

# DIE AUSWIRKUNG DER VISALIBERALISIERUNG AUF ZIELLÄNDER

EMN-INFORM<sup>1</sup>

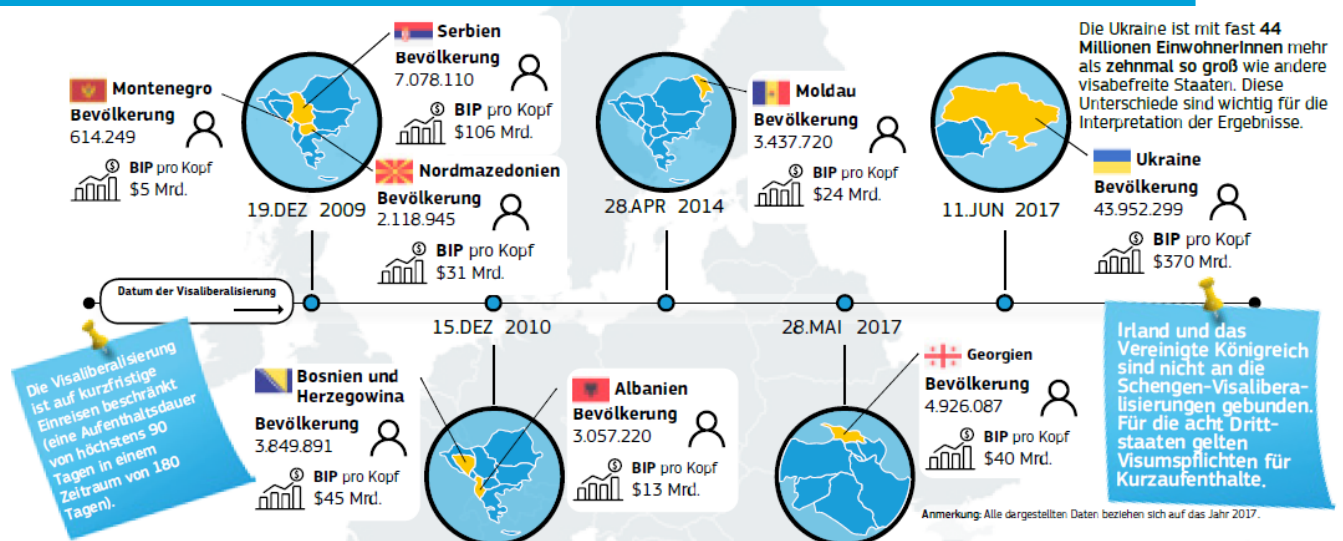
2019

Die Visaliberalisierung ist eines der wirkungsvollsten EU-Instrumente um Kontakte von Mensch zu Mensch zu ermöglichen und die Beziehungen zwischen BürgerInnen aus EU-Ländern und Drittstaaten zu stärken. Sie fördert Mobilität, verbessert regionale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Ländern und schafft offenere Gesellschaften. Drittstaaten, die von Visaliberalisierung mit der EU profitieren, gelten als sicher und verantwortungsvoll regiert. Außerdem müssen diese Staaten in Politikbereichen wie Grenzsicherheit, Migrations- und Asylverwaltung, Außenpolitik und Grundrechten eine Reihe von Kriterien erfüllen.

Dieses Inform präsentiert die Haupteckdaten der EMN-Studie zur Auswirkung der Visaliberalisierung auf Zielländer. Als Folge einer Reihe von Visaliberalisierungsstrategien und Aktionsplänen

profitieren seit dem Jahr 2018 fünf Staaten des Westbalkans und drei Länder der Östlichen Partnerschaft von der visafreien Reise in den EU-Schengenraum: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien, Nordmazedonien, Georgien, Republik Moldau und Ukraine. Das Inform untersucht die Auswirkung der Visaliberalisierung in bestimmten Bereichen (z.B. Tourismus, reguläre Migration, bilaterale Zusammenarbeit) und betrachtet Entwicklungen der irregulären Migration und andere Probleme, die in den Zielländern der EU-Mitgliedstaaten und Norwegen zwischen 2007–2017 beobachtet wurden. Durch den Fokus auf Zielländer gibt die Studie einen neuen Einblick in die Auswirkungen und Herausforderungen der Visaliberalisierung, mit denen EU-Mitgliedstaaten und Norwegen konfrontiert sind.

Abbildung 1: Zeitachse der Visaliberalisierung und Herkunftsländervergleich



<sup>1</sup> Der Text dieses EMN-Informs wurde vom Nationalen Kontaktpunkt Österreich im EMN in die deutsche Sprache übersetzt, weshalb etwaige Abweichungen zu in Deutschland oder Luxemburg gebräuchlichen Begriffen möglich sind.



## WICHTIGE PUNKTE

**1. Die größten direkten Auswirkungen der Visaliberalisierung waren ein unmittelbarer Anstieg an kurzzeitigen Reisen in Zielländer** aus visabefreiten Drittstaaten und ein unmittelbarer Rückgang an administrativem Arbeitsaufwand für konsularische MitarbeiterInnen. Das neue System der Visafreiheit führte auch zu einer Erhöhung der Grenzkontrollaktivitäten von Seiten der EU-Mitgliedstaaten und Norwegen um einen Missbrauch der Visafreiheit zu verhindern.

