

# Russische Föderation

Die „Russische Föderation“ (Russland) ist der flächenmäßig größte Staat der Welt. Der in Eurasien gelegene Staat umfasst mehr als 11 % des weltweiten Festlandes und teilt mit 16 Staaten die Grenzen. Über Landgrenzen hat es Norwegen, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Weißrussland, Ukraine, Georgien, Aserbaidshan, Kasachstan, China, die Mongolei und Nordkorea zum Nachbarn und über Seegrenzen Japan und die USA. Russland ist eine Föderation mit 83<sup>2</sup> Verwaltungseinheiten („Föderationssubjekten“, ähnlich den US-Staaten oder Bundesländern). Man unterscheidet sechs Kategorien von Föderationssubjekten: 21 Republiken, 9 Regionen (*„kraj“*), 24 Städte mit föderalem Status (*„oblast“*), ein Autonomes Gebiet (*„oblast“*) und vier Autonome Kreise (*„okrug“*). Die Bevölkerungsdichte in Russland variiert sehr stark: Beträgt sie in Moskau und der Umgebung um Moskau (*Moskau oblast*) 324,7 Einwohner pro km<sup>2</sup>, leben in Sibirien und dem Fernen Osten lediglich 3,9 Einwohner auf einem Quadratkilometer. Die Bevölkerung lebt überwiegend im europäischen Teil des Landes. Russland ist ein Land mit abnehmender und zunehmend alternder Bevölkerung. Der natürliche Bevölkerungsrückgang ist sehr hoch und beläuft sich für den Zeitraum von 1992 bis 2008 auf insgesamt 12,6 Millionen Menschen. Zuwanderung vermag nur teilweise die rückläufige Bevölkerungsentwicklung auszugleichen. Im ersten Jahrzehnt der postsowjetischen Ära hatte Russland



einen sehr hohen relativen Migrationsindex und lag von 1989 bis 2002 weltweit auf dem 3. Platz. Von 2003 bis 2006<sup>3</sup> war Russland das zweitgrößte Einwanderungsland der Welt. Nach Meinung von Experten<sup>4</sup> ist Zuwanderung heute das entscheidende demographische Instrument, das den Bevölkerungsrückgang in Russland möglicherweise aufhalten kann.

Die internationale Migration in Russland ist einerseits geprägt von Zuwanderungsströmen aus Ländern der früheren Sowjetunion, die im wissenschaftlichen und politischen Diskurs in Russland als „ethnische Rück siedlung“ (ethnic repatriation) bezeichnet werden, und andererseits von Abwanderungsbewegungen in wirtschaftlich höher entwickelte Länder, z.B. nach Israel, in die USA, nach Deutschland und in andere EU-Mitgliedsstaaten. In den zehn Jahren von 1996 bis 2006 kristallisierte sich die irreguläre Arbeitsmigration als zentrales Problem heraus. Die Mehrheit der irregulären Immigranten in Russland sind Arbeitsmigranten aus den GUS-Staaten<sup>5</sup>, die auf legalem Weg ohne Visumpflicht nach Russland einreisten, jedoch blieben und ohne legalen Status arbeiteten. Die Binnenmigration ist sehr schwach und ist über einen Anteil von 3 % an der Bevölkerung seit 2000 nicht hinausgekommen. In der Zeit nach dem Zerfall der Sowjetunion richtete sich die Binnenmigration geographisch neu aus. Traditionell orientierte sie sich gen Mitte und ostwärts, aber ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre wuchsen Migrationsströme in Richtung Peripherie, Westen und Süden.

In der russischen Migrationspolitik fanden zwei grundlegende Kehrtwendungen statt: Nach einer Phase restriktiver Prägung ab 2001 ließen sich ab 2006 liberale Tendenzen erkennen. Die

## Hintergrundinformation

**Hauptstadt:** Moskau

**Sprache:** Russisch

**Fläche:** 17 075 400 km<sup>2</sup>

**Bevölkerungszahl (2009):** 141 903 979 (FSSS<sup>1</sup>)

**Bevölkerungsdichte:** 8,7 Einwohner pro km<sup>2</sup>

**Bevölkerungswachstum (2008):** -0,07 %

**Anteil der ausländischen Staatsangehörigen (2002):** 1,9 %  
(2 724 327 Personen) (Zensus)

**Erwerbsquote (2008):** 53,4 %

**Arbeitslosenquote:** 7,6 % (2006), 6,6 % (2007), 6,2 % (2008)

**Ethnische Gruppen (2002):** 79,8 % Russen, 19,2 % andere,  
1 % k.A. (Zensus)

russische Einwanderungspolitik erlebte auch konzeptuelle Veränderungen. Während sie sich in den ersten 15 Jahren der post-sowjetischen Ära überwiegend aufs Re-Agieren beschränkte, wurde sie seitdem zunehmend gestaltungsfreudiger.

## Historische Entwicklung und aktuelle Trends

Bedeutende aktuelle Migrationsentwicklungen sind tief in der russischen Geschichte verwurzelt. Die Bevölkerungswanderungen der zaristischen Epoche (1547–1917) und der Sowjetzeit (1917–1991) schufen die Voraussetzungen für die post-sowjetische Migration und umfassen heute sowohl nationale als auch internationale Migrationsprozesse. Die aktuellen Migrationsströme, die Wanderungsbewegungen von Menschen mit einer bestimmten ethnischen Gruppenzugehörigkeit mit einschließen (z.B. Russen, Deutsche, Finnen), sind überwiegend eine Reaktion auf Siedlungspolitik, wechselnde Grenzverläufe und in der jüngeren Vergangenheit auf Rücksiedlungspolitiken.

### 17. bis 19. Jahrhundert

Die territoriale Erweiterung des russischen Zarenreiches unterscheidet drei historische Phasen. Die erste datiert aus dem 17. Jahrhundert und steht im Zusammenhang mit der Erschließung Sibiriens und des Fernen Ostens. Russische Muttersprachler wurden bis 1678 zur Mehrheit in diesen Gebieten. Die zweite Expansionsphase folgte zu Beginn des 18. Jahrhunderts: Das russische Kernland wurde um Weißrussland, die Baltischen Staaten, Teile Polens und des Osmanischen Reichs (einschließlich Bessarabien, das heutige Moldawien) erweitert. Der Nordkaukasus, Armenien, Georgien und Zentralasien kamen im 19. Jahrhundert im Zuge der letzten Expansionsphase hinzu.<sup>6</sup> Diese räumliche Ausdehnung hatte unter anderem zur Folge, dass russische Muttersprachler in neue Gebiete vordrangen. Außerdem wurden europäische Bauern in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von staatlicher Seite dazu ermuntert, in die asiatischen Regionen umzusiedeln.<sup>7</sup>

Vermutlich war Russland das erste Land auf der Welt, das 1763 ein eigenes Amt für Migrationsmanagement ins Leben rief. Hauptanliegen dieser Behörde war es, die Migration von Westeuropa nach Russland zu fördern. Diese Politik führte dazu, dass sich Tausende von Immigranten, in ihrer Mehrheit gut ausgebildet (z.B. Wissenschaftler, Professoren, Offiziere, Ingenieure, Architekten und Geschäftsleute), in Russland niederließen. Den bedeutendsten Anteil der Einwanderer stellten Deutsche. Historischen Quellen zufolge lebten Ende des 19. Jahrhunderts ungefähr 1,8 Millionen Deutsche im russischen Zarenreich.<sup>8</sup>

### Die sowjetische Ära

In der sowjetischen Ära gab es zwei gegensätzliche Faktoren, die Migration beeinflussten: zum einen die Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch das Aufenthaltsgenehmigungssystem (*propiska*)<sup>9</sup> und zum anderen freiwillige bzw. erzwungene massive Wanderungsbewegungen.<sup>10</sup> Die Idee einer totalen staatlichen Migrationskontrolle durch das „Propiska-System“ lässt sich in mehrfacher Hinsicht auf die Erfahrungen der Behörden zurückführen, denen es während der Revolution 1917 und

im Bürgerkrieg von 1917 bis 1923 nicht gelungen war, spontane und unkontrollierte Massenwanderungen in den Griff zu bekommen. Triebfeder für die freiwillige, aber streng staatlich gelenkte Migration in der Sowjetzeit war die Industrialisierung.

