

## Die Republik Belarus als Migrationsgesellschaft: An der Grenze zwischen Eurasischer Wirtschaftsunion und Europäischer Union

Sasunkevich, Olga; Ackermann, Felix

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sasunkevich, O., & Ackermann, F. (2016). Die Republik Belarus als Migrationsgesellschaft: An der Grenze zwischen Eurasischer Wirtschaftsunion und Europäischer Union. *Belarus-Analysen*, 28, 2-9. <https://doi.org/10.31205/BA.028.01>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# Die Republik Belarus als Migrationsgesellschaft

## An der Grenze zwischen Eurasischer Wirtschaftsunion und Europäischer Union

Von Felix Ackermann (Deutsches Historisches Institut Warschau) und  
Olga Sasunkevich (Europäische Humanistische Universität, Wilna)

### Zusammenfassung

Durch den Fokus auf die politische Verfasstheit des Staates gilt Belarus als wenig dynamische Gesellschaft. Mit dieser Überblicksdarstellung über unterschiedliche Formen von Migration in, aus und durch die Republik Belarus möchten wir die Grundrisse einer Gesellschaft in Bewegung zeichnen. Anliegen dieses Textes ist es dabei einerseits eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Migrationsströme als Summe individueller Suchbewegungen darzustellen und in ein Verhältnis zu staatlichen Regulierungsmechanismen zu setzen. Die Relevanz von Belarus in der gesamteuropäischen Migrationskrise liegt darin, dass der Staat sowohl in Richtung der Europäischen Union Veränderungen an rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Migrationsregimen vornimmt, als auch innerhalb sowie an den Außengrenzen der Eurasischen Wirtschaftsunion die Durchlässigkeit der Grenzen steuern kann. Die Situativität dieser Regulierungen stellen wir anhand der Arbeitsmigration in Richtung Russland sowie anhand der Folgen des Krieges im Osten der Ukraine dar.

### Einleitung

Die Republik Belarus grenzt im Osten an die Russische Föderation, im Süden an die Ukraine, im Westen an Polen und im Nordwesten an Litauen und Lettland. Die geographische Lage bedingt unterschiedliche Grenzregime an der belarussisch-russischen Grenze im Osten des Landes, sowie wie im Westen von Belarus, an den Grenzen zu den Mitgliedsstaaten des Schengenraums, Polen, Litauen und Lettland. Sie führen anders als offiziell dargestellt, zu einer Dynamik, die die gesellschaftliche Situation im Land beeinflusst. Das betrifft sowie bestehende Ströme von Bürgern anderer Staaten, die nach Belarus und durch Belarus migrieren, aber auch die Migration von belarussischen Staatsbürgern, die die unterschiedlichen Grenzregime nutzen, um ihre eigene Suchbewegungen nach einem Auskommen und einem guten Leben zu steuern.

Dieser Beitrag ist in drei Teile geteilt. Nach einer Illustration der aktuellen Krise tschetschenischer Flüchtlinge an der Grenze zu Polen thematisieren wir die äußeren Rahmenbedingungen und die Schwierigkeit im Umgang mit den vorhandenen und nicht vorhandenen Quellen. In einem zweiten Teil gehen wir auf die Migration belarussischer Bürger ein und in einem dritten Teil analysieren wir die wichtigsten Migrationsströme nach bzw. durch Belarus.

### Flüchtlingskrise in Brest

Seit Ende August 2016 wird in belarussischen Medien immer wieder über ein Flüchtlingslager an der polnisch-belarussischen Grenze berichtet. Am 9. September richtete die Menschenrechtsorganisation Human Constanta in Brest eine zeitlich unbegrenzte Mission ein. Diese soll »den Ausländern helfen, die sich auf der Durchreise

durch die Republik Belarus befinden, um in der Republik Polen Asyl zu beantragen.«<sup>1</sup> Laut dem Bericht halten sich derzeit in Brest zwischen ein- und dreitausend russische Staatsbürger auf, die aus Tschetschenien und anderen Teilen des Nordkaukasus stammen. Sie haben die offene Grenze zwischen der Russischen Föderation und der Republik Belarus in der Hoffnung überquert, in der Europäischen Union Asyl als politische Flüchtlinge zu erhalten.

Die Flüchtlingsfamilien sind in Brest nach Ansicht von Beobachtern vor Ort auf einen neuen Eisernen Vorhang gestoßen, der entlang der Grenze zwischen Eurasischer Wirtschaftsunion und dem Schengenraum innerhalb der Europäischen Union verläuft. Entgegen internationaler Vereinbarungen weigern sich die polnischen Grenzbeamten, die Flüchtenden abzufertigen, so dass sie nicht die Möglichkeit erhalten, formelle Anträge auf Erteilung von Asyl zu stellen. Als Begründung geben sie an, dass die russischen Staatsbürger über keine gültigen Schengen-Visa verfügen. Die Menschenrechtsaktivisten von Human Constanta schätzen, dass derzeit 400 bis 500 Menschen pro Tag versuchen, die polnisch-belarussische Grenze legal zu überwinden.

Allerdings gelinge dies derzeit nur zwei bis drei Familien pro Tag. Demnach würden einige Familien mehr als zehn Anläufe nehmen, bevor ihnen ermöglicht wird, in Polen einen Asylantrag zu stellen. Die polnische Regierung hat gegenüber den tschetschenischen Flüchtlingen eine rigorose Haltung eingenommen. Der Innenminister der Regierung der Partei Recht und Gerechtigkeit, Mariusz Błaszczak, geht davon aus,

1 Nevidimye bežency na granice Belarusi i Polši. Human Constanta: Brest, 16.09.2016.

dass derzeit in Tschetschenien keine Kampfhandlungen stattfinden und Polen nach der Genfer Konvention nicht verpflichtet sei, die Migranten als Bürgerkriegs-Flüchtlinge anzuerkennen.<sup>2</sup> Im Gegenzug sei es die Pflicht des polnischen Staates seine Grenzen vor Terrorismus zu schützen.

