

Visaerleichterung und -freiheit für Russland: Sachlage und Sachzwänge

Von Stefanie Harter, Kiew

Zusammenfassung

Der neue gemeinsame Stufenplan der EU und Russlands, der Visafreiheit für Kurzzeitaufenthalte festlegt, kann, zur generellen Visafreiheit führen, muss aber nicht. Dies hängt zum einen vom politischen Willen der Verhandlungspartner ab, sich auf ein Nachfolgedokument für das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu einigen. Zum anderen ist auch der Verhandlungsfortschritt der EU mit anderen ENP-Ländern im Bereich Visaliberalisierung ein Kriterium, welches berücksichtigt werden muss. Das Reisen wird mittelfristig dennoch erleichtert werden. Die Kosten des bestehenden Visaregimes, die gegenwärtig in keinem Verhältnis zur geringen Ablehnungsrate stehen, werden vermutlich ebenfalls mittelfristig sinken. Ein offizielles Dokument zur Einführung der Visafreiheit mit symbolischem Charakter wird jedoch fehlen.

Einleitung

Am 10. Oktober 2011, so ist es geplant, soll unter polnischer Ratspräsidentschaft der gemeinsame Stufenplan zum visafreien kurzzeitigen Grenzverkehr zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union in Warschau im Rahmen des Ständigen Partnerschaftsrates EU-Russland im Bereich Freiheit, Sicherheit und Justiz angenommen werden. Zuvor muss das Dokument, welches auf Reziprozität basiert und explizit keine ‚roadmap‘ darstellt, noch vom COREPER, dem Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten, befürwortet und damit von den Mitgliedsstaaten genehmigt werden. Bereits im April 2011 hat die COEST (Arbeitsgruppe für Osteuropa und Zentralasien) dem Plan mit einigen Vorbehalten zugestimmt. Eine offizielle Unterzeichnung – sollte man sich auf das Dokument einigen – ist für den nächsten EU-Russland-Gipfel Ende des Jahres vorgesehen. Die konkrete Implementierung des Plans, der u. a. Sicherheit der Reisedokumente (wie biometrische Reisepässe mit Fingerabdruck), Zusammenarbeit in Asylfragen und Vermeidung illegaler Einwanderung, die effiziente Umsetzung des Rückübernahmevertrags, einen verstärkten Kampf gegen organisierte Kriminalität, Informationsaustausch an den Grenzübergängen und verbesserte Zusammenarbeit zwischen FRONTEX und den russischen Grenzbehörden vorsieht, soll anschließend erfolgen. Unklar ist bislang, welche juristischen und institutionellen Schritte von russischer Seite unternommen werden müssen, um dem Plan eine rechtliche Bindung zu verleihen.

Um die unmittelbare Einführung der Visumsfreiheit handelt es sich bei dieser Übung jedoch nicht. Wohl ist das Visaerleichterungs- und Rückübernahmevertrags mit Russland im Juli 2010 vollständig in Kraft getreten. Der Visadialog, der im April 2007 zwischen Brüssel und Moskau initiiert wurde und im Rahmen des gemeinsamen Raumes »Freiheit, Sicherheit und Justiz« geführt wird, wird ebenfalls fortgeführt. Er beinhaltet die vier Themenblöcke Dokumentensicherheit, illegale Migra-

tion, öffentliche Sicherheit und Ordnung, sowie Außenbeziehungen und Grundrechte. Das Umfeld, innerhalb dessen die Verhandlungen zwischen der EU und Russland geführt werden, hat sich jedoch verändert. Die Ankündigung Dänemarks, wieder einseitige Grenzkontrollen einzuführen, der Wunsch einiger EU-Mitgliedsstaaten, Artikel 23 des Schengen-Vertrages zu ändern¹, der nationalistischere Grundton in den Mitgliedsstaaten der EU, und die Sorge vor vermehrter Einwanderung, die insbesondere durch die Ereignisse im Nahen Osten hervorgerufen wurde, begleiten die innerhalb der EU geführte Debatte um die Abschaffung der Visumpflicht gegenüber den östlichen Nachbarstaaten.

In Russland hingegen wird öffentlich die Bereitschaft signalisiert, jederzeit die Visabestimmungen für Einreisende aus der EU aufzuheben. Die technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen wären vorhanden – so Präsident Medwedew – um ein entsprechendes Abkommen umzusetzen. Gleichzeitig wird auf russischer Seite aber auch der Wunsch deutlich, die Verhandlungen über die Visafreiheit zu de-politisieren und damit von einem Nachfolgeabkommen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland (PKA) abzukoppeln. Die Vorstellung, Visafreiheit und weiterführenden politischen Dialog zu trennen, stößt auf Seiten der EU auf ein geteiltes Echo. In diesem breiteren Kontext müssen auch scheinbar technische Fragestellungen wie die Aufhebung der Visapflicht gesehen werden.