**2. Eine der indirekten Hauptauswirkungen der Visafreiheit war die Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs in spezifischen Mitgliedstaaten.** Seit der Visaliberalisierung, welche es Drittstaatsangehörigen vereinfacht hat in die EU und Norwegen zu reisen um nach Beschäftigungsmöglichkeiten zu suchen, gab es einen Anstieg der erteilten Aufenthaltstitel an Staatsangehörige der acht visabefreiten Drittstaaten (hauptsächlich für vergütete Aktivitäten). Eine weitere indirekte Auswirkung war eine höhere Kooperationsbereitschaft in Rückkehr- und Rückübernahmeverfahren mit visabefreiten Drittstaaten.

**3. Seit der Visaliberalisierung gab es einen Anstieg an Asylanträgen aus visabefreiten Drittstaaten,** von denen die Mehrheit eine ablehnende Entscheidung erhielt. Um die hohe Anzahl an Asylanträgen zu bewältigen, haben Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen ergriffen, wie etwa die Ernennung von visabefreiten Drittstaaten zu sicheren Herkunftsländern (um ein beschleunigtes Asylverfahren zu ermöglichen), Informationskampagnen und Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden aus visabefreiten Ländern.

**4. Seit der Visaliberalisierung gab es einen Anstieg der Staatsangehörigen aus visabefreiten Ländern, bei denen eine Überschreitung der maximalen Aufenthaltsdauer festgestellt wurde.** Konkret meldeten 12 Mitgliedstaaten dies als eine Herausforderung. Es war jedoch nicht möglich, eine klare Verbindung zwischen Visaliberalisierung, irregulärem Aufenthalt und überschrittener Aufenthaltsdauer herzustellen. Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten führte spezifische Maßnahmen ein, um dieses Phänomen zu bekämpfen.

**5. Die meisten Mitgliedstaaten meldeten keine konkreten Herausforderungen im Bereich der irregulären Beschäftigung** nach Einführung der Visaliberalisierung. Nur wenige Mitgliedstaaten ergriffen Maßnahmen, die auf Staatsangehörige aus visabefreiten Drittstaaten abzielten.

**6. Es gab wenig Evidenz bezüglich eines Zusammenhangs zwischen Visaliberalisierung und einer Erleichterung von irregulärer Migration.** Einige Mitgliedstaaten trafen zusätzliche oder neue Maßnahmen, um den Schlepperaktivitäten seit der Visaliberalisierung entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen umfassten die Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit, verstärkte Strafen für die Ermöglichung von irregulärer Migration sowie den Aufbau von gemeinsamen polizeilichen Untersuchungen. Verfügbare Daten können ebenso keinen klaren Zusammenhang zwischen der Visaliberalisierung und einem Anstieg in der Schlepperei und im Menschenhandel herstellen.

**7. Nachdem die Visaliberalisierung eingeführt wurde beobachteten einige Mitgliedstaaten einen Anstieg an kriminellen Aktivitäten.** Alle acht visabefreiten Länder wurden angehalten, ihre Maßnahmen im Kampf gegen solche Aktivitäten zu verstärken, insbesondere gegen Gruppen organisierter Kriminalität. Dieses Phänomen wird genau beobachtet und das Versäumnis, mit EU-Mitgliedstaaten und Norwegen in diesem Bereich zu kooperieren, könnte zu einer Aussetzung der visafreien Reiseerlaubnis für Staatsangehörige der acht Ländern führen, die in dieser Studie untersucht wurden.



## 1 ZIEL UND UMFANG DER STUDIE

Der Fokus dieses Syntheseberichts liegt auf den EU-Mitgliedsstaaten und Norwegen als Zielländer, nachdem Visaliberalisierungsgespräche erfolgreich abgehalten wurden. Diese betreffen acht Drittstaaten als Herkunftsländer, welche momentan von Visaerfordernissen für kurzzeitige Reisen in den Schengenraum befreit sind (ausgenommen sind Irland und das Vereinigte Königreich, wo nationale Visabestimmungen für diese acht Staaten noch immer gelten). Das Ziel des Berichts war es, den (kurzfristigen) Effekt der Visaliberalisierung auf EU-Mitgliedstaaten und Norwegen zu untersuchen und jegliche daraus resultierenden Veränderungen in deren Politik und Praxis zu berücksichtigen. Die Studie verglich auch die Situation von Irland und dem Vereinigten Königreich mit den allgemeinen Entwicklungen in der EU (welche sich, abgesehen von einigen Ausnahmen, größtenteils widerspiegeln).

Der Bericht betrachtet einen 10-jährigen Zeitraum zwischen 2007 und 2017 und erfasst die Entwicklung vor und nach der Visaliberalisierung über mehrere Jahre hinweg. Die Information, die in diesem Synthesebericht verwendet wird, basiert hauptsächlich auf Sekundärquellen, die von den EU-Mitgliedstaaten und Norwegen in deren nationalen

Beiträgen für die Studie zur Verfügung gestellt wurden. Diese Beiträge beinhalten auch Hinweise auf Herausforderungen und Maßnahmen in bestehenden Ansätzen bezüglich Visaliberalisierung.