Diejenigen Familien, die es nicht schaffen, die Grenze zu überqueren und einen Antrag zu stellen, kommen zurück nach Belarus, wo sie versuchen in Brest auszuhalten. Sie leben in Mietwohnungen und auf dem Bahnhof, solange sie dort nicht von der Brester Polizei aufgegriffen werden. Mit dem Wetterwechsel im Herbst kamen viele Migranten aus der Russischen Föderation in eine schwierige Lage. Sie waren nicht auf die feuchte und kühlere Witterung eingestellt. Die überfüllten, selbst organisierten Notunterkünfte begünstigten die Verbreitung ansteckender Krankheiten. Vor allem Kinder leiden unter den schlechten Bedingungen.

Viele Menschen in Brest nehmen eine negative Haltung gegenüber den Migranten ein, die sie »Schmarotzer« (russisch: »Chaljawschtschiki«) nennen und denen sie unterstellen, nicht arbeiten zu wollen und nur nach Deutschland zu wollen, um dort von Sozialleistungen zu leben. Es gibt aber auch andere Einwohner der Stadt. Sie sehen in den Tschetschenen Menschen in Not. Human Constanta sammelte mit Hilfe von Freiwilligen in Brest und Minsk warme Kleidung, Geld und Medikamente. Die Aktivisten verteilen Informationsblätter und helfen beim Verfassen formeller Einsprüche im Falle einer Abweisung an der Grenze zu Polen. Sie zeigten in Brest einen Film über die Situation in Tschetschenien, um die lokale belarussische Bevölkerung über die Gründe der Flucht der Gestrandeten aufzuklären.

Die prekäre Situation der tschetschenischen Flüchtlinge in Brest fand auch in belarussischen Medien Beachtung. Besonders intensiv war die Auseinandersetzungen in sozialen Netzwerken wie Facebook und Vkontakte. Eine Vielzahl der privaten Beiträge nimmt eine kritische Haltung gegenüber der offiziellen Politik von Innenministerium, Grenztruppen und Präsidialverwaltung in Belarus ein. Dabei hinterfragen sie vor allem den staatlichen Diskurs, der offiziell davon ausgeht, dass »obwohl die Migrationskrise in der Europäischen Union weitergeht, die Migrationssituation in der Republik Belarus stabil, kontrolliert und steuerbar ist und keinen Einfluss auf die gesellschaftliche, sozio-politische und kriminalitätsbezogene Situation im Lande hat.«<sup>3</sup>

## Mangelhafte Daten

Eine wichtige methodische Herausforderung für die Darstellung und Analyse von Belarus als Migrationsgesellschaft ist das Auseinanderklaffen der offiziellen staatlichen Statistik und der Wahrnehmung einer Vielzahl von Bürgern in Belarus.<sup>4</sup> Es gibt Anhaltspunkte für die Annahme, dass die staatliche Statistiken so erstellt werden, dass sie eine größere Stabilität repräsentieren, als in den verschiedenen Regionen von Belarus vorzufinden ist.

Konkret ist das die Folge der Meldepraxis des Landes in Verbindung mit den offenen Grenzen innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion, die heute neben Russland und Belarus auch Kirgistan, Kasachstan und Armenien umfasst. Diese Union trat Anfang 2015 auf Grundlage der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft in Kraft. Diese war 2012 aus der Zollunion hervorgegangen, die den freien Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Menschen zwischen Belarus, Kasachstan und Russland bereits 2010 geregelt hatte.

Ähnlich wie innerhalb der Schengenzone besteht zwar die juristische Notwendigkeit einen Wechsel des Wohnsitzes innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion zu melden. De facto geht die Anmeldung am neuen Ort – in diesem Fall vor allem in der Russischen Föderation – nicht immer mit der Abmeldung am alten Wohnsitz einher. Damit ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der offiziell knapp 9,5 Millionen Bürger von Belarus außerhalb der formellen Landesgrenzen weilt, um andernorts den Lebensunterhalt der eigenen Familie zu erwirtschaften. Diese Gleichzeitigkeit von Arbeitsmigration insbesondere in größere russische Städte und ihre mangelnde Repräsentation in offiziellen Darstellungen sehen wir als das Ergebnis staatlicher Strategien zur diskursiven Erzeugung von Stabilität an. Dabei lesen wir andere Migrationsströme, die statistisch genauer erfasst sind, als empirische Belege dafür, dass Belarus an der Grenze zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion eine zentrale Position einnimmt.

Die quantitative Analyse beruht auf öffentlich zugänglichen Quellen, die staatliche Stellen in Belarus und Russland zur Verfügung stellen sowie Daten von internationalen Organisationen. Wie eingangs beschrieben sind diese Zahlen aber mit großer Vorsicht zu betrachten. Unser Erkenntnisinteresse liegt dabei weniger auf konkreten Summen, sondern vielmehr in der qualitativen Dimension der zugrunde gelegten Migrationsformen. Ziel ist, unterschiedliche Formen

2 Daniel Flis. Błaszczak popiera łamanie prawa, byle nie wpuścić uchodźców, 02.09.2016, <<https://oko.press/blaszczak-popiera-lamanie-prawa-byle-wpuscic-uchodzcow/>>, 1.10.2016.