Mit der Absicht, in verschiedenen Regionen des Landes die industrielle Entwicklung voranzutreiben wurde ein spezielles Rekrutierungssystem von Arbeitskräften in den ersten Fünf-Jahresplänen (*piatiletkas*)<sup>11</sup> eingeführt. Diese Politik hatte zur Folge, dass in den 1930er Jahren des 20. Jahrhunderts um die 28,7 Millionen Menschen quer durch die UdSSR umgesiedelt wurden.<sup>12</sup> Darüber hinaus, wurde 1933 ein besonderer Anreiz für die Bevölkerung geschaffen, um in den Norden, nach Sibirien und in die fernöstlichen russischen Regionen zu ziehen, die sogenannten „Nordlohnzulagen“ (*severnaya nadbavka*). In der Endphase der Sowjetunion war das System der „Verteilung von Hochschulabgängern“ (*raspredelenie*) gängige Praxis<sup>13</sup>. Universitätsabsolventen mussten für einen Zeitraum von drei oder vier Jahren in bestimmten zugewiesenen Teilen des Landes arbeiten. Einige kamen nach Beendigung des obligatorischen Arbeitseinsatzes zurück, aber viele blieben auch vor Ort. Hochschulabgänger konnten auch verpflichtet werden, in andere Sowjetrepubliken zu ziehen: zum Beispiel konnte ein russischer Absolvent in die Ukraine oder nach Estland umverteilt werden. Gegen Ende der Sowjetära lief die Migration zwar überwiegend freiwillig, aber unter strengen Auflagen der Behörden ab. In den 1980er Jahren wechselten ungefähr 15 Millionen Sowjetbürger jedes Jahr ihren Wohnort innerhalb der Sowjetunion.<sup>14</sup>

Zwangsumsiedlung war Bestandteil des sowjetischen Totalitarismus, ein Instrument politischer Repression. Die ersten Opfer von Zwangsumsiedlungen waren wohlhabende Bauern (*kulaks*), die in die unterentwickelten Regionen des Nordens deportiert wurden.<sup>15</sup> Von 1940 bis 1959 war Zwangsumsiedlung für die sowjetischen Behörden ein probates Mittel zur Bestrafung unliebsamer Personen, die offiziell zu „verdächtigen Elementen“ erklärt wurden. Zu den Opfern solcher Strafmaßnahmen gehörten viele Menschen aus den Baltischen Staaten, aus der Westukraine und aus Moldawien. Zu jener Zeit wurden nicht nur Individuen, sondern ganze Bevölkerungsgruppen als „nicht-vertrauenswürdig“ abgestempelt, wie z.B. die Deutschen (nach dem Kriegsbeginn mit Deutschland 1941), Krimtataren, Tschetschenen oder Inguschen. Diese Politik hatte zur Folge, dass viele Menschen sehr weit entfernt von ihrem Geburtsort leben mussten, beispielsweise in Sibirien oder Zentralasien.

In der UdSSR war die internationale Migration stark eingeschränkt. Besonders während des Kalten Krieges war die Bewegungsfreiheit zwischen Ländern des Ostblocks und Westeuropa bzw. Nordamerika nahezu unmöglich. Sowjetische Bürger benötigten für Reisen ins Ausland ein Ausreisevisum. Es gab nur wenige, stark kontrollierte Kanäle für eine Einreise ins Land, z.B. im Zusammenhang mit politisch bedeutsamen Projekten oder zu Studienzwecken. Illegale Migration wurde durch hochentwickelte Sicherheitssysteme und Grenzkontrollen wirksam unterbunden.<sup>16</sup>

Aufgrund der zaristischen und sowjetischen Politik war die Bevölkerungszusammensetzung in den verschiedenen Landesteilen nicht homogen. Ethnische Russen lebten in allen Teilrepubliken und ihre Anzahl schwankte zwischen 2,5 % (in Armenien) und 38 % in Kasachstan. Sie waren hauptsächlich in

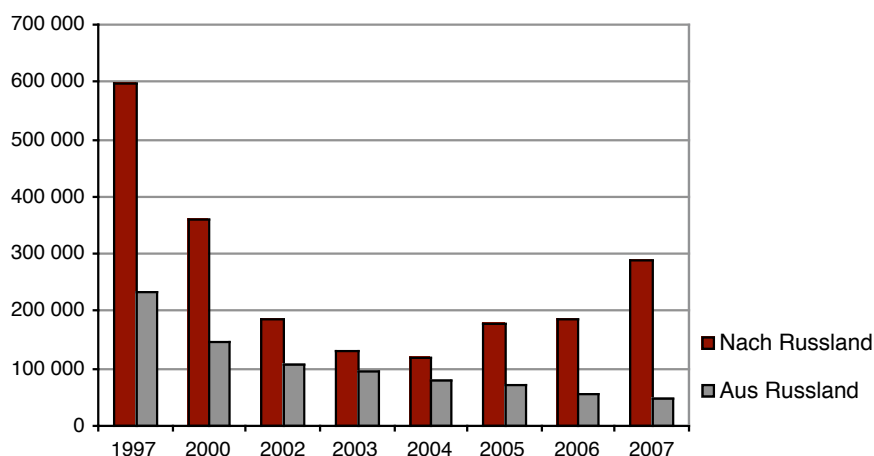
den Hauptstädten und anderen urbanen Zentren ansässig, wo sie Zugang zu Kultur und Bildung in ihrer Muttersprache hatten und ihnen attraktive Arbeitsplätze offen standen. Da Russen die dominierende ethnische Gruppe in der Sowjetunion stellten (auf die man häufig als „ältere Brüder“ anspielte) und Russisch die lingua franca war, wurden die Russen dazu ermuntert, sich in der gesamten UdSSR „zu Hause“ zu fühlen. Der beliebte Schlagertext aus der Ära der „Stagnation“ in den 1970er veranschaulicht diese Einstellung der ethnischen Russen sehr treffend: „Nicht irgendein Haus, nicht irgendeine Straße – mein Zuhause ist die Sowjetunion“. Gleichzeitig lebten viele Angehörige nicht-russischer Ethnien aus den anderen, nicht-russischen Teilrepubliken auf russischem Territorium. Der letzten sowjetischen Volkszählung von 1989 zufolge stellten ethnische Ukrainer und Weißrussen nach den Russen die zweit- und drittgrößte Bevölkerungsgruppe im überwiegenden Teil russischer Siedlungsgebiete. Ethnische Moldawier lebten hauptsächlich in den zentralen Regionen. Ethnische Esten, Letten und Litauer waren in den Nordwestregionen und Sibirien ansässig.<sup>17</sup> Ethnische Armenier, Aserbaidschaner und Georgier waren vorwiegend in den großen Städten wie Moskau und Leningrad anzutreffen sowie in den südlichen Gebieten. Ethnische Kasachen lebten im Grenzgebiet der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) mit Kasachstan wie beispielsweise in den autonomen Gebieten Kurgan, Astrachan oder Orenburg.<sup>18</sup>

### Die post-sowjetische Ära

Nach dem Zerfall der Sowjetunion lebten etwa 25 Millionen ethnische Russen in den nicht-russischen sowjetischen Teilrepubliken.<sup>19</sup> Über drei Millionen Russen siedelten zwischen 1991 und 1998 nach Russland über.<sup>20</sup> Im Allgemeinen waren im Zeitraum von 1998 bis 2007 zwei Drittel der Immigranten Russen, etwa 12 % gehörten anderen ethnischen Gruppen mit Ursprung in Russland an (mehrheitlich Tataren).<sup>21</sup> Die Rücksiedlung ethnischer Russen und die Schwierigkeiten der wirtschaftlichen Übergangszeit in den meisten Unionsrepubliken bestimmten das Erscheinungsbild der Migrationstrends.

2008 ist ein Zustrom von Einwanderern in der Hälfte der Föderationssubjekte der Russischen Föderation zu verzeich-

**Abbildung 1: Internationale Migration nach und aus Russland**



Quelle: Federal Migration Service (FMS) [Russisches Bundesamt für Migrationsdienste].<sup>23</sup>

nen. Den Angaben des Instituts für Demographie SU-HSE zufolge meldete das Gebiet Moskau die höchste Zuwanderung, an die 75 000 Menschen, 55 000 davon allein in Moskau. Sankt Petersburg und Krasnodar kraj zählten ebenfalls zu den wichtigsten Zuwanderungsregionen.<sup>22</sup> Aufgrund der nicht erfassten Migrationsbewegungen geht man davon aus, dass die tatsächlichen Migrantenzahlen höher liegen.

### Zuwanderung aus den früheren Sowjetrepubliken

Russland nimmt Zuwanderer aus über 100 Ländern auf. Allerdings ist ein starker und wachsender Zustrom aus dem „nahen Ausland“ zu verzeichnen, während der Anteil der Hauptentsendeländer aus dem „fernen Ausland“<sup>24</sup> (China, Türkei, Vietnam) abnimmt.<sup>25</sup> Mit Ausnahme Weißrusslands<sup>26</sup> sind alle ehemaligen sowjetischen Teilrepubliken für Russland Herkunftsländer von Einwanderern. Kasachstan steht hierbei mit etwa 1,9 Millionen Menschen für die Zeit von 1989 bis 2007 an der Spitze. Eine ähnlich hohe Anzahl von Immigranten kam im gleichen Zeitraum aus anderen Ländern Zentralasiens (Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan). Die kaukasischen Länder (Armenien, Aserbaidschan und Georgien) bilden die drittgrößte Herkunftsregion mit ungefähr 1,1 Millionen Menschen, die zwischen 1989 und 2007 nach Russland kamen.<sup>27</sup>

In den 1990er Jahren wurde das Thema der chinesischen Migranten, die im Fernen Osten die Grenze nach Russland passierten, in den russischen Medien hochgespielt.<sup>28</sup> Nationalisten warnten davor, dass Millionen Chinesen im Zuge der russisch-chinesischen Entspannungspolitik und aufgrund verbesserter Verdienstmöglichkeiten für chinesische Händler Sibirien und die fernöstlichen Gebiete Russlands „besetzen“ würden. Die Zuwanderung chinesischer Migranten im Zusammenhang mit der Abwanderung russischer Bewohner aus Sibirien und dem Fernen Osten ließ Befürchtungen aufkommen, Russland könne seinen Fernen Osten an seine Nachbarn „verlieren“. Einer Meinungsumfrage unter der Bevölkerung des Primorsky kraj (einer Grenzregion zu China) 1998 zufolge waren fast 50 % der Befragten der Meinung, die chinesische Migration stelle eine Gefahr für die russische Souveränität im Osten dar. Eine andere Meinungsumfrage ließ erkennen, dass russische Bürger die Zahl der ankommenden chinesischen Migranten um 885 Mal höher einschätzten als sie tatsächlich war.<sup>29</sup>

In Wirklichkeit war die Zahl der chinesischen Bürger in den chinesisch-russischen Grenzregionen eher gering. So machten die Chinesen in der Grenzregion Primorsky kraj zwischen 1996 und 1998 höchstens 1,1 % der Gesamtbevölkerung aus,<sup>30</sup> und ihre Anzahl in Khabarovsk und Wladiwostok (den Hauptstädten der Grenzregionen zu China) betrug nicht mehr als 10 000 Personen im Jahr 1999.<sup>31</sup> Im Übrigen gab es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mehr Grenzübertritte von Russen als von Chinesen.<sup>32</sup> Heute hat die Furcht vor einer chinesischen Expansion nachgelassen. Ein wenig von dem Schreckgespenst lebt jedoch in der öffentlichen Wahrnehmung und in der politischen Rhetorik fort.

