

Ziel Russland: Reform und Realität der Migrationspolitik

Einführung

Russland befindet sich zurzeit in einer einmaligen historischen Periode, in der Einwanderungspolitik zu einem bedeutenden Faktor für seine wirtschaftliche und demographische Sicherheit werden und zur Stabilisierung seiner Entwicklung beitragen kann.¹

So lautete das Schlusswort einer Konferenz über Arbeitsmigration in St. Petersburg am 1. und 2. Juli 2004. Zwei Jahre später, am 30. Juni 2006, verabschiedete die Staatsduma das Gesetz „Über die Erfassung der Migration ausländischer Staatsbürger und staatenloser Personen in der Russischen Föderation“. Nach der Zustimmung des Föderationsrates am 6. Juli 2006 und der Bestätigung durch Präsident Wladimir Putin am 18. Juli 2006 tritt das Gesetz am 15. Januar 2007 in Kraft. Migration ist inzwischen zu einer der am heftigsten diskutierten politischen Fragen avanciert. In seiner Rede vor der Föderalen Versammlung am 11. Mai 2006 wies Präsident Putin darauf hin, dass dem Land eine demographische Krise drohe, und betonte, dass eine Reform des Einwanderungsrechts dringend geboten sei, um die aktuelle demographische Entwicklung umzukehren.² Sein Berater Viktor Iwanow äußerte sich besorgt über die „afrikanische Sterbe- und die europäische Geburtenrate“³ in Russland.

Die russische Bevölkerung nimmt seit 1986 konstant ab; seit 1993 beträgt der natürliche Rückgang 700.000 bis 900.000 Menschen jährlich. Neben der Schaffung der notwendigen sozialen Voraussetzungen für die Steigerung der Geburtenrate begrüßt das russische Strategiepapier für den Zeitraum bis 2015 gesetzgeberische Maßnahmen, die die Registrierung und Beschäftigung aus-

-
- 1 Irina Ivachnjuk, Zaključitelnyj otčet meždunarodnogo seminaru „Perspektivy trudovoj migracii v Rossii i ee regionach: prava migrantov v kontekste ekonomičeskogo i demografičeskogo razvitija“ [Abschlussbericht über das internationale Seminar „Perspektiven der Arbeitsmigration in Russland und seinen Regionen: Rechte von Migranten im Kontext der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung“], S. 3, unter: <http://www.uef.ru/rus/chairs/stat/seminar2004.doc> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 2 Vgl. Putins Rede zur Lage der Nation, unter: <http://www.fond-opk.orthodoxy.ru/publ/publview.php?publid=39> (auf Russisch).
 - 3 Auszüge aus Viktor Iwanows Erklärung bei dem von der Staatsduma organisierten runden Tisch im April 2006. Material von der Stringer Information Agency, unter: <http://www.stringer.ru> (auf Russisch).

ländischer Staatsbürger erleichtern.⁴ Die sozial-patriotische Partei *Rodina* („Heimat“) und die Kommunistische Partei der Russischen Föderation (KPRF) stimmten im März 2006 gegen den Gesetzentwurf. *Rodina* kritisierte ihn als „wirksames Instrument zur Verdrängung der einheimischen Bevölkerung“.⁵ Der Gegensatz zwischen Pro-Putin-Kräften, die die Einführung von Maßnahmen zur Liberalisierung der Einwanderungspolitik unterstützen, und der als Fraktion der Oppositionsparteien bekannten Gruppierung (Kommunisten und Patrioten) ist jedoch nur ein kleiner Ausschnitt eines wesentlich größeren Spektrums. Über die Innenpolitik hinaus gibt es in Russland vielfältige und komplexe Kontroversen über die Frage, wie man mit Einwanderung umgehen soll. Die Themen reichen von Verletzungen der Rechte von Arbeitsmigranten durch deren Arbeitgeber und die Polizei über zunehmende rassistische und fremdenfeindliche Ressentiments der einheimischen Bevölkerung bis hin zu aktuellen außenpolitischen Trends, die zur Änderung des Einwanderungsrechts beigetragen haben. Die Russische Föderation hat eingesehen, dass sie eine grundlegende Reform des Einwanderungsrechts vornehmen muss, um die wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Probleme lösen zu können, mit denen sie heutzutage konfrontiert ist. Nun da das neue Einwanderungsgesetz bald in Kraft treten wird, haben Politiker, internationale Organisationen, einheimische Wissenschaftler und die Medien eine Diskussion darüber entfacht, ob Russland sich nicht zu einem ebensolchen Einwanderungsland entwickeln wird wie die USA. Unabhängig von den umstrittenen Gründen für die Reformen stellt sich jedoch auch die Frage, inwieweit die Russen bereit sind, Ausländer zu akzeptieren. Kann die Legalisierung ausländischer Arbeitskräfte wirklich den Arbeitgebern nützen, die auf Profitmaximierung aus sind? Der vorliegende Beitrag untersucht die Mechanismen hinter der Absicht der russischen Regierung, Maßnahmen zur Erleichterung der Einwanderung durchzuführen. Dabei werden die Realität des Migrationsmanagements und die Auswirkungen, die aktuelle politische Reformen haben könnten, miteinbezogen. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen Arbeitsmigranten aus Zentralasien.

