Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/112

10.1.2025

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Überarbeitung des Visa-Aussetzungsmechanismus

(Initiativstellungnahme)

(C/2025/112)

Berichterstatter: **Ionuț SIBIAN (RO-III)**

Beraterin	Anca NICOVESCU, für den Berichterstatter
Beschluss des Plenums	30.11.2024
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme im Arbeitsorgan	25.9.2024
Verabschiedung im Plenum	23.10.2024
Plenartagung Nr.	591
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/ Enthaltungen)	250/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) erkennt die Vorteile des visumfreien Reiseverkehrs für die Bürgerinnen und Bürger beider Seiten entsprechender Abkommen sowie die positiven Auswirkungen auf die weitere Stärkung der Beziehungen der EU zu ihren Partnern an. Die Visumpolitik der EU sollte ein Instrument bleiben, um persönliche Kontakte, Tourismus und Geschäftsbeziehungen zu erleichtern und dabei Sicherheitsrisiken für die EU zu verhindern.

1.2. Gleichzeitig nimmt der EWSA zur Kenntnis, dass die jüngsten geopolitischen Ereignisse massive Auswirkungen auf die Sicherheit und die Außengrenzen der EU haben. Daher schließt sich der EWSA der Auffassung an, dass die EU künftig umfassend darauf vorbereitet sein sollte, rasch auf verschiedenste potenzielle Sicherheitsrisiken, einschließlich hybrider Bedrohungen, zu reagieren.

1.3. Der EWSA hält es für geboten, eindeutige Kriterien für die Auslösung des Visa-Aussetzungsmechanismus festzulegen und gleichzeitig sicherzustellen, dass diese Kriterien flexibel genug sind, um gegebenenfalls eine effiziente und rasche Anwendung zu ermöglichen.

1.4. Der EWSA empfiehlt der Kommission, bei einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Folgen einzuschätzen. Dabei sollten die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu dem betreffenden Drittland insgesamt, die Angemessenheit der Aussetzung zur Behebung der Lage und die Auswirkungen einer Aussetzung auf die Rechte der Staatsangehörigen des betreffenden Landes berücksichtigt werden.

1.5. Der EWSA ist der Ansicht, dass den Mobilitätsbedürfnissen von Menschenrechtsaktivisten Rechnung getragen werden sollte, insbesondere wenn sich die Menschenrechtslage in dem betreffenden Drittland verschlechtert. Auch sollten potenzielle Risiken für ihre Arbeit und persönliche Sicherheit berücksichtigt werden, die durch eine Aktivierung des Aussetzungsmechanismus für das entsprechende Land entstehen könnten.

1.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in von der Visumpflicht befreiten Drittländern eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellen. Es sollte möglich sein, die Befreiung von der Visumpflicht für Drittländer auszusetzen, die sich für die Anwendung einer solchen Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren entscheiden, nach der die Staatsbürgerschaft ohne echte Verbindung zu dem betreffenden Land verliehen wird.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1. ***Hintergrund der Stellungnahme***

2.1.1. Die Visumpolitik der EU ist ein wesentlicher Bestandteil des Schengen-Besitzstands und gehört zu den wertvollsten Errungenschaften der europäischen Integration. Gegenwärtig sind Staatsangehörige von 61 Drittstaaten von der Visumpflicht in der EU befreit, das heißt, dass Staatsangehörige dieser Länder für Kurzaufenthalte von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen ohne Visum in den Schengen-Raum einreisen können. Die Politik der Visumfreiheit der EU beruht auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht.

2.1.2. Angesichts der zunehmenden Herausforderungen infolge der irregulären Migration und der Bedrohungen der Sicherheit der EU ist jedoch deutlich geworden, dass es eines Schutzmechanismus vor dem Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs bedarf und dass dieser Mechanismus weiter gestärkt und verbessert werden muss.

2.1.3. Der Aussetzungsmechanismus wurde im Jahr 2013 eingeführt, um im Falle eines erheblichen Anstiegs der irregulären Migration eine vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht zu ermöglichen. Er war als Schutzmechanismus gegen den Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs gedacht.

2.1.4. Im Jahr 2017 wurde der Mechanismus dahingehend überarbeitet, dass es den Mitgliedstaaten erleichtert wurde, der Kommission Umstände zu melden, die zu einer Aussetzung führen können, und es der Kommission ermöglicht wurde, den Aussetzungsmechanismus auf eigene Initiative auszulösen.

2.1.5. Im Falle eines plötzlichen und erheblichen Anstiegs der irregulären Migration oder der Sicherheitsrisiken ermöglicht dieser mit der Verordnung (EU) 2018/1806 ([1]) geschaffene Mechanismus eine vorübergehende Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht.