## 2 AUSWIRKUNGEN DER VISALIBERALISIERUNG AUF ZIELLÄNDER

Eines der Hauptziele der EU-Visapolitik ist es, die Mobilität von Drittstaatsangehörigen in die EU auf sichere und gut verwaltete Weise zu verbessern. Die EU-Visaliberalisierung trägt zu diesem Ziel bei, indem Visabestimmungen und -gebühren für einen kurzzeitigen Aufenthalt in der EU oder Norwegen abgeschafft wurden (ausgenommen sind Irland und das Vereinigte Königreich, in denen nationale Visabestimmungen gelten).

Durch einen Anstieg an kurzzeitigen Aufenthalten in der EU können einige direkte und indirekte Vorteile für Drittstaatsangehörige, Partnerländer und Zielländer entstehen. Nicht alle dieser Vorteile können jedoch anhand von verfügbaren Daten gemessen oder direkt auf die Einführung des visafreien Systems zurückgeführt werden. Dieser Abschnitt untersucht einige der direkten und

indirekten Auswirkungen der Visaliberalisierung aus der Perspektive von Zielländern.



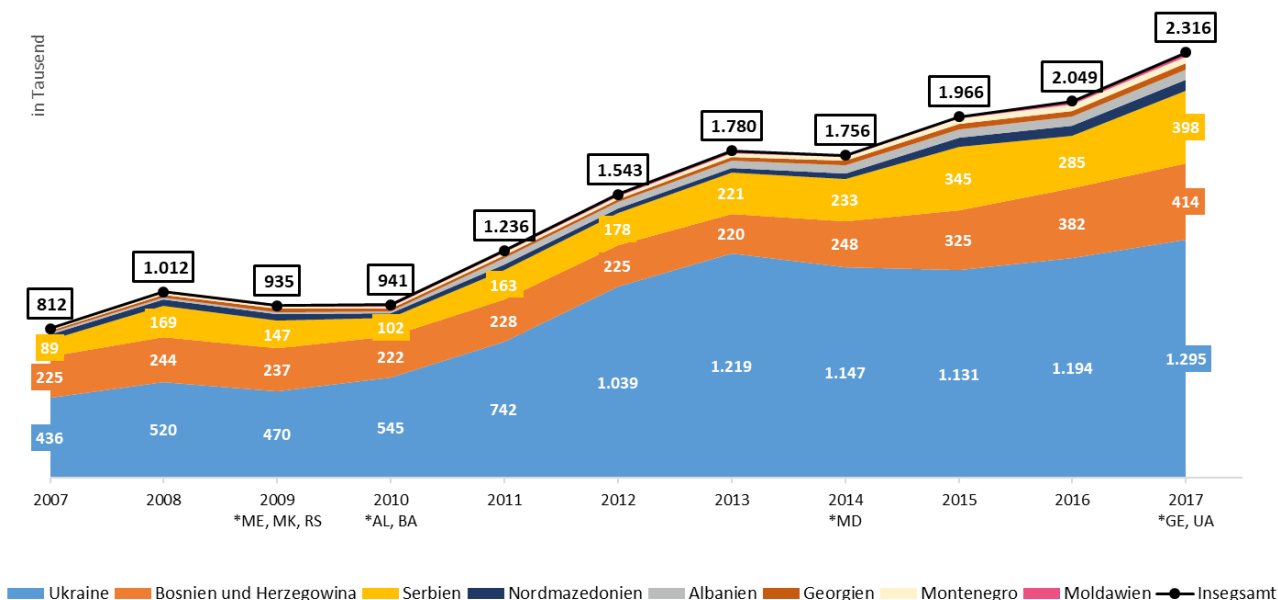
## 2.1 DIREKTE AUSWIRKUNGEN DER VISALIBERALISIERUNG

Im Hinblick auf direkte Auswirkungen zeigten die verfügbaren Daten einen unmittelbaren Anstieg an kurzzeitigen Reisen in die Zielländer. Seit der Visaliberalisierung wurde ein bedeutsamer Anstieg an BesucherInnen aus visabefreiten Drittstaaten in die EU und Norwegen beobachtet.

### 2.1.1 AUSWIRKUNGEN AUF DEN TOURISMUSSEKTOR

Einige Mitgliedstaaten vermeldeten eine positive Auswirkung der Visaliberalisierung auf den Fremdenverkehr aus visabefreiten Drittstaaten, besonders aus Bosnien und Herzegowina, Serbien und der Ukraine. Werden diese Zahlen jedoch in einem größeren Kontext gesehen und alle Touristenbesuche in der EU und Norwegen miteinbezogen, waren die Touristenströme aus den visabefreiten Drittstaaten relativ bescheiden. Der Trend einer steigenden Anzahl an TouristInnen aus visabefreiten Ländern scheint auch mit einem allgemeinen graduellen Anstieg des Fremdenverkehrs in die EU einherzugehen.

Abbildung 2: Gesamtanzahl an BesucherInnen aus visabefreiten Ländern, die in Hotels oder anderen Unterkünften in der EU oder Norwegen übernachteten, 2007-2017



Quelle: Nationale Daten wurden in den Berichten der EU-Mitgliedstaaten und Norwegen für diese Studie bereitgestellt.