„Russland ist keine Durchgangsstation“ – vom Umgang mit undokumentierter Migration

Die Arbeitsmigration von Zentralasien nach Russland nimmt seit Ende der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts, als die russische Wirtschaft sich zu erholen begann, zu. Infolge des wirtschaftlichen Transformationsprozesses verfielen

4 Siehe das Strategiepapier der Russischen Föderation zur demographischen Entwicklung für den Zeitraum bis 2015, vorgestellt am 15. Februar 2001 auf einer Regierungssitzung, unter: <http://www.akdi.ru/ECONOM/akdi.HTM> (auf Russisch).

5 Andrei Archipov, Pomošćnik prezidenta Viktor Ivanov podvel čertu pod migrantami [Präsidentenberater Viktor Iwanow zieht die Grenze für Einwanderer], unter: <http://www.stringer.ru/publication.mhtml?Part=37&PubID=5607>.

die Infrastruktur, das Bildungs- und das Gesundheitssystem der zentralasiatischen Staaten zusehends, was Arbeiter aus der Landwirtschaft und dem Baugewerbe, aber auch Fachkräfte dazu veranlasste, auf der Suche nach Arbeit nach Russland abzuwandern. In Russland, gegenwärtig das zweitbeliebteste Einwanderungsland nach den USA, leben geschätzte 10,2 Millionen undokumentierte Migranten.⁶ Verlässliche Informationen über die ethnische Herkunft der Einwanderer liegen nicht vor, es wird jedoch angenommen, dass Menschen aus dem Kaukasus und aus Zentralasien den Großteil der Migranten nach Russland stellen; aber auch Ukrainer, Moldauer und Weißrussen machen einen beachtlichen Anteil des russischen Arbeitsmarkts aus. Die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften im Bausektor, im Groß- und Einzelhandel, im öffentlichen und privaten Dienstleistungssektor, in der Gastronomie und im öffentlichen Transportwesen wird als wichtigster Faktor für die Migration nach Russland betrachtet. Mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 6,4 Prozent in den letzten Jahren hat die Russische Föderation Millionen Migranten aus anderen Teilen der ehemaligen Sowjetunion angezogen.

Trotz Auswanderung und Bevölkerungsrückgang sind die russischen Politiker in der Frage, mehr Zuwanderung zuzulassen, gespalten. Die Kommunisten und *Rodina* erheben Zweifel hinsichtlich des vermeintlichen wirtschaftlichen Nutzens. Sie befürchten, russische Bürger könnten auf dem Arbeitsmarkt an den Rand gedrängt werden, und sind schon wegen der derzeitigen Zahl an Ausländern besorgt, ganz zu schweigen von einem weiteren Zuzug von Migranten aus der ehemaligen UdSSR. „*Prochodnoj dvor*“, das russische Wort für „Durchgangsstation“, hat die negative Konnotation eines Ortes ohne Recht und Ordnung. „*My – ne prochodnoj dvor*“ („Wir sind keine Durchgangsstation“) oder „*Rossija – ne prochodnoj dvor*“ („Russland ist keine Durchgangsstation“) hört man daher immer wieder von Politikern, NGOs, den Medien und einer aufgebrachten Bevölkerung. Der Gedanke, dass das Land von illegalen Migranten und inkompetenten Politikern in einen Hort der Gesetzlosigkeit verwandelt werden könnte, ist auch in den führenden Medien zu finden. Rechtsextreme Gruppierungen wie die Russische Bewegung gegen illegale Migranten und Einwanderer benutzen eine Anti-Einwanderungspropaganda, um mehr Zuspund für ihre nationalistische Ideologie zu erhalten.⁷

Russlands „Wir-sind-keine-Durchgangsstation“-Diskurs mag sich im Vergleich zu der Debatte um die „Festung Europa“, d.h. die restriktive Einwan-

6 Schätzung der Föderalen Migrationsbehörde. Vgl. V Rossii nachodjatsja bolee 10 millionov nelegalnych migrantov [In Russland leben mehr als zehn Millionen illegale Einwanderer], Ria Novosti, 11. Dezember 2006, unter: <http://www.rian.ru/society/20061211/56770101.html>.

7 Vgl. z.B. die Zeitung *Sovetskaja Rossija*, unter: http://www.sovross.ru/2006/06/06_4_1.htm, oder unter: <http://www.rednews.ru/article.phtml?id=5222>. Die Partei Russische Gesamtnationale Union (Russkij Obsčenacionalnij Sojuz, RONS) verbreitet dieselben Anti-Migranten-Botschaften. Im Mai 2006 wurden Anti-Migranten-Flugblätter mit dem Slogan „Die Duma verabschiedet anti-russisches Gesetz“ in Moskauer Metrostationen verteilt.

