

ANALYSE

Die neue Visaregelung.

Langsam und mit Einschränkungen öffnet sich Belarus Reisenden aus dem Westen

Von Andrei Yeliseyeu (Eurasian States in Transition – EAST Research Center, Warschau)

Zusammenfassung

Seit 2014 hat Belarus einige Schritte zur Erleichterung der Einreise für Bürger aus EU-Staaten und einigen anderen Ländern unternommen. Höhepunkt war im Februar 2017 die Einführung der visumsfreien Einreise über den Flughafen Minsk für bis zu fünf Tage für Bürger aus 80 Ländern. Diese Regelung ist einerseits ein deutlicher Fortschritt, andererseits zögert Belarus bei der Umsetzung von umfangreicheren und wichtigen Initiativen zur Vereinfachung der Mobilität. Belarus ist das einzige Land der Region, das immer noch kein Visumserleichterungsabkommen mit der EU geschlossen hat. Außerdem verhindert Belarus bereits seit sieben Jahren die Einführung eines visafreien Regimes im Grenzgebiet zu Polen und Litauen, welches das Leben von hunderttausenden Belarussen und EU-Bürgern in den grenznahen Gebieten erleichtern würden.

Belarus öffnet die Tür einen Spalt

Trotz der bisher fehlenden Fortschritte bei der Erleichterung von Reisen in die EU belegt Belarus den fünften Platz bei der Anzahl der vergebenen Schengen-Visa (nach Russland, China, Ukraine und Türkei). Etwa jedes zwanzigste Schengen-Visum, das die Einreise in den von 26 europäischen Staaten – darunter Deutschland – gebildeten Schengenraum erlaubt, wird in Belarus vergeben. Bezieht man die Zahl der Schengen-Visa auf die Bevölkerungszahl, so belegt Belarus weltweit den Spitzenplatz mit ca. 80 Schengen-Visa pro 1.000 Einwohner in 2015. In Russland betrug der entsprechende Wert 24, in der Ukraine 50 und in der Türkei 11. Gleichzeitig hat Belarus mit weniger als 0,3 % weltweit die niedrigste Ablehnungsquote bei Schengen-Visa.

Umgekehrt hat Belarus seit 2014 für Ausländer, einschließlich EU-Bürgern, einige einseitige Initiativen zur Erleichterung der Einreise unternommen. Zentral sind dabei vier Regelungen.

Sportliche Großereignisse

1. Erlaubnis der visafreien Einreise zu sportlichen Großereignissen. Zur Eishockey-Weltmeisterschaft in Minsk im Mai 2014 konnten Ausländer, die im Besitz einer gültigen Eintrittskarte für das Sportereignis waren, über jeden beliebigen Grenzübergang nach Belarus einreisen und bis zum 31. Mai 2014, d. h. bis zu sechs Tage nach dem Endspiel, im Land bleiben. Auf diese Weise haben 30.000 Menschen aus 50 Ländern darunter mehr als 10.000 lettische Bürger sowie mehrere Tausend Reisende aus Polen, Litauen, Finnland und der Slowakei Belarus besucht.

Die belarussische Regierung schließt die Anwendung eines ähnlichen Verfahrens bei wichtigen sportlichen und kulturellen Veranstaltungen in der Zukunft nicht aus. Für die Muaythai Weltmeisterschaft (Minsk, Mai 2017) und die 10. Baltischen Jugendspiele (Brest,

Juni 2017) wird es aber keine visumsfreie Einreise geben. Die belarussischen Behörden versprechen hingegen, dass im Falle der Europaspiele 2019 erneut eine visafreie Einreise für Teilnehmer und Zuschauer möglich sein wird. Offenbar wird diese Möglichkeit nur bei sehr großen Veranstaltungen angewandt werden.

Nationalparkbesuch

2. Erlaubnis der visafreien Einreise für Besucher des Nationalparks »Belaweschskaja puschtscha« für einen Zeitraum von bis zu drei Tagen seit Juni 2015. Der Nationalpark ist eine von vier Sehenswürdigkeiten in Belarus, die zum UNESCO Weltkulturerbe gehören. Das gesamte Nationalparkgebiet erstreckt sich über Belarus und Polen. Ausländer dürfen zum Besuch des belarussischen Nationalparks über einen Grenzübergang von der polnischen Seite zu Fuß oder mit dem Fahrrad unter Vorlage eines Dokuments einreisen, das Online angefordert werden kann und per E-Mail zugestellt wird. Dieses Verfahren haben bereits im ersten Jahr nach der Einführung mehr als 4.000 ausländische Touristen aus 28 Ländern, die meisten davon aus Polen, genutzt.

