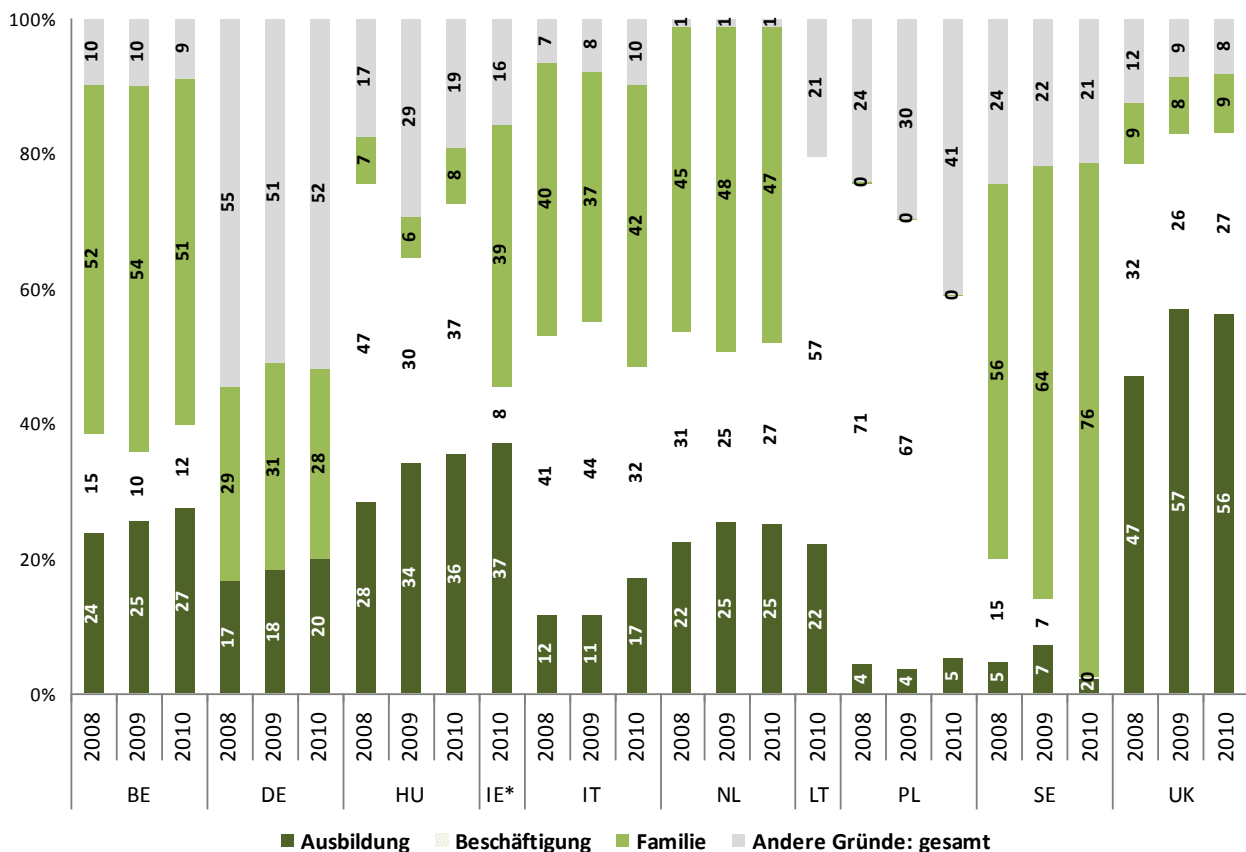
Abbildung 1 zeigt einen Anstieg der von Mitgliedstaaten ausgestellten nationalen Aufenthaltsvisa, von etwa 2.68 Millionen im Jahr 2008 auf 2.88 Millionen im Jahr 2010.

Abbildung 1: Anzahl der erteilten Visa D, 2008-2010 (in Tsd.).



Quelle: EMN statistische Tabellen.

Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es große Unterschiede hinsichtlich der Ausstellungszwecke (Ausbildung, Beschäftigung, Familie, andere) für ein Visum D. Diese sind auf die nationale Visapolitik der jeweiligen Mitgliedstaaten, von denen sich einige auf bestimmte Zwecke konzentrieren, zurückzuführen.

Abbildung 2: Ausgestellte Visa D nach Erteilungsgrund, 2008-2010

Quelle: EMN statistische Tabellen.

In den meisten Mitgliedstaaten ist die Erteilung von nationalen Visa D ein Hauptelement ihres Migrationsmanagements.

In den meisten Mitgliedstaaten stellen die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erteilung von Visa D, ein wesentliches Element des Migrationsmanagements dar. Die Erteilung eines Visum D ist eine zentrale Etappe des Zulassungs- und Zuwanderungsprozesses für eine längerfristige Aufenthaltsperspektive. Erhebliche Änderungen auf der nationalen Ebene bezüglich nationalen Visa D in einigen Mitgliedstaaten, sind auf verschiedene Faktoren, wie steigende Auswanderung der Staatsangehörigen in Drittstaaten, wirtschaftliche Entwicklung, Änderungen in der Außenpolitik oder den EU-Beitritt zurückzuführen. Historische sowie ethnische Verbindungen spielen dabei ebenso eine wichtige Rolle. In einigen Mitgliedstaaten liegt der Fokus besonders auf der Erteilung von Visa zum Zweck der Beschäftigung bzw. der hochqualifizierten Beschäftigung.

