

## Gefangen in der Pufferzone: Migration, Flüchtlinge und die Auswirkungen der EU-Außenpolitik

Von Raphi K. Rechitsky, Minnesota

### Zusammenfassung

Die Reaktionen der Medien und Regierungen auf die arabischen Revolutionen in Nordafrika und im Nahen Osten haben moralische Panik angesichts des gewaltigen Ausmaßes der neuen Migrationswellen ausgelöst. Allerdings ist wenig über die Politik und die Bedingungen bekannt, die die Flüchtlinge dazu zwingen, von den Rändern der EU in die östlichen Mitgliedsländer zu immigrieren. Ein Blick auf die EU-Außenpolitik und die Unterstützung für die EU-Nachbarn zeigt deutlich, dass eine Transformation hin zu einer Politik, die auf Menschenrechten und Freizügigkeit basiert, notwendig ist. Da die Flüchtlinge gesetzlich und sozial im Bereich Wohnen und Arbeit ausgegrenzt und oft Opfer von rassistischer Gewalt werden, bleiben viele hilflos in der Ukraine zurück und haben weder die Möglichkeit sich dort zu integrieren noch die Chance in die sichereren westlichen Länder weiterzureisen.

### Migrationsdynamik

Die unabhängige Ukraine ist nicht nur ein Land, aus dem Migranten kommen, sondern auch eines, das selbst Migranten aufnimmt. Allerdings erklären internationale Think Tanks, dass »verlässliche Daten über den tatsächlichen Umfang der Migration und die jeweiligen Herkunftsländer der Migranten kaum erhältlich sind«. Insbesondere übertriebene Schätzungen von über 7 Mio. registrierten Ausländern repräsentieren nicht die tatsächliche Immigration, sondern vor allem kurzzeitige Urlaubs-, Familien- und Arbeitsaufenthalte von Menschen aus den visafreien ehemaligen Sowjetrepubliken. Laut offiziellen Angaben leben 150.000 Migranten dauerhaft in der Ukraine (entsprechend den Registrierungen seit 2006). Vermutlich liegt die Zahl zwar wesentlich höher, überschreitet aber die Marke von 500.000 nicht. Dazu gehören auch 40.000 ausländische Studierende aus 130 Ländern, die die Ukraine jedes Jahr aufnimmt. Einige von ihnen wollen weiter in die EU reisen, können dies aber nicht auf legalem Wege tun. Die meisten Migranten suchen nach Arbeit, Bildung oder Zuflucht und landen in Städten wie Kiew, Odessa oder Charkiw. Seit 1999 ist der Migrationssaldo beinahe jährlich gestiegen: Es kommen mehr Menschen in die Ukraine als das Land verlassen. Unter ihnen sind Usbeken, Kirgisen, Iraner, Iraker, Kongolesen, Menschen aus Côte d'Ivoire und Somalia, Palästinenser und Staatenlose, die in der Ukraine stranden, weder Asyl noch eine Existenzgrundlage finden und auch nicht in die sicheren Länder in Westeuropa weiterreisen können.

### Flüchtlingspolitik und Praxis

Das Asylsystem der Ukraine ist nicht nur von Bedeutung, weil das Land an einer Schnittstelle verschiedener Migrationsströme liegt, sondern auch weil es verantwortlich ist für die Implementierung von Gesetzen

für die Flüchtlinge, die sich in diesen Strömen bewegen. Das erste Flüchtlingsgesetz von 1993 wurde 1996 umgesetzt. Obwohl die Ukraine der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem entsprechenden Protokoll von 1967 im Jahr 2002 beigetreten ist, ist der rechtliche Rahmen aufgrund der post-orangen politischen Krise nie reformiert worden. Er bietet nicht den in anderen Ländern üblichen subsidiären oder humanitären Schutz. Seit 1996 gab es unzählige Umbildungen der Behörden und Ende 2010 ist eine lang erwartete und kontroverse Reform durchgeboxt worden. Sie soll die bisherigen Strukturen der Migrationsverwaltung auflösen, um die Verantwortung beim Innenministerium, bei einer von der Polizei geleiteten Behörde, zu zentralisieren. Es bleibt unklar, wie das Asylsystem unter diesem neuen Gesetz, das den legalen Status von Zehntausenden von Asylsuchenden in der Schwebe hält, überhaupt funktionieren soll.