Hinweise: Die folgenden EU-Mitgliedstaaten und Norwegen haben nationale Daten für diesen Indikator übermittelt: AT (nur Ukraine), BE, CZ (Serbien zusammen mit Montenegro und Ukraine – beide Datensätze mit Stand von 2012), EE (nur Albanien und Ukraine), EL (nur Albanien), ES (Daten erst ab 2013), FI, HR (Albanien erst ab 2011, keine Daten zu Moldawien und Georgien), HU, IE (nur Ukraine), IT, LT (Daten erst ab 2012), LU (Daten zu Montenegro und Georgien erst ab 2010), LV (nur Georgien und Ukraine), NL (nur Ukraine), PL, SE, SI (Daten erst ab 2015), SK (nur Montenegro, Serbien und Ukraine) und NO (Daten erst ab 2017).

\*Datum der Visaliberalisierung: Montenegro, Nordmazedonien und Serbien (19.12.2009), Albanien, Bosnien und Herzegowina (15.12.2010)

## 2.1.2 AUSWIRKUNGEN DES VERWALTUNGSaufwANDS FÜR ÖFFENTLICHE BEHÖRDEN

Insgesamt hat das System der Visafreiheit die Zahl der Visaanfragen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen mit einem biometrischen Pass verringert. Dies hat zu einer entsprechenden Abnahme an Arbeitsaufwand für diplomatische MitarbeiterInnen in Konsulaten geführt, die normalerweise für die Bearbeitung zuständig waren. Neun Mitgliedstaaten haben ausdrücklich bestätigt, dass durch die Visaliberalisierung kein administrativer Mehraufwand für sie entstanden ist. Der Rückgang an administrativen Belastungen in manchen Behörden resultierte manchmal jedoch in einem erhöhten Arbeitsaufwand für andere Behörden, wie etwa den Grenzschutzbehörden. Bedenken mancher EU-Mitgliedstaaten, das System der Visafreiheit könnte missbraucht werden, führten außerdem dazu, dass nationale Behörden gründlichere und zeitaufwändigere Kontrollen durchführen mussten.



## 2.2 INDIREKTE AUSWIRKUNGEN DER VISALIBERALISIERUNG

Visaliberalisierung und die Visapolitik der EU betreffen im Allgemeinen nur kurzzeitige Aufenthalte und nicht umfassendere legale Migration. Ein System der Visafreiheit, das Mobilität und regionale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Ländern fördert und liberalere Gesellschaften schafft, hat möglicherweise Einfluss darauf, ob sich Personen zu einer Ansiedelung in der EU aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen entscheiden. Diese Studie untersuchte auch, ob die Visafreiheit den EU-Mitgliedstaaten und Norwegen indirekte Vorteile gebracht hat.

### 2.2.1 VISALIBERALISIERUNG UND ARBEITSMÄRKTE DER ZIELLÄNDER

Laut Eurostat-Daten hat sich die Anzahl der erstmals erteilten Aufenthaltstitel, die an Staatsangehörige der acht visabefreiten Drittstaaten vergeben wurden, in den Jahren zwischen 2008 und 2017 mehr als verdoppelt. Dies deutet auf einen Zusammenhang zwischen Visaliberalisierung und legaler Migration hin, wobei die Mehrzahl an Aufenthaltstitel für vergütete Aktivitäten ausgestellt wurde. Visaliberalisierung erleichtert es Drittstaatsangehörigen auch, kurzzeitig in die EU und Norwegen (außer Irland und GB) zu reisen, um Beschäftigungsmöglichkeiten zu erkunden. In besonderen Fällen, die in nationalem Recht festgeschrieben sind, können Drittstaatsangehörige auch um einen Aufenthaltstitel – unter anderem aus Beschäftigungsgründen – ansuchen, wenn sie sich legal in einem Mitgliedstaat aufhalten. In solchen Fällen kann Visaliberalisierung den Zugang zum

Arbeitsmarkt in spezifischen Mitgliedstaaten erleichtern.

Die Visaliberalisierung könnte Drittstaatsangehörige aus diesen Ländern dazu verleiten, während eines kurzzeitigen Aufenthalts die Möglichkeiten einer Unternehmensgründung in einem EU-Mitgliedstaaten (der an der Visaliberalisierung teilnimmt) oder in Norwegen zu erkunden. Solch ein Zusammenhang wird von dieser Studie jedoch nicht hergestellt. Der Gesamtzuwachs an ausgestellten Aufenthaltserlaubnissen für UnternehmerInnen war zu niedrig, um eine erkennbare Auswirkung in irgendeinem der Mitgliedstaaten festzustellen.

### 2.2.2 VISALIBERALISIERUNG UND GEWINNUNG VON INTERNATIONALEN STUDIERENDEN

Drittstaatsangehörige, die in der EU für mehr als drei Monate studieren wollen, müssen einen Aufenthaltstitel beantragen, der nach EU und nationalem Recht geregelt wird. In den meisten Fällen muss um diesen Titel angesucht werden, bevor der/die AntragstellerIn in den gewählten Mitgliedstaat einreist. Acht Mitgliedstaaten ermöglichen es jedoch, den Titel zu beantragen, wenn sich die Person schon im Land befindet, vorausgesetzt der/die AntragstellerIn ist legal in das Land gereist und hat Aufenthaltsgründe. Die Anzahl an Drittstaatsangehörigen, die von der Visaliberalisierung in die EU und Norwegen zum Zweck des Studiums profitieren, macht durchschnittlich 5% aller Drittstaatsangehörigen aus, die aus diesem Grund migrieren. Die Anzahl dieser Personen ist jedoch stetig gestiegen, von ungefähr 14 000 im Jahr 2009 auf 33 700 im Jahr 2017. Eine klare Verbindung zur Visaliberalisierung konnte allerdings nicht hergestellt werden.

