

Vom Abschluss des Abkommens zur Änderung des Abkommens: Der Visadialog mit der Ukraine findet einen vorläufigen Abschluss

Von Stefanie Harter, Berlin

Zusammenfassung

Das Abkommen zur Änderung des Visae erleichterungsabkommens ist nach etwa zweijähriger Bearbeitungszeit vom ukrainischen und europäischen Parlament im März bzw. April 2013 ratifiziert worden. Es sieht in der Tat einige Verbesserungen in der Beantragungs- und Ausgabep Praxis für Kurzzeitvisa für eine Vielzahl ukrainischer Bürger vor und signalisiert damit die Bereitschaft der EU, die Beziehungen zur Ukraine zu vertiefen. Dies kann als ein Teilerfolg des Visadialoges gewertet werden. Das Ziel der parallel geführten Verhandlungen zur Visaliberalisierung hingegen reicht weiter. Die vollständige Befreiung von der Visumpflicht für ukrainische Reisende in die EU ist das Faustpfand, oder – im Falle des Verhandlungserfolges – ein erfreuliches Nebenprodukt, einer viel umfassenderen Reformagenda im Bereich der Rechts- und Innenpolitik. Ob die Voraussetzungen für einen Etappensieg in diesen Verhandlungen bis zum EU-Gipfel zur östlichen Nachbarschaft im November 2013 in Vilnius geschaffen sind, bleibt fraglich.

Visae erleichterung versus Visaliberalisierung

Am 17. April 2013 hat das europäische Parlament (EP) einem Abkommen zugestimmt, welches das »Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine über Erleichterungen bei der Erteilung von Visa« erweitert. Es stimmte damit der Empfehlung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des EP bei, die Visumserteilung u. a. für LKW- und Busfahrer, Journalisten und deren technisches Begleitpersonal im Rahmen ihrer Berufsausübung, und »Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, die regelmäßig zu Kursen und Konferenzen in die Mitgliedstaaten einreisen, Personen, die an grenzübergreifenden, von der EU finanzierten Kooperationsprogrammen teilnehmen, Studenten und Postgraduierte, Vertreter von Religionsgemeinschaften, Personen, die aus beruflichen Gründen an Konferenzen oder Seminaren teilnehmen, die im Hoheitsgebiet der EU organisiert werden, sowie Personen, die zwecks medizinischer Behandlungen regelmäßig in die EU einreisen müssen und die Personen, die sie begleiten«, zu erleichtern.

Die Rede ist von Kurzzeit-Visa, die eine maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen in einem Zeitraum von insgesamt 180 Tagen in der Europäischen Union gestatten, auch als Schengen-Visa, oder Visa »Typ C« bekannt. Bereits am 22. März 2013 hat das ukrainische Parlament das Abkommen ratifiziert, am 8. April wurde es vom ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowitsch unterzeichnet. Neun Monate sind vergangen, seit die Ergänzungen zum Visumerleichterungsabkommen am 23. Juli 2012 in Brüssel unterzeichnet wurden. Zwei Jahre, seit März 2011, wurde im Rahmen des Visadialoges zwischen der EU und der Ukraine an der Änderung des Visae erleichterungsabkommens gearbeitet. Am 1. Juli 2013 soll es in Kraft treten. Dies ist

ein recht langer Zeitraum für im Grunde eher technische Veränderungen.