3 Spravka o migracionnoi situacii v Respublike Belarus' na 01.07.2016, Departament po graždanstvu i migracii Minis-

terstva vnutrennich del Respubliki Belarus', <<http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=9871>>, 1.10.2016.

4 Andrej Eliseev: Migracija meždju Belarus'ju i ES: tekuščaja situacija i ožidaemoe buduščee. <[http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS\\_Migration\\_IVF.pdf](http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_Migration_IVF.pdf)>.

von Migration und staatliche Versuche diese zu regulieren zusammen zu denken.

### Situativ angepasste Grenzregime

In den vergangenen zwanzig Jahren veränderte Belarus mehrmals in Abhängigkeit von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen die Durchlässigkeit der Grenzen für die eigenen und für ausländische Bürger. Während in den 1990 Jahren für Ausländer bereits eine formelle Visaunion mit Russland bestand, das die Anerkennung des jeweils anderen Visums für einen 72-stündigen Transit vorsah, wurde diese Regelung zum Beginn der 2000 Jahre abgeschafft.

Als Folge verlor Belarus den Anschluss an die historische Eisenbahnroute Paris–St. Petersburg, weil zu viele ausländische Reisende mit einem russischen Visum den Zug an der polnisch-belarussischen Grenze verlassen mussten, um ein Transitvisum zu beantragen. Daraufhin trennte die litauische Staatsbahn die Strecke ab und es gibt seit über einem Jahrzehnt keinen direkten Zugverkehr mehr zwischen den EU-Hauptstädten Warschau und Wilna.

Parallel dazu gab es unterschiedliche formelle Phasen der Integration der Russischen Föderation und der Republik Belarus, die nie zu einer vollständigen Aufgabe formeller belarussischer Souveränität geführt haben. Dennoch schuf der Verzicht auf reguläre Personenkontrollen an der Grenze zwischen beiden Staaten eine reale Mobilitätsunion – die Bürger beider Länder können sich seither relativ frei im jeweiligen Nachbarland aufhalten. Parallel zu dieser gänzlichen Öffnung im Osten erfolgte im Westen nach dem EU-Beitritt Polens 2004 und vor allem der Erweiterung der Schengenzone 2007 eine Neuregulierung entlang der Grenze zur Republik Polen.

### Arbeitsmigration nach Russland

Laut der staatlichen Statistik, verlässt die große Mehrheit der Arbeitsmigranten die Republik Belarus, um in der Russischen Föderation zu arbeiten. Offiziell handelt es sich dabei nur um etwa 5.000 Personen pro Jahr von insgesamt 9,4 Millionen Einwohnern.<sup>5</sup> Die geringe Zahl resultiert daraus, dass nur wenige Arbeitsmigranten die Behörde für Staatsbürgerschaft und Migration, die für die Erfassung dieser Zahlen zuständig ist, informieren. Nach Angaben der Hauptverwaltung für Migration im russischen Innenministerium hielten sich auf dem Gebiet der Russischen Föderation im Juli 2015 insgesamt 650.000 belarussische Bürger auf. Darunter sind nicht nur Arbeitsmigranten, sondern auch Studierende

und Menschen, die in Russland heiraten oder zu Familienangehörigen ziehen. Die Gesamtsituation ist ähnlich wie bis 2014 im Fall der Ukraine eine eng miteinander verwobene Gesellschaft, in der Familien über weite Teile der ehemaligen Sowjetunion verstreut leben. Außerdem wirkt auch die sowjetische Arbeitsmigration nach Belarus nach, da Menschen aus anderen Republiken nach 1991 in der nun unabhängigen Republik verblieben und die belarussische Staatsbürgerschaft annahmen. Man kann die vorhandenen Freizügigkeitsregelungen auch als Versuch deuten, diese Komplexität an privaten und ökonomischen Beziehungen aufrecht zu halten.

Ein Drittel der registrierten Migranten aus Belarus in Russland sind junge Männer im Alter von 18 bis 39 Jahren. Obwohl es sich dabei nicht ausschließlich um Arbeitsmigranten handelt, sind diese offiziellen Zahlen ein Beleg dafür, dass diese Form der Migration im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung relevant ist. Laut eines Berichts, migrierten im Jahr 2013 64.000 Personen aus Belarus nach Russland auf der Suche nach Arbeit.<sup>6</sup> Das entspricht immerhin mehr als einem Prozent der arbeitenden belarussischen Bevölkerung innerhalb von einem Jahr und deckt nur die offiziell erfasste Migration ab. Die individuellen Suchbewegungen auf dem russischen Arbeitsmarkt sehen unterschiedlich aus. Experten sind sich darin einig, dass ein Großteil der belarussischen Arbeitsmigranten in Russland qualifizierte Arbeit ausführen. Das liegt vor allem daran, dass alle Bürger der benachbarten Republik Russisch als Muttersprache sprechen, aber auch daran, dass sich frühkindliche Sozialisation, die Bildungssysteme und andere gesellschaftliche Faktoren in beiden Ländern kaum voneinander unterscheiden.