### 2.2.3 ZUSAMMENARBEIT MIT VISABEFREITEN DRITTSTAATEN BEI RÜCKKEHR- UND MIGRATIONSBESTIMMUNGEN

Im Bereich der Zusammenarbeit in Rückkehr- und Rückübernahmeverfahren mit visabefreiten Drittstaaten zeigen Eurostat-Daten, dass die Anzahl an Personen, die tatsächlich zurückgekehrt sind, ähnlich der Anzahl an Rückkehrentscheidungen, die von der EU und Norwegen gegenüber Staatsangehörigen dieser Länder ausgestellt wurden, ist. Diese Erkenntnis legt nahe, dass sowohl die Zusammenarbeit als auch die Rückkehr- und Rückübernahmeverfahren wirksam waren, was einen weiteren Nutzen der verbesserten Zusammenarbeit darstellt, die von der Visaliberalisierung gefördert wurde. Zum Beispiel berichteten einige Mitgliedstaaten von einer steigenden Zahl an Personen, die tatsächlich im Rahmen einer (unterstützten) freiwilligen Rückkehr zurückgekehrt sind, insbesondere nach der Visaliberalisierung. Das System der Visafreiheit reduzierte auch die administrativen Belastungen von

diplomatischen MitarbeiterInnen in Konsulaten, weil diese nicht mehr Visaanträge bearbeiten und kontrollieren mussten. Diese Reduzierung wurde jedoch von einem erhöhten Arbeitsaufwand anderer Behörden ausgeglichen (wie etwa Grenzschutzbehörden), welche Identitätsbetrug, irreguläre Migration und irreguläre Beschäftigung verhindern sollen.



### 3 GENANNT HERAUSFORDERUNGEN UND MAßNAHMEN

2018 veröffentlichte die EU Kommission ihren zweiten Bericht im Rahmen des Visaaussetzungsmechanismus, der für die Überwachung der Visaliberalisierungsmaßstäbe verwendet wird. Diese müssen von jedem der acht Drittstaaten eingehalten werden, um das System der Visafreiheit beibehalten zu dürfen. In dem Bericht wurde erwähnt, dass, im Allgemeinen, Visaliberalisierungserfordernisse weiterhin von allen visabefreiten Drittstaaten erfüllt wurden. Derselbe Bericht unterstrich jedoch auch einige Bereiche, in denen zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden sollten. Genannt wurden hauptsächlich die Bereiche Migration und Asyl, öffentliche Ordnung und Sicherheit.

Diese EMN-Studie fokussierte sich auf einige Herausforderungen, mit denen die EU-Mitgliedstaaten und Norwegen konfrontiert waren und wie sie in den Visaliberalisierungsmaßstäben ausgewiesen wurden. Diese beinhalten: 1) einen Anstieg in der Anzahl an Asylanträgen, von denen viele unbegründet waren, 2) irregulärer Aufenthalt und Überschreiten der zulässigen Aufenthaltsdauer, 3) irreguläre Beschäftigung, 4) Erleichterung von irregulärer Migration und 5) Sicherheitsrisiken.



### 3.1 ANSTIEG AN ASYLANTRÄGEN

In dem Zeitraum, der von dieser Studie behandelt wird, stiegen die Asylanträge aus visabefreiten Drittstaaten nach der Einführung der Visafreiheit insgesamt an, mit Höhepunkten während der Migrationskrise in den Jahren 2014–2016. Die Auswirkungen wurden in der EU unterschiedlich wahrgenommen und wurden von 12 Mitgliedstaaten als eine besondere Herausforderung genannt.

Die Ablehnungsraten von Asylanträgen, die von Staatsangehörigen aus visabefreiten Drittstaaten zwischen 2008–2017 gestellt wurden, waren sehr hoch. Sie bewegten sich zwischen 94% und 99%, mit Ausnahme der Ukraine, die eine Ablehnungsrate von 78% vorwies. Von Seiten der Westbalkanstaaten gab es seit der Visaliberalisierung einen bemerkbaren Anstieg an Asylanträgen, besonders von albanischen Staatsangehörigen. Aus Ländern der Östlichen Partnerschaft wurde eine ähnliche Entwicklung in Georgien und der Ukraine beobachtet.

#### Box 1: Hinzufügen von visabefreiten Ländern zu nationalen Listen sicherer Herkunftsländer



Die Top sechs Länder, die von EU-Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsländer eingestuft wurden, waren alle Westbalkanstaaten (inklusive Kosovo): Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien. Finnland und Norwegen haben keine nationalen Listen sicherer Herkunftsländer, machen aber vom Konzept des sicheren Herkunftslandes in der Beurteilung von Asylanträgen Gebrauch. Manche EU-Mitgliedstaaten schlossen auch Länder der Östlichen Partnerschaft mit ein, die von einer Visaliberalisierung profitieren (Georgien, Moldawien und Ukraine), während andere die Möglichkeit untersuchten, sie zu solchen Listen hinzuzufügen. Indem visabefreite Drittstaaten zu nationalen Listen sicherer Herkunftsländer hinzugefügt wurden, konnte das Bearbeitungsverfahren der Asylanträge beschleunigt werden. Die benötigte Zeit, um Anträge von Staatsangehörigen aus visabefreiten Drittstaaten zu bearbeiten, wurde somit halbiert (eine gewisse Schwankung bestand je nach Mitgliedstaat).

Die EU-Mitgliedstaaten und Norwegen ergriffen neue Maßnahmen, die angesichts der hohen Anzahl an Asylanträgen während der Migrationskrise eingeführt wurden. Manche dieser Maßnahmen waren auch auf Staatsangehörige von visabefreiten Drittstaaten anwendbar, wie beispielsweise die Einstufung von visabefreiten Ländern als sichere Herkunftsländer. Dies resultierte in einem beschleunigten Bearbeitungsverfahren von Anträgen aus visabefreiten Drittstaaten. Andere Maßnahmen waren Informationskampagnen und nähere (bilaterale) Zusammenarbeit mit nationalen Behörden aus visabefreiten Ländern (z.B. zur Verfolgung spezifischer Aktionspläne), die auf die Reduzierung von unbegründeten Anträgen abzielten.

#### Box 2: Reduzierung der Anzahl an Asylanträgen durch gezielte Informationskampagnen



Um den Anstieg an unbegründeten Asylanträgen zu verringern, organisierte Belgien gezielte Informationskampagnen in den Herkunftsländern. Dies geschah in enger Zusammenarbeit mit den Behörden der visabefreiten Länder. Die Informationskampagnen waren in Nordmazedonien, Serbien und Bosnien und Herzegowina erfolgreich (wo die Zahl der Asylanträge rasch abnahm), erwiesen sich jedoch in Albanien und Georgien als weniger effektiv. In Deutschland wurden Informationskampagnen und diplomatische Initiativen mit den Westbalkan-

staaten besonders zwischen 2014–2015 durchgeführt. Ziel war es, die Zusammenarbeit bei Rückkehrverfahren zu erhöhen und die Zahl an unbegründeten Asylanträgen zu reduzieren.

### 3.2 IRREGULÄRER AUFENTHALT UND ÜBERSCHRITTENE AUFENTHALTSDAUER



Für viele EU-Mitgliedstaaten, in denen es zu einem Anstieg an Fällen, in denen Personen aus Drittstaaten die erlaubte maximale Aufenthaltsdauer überschritten hatten, kam, waren das Überschreiten der Aufenthaltsdauer und insbesondere der irreguläre Aufenthalt eine Herausforderung. Laut den verfügbaren nationalen Daten kamen die meisten Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten, die die Aufenthaltsdauer überschritten hatten, aus Serbien und Albanien. Aus den Ländern der Östlichen Partnerschaft kamen die meisten Personen, die ihre Aufenthaltsdauer überschritten, aus der Ukraine. Jegliche Analyse dieser Entwicklungen ist jedoch dadurch beschränkt, dass irregulärer Aufenthalt und überschrittene Aufenthaltsdauer verborgene Phänomene sind, die sehr schwer zu messen sind. Zudem unterscheiden sich die in den Mitgliedstaaten zur Anwendung kommenden Methodologien zur Sammlung von Daten und zur Aufdeckung dieser Phänomene.

Es war nicht möglich, einen klaren kausalen Zusammenhang zwischen Visaliberalisierung, irregulärem Aufenthalt und überschrittener Aufenthaltsdauer von Staatsangehörigen aus visabefreiten Ländern in allen EU-Mitgliedstaaten herzustellen. In den meisten Mitgliedstaaten, die an die Rückführungsrichtlinie gebunden sind, wurde gegen Personen, die die zugelassene Aufenthaltsdauer überschritten hatten, eine Rückkehrentscheidung erlassen. Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten führte spezifische Maßnahmen ein, um den irregulären und überschrittenen Aufenthalt von Staatsangehörigen aus visabefreiten Ländern zu bekämpfen. Spezifische Maßnahmen, die eingeführt wurden, beinhalteten die Stärkung der Zusammenarbeit mit visabefreiten Drittstaaten, die Durchführung von Informationskampagnen, Förderung von freiwilliger Rückkehr, Änderung des Strafrechts und auferlegte Geldstrafen.



### 3.3 IRREGULÄRE BESCHÄFTIGUNG

Die meisten Mitgliedstaaten nannten irreguläre Beschäftigung nicht als spezifische Herausforderung in Folge der Visaliberalisierung. Verfügbare nationale Daten zu irregulärer Beschäftigung sind jedoch abhängig von den Vollstreckungs- (und Aufdeckungs-)bemühungen

der Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund ist die wahre Situation auf EU-Ebene wahrscheinlich unterbewertet. Dennoch meldeten einige Mitgliedstaaten einen Anstieg an irregulärer Beschäftigung seit der Visaliberalisierung, mit besonderen Bedenken bezüglich albanischen und ukrainischen Staatsangehörigen. Die Sektoren, in denen die meisten Fälle von irregulärer Beschäftigung in den Zielländern entdeckt wurden, waren Bauwesen, Handel und Landwirtschaft, Fertigungsindustrie, Hotel- und Cateringgewerbe sowie der Transportsektor.