Grodno

3. Erlaubnis der visafreien Einreise für Besucher des Parks »Augustkanal« an der Grenze zu Polen, der Stadt Grodno und deren Umgebung für die Dauer von bis zu 5 Tagen ab Oktober 2016. Ausländische Touristen können die Grenze zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit einem Schiff an zwei Grenzübergängen von Polen bzw. Litauen aus überqueren. Bereits im ersten halben Jahr seit der Einführung der Visafreiheit haben mehrere Tausend ausländische Besucher diese Regel genutzt.

Flughafen Minsk

4. Erlaubnis der visafreien Einreise über den Flughafen Minsk für bis zu fünf Tage seit Februar 2017. Die

Regel gilt für Bürger aus 80 Ländern, einschließlich aller EU-Mitgliedsstaaten. Sie ist in den ersten zwei Wochen seit der Einführung bereits von 1.500 Besuchern genutzt worden.

Die Regelung gilt nicht, wenn die Ausländer aus Russland einreisen oder aus Minsk weiter nach Russland fliegen, da auf diesen Flugstrecken keine Grenzkontrolle stattfindet. Außerdem ist zu beachten, dass die Beschränkung auf den Luftweg für die Bewohner der Nachbarstaaten von Belarus wenig attraktiv ist, da keine Billigflieger nach Minsk fliegen, so dass die Flugtickets relativ teuer sind.

Die Regelung ist ein Versuch, die staatliche Fluggesellschaft Belavia, das stark von der Wirtschaftskrise in Belarus und im benachbarten Russland betroffene Hochpreis-Segment im Hotelgeschäft sowie belarussische Kasinos zu unterstützen. Die Regelung ist so vor allem für kurzfristige Aufenthalte von Unternehmern und wohlhabenden Touristen gedacht.

Russische Reaktion

Die von Belarus beschlossenen Maßnahmen zur Erleichterung der Einreise für Ausländer sind insgesamt eher von symbolischer Natur, da sie mit engen Beschränkungen für Ort und Form des Grenzübergangs sowie für die Aufenthaltsdauer verbunden sind. Es ist bezeichnend, dass die Zahl der ausländischen Touristen, die Belarus 2016 im Rahmen einer organisierten Reise besucht haben, im Vergleich zum Vorjahr um über 20 Prozent auf insgesamt 217.000 zurückgegangen ist. Davon entfielen ca. 80 % nach wie vor auf russische Staatsbürger. Unter den EU-Ländern dominieren Polen, Litauen, Lettland und Deutschland.

Trotz dieser begrenzten Bedeutung der belarussischen Regelungen für die visafreie Einreise, hat Russland in Reaktion auf die Flughafen-Regelung die Grenzkontrollen an der Grenze zu Belarus wieder eingeführt. Bürger von Belarus brauchen nun für einen längeren Aufenthalt im russischen Grenzgebiet eine besondere Erlaubnis. Bürgern von Drittstaaten wird von der Einreise nach Russland über die Grenze zu Belarus abgeraten.

Hoffen auf die EU

Während die Visumerleichterungen Probleme mit Russland gebracht haben, hofft das belarussische Außenministerium auf ein Entgegenkommen der EU bei der Visapolitik. Es ist aber klar, dass die belarussischen Initiativen aus rechtlicher und praktischer Sicht keinen Einfluss auf die Verhandlungen über das Visumerleichterungsabkommen mit der EU haben werden.

Für belarussische Bürger wurden Besuche in EU-Ländern erst Ende 2007 zu einem Problem, als Polen, Litauen und Lettland dem Schengenraum beitraten und

deshalb kurzfristige nationale Visa abschafften. Aufgrund des Fehlens eines Visumerleichterungsabkommens sehen sich Belarussen bei Besuchen in EU-Ländern mit höheren Visumsgebühren (60 statt 35 Euro) und deutlich komplizierteren Vergabeverfahren konfrontiert.