### *Befristete Arbeitsmigration*<sup>33</sup>

Befristete Arbeitsmigration gehört seit etwa 2000 zum russischen Alltag. Offiziellen Statistiken zufolge sind 40 % der im Baubereich Beschäftigten Immigranten, 19 % der im Handelssektor Beschäftigten und jeweils 7 % der in Landwirtschaft und Produktion Tätigen.<sup>34</sup> Außerdem sind Migranten aus bestimmten Herkunftsländern überwiegend in bestimmten Branchen zu finden. So kommt beispielsweise die Mehrheit der Migranten im Baugewerbe aus der Ukraine und der Türkei. Unter den Migranten aus Moldawien überwiegen Fahrer und Bauarbeiter.<sup>35</sup> Die Hälfte der Arbeitsmigranten in Russland verfügt über keine Fachausbildung und kann nur geringqualifizierte Arbeit ausführen.<sup>36</sup>

Ein besonderes Merkmal der russischen Wirtschaft ist der hohe Anteil an informeller und Schattenwirtschaft, der zu einer Nachfrage nach billiger Arbeitskraft und rechtlich ungeschützten Arbeitsverhältnissen führt. Nach offiziellen Angaben gingen 2007 53 % der *Arbeitsmigranten mit Aufenthaltsrecht* einer Beschäftigung in der Schattenwirtschaft nach. Auf illegale Praktiken seitens der Arbeitgeber wie beispielsweise Zurückhalten von Pässen zur besseren Kontrolle der Arbeitnehmer, unvollständige Lohnauszahlung, Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Fehlen von Sozialleistungen und Zwangsarbeit trifft man gleichermaßen unter Migranten mit und ohne legalem Aufenthaltsstatus.<sup>37</sup> Nach offiziellen russischen Schätzungen gab es bei 10 bis 30 % der Migranten Hinweise auf Zwangsarbeit.<sup>38</sup> Diese Studien weisen darauf hin, dass lediglich 9 % der Arbeitsmigranten in Russland niemals irgendeiner Form von Zwangsausübung durch Schuldknechtschaft, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und ähnliches ausgesetzt waren.<sup>39</sup> Nach Einschätzung der Forscher haben fast alle Opfer von Zwangsarbeit kein Vertrauen in die Fähigkeit der Behörden, ihnen zu helfen. Daher zeigen sie wenig Interesse daran, ihre Ausbeuter vor Gericht zu bringen.<sup>40</sup>

### *Abwanderung*

Die Emigration von Russland in die ex-sowjetischen Nachfolgestaaten ging von 690 000 Menschen im Jahr 1989 auf 40 000 im Jahr 2004 zurück. Fachleute haben zwei Hauptgründe für diesen Rückgang ausgemacht: Zum einen ist das für die Auswanderung in Frage kommende ethnische Potential erschöpft, zum anderen kam es zu wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in den sowjetischen Nachfolgestaaten.<sup>41</sup>

Eine große Anzahl russischer hochqualifizierter Emigranten wanderte nach dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion in die USA, nach Norwegen und nach Deutschland aus. 1993 hatte jeder fünfte Emigrant aus Russland eine Fachhochschul- oder Universitätsausbildung. Diese Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte ins Ausland (brain drain) hält an. Schätzungen zufolge arbeiteten im Jahr 2005 an die 30 000 russische Wissenschaftler im Ausland.<sup>42</sup> Gegenwärtig gelten Großbritannien, Deutschland, Griechenland, die Niederlande und Zypern als bevorzugte Zielländer für hochqualifizierte Russen, die einen Arbeitsplatz im Ausland anstreben.<sup>43</sup>

Die Emigration nach Deutschland, Israel und Griechenland fand überwiegend im Rahmen ethnischer Rücksiedlungsprogramme statt. Seinen Höhepunkt erreichte der Zuzug russischer Emigranten (Spätaussiedler) nach Deutschland 1995

(etwa 80 000).<sup>44</sup> Der relative Rückgang des Spätaussiedlerpotentials sowie zunehmende Restriktionen in der deutschen Politik haben diesen Zustrom in den letzten Jahren massiv verringert. Die ethnisch motivierte Emigration nach Israel unterlag entsprechend den wirtschaftlichen und politischen Bedingungen in beiden Ländern Schwankungen. Unmittelbar nach der Finanzkrise 1998 in Russland verdoppelte sich die Anzahl der Emigranten nach Israel; als die Spannungen zwischen Palästina und Israel in der jüngsten Vergangenheit zunahmen, ging ihre Zahl um 75 % zurück.<sup>45</sup> Die Zahl der Auswanderer nach Israel lag 2007 bei etwa 1 200.<sup>46</sup> Die Auswanderung in die USA sank schrittweise von 4 000 Emigranten im Jahr 2004 auf 2 000 im Jahr 2007 (Abbildung 2).

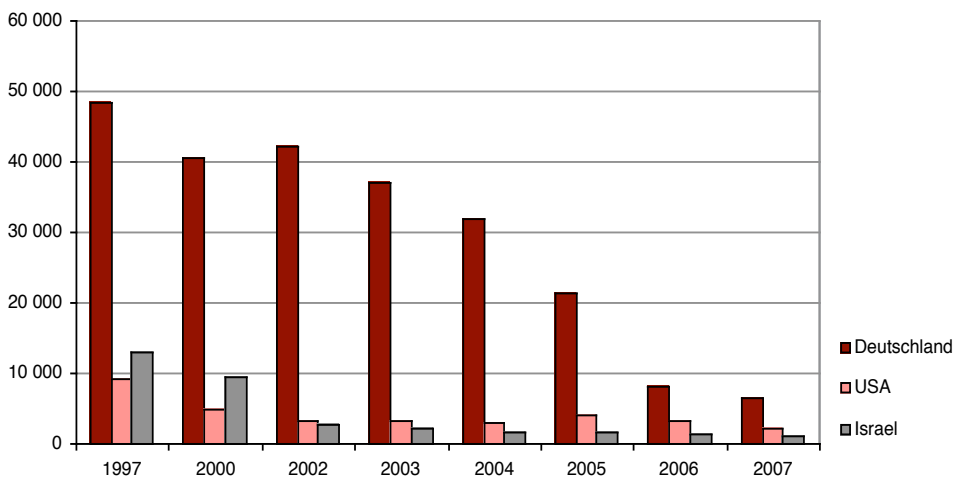
### *Ökonomisch bedingte zirkuläre Migration (Grenzhändler oder chelnoks)*

Diese Migrationsform war in den 1990er Jahren typisch für Russland. Der Zusammenbruch der Planwirtschaft führte für viele russische Bürger in die Arbeitslosigkeit und bedeutete den Verlust des beruflichen Status. So mussten sich beispielsweise Leute, die zuvor in der Rüstungsindustrie oder in sowjetischen Forschungseinrichtungen gearbeitet hatten, eine neue Arbeit suchen, aber der Übergang in die Marktwirtschaft bot ihnen nicht viele Erwerbsmöglichkeiten. Folglich war ein großer Teil der russischen Bevölkerung in einem sehr speziellen Geschäftsbereich tätig – bei Hamsterfahrten ins Ausland (vornehmlich nach Polen, China und in die Türkei), um kleine Mengen von Konsumgütern zu kaufen und daheim wieder zu verkaufen. Diese Unternehmer, die zwischen den Grenzen hin und her pendelten, trugen wesentlich zur Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen in Russland bei.<sup>47</sup> Dieser Migrationstyp war für die erste Hälfte der 1990er Jahre typisch und verlor ab 2000 an Bedeutung.

### *Binnenmigration*

Während der Sowjetära zog eine beträchtliche Anzahl von Menschen vom zentraleuropäischen Teil Russlands in die nördlichen Regionen, nach Sibirien und in den Fernen Osten. Aber die Hauptrichtung der Migrationsbewegung änderte sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, als immer mehr Menschen in westliche und südliche Regionen übersiedelten. In der postsowjetischen Zeit verstärkte sich die Sogwirkung von den östlichen und nordöstlichen hin zu den westlichen Regionen.<sup>48</sup>

1991 begannen die Wanderungsbewegungen aus dem Fernen Osten und Sibirien in den zentraleuropäischen Teil Russlands in großem Umfang.<sup>49</sup> Insgesamt verloren die fernöstlichen Gebiete zwischen 1990 und 2005 14 % ihrer Bevölkerung.<sup>50</sup> Hauptursache für diesen Trend war der wirtschaftliche Umbruch. Die sowjetische Planwirtschaft und die staatlich gelenkte Migrationspolitik hatten bewirkt, dass in diesen Gebieten große Bevölkerungsgruppen angesiedelt und unterstützt worden waren. Diese Bewohner genossen etliche Privilegien, wie beispielsweise die „Nordlohnzulage“ – zusätzliches Geld für harte Arbeit unter klimatisch rauen Verhältnissen in entlegenen Gebieten. Der Staat kam auch für spezielle migrationsbedingte Kosten auf (Reisekosten, Umzüge, Unterbringung etc.). Viele Menschen nutzten diese Vergünstigungen für befristete Arbeitsaufenthalte. Die Bevölkerung im Norden, in Sibirien und

**Abbildung 2: Hauptzielländer russischer Auswanderung**

Quelle: Russisches Bundesamt für Migrationsdienste (FMS).

im Fernen Osten wechselte häufig, da Migranten sich generell eher temporär als dauerhaft niederließen.<sup>51</sup> Sobald die finanziellen Anreize ausblieben, versiegte auch der Nachschub.

