

Die Visumpflicht in den EU-Russland Beziehungen: Technische Lösungen für einen Ausweg aus der politischen Sackgasse

Sergej Utkin (Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau)

DOI: 10.31205/RA.396.01

Zusammenfassung

Die größere Reisefreiheit, die eine Errungenschaft der europäischen Integration nach dem Ende des Kalten Krieges ist, hat ihre Grenzen. Eine solche Grenze verläuft zwischen der EU und Russland. Der Visumdialog zwischen der EU und Russland hat im Jahr 2006 zu einem bedeutsamen Abkommen geführt. Der weitere Weg zur vollständigen Visumfreiheit bleibt aber bis heute versperrt. Der Grund dafür sind politische Spannungen, insbesondere der Ukraine-Konflikt. Dank neuer digitaler Technologien wird das Reisen zwischen der EU und Russland trotzdem einfacher. Der Visumdialog könnte sich auf diese technischen Aspekte fokussieren, um weitere Erleichterungen zu erzielen.

Neues Leben – Neue Grenzen

Als Europa sich in den Wendejahren 1989 bis 1991 auf so vielen Ebenen veränderte, jubelte die westliche Welt nicht nur aufgrund der militärischen Entspannung und der Verbreitung von politischen Freiheitsrechten. Insbesondere auch das Verschwinden der alten Reisehürden sorgte für Freude. Für einige Sowjetbürger:innen war es auch die Zeit, in der sie begannen, die Welt zu entdecken. Die größten Hürden für das Reisen wurden von der Sowjetregierung selbst aufrechterhalten, sodass sogar teilweise Lockerungen am Ende von Gorbatschows Perestroika als die Erfüllung eines langgehegten Traums empfunden wurden. Dies galt aber nur für wenige Glückliche, weil die Mehrheit wirtschaftliches Elend durchlitt. Danach wurden neue Grenzen errichtet – dieses Mal innerhalb der ehemaligen Sowjetunion.

In dieser Zeit entstand eine Migrationswelle aus dem kollabierten Imperium nach Deutschland, nach Israel, in die USA und in andere Länder. Dadurch entstand zuerst der Eindruck, dass die ganze Welt bereit war, jene, die den Wunsch und Mut hatten, ihre Heimat zu verlassen, mit offenen Armen zu empfangen. Die Realität erwies sich als komplizierter. Je mehr Migrant:innen und Kriminelle aus den instabilen unabhängigen Sowjetrepubliken einwanderten, desto strikter wurden auch die Maßnahmen, um den Migrationsstrom zu kontrollieren und einzudämmen.

Zu Anfang des einundzwanzigsten Jahrhunderts blieben noch viele Probleme der 1990er Jahre bestehen. Zumindest aber stabilisierte sich die Lage und nahm geregeltere Strukturen an. Die Europäische Union hat für ihre Einwohner:innen eine beispiellose grenzüberschreitende Bewegungsfreiheit geschaffen. Die Länder, die der EU beitreten, genießen diesen Vorteil als Bestandteil ihrer Mitgliedschaft. Sie verlieren aber das Anrecht darauf, ihre Visumpolitik eigenständig zu gestalten.

Einige Male kam es sogar schon vor, dass Länder, insbesondere auch solche, die vom Tourismus leben, nach ihrem EU-Beitritt die Visumpflicht gegenüber Russland und weiteren Staaten einführen mussten. Die Beziehungen mit der EU wurden deshalb zur Hauptfrage in der Visumpolitik für alle Länder außerhalb der Union, für die die europäische Region von Bedeutung war. Dies galt insbesondere auch für Russland.

Hoffnungsvoller Dialog

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung hatten immer mehr Russ:innen die Möglichkeit zu reisen. Obwohl die Mehrheit nur Urlaubsorte in der Türkei oder Ägypten besuchte, gab es trotzdem auch großes Interesse, Reiseziele in Europa zu erkunden. Für die westlichen Konsulate, die es nur in der Hauptstadt Russlands beziehungsweise in den größten Städten gab, stellte es einen großen Aufwand dar, die steigende Zahl von Visaanträgen zu bearbeiten. Die russischen Staatsbürger:innen, die sich schon morgens früh in lange Schlangen neben den Konsulaten einreihen mussten, fühlten sich dabei gelinde gesagt unwohl. Ja fast schon wie Menschen zweiter Klasse, um es einmal deutlich zu sagen.