Die ersten Verhandlungen über eine Lockerung der Visaregelung für Belarussen scheiterten an der Position der Europäischen Union, einen Zusammenhang mit Fragen von Demokratie und Menschenrechten herzustellen. 2010 hat der EU-Ministerrat seinen Ansatz geändert und beschlossen, dass diese zwei Themen getrennt voneinander behandelt werden sollten. Dementsprechend lud die EU-Kommission im Juni 2011 Belarus ein, Verhandlungen über ein Visumerleichterungsabkommen und ein Rückübernahmeabkommen aufzunehmen.

Die Beziehung zwischen Belarus und der EU hatten jedoch nach der Einführung der EU-Sanktionen gegen Belarus in Reaktion auf Massenverhaftungen im Zusammenhang mit friedlichen Protesten bei der Präsidentenwahl 2010 einen Tiefpunkt erreicht. Belarus ignorierte die EU-Einladung so mehr als zwei Jahre. Letztendlich begannen die Verhandlungen über ein Visumerleichterungsabkommen Anfang 2014 und sind bis heute noch nicht abgeschlossen.

Beide Seiten kommentieren den Stand der Verhandlungen nur selten und ungern. Jedoch sind die zwei grundlegenden Probleme bekannt. Erstens hat die EU Sicherheitsbedenken. Sie ist mit den Sicherheitsstandards der belarussischen diplomatischen Pässe unzufrieden. Die Visumerleichterungsabkommen sehen Lockerungen der Visabestimmungen für alle Bürger vor. Besitzern von Diplomatenpässen wird aber eine visafreie Einreise eingeräumt. In Belarus gehören dazu Mitarbeiter des Außenministeriums, Mitglieder der Regierung und des Parlaments, Vertreter der höheren Justiz, mit anderen Worten, die herrschende Elite. Auch bei der Einführung von biometrischen Pässen bleibt Belarus im Vergleich zu allen anderen osteuropäischen Ländern zurück.

Zweitens gibt es Schwierigkeiten bei den Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen. Ein derartiges Abkommen regelt die Pflicht eines Nicht-EU-Staates, illegale Einwanderer oder abgelehnte Asylbewerber, die über den jeweiligen Staat eingereist sind, bei der Ausweisung aus dem Schengenraum wieder aufzunehmen, auch wenn sie für den Nicht-EU-Staat kein Einreise-recht besitzen. Als die EU Rückübernahmeabkommen mit Russland und der Ukraine abschloss, wurde diesen Ländern ein Übergangszeitraum von zwei bis drei Jahren eingeräumt. Einige EU-Länder haben sich aber aufgrund der Flüchtlingskrise geweigert, Belarus einen Übergangszeitraum zu gewähren, obwohl die Zahl der illegalen Einwanderer, die die EU über Belarus erreichen, sehr gering ist.

Vor kurzem wurde bekannt, dass sich die Parteien bereits auf eine finanzielle Unterstützung für Belarus geeinigt haben, die zur Errichtung von Aufnahmezentren für ausländische Personen im Rahmen des Rückübernahmeabkommens dienen soll. Es besteht also die Möglichkeit, dass ein Abschluss der beiden Abkommen in Sicht ist.

Dann wäre es möglich, dass die Visagebühren für einige Kategorien von Bürgern ganz abgeschafft werden, und es leichter wird, ein Mehrfachvisum für längere Aufenthaltsdauern zu bekommen. Nach dem Abschluss eines Visumerleichterungsabkommens könnte Belarus auch Verhandlungen über ein visafreies Regime aufnehmen, welches Moldawien bereits 2014 und Georgien 2017 erreicht haben. Auch die Ukraine steht kurz vor der Zustimmung der EU für visafreies Reisen.

Blockade beim kleinen Grenzverkehr

Neben den Verzögerungen beim Visumerleichterungsabkommen erschwert auch die belarussische Blockade eines Abkommens zum kleinen Grenzverkehr mit Polen und Litauen die Mobilität zwischen Belarus und der EU.