Das Ausmaß, in dem die Visapolitiken und –praktiken als Instrument zur Steuerung von Migrationsströmen verwendet werden, variiert zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten.

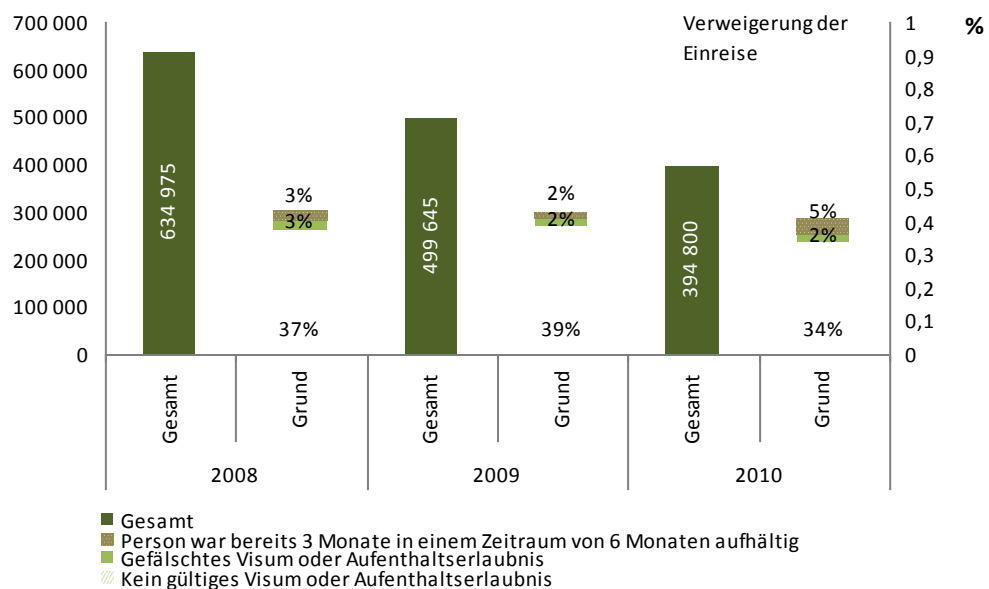
Im Hinblick auf die nationale Visapolitik und –praxis können vier Gruppen von Mitgliedstaaten allgemein unterschieden werden. Die erste Gruppe besteht aus den Mitgliedstaaten in denen nationale Visapolitik und –praxis gänzlich mit der generellen Migrationspolitik übereinstimmt. In dieser Gruppe wird das Visum D fast immer als Aufenthaltstitel an sich ausgestellt. Die zweite Gruppe umfasst Mitgliedstaaten welche Visa zur Förderung legaler Migration nutzen, wo jedoch, abhängig von der Art der Zuwanderung, unterschiedliche Verfahren verwendet werden. In diesen Mitgliedstaaten ist ein Visum D üblicherweise die Vorbedingung für den Erhalt eines Aufenthaltstitels, um den entweder vor der Einreise im Herkunftsland, oder nach der Ankunft im

Mitgliedstaat angesucht werden muss. Die dritte Gruppe umfasst eine kleine Anzahl an Mitgliedstaaten, welche die Erteilung der Visa D nicht zur Förderung regulärer Migration nutzen, und deshalb auch prinzipiell keine längerfristigen Visa ausstellen, bzw. nur in Ausnahmefällen. In diesen Mitgliedstaaten ist es möglich den Aufenthaltstitel direkt im Herkunftsland zu erhalten, oder diesen nach Ankunft zu beantragen. Die vierte Gruppe besteht aus mehreren Mitgliedstaaten die alternative Praktiken zur Ausstellung der Visa D nutzen, abhängig vom Erteilungsgrund.

Nationale Visapolitik stellt als Feststellungsverfahren vor Einreise sicher, dass Drittstaatsangehörige die Voraussetzungen für die Einreise erfüllen, und hilft damit, irreguläre Migration zu vermeiden.

Die Zahl der Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise an der Außengrenze verweigert wurde, ging zwischen 2008 und 2010 von etwa 635.000 auf 390.000 zurück. Der Anteil von Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise aufgrund eines ungültigen Visums verweigert wurde liegt dabei zwischen 39% (2009) und 34% (2010).

Abbildung 3: Anzahl der Drittstaatsangehörigen, denen die Einreise an der Außengrenze verweigert wurde nach Grund, 2008-2010



Quelle: Eurostat.

Die nationalen Maßnahmen hinsichtlich Visa helfen als Feststellungsverfahren vor Einreise, irreguläre Migration zu reduzieren. So können Vertretungsbehörden der Mitgliedstaaten im Ausland bestimmen, ob einem Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltstitel erteilt wird um so die eventuelle Beendigung eines irregulären Aufenthaltes *ex post facto* zu vermeiden.