derungspolitik der kürzlich erweiterten Europäischen Union, zunächst beinahe einladend anhören.⁸ Wie Tatjana Yudina zu Recht behauptet, ist Russlands Bedarf an ausländischen Arbeitskräften mit dem der europäischen Länder in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts vergleichbar.⁹ Das derzeitige Einwanderungsrecht hat keine positiven Ergebnisse erbracht und Russland, das stark auf Arbeitsmigranten zur Aufrechterhaltung seiner Wirtschaft angewiesen ist, kann es sich nicht leisten, solch strenge Einwanderungsgesetze zu verabschieden, wie einige westliche Staaten. Es ist daher wenig wahrscheinlich, dass Russland seine Türen für Einwanderer völlig schließt. Trotz des Bedarfs an Arbeitskräften tut Russland jedoch im Hinblick auf eine angemessene Einwanderungspolitik noch immer zu wenig. In ihrem Strategiepapier für die Weltbank stellen Juri Andrienko und Sergei Guriew fest, dass Russland sich weiterhin an der Politik der OECD-Staaten zu orientieren scheint, die eine begrenzte, auf Quoten beruhende Einwanderung zulässt, was negative Auswirkungen auf die Wirtschaft haben könnte. Die beiden Wissenschaftler sind besorgt über die Richtung der russischen Einwanderungspolitik und stellen fest, dass in Russland seit 2002 Einwanderungsbestimmungen gelten, die denjenigen in Deutschland, Österreich und den Niederlanden in den 90er Jahren nachempfunden sind. Sie argumentieren, dass es trotz verbesserter Grenzkontrollen, Abschiebeverfahren und Amnestien für undokumentierte Einwanderer nicht einmal die OECD-Staaten geschafft haben, Einwanderung vollständig zu regulieren. Sie weisen darauf hin, dass ausländische Arbeitskräfte sich als durchaus wirksame Unterstützung für ein langfristiges Wirtschaftswachstum in der EU und in den USA erwiesen haben; Russland, das weder der EU noch der OECD angehört, solle jedoch eine Einwanderungspolitik ins Auge fassen, die sich nicht an anderen Ländern orientiert.¹⁰

Betrachtet man einige der Argumente der mit Fragen der Einwanderung befassten Politiker, wird deutlich, worauf Andrienko und Guriew sich beziehen. Laut Michail Tjurkin, dem stellvertretenden Leiter des Föderalen Migrationsdienstes (*Federalnaja Migracionnaja Sluschba*, FMS), würde der Staat von einer strikteren Einwanderungskontrolle und einem besseren Migrationsmanagement erheblich profitieren, da „dem Staat durch illegale Einwanderung bis heute Einnahmen in Höhe von 200 Millionen US-Dollar pro Jahr entgehen“.¹¹ Weiter erklärt Tjurkin, dass Arbeitgeber, wenn sie Migranten als billi-

8 Vgl. u.a. Hans-Joachim Albrecht, *Fortress Europe? – Controlling Illegal Immigration*, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1/2002, S. 1-22, sowie Stefan Alsher, *Knocking at the Doors of „Fortress Europe“: Migration and Border Control in Southern Spain and Eastern Poland*, in: *CCIS Working Paper Series, Working Paper 126*, November 2005, unter: <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg126.pdf>.

9 Vgl. Tatiana N. Yudina, *Labour Migration into Russia: The Response of State and Society*, in: *Current Sociology* 4/2005, S. 1.

10 Vgl. Yuri Andrienko/Sergei Guriev, *Understanding Migration in Russia. A Policy Note for the World Bank*, Juni 2005, S. 22-23, unter: <http://www.cefir.ru/download.php?id=216>.

11 Sprosite Tjurkina [Fragen Sie Tjurkin], Interview mit Michail Tjurkin, unter: <http://www.gazeta.ru/turkin.shtml>.

ge Arbeitskräfte einstellen, alle rechtlichen Verfahren und Steuervorschriften umgehen, die sie bei der Einstellung ausländischer Staatsbürger einhalten müssen. Wenn sie legal beschäftigt würden, müssten auch Migranten Steuern zahlen und die arbeitsrechtlichen Bestimmungen sowie die Regelungen zum befristeten Aufenthalt nach russischem Recht beachten.