¹ Dieser Artikel besagt, dass ein Mitgliedsland berechtigt ist, »im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit« ausnahmsweise an seinen Grenzen wieder Personen zu kontrollieren. Diese Kontrolle ist zeitlich auf höchstens 30 Tage begrenzt. Das hat Deutschland z. B. zur Fußballweltmeisterschaft 2006 zum Schutz vor ausländischen Hooligans getan. Wenn aber dieser Artikel 23 des Schengen-Vertrages geändert werden sollte, dann wäre dazu ein aufwendiges Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Union nötig. (<http://de.euronews.net/2011/05/12/den-schengenvertrag-aendern/>)

Zum anderen jedoch – und das erscheint gegenwärtig von noch größerer Bedeutung – ist die Einführung der Visumsfreiheit für Russland auch davon abhängig, wann ein entsprechendes Abkommen mit zumindest einigen Ländern der europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), insbesondere Moldawien und der Ukraine, unterzeichnet werden kann. Russland liegt außerhalb der ENP. Sollte eine Visumsfreiheit mit Russland noch vor einem solchen Abkommen z. B. mit der Ukraine vereinbart werden, würde dies die Zielsetzung und Legitimität der ENP maßgeblich diskreditieren. Insbesondere die jüngsten Mitgliedsstaaten der EU setzen sich daher dafür ein, die Visumsfreiheit für Russland zumindest gleichzeitig mit der für die Ukraine und/oder für Moldawien, oder auch für die Kaukasusstaaten, zu garantieren.

Interimslösungen

Solange die Verhandlungen sowohl mit Russland als auch mit den anderen Staaten andauern, werden zwei weitere Diskussionsstränge verfolgt: Zum einen wird der Status der Region Kaliningrad neu definiert. Die Europäische Kommission hat im Juli 2011 den Vorschlag unterbreitet, dem gesamten Gebiet Kaliningrad den Status eines Grenzgebietes zuzuerkennen und damit den lokalen Grenzverkehr spürbar zu erleichtern. Polen hat bereits zuvor mit der Ukraine, Belarus und Kaliningrad ein 30 km breites Grenzgebiet vereinbart, welches den Bewohnern den visumfreien Grenzübertritt ermöglicht.

Zum anderen kann das Visaerleichterungsabkommen überarbeitet werden, um die Einreisebestimmungen für weitere Kategorien von Antragstellern zu lockern. Der neue Visakodex, der im April 2010 für alle Schengen-Mitgliedsstaaten² in Kraft getreten ist, vereinheitlicht insbesondere die Ausstellung von Kurzzeitvisa (Typ »C«). Der Visakodex (Verordnung 810/2009; OJ L 243, 15. September 2009) ist die rechtliche Basis, die die zuvor uneinheitlichen Rechtsvorschriften und Handlungsempfehlungen in der Visavergabe systematisiert. Er harmonisiert die Visavergabepraxis der Schengenländer, legt die Rolle der EU-Delegationen in Drittländern fest, und soll vor allem für Transparenz und Rechtssicherheit für die Antragsteller sorgen. Trotz dieser Vereinheitlichung haben die Konsulate vor Ort durchaus die Möglichkeit, ihre Visavergabepraxis zu flexibilisieren – sei es durch einen vereinfachten Zugang zu Antragsdokumenten, eine Senkung der Gebühren, die Abschaffung der persönlichen Anwesenheitspflicht der Antragsteller

oder auch die Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Visa. Die Gültigkeitsdauer von Schengenvisa, die im Maximalfall – abhängig von der Gültigkeit des Reisepasses des Antragsstellers – bis zu fünf Jahre betragen kann, wird nur in den seltensten Fällen ausgeschöpft. *Bona fide*-Regelungen für Antragsteller, die auf eine verlässliche individuelle Reisegeschichte verweisen können, werden recht selten angewandt, obschon der Visakodex hierfür den Spielraum bereithält.