Um irreguläre Migration zu bekämpfen, verfügen Mitgliedstaaten über eine Vielzahl spezifischer Maßnahmen innerhalb ihrer Visaverfahren. Diese inkludieren die Bewertung der Bereitschaft zur Rückkehr, Schulungen, sowie Kooperation und Informationsaustausch mit anderen zuständigen Behörden und Mitgliedstaaten. Andere Präventionsmaßnahmen beinhalten die Nutzung biometrischer Daten im Visumantragsverfahren, die Identifizierung spezifischer Kategorien von MigrantInnen als Risikogruppen welchen besondere Aufmerksamkeit zukommt, Sensibilisierungsmaßnahmen für Durchsetzungsverfahren und eine realistische Einschätzungsweise, sowie in manchen Ländern die Nutzung von „Schwarzen Listen“ von jenen Drittstaatsangehörigen die zuvor die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt verletzt haben.

Durch die Kooperation mit Drittstaaten kann die Visapolitik die Zuwanderung von spezifischen

Gruppen, welche mit politischen Prioritäten übereinstimmen, z.B. Studierende und hochqualifizierte, fördern.

Die Mitgliedstaaten haben mehrere bilaterale Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Diese haben Auswirkungen auf die nationale Politik für Aufenthaltsvisa und sollen die Migration in die Mitgliedstaaten fördern. Die Abkommen und das Ausmaß in dem diese eingegangen wurden, variieren von einem Mitgliedstaat zum anderen, konzentrieren sich jedoch auf Jugendmobilität sowie Arbeitsmigration, einschließlich hochqualifizierter Beschäftigung. Manche Abkommen beinhalten Visaerleichterungen, beispielsweise die Befreiung von der Visumgebühr.

Aus Fallstudien hinsichtlich der Kooperation von Mitgliedstaaten mit China, Nigeria und der Russischen Föderation geht hervor, dass Visapolitik als Migrationskanal für einen längerfristigen Aufenthalt genutzt wird. Im Hinblick auf reguläre Migration zeigen die Fallstudien außerdem, dass die nationale Visapolitik, die Zuwanderung bestimmter MigrantInnen, wie beispielsweise Studierender und/oder Hochqualifizierter erleichtern kann. Irreguläre Migration kann durch unterschiedliche Maßnahmen zur Früherkennung von möglichem Missbrauch von Aufenthaltstiteln oder sogar kriminellen Absichten, verhindert werden.

Obwohl EU-Politik und –Gesetzgebung Einfluss auf die Visapolitik der Mitgliedstaaten genommen hat, können Visa D politische Schwerpunkte auf nationaler Ebene aufzeigen.

Viele Mitgliedstaaten mussten, durch den Einfluss der EU-Politik und –Gesetzgebung auf das Visa-Regime im Schengenraum, Änderungen in ihrer Visapolitik hinsichtlich des Visa D vornehmen. Der Beitritt zum Schengenraum reduzierte die Möglichkeit von Mitgliedstaaten auf die nationale Visapolitik Einfluss zu nehmen, im Wesentlichen wurde dieser auf die Erteilung von Aufenthaltsvisa beschränkt.

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Eine Reihe von Herausforderungen und Erfolgsfaktoren, wurden in den Mitgliedstaaten festgestellt. Um die reguläre Migration Drittstaatsangehöriger zu fördern, wurde die Wichtigkeit von effizienten Verfahren während der Antragstellung hervorgehoben. Schnelle bzw. beschleunigte Verfahren, sowie die Kooperation mit den zuständigen Behörden im Ausland sind dabei besonders effektiv. Im Hinblick auf die Reduzierung irregulärer Migration ist eine der zentralen Herausforderungen die von den Mitgliedstaaten genannt wurde, das Problem der Balance zwischen der Erteilung von Visa D zur Förderung regulärer Migration und dem gleichzeitigen Ziel der Bekämpfung irregulärer Migration, einschließlich der potentiellen Risiken der rechtswidrigen Überschreitung befristeter Aufenthalte. Weitere Herausforderungen inkludieren die Abschaffung der Binnengrenzen im Schengenraum, der Handel und die Fälschung von Visa, fehlende Richtlinien für die Ausstellung von Visa für spezifische Risiko-Drittstaaten, missbräuchliche Anwendung des Visaregimes für Asylanträge, den Erhalt von Visa unter Angabe falscher Tatsachen, sowie die verspätete Vorlage von Informationen von Beförderungsunternehmen. Als wichtige Faktoren für den Erfolg von Visaverfahren wurden Informationsaustausch, Kooperation mit Herkunftsländern und die strategische Rolle von Personal in den Schlüsselphasen des Verfahrens, angesehen.

4. Weitere Informationen

Weitere Informationen und Details zu diesem EMN Inform sowie zum EMN im Allgemeinen erhalten sie unter HOME-EMN@ec.europa.eu.

Erstellt im November 2012