International wuchs auch das Interesse an Russland, das als immer weniger unsicher galt und vor allem als exotisches Reiseziel empfunden wurde. Die russischen Visaformalitäten gestalteten sich nicht viel einfacher. Die Bürger:innen der Europäischen Union mussten jedoch für immer weniger Länder ein Visum beantragen. Einige Expert:innen forderten damals wie heute, dass es im Interesse Russlands wäre, die Visumpflicht für entwickelte Länder einseitig abzuschaffen. Russland besteht allerdings darauf, dass die goldene Regel der Diplomatie – die Reziprozität – unbedingt respektiert werden muss. Ansonsten, so heißt es, würde die Europäische Union keinen Anreiz mehr haben, über

die Visafreiheit für die Bürger:innen Russlands zu verhandeln.

Die Reziprozität und das beiderseitige Interesse sollten die Verhandlungen voranbringen. Bei den ersten Schritten waren handfeste Ergebnisse zu verzeichnen. Die EU und Russland vereinbarten das Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen, das die Visumgebühren senkte und für einige Kategorien von Reisen den ganz abschaffte. Das Abkommen enthielt auch die Möglichkeit, Visa für mehrfache Einreisen zu erteilen, die zwischen einem und fünf Jahre gültig sind.

Im nächsten Schritt sollten Reisen ohne Visum zwischen der EU und Russland ermöglicht werden. Im Prinzip war dies weder für die EU noch für Russland etwas Neues. Kurzfristige Aufenthalte ohne Arbeitserlaubnis hatten die beiden Seiten schon mit mehreren Ländern visumfrei ermöglicht. Für die EU und Russland bleibt dieses Ziel bis heute unerreichbar. Dies hat politische Gründe.

Politische Störungen

Zu der Zeit, als die EU und Russland sich dem visa-freien Reiseverkehr annäherten, spitzten sich gleichzeitig auch die gegenseitigen Missverständnisse zu. Im Kern lag dies immer noch am mangelnden Vertrauen. Von Seiten der EU wurde insbesondere dem russischen politischen System und den regionalen Unterschieden Misstrauen entgegengebracht.

Auch nach dem Ende des zweiten Tschetschenienkriegs blieb die Situation im russischen Nordkaukasus besorgniserregend. Zum einen betraf dies die regionale Sicherheit, zum anderen galt dies aber auch für Menschenrechte und die wirtschaftliche Lage. Würde man die Visafreiheit einführen, so die EU-Behörden, so gäbe es einen Zustrom von Flüchtlingen, die die EU aus humanitären Gründen nicht zurückweisen könnte, selbst wenn es Zweifel gäbe, ob im Einzelfall die Asyl-anträge begründet werden könnten. Mit derartigen Sorgen hatten die Innenministerien einen politischen Hebel in der Hand zu einer Zeit, als die Migrationsfrage für alle EU-Regierungen schon zu einem heiklen Thema geworden war.

Zudem hatte das russische Staatssystem in der EU immer noch einen schlechten Ruf, es galt als undemokratisch und korrupt. Auch wenn viele technische Momente zwischen den Migrationsbehörden Russlands und den EU-Mitgliedstaaten geklärt waren, richteten EU-Politiker:innen zahlreiche kritische Fragen an die russische Regierung, die die Ratifizierung eines möglichen Abkommens erschwerten. Auf beiden Seiten waren unterschiedliche Meinungen anzutreffen, ob der Visumdialog absichtlich und völlig überflüssig politisiert wurde, oder aber ob es sich dabei um berechnete Sorgen handelte.

Die politischen Missverständnisse erreichten mit der Angelegenheit der russischen Dienstpässe, die eigentlich vor allem technischer Natur war, ihren ersten Höhepunkt. Russland sah die Visafreiheit für Inhaber von Dienstpässen als einen Zwischenschritt zum visa-freien Reisen für alle Bürger:innen. Russlandkritische Expert:innen in der EU und einige russische Oppositionelle interpretierten den Vorstoß allerdings als Versuch, die Freizügigkeit vor allem für korrupte Eliten zu ermöglichen. Für viele Beteiligte bot dieser Streitpunkt nur einen weiteren Anlass, um viel größere politische Grabenkämpfe zu führen. Dadurch wurde der Dialog aber verlangsamt, wobei bis zu diesem Zeitpunkt noch das letzte Gelegenheitsfenster offenstand.