Ähnliches gilt für die Vergabe von Langzeitvisa (Typ »D«), die noch immer von den nationalen Bestimmungen geleitet werden. Diese Visa ermöglichen lediglich den Aufenthalt in dem Land, von welchem das Visum ausgestellt wurde. Auch hier haben die Mitgliedsländer durchaus Spielraum, die Regeln zu liberalisieren.³

Sicherheitsbedenken

Warum einige Schengen-Mitgliedsstaaten diesen Spielraum nur zögerlich ausnutzen, liegt auch an vorherrschenden Bedenken, die sich um Migration, Grenzsicherheit und organisierte Kriminalität ranken. Die Zahlen, die (natürgemäß nur spärlich) zur Verfügung stehen, sollten diese Sorgen eigentlich zerstreuen. Von Russlands Einwohnern haben lediglich etwa 20 bis 25 Millionen einen Reisepass. Etwa 5 Millionen Reisepässe werden jährlich mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren ausgegeben. Ab 2012 sollen nur noch biometrische Pässe ausgegeben werden. Angesichts dieser Zahlen ist die Sorge, dass überproportional viele russische Migranten (inkl. der Migranten aus Drittstaaten, die durch Russland in die EU reisen) in die EU kommen, eigentlich nicht begründet, zumal der Prozentsatz der Emigranten aus Russland, die in die EU gehen, lediglich bei maximal 25 % der Ausreisewilligen liegt. Die Wanderungsströme aus Russland heraus führen vielmehr meist in die anderen GUS-Länder. Allerdings ist die Migrationsroute Russland-Ukraine in beide Richtungen weltweit der breiteste Migrationskorridor nach Mexiko-USA. Gleichzeitig ist die Ukraine das Haupttransitland in die Europäische Union und die Mehrzahl der Migranten, welche in der Ukraine selbst als irregulär aufgegriffen wurden, stammt aus Russland.

Die EU nimmt vor allem qualifizierte Auswanderer auf und leistet damit eher einem russischen brain-drain und einer selektiven Migration Vorschub. Angesichts demografischer Entwicklungen in der EU und einem proklamierten Fachkräftemangel kommt diese

² 1985 war das nach einem kleinen Moselort in Luxemburg benannte Abkommen zwischen Deutschland, Frankreich und den Benelux-Ländern unterzeichnet worden. Heute gehören 25 Staaten dazu: 22 EU-Staaten sowie die Schweiz, Norwegen und Island. Nicht zum Schengen-Raum gehören die EU-Länder Großbritannien, Irland, Rumänien, Bulgarien und Zypern.

³ Die Verordnung (EU) Nr.265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 erweitert die Konvention, die die Implementierung sowohl des Schengenabkommens als auch der Verordnung (EC) Nr. 562/2006 regelt, und spezifiziert die Visavergabe der Mitgliedsstaaten der EU bezüglich Personen, die ein Langzeitvisum besitzen.

Migration den wirtschaftlichen Bedürfnissen der EU entgegen. Auch Russland hat ein Interesse an erhöhter Mobilität – allerdings in umgekehrter Richtung. Das Land hat einige Anstrengungen unternommen, um die Migrationspolitik in den eigenen Grenzen liberaler zu gestalten. Institutionelle, rechtliche und infrastrukturelle Veränderungen zeugen von der Zielsetzung, Russland als Immigrationsland attraktiver zu gestalten. In 2011 sind bereits drei föderale Gesetze erlassen worden, die die Registrierungsprozeduren für Ausländer und staatenlose Bürger erleichtern sollen. Vor allem für hochqualifizierte Arbeitskräfte sind die administrativen Erleichterungen zu spüren.

Ähnlich unspektakulär sind die Zahlen für illegale Migranten, die an den Grenzen der Ukraine, Belarus', Moldawiens und Russlands zur EU aufgegriffen wurden, oder welchen die Einreise verweigert wurde. Sie lagen in den Monaten Januar–September 2010 mit 828 Menschen bereits 22 % unter den Zahlen für den Vorjahreszeitraum⁴. Die Europäische Union und Russland haben eine Reihe von Abkommen unterzeichnet, wie z. B. das Dublin II-Abkommen, welches die Verantwortlichkeiten bei Asylanträgen regelt. Sowohl die EU als auch Russland demonstrieren den Willen zur Kooperation bei Grenzkontrollen, beim Einsatz von Technologie, und beim Aufbau der notwendigen Institutionen, um illegale Migration zu verhindern oder aber auch das Rückübernahmeabkommen umzusetzen.

Auf europäischer Seite ist zudem das Schengen Information System (SIS) eingeführt worden, welches die Ein- und Ausreisedaten von Reisenden in den Schengenraum speichert und sämtlichen involvierten Behörden zugänglich machen soll. Das Visa Informations-System wird ebenfalls zunehmend eingesetzt und ermöglicht das Sammeln biometrischer Daten der Antragsteller und den Datenaustausch unter den Mitgliedsländern. Die Europäische Union ist damit auf eine hohe Qualität der Reisedokumente von Inhabern aus Drittstaaten angewiesen. Entsprechend geltender EU-Politik, gilt Visafreiheit lediglich für die Besitzer biometrischer Pässe. Die Kosten für die vollständige Einführung biometrischer Pässe werden, in der Regel, von den jeweiligen Staatshaushalten getragen.

