

## **Die EU, Russland und die Visafrage: politische Impulse vom deutsch-französischen Tandem?**

*Mariella Falkenhain und Christophe Venet<sup>1</sup>*

### **Die EU ringt um Geschlossenheit**

Der Visadialog zwischen der EU und Russland ist nur ein Thema unter vielen, bei dem Uneinigkeiten zwischen beiden Parteien überwiegen. Das seit 2007 geltende Visaliberalisierungsabkommen zwischen der EU und Russland nennt Visafreiheit zwar als langfristiges Ziel. Diese Zielvorgabe wird jedoch von beiden Partnern mit unterschiedlicher Priorität verfolgt. So misst die politische Führung Russlands dem Thema höchste Bedeutung bei und drängte, zuletzt mit Nachdruck – in Form eines auf dem Gipfeltreffen in Rostow am Don 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 könnten bei der Konsensfindung innerhalb der EU und bei Verhandlungen mit Russland eine wichtige Rolle spielen. Denn 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 oder gemeinsam weitreichende Impulse für die europäische Außenpolitik zu geben und vermittelnd zu wirken. Wie aber positionieren sich Deutschland und Frankreich zum Thema Visafreiheit für Russland? Und wie bewerten deutsche und französische Akteure das Potenzial für eine deutsch-französische Koordinierung bzw. Kooperation?<sup>2</sup>

### **Frankreich und Deutschland: 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

---

<sup>1</sup> Mariella Falkenhain ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin. Christophe Venet ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris. Der Text wurde im Dezember 2010 verfasst und gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder.

<sup>2</sup> Die folgende Darstellung der deutschen und französischen Positionen basiert zum Teil auf Interviewergebnissen. Die Interviews wurden mit Vertretern des Bundesministeriums des Innern, Berlin (August 2010), des Auswärtigen Amtes, Berlin (August 2010) sowie des Ministeriums für auswärtige und europäische Angelegenheiten, Paris (November 2010) geführt. Wir danken unseren Gesprächspartnern für ihre Offenheit und ihr Interesse an unserem Projekt.

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. die 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 werden, 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 Deutschland und Frankreich 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“. Frankreich hat jedoch bei der EU-internen Einigung auf den Wortlaut „gemeinsame Schritte“ 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 nationale Koordinationsmechanismen**

Die internen Koordinationsprozesse in Deutschland und Frankreich, die der Konsensfindung auf europäischer Ebene zeitlich vorgeschaltet waren, 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 (unter ihnen das Auswärtige Amt, das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) zeitintensiv. Einige Akteure führen natürliche Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Ministerien – und insbesondere Unterschiede zwischen innen- und

außenpolitischen Antworten auf die Visafrage – als Grund an. Andere wiederum unterstreichen die grundsätzliche Übereinstimmung aller Akteure bei den grundlegenden Fragestellungen. Auch in Frankreich waren mehrere Institutionen (u.a. der Elysée, das Außenministerium, sowie das Ministerium für Inneres, Übersee, Gebietskörperschaften und Immigration) an der Erarbeitung einer einheitlichen französischen Position beteiligt. Während der Elysée als wichtiger Impulsgeber agierte, hat das Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten (SGAE), eine dem Premierminister direkt unterstellte Sonderbehörde, eine geregelte und zügige interinstitutionelle Koordination sichergestellt. Auch die Wahrnehmung und Bewertung der Koordinationsprozesse im Nachbarland lässt interessante Schlüsse zu: Französische Akteure betonen insbesondere den großen Einfluss des deutschen Innenministeriums auf den deutschen und europäischen Konsens. Deutsche Akteure hingegen nehmen den französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy als handelnden Akteur in der Visafrage wahr.

### **Potenziale und Grenzen des deutsch-französischen Motors**

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 Visaliberalisierung für Russland zu diskutieren. In außenpolitischen Formaten, wie bilateralen Konsularkonsultationen, 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 Tatsache, dass die Visafrage einer Lösung im europäischen Rahmen bedarf, wird ein (rein) deutsch-französisches Vorgehen von Vertretern beider Länder als unrealistisch und irrelevant bezeichnet.

Zum generellen Zusammenspiel beider Länder im Bereich europäischer Außenpolitik, unabhängig von bilateralen Mechanismen, äußern sich deutsche und französische Akteure positiver: Frankreich und Deutschland kennen und achten Positionen, Prioritäten und Prozesse des Nachbarlandes; ihre Kooperation stellt oft einen Mehrwert für die EU dar. 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 hat sich gezeigt, dass Deutschland und Frankreich trotz unterschiedlicher Interessen doch zu einer politischen Linie finden können, der sich andere Mitgliedstaaten anschließen.

Auch bzw. gerade im Anschluss an die Kompromissfindung auf europäischer Ebene, werden Deutschland und Frankreich gemeinsam als Anwälte der EU-Position aktiv. Sie haben alternative Formate – wie das Treffen des Weimarer Dreiecks mit dem russischen Außenminister Sergey Lavrov im Juni 2010 und das Treffen der deutschen Bundeskanzlerin mit dem französischen und russischen Staatspräsidenten in Deauville im Oktober 2010 – genutzt, um den gefundenen EU-Konsens Russland gegenüber zu kommunizieren und zu verteidigen.

## Liegt die Lösung im „Weimarer Viereck“?

In der EU-internen Kompromissfindungsphase dagegen haben Deutschland und Frankreich keine gemeinsame Rolle gespielt, der deutsch-französische Bilateralismus funktionierte nur begrenzt. Das Argument der Irrelevanz und begrenzten Realisierbarkeit bilateraler Koordinierung und Kooperation begründet sich durch unterschiedliche Mechanismen nationaler Koordination und divergierende Positionen beider Länder. Vor dem Hintergrund häufiger Ausflüchte in Bilateralismus 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. Der Nutzen von komplementären Mechanismen (zu den EU-Russland Verhandlungen) darf jedoch nicht unterschätzt werden. Insbesondere Deutschland und Frankreich sind hier, dank ihrer engen Beziehungen zu Russland und ihrem Stellenwert in der EU, politisch schwergewichtige Akteure. Das Format des Weimarer Dreiecks – unter Einbindung von Russland – hat sich als besonders zweckmäßig erwiesen und könnte es auch in Zukunft sein. Denn das Forum dient nicht dem Ziel der Entscheidungsfindung, sondern der Konsultation der beteiligten Länder. Die Konstellation des „Weimarer Vierecks“ böte die Möglichkeit, zusammen mit Russland Optionen auszuloten, die dann als Basis für eine gemeinsame Initiative im europäischen Rahmen dienen können. Es wäre anzunehmen, dass Russland in einem kleineren Rahmen rezeptiver ist und politische Signale eher aufnimmt, als bei Verhandlungen mit der EU. Polen spielt zudem eine wichtige Rolle. So könnte es als Repräsentant der Positionen der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten agieren. Weiterhin könnte das Forum der jüngsten polnisch-russischen Annäherung nur förderlich sein. Deutschland und Frankreich sollten sich dafür einsetzen, die Öffnung des Weimarer Dreiecks um Russland in Zukunft weiterzuführen und zu institutionalisieren. Beide Länder könnten mit diesem Schritt 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.