Praktisch bedeutet die Änderung vor allem, dass die erforderlichen Dokumente, die den Reisezweck nachweisen, je nach Reisendem, auf eine schriftliche Einladung des Gastgebers oder einen technischen Nachweis (z. B. im Falle medizinischer Behandlungen) reduziert wurden. Regierungs- und Parlamentsmitgliedern, ständigen Mitgliedern offizieller Delegationen, Staatsanwälten und Richtern, engen Verwandten von in einem EU-Mitgliedsland lebenden Angehörigen, Geschäftsleuten und Journalisten wird nun grundsätzlich ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren ausgestellt, sofern Amtszeit und Dauer der Stellung ebenfalls auf fünf Jahre oder mehr ausgerichtet sind. Die meisten anderen Personengruppen erhalten zunächst ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr. Nach zwei Jahren besteht die Möglichkeit, ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von zwei bis fünf Jahren zu erhalten. Die Ausstellung von Mehrfachvisa stellt in der Tat eine große Erleichterung dar, auch wenn nicht unbedingt einsichtig ist, warum Geschäftsleute oder Staatsanwälte von vornherein ein Fünfjahresvisum erhalten, Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen oder Angehörige der freien Berufe hingegen nicht. Eine Bearbeitungsgebühr von 70,00 EUR wird nur noch für Eilanträge erhoben, wenn der Wohnort des Antragstellers weit vom ausstellenden Konsulat entfernt liegt. Wenn ausländische Konsulate die Ausstellung von Visa an einen externen Dienstleister ausgelagert haben, so darf dieser eine Bearbeitungsgebühr von 30 EUR erheben. Insbesondere diese Gebühr hatte in der Vergangenheit die Verhandlungen auch mit anderen Ländern belastet, da sie in den ursprünglichen Abkommen nicht vorgesehen war. Ukrainische Bürger, die im

Besitz eines biometrischen Passes – auch eines biometrischen Dienstpases – sind und nur einen Kurzzeitaufenthalt in der EU planen, sind vom Visumszwang ganz ausgeschlossen. Insbesondere das Schengen Information System (SIS) stellt die technischen Voraussetzungen bereit, die Aufenthaltsdauer bzw. deren Überschreitung, zu kontrollieren.

Obschon Verhandlungen zu Visaerleichterungsabkommen und Visaliberalisierungsabkommen im Rahmen des Visadialoges bereits seit 2008 stattfinden, sind doch die Intentionen beider Dokumente verschieden. Die Zielrichtung der *Visaerleichterung* ist es, den Reisenden die Einreise in die EU zu ermöglichen und schrittweise zu vereinfachen. Die *Visaliberalisierung* hingegen reicht weiter. Die Aufhebung der Visapflicht ist im zweiten Fall lediglich die positive Nebenwirkung eines Prozesses, der den Rechtsrahmen des Landes im Bereich ‚Justiz und Inneres‘ maßgeblich verändern und an europäische Normen und Standards anpassen soll. Der zweistufige Aktionsplan zur Visaliberalisierung (VLAP – *Visa Liberalisation Action Plan*), der seit November 2010 vereinbart ist, beinhaltet klare Forderungen an die ukrainische Judikative und Exekutive, insbesondere die Gesetzgebung zur Anti-Diskriminierung, zum Datenschutz, zur Korruptionsbekämpfung und zur Ausgabe biometrischer Pässe entweder im Parlament anzunehmen oder aber zu ändern. Der Reformkatalog soll sicherstellen, dass die Ukraine einige Mindeststandards, wie beispielsweise für die Dokumentensicherheit und den Austausch von Daten mit Europol, gewährleisten kann.

Andere Vorgaben der EU (vgl. *Ukraine-Analysen Nr. 95*) sind mittlerweile erfüllt oder geben zumindest Anlass zur Annahme, dass die Reformen in die richtige Richtung gehen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Infrastrukturmaßnahmen, die die Grenzverwaltung betreffen, wie für Migration, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten oder Grenzkontrollen, sind von der ukrainischen Seite in recht kurzer Zeit eingeführt und umgesetzt worden. Der zweite Fortschrittsbericht zur Umsetzung des VLAP vom Februar 2012 weist in diesem Bereich auf lediglich geringere Rückstände hin. Der dritte Bericht steht noch aus.

Bereits seit Herbst 2011 bemüht sich die Ukraine, den Übergang von Phase 1 auf Phase 2 des VLAP zu erreichen. Als neues Etappenziel ist der EU-Gipfel zur östlichen Partnerschaft in Vilnius im November 2013 anvisiert. Allerdings setzt dies voraus, dass die Ukraine sowohl die legislativen Voraussetzungen erfüllt als auch ihren eigenen Fortschrittsbericht bezüglich der Umsetzung sämtlicher Anforderungen der EU noch im Juni an die EU-Kommission übergibt. Diese wird dann in der Folge einen eigenen Bericht – den dritten Fortschrittsbericht – verfassen, auf dessen Grundlage die tatsächli-

chen rechtlichen und institutionellen Reformen beurteilt werden. Inwieweit die Hoffnung realistisch ist, bis zum Herbst die Anforderungen zu erfüllen und damit dem Ziel der Visafreiheit einen Schritt näher zu kommen, ist fraglich.