Wirtschaftliche Implikationen

Die Investitionen, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten, aber auch von Russland getätigt werden müssen, um visafreien Grenzverkehr zu realisieren, sind beträchtlich – sollte das gegenwärtige Sicherheitskonzept der EU umfassend umgesetzt werden. Denn die Abschaffung

der Visumspflicht bedeutet nicht, dass es keine Grenzkontrollen mehr geben wird. Im Gegenteil: Die direkten Kontrollen an den Grenzen werden verstärkt, da die Vorprüfung durch die Konsulate entfällt. Voraussetzung hierfür sind unter anderem besser ausgebildete Grenzbeamte sowie eine verbesserte Infrastruktur und technische Ausstattung der Grenzübergänge. Diese Kosten müssen den Kosten gegenüber gestellt werden, die beim gegenwärtigen Visaregime anfallen. Diese umfassen neben den Ausgaben der Antragsteller und den Bürokratiekosten der Konsulate auch Opportunitätskosten der einzelnen Wirtschaftsakteure durch nicht getätigte Investitionen, oder entgangene Aufträge. Schrille Beispiele kommen z. B. aus der Tourismusindustrie, welche mitteilt, dass etwa 20 % aller potentiellen Touristen, also 500.000 Reisende durch die Visumspflicht abgeschreckt und daher für einen Einkommensausfall von durchschnittlich einer Milliarde Euro pro Jahr verantwortlich wären.⁵ Polen hat im Jahr 2009 im Verhältnis zu der Zeit vor dem Schengenbeitritt 20 % weniger Visa für Russen, 60 % weniger Visa für Ukrainer und über 70,5 % weniger Visa für Belarussen ausgestellt. Obschon die Zahlen wieder ansteigen, haben sie bislang noch nicht das Niveau erreicht, welches Polen vor dem Schengenbeitritt hatte.

Die Kosten für die Visabeschaffung sowohl für Individuen und Wirtschaftsunternehmen als auch für die staatlichen Bürokratien stehen kurzfristig betrachtet in keinem Verhältnis zu der geringen Ablehnungsquote der Visaanträge. Diese liegt bei etwa 3 % für Russland. Einige Mitgliedsstaaten der EU, wie z. B. Italien, Spanien, Frankreich oder Finnland, befürworten daher die Abschaffung der Visumspflicht und weisen auf die Vorteile des visafreien Grenzverkehrs hin. Inwieweit das Visaregime Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit privater Unternehmer hat, ist fraglich. Die Ukraine hat unilateral seit dem Jahr 2005 die Visapflicht für Einreisende aus der EU, die sich maximal drei Monate innerhalb einer 180-Tage-Frist in der Ukraine aufzuhalten wollen, abgeschafft. Dies hat sich bislang aber nicht eindeutig auf die Wirtschaftsbeziehungen ausgewirkt. Vielmehr sind die internen Bestimmungen für Registrierung sowohl in Russland als auch in der Ukraine recht kompliziert, was die Mobilität von ausländischen Fachkräften wiederum einschränkt. Andere Schwierigkeiten, wie mangelnde Rechtssicherheit, diskriminierende Vergabepraktiken im Falle staatlicher Aufträge oder fluide Eigentumsrechte sind sicherlich auschlaggebender als Visapraktiken, wenn es um Investitionsentscheidungen in den östlichen Nachbarstaaten geht.

4 http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/background_information/