Unter den Russland-Migranten aus Belarus sind aber auch Fernfahrer, Bauarbeiter, Busfahrer oder Arbeiter in der Ölindustrie der Russischen Föderation. Außerdem wurde in den vergangenen Jahren deutlich, dass die fortschreitende Entwicklung des IT-Bereichs in beiden Ländern dazu führt, dass enge Netzwerke von Programmierern aus Minsk und Moskau entstehen. Dadurch wird es für russische Firmen zunehmend möglich, Programmierer aus Minsk in ihre Arbeitsabläufe zu integrieren, was für die IT-Spezialisten von Vorteil ist, weil die Lebenshaltungskosten in der belarussischen Hauptstadt deutlich geringer sind als in der russischen. Ein Beispiel für eine in Minsk entwickelte Technologie, die sich aufgrund der bereits bestehenden Integration im gesamten russischsprachigen Eurasien verbreitet hat, ist die Kommunikationsplattform Viber. Die Plattform ist in

5 Učer trudjaščichsja-emigrantov i trudjaščichsja-immigrantov, <<http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=16721>>, 10.10.2016

6 Andrej Eliseev: Migracija meždu Belarus'ju i ES: tekuščaja situacija i ožidaemoe buduščee. <[http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS\\_Migration\\_IVF.pdf](http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_Migration_IVF.pdf)>.

der russischen Föderation eine der erfolgreichen Herausforderer von Skype.

### Die Müßiggangsteuer

2015 reagierte die belarussische Regierung darauf, dass viele der – in Belarus weiterhin gemeldeten Arbeitsmigranten – im Land keine Steuern zahlen. Alexander Lukaschenko erließ ein Dekret über »Die Verwarnung sozialen Schmarotzertums«. Der seit 1994 regierende Präsident rief öffentlich dazu auf, sich an sowjetischen Modellen zur Disziplinierung von Bürgern zu orientieren, die sich »der Arbeit verweigerten, aber die Leistungen des Sozialstaates in Anspruch nehmen.«<sup>7</sup> Das Dekret sieht vor, dass alle Bürger, die im arbeitsfähigen Alter sind, und die im Laufe eines Jahres, keine Lohnsteuer innerhalb der Republik Belarus gezahlt haben, wortwörtlich eine Müßiggangsteuer (Russisch: «nalog na tunejadstvo») von derzeit umgerechnet 200 Euro im Jahr zahlen müssen. Dabei ist wichtig, dass die offiziellen Verlautbarungen bei Einführung des Dekrets vor allem angebliches Sozialschmarotzertum innerhalb der Republik Belarus anprangerten. Gemeint waren damit vor allem diejenigen, die ohne feste Lohnarbeit, als Freiberufler, Selbständige oder Saisonarbeiter ihren Lebensunterhalt verdienen, aber gleichzeitig von der in Belarus formell kostenfreien Sozialversicherung für alle Bürger profitieren. Unausgesprochen richtete sich die Steuer aber auch an die große Zahl belarussischer Staatsbürger, die außerhalb von Belarus lebt, aber formell weiterhin in ihren Heimatgemeinden gemeldet ist und dort keine Steuern zahlt.

Während die Einführung der Steuer zumindest im belarussischen Internet zu harscher Kritik geführt hat, ist es wichtig sie als Teil einer breiteren Entwicklung in der Region zu verstehen, die indirekt bereits erfolgte Migration spiegelt. Ganz ähnlich wie die Steuer in Belarus als staatlicher Regulierungsversuch zu erklären ist, hatte Litauen bereits 1996 eine verpflichtende Krankenversicherung eingeführt, die u. a. ein ganz ähnliches Ziel verfolgte: Die vielen litauischen Arbeitsmigranten in westlichen EU-Ländern dazu zu zwingen, Steuern in ihrem Herkunftsland zu zahlen. Ein Nebeneffekt dieses Vorgehens ist in beiden Staaten, dass betroffene Arbeitsmigranten, die auf absehbare Zeit nicht zurückkehren wollen, ihren steuerlichen Wohnsitz neu regeln und erst dadurch ihren Wegzug formalisieren. Diese Dynamik zeigt, dass es zwischen den Maßnahmen des Staates und den individuellen Suchbewegungen seiner Bürger einen Zusammenhang gibt, der vom Staat nicht gänzlich steuerbar ist.

7 Nalog na tunejadstvo, <<http://myfin.by/wiki/term/nalog-na-tunejadstvo>>, 10.10.2016.

### Migration in die Europäische Union

Die Migrationsströme der Gegenwart werden nicht allein durch den Magnet Moskau beeinflusst. Polen, Deutschland sowie die baltischen Staaten gehören nach Einschätzung von Experten zu den wichtigsten Zielen von Migranten aus Belarus in die Europäische Union.<sup>8</sup> Polen und Litauen, die beide an Belarus grenzen, führen in den vergangenen Jahren die Statistiken der innerhalb des Schengenraums ausgegebenen Visa für belarussische Bürger an. Während die Gesamtzahl der erteilten Visa nur die Intensität der grenzüberschreitenden Mobilität anzeigt, ist die Zahl erteilter Aufenthaltsgenehmigungen ein Indikator für die Popularität des betreffenden Landes als Migrationsziel. Belarussen sind in Polen nach der Anzahl der zeitlich begrenzten und unbefristeten Aufenthaltstitel zu urteilen nach den Bürgern der Ukraine die zweitgrößte Gruppe. Von 2012 bis 2014 waren das offiziell 2.468 belarussische im Vergleich zu 6.820 ukrainischen Bürgern, die eine Aufenthaltsgenehmigung erhielten. Außerdem ist die Anzahl der Belarussen, die im selben Zeitraum einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels stellten, deutlich gestiegen. Nachdem 2012 und 2013 zusammen 1.557 Anträge gestellt worden waren, stellten Belarussen allein 2014 insgesamt 1.424 Anträge gestellt.<sup>9</sup>

### Die Polen-Karte als Sonderfall staatlich gesteuerter Migration

Eine Sonderkategorie nehmen Nachfahren von Polen in der Republik Belarus ein. Sie haben die Möglichkeit beim polnischen Staat eine »Karta Polaka« zu beantragen, die ihnen eine Vielzahl von Rechten innerhalb der benachbarten Polnischen Republik verleiht.