Nur wenige Mitgliedstaaten berichteten von spezifischen Maßnahmen in diesen Bereichen und im Allgemeinen waren diese auch Teil eines weiteren Bündels an Initiativen, um das Problem anzugehen. Solche Maßnahmen beinhalteten die Bekämpfung der Arbeiterausbeutung im Agrarsektor, ad-hoc Regularisierungen von irregulär beschäftigten Drittstaatsangehörigen sowie die Verabschiedung von Aktionsplänen um irreguläre Beschäftigung zu bekämpfen.



### 3.4 ERLEICHTERUNG VON IRREGULÄRER MIGRATION, SCHLEPPEREI UND MENSCHENHANDEL

Hinsichtlich der Erleichterung von irregulärer Migration, Schlepperei und Menschenhandel berichteten nur wenige Mitgliedstaaten, dass die Visaliberalisierung spezifische zusätzliche Herausforderungen in ihrem Land gebracht hatte. Nationale Daten zu geschleppten Drittstaatsangehörigen in acht Mitgliedstaaten zeigten, dass die Zahlen nach der Einführung der Visaliberalisierung in Bezug auf Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten, insbesondere aus Serbien, Nordmazedonien und Bosnien und Herzegowina, stark abfielen. Laut Daten war auch die Anzahl der Betroffenen von Menschenhandel aus visabefreiten Drittstaaten zwischen 2008 und 2017 niedrig. Somit waren jegliche Verbindungen oder Entwicklungen zwischen diesen Phänomenen und visabefreiten Staaten in den meisten Mitgliedsstaaten nicht eindeutig.

In den Jahren nach der Visaliberalisierung zeigten nationale Daten über die Anzahl von Personen aus den visabefreiten Westbalkanstaaten, die aufgrund der Beihilfe zur unautorisierten Einreise, Durchreise und Aufenthalt verurteilt wurden, einen relativen Anstieg. Diese Entwicklungen sind aber wahrscheinlich mit Veränderungen der Migrationsbewegungen in die EU zwischen 2014 und 2016 verbunden.

In den meisten Mitgliedstaaten waren die Maßnahmen zur Bekämpfung der Beihilfe zur irregulären Migration, Schlepperei von MigrantInnen

und Menschenhandel von allgemeiner Natur, und nicht spezifisch auf Staatsangehörige aus visabefreiten Drittstaaten ausgerichtet. Trotzdem berichteten einige Mitgliedstaaten über zusätzliche oder neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Schlepperaktivitäten in Vorbereitung auf oder in Folge der Visaliberalisierung. Zum Beispiel erstellte ein Mitgliedstaat einen Aktionsplan zur Bekämpfung von irregulärer Zuwanderung aus Albanien und Georgien, inklusive Maßnahmen zur Stärkung der bilateralen Kooperation mit diesen Ländern. Irland und das Vereinigte Königreich, welche die EU-Visapolitik nicht anwenden, kooperierten auch in einer gemeinsamen polizeilichen Ermittlung, um SchlepperInnen zu enttarnen, die mit georgischen Zuwanderinnen und Zuwanderern arbeiteten.

**Box 3: Zusammenarbeit zur Bewältigung von irregulärer Migration aus Albanien und Georgien nach Frankreich**



Angesichts des anhaltenden Zuzugs von albanischen Staatsangehörigen nach Frankreich, von denen sich viele in einer irregulären Aufenthaltssituation befanden, bereitete Frankreich im Februar 2017 einen Aktionsplan vor. Der Plan zielte darauf ab 1) die Kontrollen von albanischen Staatsangehörigen bei ihrer Ankunft in Frankreich zu verstärken, 2) den Prozess von Asylanträgen von AlbanerInnen zu beschleunigen, 3) die Durchführung von Rückführungsentscheidungen zu erhöhen, wenn diese Anträge abgelehnt wurden, 4) die Verwendung von Einreiseverboten zu erhöhen und 5) Rückkehroperationen zu intensivieren, falls erforderlich, mit Unterstützung von Frontex.

Nachdem die Visaliberalisierung für Georgien eingeführt wurde, registrierte Frankreich einen bedeutenden Anstieg in der Anzahl an GeorgierInnen, die sich irregulär in ihrem Staatsgebiet aufhielten. Dieses Phänomen umfasste auch eine gesteigerte Anzahl an georgischen Staatsangehörigen die Asylanträge stellten – obwohl sich Georgien seit 2013 auf der Liste der sicheren Herkunftsländer befindet. Aufgrund dieser Entwicklungen schlug Georgien am 4. Juli 2018 einen Aktionsplan vor, um die irreguläre Zuwanderung von Georgien nach Frankreich zu bekämpfen.