Teilweise bestehen Zweifel an der Qualität der eingebrachten Gesetzesvorschläge, teilweise sind die institutionellen Voraussetzungen für ihre Umsetzung nicht gegeben. Ein großes Hindernis ist das Anti-Diskriminierungsgesetz, welches gegenwärtig im ukrainischen Parlament liegt, auf Antrag der regierenden Partei der Regionen aber nicht zur Abstimmung gekommen ist. Unter Umständen kann im Juni mit einer Abstimmung gerechnet werden. Auch die Tatsache, dass die Ukraine noch nicht alle der dreizehn Empfehlungen von GRECO, der *Group of States against Corruption*, die unter der Ägide des Europarates die Einhaltung der Anti-Korruptionsstandards in den Mitgliedsstaaten des Europarates beaufsichtigt, im Bereich der Korruptionsbekämpfung aufgegriffen hat, zeigt, dass noch nicht alle Voraussetzungen für den Übergang von Phase 1 zu Phase 2 erfüllt sind. Allerdings sind in den letzten Wochen, zuletzt am 23. Mai 2013, vier neue Gesetze erlassen worden, die u. a. Korruption im Strafrecht verankern und auch die Konfiszierung von unrechtmäßig durch Korruption erworbenen Gütern vorsehen. Ob diese beschleunigte Gesetzgebungsaktivität ausreicht und auf das Wohlwollen der Kommission stößt, und ob die Mühlen beider Administrationen schneller mahlen, wird sich beim Gipfel in Vilnius zeigen.

Die Hoffnung der Reisenden

Die Hoffnung vieler Ukrainer, dass nach der Fußball-Europameisterschaft im Sommer 2012 die Visapflicht ganz wegfällt, hat sich damit nicht erfüllt. Vielmehr müssen die mehr als 1,2 Millionen Ukrainer – dies war die Zahl der Antragsteller im Jahr 2012 – die gerne in die EU reisen, sich auch weiterhin den, wenn auch vereinfachten, Beantragungsprozeduren unterwerfen. Die Zahlen der Europäischen Kommission, die im Auftrag der Mitgliedsstaaten die Vergabe verschiedener Visatypen sammelt und veröffentlicht, zeigen, dass zwischen 2009 und 2011 33,8 % mehr Ukrainer in die EU eingereist sind. Mit etwa 8 % sind die Ukrainer als Visaantragsteller hinter den Russen auf den zweiten Platz gerückt. Bereits vor Inkrafttreten der neuen Regelungen wurden im Jahr 2012 40 % der Visa als Mehrfachvisa ausgeteilt, was den bürokratischen Aufwand für die Antragsteller verringert. Die Ablehnungsquote lag 2012 bei 2 %, wobei die Tschechische Republik, Deutschland, Norwegen und Italien mit etwa 5 % die meisten Bewerber zurückwiesen. Die Slowakei, Ungarn und Polen zeichnen sich durch eine recht großzügige Ver-

gabepaxis aus. Diese Länder unterhalten, so wie auch Griechenland, mehr als ein Konsulat in der Ukraine; Polen nimmt die Anträge von Reisewilligen sogar in sieben Orten im Land an.

Den Behörden in Brüssel ist durchaus bewusst, mit welchen Schwierigkeiten sich die Antragsteller auseinandersetzen müssen, um ein Kurzzeitvisum zu erhalten. Daher wurde nun von der Europäischen Kommission eine öffentliche Konsultation initiiert, die zu einer Revision des Visakodex – dieses Dokument regelt in erster Linie die Vergabe individueller Kurzzeitvisa im Schengenraum – führen soll. Die Fragen des Fragebogens machen zum einen deutlich, welche Defizite das gegenwärtige System hat. Zum anderen wird auch offensichtlich, dass diese Defizite bekannt sind und der Visakodex, der nun seit drei Jahren in Kraft ist, einer Revision bedarf. Sollte dies geschehen, so ist mit einer weiteren Änderung des Abkommens zur Visae erleichterung auch mit der Ukraine zu rechnen.