Die Implementierung des Flüchtlingsschutzes durch den Staat war völlig inadäquat und wies Finanzierungslücken aufgrund von systematischer Korruption auf. Ein Interviewpartner sagte mir beim Abschied, »Flüchtlinge sind hier ein Geschäft«. Zum Beispiel ist das Flüchtlingslager in Odessa, das zur Aufnahme neuer Antragsteller geschaffen wurde, die für kurze Zeit eine Unterkunft brauchen, ein Gebäude im Zustand totaler Baufälligkeit. Es wird finanziert von der EU und der deutschen Organisation Saturn, die zum Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt gehört. Über 120 Asylsuchende (darunter Familien und sogar bereits Eingebürgerte) leben hier über Jahre hinweg zwischen schimmigen Wänden und tropfenden Rohren, außerdem bekommen sie zu wenig Lebensmittel, die oft auch schon abgelaufenen sind. Die Bewohner haben eine Ausgangssperre einzuhalten und beschreiben den Ort als Gefängnis. Diejenigen, die die schlechten Bedingungen beim Namen nennen, müssen

mit Strafen rechnen – mit einer Streichung der Dienstleistungen (z. B. Abschaltung der Heizung im Winter oder Lebensmittelkürzungen) oder einer Ausweisung unter vorgeschobenen Gründen. Angestellte haben sich Hilfsgüter vom Fernseher bis zu Lebensmitteln angeeignet und angeblich auch zu Geld gemacht. Von offizieller Seite wird derzeit nach neuer internationaler Finanzierung für den Ausbau der Einrichtung gesucht, obwohl die bestehende noch nicht einmal ausgelastet ist. Die Behörden, die jetzt für die Bestimmung des Flüchtlingsstatus der meisten Asylsuchenden in dieser Region verantwortlich sind, verkaufen befristete Dokumente und Flüchtlingsausweise und verlangen Geld für die Grundversorgung. Dafür spannen sie Übersetzer ein, denen dadurch ebenfalls Vorteile entstehen.

Die Politik und Hilfeleistung der EU haben eine vermeintlich passive ukrainische Migrationspolitik hervorgerufen. Der im Jahr 2010 erneuerte EU-Ukraine Action Plan, bei dem die Kontrolle der illegalen Migration vorrangig ist, stellt mit dem Versprechen der Europäischen Integration im Austausch für Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen einen »politischen Deal« dar. Im Vorfeld des Beitritts der Nachbarländer der Ukraine zum Schengen-Abkommen im Jahr 2008 investierte die EU über 200 Mio. Euro in die Ukraine, Belarus und Moldawien. Drei Viertel der Zahlungen wurden für die »technische Hilfe« bei Grenzkontrollen eingesetzt, die restlichen Mittel gingen größtenteils in die Rückführung, ins Migrationsmanagement und in Integrationsprogramme. Mit der andauernden Abschottung des Schengenraums bleibt weiterhin wenig bekannt über die mangelnde Einhaltung der Menschenrechte in der Ukraine, die soziale Ausgrenzung der Flüchtlinge und Migranten sowie die sonstigen Faktoren, die den Wunsch wecken, in ein EU-Land weiterzureisen.

### Gesetzliche und soziale Ausgrenzung

Die meisten Migranten verbleiben einige Jahre im Prozedere der Statusbestimmung (s. Grafik 1). Einige Flüchtlinge, mit denen ich gesprochen habe, warten schon über acht Jahre auf eine Entscheidung, also ungefähr seit der Umsetzung des Flüchtlingsgesetzes im Jahr 2002. Weniger als die Hälfte, schätzen NGOs, sehen ihre Anträge am Ende tatsächlich dem Obersten Gerichtshof vorliegen, der einen Teil der unbegründeten und systematischen Ablehnungen, die niedere Gerichte und Autoritäten verfügt haben, zurückweisen könnte. Während des Gerichtsprozesses werden die Pässe der Asylsuchenden einbehalten, im Austausch für vier verschiedene Typen von Ersatzdokumenten, die nur wenig Akzeptanz bei den Autoritäten und in der Gesellschaft finden.

Angesichts dieses rechtlichen Status und permanenter post-sowjetischer Identifikations-Bürokratie werden

die Asylbewerber zu Opfern von Erpressungsversuchen und »versteckter Steuern«, insbesondere bei Polizeikontrollen, die häufig offen rassistisch durchgeführt werden. Sogar mit einem gültigen Ersatzdokument können die Polizei oder die Verwalter der Grundversorgung die Vorlage von Wohnungs-, Registrierungs- oder Arbeitsdokumenten fordern. Eine Registrierung erfordert einen Vertrag mit einem Vermieter und ist für Asylbewerber auf legalem Wege extrem schwer, oder gar nicht, zu bekommen, weil hier aufgrund ethnischer Zugehörigkeit, rechtlichem Status und Familiengröße diskriminiert wird. Ein ad hoc Experiment, bei dem ich mich auf Wohnungsanzeigen telefonisch gemeldet habe, je auf zehn in Kiew, Charkiw und Odessa, endete bis auf eine Ausnahme mit der Ablehnung der Besichtigung, nachdem ich meinen ausländischen Hintergrund als Nigerianer, Afghane oder Usbeke mit Familie offenbart hatte. (Bei der einen Ausnahme erschien der Vermittler nicht zum Besichtigungstermin.) Ein Flüchtling sprach auch von Problemen mit dem Rechtsstatus: »Ich treffe mich mit dem Eigentümer, um eine Wohnung zu mieten, mit einem (vorläufigen) Vertrag in der Hand. Er fragt mich nach meinen Dokumenten und sagt »Nicht einmal einen Pass? Einen Ersatzausweis? Das ist kein Ausweisdokument.« Dann geh ich zur Migrationsstelle und die fragen mich, wo meine Registrierung ist.« Darüber hinaus werden die Gerichtsverhandlungen oft vertagt, entweder aus technischen Gründen oder weil der Asylbewerber keinen offiziellen Gerichtsübersetzer bezahlen kann. Deshalb leben diejenigen, die ohne ausreichenden Zugang zu direkter Rechtshilfe sind, teilweise monatelang ohne Dokumente, bis ihre Angelegenheit verhandelt wird. Statt ein Schutzmechanismus für die am meisten gefährdeten Flüchtlinge zu sein, ist das Biten um Asyl in der Ukraine durch die genannten Probleme im Asylverfahren sowie die rechtliche und soziale Ausgrenzung zu einem allerletzten Mittel bei der Regelung des Rechtsstatus geworden.

### Armut, nicht Integration

Ein kleiner aber sichtbarer Teil der migrationsbezogenen Finanzhilfen für die Ukraine geht in Integrationsprogramme, die nicht auf Kontrolle aus sind, sondern eindeutig humanitäre Ziele verfolgen. Darüber hinaus wird an der Verbesserung des Flüchtlingsschutzes gearbeitet und das Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) für die Ukraine, Belarus und Moldawien treibt die Implementierung eines mehrere Millionen Euro teuren EU-Projektes zur lokalen Integration voran. Einerseits halten solche Programme Kontakt zu den Verantwortlichen, um rechtliche Konzessionen auszuhandeln, und beginnen den Flüchtlingen reale Möglichkeiten zu eröffnen, was eigentlich die

Aufgabe der Regierung wäre (die einzige Unterstützung, die mit dem Flüchtlingsstatus einhergeht, ist eine einmalige Zahlung von weniger als zwei Euro). Andererseits verschleiert die auf Unterstützung basierte Agenda, die sich auf positive Fälle von Integration fokussiert, die permanente soziale Exklusion. Neben dem komplizierten Asylverfahren und der mangelnden Bereitstellung von Wohnraum stellen auch die rassistische Gewalt und die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt dauerhafte Probleme für die Asylsuchenden und Flüchtlinge dar.

Körperliche Gewalt ist dabei ein extremer Ausdruck der vielfältigen rassistisch motivierten Gewalt gegen Menschen mit nicht-europäischem Aussehen, insbesondere gegen Afrikaner und Menschen aus Südasien. Alle sechs interviewten Flüchtlinge berichteten, durch Gruppen von Fremden und organisierte nationalistische Jugendgruppen attackiert worden zu sein. Amnesty International berichtet von einem afrikanischen Asylbewerber, der auf offener Straße erstochen wurde. Durch Hass motivierte Gewalt (hate crimes) wird zumeist nicht gemeldet und nicht verfolgt – neun von (nur) elf angezeigten Fällen mit Verdacht auf einen rassistischen Hintergrund im Jahr 2009 wurden von den Staatsanwälten als »Hooliganismus« abgewiesen. Im Laufe des letzten Jahres habe ich einige Fälle gefunden, bei denen das Anzeigen von derartigen Verbrechen zu Racheaktionen seitens der Polizei geführt hat. Infolgedessen fürchten sich dunkelhäutige Flüchtlinge allein oder in der Nacht das Haus zu verlassen. Sie haben Angst vor organisierter, spontaner und staatlicher Gewalt.

Obwohl sie dasselbe modifizierte Recht auf Arbeit haben wie die Ukrainer haben, wird Asylsuchenden systematisch der Zugang zu staatlichen oder festen Stellen verwehrt. Obgleich eine neue Studie belegt, dass ein Großteil der Migranten steuerlich registriert ist, bekommen die meisten von ihnen aufgrund ihres rechtlichen Status und der Diskriminierung durch die Arbeitgeber nur informelle Jobs. Mit einem Lohn von üblicherweise weniger als drei bis acht Euro am Tag überwiegt unter den arbeitenden Flüchtlingen und Migranten die kurzfristige Arbeit auf Märkten als Träger, Händler oder Koch. Sogar mit Flüchtlingsstatus stellen die Zugänge zu Arbeit und Wohnung sowie zu Gesundheitsversorgung und Bildung dauerhafte Probleme dar, die durch Sozialprogramme nicht so schnell behoben werden können.

### Gefangen im Transit

Flüchtlinge, die vor politischen Konflikten fliehen, stranden in der Ukraine, ohne Zugang zu den sicheren Ländern im Westen zu haben. Sie sind ständig von strafrechtlicher Verfolgung durch ukrainische Behörden und die mögliche Abschiebung in ihr Herkunftsland

bedroht. Im März 2010 zum Beispiel wurden acht afghanische Asylsuchende drei Tage lang von Grenzschützern gefoltert und einige von ihnen drei Tage später vom Kiewer Flughafen aus abgeschoben. Ein Gerichtstermin vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof ist für diesen Fall bereits festgesetzt. In der Vergangenheit gab es bekannte Fälle von tamilischen und usbekischen Flüchtlingen, die in ihre Heimatländer abgeschoben wurden, wo den letzteren Folter und jahrelange Haftstrafen wegen politischer Äußerungen drohten. Die EU macht sich hier direkt mitschuldig, da sie innerhalb ihrer Rückführungspolitik den Grenzgängern aus der Ukraine nicht die Möglichkeit bietet, einen Asylantrag in der EU zu stellen. Menschenrechtsgruppen haben publik gemacht, dass Migranten und Flüchtlinge, die zum Beispiel aus Ungarn, der Slowakei und Polen in die Ukraine zurückgeschickt werden, dort misshandelt und während der Verhöre gefoltert werden.

Wenn sie dann freikommen, sehen sich die Asylsuchenden der Gefahr ausgesetzt in einem der drei EU-finanzierten Migrationszentren für weitere sechs Monate inhaftiert zu werden. Ein somalischer Asylsuchender, den ich interviewt habe, kehrte einen Tag nach seinem Grenzübertritt aus Ungarn in die Ukraine zurück, wurde dort von Grenzbeamten gefoltert und mehrere Monate in Haft genommen. Nach seiner Freilassung wurde er abermals attackiert, diesmal von ukrainischen Jugendlichen, die lautstark rassistische Parolen brüllten.

Indem die EU ihre östlichen Nachbarländer als sichere Staaten für Flüchtlinge ansieht, verschließt sie die Augen vor deren Not und der Verletzung der Menschenrechte durch die Auslagerung von unerwünschter Verantwortung für unerwünschte Personen in ressourcenarme Nicht-Mitgliedstaaten. Die Rolle der Ukraine im europäischen Migrationssystem ist dadurch zu der einer »Pufferzone« für den Westen geworden, die zur »Aufbewahrung« von Migranten und Flüchtlingen unter unwürdigen Bedingungen dient.

Die anstehende Fußball-EM in der Ukraine im Jahr 2012 hat die Hoffnungen auf eine EU-Mitgliedschaft steigen lassen und der damit verbundene zeitweilige visafreie Verkehr sowie die derzeitigen Gespräche über ein mögliches Freihandelsabkommen verstärken diese noch. Angesichts der übertriebenen Hoffnungen wäre der Westen gut beraten, die grundlegenden Menschenrechte ganz oben auf die Prioritätenliste zu setzen und Monitoring sowie internationalen Flüchtlingsschutz, statt einer Pufferzonenpolitik zu betreiben, die sich auf die Unterstützung bei Grenzkontrollen und das Migrationsmanagement konzentriert. So klagte ein Afrikaner über seinen neuen Status in der Ukraine:

»Der [Flüchtlings-] Pass, den sie mir gegeben haben, garantiert, dass ich hier sterben werde ... Europa und die UN müssen hierher kommen und uns helfen, aus diesem Land rauszukommen ... Sie sprechen von Integration, aber sie vergessen, dass das im Moment absolut unmöglich ist. Wie wollen sie uns ohne richtige Doku-

mente integrieren? Wie willst Du jemand sein, wenn Du nicht arbeiten kannst? Wie kannst Du sagen, Du bist integriert, wenn Du weiterhin jeden Tag misshandelt wirst, weil Du schwarz bist?«

*Übersetzung aus dem Englischen: Judith Janiszewski*

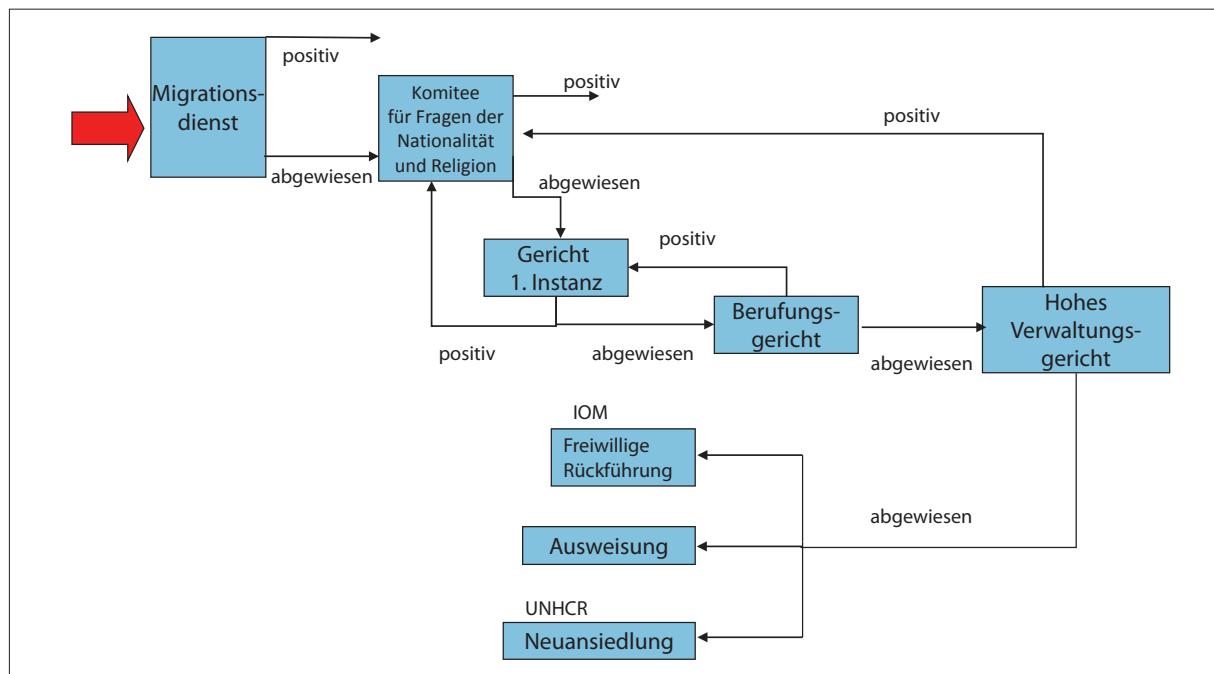
#### Über den Autor:

Raphi K. Rechitsky promoviert an der University of Minnesota in Minneapolis, USA. Er lehrt dort am Institut für Soziologie. Von 2010 bis 2011 lebte er in der Ukraine und hat dort für seine Dissertation mit dem Titel »Migration, Social Exclusion, and Global Governance: The Case of Refugees in Post-Soviet Ukraine« geforscht. Seine jüngsten Publikationen veröffentlichte er in der Zeitschrift »Political Perspectives« (<http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/vol-4-2-2010-Rechitsky.pdf>) sowie in dem bald erscheinenden Sammelband »Border Crossers, Border Protectors: Social Movements and Globalization«.

#### Lesetipps:

- Duvell, Franck: Transit Migration: a Blurred and Politicised Concept, in: Population, Space and Place, 2010. DOI: 10.1002/psp.631
- Human Rights Watch: Buffeted in the Borderland: The Treatment of Asylum Seekers and Migrants in Ukraine, 2010, [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

**Grafik 1: Das staatliche Asylsystem**

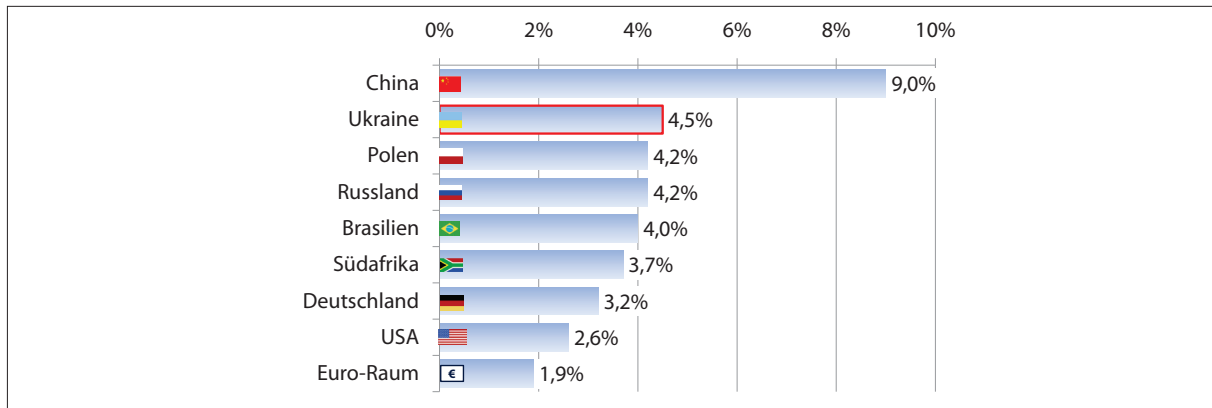


Quelle: HIAS Kyiv.

## STATISTIK

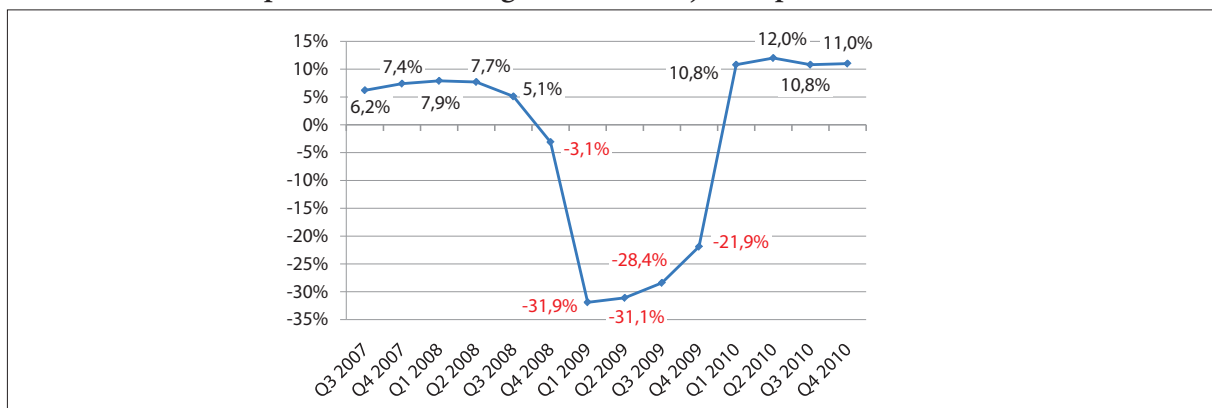
## Aktuelle Wirtschaftsdaten

Grafik 1: BIP-Prognose für das Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr



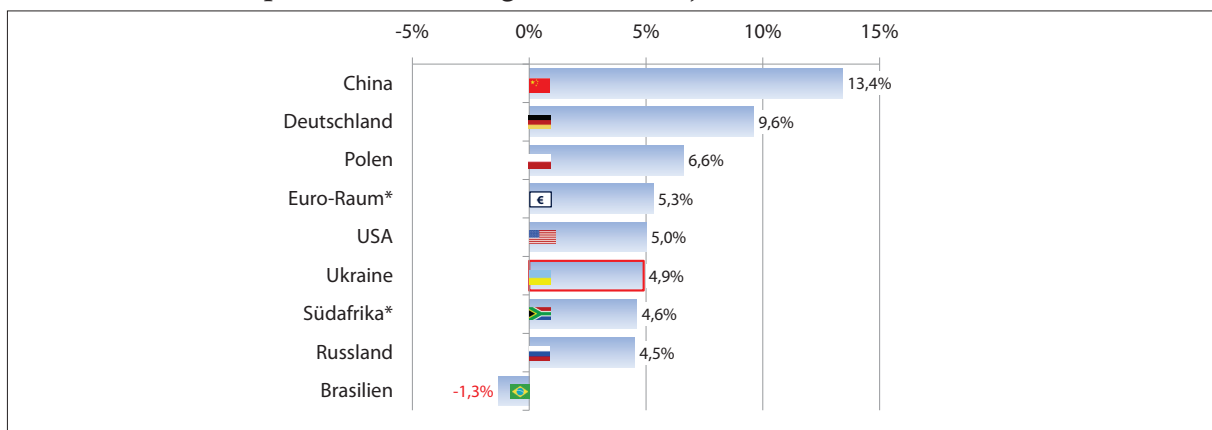
Quelle: The Economist, <http://www.economist.com/markets/indicators/>, 09.06.2011.

Grafik 2: Industrieproduktion im Vergleich zum Vorjahresquartal



Quelle: Institute for Economic Research and Policy Consulting, Monthly Monitor 5/2011.

Grafik 3: Industrieproduktion im Vergleich zum Vorjahresmonat



Anmerkung: Angaben für April 2011, \* = März 2011.

Quelle: The Economist, <http://www.economist.com/markets/indicators/>, 09.06.2011.