Der kleine Grenzverkehr wird in der EU durch eine Verordnung von 2006 geregelt, die EU Mitgliedsstaaten bilaterale Abkommen erlaubt, die für Bewohner von Grenzregionen (30–50 km von der Grenze entfernt) eine Reihe von Erleichterungen beim Überschreiten der Landaußengrenzen der EU-Länder vorsehen. Dazu gehört die Möglichkeit, sich im Grenzbereich ohne ein Schengenvisum aufhalten zu können. Zu diesem Zweck wird gegen eine Gebühr von nur 20 Euro ein spezielles Dokument ausgestellt, das für mindestens ein Jahr gültig ist. Dieses Dokument für den kleinen Grenzverkehr wird nicht automatisch ausgestellt, sondern nur vergeben, wenn bei einem Antrag an das zuständige Konsulat die Notwendigkeit häufiger Grenzüberquerungen begründet wird.

Der kleine Grenzverkehr erlaubt es dann den Bewohnern der Grenzregion, einschließlich den Einwohnern von durch eine Grenze geteilten Dörfern, ihre Freunde und Verwandten zu besuchen, an kulturellen Veranstaltungen teilzunehmen oder im benachbarten Grenzgebiet günstig einzukaufen.

Für die Ukraine zum Beispiel ist der kleine Grenzverkehr von großer Bedeutung. Das Land hat entsprechende Abkommen mit allen vier benachbarten EU-Staaten getroffen, mit dreien (Polen, Slowakei und Ungarn) bereits vor etwa acht Jahren. Derzeit wird so die Hälfte aller kurzfristigen Aufenthalte von ukrainischen Bürgern in Polen nicht mit einem Schengen-Visum sondern über den kleinen Grenzverkehr realisiert. Neben der Ukraine haben auch Russland und Moldawien ähnliche Abkommen mit einer Reihe von EU-

Nachbarländern vereinbart und damit das Leben von Hunderttausenden von Einwohnern der Grenzregionen erleichtert. Nach Berechnungen des Autors hatten die Konsulate Russlands, der Ukraine und Moldawiens sowie der entsprechenden EU-Länder und Norwegens (als Mitglied des Schengenraums für die Grenze zu Russland im hohen Norden) bereits bis zum Jahr 2014 mehr als 600.000 Dokumente für den kleinen Grenzverkehr ausgestellt.

Diesen kleinen Grenzverkehr gibt es für belarussische Bürger allerdings nur mit Lettland, wo das entsprechende Abkommen seit 2012 in Kraft ist. Ähnliche Abkommen mit Polen und Litauen wurden bereits im Jahr 2010 vereinbart, unterzeichnet und ratifiziert. Ihre Umsetzung wird jedoch seit sieben Jahren durch Minsk blockiert, indem der letzte formale Schritt von Belarus nicht ausgeführt wird – die offizielle Zustellung einer diplomatischen Note an Litauen und Polen über die Bereitschaft, die Vereinbarung in Kraft zu setzen.

Die Zahl der Grenzbewohner, die vom kleinen Grenzverkehr profitieren können, ist beim Abkommen mit Lettland deutlich geringer als dies bei den Abkommen mit Litauen und Polen der Fall wäre, wie Tabelle 1 zeigt. Im Grenzgebiet zu Polen liegen die belarussischen Großstädte Brest und Grodno. Während das Abkommen mit Lettland nur etwa 65.000 belarussische Bürger betrifft, würden die Abkommen mit Polen und Litauen insgesamt 1,15 Millionen Menschen aus Belarus Erleichterungen bei der Grenzüberquerung bringen. 300.000 von ihnen leben im Dreiländereck und könnten im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs sowohl nach Polen als auch nach Litauen reisen.

Tabelle 1: Grenzgebiete im Überblick

	Grenze	Bevölkerung des Grenzgebietes	
		auf EU-Seite	in Belarus
Lettland-Belarus	171 km	166.000	65.000
Litauen-Belarus	680 km	800.000	600.000
Polen-Belarus	605 km	600.000	900.000

Quelle: Eigene Zusammenstellung des Autors.

Meinungsumfragen sowie zahlreiche Petitionen und Appelle an die belarussischen Behörden zeigen, dass bei der Bevölkerung ein großes Interesse an der Einführung des kleinen Grenzverkehrs mit Polen und Litauen besteht. Dies setzt die belarussischen Behörden unter Rechtfertigungsdruck. Zuerst wurde das Fehlen spezieller Drucker für das auszustellende Visumersatzdokument für den kleinen Grenzverkehr als Grund genannt. Später wurde erklärt, die Auswirkungen des kleinen

Grenzverkehrs erst am Beispiel Lettlands prüfen zu wollen. Darüber hinaus wurden wiederholt die politischen Spannungen mit Litauen und Polen als Verzögerungsgrund genannt. Beide Länder haben die EU-Sanktionen gegen Belarus unterstützt.