5 <http://english.ruvr.ru/2011/06/25/52375824.html>

Außenpolitische Sachzwänge

Die Entscheidung, wann Russland die Visafreiheit mit der EU erreichen wird, ist eng an die entsprechenden Entwicklungen in der Ukraine und Moldawien geknüpft. Ratsverordnung Nr. 539/2001 (15. März 2001), welche u. a. die Drittländer auflistet, welche unter Visazwang fallen, nennt regionale Kohärenz als einen Aspekt, der die Statusveränderung eines Landes beeinflusst. Die außenpolitischen Erwägungen im Rahmen der ENP und östlichen Nachbarschaftspolitik sind ebenfalls von besonderem Interesse. Während Moldawien Fortschritte bei den Verhandlungen vorweisen kann, ist die Situation in der Ukraine komplizierter. Seit Januar 2008 ist das Visaliberalisierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine in Kraft. Auf dem Gipfel zur Östlichen Partnerschaft in Prag im Mai 2009 wurde das Ziel, langfristig die volle Visafreiheit für ukrainische Bürger einzuführen, bestätigt. Im November 2010 wurde der Aktionsplan zur Visaliberalisierung der Ukraine vorgestellt, welcher die technischen und institutionellen Voraussetzungen, die die Ukraine zu erfüllen hat, aufzeigt. Er wird in regelmäßigen Abständen auf seinen Fortschritt überprüft. Die Ukraine hat intern im März 2011 einen eigenen rechtlich bindenden Aktionsplan zur Visaliberalisierung eingeführt, um diese Voraussetzungen zu erfüllen. Die vier Themenblöcke entsprechen jenen, die mit Russland verhandelt werden, nämlich Dokumentensicherheit (inkl. Einführung biometrischer Pässe), illegale Migration, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Außenbeziehungen und Grundrechte.

Für den ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch ist die Fußballeuropameisterschaft 2012 der Wunschzeitpunkt für die Einführung von Visafreiheit für die Ukraine. Daher bemüht sich die Regierung in Kiew, den Forderungen der EU nachzukommen. So sind beispielsweise eine Reihe von Gesetzen, die Migration, den Kampf gegen Korruption, und Verwaltungsgerichtsbarkeit regeln, vom Parlament verabschiedet worden. Da

im Herbst 2012 die Parlamentswahlen anstehen, ist die Visafreiheit von hoher Symbolkraft. Die Ukraine ist aber, im Gegensatz zu Russland, nicht in der Lage, die finanziellen Kosten zu tragen, die z. B. für die Demarkation der Grenzen, die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen an den Grenzübergängen, die Einführung biometrischer Pässe und die Einrichtung von Gebäuden für die Unterbringung von Migranten und Asylsuchenden anfallen. Ebenso hinkt die Umsetzung der Gesetze ihrer Verabschiedung hinterher. Inwieweit die Voraussetzungen rechtzeitig von ukrainischer Seite erfüllt werden, ist daher fraglich. Die gegenwärtige politische Situation in der Ukraine ist aus Sicht der EU nicht geeignet, finanzielle und diplomatische Zugeständnisse zu machen, die von der jetzigen Regierung als Eigenleistung präsentiert werden könnten.

Resümee

Der grundsätzliche Unterschied zwischen der russischen und der europäischen Herangehensweise an die Abschaffung der Visumspflicht liegt zum einen darin, dass Russland die Verhandlungen über die Visumsfreiheit von anderen politischen Fragen losgelöst betrachtet. Vielmehr sollen die Außenpolitik, aber auch die Visapolitik, in den Dienst der Modernisierung des Landes gestellt werden. Es besteht der Eindruck, dass Visafreiheit in ein ökonomisch ausgerichtetes EU-Russland-Modernisierungsprojekt eingebettet werden soll. Die EU hingegen vertritt die Auffassung, dass die Querverstrebungen zu demokratischen Werten und politischer Reform nicht ausgeblendet werden können. Zudem werden die Verhandlungen in einen breiteren außenpolitischen Kontext, wie die Europäische Nachbarschaftspolitik, gesetzt. Auch wenn die wirtschaftlichen Folgen einer Abschaffung der Visumspflicht sicherlich nicht so signifikant sind, wie bisweilen behauptet, so würde sich das politische Signal doch positiv auf die Beziehungen zwischen der EU und Russland auswirken.

Über die Autorin

Dr. Stefanie Harter ist seit September 2010 Mitarbeiterin an der Delegation der Europäischen Union in der Ukraine. Zwischen 2004 und 2009 war sie an der Delegation der Europäischen Kommission in Russland tätig und zwischenzeitlich bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) beschäftigt.

Der vorliegende Text spiegelt nicht die offizielle Meinung der Europäischen Union oder einer ihrer Institutionen wider, sondern kann lediglich der persönlichen Meinung der Autorin zugeschrieben werden.

Lesetipps

- Minna-Mari Salminen, Arkady Moshes: Practice what you preach. The prospects for visa freedom in Russia-EU relations. The Finnish Institute for International Affairs, Report 2009 – 18, http://www.fia.fi/assets/events/FIIA_Report_18_2009.pdf
- Migration between Russia and the European Union. Policy Implications from a small-scale study of irregular migrants. International Organisation for Migration 2010, www.iom.org/Russia
- Nico Popescu: On EU-Russia visa free travel (Part 1), <http://blogs.euobserver.com/popescu/2011/09/15/on-eu-russia-visa-free-travel-part-1/>