Wenn es um die legale Beschäftigung von Ausländern und den Wettbewerb auf dem russischen Arbeitsmarkt geht, so Tjurkin, denken die russischen Unternehmer nur an ihren eigenen Profit. So zieht beispielsweise die russische Bauindustrie den Großteil der ausländischen Arbeiternehmer an, missachtet jedoch die Einwanderungsbestimmungen. Migranten erleiden auf Baustellen schwere und oft tödliche Unfälle. „Ihre Rechte“, so Tjurkin weiter, „werden ständig von ihren Arbeitgebern verletzt und niemand übernimmt die Verantwortung. Dieses illegale Verhalten steht im Widerspruch zu dem, was das FMS unternimmt. Bevor ein Arbeitgeber einen Ausländer einstellt, muss er beachten, dass russische Staatsangehörige absoluten Vorrang haben. Erst wenn der russische Arbeitsmarkt keine qualifizierten Bewerber für entsprechende Aufgaben zur Verfügung stellen kann, kann der Arbeitgeber in Erwägung ziehen, einen Ausländer einzustellen.“¹² Obwohl Russland ganz offensichtlich dringend ausländische Arbeitskräfte benötigt, geht aus Tjurkins Argumenten deutlich hervor, dass Arbeitsmigranten aus Zentralasien wohl kaum von weiteren Gesetzesänderungen zum Status undokumentierter Migranten sowie Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen profitieren werden. Ein leitender Beamter des FMS sagte auf einer Pressekonferenz im Januar 2006, dass sich das FMS von einer strafenden Einwanderungspolitik distanzieren und die Einführung einer Arbeitsvermittlung für Migranten als zivilisiertere Form des Umgangs mit Arbeitsmigration erwäge. Er versicherte seinen Zuhörern, dass das FMS beabsichtige, den Status von bis zu einer Million undokumentierter Migranten im Lande zu legalisieren. Nach Ansicht führender russischer Experten werden jedoch wahrscheinlich Migranten ukrainischer und moldauischer Herkunft bevorzugt werden, da sie „aufgrund ihrer russischen Sprachkenntnisse und der kulturellen Verwandtschaft mit unserer Bevölkerung an Russland besser angepasst und außerdem qualifizierter sind als Migranten aus Tadschikistan“.¹³ Die so genannte „Miniamnestie“ des FMS im Jahr 2005 bestand in der Legalisierung von etwa 7.000 Ukrainern. Es überrascht daher nicht, dass Russland bei der Regelung der Einwanderung auch mit Belarus eng zusammenarbeitet. Beide Länder haben kürzlich einen Vertrag über einheitliche Migrationskarten unterzeichnet.

12 Ebenda.

13 Interview eines Journalisten von TRIBUNE-uz mit Jewgeni Gontmacher, Forschungsdirektor des Zentrums für soziale Studien und Innovationen der russischen Föderation (auf Russisch; „angepasst“ ist die wörtliche Übersetzung aus dem Russischen).

Der Föderale Migrationsdienst (FMS)

Um die russische Einwanderungspolitik verständlicher zu machen, soll kurz die Geschichte der staatlichen Institution, die für Migrationspolitik zuständig ist, beleuchtet werden.

1993, zu Beginn ihrer Unabhängigkeit, richtete die Russische Föderation unter Präsident Boris Jelzin eine Behörde mit dem Namen Föderaler Migrationsdienst ein. Ihre Funktionen wurden nach kurzer Zeit vom Ministerium für Föderationsangelegenheiten, nationale und Migrationspolitik übernommen. Das Ministerium wurde 2001 aufgelöst und seine Aufgaben wurden dem Außenministerium und dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel übertragen. Gleichzeitig erhielt das Innenministerium die Zuständigkeit für Migrationsfragen wie z.B. die Regulierung der undokumentierten Migration und Fragen im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Zwangsmigration. Der FMS wurde schließlich am 9. März 2004 als Behörde unter direkter Kontrolle der Exekutive von Präsident Putin per Dekret wieder eingerichtet. Seither ist der FMS für die Vergabe von Pässen, Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, das Meldewesen, Einreisegenehmigungen und Visaangelegenheiten zuständig, während einwanderungspolitische Maßnahmen, ihre Implementierung und der gesetzliche Rahmen für die Migrationskontrolle in der Verantwortung des Innenministeriums verblieben sind. Das Innenministerium, so Tjurkin, „legt die Spielregeln fest und gibt die Anweisungen, das FMS setzt sie um. Das erhöht die Unabhängigkeit des FMS und erweitert seine Aufgaben. Es setzt die Einwanderungsgesetze, die vom Präsidenten, der Regierung, dem Föderationsrat und dem Innenministerium autorisiert sind, in die Praxis um.“¹⁴

Die Aussagen scheinen in zweifacher Hinsicht widersprüchlich zu sein. Erstens ist das FMS ein Organ des Innenministeriums und es kann viele Jahre dauern, bis die Angestellten dieser staatlichen Einrichtung über einen ähnlichen Einfluss verfügen wie ihre Kollegen in der Exekutive. Deshalb ist die erfolgreiche Implementierung neuer Bestimmungen nicht nur eine Frage der Macht- und Ressourcenverteilung zwischen dem FMS und der Polizei, sie erfordert auch viel Zeit. Untersuchungen sowohl russischer als auch ausländischer Wissenschaftler liefern Belege für die alltäglichen Praktiken von Polizeibeamten (also des Innenministeriums) gegenüber Migranten. 2001 beobachtete das Institut für soziale und wirtschaftliche Bevölkerungsstudien der russischen Akademie der Wissenschaften 2.200 Polizisten im Rahmen eines Forschungsprojekts über fragwürdige Praktiken im Bereich von Recht und Ordnung. Die Wissenschaftler kamen zu bemerkenswerten Schlüssen in Bezug auf das Ausmaß der Korruption in russischen Strafverfolgungsbehör-

14 Michail Tjurkin, Inogda my namerenno idem na užestočenie nakazanii. Intervju [Gelegentlich verschärfen wir Strafen mit Absicht. Interview], in: Otečestvennye Zapiski 4/2004, unter: <http://www.strana-oz.ru/?numid=19&article=906>.

