

Olga Gulina

Nie wieder Krieg

Flüchtlinge aus der Ostukraine

Mehr als zwei Millionen Menschen aus dem Osten der Ukraine haben seit dem Ausbruch der Kämpfe ihre Heimat verlassen. Ein Drittel ist an andere Orte im Donbass geflüchtet, ein Drittel in andere Regionen der Ukraine gezogen, ein Drittel ins Ausland, in erster Linie nach Russland geflüchtet. Russland und Belarus haben die rechtlichen Regelungen für die Einreise, den Aufenthalt und die Arbeitssuche etwas gelockert. Russland betreibt mit den Flüchtlingen und dem Staatsbürgerschaftsrecht aber auch gezielt Außenpolitik. Die Ukraine versucht in einer schwierigen ökonomischen Lage mit mehr als einer Million Binnenflüchtlingen zurechtzukommen.

Seit Beginn des Krieges im Osten der Ukraine sind mehr als zwei Millionen Menschen aus ihrer Heimat geflohen. Sie sind teils in andere Dörfer und Städte des Donbass geflüchtet, teils in andere Regionen der Ukraine, teils ins Ausland, insbesondere nach Russland. Die Angaben der ukrainischen Behörden und der internationalen Organisationen zur Zahl der Binnenflüchtlinge (Internally Displaced Persons, IPD) lagen im Jahr 2014 weit auseinander. Dies hing damit zusammen, dass die ukrainischen Behörden in den ersten Monaten nach Beginn der Kampfhandlungen kaum ernsthafte Versuche unternahmen, die Zahl der aus den umkämpften Gebieten geflohenen Menschen zu erfassen. Mittlerweile arbeiten das ukrainische Ministerium für Sozialpolitik, das Flüchtlingskomitee der Vereinten Nationen UNHCR und die für die Koordination humanitärer Hilfe zuständige Unterorganisation der Vereinten Nationen OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) eng zusammen. Ihre Angaben zur Zahl der Flüchtlinge sind daher nun recht konsistent.

Die bessere Erfassung der Binnenflüchtlinge führt dazu, dass die Zahl der IDPs in der ersten Jahreshälfte 2015 stark gestiegen ist. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) sprach unter Berufung auf das ukrainische Ministerium für Sozialpolitik Mitte Dezember 2014 von 564 000, Ende Januar 2015 von 943 000, Anfang März 2015 von 1 042 000 und Anfang Mai 2015 von mehr als 1 200 000 Binnenflüchtlingen.¹ Das ukrainische Sozialministerium selbst sprach zum Jahreswechsel 2014/2015

Olga Gulina (1977), Dr. iur., Mitbegründerin des Institute on Migration Policy (RUSMPI), Berlin

¹ 17.12.2014: <www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-Ukraine-IDPs-assistance-report-December-2014.pdf>. 30.1.2015: <www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOMs-Assistance-to-IDPs-in-Ukraine-January-2015.pdf>. – 2.3.2015: <www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-Ukraine-IDP-assistance-report-Feb-2015.pdf>. – 5.5.2015, <www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Ukraine-IDP-assistance-report-April-2015.pdf>.

von 820 000 IDPs, Anfang Juni 2015 von 1,3 Millionen.² Dieser Anstieg hat vor allem damit zu tun, dass viele Menschen, die bereits früher ihre Heimat verlassen haben, erst in diesem Zeitraum als Binnenflüchtlinge erfasst wurden.

Die OCHA sprach Mitte Mai 2015 von 1,283 Millionen Binnenflüchtlingen, von denen sich 471 000 im Gebiet Donec'k und 176 000 im Gebiet Luhans'k aufhielten. Demnach sind lediglich gut die Hälfte der Binnenflüchtlinge in weiter westlich gelegenen Gebieten der Ukraine untergekommen, die meisten in den angrenzenden Gebieten: 169 000 im Gebiet Charkiv, 90 500 im Gebiet Zaporiz'zja und 73 500 im Gebiet Dnipropetrovs'k. In der Stadt Kiew sind es 90 500, die Zahlen in den übrigen Gebieten der Ukraine liegen deutlich darunter. Nach Russland sind laut OCHA knapp 700 000 Menschen aus der Ukraine geflüchtet, nach Belarus 81 000 und nach Polen 52 000.³

Größere Unterschiede gibt es bei den Zahlen zu den in die Nachbarstaaten geflohenen Menschen. Der Vorsitzende von Russlands Migrationsbehörde FMS (Federal'naja migracionnaja služba) Konstantin Romodanovskij erklärte Ende Dezember 2014, die Zahl der ukrainischen Staatsbürger, die sich in Russland aufhalten, sei im Jahr 2014 um 60 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen und belaufe sich auf 2,6 Millionen Menschen. 245 000 von ihnen hätten einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling oder auf befristetes Asyl gestellt.⁴ Im Mai 2015 sprach er erneut von 2,5 Millionen ukrainischen Staatsbürgern in Russland, von denen nun 500 000 einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling oder auf befristetes Asyl gestellt hätten.⁵

Die offizielle Statistik der Föderalen Migrationsbehörde wies im Mai 2015 1 514 000 ukrainische Staatsbürger aus, die sich in Russland aufhielten.⁶ Davon seien 985 000 Menschen zwischen dem 1. Januar und dem 21. Mai 2015 aus dem Osten der Ukraine nach Russland gekommen. 349 000 ukrainische Staatsangehörige hätten befristetes Asyl beantragt, knapp 200 000 eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis; einen Flüchtlingsstatus nur 5957. 108 000 ukrainische Staatsbürger hätten sich für das „Staatliche Programm zur Förderung einer freiwilligen Umsiedlung von Landsleuten aus dem Ausland in die Russländische Föderation“ angemeldet, 41 310 sei eine Niederlassungserlaubnis erteilt worden. Das UNHCR gibt für Anfang Juni 2015 unter Berufung auf den FMS an, 336 700 ukrainische Staatsbürger hätten in Russland um Asyl ersucht, 381 500 strebten einen anderen Aufenthaltsstatus an.⁷

Die Zahlen für die nach Russland geflohenen Menschen sind unzuverlässig, nicht zuletzt, weil sich die Erhebungsmethoden der einzelnen Behörden in Russland erheblich unterscheiden. Das größte Problem ist allerdings, dass entweder Politiker nicht

² The Government will improve mechanisms to assist residents of Luhansk and Donetsk regions, <www.kmu.gov.ua/control/en/publish/printable_article?art_id=247854940>.

³ <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ukr_displacement_15_may_2015.pdf>.

⁴ Interview mit dem Leiter des Föderalen Migrationsdienstes Konstantin Romodanovskij am 25.12.2014, <www.fms.gov.ru/press/video/detail.php?ID=8741>.

⁵ Interview mit dem Leiter des FMS am 7.5.2015, <www.gazeta.ru/politics/video/2015/05/07/fms_tolko_500_tsyach_ukraintsev_iz_25_millionov_oformili_vremennoe_ubezhishe.shtml>.

⁶ Statističeskie svedenija v otnošenij inostrannyh graždan, nachodjaščichsja na territorii Rossijskoj Federacii, <www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/>.

⁷ <<http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map>>.

Tab. 1: Flucht und Vertreibung aus den unkämpften Zonen im Donbass. Registrierte Binnenflüchtlinge und Flüchtlinge aus der Ukraine in Russland und Belarus, Oktober 2014–Juni 2015. Angaben des UNHCR

	Binnenflüchtlinge in der Ukraine			Flüchtlinge aus der Ukraine in RU		Flüchtlinge in Belarus	
	gesamt	davon innerhalb des Gebiets des Donec'k	davon innerhalb des Gebiets des Luhans'k	Asyl-suchende	anderer Aufenthaltstitel angestrebt	Asyl-suchende	anderer Aufenthaltstitel angestrebt
6/2015	1 315 600	483 100	184 100	381 500	396 700	1000	80 100
5/2015	1 283 700	470 700	176 100	331 700	367 700	970	80 100
4/2015	1 236 500	454 300	163 400	318 900	340 300	950	80 100
3/2015	1 134 00	407 800	143 400	293 000	315 00	780	80 100
2/2015	1 042 100	367 500	129 500	264 800	278 000	700	80 000
1/2015	853 301	303 172	90 044	245 510	244 326	663	59 637
12/2014	570 162	82 555	50 164	236 033	241 015	638	59 637
11/2014	460 365	67 735	28 840	218 967	200 643	589	49 558
10/2014	417 246	59 211	28 812	200 629	173 361	511	30 000

Anmerkung: Der starke Anstieg der Binnenflüchtlinge in den ersten Monaten des Jahres 2015 hängt vor allem mit der voranschreitenden Registrierung zusammen.

Quelle: UNHCR

genau benennen, auf welche Personengruppe sie sich beziehen, wenn sie Zahlen nennen oder aber die Medien zusätzlich ein Katastrophenszenario herbeischreiben. Dies geschieht etwa, wenn die Zahl aller ukrainischen Staatsbürger, die sich in Russland aufhalten – darunter Menschen, die seit vielen Jahren in Russland leben oder als Pendelmigranten nach Russland kommen – für die Zahl der Flüchtlinge ausgegeben oder gehalten wird, die seit dem Frühsommer 2014 aus dem Osten der Ukraine nach Russland gekommen sind.

Die Lage in Russland

Ukrainische Staatsbürger, die eine Aufenthaltsberechtigung in Russland erhalten möchten, haben drei Möglichkeiten: Sie können versuchen, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, mit der auch ein Aufenthaltstitel einhergeht, sie können versuchen, als Flüchtlinge anerkannt zu werden oder sie können um Asyl ersuchen. Die meisten Menschen, die den Osten der Ukraine wegen der Kämpfe verlassen haben, stellen einen Antrag auf befristetes Asyl.

Die Arbeitserlaubnis

Eine Arbeitserlaubnis können Ausländer aus Staaten, für die keine Visumpflicht besteht, in Russland nach Artikel 13.3. des Gesetzes 115-FZ in der Fassung vom 24.11.2014 persönlich oder mittels einer zugelassenen Agentur bei der örtlichen Behörde des Föderalen Migrationsdienstes am Aufenthaltsort des Migranten beantragen.⁸ Seit Januar 2015 können die jeweiligen Regionalbehörden die für ein Jahr im Voraus zu entrichtende monatliche Gebühr für die Arbeitserlaubnis selbst festlegen. Die Höhe der Gebühr schwankt gegenwärtig zwischen monatlich 8000 Rubeln (ca. 150 Euro) und 1500 Rubeln (ca. 25 Euro). In Moskau und im Gebiet Moskau beträgt sie 4000 Rubel (ca. 70 Euro), in St. Petersburg und dem Leningrader Gebiet 3000 Rubel (ca. 50 Euro).⁹ Für viele ukrainische Staatsbürger ist eine solche, vorab zu entrichtende Jahresgebühr auch bei dem Mindestbetrag von 300 Euro – in Moskau sind es 840 Euro – eine unüberwindliche Schwelle.

Der Flüchtlingsstatus

Als Flüchtling kann in Russland anerkannt werden, wer sich aufgrund „einer begründeten Befürchtung, wegen seiner Rasse, seines Glaubens, seiner Staatsbürgerschaft, seiner Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, oder seiner politi-

⁸ Dazu benötigen sie einen gültigen Pass, eine Migrationskarte, eine Registrierungsbescheid als Migrant, einen Krankenversicherungsnachweis, eine Bescheinigung, dass sie nicht Träger von Infektionskrankheiten sind (u.a. HIV) sowie ein allgemeines Gesundheitszeugnis, das von einer befugten medizinischen Einrichtung ausgestellt wurde. In bestimmten Fällen ist auch ein Nachweis über Kenntnisse der russischen Sprache, der Geschichte Russlands und von Grundzügen der Rechtsordnung vorzulegen. Die Migrationskarte wird bei der Einreise ausgestellt, den Registrierungsbescheid erteilt die örtliche Behörde des Föderalen Migrationsdienstes am Aufenthaltsort des Migranten, bei der sich dieser innerhalb von sieben Tagen nach der Einreise melden muss.

⁹ 8000 Rubel werden im Autonomen Kreis der Tschuktschen verlangt, eine Gebühr von monatlich 1500 Rubeln erheben der Bezirk Altaj, die Gebiete Penza, Irkutsk, Ul'janovsk und das Autonome Gebiet der Nenzen. 28 weitere Föderationssubjekte haben keinen eigenen Gebührensatz festgelegt, erheben aber die Gebühr von 1500 Rubeln, die bis Ende 2014 landesweit galt.

schen Überzeugungen Opfer von Verfolgung zu werden, außerhalb des Landes aufhält, dessen Staatsbürgerschaft er hat und von dem er keinen Schutz erhalten kann oder wegen der genannten Befürchtungen erhalten will“.¹⁰

Die aus den umkämpften Gebieten in der Ukraine nach Russland geflohenen Menschen werden jedoch unter einem neuen Begriff gefasst. Seit Ende Dezember ist die Rede von „Bürgern und Staatenlosen, die das Gebiet eines Landes in großer Zahl und in einer Notlage verlassen haben“.¹¹

Der Antrag auf Anerkennung als Flüchtling muss bei der zuständigen örtlichen Behörde des Föderalen Migrationsdienstes gestellt werden und wird in einem Zeitraum von 3–6 Monaten nach Versendung des Eingangsbescheids geprüft. Bewilligungen werden für drei Jahre erteilt, eine Verlängerung ist nach erneuter Prüfung möglich. Anerkannte Flüchtlinge erhalten ein entsprechendes Dokument und haben dann keine Möglichkeit mehr, die russländische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Anerkannte Flüchtlinge sowie ihre Familienmitglieder sind ohne gesonderte Arbeitsgenehmigung zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit berechtigt. Obwohl der Flüchtlingsstatus eine Reihe weiterer Vorteile bringt, versuchen nur wenige aus der Ukraine geflohene Menschen, diesen zu erhalten. Einer der Gründe ist die äußerst bürokratische Prozedur. Auch sind die Chancen auf Anerkennung recht gering. Durchschnittlich werden weniger als ein Zehntel der Anträge positiv beschieden.¹²

Befristetes Asyl

Ausländische Staatsbürger und Staatenlose können nach Artikel 12 des Flüchtlingsgesetzes in Russland befristetes Asyl erhalten. Seit August 2014 gilt für ukrainische Staatsbürger ein vereinfachtes Verfahren.¹³ Wegen des großen Zustroms von Menschen aus der Ukraine wird über den Antrag auf Gewährung von befristetem Asyl seit Juni 2014 nicht mehr in Einzelverfahren, sondern gruppenweise entschieden.¹⁴ Der Antrag muss bei der örtlichen Behörde des Föderalen Migrationsdienstes gestellt werden. Diese nimmt Fingerabdrücke ab, gleicht die Personalien mit den Datenbanken der Zentralbehörde in Moskau sowie dem Innenministerium ab und leitet sie an die örtliche Dienststelle des Geheimdienstes FSB weiter. Die Entscheidung wird innerhalb von drei Tagen nach Antragstellung getroffen. Zwar verlangt auch das vereinfachte Verfahren von ukrainischen Staatsbürgern eine Bescheinigung über eine von einer autorisierten medizinischen Einrichtung durchgeführte Untersuchung, doch in vielen Fällen haben die örtlichen Behörden auch ohne einen solchen Nachweis befristetes

¹⁰ Federal’nyj zakon o bežencach, N-4528-1 vom 19.2.1993, <www.fms.gov.ru/upload/iblock/fed_zakon_N_4528-1.pdf>. – Spezifische Regelungen zur Anerkennung von Flüchtlingen formuliert eine Verordnung vom 21.7.1997 N 746 mit Änderung vom 1.12.2003 N 1417. Položenie „O porjadke predostavlenija Rossijskoj Federacej političeskogo ubežišča“, <www.fms.gov.ru/upload/iblock/dab/9046217.pdf>.

¹¹ Postanovlenie pravitel’stva Rossijskoj Federaciej ot 26.12.2014 N 1516, <www.pravo.gov.ru/laws/acts/4/49534954.html>. – Diesen Begriff verwenden mittlerweile zahlreiche Behörden, etwa die zentrale Arbeitsagentur „Rostrud“ und der Migrationsdienst. Pamjatka graždanam Ukrainy, pribyvšim na territoriju Rossijskoj Federacii v ěkstreennom massovom porjadke, dlja polučenija pomošči v trudoustrojstve, <www.rostrud.ru/room/grazhdanam-ukrainy>.

¹² Angaben des Föderalen Migrationsdienstes, <www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>.

¹³ Regierungsverordnung Nr. 690 vom 22.7.2014. O predostavlenii vremennogo ubežišča graždanam Ukrainy na territorii Rossii v uproščennom porjadke. <<http://government.ru/docs/13927/>>.

¹⁴ <www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=97064>.

Asyl gewährt. Menschen mit diesem Status verbleiben ukrainische Staatsbürger und können diesen Aufenthaltstitel jederzeit wieder abgeben. Damit verlieren sie aber auch das Recht, in Russland arbeiten zu dürfen.

Die Situation in Belarus

Nach Angaben des Roten Kreuzes hielten sich im Oktober 2014 30 000 Flüchtlinge aus der Ukraine in Belarus auf, im Februar 2015 80 000.¹⁵ Das UNHCR ging für Juni 2015 unter Berufung auf die belarussischen Behörden ebenfalls von 81 000 Flüchtlingen aus.¹⁶

Von diesen Menschen ist jedoch nur eine kleine Gruppe als Flüchtlinge oder Asylbewerber anerkannt. Die belarussischen Behörden geben an, dass 2014 663 ukrainische Staatsbürger einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling oder auf Gewährung „subsidiären Schutzes“ gestellt hätten.¹⁷ Der UNHCR spricht für Ende Juni 2015 von 1000 ukrainischen Staatsbürgern, die einen solchen Status haben oder anstreben.¹⁸ Als Flüchtling kann in Belarus ähnlich wie in Russland anerkannt werden, wer „aufgrund einer begründeten Befürchtung, in dem Staat, dessen Staatsbürgerschaft er hat, wegen seiner Rasse, seines Glaubens, seiner Staatsbürgerschaft, seiner Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, oder seiner politischen Überzeugungen Opfer von Verfolgung zu werden, nicht in diesen Staat zurückkehren kann oder will“.¹⁹ Subsidiären Schutz kann erhalten, wer die Kriterien für eine Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, jedoch die begründete Befürchtung hat, bei einer Rückkehr in das Land, dessen Staatsbürger er ist, zum Tode verurteilt oder gefoltert zu werden oder „dessen Leben aufgrund eines bewaffneten Konflikts internationalen oder nichtinternationalen Charakters“ bedroht ist.²⁰ Von 345 Entscheidungen über Anträge ukrainischer Staatsbürger aus den Gebieten Donec’k und Luhans’k auf subsidiären Schutz wurden 284 positiv beschieden, 31 abgelehnt, die übrigen zurückgezogen.²¹

Die meisten Menschen, die 2014 und 2015 aus den umkämpften Gebieten im Osten der Ukraine nach Belarus kamen, reisten aufgrund der seit langem geltenden Einreisebestimmungen ein, die kein Visum verlangen. Ukrainische Bürger, die nach Belarus kommen, haben jedoch oft nicht die nötigen Dokumente bei sich, um dort auch längerfristig einen legalen Aufenthaltsstatus zu erhalten.²² Schwierig ist es für sie vor allem, in Belarus Arbeit zu finden. Die belarussischen Behörden haben jedoch nach Ausbruch der Kämpfe im Osten der Ukraine die Regeln für ukrainische Staatsbürger aus den Gebieten Donec’k und Luhans’k Ende August 2014 gelockert. Arbeitgeber, die solche Personen einstellen, benötigen keine Genehmigung mehr, die für andere

¹⁵ Emergency Plan of Action Final Report. Belarus. Population Movement. DREF Operation Final Report. Mai 2015.

¹⁶ <<http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map>>.

¹⁷ Informacija o migracionnoj situaciji v Respublike Belarus’, <<http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=9871>>.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Ebd.

²¹ Ebd.

²² Informacija dlja graždan Ukrainy, pribyvajuščich v Respubliku Belarus’, <<http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=208573>>

Staatsangehörige erhobene Gastarbeitergebühr wird erlassen und Berufs- sowie Hochschulabschlüsse werden automatisch anerkannt.²³ Von diesen Regelungen haben im Jahr 2014 zahlreiche Menschen profitiert: Nach Angaben des belarussischen Innenministeriums wurden im Jahr 2014 20 086 Sonderarbeitsgenehmigungen für ukrainische Staatsbürger ausgestellt – im dritten und vierten Quartal 2013 waren es nur 844 gewesen.²⁴ Anträge ukrainischer Staatsbürger auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis bearbeiten die Behörden innerhalb von fünf Arbeitstagen, die allgemeine gesetzliche Frist liegt bei 15 Tagen.²⁵ Die staatliche Datenbank für Jobangebote wird wöchentlich aktualisiert.²⁶ Wie leicht Belarus es den Flüchtlingen aus der Ukraine macht, ihre akademischen Abschlüsse anerkennen zu lassen, wird im Vergleich mit Russland deutlich: Hier gelten trotz des großen Zustroms ukrainischer Flüchtlinge keine vereinfachten Regelungen.

Exemplarisch ist die Aussage des Vize-Gouverneurs des Gebiets Ivanovo Andrej Kabanov, der erklärte, Russland brauche „ganz bestimmte Fachleute – Agraringenieure, Buchhalter, Tierärzte, Facharbeiter, Betriebswirtschaftler, Ingenieure“.²⁷ Tatsächlich können jedoch auch ukrainische Ärzte trotz des Personalmangels im Gesundheitswesen in Russland nicht arbeiten. In Belarus dagegen müssen lediglich eine am Verbraucherpreisindex orientierte minimale Gebühr (im Mai 2015 umgerechnet 1,13 Euro) entrichtet und beglaubigte Kopien der Abschlusszeugnisse bei einer zur Anerkennung befugten Bildungseinrichtung vorgelegt werden.

Ukrainische Staatsbürger aus den Gebieten Donec'k und Luhans'k haben zudem die in anderen Fällen erhobenen Gebühren für die Ausstellung befristeter und unbefristeter Aufenthaltsgenehmigungen nicht zu entrichten. Auch können sie Leistungen des staatlichen Gesundheitswesens kostenlos in Anspruch nehmen, etwa die Ausstellung eines Gesundheitszeugnisses für Arbeitnehmer, Impfungen für Kinder und Erwachsene sowie Schwangerschaftsvorsorge.²⁸ Alle diese Erleichterungen haben zu einem merklichen Anstieg der Zuwanderung aus der Ukraine geführt. Im Jahr 2014 erteilte die zuständige Migrationsbehörde 20 086 Sonderarbeitsgenehmigungen für ukrainische Staatsbürger, davon 5446 aus den Gebieten Donec'k und Luhans'k.²⁹ Zahlen für das Jahr 2015 werden die belarussischen Behörden erst Anfang 2016 veröffentlichen.

Die Situation in der Ukraine

Auch innerhalb der Ukraine erhalten Bürger, die aus den besetzten und umkämpften Gebieten im Osten des Landes fliehen mussten, staatliche Unterstützung. Zu ihrem Schutz verabschiedete die Verchovna Rada 2014 ein „Gesetz über die Rechte und

²³ Ukaz N 420 vom 30.8.2014, O prebyvanii graždan Ukrainy v Respublike Belarus'

<http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-420-ot-30-avgusta-2014-g-9659/>.

²⁴ Informacija dlja graždan Ukrainy, pribyvajuščich v Respubliku Belarus'. Obrašćenie s cho-datajstvom o predostavlenii statusa beženca ili dopol'nitel'noj zaščity v Respublike Belarus', <<http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=208573>>.

²⁵ Zakon Respubliki Belarus' ot 30.12.2010 N 225-3 „O vnešnej trudovoj migracii“.

<<http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic03/text412.htm>>.

²⁶ <<http://vacancy.mintrud.by/user/Pages/Public/Main.aspx>>.

²⁷ Skol'ko stojat ukrainskie bežency Ivanovskoj oblasti, <www.chastnik.ru/2014/07/17/5334454/>.

²⁸ Präsidialerlass N 420 vom 30.8.2014 [Fn. 13], Punkt 1.1.

²⁹ <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=208573>

Freiheiten von Binnenflüchtlingen³⁰, das Diskriminierung verbietet, jeden Rückkehrzwang ausschließt und Unterstützung für eine freiwillige Rückkehr garantiert. Daneben erleichtert es die Anmeldung am neuen Wohnort, die nötig ist, um ein Bankkonto zu eröffnen und ein Gewerbe anzumelden, sowie den Zugang zu bestimmten sozialen Leistungen – insbesondere zur Arbeitslosenunterstützung und zu Rentenzahlungen. Voraussetzung ist, dass die Binnenflüchtlinge einen Nachweis über ihren aktuellen Wohnort vorlegen.³¹ Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz die Regierung, eine Integrationspolitik für IDPs zu entwickeln, die eine bessere langfristige Planung für die Betroffenen ermöglichen soll.

Einem Beschluss der Regierung aus dem Jahr 2014 zufolge sind staatliche Zuwendungen für Binnenflüchtlinge an einen offiziell bestätigten Status als IDP gebunden.³² Diese Einschränkung führt zu langen Warteschlangen und stellt für ältere oder behinderte Menschen ein erhebliches Hindernis dar. Anfang April 2015 waren nach Informationen der Rentenkasse und der Regierung 1 195 000 Personen als IDP registriert.³³ Im ersten Quartal 2015 gab die Regierung 905 Millionen Hryvnja (38,6 Millionen Euro) für die Unterstützung der Binnenflüchtlinge aus: Nicht arbeitsfähige Personen erhalten 884 Hryvnja (37,7 Euro) pro Monat, arbeitsfähige 442 (18,8 Euro) pro Monat. Die durchschnittliche Rente liegt gegenwärtig bei 1523 Hryvnja (64,9 Euro). Ende 2014 hatten sich insgesamt 30 000 Personen als arbeitssuchend gemeldet. Rund 5000 wurde erfolgreich eine Anstellung vermittelt, etwa 20 000 sind als arbeitslos registriert.³⁴ Im März 2015 trat ein Gesetz in Kraft, das die Situation von Binnenflüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt leicht verbesserte. Der Staat bietet Arbeitgebern, die IDPs einstellen, für bis zu sechs Monaten – in manchen Regionen bis zu einem Jahr – eine Kompensation der Lohnkosten. Voraussetzung ist, dass der Arbeitgeber sich verpflichtet, die Person für einen Zeitraum zu beschäftigen, der mindestens doppelt so lang ist, wie jener, in dem er die Kompensationszahlungen erhält.³⁵ Auch an ukrainische Staatsbürger auf der Krim werden entsprechend Renten und Sozialleistungen ausgezahlt, sofern sie einen gültigen ukrainischen Pass und eine Bestätigung der zuständigen russländischen Behörden vorlegen, dass sie aus Russland keine Rentenzahlungen erhalten.³⁶ Ein Beschluss der Nationalbank vom November

³⁰ Zakon Ukraïny 1706-VII „Pro zabezpečennja prav i svobod vnutrišn’o peremiščenych osib“, <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>>.

³¹ Ebd., Artikel 5. – Siehe auch die Mitteilung der Donecker Filiale der Ukrainischen Rentenkasse, <<http://donpfu.gov.ua/index.php/ru/novosti/item/1230-вниманию-перемещенных-лиц-пенсионеров>>.

³² Pro zdjišnennja social’nych vyplat osobam, jaki peremišujut’sja z tymčasovo okupovanoj terytorij Ukraïny ta rajoniv provedennja antyterorystyčnoj operacij, <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>>.

³³ Bolee 905 mln. Hryven pomošči vydelen pereselencam za tri mesjaca 2015 goda, <www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=248056954&cat_id=244843950>. – Pravitel’stvo budet soveršenstvovat’ mehanizmy okazannja pomošči žiteljam Luganskoj i Doneckoj oblasti, <www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=247853792>.

³⁴ Pravitel’stvo budet soveršenstvovat’ [Fn. 33]

³⁵ Zakon o vnesenii izmenenij v nekotorye zakony Ukrainy odnositel’no usilenija social’noj zaščity vnutrenne peremeščennych lic, <www.president.gov.ua/ru/news/32558.html>.

³⁶ Proekt postanovy pravlinnja penijnogo fondu Ukraïny, <www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=217123&cat_id=223259&mustWords=234&searchForum=1&searchDoca_rch=1&searchPublishing=1>.

2014, alle auf der Krim gemeldeten Bürger als Nicht-Ukrainer zu behandeln,³⁷ hatte die betroffenen Bankkunden vorübergehend in große Schwierigkeiten gebracht. Er wurde allerdings bereits im Dezember 2014 modifiziert: Bei Binnenflüchtlingsen ist jetzt ihre auf der IDP-Registrierung verzeichnete temporäre Adresse maßgeblich, so dass sie allen anderen Bürgern juristisch gleichgestellt sind.³⁸ Eine Verbesserung der Lage der Binnenflüchtlinge versprechen einige neuere Gesetze, die in erster Lesung von der Verchovna Rada verabschiedet worden sind. So sollen etwa IDPs eine stärkere staatliche Finanzierung bei der Berufsausbildung sowie der Hochschulbildung erhalten.³⁹

Damit sind aber noch längst nicht alle Ziele erreicht, die das Gesetz über Rechte und Freiheiten der IDPs formuliert. Offene Fragen betreffen etwa die Sammlung und Überprüfung persönlicher Daten, die Grundprinzipien des Datenschutzes entsprechen soll (Artikel 4.9); die Registrierung arbeitsloser IDPs in den Gebieten, in denen sie sich tatsächlich aufhalten (Artikel 7.1, Absatz 2); ihren kostenlosen Rücktransport an den ursprünglichen Wohnort (Artikel 11.8, Absatz 15) sowie die finanzielle Unterstützung von verletzten oder arbeitsunfähigen Binnenflüchtlingsen bzw. Familien und Minderjährigen, die kein Einkommen mehr haben, bei der Rückzahlung von Baudarlehen oder der Bedienung von Zinsen (Artikel 17.2).

Auch das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA) richtet in seinem „Strategic Response Plan“ 2015 für die Ukraine besonderes Augenmerk auf die Bedürfnisse der Binnenflüchtlinge.⁴⁰ Rund 900 000 Personen, darunter 508 000 IDPs aus der Ostukraine und der Krim, sollen in den Genuss von sozialer, finanzieller und anderweitiger humanitärer Hilfe kommen. Die am stärksten gefährdeten Personengruppen – Behinderte, Alte, Kinder und Frauen – sollen bevorzugt berücksichtigt werden.

Zwischen Recht und Politik: Das Staatsbürgerschaftsrecht

Seit Beginn der Kampfhandlungen im Osten der Ukraine werden das Staatsangehörigkeits- und das Aufenthaltsrecht von Russland, teilweise auch von der Ukraine politisch instrumentalisiert. Am 20. April 2014 beschloss Russlands Staatsduma eine Gesetzesänderung, die es „russischen Muttersprachlern“ erleichtert, die russländische Staatsangehörigkeit zu erwerben.⁴¹ Diese Bestimmungen gelten auch für ukrainische

³⁷ Pro zastosuvannya okemych norm valjutnoho zakonodavstva pid čas režimu tymčasovoi okupacii na terytorii vil'noii ekonomičnoi zony Krym, <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0699500-14>>.

³⁸ Beschluss Nr. 810 vom 16.12.2014, <www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=12927653>.

³⁹ Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do zakoniv Ukraïny „Pro ochronu dytynstva“ ta „Pro status veteraniv vijny, harantii i social'nogo zachistu“ ščo do deržavnoi pidtrymky učasnykiv antyterorystyčnoï operacii ta ič ditej z metoju zdobuttja osvity, <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53991>.

⁴⁰ Strategic Response Plan 2015, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2015_SRP_Ukraine_20141205_0.pdf>.

⁴¹ Federal'nyj zakon N-71 „O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon ‚O graždanstve Rossijskoj Federacii‘ i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii.“ <www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161941/#p23>.

Staatsbürger. Während für die Einbürgerung zuvor – zumindest nach dem Gesetz⁴² – ein fünfjähriger Aufenthalt in Russland notwendig gewesen war, können „russische Muttersprachler“ nun sofort eingebürgert werden, sofern sie sich legal in Russland aufhalten. Musste früher ein einheitlicher Sprachtest durchgeführt werden, überprüfen nun speziell gegründete Kommissionen die Sprachkenntnisse. Welches Niveau diese verlangen, ist unklar.

Ukrainische Staatsbürger von der Krim müssen nicht einmal dieses vereinfachte Verfahren durchlaufen. Vielmehr wurden sie nach Artikel 5 des „Vertrags über die Aufnahme der Republik Krim in die Russländische Föderation“ vom 19. März 2014 automatisch eingebürgert.⁴³ Wer die ukrainische Staatsbürgerschaft behalten wollte, musste binnen einen Monats der Einbürgerung explizit durch Einreichung eines entsprechenden Antrags widersprechen. Wer dies tut, benötigt allerdings eine spezielle Aufenthaltsgenehmigung. Die Zahl der maximal zu vergebenden Aufenthaltsgenehmigungen für ukrainische Staatsbürger wurde zudem 2014 auf maximal 5000 für die Krim und 400 für Sevastopol⁷ beschränkt.⁴⁴

Wechselkurs

Auch die Meldepflicht für Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit und/oder einem Wohnsitz im Ausland, die Russland bereits Ende 2013 eingeführt hat, betrifft nun die Menschen auf der Krim. Die übrigen Staatsbürger Russlands mussten die doppelte Staatsbürgerschaft oder den Wohnsitz im Ausland bereits bis spätestens 1. Oktober 2014 oder 30 Tage nach ihrer Einreise nach Russland melden. Die neuen Staatsbürger von der Krim müssen dies bis zum 1. Januar 2016 tun.⁴⁵

Die Ukraine hingegen erlaubt keine doppelte Staatsangehörigkeit. Nach Artikel 19 des Staatsangehörigkeitsgesetzes führt die freiwillige Annahme einer anderen Staatsangehörigkeit automatisch zum Verlust der ukrainischen. Die Ukraine will jedoch nicht, dass Russland mit Hilfe des Schnellverfahrens zur Einbürgerung automatisch über die Aberkennung der ukrainischen Staatsangehörigkeit für die Einwohner der Krim entscheiden kann.⁴⁶ Daher behalten Krim-Bewohner de jure auch nach Erhalt

⁴² Menschen aus den von Georgien abgespaltenen, nicht anerkannten de-facto-Staaten Abchasien und Südossetien, deren sowjetische Pässe abgelaufen sind, können bei russländischen Konsulaten schon seit 2002 einen russländischen Pass erhalten.

⁴³ Dogovor meždu Rossijskoj Federacii i Respublikoj Krym o prinjatii v Rossijskiju Federaciju Respubliku Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj Federacii novych sub’ektov. <<http://kremlin.ru/events/president/news/20605>>.

⁴⁴ Rasporjaženie Pravitel’stva Rossijskoj Federacii ot 19 ijulja 2014 g. N 1343-r o vnesenii izmenenij v rasporjaženie Pravitel’stva Rossijskoj Federacii ot 30 nojabrja 2013 g. N 2231-r „Ob ustanovlenii kvoty na vydaču inostrannym graždanam i licam bez graždanstva razrešenij na vremennoe proživanie v Rossijskoj Federacii na 2014 god. <www.fms.gov.ru/treatment/voprosy/info_dlya_instrn_grzhdn_v_krymu/>.

⁴⁵ Federal’nyj zakon N-142 „O vnesenii izmenenij v Federal’nyj zakon ‚O graždanstve Rossijskoj Federacii‘ i otdeľnye zakonodatel’nye akty Rossijskoj Federacii.“ <www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173187/>.

⁴⁶ Die ukrainischen Behörden stützen sich für diese Ausnahme auf eine Regelung des Staatsangehörigkeitsgesetzes, das den automatischen Verlust der Staatsbürgerschaft nur für jene Fälle vorsieht, in denen ukrainische Bürger entsprechend der Gesetzgebung des betreffenden anderen Staats einen Antrag oder eine Anfrage stellen, um dessen Staatsangehörigkeit zu erwerben. Diese sehen die ukrainischen Behörden im Falle des Schnellverfahrens nicht für gegeben ab. Zakon Ukraïny „Pro Hromadjanstvo Ukraïny“ <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

der Staatsbürgerschaft Russlands ihre ukrainische Staatsbürgerschaft.⁴⁷ So betrachten nun zwei Staaten die Menschen auf der Krim als ihre Staatsangehörige – mit allen daraus erwachsenden Pflichten und Rechten.



Eher als eine Art Retourkutsche ist eine Gesetzesänderung zu sehen, die ukrainische Abgeordnete in die Verchovna Rada einbrachten, nachdem Russlands Staatsduma die Express-Einbürgerung von russischen Muttersprachlern aus der ehemaligen Sowjetunion erleichtert hatte. Der novellierte Artikel 9.1. des Gesetzes sähe, sollte er angenommen werden, „für die Dauer der Okkupation der Krim und der Stadt Sevastopol’ durch die Russländische Föderation“ ein vereinfachtes Verfahren zum Erwerb der ukrainischen Staatsbürgerschaft für solche Bürger Russlands vor, die die Annexion der Krim nicht anerkennen und ihre russische Staatsangehörigkeit aufgeben“.⁴⁸ Dieses vereinfachte Einbürgerungsverfahren soll weder ukrainische Sprachkenntnisse noch einen vorherigen Aufenthalt in der Ukraine voraussetzen.

Auch die Regeln für den Aufenthalt russländischer und ukrainischer Staatsbürger im jeweils anderen Land wurden seit der Eskalation des Konflikts geändert. Laut einem am 16. Januar 1997 unterzeichneten Abkommen über visafreie Reisen zwischen der Ukraine und der Russländischen Föderation sowie den am 6. Mai 2001 verabschiedeten Einreisebestimmungen für GUS-Bürger in die Ukraine beträgt die maximale Aufenthaltsdauer ohne Visum in beiden Fällen 90 von 180 aufeinanderfolgenden Tagen. Mehrfache Ein- und Ausreisen sind möglich. Seit dem 18. April 2014 hat der ukrainische Grenzschutz aber die Einreise für männliche Staatsbürger Russlands zwischen 16 und 60 Jahre bis auf weiteres eingeschränkt, um „Terroranschläge“ und „Unruhen im Land“ zu verhindern.⁴⁹ Kommen sie etwa per Flugzeug in Kiew an, werden sie in

⁴⁷ Ščodo hromadjanstva Ukraïny, <<http://dmsu.gov.ua/informatsiya-dlya-krimchan>>.

⁴⁸ Gesetzesentwurf unter: <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG31X00I.html>.

⁴⁹ Unian.net, 17.4.2014, <www.unian.net/society/909127-gospogranslujba-ogranichila-vyezd-rossiyan-v-ukrainu-v-svyazi-s-ugrozoy-teraktov.html>

der Transitzone festgehalten und müssen mit dem nächsten Flugzeug nach Russland zurückfliegen.

In Russland ist die 90-von-180-Tagen-Regel grundsätzlich weiter in Kraft.⁵⁰ Ukrainische Staatsbürger dürfen sich jedoch seit April 2014 aufgrund einer Anordnung der Föderalen Migrationsbehörde im Lauf eines Jahres bis zu 270 Tage auf dem Gebiet der Russländischen Föderation aufhalten.⁵¹ Diese speziell für ukrainische Staatsangehörige geschaffene Regel ist jedoch umstritten. Der Leiter der Einwanderungsbehörde Konstantin Romodanovskij erklärte, Russland werde die allgemeine 90-von-180-Tagen-Regel sowie weitere Bestimmungen des Einwanderungsgesetzes im Laufe des Jahres 2015 auch für ukrainische Staatsbürger wieder anwenden.⁵² Gleichzeitig hat die Einwanderungsbehörde aber auch unter Verweis auf eine Aussage von Präsident Putin erklärt, dass die Sonderregelung für ukrainische Staatsbürger vorläufig bis August 2015 weiter gelten würde.⁵³ Auch ist die Einreise mit dem ukrainischen Inlands-pass – statt des seit dem 1. Januar 2015 de jure notwendigen Reisepasses – derzeit de facto noch möglich. Auch dies kann sich jedoch jederzeit ändern. Für Bürger Russlands, die in die Ukraine reisen wollen, gilt dies bereits nicht mehr. Am 1. März 2015 unterschrieb Präsident Porošenko einen Regierungserlass, der Staatsbürgern Russlands die Einreise in die Ukraine nur noch mit einem Reisepass erlaubt.⁵⁴

Fazit

Ein Ende des bewaffneten Konflikts im Osten der Ukraine ist nicht absehbar. Daher ist auch eine rasche Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat unwahrscheinlich. Die Schwierigkeiten bei der Arbeits- und Wohnungssuche in Russland und Belarus sowie die seit Januar 2015 geltenden, verschärften Aufenthaltsbestimmungen in Russland könnten gleichwohl die Flüchtlinge zu einer baldigen Rückkehr bewegen. Einiges wird davon abhängen, wie der schwelende Konflikt um den Umgang mit der – außenpolitisch gewollten, innenpolitisch in wirtschaftlich schweren Zeiten aber umstrittenen – Aufnahme der Menschen aus der Ukraine ausgehen wird.

In der Ukraine selbst ist die Lage der Binnenflüchtlinge und der Bewohner der umkämpften Gebiete eines der zentralen Probleme, das die Regierung zu lösen hat. Mit dem Gesetz zum Schutz der Rechte und Freiheiten von Binnenflüchtlingen ist ein Anfang gemacht. Doch es ist noch ein weiter Weg, bis der Staat den Betroffenen im nötigen Umfang hilft.

⁵⁰ Federal'nyj zakon 114-FZ: „O porjadke vyezda iz Rossojskoj Federacii i v'ezda v Rossijskuju Federaciju“, <www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173038/?frame=4#p543>. – Federal'nyj zakon N 389-FZ „O vnesenii izmenenij v stat'ju 27 Federal'nogo zakona „O porjadke vyezda iz Rossojskoj Federacii i v'ezda v Rossijskuju Federaciju i v stat'ju 5 Federal'nogo zakona „O pravomom položenii inostrannyh graždan v Rossojskoj Federacii“ ot 28.12.2013 g., <www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156524>.

⁵¹ Pamjatka dlja graždan Ukrainy, vynuždenno pokinuvšich territoriju Ukrainy, <www.fms.gov.ru/foreign_national/novisas>.

⁵² V'ezzaem v Novyj god. Konstantin Romodanovskij: Kak vstretit Rossija migrantov v 2015-m. Rossijskaja Gazeta, 28.12.2014, <www.rg.ru/2014/12/29/romodanovskij.html>.

⁵³ Prodlenie srokov prebyvanija inostrannyh graždan na territorii Rossii, <www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=12181>.

⁵⁴ Postanovlenie Kabinetu ministrov Ukrainy №23 ot 30 janvar'ja 2015 goda. Urjadovyj kur'jer N 18 ot 31.1.2015.