Im Zuge des wirtschaftlichen Umbruchs entstanden mehrere „Geisterstädte“ in entlegenen Regionen. Diese entwickelten sich für gewöhnlich aus früheren „Monostädten“ – also Städten mit einer einzigen Fabrik, die die Bevölkerungsmehrheit beschäftigte. Ging der Hauptarbeitgeber pleite, konnte die Stadt ihre Bewohner nicht mehr ernähren.

Wie amtliche Statistiken belegen, spielt die Binnenmigration derzeit kaum eine Rolle in Russland. Im Jahr 2007 wechselte nur 1,4 % der Bevölkerung den Wohnort, und nicht einmal die Hälfte unter ihnen zog es in eine andere Region.<sup>52</sup> „Hauptempfängerregion“ der internen Migration ist Moskau. Laut Angaben der Moskauer Stadtregierung waren 2007 fast 1,3 Millionen russische Staatsbürger aus anderen Teilen des Landes vorübergehend in der russischen Hauptstadt registriert.<sup>53</sup>

## Migrationspolitik

Die Grundlagen für die aktuelle russische Migrationspolitik wurden in den frühen 1990er Jahren gelegt. Normative Akte in Russland lassen sich in „Rahmengesetze“ und „Gesetze“ unterscheiden. *Rahmengesetze* legen die allgemeinen Regulierungsprinzipien fest, während *Gesetze* die konkrete Anwendung dieser Prinzipien bestimmen. Dadurch ähneln die Rahmengesetze in ihrer Bedeutung den Gesetzen anderer Länder, während russische Gesetze oft Details regeln, die westliche Länder eher in Verordnungen oder Verwaltungsanweisungen festschreiben würden.

1992 wurde das Russische Bundesamt für Migrationsdienste (Federal Migration Service - FMS) gegründet, um auf die Massenwanderungsbewegungen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu reagieren. 1993 wurde das *Gesetz über Flüchtlinge* und das *Gesetz über Vertriebene* verabschiedet, aber die Migrationspolitik verfehlte ihre Wirkung, einerseits wegen mangelnder Erfahrung und Sachkenntnis im Management von Migrationsströmen, die der Staat nicht selbst initiiert

oder vorab gebilligt hatte, und andererseits aufgrund der chaotischen Verhältnisse, die der Umbruch in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik ausgelöst hatte.<sup>54</sup>

In den späten 1990er Jahren geriet das Thema der irregulären Arbeitsmigranten aus den GUS-Staaten in den Blickpunkt der Öffentlichkeit (siehe auch „Irreguläre Migration“). Zu diesem Zeitpunkt schätzten russische Experten die Zahl der ohne legalen Status im Land arbeitenden Migranten auf drei bis vier Millionen.<sup>55</sup> Mit ihrem *Rahmengesetz über eine staatliche Migrationspolitik in der Russischen Föderation* strebte die Regierung die Legalisierung dieser Arbeitsmigranten an. Damit sollte der Grundstein

für eine Stabilisierung der Migrationsprozesse gelegt und der allgemeinen Bevölkerung ein positives Bild der Migranten und ihres Beitrags zur wirtschaftlichen Entwicklung vermittelt werden.<sup>56</sup> Nichtsdestotrotz verfehlten dieser und weitere Versuche zur Legalisierung der Arbeitsmigration angesichts des Umfangs der Schattenwirtschaft und des informellen Arbeitsmarktes ihre Wirkung. Im Jahr 2000 wurde der FMS aufgelöst und die Verantwortung für Migrationsfragen dem *Ministerium für Föderationsangelegenheiten und Migrationspolitik* übertragen, das seinerseits ein Jahr später aufgelöst wurde.

Im Jahr 2002 wurde der FMS neu aufgebaut, diesmal nicht als unabhängige Instanz, sondern als Behörde innerhalb des Innenministeriums. In den folgenden Jahren wurde die Migrationspolitik in Übereinstimmung mit der öffentlichen Wahrnehmung von Migranten in der Rolle potentieller Krimineller als Sicherheitsfrage behandelt. Die Anzahl der Mitarbeiter beim FMS nahm rasch zu, von 3 000 in der Anfangsphase kletterte sie bis 2006 auf 18 000. Aufgrund fehlender Transparenz ist nicht klar, für welche Aufgaben die zusätzlichen Mitarbeiter hauptsächlich eingesetzt wurden. Gleichzeitig verschlechterten sich die Beziehungen zu Nichtregierungsorganisationen (NROs), die Migranten unterstützten, und die Kooperation mit fachkundigen Experten sank auf einen Tiefstand.<sup>57</sup> 2002 wurde das *Gesetz über den Rechtsstatus ausländischer Bürger in der Russischen Föderation* verabschiedet. Vor der Einführung war die Hoffnung groß, dass es den Status irregulärer Migranten legalisieren, transparente Migrationskontrollmechanismen festlegen und verschiedenen Migrantengruppen einen geregelten rechtlichen Status gewähren würde. Doch anstatt diese Erwartungen zu erfüllen, errichtete es eine Reihe bürokratischer Hürden, die die Melderegeln für ausländische Bürger verkomplizierten<sup>58</sup> und eine Quote für ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-GUS-Staaten einfuhrte. Die sich anschließende jährliche Reduzierung der Quote führte zu einem Anstieg der Zahl irregulärer Migranten und zunehmender Korruption. Diese Politik rief starke Kritik bei NROs, Menschenrechtsorganisationen und Wissenschaftlern hervor, die nicht nur die Behörden kritisierten sondern auch die negativen Auswirkungen des Gesetzes auf das Image der Migranten in der Öffentlichkeit. Die heute

in Russland herrschende Fremdenfeindlichkeit ist zu einem großen Teil das Ergebnis der russischen Migrationspolitik zwischen 2002 und 2005.

Anfang 2006 erfolgte eine radikale Kehrtwende in der russischen Migrationspolitik in Richtung einer Liberalisierung. Angesichts einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung erkannte die russische Regierung in den Migranten ein wichtiges Potential für ökonomisches und demographisches Wachstum. Politische Reformen zielten in erster Linie auf die Regulierung der Immigration aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Für Bürger aus den 10 Nachfolgestaaten, die mit Russland ein Abkommen über visumsfreie Einreise abgeschlossen hatten, wurde der Zugang zu Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen erleichtert. Dadurch erhielten mehr als 1,2 Millionen Arbeitsmigranten aus den GUS-Staaten Arbeitsgenehmigungen: das waren doppelt so viele wie 2006 und dreimal so viele wie 2005.<sup>59</sup>

Die Einführung einer zentralen Datenbank für die Registrierung aller in Russland lebenden Ausländer und die Erfassung des Grenzgeschehens zählten zu den weiteren Neuerungen der Migrationspolitik. Darüber hinaus begann Russland mit der Europäischen Union eine Kooperation in Migrationsfragen und billigte den *Koordinierten Plan für einen gemeinsamen Raum des Friedens, der inneren Sicherheit und des Rechts* im Mai 2005. Am Deutlichsten lässt sich die Auswirkung dieser Kooperation an den zwei russisch-europäischen Abkommen über Visumserleichterungen und Rückübernahme ablesen, die 2006 unterschrieben wurden und im Juni 2007 in Kraft traten.

### Kaliningrad Korridor

Ein für Russland spezifisches Migrationsthema betrifft den Transitverkehr in die Kaliningrader Oblast, einer russischen Enklave auf dem Baltikum. Die direkte Landverbindung zwischen russischem Territorium und dem Kaliningrad-Gebiet führt durch das Hoheitsgebiet Litauens, einer früheren Sowjet-Republik. Während der 1990er Jahre wurde die Transitfrage durch ein Übergangsabkommen zwischen Russland und Litauen geregelt, das Anfang 1995 unterzeichnet wurde. Diese Regelung erlaubte allen Bürgern der Russischen Föderation, die ihren ständigen Wohnsitz in Kaliningrad hatten, sich für einen Zeitraum von bis zu 30 Tagen auf litauischem Gebiet aufzuhalten und befreite sie von der Visumpflicht. Alle russischen Bürger (und auch die Bürger anderer Staaten) konnten ohne spezielle Erlaubnis die Züge durch litauisches Hoheitsgebiet nach Kaliningrad benutzen.