den.¹⁵ Dabei sollte man nicht vergessen, dass das durchschnittliche Monatsgehalt eines Polizisten 7.400 Rubel (ca. 260 US-Dollar) beträgt. Ein Arbeitsmigrant, der bei einer russischen Baufirma arbeitet, verdient durchschnittlich doppelt soviel wie ein russischer Polizist. Es ist genauso alltäglich, dass Migranten Polizisten Bestechungsgelder anbieten, um nicht abgeschoben zu werden, wie Polizeibeamte Bargeld von Migranten erpressen. In den russischen Medien wird regelmäßig über Gerichtsverfahren gegen Polizisten, die von illegalen Einwanderern Bestechungsgelder angenommen haben, berichtet. Die meisten Polizisten verlangen ganz offen „ihren Anteil“. Bei der üblichen Überprüfung der Personalien teilt der Polizist dem Migranten oder der Migrantin mit, dass seine bzw. ihre Papiere ungültig oder gefälscht seien, und verlangt die Zahlung eines „Bußgelds“. Nur wenige Polizisten melden diese von undokumentierten Einwanderern erhobenen Bußgelder ihren Vorgesetzten. Auf dem Tscherkisowski-Markt in Moskau, der für seine vielen tadschikischen Händler bekannt ist, tauchen regelmäßig Polizeibeamte auf, um „Kontrollen durchzuführen“.¹⁶ Die Frage, inwieweit das FMS Unabhängigkeit erlangen kann, bleibt in diesem Zusammenhang offen, da Putins Regierung noch immer mit Korruption zu kämpfen hat. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die Ergebnisse einer Studie über Korruption, die von der in Moskau ansässigen NGO *Information Science für Democracy* (INDEM) durchgeführt wurde. INDEM hat festgestellt, dass im Vergleich zu 2001 der Marktumfang der Korruption im Zusammenhang mit der Ausstellung gültiger Meldepapiere am Wohnort (sowie der Ausstellung einheimischer und ausländischer Pässe) im Jahr 2005 um 33 Prozent gestiegen ist.¹⁷

Der zweite Widerspruch betrifft die Arbeit des FMS, insbesondere im Hinblick auf die Implementierung des neuen Einwanderungsgesetzes. Das neue Gesetz ersetzt die Vorschrift, dass Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung für die Russische Föderation benötigen, durch die Auflage, sich bei den zuständigen Behörden zu melden.¹⁸ Ab dem 15. Januar 2007 müssen Ausländer in Russland ihren Wohnort nicht mehr registrieren lassen, allerdings bleibt die Registrierungspflicht für Ausländer, die eine zeitweilige oder eine Daueraufenthaltsgenehmigung beantragen, bestehen.

Nach dem neuen Gesetz müssen alle Ausländer bei ihrer Ankunft in Russland ein Meldeformular ausfüllen und das FMS innerhalb von drei Tagen über

15 Für weitere Information siehe die Website von Laboratorija ekonomičeskoj Sociologii, unter: <http://www.isesp-ras.ru/labryvk.htm>. Zu weiteren Ergebnissen des Projekts siehe auch Olga Kollennikova, *Deformacija trudovoj dejatelnosti rabotnikov milicii kak faktor oslablenija bezopasnosti naselenija* [Die Deformation der Polizeiarbeit als Faktor für die Verschlechterung der Sicherheit der Bevölkerung], Dissertations-Abstract, unter: http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book_20_Referat.doc.

16 Sie haben ein wenig Tadschikisch gelernt und können ihre Forderungen inzwischen in der Muttersprache der Einwanderer erheben.

17 Vgl. Diana Schmidt, CPI, INDEM Studie und andere: Korruption in Russland 2005. Kommentar, in: *Russlandanalysen* Nr. 78, 28. Oktober 2005, S. 7-9, unter: <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen78.pdf>.

18 Cf. Föderales Gesetz über die Erfassung der Migration ausländischer Staatsbürger und staatenloser Personen in der Russischen Föderation, Artikel 2 Absatz 4 (auf Russisch).

ihre Einreise informieren. Leitende Mitarbeiter des FMS versprechen sich gerade von dieser neuen Vorschrift sehr viel. Um die Angelegenheit sowohl für die Mitarbeiter des FMS als auch für die Migranten zu vereinfachen, sieht das neue Gesetz die Möglichkeit vor, dass Ausländer persönlich in einem FMS-Büro oder aber in einem Postamt den Behörden ihre Einreise melden. Postämter haben die offiziellen Migrationskarten mit dem holografischen Streifen des FMS vorrätig und die Postangestellten können die neu angekommenen Ausländer registrieren. Jeder, der schon einmal in Russland war, hat jedoch vielleicht die rigorosen Polizeikontrollen bemerkt, insbesondere gegenüber Ausländern aus dem Kaukasus oder aus Zentralasien. Es ist also wohl keine Übertreibung zu behaupten, dass ein Zuwanderer aus einem Land wie Tadschikistan, der nur wenig Russisch spricht, es nicht einmal bis zum Postamt schaffen würde, da Misshandlungen, Festnahmen und die Erpressung von Bestechungsgeldern durch die Polizei bekanntlich allgemein üblich sind. Außerdem haben die Postämter, obwohl Russland wahrscheinlich das verlässlichste Postsystem aller ehemaligen Sowjetrepubliken hat, noch mit einer Reihe von Unzulänglichkeiten zu kämpfen – vom Personalmangel über fehlende Briefmarken bis hin zu Problemen mit der Stromversorgung und dem Kundendienst.