Mittlerweile bahnte sich aber zwischen der EU und Russland ein geopolitischer Streitpunkt an: die gemeinsame Nachbarschaft, beziehungsweise die Östliche Partnerschaft. Für einige Länder der EU, die sich seit Anfang des Jahrhunderts merklich erweitert hatte, war es politisch ein Ding der Unmöglichkeit, Russland Visafreiheit zu gewähren, ohne dass diese auch mit der Ukraine, Moldawien und Georgien vereinbart wurde. Als diese Länder die entsprechenden Visa-Abkommen mit der EU endlich abgeschlossen hatten, wütete schon die Ukraine-Krise. Das Gelegenheitsfenster für einen Dialog der EU mit Russland war inzwischen schon fest verschlossen.

Die Folgen des Konflikts in der Ukraine und um die Ukraine sind für die EU-Russland Beziehungen enorm. Unter anderem werden die russischen Reisepässe, die auf der Krim ausgegeben werden, von der EU nicht anerkannt. Dies stellte von Anfang an eine große Erschwerung für mögliche Visaverhandlungen dar. Uneinigkeit besteht zwischen der EU und Russland schon darüber, was ein gültiger russischer Pass ist. Auch wenn es EU-Mitgliedstaaten gibt, die für eine mildere Politik gegenüber Russland eintreten würden, ändert das nichts an der gesamten Position der Union, die in außenpolitischen Fragen auf Konsens angewiesen ist. Beständige gegenseitige Kritik und Maßnahmen, insbesondere Sanktionen, lassen innerhalb der letzten knapp sieben Jahre kaum eine Chance für eine EU-Russland Partnerschaft. Ohne gegenseitiges Vertrauen ist jedoch nur ein geringer Fortschritt in Visafragen möglich.

Digitale Hilfe

Bis ungefähr im Jahr 2005 reisten noch mehr russische Bürger:innen mit gültigen Reisepässen ins Ausland, auf denen »Die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken« anstatt »Russische Föderation« stand. Die UdSSR, die 1991 plötzlich aufgelöst wurde, hatte viele Vordrucke hinterlassen. Das unabhängige Russland hatte aufgrund der wirtschaftlichen Notlage andere Prioritäten. Im 21. Jahrhundert war dieses Dokument allerdings nicht nur politisch veraltet. Alle Sicherheitsmerkmale

mussten im Hinblick auf die fortgeschrittene internationale Standardisierung von Grund auf erneuert werden.

Seit 2010 können sich Russ:innen moderne biometrische Pässe mit elektronischem Chip ausstellen lassen. Die dazugehörigen Formalitäten wurden schrittweise vereinfacht und beschleunigt. In der Regierung sprach man davon, dass der neue Pass das visafreie Reisen in die EU ein Stück näherbringen sollte. Der biometrische Chip war zu diesem Zeitpunkt auch für die EU eine neue Technologie, die damals erst vor etwa 5 Jahren eingeführt worden war. Beide Seiten hielten es unter Umständen für möglich, gleichzeitig höhere Sicherheit an den Grenzen und größere Freiheit für wohlgesinnte Reisende zu erreichen.

Mit Hilfe der Digitalisierung geht Russland jetzt den nächsten Schritt. Ein elektronisches e-Visum, das in ein paar Städten Russlands schon erprobt wurde, wird von nun an für das ganze Land und einen Großteil der Reisenden, darunter auch für EU-Bürger:innen, eingeführt. Dies sollte schon Anfang 2021 zu einer spürbaren Erleichterung für Russlands Gäste werden. Aufgrund der pandemiebedingten Beschränkungen wurde die tatsächliche Einführung für eine gewisse Zeit in die Zukunft verschoben.