Der Beitritt Litauens in die EU warf jedoch erneut die Kaliningrad-Frage auf, da nach EU-Visumsbestimmungen Drittstaatsangehörige (zu denen auch russische Bürger gehören) für den Eintritt in die EU oder für den Transit durch ein EU-Mitgliedsland ein Visum benötigen. Im September 2002 beschloss die Europäische Kommission die Einführung eines speziellen Transitdokuments (*Facilitated Transit Document - FTD*) für jene russischen Bürger, die als Pendler zwischen Kaliningrad und der Russischen Föderation unterwegs sind. Dieses Dokument ist gebührenfrei und kann auch im Zug ausgestellt werden. Russische Bürger müssen jedoch die Zugfahrkarten im Voraus kaufen, um genügend Zeit für die Ausstellung der FTD zu haben.

### Russische Politik für im Ausland lebende Landsleute<sup>60</sup>

Die sprunghaft angestiegenen ethnischen Migrationsströme nach der Auflösung der UdSSR setzten das Thema der im Ausland lebenden Landsleute (russischsprachige Bevölkerung in den ehemaligen Sowjetrepubliken) auf die Tagesordnung russischer Politik. Zunächst verfolgte die Politik für die russischen Minderheiten zwei Ziele:

1. Erleichterung der Rückkehr „alter“ Emigranten (also derjenigen, die nach der Oktoberrevolution 1917 und zu Sowjetzeiten in das „ferne“ Ausland ausgewandert waren) und ihrer Nachfahren, wobei diese Rückkehrer auch die Staatsbürgerschaft zurückerhielten
2. Verhinderung der Abwanderung von Angehörigen der russischsprachigen Bevölkerung in den ehemaligen Unionsrepubliken der UdSSR nach Russland

Zur besseren Durchsetzung des zweiten Ziels wurden 1994 Maßnahmen zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Förderung dieser Bevölkerungsgruppe auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjet-Republiken ergriffen.

Die erste im Gesetz verankerte Definition dieser russischen Landsleute erfolgte im Mai 1999 in dem *Gesetz über die Staatspolitik der Russischen Föderation im Hinblick auf die im Ausland lebenden Landsleute*. Im Grunde wurden die Nachkommen ehemaliger Bürger Russlands und der UdSSR, die ethnische Russen oder ethnische Tataren waren, als „Landsleute“ anerkannt, weil sie keinen anderen Staat hatten, der sich verantwortlich für den Schutz ihrer kulturellen Rechte fühlte. Gleichzeitig wurden die Nachfahren ethnischer Armenier, Deutscher oder Juden, die ebenfalls sowjetische Staatsbürger waren, von der Anerkennung der russischen Staatsangehörigkeit ausgeschlossen, weil sie von anderen Staaten Schutz erhalten konnten (Deutschland, Israel, etc.).

2002 setzte in der politischen Debatte über die im Ausland lebenden Landsleute allmählich ein Richtungswechsel ein. Während der Zustrom dieser Migranten lange Zeit als „problematisch“ galt, wurde er allmählich als Ressource im Kampf gegen negative wirtschaftliche und demographische Entwicklungen betrachtet.

Es bleibt anzumerken, dass die Mehrheit der ethnischen Russen oder russischsprachigen Bürger, die sich für eine Übersiedlung nach Russland entschieden hatten, zurückkam, bevor klare Rahmenbedingungen dafür festgelegt worden waren. Ursprünglich erhielten diese Immigranten lediglich den Status von „Vertriebenen“ (*vynuzhdenny pereselenets*, s. „Flucht und Asyl“). Das erste nennenswerte Migrationsprogramm wurde erst 2006 unter dem Titel *Nationales Programm zur Unterstützung freiwilliger Migration von Landsleuten aus dem Ausland in die Russische Föderation* erlassen. Dieses Programm räumte eindeutig nationalen wirtschaftlichen und demographischen Interessen Vorrang ein, denn es beinhaltete einen Plan zur Wiederansiedlung der Neuankömmlinge in Gebieten, wo sie am dringendsten benötigt wurden und gewährte ihnen gewisse Vergünstigungen für den Fall, dass sie mindestens zwei Jahre dort blieben.

Das Programm blieb ohne Erfolg: Die tatsächliche Anzahl der im Jahr 2007 nach Russland Eingewanderten betrug 682,

angestrebt hatte man jedoch 23 000 für das gleiche Jahr.<sup>61</sup> Mitte der 2000er Jahre schätzten Fachleute,<sup>62</sup> dass zwischen 2,4 und 4 Millionen Menschen aus dem ehemaligen sowjetischen Staatsgebiet für dieses Migrationsprogramm in Frage gekommen wären. 15 Jahre nach dem Zusammenbruch der UdSSR waren jedoch die meisten Einwanderungswilligen bereits nach Russland gekommen. Jene Landsleute, die im Ausland blieben, hatten seitdem ihre eigenen Anpassungsstrategien entwickelt. Außerdem hatten die unverhüllten Beweggründe für die Wiederansiedlung russischer Mitbürger, nämlich Russlands hausgemachte Probleme zu lösen, statt sich um die Belange der Immigranten zu kümmern, potentielle Migrationsanwärter wahrscheinlich abgeschreckt.

## Integrationspolitik und Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit

Trotz seiner signifikanten Einwanderungsbevölkerung mangelt es Russland an einer kohärenten Integrationspolitik. Unter anderem liegt das daran, dass die Immigranten mehrheitlich aus den ehemaligen Sowjetrepubliken kommen. Gewöhnlich sprechen sie Russisch und sind mit der Geschichte und Kultur Russlands vertraut. Folglich sahen die Politiker keinerlei Notwendigkeit, die Migranten bei ihrer Eingliederung zu unterstützen. In begrenztem Maße wird ethnischen Russen bei der Rücksiedlung staatliche Hilfe im Rahmen des Föderalen Migrationsprogramms gewährt. Der Betrag ist allerdings so gering, dass viele Immigranten darauf verzichten, ihn zu beantragen.<sup>63</sup> Die größten Schwierigkeiten bereiten den Neuankömmlingen die Wohnraum- und Arbeitsplatzbeschaffung.<sup>64</sup>

In den letzten 10 Jahren hat die Fremdenfeindlichkeit in der russischen Gesellschaft kontinuierlich zugenommen. Dies liegt vornehmlich am Tschetschenienkrieg und an den terroristischen Anschlägen in Moskau, Volgograd, Buinaksk und Beslan in der Zeit zwischen 1999 und 2004. Viele Russen fürchten, dass unter den Migranten aus dem Kaukasus und den islamischen Ländern potentielle Terroristen sein könnten. Eine weitere Ursache für die wachsende Fremdenfeindlichkeit sind die Umtriebe radikaler Nationalisten. Der Zerfall der UdSSR und der Verlust der Großmachtstellung leistete dem Gefühl der kollektiven Ohnmacht Vorschub. Die Idee eines „Großen Russlands“ ist ein Fundament für Fremdenhass in der ultranationalistischen Ideologie und findet seinen Ausdruck im Slogan „Russland den Russen“. Die Aktionen rechtsradikaler und Neo-Nazi-Organisationen sind offiziell illegal; aber Behörden ignorieren öffentliche Auftritte und Übergriffe gegen Nicht-Russen, die auch „gebürtige Russen“ nicht-slavisches Aussehen mit einschließen.<sup>65</sup> Übergriffe – bisweilen mit tödlichem Ausgang – sind relativ normal. Menschenrechtsgruppen zeigen sich besorgt darüber, und das Thema wurde in der Öffentlichkeit und in politischen Kreisen diskutiert. Im Jahr 2000 beschloss die Regierung ein Programm mit dem Titel *Ziele für Toleranz und vorbeugende Maßnahmen gegen Extremismus in der russischen Gesellschaft (Toleranzprogramm)*. Ungeachtet der Überschrift enthält das Programm keine wirksamen Präventivmittel gegen Extremismus und Fremdenfeindlichkeit. Es beschränkt sich auf die Feststellung der Notwendigkeit einer Erziehung zur Toleranz für die

unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Heute sind eine Reihe föderaler und regionaler *Toleranz Erziehungsprogramme* verwirklicht, aber dies reicht nicht aus, das Problem der Fremdenfeindlichkeit im heutigen Russland zu lösen. Das Programm zur Toleranz Erziehung in St. Petersburg hat beispielsweise zum Ziel, die kulturelle Vielfalt der Stadtbevölkerung durch zahlreiche kulturelle Veranstaltungen darzustellen, ist jedoch ungeeignet, Angriffe auf Ausländer zu verhindern.