Viele der Menschen, die in die Russische Föderation einwandern, nehmen auch die Dienste informeller Netzwerke in Anspruch, um an Meldepapiere zu gelangen. Je nach dem, was sich der Migrant leisten kann, gibt es bei diesen Aufenthaltsgenehmigungen Unterschiede in der Echtheit. Besuchern russischer Städte werden schnell die vielen Werbeplakate zahlreicher dubioser Vermittlungsagenturen auffallen, die Hilfe bei der Registrierung anbieten (oftmals innerhalb eines Tages). Das FMS setzt seine Hoffnungen auf neue Bestimmungen, die darauf abzielen, die Kontrolle über die gesamte „graue Wirtschaft“ zu verbessern; die größte Herausforderung ist dabei jedoch, dass die Umsetzung der neuen Vorschriften nur dann gelingen kann, wenn sie mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption einhergeht. In den nächsten Monaten werden sich Russlands nichtdokumentierte Zuwanderer in den Untergrund gedrängt sehen. Sie werden noch größere Angst vor Abschiebung und noch mehr Fragen hinsichtlich ihrer Zukunft haben: Können sie FMS-Mitarbeitern eher trauen als der Polizei? Oder sollen sie weiterhin eher auf informelle Angebote setzen, um Meldepapiere zweifelhafter Echtheit zu bekommen? Wird die gegenwärtige Serie von FMS-Razzien genauso schnell vorübergehen wie die vorherige? Oder ist sie nur der Auftakt zu einem noch schärferen Vorgehen der Regierung?

Zunehmende Fremdenfeindlichkeit gegenüber Migranten

Ungeachtet der Änderungen der Einwanderungspolitik wird sich die Fremdenfeindlichkeit der russischen Bevölkerung in naher Zukunft wohl kaum

ändern. Das *Levada Analytical Center*, das 2005 mehrere repräsentative Umfragen durchgeführt hat, hat festgestellt, dass 57 Prozent der Befragten sich für ein Aufenthaltsverbot für Menschen aus dem Kaukasus in ihrem Bezirk oder in ihrer Stadt aussprachen, 53 Prozent befürworteten ähnliche Maßnahmen gegenüber Zentralasiaten. Die Mehrheit der Befragten möchte keine Migranten in ihrer Familie oder in der Nachbarschaft haben.¹⁹ Es überrascht daher, dass Andrienko und Guriew, deren Ziel eine liberalere Einwanderungspolitik ist, behaupten, dass der Durchschnittsrusse der zugewanderten Bevölkerung gegenüber ziemlich tolerant sei.²⁰ Zusätzlich zu quantitativen Erhebungen durchgeführte ethnographische Interviews zeigen zudem häufig, dass die russische Bevölkerung gegenüber Migranten nichtslawischer Herkunft eine Einstellung hat, die bestenfalls gleichgültig, im Allgemeinen aber eher intolerant ist.²¹

Die wachsende Feindseligkeit führt zur Diskriminierung von Zuwanderern. Wegen ihrer Haut- bzw. Haarfarbe werden Migranten häufig „*tschernye*“ („Schwarze“) genannt. Zum Umgang der Polizei mit Migranten gehören vielfach Beschimpfungen und Drohungen, Demütigungen und die Anwendung physischer Gewalt. Weit verbreitet ist die Konfiszierung gültiger Ausweispapiere durch Arbeitgeber und Polizei, so dass die Zuwanderer auch keine Rechte mehr haben. Obwohl Menschenrechts-NGOs wie *Memorial* und *Migracija i pravo* („Migration und Recht“) Migranten Rechtshilfe anbieten, verlassen die meisten ihre Heimatländer mit nur geringen Kenntnissen ihrer Rechte und verlassen sich lieber auf informelle Netzwerke als solche Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus sitzen derzeit Hunderte von Migranten in Untersuchungshaft, in erster Linie, weil sie falsche Namen angegeben haben und der Polizei nicht ihre echten Ausweispapiere übergeben wollten. In solchen Fällen kann die Polizei, deren Aufgabe es ist, die entsprechenden Konsulate zu informieren, die Identität der Verhafteten nicht feststellen, so dass diese in Untersuchungshaft bleiben und weder ihre Angehörigen informieren, geschweige denn einen Anwalt einschalten können. Fehlendes Wissen über die russischen Einwanderungsbestimmungen und mangelnde russische Sprachkenntnisse führen dazu, dass Zuwanderer noch leichter Opfer von Diskriminierung werden.²²

Wie Mukomel feststellt, werden Migranten auch durch den eingeschränkten Zugang zum Wohnungsmarkt diskriminiert.²³ Er untersuchte den Inhalt von über 20.000 Wohnungsanzeigen, die in kostenlosen Anzeigenblättern zwischen 2002 und 2004 veröffentlicht worden waren, und fand heraus, dass

19 Vgl. Wladimir Mukomel, Immigration und Russlands Migrationspolitik: Streit um die Zukunft, in: *Russlandanalysen* Nr. 102, 2. Juni 2006, S. 2-6, hier: S. 4, unter: <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen102.pdf>.