Diese Möglichkeit wird rege von Einwohnern der westlichen Grenzgebiete in Anspruch genommen, die vor dem Zweiten Weltkrieg zur Zweiten Polnischen Republik gehört hatten. 2016 gab es offiziell 75.000 belarussische Staatsbürger, die eine solche Karte besaßen und damit die Möglichkeit haben, sich im Nachbarland frei zu bewegen, dort kostenlos ein Hochschulstudium aufzunehmen und ohne gesonderte Genehmigung zu arbeiten.

Die Antragsteller müssen nachweisen, dass sie entweder mit der polnischen Kultur und Sprache vertraut sind oder in Organisationen der polnischen Minderheit aktiv sind. Während formell die ethnische Zugehörigkeit zum polnischen Volk überprüft wird, lässt die Pra-

8 Andrej Eliseev. Migracija meždu Belarus'ju i ES: tekuščaja situacija i ožidaemoe buduščee. <[http://belinstitute.eu/sites/biss.new-mediahost.info/files/attached-files/BISS\\_Migration\\_IVF.pdf](http://belinstitute.eu/sites/biss.new-mediahost.info/files/attached-files/BISS_Migration_IVF.pdf)>.

9 Biuletyn statystyczny Urzędu d.s. cudzoziemców, <<http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/biuletyn-statystyczny-2012-2014/>>, 12.11.2015.

xis eine fluide Handhabung dieses Begriffs zu. Nicht alle, die den Nachweis erbracht haben, nutzen die Privilegien der Karta Polaka, um dauerhaft in Polen zu leben und zu arbeiten. Oft wird die damit garantierte Freizügigkeit genutzt, um sich im Nachbarland touristisch zu bewegen. Besonders bedeutsam ist der alltägliche Konsumtourismus in grenznahe Zentren wie Białystok oder Wilna. Der Preisunterschied zwischen Belarus und Polen für Haushaltswaren und bestimmte Lebensmittel ist so groß, dass diese Form des Grenzverkehrs in Zeiten der wirtschaftlichen Krise zum Lebensunterhalt in belarussischen Städten wie Grodno und Brest beiträgt. Unter den Besitzern der Karta Polaka sind auch belarussische Bürger, die gar nicht vorhaben, nach Polen zu reisen. Dazu gehören etwa Eltern, die ihren Kindern die Möglichkeit des Studiums innerhalb der Europäischen Union offenhalten wollen. Ein Teil dieser Bildungsmigranten kehrt nach Abschluss der Ausbildung nach Belarus zurück.

Es gibt außerdem eine Übergangszone zwischen informeller Arbeitsmigration und alltäglicher Mobilität. Dies ist in allen Grenzregionen entlang der Außengrenzen der Schengenzone in Form von täglichem Kleinst- und Kleinhandel zu beobachten. Die Händler versuchen dabei von Lücken in der Gesetzgebung und den Zollbestimmungen zu profitieren und setzen dafür als Kapital ihre eigene Zeit und Mobilität ein. Sie befinden sich dabei in einem immerwährenden indirekt ausgetragenen Kommunikationsprozess mit den Zollverwaltungen und Grenzbehörden beider Staaten vis à vis »ihrer Grenze«. Durch die stete Anpassung von Rahmenbedingungen und Zollbestimmungen werden diese Handelsreisenden der Schattenwirtschaft an den Rändern der Schengenzone immer wieder gezwungen, ihr ganz persönliches Businessmodell anzupassen und zum Teil auch aufzugeben. Seit die Folgen der westlichen Sanktionen gegenüber Russland 2015 auch das belarussische Wirtschaftsmodell ins Wanken brachten, führte die Regierung in Minsk rigide Verschärfungen der Ausreise- und Einfuhrregelungen ein. Ihr Ziel war, die Mobilitäts-Spielräume der Bevölkerung deutlich einzuschränken und mehr Zollgebühren einzunehmen. Die Einführung des visa-freien Verkehrs zwischen Belarus und der Schengenzone scheidet derzeit unter anderem daran, dass die belarussische Seite vehement die Ausbreitung des kleinen Grenzverkehrs in Grenzregionen unterbindet.

### Immigration nach Belarus

Obwohl Belarus auch in westlichen medialen Diskursen oft als geschlossenes und kulturell homogenes Land erscheint, in dem es nur einen geringen Anteil von Immigranten gibt, ist sowohl die Vergangenheit als auch die Gegenwart des Landes von bemerkenswerten Strömen

geprägt. Bis zum Ausbruch des Kriegs in der Ostukraine 2014 machten die sichtbarste und zahlenmäßig bedeutendste Gruppe überraschender Weise Chinesen aus. Sie führten die Statistik der Arbeitsmigration in die Republik Belarus an.

2014 kamen 4.765 Arbeitsmigranten aus China, 2015 waren es 7.225. Auch unter den ausländischen Studierenden in der Republik Belarus machten chinesische Staatsbürger lange eine der größten Gruppen aus, die allerdings in den vergangenen Jahren geschrumpft ist. Viele von ihnen sind in geisteswissenschaftlichen Fächern eingeschrieben. Die Praxis sieht vor, dass sie neben Journalismus, Kulturwissenschaften oder Recht auch die russische Sprache studieren.