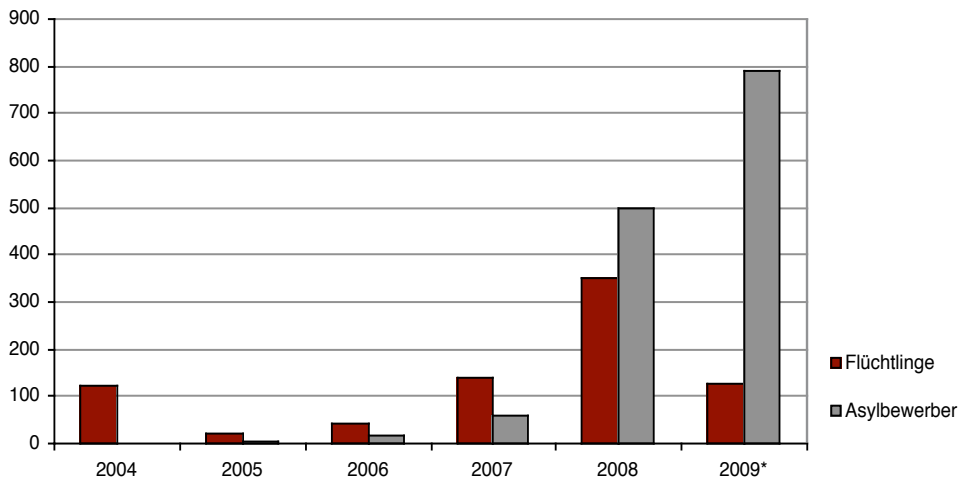
Aktuell stehen in Russland immer noch wirksame Maßnahmen aus, die einen von Toleranz geprägten Umgang mit Migranten ermöglichen. Laut einer nationalen Umfrage hatten nur 12 % der Befragten den Einwanderern gegenüber eine positive Einstellung, während ihnen 22 % negativ oder sehr negativ gegenüber standen.<sup>66</sup> Diese Haltung lässt sich nicht nur mit den Aktivitäten radikalnationalistischer oder neonazistischer Gruppierungen erklären. Auch viele russische Politiker haben sich in ihren Programmen einer Anti-Migrationsrhetorik bedient. Die Feindseligkeit gegenüber Migranten ist auch auf die Überzeugung zurückzuführen, dass Migranten schuld an diversen sozialen Problemen seien: So glaubt beispielsweise fast die Hälfte der Einwohner großer Städte in Russland, dass Migranten Krankheiten verbreiten und in kriminelle Handlungen verwickelt sind.<sup>67</sup>

## Irreguläre Migration

Einem Bericht der Weltbank zufolge betrug die Zahl der irregulär in Russland lebenden Ausländer im Jahr 2000 zwischen 1,3 und 1,5 Millionen.<sup>68</sup> Nach Meinung etlicher Fachleute lag sie im Jahr 2008 um die 3,7 Millionen.<sup>69</sup> Der FMS beziffert sie auf etwa 5 Millionen.<sup>70</sup> Die hohe Anzahl irregulärer Einwanderer lässt sich zum Teil auf das komplizierte Registrierungssystem zurückführen. Das System der *propiska* (Aufenthaltsgenehmigung) wurde zwar 1993 offiziell abgeschafft, aber unter anderem Namen weitergeführt – als „Aufenthaltsregistrierungssystem“ (*registratsia*). Alle russischen Bürger müssen bei der lokalen Polizeibehörde gemeldet sein. Es gibt zwei Aufenthaltskategorien für russische Bürger, die unbefristete und die befristete. Erstere ist für alle russischen Staatsbürger verpflichtend, man kann die Meldepapiere für diesen unbefristeten Aufenthaltsstatus im Heimatort bekommen. Wenn russische Bürger ihren ständigen Wohnort verlassen und länger als 14 Tage anderswo in Russland leben, müssen sie ihren vorübergehenden Aufenthalt den Behörden am neuen Aufenthaltsort melden. Der Vorgang der befristeten Anmeldung ist kompliziert, und Russen ziehen es vor, ihn zu umgehen, wodurch sie nach offizieller Sichtweise zu irregulären Binnenmigranten werden.

Alle ausländischen Bürger müssen in einem Regionalbüro des FMS innerhalb von drei Tagen nach ihrer Ankunft in Russland gemeldet sein. Dieser Meldevorgang wurde 2007 vereinfacht, ist aber für viele Migranten immer noch kompliziert. Dies hat zur Folge, dass die meisten Arbeitsmigranten ihren Lebensunterhalt in der Schattenwirtschaft bestreiten. Dadurch entgeht ihnen nicht nur die Gelegenheit, eine reguläre Arbeitserlaubnis und einen regulären Aufenthaltsstatus zu erlangen, sondern darüber hinaus auch die Möglichkeit, für ihre Rechte als Arbeitnehmer und andere Rechte einschließlich ihrer allgemeinen Menschenrechte zu streiten.<sup>71</sup> Diese Problematik wird noch verschärft

**Abbildung 3: Anzahl der Flüchtlinge und Asylbewerber in der Russischen Föderation (personenbezogen)**



\*Mai

Quelle: Russisches Bundesamt für Migrationsdienste (FMS).

durch die Unmöglichkeit, als Migrant ohne Arbeitsgenehmigung Hilfe von staatlichen Institutionen zu beanspruchen.

Transitmigranten aus Afghanistan, China, Angola, Pakistan, Indien, Sri Lanka, der Türkei, Äthiopien und anderen Ländern mit dem Ziel Westeuropa bilden eine weitere signifikante Gruppe unter den irregulären Migranten. Statt wie ursprünglich geplant weiterzuziehen, bleiben viele in Russland. Nach Schätzungen lebten 2006 1,5 Millionen dieser Migranten im Land.<sup>72</sup> Ihre Irregularität ist oft verknüpft mit der Asyl- und Flüchtlingsthematik.

## Flucht und Asyl

Der erste massive Zustrom von Flüchtlingen in das moderne Russland in den Jahren 1988 und 1989 war eine Folge des Berg-Karabach-Konfliktes zwischen Armeniern und Aserbaidschanern. Weitere ethnische Konflikte (als Beispiele seien hier genannt der Abchasien-Konflikt 1992–1993, der Ossetien-Inguschetien-Konflikt 1992 und der Tschetschenien-Konflikt 1994–1996), die alle auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ausgetragen wurden, ließen die Zahl der Flüchtlinge noch weiter ansteigen. In Russland halten sich auch Flüchtlinge und Asylbewerber aus Afghanistan und einigen afrikanischen Ländern wie Somalia, Äthiopien und Angola auf.

1993 ratifizierte Russland die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, woraufhin Russland auch Migranten aus Kriegsgebieten in Afrika und Asien Asyl gewährte. Viele von ihnen versuchten später, in EU-Länder weiterzuziehen. Ebenfalls 1993 wurden die Gesetze *Über Flüchtlinge* und *Über Vertriebene* verabschiedet. Diese Dokumente grenzten nicht nur die *Binnenvertriebenen* von den internationalen Flüchtlingen ab. Vielmehr unterschieden sie auch zwischen *potentiellen russischen Staatsbürgern* und *Ausländern*. Die russische Definition von *Vertriebener* (englisch *forced migrant*, wörtlich *Zwangsmigrant*) ist im internationalen Kontext recht ungewöhnlich, da sie sich nur auf Bürger der Russischen Föderation oder Bürger der ehemaligen

UdSSR bezieht, die die russische Staatsbürgerschaft beantragen. *Vertriebene* in Russland sind Personen, die erstens die russische Staatsbürgerschaft besitzen oder sie beantragen, und die zweitens ihren Wohnort aufgrund einer Notsituation (z.B. eines bewaffneten Konflikts) verlassen mussten. Es muss ausdrücklich betont werden, dass in den 1990er Jahren die Unmöglichkeit der Einbürgerung in den ex-sowjetischen Republiken in Russland als Notsituation eingestuft wurde. Der Status des *Vertriebenen* war auf die russischsprachige Bevölkerung in den ehemaligen Teilrepubliken zugeschnitten, die die Staatsbürgerschaft der neu gegründeten Staaten nicht bekamen und daher nach Russland emigrierten (z.B. aus Lettland, das

Immigranten nicht-lettischer Abstammung, die nach 1940 eingewandert waren, die lettische Staatsbürgerschaft verwehrte). Aufgrund dieser Anerkennungspraxis war die Anzahl der Vertriebenen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre sehr hoch und ging ab 2000 stark zurück.

Die bewaffneten Konflikte in Russland (besonders der Ossetien-Inguschetien-Konflikt 1992 und die beiden Kriege in Tschetschenien) ließen die Zahlen in die Höhe schnellen und lenkten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, der Politiker und der Elite auf diese Migrantengruppe. Die Frage der internationalen Flüchtlinge und Asylbewerber aus anderen Regionen fand hingegen aufgrund ihrer geringen Anzahl nur wenig Interesse (s. Abbildung 3).

Die Flüchtlings- und Asylpolitik ist nur lückenhaft entwickelt, und die russischen Behörden verfahren mit Asylanträgen und der Anerkennung von Flüchtlingen sehr restriktiv. So stellten 1996 beispielsweise 4 840 Personen einen Asylantrag, aber nur 78 wurde der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zuerkannt.<sup>73</sup> Die Situation hat sich in den letzten Jahren allmählich verändert. Dem FMS zufolge wurden von 2004 bis zum 1. Mai 2009 802 Personen als Flüchtlinge anerkannt und 4 195 Personen wurde im gleichen Zeitraum Asyl gewährt (s. Abb. 3). Es ist durchaus möglich, dass sich die Flüchtlings- und Asylpolitik in der nahen Zukunft verbessert, denn die russische Regierung möchte ein neues Flüchtlingsgesetz verabschieden und wird bei den Beratungen vom UN-Flüchtlingskommissariat unterstützt.<sup>74</sup>

## Staatsangehörigkeit

Das erste russische *Gesetz über die Staatsangehörigkeit* wurde im November 1991 verabschiedet und legte fest, dass Personen, die ihren ständigen Wohnsitz in der Russischen Föderation hatten, bevor das Gesetz im Februar 1992 in Kraft trat, automatisch als Bürger der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) anerkannt wurden.