20 Vgl. Andrienko/Guriew, a.a.O. (Anm. 10), S. 36.

21 Vgl. Saodat Olimova/Igor Bosc, Labour Migration from Tajikistan, IOM und Research Centre „Sharq“, Juli 2003.

22 Äußerungen von Rechtsanwälten der in Moskau ansässigen NGO *Migracija i pravo* in Interviews mit der Autorin.

23 Vgl. Mukomel, a.a.O. (Anm. 19), S. 6.

eine erstaunliche Anzahl (in einigen russischen Städten jede dritte) der Annoncen den Zusatz „Vermiete nur an Russen“ enthielt. Solche Anzeigen findet man häufig auch an Leitungsmasten, in Metrostationen und an Bushaltestellen, wie ich selbst gesehen habe.

Nationalismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit geben besonderen Anlass zur Sorge im Hinblick auf Skinheadgruppen und informelle Jugendgruppen, die rassistisch motivierte Gewalttaten begehen. So waren z.B. die tadschikische Bevölkerung in- und außerhalb Tadschikistans sowie antirassistische NGOs im März 2006 über den Beschluss eines Gerichts in St. Petersburg, sieben jugendliche Skinheads, die des Mordes an einem neunjährigen tadschikischen Mädchen im Jahr 2004 verdächtigt wurden, lediglich wegen Rowdytums anzuklagen, zutiefst enttäuscht. Einer der Verdächtigen wurde sogar freigesprochen.²⁴ Während meiner Forschungsreise nach Moskau im September 2005 bestätigten die tadschikischen Diasporaorganisationen *Migracija i pravo* und *Todschik Diaspor*, dass von jugendlichen Neonazis an Einwanderern verübte Verbrechen zu einem ernststen Problem geworden seien. Darüber hinaus werfen internationale Menschenrechtsorganisationen wie *Amnesty International* und lokale NGOs wie *Memorial* und *Sova* („Eule“) den russischen Behörden vor, das zunehmende kriminelle Verhalten von Neonazigruppen zu ignorieren. Soziologen sagen voraus, dass es in naher Zukunft in russischen Städten unvermeidlich zur Ghettobildung kommen wird.²⁵

Die Bedeutung der Migration für die Wirtschaft der zentralasiatischen Länder

Man kann ohne Übertreibung sagen, dass die Volkswirtschaften der Entsendestaaten ohne die Arbeitsmigranten nicht überleben würden. Das trifft sowohl auf die slawischen Länder der ehemaligen Sowjetunion, die Ukraine, Moldau und Weißrussland, zu als auch auf Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan. Insbesondere in Tadschikistan, einem verarmten Land, das in den 90er Jahren durch einen Bürgerkrieg verwüstet wurde, gibt es wohl nur wenige Großfamilien, die kein Familienmitglied haben, das in Russland lebt und arbeitet. 2003 machten Überweisungen aus Russland etwa 20 Prozent des tadschikischen Bruttoinlandsprodukts aus. Dabei handelt es sich um offizielle Angaben, die auf statistischen Daten beruhen, die von den Banken zur Verfügung gestellt wurden. Tatsächlich könnten es zwischen 40 und 50 Prozent sein, da es für viele Migranten günstiger ist, ihr Geld privat in bar oder durch inoffizielle Boten zu transferieren. Die Überweisungen im Wert von 280

24 Vgl. Moscow News vom 26. März 2003, unter: <http://www.mn.ru>.

25 Ausführlicher zu Neonazis und rechtsextremen Gruppen: Andreas Umland, Alexander Dugin, die Faschismusfrage und der russische politische Diskurs, in: *Russlandanalysen* Nr. 105, 23. Juni 2006, S. 2-5, unter: <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen105.pdf>.

Millionen US-Dollar im Jahr 2003 überstiegen den Staatshaushalt von 250 Millionen US-Dollar um zwölf Prozent. Im benachbarten Kirgisistan, das gleichermaßen verarmt ist, hatten die Überweisungen einen Anteil von 55 Prozent am Staatshaushalt. Nach Usbekistan flossen rund 500 Millionen US-Dollar von Migranten, die in Russland arbeiten; das entspricht ca. 5,7 Prozent des jährlichen BIP.²⁶ Neuere Daten der Zentralbank der Russischen Föderation belegen, dass Usbekistan Ende des zweiten Quartals 2006 bei Überweisungen durch Banken oder die russische Post an der Spitze der zentralasiatischen Länder stand. In diesem Zeitraum wurden rund 220 Millionen US-Dollar nach Usbekistan transferiert, 204 Millionen nach Tadschikistan und 114 Millionen in die Republik Kirgisistan.²⁷

Das Ausmaß der positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsmigration zeigt auch das folgende Beispiel. Ende 2005 übersandte Tadschikistan seinen Abschlussbericht an den Internationalen Währungsfonds (IWF). Darin plädierte Präsident Emomali Rachmonow für die Fortsetzung der Zusammenarbeit seines Landes mit dem IWF. Er konnte dem IWF berichten, dass das Wirtschaftswachstum seines Landes im Jahr 2005 sieben Prozent betragen hatte; er unterstrich, dass vor allem die Überweisungen aus dem Ausland zum makroökonomischen Wachstum beigetragen hätten. 2006 wurde Tadschikistan in die Liste der 19 ärmsten Länder aufgenommen, denen der IWF einen 100-prozentigen Schuldenerlass gewährte. In den Worten des IWF:

„Aufgrund seiner insgesamt befriedigenden makroökonomischen Leistung, der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und eines verbesserten Managements der öffentlichen Ausgaben hat Tadschikistan Anspruch auf einen Schuldenerlass des IWF. Vor allem in den letzten Jahren kann die makroökonomische Leistung Tadschikistans als Erfolgsbilanz bezeichnet werden; die Regierung hat bei der Implementierung des nationalen Armutsbekämpfungsprogramms große Fortschritte gemacht und die öffentliche Ausgabenpolitik verbessert. Die Leistungen in diesen Bereichen geben die Gewissheit, dass die Mittel, die im Rahmen der multilateralen Entschuldungsinitiative bereitgestellt wurden, effektiv eingesetzt werden.“²⁸

Weitere Informationen über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsmigration aus anderen zentralasiatischen Ländern als Tadschikistan nach Russland können den *Human Development Reports* des UNDP entnommen werden. Auch die jüngsten Berichte der Internationalen Organisation für

26 Vgl. Olimova/Bosc, a.a.O. (Anm. 21). Zusätzliche Informationen stammen von der Website des UNDP, <http://www.undp.org>.

27 Vgl. Andrei Evplanov, Valjuta na eksport [Devisen für den Export], in: Rossijskaja Biznes Gazeta vom 5. September 2006, unter: <http://www.rg.ru/2006/09/05/dengi.html>, sowie Centralnyj bank Rossijskoj Federacii, unter: <http://www.cbr.ru>.

28 IMF To Extend 100 Percent Debt Relief to Tajikistan Under the Multilateral Debt Relief Initiative, International Monetary Fund, Press Release 05/303, unter: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05303.htm>.

Migration (IOM) und der Weltbank weisen auf die Bedeutung der Arbeitsmigration aus Zentralasien nach Russland hin; aus Platz- und Zeitgründen werden ihre Ergebnisse hier jedoch nicht behandelt.

Schlussbemerkung – Putins Politik der Dringlichkeit

Russlands geopolitische und wirtschaftliche Interessen in Zentralasien werden, betrachtet man die Arbeitsmigration, untermauert. Die erste Hälfte des Jahres 2006 hat Russland und die zentralasiatischen Staaten weiter zusammenrücken lassen. Die Treffen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Schanghai-Kooperationsorganisation und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit in diesem Zeitraum unterstreichen Russlands Interesse, in der Zukunft der zentralasiatischen Länder eine Schlüsselrolle zu spielen. Am 10. Mai 2006 erwähnte Präsident Putin in seiner Rede zur Lage der Nation auch die demographischen Probleme Russlands und betonte die Bedeutung einer erfolgreichen Einwanderungspolitik ebenso wie die Notwendigkeit, dabei der Rückkehr Russisch sprechender Menschen („Landsleute“) aus dem Ausland Vorrang einzuräumen und Maßnahmen zu ergreifen, die diese erleichtern. Im Juni 2006 unterzeichnete er einen Erlass „Über die freiwillige Übersiedlung von Landsleuten“, der am 1. Januar 2007 in Kraft tritt. Ethnischen Russen, die aus dem Ausland zurückkehren, werden Sozialleistungen und Arbeitsmöglichkeiten angeboten. Das FMS wurde angewiesen in verschiedenen Ländern, darunter die baltischen Staaten, Deutschland, die USA und Israel, Büros zu eröffnen.²⁹

Angesichts Russlands gegenwärtiger intensiver Zusammenarbeit mit den Regierungen der Entsendeländer scheint eine umfangreiche Novellierung der Einwanderungsgesetze bevorzustehen. Die Arbeiten, die dazu im Moment stattfinden, könnten jedoch von den Präsidentschaftswahlen, die in Tadschikistan Ende 2006 und in Usbekistan Anfang 2007 anstehen, beeinträchtigt werden. Auch in Russland finden 2007 Parlaments- und 2008 Präsidentschaftswahlen statt.

In Anbetracht der gegenwärtigen außenpolitischen Trends und des demographischen Defizits in Russland scheint ein größerer Schritt in Richtung auf eine Legalisierung unvermeidlich. Eine Arbeitserlaubnis zu bekommen bedeutet dann, bürokratische Hürden zu überwinden – nicht unbedingt etwas Neues für Russlands undokumentierte Zuwanderer. Viele Beobachter sind skeptisch, ob diese Politik positive Resultate bringt. Ungeachtet der demographischen und wirtschaftlichen Vorteile scheint die russische Bevölkerung den Legalisierungsmaßnahmen ablehnend gegenüberzustehen. Die Integration von Ausländern – unabhängig von ihrem Status – bedarf deshalb noch erheblicher Anstrengungen auf Seiten der einheimischen Bevölkerung.

29 Vgl. Putin Decreed Migration into Russia, REGNUM News Agency, 28. Juni 2006, unter: <http://www.regnum.ru/english/663221.html>.