Das Visum: Zwischen Marketinginstrument und Faustpfand

Die Erleichterungen für ukrainische Reisende in die EU sind mit dem neuen Abkommen sicherlich spürbar. Wenn auch ihre Mobilität weiterhin eingeschränkt bleiben wird und die Auswahl der Zielgruppen willkürlich erscheint, so signalisiert die EU doch an die Bevölkerung, dass sie an einer Annäherung der Ukraine an die EU interessiert ist. Im Grunde ist die vereinfachte Vergabe von Visa eines der wenigen Marketinginstrumente, die der EU zur Verfügung stehen, um zu demonstrieren, dass sie sich für eine weitere Vertiefung der Beziehungen und für die Belange der Bürger einsetzt. Sie kann damit dem Eindruck entgegensteuern, dass die Europäer die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens blockieren.

In den Verhandlungen zur Visaliberalisierung hingegen ist die Aussicht auf uneingeschränkte Reisefreiheit für ukrainische Bürger das Faustpfand, um entsprechende Rechtsreformen im Land umzusetzen, die andernfalls vielleicht gar nicht angegangen würden. Denn das Ziel dieser Verhandlungen ist weniger die Reisevorbereitungen der Ukrainer nach Europa zu vereinfachen, als vielmehr umfassende Rechtsreformen im Land einzufordern, um in der Folge die ukrainischen Reisewilligen von der Visapflicht zu befreien. Dabei sind einige der Forderungen der EU Kommission, die nun im Rahmen der Visaliberalisierungsverhandlungen vorgebracht werden, lediglich die Anmahnung, internationalen Verpflichtungen nachzukommen. So hat die Ukraine bereits im Juli 2010 die Konvention des

Europarates zum Schutz persönlicher Daten von 1981 ratifiziert. Seit 2011 sind diese Konvention und angeschlossene Protokolle in Kraft, und die Ukraine sollte auch ihre nationale Gesetzgebung entsprechend anpassen. Dies ist bislang nicht geschehen, ist aber eine der Voraussetzungen, um die Visumsfreiheit zu erreichen. Ähnliches gilt für die Rechtslage im Bereich der Antidiskriminierung, oder im Bereich der internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsgesetzgebung.

Ausblick

Die Einreisebestimmungen für ukrainische Bürger in die EU werden von drei verschiedenen Dokumenten geregelt. Erstens bestimmt der Visakodex die Vergabepraktiken für individuelle Visa für Bürger nicht-europäischer Länder. Zweitens werden Visae erleichterungsabkommen mit den einzelnen nicht-europäischen Ländern unterschiedlich ausgehandelt. Das Prinzip der Reziprozität ist hier ebenso ausschlaggebend wie das der regionalen Kohärenz und die Verhandlungsmacht des Vertragspartners. Drittens werden die Visaliberalisierungsverhandlungen von den Ausgestaltungen des Visakodex und der Visae erleichterungsabkommen sicherlich mitbestimmt. Denn im Falle einer nahezu barrierefreien Einreise in die EU, die durch das Visae erleichterungsabkommen erreicht würde, entfällt der Anreiz der Ukraine, die ausstehenden innen- und rechtspolitischen Reformen, die für die vollständige Visafreiheit notwendig sind, auch tatsächlich umzusetzen. Allerdings bauen diese drei Regelwerke, Visakodex, Visae erleichterung und Visaliberalisierung, nicht unbedingt aufeinander auf. Erfolge im Bereich der Visae erleichterung bedeuten nicht zwangsläufig die Visafreiheit, da letztere von weiteren Faktoren abhängt.

Zusätzlich bleibt zu bemerken, dass die Kooperation zwischen der EU und der Ukraine entlang unterschiedlicher Verhandlungsstränge läuft, wovon der Visadialog lediglich einer ist und weit weniger Strahlkraft als das Assoziationsabkommen hat. Gleichwohl sind einige der Voraussetzungen, die zur Unterzeichnung des Visaliberalisierungsabkommens erfüllt sein müssen, auch ein Kriterium für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens – z. B. die Anti-Korruptionsgesetzgebung. Sollte also im November das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine in Vilnius unterzeichnet werden, so müssten die Ansprüche der EU an die Reformen in der Ukraine in diesem Bereich auch für den VLAP vermutlich angepasst werden.

Informationen über die Autorin und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Über die Autorin

Dr. Stefanie Harter ist seit Februar 2013 Mitarbeiterin der GIZ in Berlin. Zuvor war sie u. a. an den Delegationen der Europäischen Union in der Ukraine und in Russland tätig.

Lesetipps

- Stefanie Harter (2011), Ohne Visum zum Endspiel? Stand der Verhandlungen zur Visaliberalisierung zwischen der EU und der Ukraine, *Ukraine-Analysen Nr. 95*, 11.10. 2011
- Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation, JOINT STAFF WORKING DOCUMENT, SWD(2012) 10 final http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua_2nd_pr_vlap_swd_2012_10_final.pdf
- European Parliament's Recommendation on the Draft Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and Ukraine amending the Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas (12282/2012 – C7-0200/2012 – 2012/0138(NLE)) <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?fulltext=2012/0138%28NLE%29>
- ENP Country Progress Report 2012 – Ukraine, European Commission, 20 March 2013

DOKUMENTATION

Regulierung der Visavergabe

Entwicklung des Visadialogs zwischen der EU und der Ukraine seit Oktober 2011 (der Zeitraum 2005 bis September 2011 ist in der *Ukraine-Analyse Nr. 95* zusammengefasst)

07.10.2011 bis Anfang Dezember 2011	In Arbeitsgruppen, bestehend aus hohen Beamten der EU-Kommission, der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Auswärtigen Dienstes, wird der zweite Fortschrittsbericht zur Implementierung des Aktionsplans für Visaliberalisierung erarbeitet.
09.02.2012	Die Europäische Kommission legt den zweiten Fortschrittsbericht für die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung vor. Viele Bereiche werden positiv bewertet, Nachholbedarf sieht die EU bei der Zurückführung von Drittstaatenangehörigen in die Ukraine.
23.07.2012	Die Europäische Kommission unterzeichnet das geänderte Visae erleichterungsabkommen mit der Ukraine. Von den Visae erleichterungen profitieren u. a. ukrainische Journalisten, Fahrer von Fracht und Fahrgästen, enge Verwandte von EU-Bürgern, Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Teilnehmer von kommunalen Austauschprogrammen. Im Vorfeld der Unterzeichnung gibt es Proteste von deutschen EU-Parlamentariern, die sich gegen eine Visaliberalisierung mit der Ukraine aussprechen. Sie forderten im Vorfeld der Parlamentswahlen im Oktober 2012 eine strenge und konsistente Politik der EU gegenüber der Ukraine im Bezug auf Menschenrechtsfragen.
10.12.2012	In einer offiziellen Stellungnahme bekräftigt der Europäische Rat das gemeinsame Ziel eines visafreien Reisens zwischen der Ukraine und der EU. Er ermutigt die Ukraine, Schritte zu unternehmen, um die Anforderungen der ersten Stufe des Aktionsplans für Visaliberalisierung zu erfüllen und das Visae erleichterungsabkommen zu ratifizieren.
25.02.2013	In ihrem gemeinsamen Abschlussstatement zum EU-Ukraine-Gipfel bekräftigten Ratspräsident Herman Van Rompuy, Kommissionspräsident José Manuel Barroso und Wiktor Janukowytsch ebenfalls das gemeinsame Ziel eines visafreien Reisens zwischen der EU und der Ukraine.
22.03.2013	Das ukrainische Parlament ratifiziert das Visae erleichterungsabkommen mit der EU.
08.04.2013	Der ukrainische Präsident Wiktor Janukowytsch unterzeichnet das Visae erleichterungsabkommen mit der EU.