Das Druckerproblem wurde schnell nicht mehr erwähnt. Der kleine Grenzverkehr mit Lettland funktioniert nach Aussagen beider Seiten gut. Anfang 2016 hat die EU die meisten Sanktionen gegen Belarus aufgehoben. Damit haben alle drei Argumente gegen den kleinen Grenzverkehr mit Polen und Litauen ihre Bedeutung verloren. 2016 wurde so als einziges Argument gegen die Einführung des kleinen Grenzverkehrs von belarussischer Seite die nicht ausreichende Infrastruktur an der Grenze genannt. Die Kapazität der Grenzübergänge von Belarus nach Polen und Litauen ist in der Tat begrenzt. Allerdings gilt dieses Argument für die gesamte östliche Außengrenze der EU.

Die wirklichen Ursachen für die Blockade des kleinen Grenzverkehrs liegen wohl in den politischen und wirtschaftlichen Interessen der belarussischen Regierung. Vereinfachte und damit viel häufigere Reisen der belarussischen Bevölkerung in die benachbarten EU-Länder würden dazu führen, dass Hunderttausenden der Unterschied in der Lebensqualität direkt vor Augen geführt wird.

Außerdem geht die belarussische Regierung davon aus, dass die häufigen Reisen von Belarussen in die EU-Grenzregionen zu einer weiteren Verschlechterung der Handelsbilanz des Landes führen würden. Viele Produkte, etwa bei Haushaltsgeräten, Elektrogeräten und

Kleidung sind für Belarussen in EU-Nachbarländern tatsächlich billiger zu erwerben, insbesondere wenn man noch die Möglichkeit berücksichtigt, die beim Kauf gezahlte Mehrwertsteuer beim Grenzübergang erstattet zu bekommen. Schätzungen gehen davon aus, dass bereits unter der aktuellen Visaregelung Belarussen in Polen jährlich 700 bis 900 Millionen US-Dollar für Einkäufe ausgeben, die in den Zollerklärungen nicht erfasst werden. Diese Summe entspricht etwa zwei Dritteln des gesamten in der offiziellen Statistik erfassten belarussischen Imports aus Polen, der 2016 etwa 1,2 Mrd. US-Dollar betrug.

Resümee

Insgesamt ist ohne durchgreifende Änderungen in der Politik von Belarus auch kein Durchbruch in der Visapolitik zu erwarten. Realistische Hoffnungen beschränken sich auf eine Fortsetzung der spezifischen Visaerleichterungen etwa bei sportlichen Großereignissen oder bei Einreise über den Flughafen Minsk sowie ein Visums erleichterungsabkommen mit der EU.

Die zentrale Ursache hierfür ist das Fehlen einer zielgerichteten Visapolitik auf belarussischer Seite. Visafragen werden vielmehr regelmäßig anderen Interessen untergeordnet. Die spezifischen Erleichterungen für die Einreise nach Belarus sind so auf Lobbyismus von Seiten der betroffenen Unternehmen und lokalen Behörden zurückzuführen. Umgekehrt führen politische und wirtschaftliche Interessen zur Blockade des kleinen Grenzverkehrs mit Polen und Litauen.

Übersetzung aus dem Russischen: Lina Pleines

Über den Autor

Andrei Yeliseyev ist Mitbegründer und Research Fellow am Forschungsinstitut Eurasian States in Transition (EAST) in Warschau. Er hat vier Masterabschlüssen in verschiedenen Disziplinen der Sozialwissenschaften an Universitäten in Belarus und im Baltikum erworben. Seine Forschungsinteressen umfassen neben Visa- und Migrationspolitik die Eurasische Integration und die Analyse von Desinformation in Massenmedien.

Lesetipps

Englischsprachige Publikationen des Autor zum Thema finden sich unter:

- <http://rgsl.academia.edu/AndreiYeliseyev/Belarus:-Local-border-traffic,-Migration-and-Visas>
- Ausführliche Erläuterungen zur Statistik der Grenzgebiete finden sich in russischer Sprache unter <http://rgsl.academia.edu/AndreiYeliseyev/Беларусь:-Приграничное-движение,-миграция-и-визы>