Eine weitere Gruppe von Bildungsmigranten, die aufgrund der Wirtschaftspolitik von Alexander Lukaschenko nach Belarus kommen, sind Studierende aus Turkmenistan. Da Lukaschenko aufgrund seiner autoritären Herrschaft mit Akteuren in der Europäischen Union bisher nur eingeschränkt Vereinbarungen treffen konnte, schnürte er mit anderen Autokraten Pakete, in denen Bildung und mit ihr temporäre Migration als Teil eines Konglomerats von Warenaustausch und politischer Kooperation vorkommen. Das führt dazu, dass ausgerechnet Turkmenistan als strategischer Partner von Belarus gilt und im Gegenzug für eine wirtschaftliche Vorzugsbehandlung derzeit über 8.000 Turkmenen in belarussischen Hochschulen ausgebildet werden.<sup>10</sup>

### Flüchtlinge im Zuge der Ukraine-Krise

Alexander Lukaschenkos Flexibilität in der staatlichen Steuerung von Migration wurde deutlich, als nach der russischen Annexion der Krim 2014 im Osten der Ukraine ein gezielt durch den russischen Staat befeuert militärischer Konflikt begann. Diese Ereignisse lösten einen anhaltenden Strom ukrainischer Flüchtender aus, der vor allem in das Innere der Ukraine, nach Russland, Belarus und nach Polen führte. Zur Regulierung dieses Stroms passte Alexander Lukaschenka mehrmals das Grenzregime zwischen der Ukraine und Belarus an. Dabei ging es zunächst um die Durchreise von Flüchtlingen aus dem Osten der Ukraine, die in die Russische Föderation weiterreisen wollten, aber nicht die Kampfzone durchqueren wollten. Außerdem regelte der belarussische Staat die Durchlässigkeit der Grenze so, dass sich Ukrainer gezielt in Belarus ansiedeln konnten. So kam es 2014 als Reaktion auf die Flucht von Hunderttausenden Ukrainern zunächst zu einer Liberalisierung des Grenzregimes an der ukrainisch-bela-

<sup>10</sup> Číslo inostranných studentov v Belarusi vyroslo za 4 goda na 20%, <<http://www.belta.by/society/view/chislo-inostrannyh-studentov-v-belarusi-vyroslo-za-chetyre-goda-na-20-186548-2016/>>, 1.10.2016.

russischen Grenze. Dort wurden weiterhin Personaldokumente überprüft, aber es war für Ukrainer nicht notwendig ein gesondertes Visum oder Asyl zu beantragen. Die Einführung einer weitgehenden Freizügigkeit wurde aber noch im Laufe desselben Jahres wieder zurückgenommen.

Die Unfähigkeit des ukrainischen Staats das Gewaltmonopol über das gesamte Staatsterritorium aufrecht zu erhalten, lässt sich als deutliches Anzeichen der Krise des modernen Nationalstaats in der Region lesen. Das Ausmaß dieser Krise ist im Fall der Ukraine besonders groß. Dabei forderte die Größe der folgenden Fluchtbewegung von über zwei Millionen Ukrainern auch die umliegenden Gesellschaften heraus. Der belarussische Staat hat dabei durch die gezielte Lenkung des Stroms ukrainischer Migranten dafür Sorge getragen, in einigen Segmenten des Arbeitsmarktes den Mangel an Arbeitskräften zu lindern. Dieses Anliegen ließ sich vor allem mit Flüchtenden aus kleineren Orten der umkämpften Gebiete umsetzen, die unkompliziert Arbeit in der Landwirtschaft fanden. Das war auch deshalb möglich, weil die Binnenmigration nach Minsk sowie die Arbeitsmigration nach Moskau über Jahre dafür gesorgt hatten, dass in belarussischen Dörfern immer mehr Häuser und Wohnungen leer stehen. Ein weiterer Faktor für die schnelle und unproblematische Ansiedlung einer größeren Zahl von Flüchtenden aus der Ukraine ist die Vertrautheit der ukrainischen Staatsbürger mit Sprache, Alltag und Kultur in Belarus. Das gilt auch für die Fähigkeit, mit einem geringen monatlichen Budget unter einfachen Bedingungen auszukommen.

Die Durchlässigkeit der Grenzen wird dabei nach tagespolitischen Gesichtspunkten verändert. Weniger als ein halbes Jahr verging, bis der Erlass über den Aufenthalt von Bürgern der Ukraine in Belarus in Kraft trat, der eine vereinfachte Prozedur vorsah, um ukrainischen Staatsbürgern möglichst unkompliziert eine Aufenthaltsgenehmigung in Belarus zu erteilen und die bereits erfolgte Migration zu legalisieren. Die Regelung sah auch Ausnahmen für Staatenlose vor, die zuvor in den umkämpften Gebieten gelebt hatten. Ihnen wurde ermöglicht, ihre Identität anhand anderer Dokumente als üblich nachzuweisen. Außerdem ermöglichte der Erlass ihre Einreise nach Belarus ohne einen gültigen Pass sowie die vereinfachte Anstellung bei einem belarussischen Arbeitgeber. Dabei ist wichtig, dass die Flüchtenden aus der Ukraine in der Republik Belarus in der Regel nicht als Flüchtlinge im Sinne der UNHCR behandelt wurden.

### Vergleich mit der Flüchtlingskrise der EU

Die Flexibilität des belarussischen Staates mit den Flüchtlingen aus der Ukraine ist vergleichbar mit den

unterschiedlichen Versuchen innerhalb der Europäischen Union 2015 und 2016 auf die stärker wahrgenommene Migrationskrise zu reagieren: Nach dem Scheitern des im Vertragswerk von Dublin vorgesehenen Verteilungsmechanismus wird situativ auch die Praxis der im Vertragswerk von Schengen vorgesehenen Regelungen an tagespolitische Nöte angepasst, weil die Frage wie sich heute Souveränität durchsetzen lässt, auch in der Europäischen Union nicht von allen Akteuren gleich beantwortet wird. Vor diesem Hintergrund ist die Republik Belarus kein Sonderfall.