2.1.6. Die Kommission hat am 30. Mai 2023 eine Mitteilung zur Überwachung der EU-Regelungen für visumfreies Reisen ([2]) angenommen, in der ein Konsultationsverfahren dargelegt wird. Darüber hinaus wurde das Funktionieren der EU-Regelungen für visumfreies Reisen untersucht. Auch die wichtigsten Herausforderungen in den Bereichen irreguläre Migration und Sicherheit wurden aufgezeigt. Um den zahlreichen Herausforderungen, die sich aus dem visumfreien Reiseverkehr in einem sich ständig wandelnden geopolitischen Kontext ergeben, wirksam zu begegnen, wird mit dem Vorschlag unter Berücksichtigung der Konsultation mit dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern das Ziel verfolgt, den Aussetzungsmechanismus durch Änderung der einschlägigen Bestimmungen des Artikels 8 der Verordnung (EU) 2018/1806 anzupassen.

2.1.7. Der EWSA schließt sich der Auffassung an, dass die EU in Zukunft umfassend darauf vorbereitet sein sollte, rasch auf verschiedenste potenzielle Sicherheitsrisiken, einschließlich hybrider Bedrohungen, zu reagieren. Des Weiteren ist er der Ansicht, dass die Bestimmungen des Artikels 8 der Verordnung (EU) 2018/1806 („Visa-Verordnung“) zur Überwachung des Funktionierens der Vereinbarungen mit Drittstaaten über die Befreiung von der Visumpflicht und zur Aussetzung dieser Befreiung bei einem Anstieg der irregulären Migration oder Sicherheitsrisiken („Visa-Aussetzungsmechanismus“) neu bewertet und verbessert werden sollten.

2.1.8. Der EWSA hält es für geboten, eindeutige Kriterien für die Auslösung des Mechanismus festzulegen und gleichzeitig sicherzustellen, dass diese Kriterien flexibel genug sind, um gegebenenfalls eine effiziente und rasche Anwendung zu ermöglichen. Die zahlreichen Herausforderungen, die sich aus dem visumfreien Reiseverkehr in einem sich ständig wandelnden geopolitischen Kontext ergeben, könnten so besser bewältigt werden.

2.2. ***Allgemeine Bemerkungen***

2.2.1. Der EWSA erkennt die Vorteile des visumfreien Reiseverkehrs für die Bürgerinnen und Bürger beider Seiten sowie die positiven Auswirkungen auf die weitere Stärkung der Beziehungen der EU zu ihren Partnern an. Der visumfreie Reiseverkehr fördert die Reise- und Tourismusbranche, begünstigt den kulturellen und akademischen Austausch, kommt Innovation und Technologie zugute und unterstützt diplomatische Beziehungen und die internationale Zusammenarbeit.

([1]) 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 (kodifizierter Text) (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39).

([2]) COM(2023) 297 final.

2.2.2. Gleichzeitig weist der EWSA darauf hin, dass diese Regelungen aufgrund erheblicher Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit auch Nachteile mit sich bringen können. Ein Anstieg der irregulären Migration durch die Überschreitung der Aufenthaltsdauer visumfreier Reisender oder eine große Zahl von Asylanträgen von Staatsangehörigen aus von der Visumpflicht befreiten Drittländern mit geringen Anerkennungsquoten sind eindeutige Anzeichen dafür, dass die Befreiung von der Visumpflicht für den betreffenden Drittstaat genau überwacht und möglicherweise überprüft/ausgesetzt werden muss.

2.2.3. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die jüngsten geopolitischen Ereignisse massive Auswirkungen auf die Sicherheit und die Außengrenzen der EU haben. Dies zeigt, dass die Aktivitäten bestimmter ausländischer Akteure eine ernsthafte Bedrohung der Sicherheitsinteressen der Union darstellen können.

2.2.4. Wenngleich der EWSA der Ansicht ist, dass der Aussetzungsmechanismus eindeutig dem Schutz der Mitgliedstaaten vor Sicherheitsbedrohungen dient, so darf ein Rückgriff auf ihn doch nur mit größtmöglicher Umsicht erfolgen, damit er von einzelnen Mitgliedstaaten nicht willkürlich eingesetzt wird.

2.2.5. Sollte die Kommission eine Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht in Erwägung ziehen oder ein Mitgliedstaat der Kommission eine Mitteilung zukommen lassen, so sollten die möglichen Auswirkungen einer Aussetzung auf die Staatsangehörigen des betreffenden Drittlandes berücksichtigt werden.

2.2.6. Der EWSA teilt die Auffassung, dass die Auslösung des Aussetzungsmechanismus im breiteren Rahmen der Beziehungen der Union zu dem betreffenden Drittland zu bedenken ist und dass die diplomatischen Beziehungen und die Außenbeziehungen der Union zu Drittländern besonders berücksichtigt werden sollten. Mögliche Gründe für die Auslösung des Mechanismus könnten dementsprechend Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Verstöße gegen bilaterale Abkommen zwischen der Union und dem betreffenden Drittland (u. a. gegen den Gegenseitigkeitsmechanismus im Visumbereich), feindselige Handlungen gegenüber der Union oder den Mitgliedstaaten und die Nichteinhaltung oder Missachtung geltender Sanktionen der Union sein.

