

# Komplementarität statt Konkurrenz

## Die EU, Russland und die Visafrage

Mariella Falkenhain und Christophe Venet\*



**Der Visadialog zwischen der Europäischen Union (EU) und Russland ist nur ein Thema unter vielen, bei dem Uneinigkeiten zwischen beiden Parteien überwiegen. Das seit 2007 geltende Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und Russland nennt Visafreiheit zwar als langfristiges Ziel. Diese Zielvorgabe wird jedoch von beiden Partnern mit unterschiedlicher Priorität verfolgt.**

### Des visas qui divisent

Sur la question des visas, la Russie et les pays membres de l'Union européenne n'ont pas les mêmes priorités. Moscou avait présenté un projet d'accord en juin 2010, mais les 27 Etats européens, divisés sur cette question, ne sont parvenus entre eux qu'à un consensus a minima qui ne satisfait pas les autorités russes.

La France et l'Allemagne, deux partenaires importants de la Russie, peuvent jouer dans ce domaine un rôle essentiel, mais dans la recherche d'un compromis les deux gouvernements ont fait état de divergences profondes. Alors que l'examen de la question en Allemagne est fortement marqué par le ministère de l'Intérieur, en France c'est le chef de l'Etat qui reste le principal acteur dans ce dossier. Paris et Berlin voient les effets positifs d'une telle initiative pour le processus de démocratisation et la société civile russe, ainsi que sur les relations avec l'Union européenne, mais l'Allemagne met en avant aussi les questions de sécurité.

Réd.

Die politische Führung Russlands misst dem Thema höchste Bedeutung bei und drängte – etwa in Form eines auf dem Gipfeltreffen in Rostow am Don im Juni 2010 präsentierten Entwurfs eines Abkommens – auf eine baldige Einführung der Visafreiheit. Aufgrund stark divergierender Positionen der Mitgliedstaaten reagierte die EU lange weniger entschlossen auf die russischen Avancen. EU-interne Verhandlungen im Laufe des Jahres 2010 führten jedoch zu einem Kompromiss, der von allen Mitgliedstaaten getragen wird. Wenngleich es sich um einen Minimalkonsens handeln mag, ist eine gemeinsame politische Linie der Institutionen und Mitgliedstaaten der EU in der Visafrage unumgänglich. Da klassischer Bilateralismus bei diesem Thema nicht zielführend ist, muss auch Russland mit der gesamten EU verhandeln.

Deutschland und Frankreich können bei der Konsensfindung innerhalb der EU und bei Verhandlungen mit Russland eine wichtige Rolle spielen. Erstens sind beide Länder wichtige Partner Russlands, zweitens verfügen sie über bilaterale Konsultationsmechanismen zur Abstimmung ihrer Politiken und drittens haben sie innerhalb der EU das nötige politische Gewicht, um alleine

\* Mariella Falkenhain ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der *Hertie School of Governance*, Berlin. Christophe Venet ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am *Institut français des relations internationales (IFRI)*, Paris. Die Darstellung der deutschen und französischen Positionen basiert zum Teil auf Interviews mit Vertretern des Bundesministeriums des Innern, des Auswärtigen Amtes sowie des französischen Außenministeriums im August und November 2010.

oder gemeinsam weitreichende Impulse für die europäische Außenpolitik zu geben und vermittelnd zu wirken.

### Divergierende Positionen

In der Erarbeitung eines EU-internen Kompromisses zum Thema Visaliberalisierung mit Russland haben sich Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich sowie Differenzen innerhalb des deutschen Diskurses herauskristallisiert. Nicht zu unterschätzen sind in diesem Zusammenhang politische Kontextbedingungen, die sich auf die Positionierung beider Länder ausgewirkt haben. So war etwa das Frankreich-Russland-Jahr 2010 einem energischen Auftreten Frankreichs in der Visafrage förderlich. Konkrete politische Impulse von französischer Seite wurden in Form eines Positionspapiers gegeben, das im Frühjahr 2010 den europäischen Partnern vorgelegt wurde.

Das langfristige Ziel der Visafreiheit wird von beiden Ländern als Verhandlungsgrundlage akzeptiert. Außenpolitische Vertreter Deutschlands und Frankreichs sehen Vorteile der Visaliberalisierung auf mehreren Ebenen. So werden etwa positive Effekte für den Demokratisierungsprozess und die Zivilgesellschaft in Russland sowie die Intensivierung der ökonomischen Beziehungen zwischen der EU und Russland hervorgehoben. Weiterhin stellen beide Länder Visafreiheit mit Russland als förderlich für die Erreichung außenpolitischer Ziele der EU (z. B. Erweiterung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie Russlands Modernisierung) dar. Französische Akteure prognostizieren zudem, dass Fortschritte in der Visafrage sich positiv auf die EU-Russland-Beziehungen auswirken könnten, da das Thema unabhängig von anderen strittigen Fragen (u. a. Verhandlungen zu einem neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen) bearbeitet werden kann. Trotz dieser positiven Einschätzungen werden Bedenken geäußert. In Deutschland werden, vor allem von innenpolitischen Akteuren, Aspekte der Sicherheits- und Migrationspolitik als politische Hürden dargestellt, die dem Ziel der Visafreiheit entgegenstehen. Frankreich dagegen plädiert entschieden für eine pragmatische Betrachtung und bewertet ein

energisches Voranbringen des Visadialogs auf der technischen Ebene als möglich und wünschenswert. In dieser Hinsicht werden Fortschritte unter der spanischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010, sowie politische Impulse aus Finnland von Frankreich als besonders positiv eingeschätzt.

Schließlich messen beide Länder der Frage nach der Ausgestaltung des Prozesses sowie dem Thema regionale Kohärenz unterschiedliches Gewicht bei. So wird das Konzept der *roadmap* von deutscher Seite mit der Begründung abgelehnt, es impliziere ein automatisches Eintreten des Erfolgs. Darüber hinaus sei eine unilaterale Maßnahme nicht angebracht, um die auf Gegenseitigkeit beruhende Visafrage zu strukturieren. In Frankreich gibt es mehr Unterstützung für den Terminus *roadmap*. Bei der EU-internen Einigung auf den Wortlaut „gemeinsame Schritte“ hat Frankreich jedoch Flexibilität bewiesen. Auch beim Thema regionale Kohärenz werden Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich deutlich. In Deutschland besteht aus einer innenpolitischen Perspektive starke Zurückhaltung gegenüber Forderungen anderer osteuropäischer Staaten nach Visafreiheit, wohingegen außenpolitische Akteure die Bedeutung regionaler Kohärenz insbesondere mit Blick auf den Visadialog mit der Ukraine betonen. Das vorsichtige Plädoyer französischer Akteure für eine separate Betrachtung jedes einzelnen Landes kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Osteuropa auf der außenpolitischen Agenda Frankreichs einen geringeren Stellenwert hat als in Deutschland.

### Unterschiedliche Koordination

Die internen Koordinationsprozesse in Deutschland und Frankreich, die der Konsensfindung auf europäischer Ebene zeitlich vorgeschaltet sind, sind von besonderer Relevanz, da sie Implikationen haben sowohl für die Herausbildung der nationalen Positionen als auch für die Perspektive eines gemeinsamen deutsch-französischen Vorgehens. Deutschland wurde von mehreren Seiten als Bremser in der EU kritisiert. Tatsächlich war die Konsensfindung der verschiedenen Akteure und Institutionen zeitintensiv. Dies scheint nicht

nur der konkreten Sachfrage, sondern dem komplexen System der EU-Koordinierung der Bundesregierung geschuldet zu sein.

In Deutschland bewerten Kritiker die deutsche Entscheidungsfindung, geprägt durch das Ressortprinzip und die Arbitrage des Kanzleramtes, als zu langsam. Dies verhindere eine strategische und frühzeitige Positionierung des Ständigen Vertreters in Brüssel. Diese Einschätzung spiegelt die Wahrnehmung französischer Akteure, die das *german vote* in der Visafrage als strategischen Nachteil werten. Deutsche Vertreter hätten nicht an der Sachdiskussion in Brüssel teilgenommen, da sie lange auf Weisung aus Berlin warten mussten.

Auch in Frankreich waren, nach Angaben französischer Akteure, mehrere Institutionen an der Erarbeitung einer einheitlichen französischen Position beteiligt. Während der Elysée-Palast als wichtiger Impulsgeber agierte, hat das Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten (SGAE), eine dem Premierminister direkt unterstellte Sonderbehörde, eine geregelte und zügige interinstitutionelle Koordination sichergestellt. Die Wahrnehmung und Bewertung der Koordinationsprozesse im Nachbarland deutet auf die prägendsten Unterschiede zwischen beiden Ländern hin: Französische Akteure betonen insbesondere den entscheidenden Einfluss des deutschen Innenministeriums auf den deutschen und letztendlich auch europäischen Konsens. Deutsche Akteure hingegen nehmen den französischen Staatspräsidenten als dominanten Akteur in der Visafrage wahr.

Der Aktionismus von Nicolas Sarkozy ist kein Einzelfall, sondern generelles Merkmal der französischen Europa- und speziell Russlandpolitik. Dass die bilaterale „strategische Partnerschaft“ mit Russland eine nationale Prestigefrage für die politische Führung Frankreichs darstellt, erklärt das Handeln auf höchster politischer Ebene. Der Erarbeitung einer gemeinsamen EU-Politik gegenüber Russland dürfte dieses Motiv wenig förderlich sein. Während das deutsche Meinungsbild in Bezug auf Russland und konkret die Visafrage von einer Vielzahl von Akteuren geprägt ist, hat das Thema in der französischen öffentlichen Debatte keinen besonders hohen Stellenwert.

## Potenziale und Grenzen

Als Folge von divergierenden Positionen und Unterschieden in den nationalen Koordinationsmechanismen ist die Visafrage kein prioritäres Thema auf der deutsch-französischen Agenda. Zudem funktionieren die üblichen Mechanismen der deutsch-französischen Zusammenarbeit nur in begrenztem Maße. Insbesondere bilaterale Formate zur Abstimmung innenpolitischer Themen wurden bisher nicht genutzt, um das Thema Visa liberalisierung für Russland zu diskutieren. In außenpolitischen Formaten, wie bilateralen Konsultationen, einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe am *Quai d'Orsay* oder auf europäischer Ebene in der Arbeitsgruppe Osteuropa und Zentralasien des Europäischen Rates (COEST), tauschen sich deutsche und französische Akteure zwar informell über die Visafrage aus., die Konsultationen hatten bisher jedoch wenig Einfluss auf die Festlegung oder Angleichung der jeweiligen Positionen. Aufgrund divergierender Interessen sowie der Einschätzung, dass die Visafrage einer Lösung im europäischen Rahmen bedarf, wird eine enge deutsch-französische Abstimmung oder gar ein bilateraler Impuls zur Thematik von Vertretern beider Länder als unrealistisch und teils auch irrelevant bewertet.

Dass das politische Gewicht beider Länder in der EU letztendlich zu einem tragfähigen Kompromiss für alle Mitgliedstaaten führen kann, erkennen insbesondere französische Akteure auch in der Visafrage. Hier habe sich erneut gezeigt, dass andere EU-Mitgliedstaaten sich einer politischen Linie anschließen, für die sich sowohl Deutschland als auch Frankreich ausgesprochen haben.

Deutschland und Frankreich haben in der EU-internen Kompromissfindungsphase keine gemeinsame Rolle gespielt, der deutsch-französische Bilateralismus funktionierte nur begrenzt. Im Anschluss an die Kompromissfindung auf europäischer Ebene wurden beide Länder allerdings gemeinsam als Anwälte der EU-Position aktiv. Sie haben alternative Formate – wie das Treffen der Außenminister des Weimarer Dreiecks mit dem russischen Außenminister Lavrov im Juni 2010 und das Treffen der Bundeskanzlerin mit dem französischen und dem russischen Staatschef in

Deauville im Oktober 2010 – genutzt, um den gefundenen EU-Konsens Russland gegenüber zu kommunizieren und zu verteidigen.

### Eine Lösung im „Weimarer Viereck“?

Vor dem Hintergrund häufiger Ausflüchte in Bilateralismen in den Beziehungen zu Russland ist die Einschätzung deutscher und französischer Akteure, Fortschritte in der Visafrage seien nur multilateral im europäischen Rahmen zu erreichen, nur zu unterstützen. In einer EU mit 27 oder mehr Mitgliedstaaten und entsprechend komplexen Entscheidungsfindungsstrukturen darf der Nutzen von komplementären Mechanismen (zu den EU-Russland-Verhandlungen) jedoch nicht unterschätzt werden. So hat sich das Format des Weimarer Dreiecks – unter Einbindung von Russland – in der Visafrage als besonders zweckmäßig erwiesen und könnte es auch in Zukunft sein. Die Konstellation des Weimarer Vierecks bietet die Möglichkeit, zusammen mit Russland Optionen auszuloten, die dann als Basis für eine gemeinsame Initiative im europäischen Rahmen dienen können. Es ist anzunehmen, dass Russland in einem kleineren Rahmen rezeptiver ist und politische Signale eher aufnimmt, als bei Verhandlungen mit der gesamten Europäischen Union. Der gesamte Verhandlungsprozess im Rahmen des Visadialogs würde von engen und regelmäßigen Konsultationen zwischen Russland, Polen, Deutschland und Frankreich profitieren. Auch bilaterale Konfliktlinien, entstanden etwa durch die Verschärfung von Visabestimmungen

für deutsche Staatsbürger wie von Russland im November 2010 eingeführt, könnten so frühzeitig identifiziert und bearbeitet werden.

Die Variante „Weimar +“ wird sowohl von Experten als auch auf Arbeitsebene in Berlin und Paris als Format mit Gestaltungspotential wahrgenommen. Eine wichtige Rolle kommt hier dem europapolitisch proaktiven Polen zu, das im zweiten Halbjahr 2011 die Ratspräsidentschaft der EU innehat. So kann es als Repräsentant der Positionen der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten agieren und bei Divergenzen zwischen jungen und alten Mitgliedstaaten vermittelnd auftreten. Weimar kann zudem der jüngsten polnisch-russischen Annäherung nur förderlich sein. Für den polnischen Präsidenten Komorowski steht eine Relance des Weimarer Dreiecks hoch auf der Agenda. Während eines trilateralen Treffens im Februar 2011 äußerte er den Vorschlag, den russischen Präsidenten Medvedev zu einem Treffen des Weimarer Dreiecks einzuladen. Deutschland und Frankreich sollten sich dieser Idee annehmen und die Öffnung des Weimarer Dreiecks um Russland in Zukunft weiterführen bzw. institutionalisieren. Beide Länder könnten so unter Beweis stellen, dass ihnen eine nachhaltige und substantielle Verbesserung der EU-Russland-Beziehungen ein ernsthaftes Anliegen ist. In diesem Sinne darf das „Weimarer Viereck“ jedoch nicht der Festigung besonderer bilateraler Beziehungen zu Russland dienen, sondern muss stets im Rahmen europäischer Außenpolitik gedacht werden: Komplementarität zur EU-Politik ja, Konkurrenz nein.

#### Der deutsch-französische Zukunftsdialog

**Eine Beziehung, die gepflegt werden muss:** Zwischen der Versöhnungsgeneration der Nachkriegszeit und der jungen nachfolgenden Generation muss eine Brücke geschlagen werden, um die weltweit einzigartige Beziehung zwischen Deutschland und Frankreich zu wahren und neu zu beleben.

**Ein Programm für Berufseinsteiger und Doktoranden:** Daher wurde im Jahr 2007 der Deutsch-Französische Zukunftsdialog begründet, ein Projekt der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), des *Institut français des relations internationales* (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung.

**Ein vielfältiges Angebot:** Drei Seminare, ein aktives deutsch-französisches Netzwerk, der Austausch mit Experten zu aktuellen Fragestellungen, die Veröffentlichung eigener *Policy Briefs*, parallel zu den Analysen der DGAP (*DGAPanalysen Frankreich*) und des Ifri (*Notes du Cerfa*) – dies sind die Gründe, die Doktoranden und Berufseinsteiger unterschiedlicher Fachgebiete für das Projekt begeistern.