**3.5 SICHERHEITSRISIKEN**

Schließlich führte die Einführung der Visaliberalisierung zu Bedenken, dass der legale Eintritt von mehr Menschen in den Schengenraum zu einem erhöhten Sicherheitsrisiko in manchen Regionen führen würde. Im Kontext dieses Berichts beziehen sich Sicherheitsrisiken auf die folgenden

Straftaten: wirtschaftliche und finanzielle Straftaten; Eigentumsvergehen; Verstöße gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit; Verstöße gegen öffentliches Vertrauen (z.B. Betrug, Fälschung); Straftaten gegen Personen; sexuelle Ausbeutung von Kindern; Sexualstraftaten gegen Erwachsene; terrorismusbezogene Aktivitäten und Cyberkriminalität. Verfügbare nationale Kriminalstatistiken in den meisten EU-Mitgliedstaaten und Norwegen zeigten keinen sichtbaren Anstieg an kriminellen Aktivitäten unter Staatsangehörigen der acht visabefreiten Länder. Fünf Mitgliedstaaten berichteten jedoch von Herausforderungen in Bezug auf erhöhte Kriminalitätsraten. Sechs Mitgliedstaaten nannten einen Anstieg beim Gebrauch von gefälschten Dokumenten unter Staatsangehörigen aus visabefreiten Ländern.

EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und die Europäische Kommission überwachen diese Risiken genau. In der letzten Beurteilung der Europäischen Kommission wurden alle acht visabefreiten Drittstaaten dazu aufgerufen, ihre Aktivitäten zur Bekämpfung solcher Straftaten zu verstärken, insbesondere gegen Gruppen organisierter Kriminalität aus Albanien, Serbien und Georgien. Die Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität aus visabefreiten Ländern ist ein andauernder Prozess, der genau überwacht wird. Jegliche Kooperationsdefizite von visabefreiten Drittstaaten mit den EU-Mitgliedstaaten und Norwegen bezüglich öffentlicher Ordnung und Sicherheit könnten zu einer Aussetzung der visafreien Einreiseerlaubnis für deren Staatsangehörige führen.



**4 ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN**

Der visafreie Reiseverkehr ist eine wichtige Errungenschaft der regionalen Zusammenarbeit mit Vorteilen für alle Staaten, die an der Visaliberalisierung teilhaben. Diese Studie hat sowohl direkte als auch indirekte Auswirkungen in den EU-Mitgliedstaaten aufgezeigt und geschildert, dass seit der Visaliberalisierung positive und negative Entwicklungen zu beobachten waren. Die Europäische Kommission überwacht die Maßstäbe für Visaliberalisierung genau. Diesbezüglich ergreifen die visabefreiten Staaten des Westbalkan und der Östlichen Partnerschaft auch aktiv Maßnahmen, um bestehende Herausforderungen anzugehen. Es sind jedoch mehr Bemühungen notwendig, um die Nachhaltigkeit solcher Aktivitäten zu garantieren und um das Bewusstsein bei allen Mitgliedstaaten zu erhöhen, dass die Vorteile des visumfreien Reiseregimes mit gewissen Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen einhergehen.



### Mit dem EMN in Kontakt bleiben

EMN Webseite [www.ec.europa.eu/emn](http://www.ec.europa.eu/emn)

EMN LinkedIn Seite [www.linkedin.com/company/european-migration-network/](http://www.linkedin.com/company/european-migration-network/)

EMN Twitter <https://twitter.com/EMNMigration>

### EMN Nationale Kontaktpunkte

Belgien [www.emnbelgium.be](http://www.emnbelgium.be)

Bulgarien [www.emn-bg.com](http://www.emn-bg.com)

Dänemark [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/authorities/denmark\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/denmark_en)

Deutschland [www.emn-germany.de](http://www.emn-germany.de)

Estland [www.emn.ee](http://www.emn.ee)

Finnland [www.emn.fi](http://www.emn.fi)

Frankreich [www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2](http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2)

Griechenland [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)

Irland [www.emn.ie](http://www.emn.ie)

Italien [www.emnitalyncp.it](http://www.emnitalyncp.it)

Kroatien [www.emn.hr](http://www.emn.hr)

Lettland [www.emn.lv](http://www.emn.lv)

Litauen [www.emn.lt](http://www.emn.lt)

Luxemburg [www.emnluxembourg.lu](http://www.emnluxembourg.lu)

Malta <https://homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/emn/pages/european-migration-network.aspx>

Niederlande [www.emnnetherlands.nl](http://www.emnnetherlands.nl)

Österreich [www.emn.at](http://www.emn.at)

Polen [www.emn.gov.pl](http://www.emn.gov.pl)

Portugal [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/authorities/portugal\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/portugal_en)

Rumänien [www.mai.gov.ro](http://www.mai.gov.ro)

Schweden [www.emnsweden.se](http://www.emnsweden.se)

Slowakei [www.emn.sk](http://www.emn.sk)

Slowenien [www.emn.si](http://www.emn.si)

Spanien <http://extranjeros.empleo.gob.es/en/redeuropeamigracion>

Tschechische Republik [www.emncz.eu](http://www.emncz.eu)

Ungarn [www.emnhungary.hu](http://www.emnhungary.hu)

Vereinigtes Königreich [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/authorities/united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/united-kingdom_en)

Zypern [www.moi.gov.cy](http://www.moi.gov.cy)

Norwegen [www.emnnorway.no](http://www.emnnorway.no)