Das e-Visum für kurzfristige Reisen kann im Internet beantragt und erstellt werden, was Konsulatsbesuche unnötig macht. In der EU gibt es bisher kein vergleichbares System. Dennoch nutzte die EU den Informationsaustausch und biometrische Daten, um die Vergabe von Schengen-Visa für mehrfache Einreisen zur Routine werden zu lassen. Kommerzielle Visazentren, die in Russland von vielen EU-Staaten, wie übrigens auch von Russland in der EU, genutzt werden, haben die Qualität der Visa-Dienstleistungen verbessert. Teilweise werden allerdings die Kosten auf die Reisenden umgelegt.

Auch die Grenzkontrolle wird weiter digitalisiert. Fingerabdrücke und hochauflösende Fotos sind am Grenzübergang schon weltweit üblich. Im Jahr 2022 strebt die EU an, ein technisch noch fortschrittlicheres Ein- und-Ausreise-System im Schengen-Raum zu schaffen. Russland testet ebenfalls automatisierte Grenzkontrollpunkte für seine Bürger:innen. Derartige Maßnahmen werden für die große Mehrheit der Reisenden eine Erleichterung darstellen, denn sie sparen Zeit und Mühe.

Wenn Datenbanken genutzt werden und es zu massivem Informationsaustausch kommt, entsteht notwendigerweise die Sorge, dass personenbezogene Daten missbraucht werden könnten. Dies stellt für alle Länder eine Herausforderung dar. Der Mangel an Vertrauen zwischen der EU und Russland erschwert die Situation aber noch einmal deutlich. Die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden bleibt aus politischen Gründen begrenzt. Die Sperrlisten für Einreisende werden immer länger. In einigen Branchen wird den Mitarbeiter:innen sogar von

Reisen nach Russland beziehungsweise in die EU abgeraten. Die Digitalisierung kann keine Wunder bewirken, die politischen Beziehungen bleiben auch im digitalen Zeitalter beschädigt.

Ohne Träume

Der Schengen-Raum wird berechtigterweise als eine der größten Errungenschaften der EU angesehen. In den Jahren, als die EU durch Erweiterung schnell wuchs und politischer Optimismus vorherrschte, erschien es natürlich, dass diese Zone weiterwachsen würde. Für diese Reisefreiheit gibt es aber auch Grenzen, eine davon verläuft zwischen der EU und Russland. Selbst wenn es in den EU-Russland Beziehungen zu einem neuen, derzeit kaum vorstellbaren Frühling kommen würde, ist dennoch kaum zu erwarten, dass diese streng kontrollierte Grenze zwischen dem riesigen euroasiatischen Land und der Union einfach wegfallen wird. Die politischen Stürme des letzten Jahrzehnts haben dazu geführt, dass das Reisen ohne Visum noch für viele Jahre ein unerreichbares Ziel bleiben wird. Die Lage ist zwar derzeit aussichtslos, aber paradoxerweise doch nicht schlecht, zumindest was das Reisen anbelangt.

Wohlmeinende Reisende sind normalerweise gerne im Voraus dazu bereit Auskunft über ihre Person und den Zweck der Reise zu geben. Nur wenn die Kontrollen zu anstrengend sind, löst dies Empörung aus. Viele Formulare sind zu kompliziert, man wird dazu gezwungen, die einfachsten Daten mehrfach einzutragen, zum Beispiel den Namen, das Geburtsdatum, die Anschrift etc. Wenn diese Daten aber alle augenblicklich digital übertragen und geprüft werden und auch das gültige Visum in ein paar Tagen auf das Smartphone heruntergeladen werden kann, dann wird die Visumpflicht, wenn überhaupt, nur noch ein geringes Problem sein.

Was ein viel größeres Hindernis darstellt als der Visumantrag ist die finanzielle Lage der Bürger:innen. Die wirtschaftliche Entwicklung verläuft selten optimal oder geradlinig, aber generell werden Russ:innen genauso wie Bürger:innen vieler anderer Länder wohlhabender, und das Reisen somit günstiger. Aufgrund der allgegenwärtigen Videoüberwachung und weiteren digitalen Technologien wird automatisch auch die Verführung kleiner, die Visa-Regeln zu verletzen.