Die Gesamtzahl von Flüchtenden in Belarus ist geringer als die Welle von Flüchtenden innerhalb der Europäischen Union und insbesondere in Deutschland. Aber Belarus befindet sich durch die Migranten aus den Kriegsgebieten in der Ukraine ebenfalls auf einer wichtigen europäischen Migrationsroute. Diese ist auch nicht vollständig von den Fluchtrouten aus dem Mittleren Osten getrennt. Zwischen 2014 und 2015 erhielten immerhin 198 Syrer und 1.642 Ukrainer den Status eines Flüchtlings im Sinne der Genfer Konvention. Nach Angaben der UN Refugee Agency sind aber seit April 2014 nach Belarus über 160.000 ukrainischer Bürger eingereist, von denen die meisten keinen Antrag auf die Anerkennung als Flüchtling gestellt haben und sich stattdessen um temporäre oder dauerhafte Aufenthaltsgenehmigungen bemüht hatten. Diese Zahl ist im Verhältnis zum Umfang der Gesamtbevölkerung durchaus vergleichbar mit dem Zustrom von Migranten nach Deutschland im selben Zeitraum.

Anfang 2016 hatten 50.000 einen solchen Aufenthaltstitel erhalten. Ein anderer Teil der Flüchtlinge erhielt eine einstweilige Arbeitserlaubnis oder migrierte weiter – zumeist nach Russland oder in Richtung Europäische Union. Über die unkomplizierte Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen hinaus führte die belarussische Präsidialverwaltung auf nationaler und auf lokaler Ebene eine Vielzahl von speziellen Erleichterungen für Flüchtende aus der Ukraine ein, die sich sowohl materiell als auch immateriell auf deren Ankommen auswirkten. Mitte des Jahres 2016 vermeldeten staatliche Stellen dann eine Verringerung der Zahl ukrainischer Migranten.

### Die diskursive Konstruktion von Stabilität

Die Kämpfe im Osten der Ukraine und auch der Zustrom einer relativ großen Zahl von Ukrainern ermöglichte der Führung in Minsk, die Selbstdarstellung als Hort der Stabilität medial weiter zu verstärken. Ironischerweise gehen damit eine intensiviertere Berichterstattung über die erfolgreiche Integration von Migranten aus dem Osten der Ukraine sowie die gänzliche mediale Ausblendung belarussischer Arbeitsmigration einher. Diese

selektive Darstellung ist Teil der republikweiten Strategie zur diskursiven Herstellung gesellschaftlicher Stabilität, die im staatlichen Fernsehen, in Zeitungen und Radiosendern verfolgt wird.

Diese Wahrnehmung wird von einem Großteil der belarussischen Bevölkerung geteilt, die das Geschehen in der Ukraine sowie die wirtschaftliche Situation in Russland sehr genau verfolgen und als Alternative zur Diktatur in Belarus ausschließen. Damit wurde Alexander Lukaschenko nicht nur dank des Minsker Gipfels zum medialen Gewinner des Krieges im Nachbarland. Die große Zahl von Flüchtenden aus der Ukraine sowie ihre relativ reibungslose Unterbringung in Belarus gelten vielen als deutliche und allgemeinverständliche Belege dafür, dass die von ihm betriebene Form eines rigiden Staatskapitalismus selbst den eigenen Bürgern attraktiver erscheint, als die unterschiedlichen Ausprägungen oligarchischen Kapitalismus in der Ukraine und in Russland.

Das gilt auch für ganz unterschiedliche regionale Zentren wie Witebsk und Gomel im Osten oder Grodno und Brest im Westen des Landes. Dabei erscheint es in der öffentlichen Wahrnehmung kein Widerspruch zu sein, dass die enge wirtschaftliche Verknüpfung zwischen der Republik Belarus und Russland – in Form der *de facto* existierenden weitgehenden kulturellen und wirtschaftlichen Integration von Belarus in die russländische Föderation und dem *de jure* bestehenden Unionsstaat – dazu führt, dass sich auch in Minsk die Lebensbedingungen als Folge der Sanktionen gegen Russland und der russischen und ukrainischen Wirtschaftskrisen deutlich verschlechtert haben.

In ihrem Versuch die Lage als »unter Kontrolle« zu beschreiben, erklärte die Regierung in Minsk auch, dass man auf einen ansteigenden Strom von Flüchtenden aus dem Nahen Osten vorbereitet sei, die in Reaktion auf die teilweise Schließung der Balkanroute jederzeit über die osteuropäische Route via Belarus versuchen könnten, in die Europäische Union zu gelangen. Diese Position wurde umgehend von der national orientierten Minsker Opposition aufgegriffen, um öffentlich gegen das Eindringen von Muslimen in Belarus zu protestieren.<sup>11</sup>

### Gesellschaftliche Wahrnehmung der Flüchtenden

Der Protest von Teilen der Opposition bestätigte gleiche eine Reihe von wichtigen Beobachtungen, die zum Verständnis der belarussischen Migrationspolitik beitragen. Erstens ist die Bedeutung von Ethnizität in der Orga-

nisation von Staatlichkeit in der Republik Belarus viel geringer als in vielen anderen europäischen Ländern, insbesondere auch in der Europäischen Union. Die Regelung der Migrationskrise wird in der öffentlichen Darstellung und in der praktischen Handhabung durch die zuständigen Verwaltungsstellen vor allem nach staatsbürgerschaftlichen Kriterien beurteilt. Im krassen Kontrast dazu steht der Versuch der Polnischen Republik, ethnische Polen auf der anderen Seite der Grenze mit Hilfe der Karta Polaka zu mobilisieren und die dazugehörigen Regulierungen auf Grundlage eines ethnischen Kriteriums für die eigenen Zwecke einzusetzen.

Zweitens spielt die Frage von Religion in der Wahrnehmung der derzeit in Belarus besonders präsenten Migrationsströme nur eine untergeordnete Rolle. In der öffentlichen Darstellung dominiert etwa eine Wahrnehmung von chinesischen und turkmenischen Migranten als Staatsbürger von China und Turkmenistan und nicht als Angehörige anderer Religionen. Das gilt im besonderen Maße für Flüchtende aus der Ukraine, da die dortige Komplexität von russischer und ukrainischer Orthodxie, Ukrainischer griechisch-katholischer Kirche und Römisch-katholischer Kirche durchaus vergleichbar mit der Situation in Belarus ist, die in großen Teilen des Landes von einem Nebeneinander unterschiedlicher christlicher Konfessionen geprägt ist.

Drittens versucht ein Teil der politischen Opposition sowohl Ethnizität als auch Religion als Marker von Flüchtenden einzusetzen, um die Bevölkerung gegen die in bestimmten Bereichen verhältnismäßig moderate Politik des Belarussischen Staats zu mobilisieren.

Trotz des aus diesen drei Punkten resultierenden Widerspruchs lässt sich in Belarus eine sehr ablehnende Einschätzung der Migrationskrise in der EU beobachten. Ähnlich wie der Krieg in der Ukraine dient diese als negative Folie, um die Stabilität der eigenen Situation hervorzuheben. Dabei kommen zum Teil länger tradierte Vorbehalte gegenüber Fremden und insbesondere gegenüber Muslimen zum Ausdruck. Diese werden zudem systematisch von der starken Präsenz staatlicher russischer Propaganda befeuert. Von Moskau aus verbreitete staatliche Fernsehkanäle sind in Belarus durch die Kabelnetze der Wohngebiete, über Satellit sowie teilweise auch durch terrestrische Übertragung frei zugänglich. Ihr Wirkung wird im Internet durch das Auslandsfernsehen Russia Today verstärkt. Ihrer Berichterstattung gemein ist die Eindeutigkeit in der Bewertung der Situation innerhalb der Europäischen Union. Glaubt man den in Belarus omnipräsenten russischen Staatsmedien steht die EU kurz vor dem Kollaps. Seit dem Herbst 2014 wird insbesondere die Flüchtlingspolitik Angela Merkels als gezielte Manipulation zur Überfremdung des Kontinents dargestellt. Dabei

<sup>11</sup> Partija BNF prizvala pravitel'stvo predotvartit' pritok migrantov iz Sirii, 19.3.2016 <<https://charter97.org/ru/news/2016/3/19/195806/>>, 2.10.2016.

kommt auch in Belarus eine starke, christlich geprägte und von der sowjetischen Nationalitätenpolitik indirekt beförderte Logik der symbolischen Ablehnung des Islam zum Tragen, obwohl in Belarus kaum Muslime präsent sind.

### **Resümee**

Das überraschende Ergebnis dieser Entwicklung ist eine wachsende, stillschweigende Akzeptanz von Alexander Lukaschenko als Garant von Eigenstaatlichkeit und Stabilität in weiten Teilen der belarussischen Mehrheitsgesellschaft ebenso wie unter vielen Anhängern der Opposition. Zusammen mit der Signalwirkung der Minsker

Waffenstillstands-Verhandlungen, die zeigen, dass in Minsk international wichtige Vorgänge verhandelt werden, sowie der Annäherung vonseiten der Europäischen Union wurde der Minsker Autokrat zum eigentlichen Gewinner des Krieges im Nachbarland.

Das Ausharren der tschetschenischen Flüchtenden an der Grenze zu Polen erinnert aber daran, dass es gleichzeitig die Notwendigkeit gibt, einen *modus vivendi* für eine Europäische Union nach dem Scheitern des Dublin-Abkommens zu finden und für Belarus, auf die Folgen der Offenheit der östlichen Grenze innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion zu reagieren.

### *Über die Autoren*

Dr. Felix Ackermann erforscht am Deutschen Historischen Institut Warschau die Geschichte des Strafvollzugs im geteilten Polen-Litauen. Von 2011 bis Anfang 2016 lehrte er als DAAD Visiting Associate Professor an der Europäischen Humanistischen Universität. 2008 wurde er mit einer Studie über Ethnizität, Migration und Stadtraum in der belarussischen Stadt Grodno an der Kulturwissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) promoviert. Er berichtet regelmäßig für die Frankfurter Allgemeine Zeitung über Entwicklungen in Litauen und Belarus.

Dr. Olga Sasunkevich is Lektorin am Departament für Medien Studium und Leiterin des Zentrums für Gender Studien an der Europäischen Humanistischen Universität, einer belarussischen Exilhochschule in der litauischen Hauptstadt Wilna. Sie wurde 2014 mit einer Studie über den Alltag von Frauen an der belarussisch-litauischen Grenze an der Historischen Fakultät der Universität Greifswald promoviert. Gemeinsam mit Felix Ackermann gibt sie derzeit die Sonderausgabe »Agency and Autonomy in Belarusian Society« des Journal of Soviet and Post Soviet Politics and Society heraus.