Die russische Staatsangehörigkeit konnte man auch durch Abstammung, Registrierung, Einbürgerung, Wiederannahme, Ausübung eines Optionsrechts und durch die Staatsbürgerschaft der Eltern erwerben. Artikel 3 des Gesetzes erlaubte die doppelte oder mehr als eine Staatsangehörigkeit. Zentrale Voraussetzung für die Einbürgerung war der ständige Aufenthalt auf dem Territorium der Russischen Föderation über einen Zeitraum von insgesamt fünf Jahren oder 3 Jahren ohne Unterbrechung vor Beginn des Einbürgerungsverfahrens. Da Russland sich zum legitimen Nachfolger der UdSSR erklärte, legte das Gesetz auch ein vereinfachtes Einbürgerungsverfahren für die früheren Bewohner der UdSSR mit Aufenthalt in den ehemals sowjetischen Republiken fest, was bedeutete, dass die früheren Unionsbürger mit ihrer Niederlassung in Russland die russische Staatsangehörigkeit durch Registrierung erlangten. Dieses Verfahren traf besonders auf Staatenlose zu, die vor dem 1. September 1991 ihren Wohnsitz dauerhaft auf dem Territorium der UdSSR hatten und ab Februar 1992 innerhalb eines Jahres ihren Wunsch auf Einbürgerung äußerten.

Ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz für die Russische Föderation wurde im Mai 2002 verabschiedet. Es erschwerte die Einbürgerung für ethnische Russen aus den ehemaligen Unionsrepubliken. Das restriktivere Verfahren wurde damit begründet, dass diejenigen, die russische Staatsbürger werden wollten, dafür eine Übergangsphase von 10 Jahren gehabt hätten, und dass nun die Übergangszeit vorbei sei und der russische Staat nunmehr sehr genau die Staatsbürgerschaftsanfragen aus den ehemaligen Sowjetrepubliken prüfen müsse. Gleichwohl war der Erwerb der Staatsbürgerschaft bis zum 1. Juli 2009 für frühere Sowjetbürger ungleich einfacher als für Angehörige anderer Staaten.

## Herausforderungen für die Zukunft

Als größter Prüfstein für die aktuelle russische Migrationspolitik erweist sich die globale Wirtschaftskrise. Der Einbruch des Wirtschaftswachstums führte zu einer drastischen Quotenreduzierung für Arbeitsmigranten.<sup>75</sup> Aufgrund der Krise sollte bei einer sinkenden Nachfrage nach Arbeitskräften russischen Staatsbürgern auf dem Arbeitsmarkt der Vorzug gegeben werden.

Die rückläufige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wird nicht nur die externen, sondern auch die internen Migrationsströme beeinflussen. Die Menschen neigen dazu, ihren Aufenthaltsort aufzugeben und in wirtschaftlich erfolgreichere Regionen zu ziehen. Dies hat besonders die sogenannten „Monostädte“, die hauptsächlich von einem Arbeitgeber abhängen, in eine Schiefelage gebracht. Etwa 10 Russische „Monostädte“ sehen sich mit erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten konfrontiert, die zur Entstehung neuer „Geisterstädte“ in Russland führen könnten.

Die Wirtschaftskrise verschreckt auch in zunehmendem Maße die russische Gesellschaft; die Fremdenfeindlichkeit breitet sich immer weiter aus. Es gibt keine schlüssige Integrationspolitik, die diese Entwicklung aufhalten könnte.

Die zweite Herausforderung steht im Zusammenhang mit dem undemokratischen politischen System in Russland. Die

Rolle der Zivilgesellschaft im politischen Entscheidungsprozess ist geschwächt. Die konkreten migrationspolitischen Maßnahmen hängen überwiegend von bürokratischen Entscheidungen ab, die eine politische Strategie missen lassen und vom liberalen bis hin zum restriktiven Spektrum reichen können.

### Endnoten:

- <sup>1</sup> Vgl. Federal State Statistic Service (FSSS).
- <sup>2</sup> Von 1992 bis 2004 gab es 89 Föderationssubjekte. Durch die im Jahr 2000 begonnene Reform der Föderation verringert sich ihre Anzahl nach und nach. Es gilt anzumerken, dass die Reform lediglich die Reduzierung der Autonomen Okrugs und nicht aller Kategorien anstrebt.
- <sup>3</sup> Vg. Mansoor A., Quillin B. (Hrsg.) (2006), S. 1.
- <sup>4</sup> Vitkovskaya G, Panarin S. (Hrsg.) (2000), S. 77.
- <sup>5</sup> Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) wurde am 8. Dezember 1991 von den Teilrepubliken Belarus (Weißrussland), der Russischen Föderation und der Ukraine gegründet. Acht weitere ehemals sowjetische Republiken schlossen sich 2 Wochen später der Gemeinschaft an: Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgistan, Republik Moldau, Turkmenistan, Tadschikistan und Usbekistan. Zwei Jahre später, im Dezember 1993, kam Georgien dazu, verließ aber die Gemeinschaft nach dem Südossetienkrieg wieder. Die früheren sowjetischen Teilrepubliken Estland, Lettland und Litauen gehörten der GUS zu keinem Zeitpunkt an.
- <sup>6</sup> Vgl. Heleniak T. (2004).
- <sup>7</sup> Ivakhnyuk (2009), S. 5.
- <sup>8</sup> Ibid, S. 4.
- <sup>9</sup> Das System der Aufenthaltsgenehmigungen (*propiska*) wurde 1932 eingeführt und „durch einen Stempel im „Inlandspass“ vermerkt, der von einer örtlichen Dienststelle des Innenministeriums ausgestellt wurde. Jede Person war unter einer bestimmten Adresse registriert und hatte mit der Registrierung Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung, zur Gesundheitsversorgung und anderen Sozialleistungen“: Ivakhnyuk (2009), S. 2.
- <sup>10</sup> Ibid.
- <sup>11</sup> Ab 1928 wurde die Wirtschaft der UdSSR durch eine Reihe von Fünf-Jahresplänen (*piatiletkas*) strukturiert.
- <sup>12</sup> Ivakhnyuk (2009). S. 7.
- <sup>13</sup> Verteilung von Hochschulabgängern (*raspredelene*) – „ein administratives Instrument der Migrationspolitik in der UdSSR ... hatte zum Ziel, Wirtschaftsprjekte und abgelegene Gegenden mit der erforderlichen Anzahl von Fachleuten (Ingenieure, Techniker, Architekten, Lehrer, Ärzte etc.) auszustatten“: Ivakhnyuk I. (2009), S. 3.
- <sup>14</sup> Cutris G.E. (1996).
- <sup>15</sup> Ivakhnyuk I. (2009). S. 8.
- <sup>16</sup> Ibid, S. 11.
- <sup>17</sup> Die Anwesenheit von Esten, Letten und Litauern in Sibirien ist auf die Zwangsdeportation der baltischen Bevölkerung nach der sowjetischen Annektierung 1940 zurückzuführen.
- <sup>18</sup> Vgl.: [http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus\\_nac\\_79.php?reg](http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_79.php?reg).
- <sup>19</sup> Ehemalige sowjetische Teilrepubliken – alle 15 Teilrepubliken, der früheren UdSSR (Armenien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Lettland, Litauen, Moldawien, Republik Belarus (Weißrussland), Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan).
- <sup>20</sup> Ibid.
- <sup>21</sup> Vgl.: The National Human Development Report (2008), S. 92.
- <sup>22</sup> Vgl. <http://demoscope.ru/weekly/2009/0367/barom03.php>.
- <sup>23</sup> Für die vom russischen Federal Migration Service herausgegebenen Daten gibt es leider keine detaillierten Informationen über Erstellungs- und Aggregationsverfahren. Deshalb sind keine exakten Angaben darüber möglich, was genau erfasst wird.
- <sup>24</sup> In Russland gibt es den Unterschied zwischen „nahe Ausland“ und „fernem Ausland“. Der erste Begriff bezieht sich auf die Teilrepubliken der ehemaligen Sowjetunion, letzterer auf alle übrigen Staaten.

- <sup>25</sup> Vgl.: The National Human Development Report (2008), S. 94.
- <sup>26</sup> Russland wies nur 1990 und 1994 bis 1996 einen positiven Migrationssaldo mit Weißrussland auf. Vgl.: Rybakovsky L., Rayzantsev S. (2005), S. 6.
- <sup>27</sup> Gemäß Daten in Rybakovsky L., Rayzantsev S. (2005) und FMS (Federal Migration Service).
- <sup>28</sup> Beispielsweise wurden zwischen 1993 und 1995 150 Artikel über die Bedrohung chinesischer Expansion in russischen Massenmedien veröffentlicht. Vgl.: Alekseev M. (2000), S. 97.
- <sup>29</sup> Alekseev M. (2006), S. 47-48.
- <sup>30</sup> Ibid. S. 99.
- <sup>31</sup> Vitkovskaya G., Panarin S. (Hrsg.) 2000, S. 208.
- <sup>32</sup> Vitkovskaya G., Panarin S. (Hrsg.) 2000, S. 207.
- <sup>33</sup> „Arbeitsmigranten“ ist der offizielle Terminus für Wirtschaftsmigranten in der Russischen Föderation. Der deutsche Begriff ‚Gastarbeiter‘ ist jedoch nicht nur in der Alltagssprache und den Massenmedien weit verbreitet, sondern wird auch von amtlicher Seite in Russland benutzt.
- <sup>34</sup> Vgl.: The National Human Development Report (2008), S. 96.
- <sup>35</sup> Rybakovsky L., Rayzantsev S. (2005), S.14.
- <sup>36</sup> Vgl.: The National Human Development Report (2008), S. 95.
- <sup>37</sup> Ibid. S. 99-100.
- <sup>38</sup> Doklad (2006), S. 50.
- <sup>39</sup> Tyuryukanova E (2005), p. 74.
- <sup>40</sup> Tyuryukanova E (2005), p. 86.
- <sup>41</sup> Rybakovsky L., Rayzantsev S. (2005), S.6.
- <sup>42</sup> Ibid. S. 12.
- <sup>43</sup> Ibid. S. 16.
- <sup>44</sup> Rybakovsky L., Rayzantsev S. (2005), S.10.
- <sup>45</sup> Quelle FMS (*Federal Migration Service*).
- <sup>46</sup> Quelle FMS.
- <sup>47</sup> Ivakhnyuk I. (2009), S. 17.
- <sup>48</sup> Ivakhnyuk I. (2009), S. 23-24.
- <sup>49</sup> Rayzantsev S. (2005), S. 39.
- <sup>50</sup> Ivakhnyuk I. (2009), S. 24.
- <sup>51</sup> Romanov I.A. (2006), S. 53.
- <sup>52</sup> Ibid., S. 23.
- <sup>53</sup> Vgl. The National Human Development Report (2008), S. 80.
- <sup>54</sup> Ivakhnyuk (2009), S. 30.
- <sup>55</sup> Ibid, S. 32.
- <sup>56</sup> Ibid, S. 35.
- <sup>57</sup> Ibid, S. 38.
- <sup>58</sup> Alle Ausländer, die für mehr als drei Tage nach Russland kamen, mussten sich bei den Behörden registrieren lassen.
- <sup>59</sup> Ivakhnyuk (2009), S. 57.
- <sup>60</sup> Für weiterreichende Informationen vgl.: Nozhenko M. (2006).
- <sup>61</sup> Vgl.: The National Human Development Report (2008), S. 93.
- <sup>62</sup> Mukomel V. (2004), Rybakovsky L., Rayzantsev S. (2005), p. 9.
- <sup>63</sup> Flynn M. (2003).
- <sup>64</sup> De Tinguy, A. (2003).
- <sup>65</sup> Beispielsweise wurde der russische, aus Jakutien stammende Schachspieler Sergey Nikolaev 2007 in Moskau von Neonazis ermordet. Die Mörder wurden nur deshalb eines rassistischen Verbrechens für schuldig befunden und zu Gefängnisstrafen zwischen 3 und 10 Jahren verurteilt, weil sich russische und internationale Menschenrechtsorganisationen dafür eingesetzt hatten.
- <sup>66</sup> Vgl.: The National Human Development Report (2008), S. 102.
- <sup>67</sup> Ibid. S. 104.
- <sup>68</sup> Mansoor A., Quilin B. (Hrsg.) (2006), S. 104.
- <sup>69</sup> Rayzantsev S. (2008), S. 73.
- <sup>70</sup> Fadeicheva M.A. (2008), S. 169.
- <sup>71</sup> Tyuryukanova E. (2005), S. 86.
- <sup>72</sup> Ivakhnyuk I. (2009), S. 22.
- <sup>73</sup> Vgl. UNHCR: <http://www.unhcr.org/4641bebd11.html>.

<sup>74</sup> Vgl. UNHCR: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d456>.

<sup>75</sup> Ivakhnyuk (2009), S. 71.

#### Die Autorin:

**Dr. Maria Nozhenko** ist Dozentin in den Fachbereichen Politikwissenschaft und Soziologie der European University in St. Peterburg (Russland) und Forschungsmitarbeiterin am Zentrum für Europäische Studien.  
E-Mail: nozhenko@eu.spb.ru

## Literatur

- Alekseev M. (2000): Ugrozhaet li kitaiskaia migratsia? (Territorial'nye otnoshenia i mezhetnicheskie otnoshenia v Primorskoy krae) [Does Chinese Migration Threaten? Territorial Security and Interethnic Relations in Primorsky Krai], in: Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnoshenia. No. 11, Moscow, S. 97-103.
- Alekseev M. (2006): Vospriatie mashtabov migratsii v Rosii: etnoregional'nye izmerenia i psikhologia tsifr [The Perception of Scales of Migration in Russia: Ethno-regional measuring and the Psychology of Numbers], in: Vestnik obschestvennogo mnenia. No. 4, Moscow, S. 44-54.
- Curtis G.E. (ed). (1996): Russia: A Country Study. Washington: GPO for the Library of Congress.
- De Tinguy A. (2003): Ethnic Migrations of the 1990s form and to the Successor States of the FSU: 'Repatriation' or Privileged Migrants?, in: R. Münz and R. Ohliger (eds.): Diasporas and Ethnic Migrants: Germany, Israel and Post-Soviet Successor States in Comparative Perspective. London: Frank Cass Publishers. S.112-131.
- Doklad o sostoianii bor'by s torgovley lud'mi v Rossiiskoy Federatsii (2006) [Report on the Situation of Trafficking in Human Beings]. Moscow.
- Fadeicheva M.A. (2008): Migratsionnaia politika v Rossii: "vyzovy" ili "ugrozy"? [Migration Policy in Russia: "Challenges" or "Threats"?], in: Politeks. No. 3, S. 167-176.
- Flynn M. (2003): Returning Home? Approaches to Repatriation and Migrant Resettlement in Post-Soviet Russia, in R. Münz and R. Ohliger (eds.): Diasporas and Ethnic Migrants: Germany, Israel and Post-Soviet Successor States in Comparative Perspective. London: Frank Cass Publishers, S.173-187.
- Heleniak T. (2004): Migration of the Russian diaspora after the breakup of the Soviet Union, in: Journal of International Affairs. March.
- Ivakhnyuk I. (2009): The Russian Migration Policy and its Impact on Human Development: The Historical Perspective. Human Development Research Paper 2009/14.

- Mansoor A., Quillin B. (eds.) (2006): Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington.
- Mukomel V. (2004): Russia's Immigration Policy at the Beginning of the Century: Concepts, Scenarios, Forecasts. Paper prepared for the 2004 International Studies Association Annual Conference.
- Nozhenko M. (2006): Motherland is Calling You! Motives Behind and Prospects for the New Russian Policy on Compatriots Abroad, in: Lithuanian Foreign Policy Review. No 18, Vilnius, S. 83-99.
- Rayzantsev S. (2005): Vnutrirossiiskaia migratsia naselenia: tendentsii i sotsial'no-economichekieskie posledstvia [Russian Internal Migration of Population: Tendencies and Socio-economical Consequences], in: Voprosy ekonomiki. No 7, S. 37-49.
- Rayzantsev S. (2008): Trudovaia migratsia v Rossii v usloviahk integracii v EVRAZES [Labour Migration in Russia in the Framework of Integration into EurAsEC], in: Voprosy ekonomiki. No. 6, S. 71-83.
- Romanov I.A. (2006): Osobennosti regulirovania migratsii na Dal'nem Vostoke [The Specific of Regulation of Migration in the East Far], in: Sociologicheskie issledovania. No. 9, S. 52-56.
- Rybakovsky L., Rayzantsev S. (2005): International Migration in the Russian Federation. UN/POP/MIG/2005/11.
- The National Human Development Report 2008 for Russian Federation. Russia Facing Demographic Challenges. Moscow, S. 102.
- Tyuryukanova E (2005): Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings. International Labour Office. Geneva. September.
- Vitkovskaya G, Panarin S. (eds.) (2000): Migratsia i bezopasnost' v Rosii [Migration and Security in Russia]. Moscow.

## Weiterführende Internetquellen:

- Demoscope Weekly  
[„Demoskopische Wochenschau“, veröffentlicht vom Institut für Demographie der Hochschule für Ökonomie in Moskau]  
[http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus\\_nac\\_79.php?reg\\*](http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_79.php?reg*)
- Federal Migration Service of Russia  
[Russisches Bundesamt für Migrationsdienste]  
[http://www.fms.gov.ru/\\*](http://www.fms.gov.ru/*)
- Nicht-Regierungsorganisationsnetzwerk zum Thema *Migration und Recht*, ein Projekt der internationalen Freiwilligenorganisation „MEMORIAL Historical, Educational, Human Rights And Charitable Society“  
[http://refugee.memo.ru/\\*](http://refugee.memo.ru/*)
- New Eurasia Foundation “Migration Barometer in Russian Federation”  
[Migrationsbarometer der Russischen Föderation, ein Projekt der New Eurasia Foundation]  
[http://www.baromig.ru/\\*](http://www.baromig.ru/*)  
[http://www.neweurasia.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=543&Itemid=114](http://www.neweurasia.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=543&Itemid=114)
- The Institute for Demographic Studies  
[Institut für Demographische Studien]  
[http://www.demographia.ru/articles\\_N/index.html?idR=44\\*](http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=44*)

(\*Materialien stehen nur in russischer Sprache zur Verfügung)

## IMPRESSUM

Herausgeber: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Heimhuder Strasse 71, 20148 Hamburg, Tel.: +49 (0)40 34 05 76-0, Fax: +49 (0)40 34 05 76-776, E-Mail: [info@hwwi.org](mailto:info@hwwi.org)  
Kooperationspartner: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Netzwerk Migration in Europa e.V.  
Redaktion: Dr. Dita Vogel (verantwortl.), Gunnar Geyer, Rainer Münz, Antje Scheidler, Jan Schneider, Daria Braun.

Die Herausgabe der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert.  
Die Länderprofile und Kurzdossiers geben nicht unbedingt die Ansicht der bpb und des HWWI wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: [www.hwwi.org](http://www.hwwi.org), [www.bpb.de](http://www.bpb.de), [www.network-migration.org](http://www.network-migration.org), [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de)  
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: [www.focus-migration.de](http://www.focus-migration.de)