Die Welt ist offener geworden. Dies bedeutet gleichzeitig, dass auch weniger Illusionen über ehemals fremde Länder gehegt werden. Das Reisen in alle Länder der Welt, das für Sowjetbürger:innen nur ein verrückter Traum war, ist inzwischen für große Bevölkerungsteile Russlands zur Realität geworden. Nach Angaben des »H&P Passport Index« erlaubte der russische Pass im Jahr 2006 lediglich in 35 Länder die visafreie Einreise, im Jahr 2021 waren es schon 116 Länder. Die Migrations-, Studien- und Reiseerfahrungen im Ausland wer-

den über die sozialen Netzwerke geteilt und sind deswegen geläufig. Die Reisefreiheit wird von den Russ:innen immer mehr geschätzt, sie verstehen aber, dass die wohlhabenden Länder bei weitem kein Paradies bieten.

Trotz aller Bedenken wäre es sinnvoll, den EU-Russland Visumdialog oder, wie man auch sagen könnte den Grenzdialog, wieder aufzunehmen. Unter den heutigen Umständen erscheint ein solcher Neubeginn politisch noch nicht möglich. Dennoch könnte der Dialog über die Umsetzung des EU-Russland Visa-Abkommens aus dem Jahr 2006 als Anknüpfungspunkt dienen, um das

Thema wieder aufzugreifen. Wichtig ist vor allem, dass realistische Ziele definiert werden. Anstatt von Visafreiheit zu träumen, die derzeit ohnehin nicht erreichbar ist, sollte darüber nachgedacht werden, wie unnötige Formalitäten beiderseitig vereinfacht und ein effizienter Informationsaustausch gewährleistet werden können. Die Pandemie hat die Zahl der Reisenden einstweilen dramatisch verringert. Vielleicht ist deswegen genau jetzt der richtige Zeitpunkt, um die wirtschaftlich bedeutende Wiederaufnahme der Reisetätigkeit durch den EU-Russland-Visumdialog zu beschleunigen.

Über den Autor

Dr. Sergej Utkin arbeitet am Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften in Moskau. Er forscht über die Außenpolitik der EU und Russlands sowie zu Fragen der europäischen und euroatlantischen Sicherheit.

Lesetipps

- Voynikov Vadim und Korneev Oleg, Problems and prospects of EU — Russia dialogue on visa-free travel. In: The Baltic Region. 2013. No.3 (January). DOI: 10.5922/2079-8555-2013-3-2 Abrufbar unter: https://journals.kantiana.ru/eng/baltic_region/1456/4136/
- Statement by Mr. Anvar Azimov, Ambassador-at-large of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation at the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Freedom of Movement and Human Contacts, Vienna, 25 April 2013. OSCE, PC.SHDM.DEL/11/13. Abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/a/101246.pdf>
- Mikhail Mishustin approves list of countries whose citizens can apply for e-visas. Government of the Russian Federation, 7 October 2020. Abrufbar unter: <http://government.ru/en/docs/40554/>

ANALYSE

Fragile Brücken über vereistem Feld.

Perspektiven des Visa-Dialogs zwischen der EU und Russland

Alexander Dubowy (Universität Wien), Olga Gulina (RUSMPI, Berlin), Stefan Melle (DRA e. V., Berlin)

DOI: 10.31205/RA.396.02

Zusammenfassung

Im Jahr 2007 kam es zum vorläufig letzten Meilenstein des europäisch-russischen Dialogs über eine Visaliberalisierung. Es wurde eine Einigung erzielt über das vereinfachte Verfahren zur Visaerteilung für elf Kategorien von Bürger:innen der EU und Russlands. Nach der Annexion der Krim und dem Beginn des Krieges in der Ostukraine im Jahre 2014 nahm die EU das Thema der Visaliberalisierung mit Russland von der politischen Agenda. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die politische und rechtliche Analyse der Visaliberalisierungsprozesse zwischen der EU und Russland, ihrer Rolle für die Kontakte zwischen den Zivilgesellschaften und schließt mit einer Reihe von Empfehlungen ab.

Es war noch eine andere Zeit: In seinen Schlussfolgerungen aus dem EU-Russland-Gipfel vom Juni 2010 hob das Europäische Parlament hervor, dass »es klare und

objektive Kriterien für die Einführung einer Regelung zur Visafreiheit gibt«, dass »europäische und russische Bürger ein legitimes Interesse daran haben, dass ihnen