2.2.7. Der EWSA ist der Ansicht, dass bei der Auslösung/Anwendung des Aussetzungsmechanismus besonderes Augenmerk darauf gelegt werden sollte, unterschiedliche Auslegungen und die Gefahr unterschiedlicher Praktiken zu vermeiden.

2.2.8. Der EWSA empfiehlt der Kommission, bei einer Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Folgen einzuschätzen. Dabei sollten die Außenbeziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu dem betroffenen Drittland insgesamt, die Angemessenheit der Aussetzung zur Behebung der Lage und die Auswirkungen einer Aussetzung auf die Rechte der Staatsangehörigen des betreffenden Landes, insbesondere die Risiken für Menschenrechtsaktivisten, berücksichtigt werden.

2.2.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in von der Visumpflicht befreiten Drittländern eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellen. Das Fehlen umfassender Sicherheitskontrollen, Überprüfungsverfahren und Hintergrundüberprüfungen birgt für die Bürgerinnen und Bürger der EU eine Reihe schwerwiegender Sicherheitsrisiken, bspw. aufgrund von Geldwäsche und Korruption. Um zu verhindern, dass die visumfreie Einreise in die Union für diesen Zweck genutzt wird, sollte es möglich sein, die Befreiung von der Visumpflicht für Drittländer auszusetzen, die sich für die Anwendung einer solchen Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren entscheiden, nach der die Staatsbürgerschaft ohne echte Verbindung zu dem betreffenden Land verliehen wird.

2.3. ***Besondere Bemerkungen***

2.3.1. Der EWSA empfiehlt eine verstärkte Überwachung von bzw. Kommunikation mit Ländern mit Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren, um Mängel in den angewandten Verfahren aufzuzeigen und bei diesen Ländern gleichzeitig darauf hinzuwirken, dass sie derartige Einbürgerungsverfahren aufgeben.

2.3.2. Im Falle einer Aktivierung des Aussetzungsmechanismus empfiehlt der EWSA, dass die EU (nach sorgfältigen Prüfungen und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Sicherheit in der Europäischen Union zu gewährleisten) bestimmten Personengruppen Schutz gewähren sollte, z. B. Bürgerrechtlern und Menschenrechtsaktivisten, schutzbedürftigen Personen, die von Ausgrenzung oder Strafverfolgung in Drittstaaten bedroht sind (Menschen mit Behinderungen, LGBTIQ+-Personen usw.), sowie Studierenden/Akademikern, deren Einreisegründe beruflicher Natur sind und die in der EU einen Beitrag zur technischen Entwicklung und Innovation leisten könnten.

2.3.3. Der EWSA ist der Ansicht, dass den Mobilitätsbedürfnissen von Menschenrechtsaktivisten Rechnung getragen werden sollte, insbesondere wenn sich die Menschenrechtslage in dem betreffenden Drittland verschlechtert. Auch sollten potenzielle Risiken für ihre Arbeit und persönliche Sicherheit berücksichtigt werden, die durch eine Aktivierung des Aussetzungsmechanismus für das entsprechende Land entstehen könnten. Menschenrechtsaktivisten sollten durch den Aussetzungsmechanismus oder die endgültige Beendigung des visumfreien Reiseverkehrs nicht gefährdet werden.

2.3.4. Der EWSA betont, dass die Kapazitäten der Grenzschutzbehörden angesichts der Risiken, die mit der zunehmenden Arbeitsbelastung der Grenzschutzbeamten verbunden sind, aufgestockt werden sollten, damit sie ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können.

2.3.5. Der EWSA betont, wie wichtig zur Begünstigung von Kandidatenländern und Ländern, mit denen die EU Grundsätze und Werte teilt, und den Ländern, mit denen sie Abkommen auf der Grundlage der Demokratieklausel eingegangen ist, eine auf der Politik der Achtung der Menschenrechte gründende Politik der Visumfreiheit der EU ist. Diese Politik muss kohärent sein, auf den Interessen der Union und auf objektiven Kriterien gründen, und sie darf nicht zu ungerechter Diskriminierung führen. In diesem Sinne und im Einklang mit dem Ergebnis der Abstimmung zu diesem Thema im Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments fordert der EWSA die Kommission auf, nach Wegen zu suchen, Ecuador so bald wie möglich, vorzugsweise noch in dieser Legislaturperiode, in Anhang II (Liste der von der Visumpflicht befreiten Drittländer) der Verordnung (EU) 2018/1806 aufzunehmen, da Ecuador aufgrund einer Situation, die dem Land nicht anzulasten ist, ungerechtfertigt benachteiligt wurde.

Brüssel, den 23. Oktober 2024.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE