



## RÜCKKEHRENDE ARBEITSMIGRANTEN DER VISADIALOG MIT DER EU VERSCHIEBUNG DER STADTRATSWAHLEN IN KIEW

■ ANALYSE		
Die fortwährende Rückkehr		2
Von Kerstin Zimmer, Marburg		
<hr/>		
■ ANALYSE		
Vom Abschluss des Abkommens zur Änderung des Abkommens:		
Der Visadialog mit der Ukraine findet einen vorläufigen Abschluss		7
Von Stefanie Harter, Berlin		
■ DOKUMENTATION		
Regulierung der Visavergabe		10
Daten zu Visa und Migration		11
<hr/>		
■ DOKUMENTATION		
Entscheidung des Verfassungsgerichts über Stadtratswahlen in Kiew		14
Umfragen zu Kiewer Stadtrats- und Bürgermeisterwahlen		14
<hr/>		
■ CHRONIK		
Vom 29. Mai bis zum 10. Juni 2013		16



## Die fortwährende Rückkehr

Von Kerstin Zimmer, Marburg

### Zusammenfassung

Arbeitsmigration betrifft direkt oder indirekt weite Teile der ukrainischen Bevölkerung. In den Hauptaufnahmeländern westlich der Ukraine lassen sich mittlerweile zahlreiche Ukrainer permanent nieder, andere haben sich im Pendeln eingerichtet. Das Rückkehrpotenzial ist geringer als von der ukrainischen Regierung gewünscht. Die staatliche Politik unterstützt (potenzielle) Rückkehrer kaum – diese Aufgabe wird von internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen.

### 1. Ukrainische Arbeitsmigranten im Ausland

Während des wirtschaftlichen Niedergangs der 1990er Jahre wanderten immer mehr Ukrainer und Ukrainerinnen (zeitweise) aus auf der Suche nach besserer Entlohnung oder Beschäftigungsmöglichkeiten. Dabei eroberten sie schließlich auch neue Arbeitsmärkte in Südeuropa, in denen die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften im informellen Sektor hoch ist. Die Weltbank geht davon aus, dass fast 15 Prozent der ukrainischen Bevölkerung zumindest zeitweise im Ausland gearbeitet haben. 2008 lebten nach Schätzungen der ukrainischen Caritas 500.000 Ukrainer in Italien, 450.000 in Polen, je 200.000 in Spanien und Tschechien, 75.000 in Portugal, 60.000 in Griechenland und bis zu zwei Millionen in Russland – nur etwa ein Drittel davon mit Genehmigung.

Die Rücküberweisungen betragen nach Angaben der Weltbank 2010 mehr als fünf Milliarden Dollar. Ukrainische Wissenschaftler sprechen gar von 20–25 Milliarden Dollar. Etwa die Hälfte des Geldes kommt aus Russland, ein Drittel aus den EU-Staaten. Die meisten Rücküberweisungen tätigen Pendelmigranten. Der Anteil der Rücküberweisungen am ukrainischen Bruttoinlandsprodukt beträgt fast vier Prozent – und ist damit etwa doppelt so hoch wie im klassischen Entsendeland Mexiko. Die jährlichen Rücküberweisungen sind ebenso hoch wie Auslandsinvestitionen. Allerdings werden sie – bislang – fast ausschließlich für Konsumzwecke ausgegeben.

Die Migranten, die seit 1991 die Ukraine (zeitweise) verlassen haben, sind eine sehr heterogene Gruppe. Es gibt verschiedene Typen von Arbeitsmigranten: 1) junge, oft Studierende, die für eine Weile – oft in den Semesterferien – ins Ausland gehen, um dort Geld zu verdienen und Erfahrungen zu sammeln. 2) Personen, die langfristig ins Ausland gehen, manchmal mit der ganzen Familie, und dort eine angemeldete Arbeit aufnehmen. Auch dabei handelt es sich oft um junge Leute, die etwas Neues ausprobieren wollen. Junge Leute pendeln weniger, da sie seltener Angehörige in der Ukraine haben, um die sie sich kümmern müssen. Zumeist sen-

den sie auch wenig Geld in die Ukraine. Und 3) Personen, die aus finanzieller Notwendigkeit ins Ausland gehen und häufig unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiten. Viele pendeln zwischen der Ukraine und dem Aufnahmeland. Ein Großteil arbeitet im grauen Sektor, viele bleiben über den Gültigkeitszeitraum ihres Touristenvisums im Land und rutschen damit in die aufenthaltsrechtliche Irregularität. Nur wenige nutzen bestehende Programme der zirkulären Migration und andere Formen der Arbeitsvermittlung, die auf zwischenstaatlichen Abkommen beruhen. Sie verlassen sich eher auf private Netzwerke oder Vermittlungsfirmen, die sich für Geld auch um Transport und Formalitäten kümmern. Jene ohne Papiere im Ausland fühlen sich häufig ungeschützt und lassen sich auf den Schutz von (kriminellen) Netzwerken ein.

Da die Migranten im Ausland mehr verdienen, steigen sie im Vergleich zur Herkunftsgesellschaft sozial auf. Gleichzeitig steigen sie sozial ab, denn auch gebildete Personen müssen unqualifizierte Arbeiten annehmen wie Tätigkeiten im Bausektor, der Landwirtschaft oder Fürsorgeleistungen in Privathaushalten. Wenn sie irregulär beschäftigt sind, genießen sie weder Arbeitsschutz noch Arbeitszeitregelungen.

In den vergangenen Jahren haben sich die Struktur und das Verhalten der ukrainischen Arbeitsmigranten in der Europäischen Union derart gewandelt, dass man auf Bleibeabsichten zahlreicher Migranten schließen kann. Vor allem jüngeren Migranten gelingt es, qualifiziertere Beschäftigungen anzunehmen. Zudem steigt die Zahl der Legalisierungen. Spanien und Italien führen regelmäßig Legalisierungswellen durch, von denen auch Ukrainer profitieren – zuletzt in Italien im Jahr 2012. Polen und Tschechien bemühen sich, legale Wege für ukrainische Migranten zu eröffnen. Auch in Italien, Spanien und Portugal versuchen Ukrainer, reguläre Arbeit zu bekommen. In allen Aufnahmeländern haben sie inzwischen zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NRO) gegründet, besonders in Spanien und Italien. Viele entstanden rund um Versammlungszentren der Griechisch-Katholischen Kirche und dienen der gegenseitigen Hilfe und dem kulturellen Leben. Auch

Samstagsschulen für Kinder wurden eingerichtet. Während die sogenannte vierte Welle der 1990er und 2000er Jahre Arbeitsmigranten bezeichnet, die aufgrund ihres prekären Status zumeist alleine zwischen dem Aufnahmeland und der Ukraine pendeln, zeichnet sich eine fünfte Welle zunehmend durch Familienmigration aus.

Allerdings führt dies nicht zu einem Abebben der (temporären) Auswanderung. Die Dynamik der Arbeitsmigration erfasst immer mehr Menschen, die im Heimatland relativ depriviert werden. Durch die Rücküberweisungen steigen die Preise, so dass zusätzliches Einkommen für alle erforderlich wird, welches wiederum zum Teil im Ausland verdient wird. Für Migranten, die bereits mehrfach im Ausland waren, steigt mit jedem neuen Aufenthalt die Wahrscheinlichkeit für weitere Aufenthalte. Pendelmigration wird zur Lebensform, die Menschen lassen sich sozusagen in der Mobilität nieder.

## 2. Die Rückkehr

Hinsichtlich ihres Rückkehrpotenzials lassen sich grob drei Generationen von Migranten unterscheiden: eine ältere Generation (50–60 Jahre) unterstützt ihre Familie in der Ukraine für einige Jahre und kehrt dann zurück, um ihren Lebensabend in gewohnter Umgebung zu verbringen. Die zweite Generation ist 36–45 Jahre alt und hat in der Regel Familie in der Ukraine. Im Aufnahmeland oft fremd, fühlen sie sich bei Besuchen in der Ukraine auch zunehmend als Außenstehende. Die jüngste Generation umfasst Personen unter 30 Jahren, die ungebunden und anpassungsfähig sind. Ihre Rückkehr ist unwahrscheinlich, da sie gute Integrationsmöglichkeiten in verschiedenen Ländern haben.

Speziell bei der zweiten Gruppe ist die Diskrepanz zwischen Rückkehrabsicht und Umsetzung groß. Untersuchungen zeigen, dass mehr als zwei Drittel der Migranten im Prinzip in die Ukraine zurückkehren wollen, aber oft keinen Zeitpunkt dafür angeben können. Einstweilen schicken sie Geld, das insbesondere für die Ausbildung der Kinder, die Anschaffung dauerhafter Konsumgüter oder den Immobilienerwerb verwendet wird. 90 Prozent setzen so ihre Zukunftspläne in der Ukraine um. Allerdings kehrt nur weniger als ein Viertel der Arbeitsmigranten dauerhaft zurück. Die Gründe dafür sind vielfältig.

Oftmals ist ihr Kontakt in die Ukraine geschwächt, weil sie sich im Aufnahmeland irregulär aufhalten und daher nicht einfach zu Besuchen in die Ukraine ausreisen können. Dies betrifft vor allem Migranten in Südeuropa, die nach Ablauf ihres Touristenvisums in die aufenthaltsrechtliche Irregularität geraten. Je weiter entfernt von der Ukraine sich das Aufnahmeland befindet, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Migranten dort bleiben. Es ist teuer, den Kontakt aufrecht zu erhalten,

da sowohl Reisen als auch Telefonate kostspielig sind. Migranten in Polen, Ungarn, Slowakei, Tschechien halten eher den Kontakt und kehren zurück.

Als die internationale Finanzkrise 2009 die EU-Staaten erfasste, hofften viele ukrainische Politiker, die Arbeitsmigranten würden aufgrund mangelnder oder ungünstiger Arbeitsbedingungen und Entlassungen massenhaft in die Ukraine heimkehren. Es kamen jedoch weniger zurück als erhofft. Und nur etwa 10 Prozent der Rückkehrer tun dies aufgrund der sich verschlechternden ökonomischen Lage in den Aufnahmeländern. Die meisten (80 Prozent) kommen aus familiären Gründen zurück oder weil sie ihre (finanziellen) Ziele zunächst erreicht haben. Die Ukraine war selbst massiv von der Finanzkrise betroffen. Steigende Arbeitslosenzahlen und sinkende Einkommen verringerten die Attraktivität einer Rückkehr. Außerdem nahmen zahlreiche Migranten Arbeit zu niedrigeren Löhnen an, die aber die ukrainischen Löhne immer noch bei weitem überstiegen. Manche wanderten in andere Städte oder in Nachbarländer weiter, so zum Beispiel von Portugal nach Spanien. Die Arbeitsmigranten passen sich also an sich verändernde Rahmenbedingungen an. Auch für diejenigen, die aufgrund der Krise zurückkehren, könnte es nur ein temporärer Aufenthalt sein. Die meisten planen weitere Auslandsaufenthalte.

Einige Staaten wie Spanien, die Tschechische Republik oder Belgien haben seit 2008 Programme für die freiwillige Rückkehr von Migranten implementiert. Spanien führt beispielsweise ein Programm durch, das sich an jene regulären Arbeitsmigranten wendet, die den Gesamtbetrag ihrer Arbeitslosenleistungen sofort mitnehmen wollten. 40 Prozent werden in Spanien ausgezahlt, um die Rückreise zu ermöglichen, und 60 Prozent im Heimatland. Die Migranten sollen die Möglichkeit erhalten, nach drei Jahren wieder nach Spanien zu kommen. Die Krux ist, dass das Programm sich nur an gemeldete Arbeitsmigranten wendet und begleitende Maßnahmen wie die Vorbereitung auf die Rückkehr – vor allem für die Kinder – fehlen. Außerdem geht es einigen Migranten, selbst wenn sie arbeitslos sind, in Spanien unter Umständen besser als in der Ukraine, weil sie kostenlosen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben, ihre Kinder zur Schule schicken können und an Umschulungsmaßnahmen teilnehmen können, unabhängig von ihrem Status. Je länger sie sich in Spanien aufgehalten haben, desto mehr Rechte werden ihnen zugestanden.

Viele rückkehrwillige Ukrainer wissen aber nichts von diesen Programmen. Studien zeigen, dass nur etwa 11 Prozent der Rückkehrer entsprechende Programme kennen. Ihnen fällt es schwer, überhaupt heimzukehren, häufig aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen.

Angekommen in der Ukraine stehen sie vor großen Herausforderungen, denn in der Zwischenzeit haben sich sowohl sie selbst als auch das frühere Umfeld verändert. Die Rückkehr und die damit verbundene Anpassung umfassen mehrere Dimensionen: eine ökonomische, eine soziale und eine psychosoziale. Bei der ökonomischen Anpassung geht es vor allem darum, eine (angemessene) Arbeit zu finden oder ein eigenes Unternehmen zu gründen; die soziale Dimension betrifft die Netzwerke von Familie und Freunden, die psychosoziale das mentale Zurechtfinden in der »alten« Umgebung.

Kehren Migranten nach Jahren zurück, finden sie kaum angemessen bezahlte Arbeit. Oft sind gute Jobs nur durch Beziehungen zu bekommen, die bei den Migranten durch ihre Abwesenheit geschwächt sind. Formelle und informelle Qualifikationen, die sie im Ausland erworben haben, werden selten anerkannt. Studien zufolge dauert es im Schnitt fast fünf Monate, eine neue Arbeit zu finden. Ansprüche auf Sozialleistungen haben die Rückkehrer in der Regel nicht. Bald entstehen neue Bedürfnisse, die durch Arbeit im Ausland befriedigt werden sollen.

Viele Migranten glauben nicht mehr an positive Veränderungen in der Ukraine. Aus der Ferne beobachten sie die dortigen Ereignisse genau – vor allem den Arbeitsmarkt und die Stabilität der Währung. Da die meisten die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine als unberechenbar beurteilen, bleiben sie lieber im Ausland, wo sie – trotz ihrer oft schwierigen persönlichen Situation – größere Stabilität und Rechtssicherheit zu schätzen gelernt haben. Ihr Vertrauen in ukrainische Regierungsstellen ist gering, so dass sie sich auch bei Problemen oft nicht an ukrainische Botschaften in den Aufnahmeländern wenden. 2005 wurden dort Zentren für den Schutz der Rechte von Ukrainern im Ausland gegründet, vor allem in Russland und Mittel- und Osteuropa. Diese wurden jedoch nur von einem Prozent der Menschen genutzt.

Auch verlieren die Arbeitsmigranten die Tuchfühlung für gesellschaftliche Veränderungen in ihrem ursprünglichen Umfeld und der Ukraine insgesamt und erleben vielfach einen Kulturschock bei der Rückkehr. Dinge, die sie früher in der Ukraine als »normal« empfanden, wie politische Instabilität oder Korruption, erachten sie nach der Rückkehr oftmals als problematisch und gegebenenfalls unerträglich. Viele stoßen sich an der soziopolitischen Situation und sehen die Grundrechte in der Ukraine nicht gewahrt. Oftmals kommen sie zu der Erkenntnis, dass zwar in der Ukraine alles gleich geblieben ist, sie sich aber selbst während des Auslandsaufenthaltes verändert haben.

Nach einer Studie planen etwa 30 Prozent der Rückkehrer wieder auszureisen. Einige richten sich in dem

permanenten Pendeln ein. Migration wird zur Lebensform, für die die Ukrainer sogar einen eigenen Begriff geprägt haben: *sarobitschanstwo* (etwa: Wanderarbeitertum, *d. Red.*), der nicht nur die Beschäftigung bezeichnet sondern auch Denkweisen und die Kultur einer Gruppe von Menschen.

### 3. Maßnahmen des ukrainischen Staates

In der Ukraine ist die Gesetzgebung im Bereich Migration unterentwickelt und hinkt den realen Entwicklungen hinterher. Das gilt auch für die Arbeitsmigration und vor allem den Aspekt der Reintegration, bei der politische Maßnahmen nicht erkennbar sind. Allerdings steigt der Handlungsdruck auf die Regierung. Aufgrund der Überalterung der Gesellschaft, dem Bevölkerungsrückgang (2000 bis 2009 um jährlich 0,8 Prozent) und prognostiziertem massivem Arbeitskräftemangel in bestimmten Sektoren und Regionen (in etwa 10–12 Jahren) appelliert die Regierung an den Rückkehrwillen der Ukrainer im Ausland.

Die Rückkehr auch nur weniger Migranten erfordert handfeste Vorteile und Anreize. Zwar hat die Regierung bei verschiedenen Ministerien und dem Staatlichen Arbeitsamt entsprechende Arbeitsstellen sowie ein beratendes Organ bei der Regierung eingerichtet, das auch Vertreter der Zivilgesellschaft umfasst. Aber gleichzeitig setzt sie die Tradition unbestimmter Absichtserklärungen fort.

Es lassen sich drei große Themenfelder unterscheiden, denen sich die Regierung widmet: 1) die Eindämmung der Auswanderung, 2) die Reintegration von Rückkehrern und 3) die Verbesserung der Bedingungen der Arbeitsmigration. Allerdings finden sich Aussagen zu den einzelnen Punkten verstreut über eine beträchtliche Anzahl von Erklärungen, Beschlüssen, Erlassen und Gesetzen, für die fast ausnahmslos die jeweiligen Ausführungsbestimmungen fehlen. Der einzige Bereich, in dem die ukrainische Regierung in den vergangenen Jahren aktiv war, ist die Bekämpfung des Menschenhandels.

Der Erlass des Präsidenten zur Migrationspolitik aus dem Jahr 2011 ist eine weitgehend ungeordnete Liste wünschenswerter Prinzipien staatlicher Migrationspolitik, die unkonkret und deklarativ bleibt. Demnach sollen für rückkehrende Arbeitsmigranten sowohl der Arbeitsmarkt als auch die Rahmenbedingungen für privates Unternehmertum verbessert werden. Wie dies geschehen soll, bleibt im Dunkeln.

Bereits 2004 entwickelte die Regierung ein Programm zur Sicherstellung der Rechte und Interessen von Bürgern, die auf der Suche nach Arbeit im Ausland sind – und von Kindern, die von Ausländern betreut werden bis 2010. In der »Erklärung zur Anerkennung

der Strategie der demographischen Entwicklung bis 2015« aus dem Jahr 2006 betonte die Regierung die Notwendigkeit, die Möglichkeit für reguläre Arbeitsmigration zu erweitern, vor allem in Form bilateraler Abkommen. Es legte auch Maßnahmen für die Integration von Rückkehrern fest, einschließlich Weiterbildungen und Informationsangeboten.

In den vergangenen Jahren ist die Ukraine internationalen Abkommen zum Schutz von Wanderarbeitern beigetreten und hat mit zahlreichen Staaten bilaterale Abkommen über die Regulierung der Arbeitsmigration abgeschlossen. Damit haben Ukrainer in den Ländern die gleichen Rechte wie dortige Staatsbürger. Auch hier gilt die Einschränkung, dass sie nur für reguläre Arbeitsmigranten gelten. Zudem gibt es innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und mit einzelnen Staaten Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung und Auszahlung von Rentenanwartschaften. Aber auch das gilt nur für angemeldete Arbeit, deren Anteil gleichwohl in allen Aufnahmeländern steigt.

Der 2011 verabschiedete »Plan von Maßnahmen für die Integration von Migranten in die ukrainische Gesellschaft 2011–2015«, bezieht sich sowohl auf Zuwanderer als auch auf Rückkehrer. Rückwanderer sollen psychologische Unterstützung sowie Informationen über Beschäftigungs- und Investitionsmöglichkeiten erhalten, ihre Kinder sollen Integrationskurse besuchen.

Die ukrainische Regierung vermischt klassische Diaspora-Politik mit Maßnahmen für Arbeitsmigranten, die alle unter »Ukrainer im Ausland« gefasst werden. 2010 wurde das Staatliche Programm für die Zusammenarbeit mit ausländischen Ukrainern beschlossen. Damit sollen die Bedingungen für den Erhalt und die Entwicklung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität der ukrainischen Gemeinschaften in ihren Aufenthaltsländern verbessert werden. Für die Unterstützung von Ukrainern im Ausland gab die Regierung 2012 13 Millionen Dollar aus.

Anfang 2011 beschloss die ukrainische Regierung die Erarbeitung einer Reihe von Maßnahmen, welche unter anderem die Möglichkeit zur Beteiligung der Arbeitsmigranten an ukrainischen Wahlen, Reintegrationsprogramme sowie Investitionserleichterungen für Migranten vorsehen. Es ist zudem angedacht, ansatzweise dem Beispiel der Philippinen und Mexikos zu folgen und Zollerleichterungen für Einfuhren von Arbeitsmigranten einzuführen. Aber auch hier sind bislang keine konkreten Maßnahmen erkennbar. Gleichzeitig wurden Pläne bekannt, die Einfuhr von Fremdwährungen mit 10–15 Prozent zu besteuern, was vor allem die Rücküberweisungen aber auch mitgebrachtes Geld der Migranten betrifft.

Zusammengefasst bleibt die ukrainische Politik weitgehend deklarativ, ohne konkrete Maßnahmen. Zum Teil ist sie widersprüchlich und kontraproduktiv. Auf jeden Fall wird sie den Bedürfnissen der Arbeitsmigranten und der Rückkehrer nicht gerecht.

#### 4. Zivilgesellschaft und Internationale Organisationen

In Anbetracht der Tatsache, dass der ukrainische Staat keine konkreten Hilfen für Rückkehrer bietet, tragen und finanzieren NRO und ausländische Einrichtungen oder Staaten Maßnahmen der Reintegration – in ähnlicher Form wie Maßnahmen in der Flüchtlingspolitik. Einige internationale Organisationen haben sich des Themas angenommen, allen voran die International Organization for Migration (IOM) und die International Labour Organization, welche einerseits die ukrainische Regierung beraten und andererseits konkrete Maßnahmen anstoßen. So schloss die Ukraine 2008 mit Portugal ein Abkommen über zirkuläre Migration ab, das von der IOM, der Weltbank und der EU-Kommission unterstützt wurde. Von 2009 bis 2010 wurden 50 Ukrainer in Portugal beschäftigt. Nach der Rückkehr erhielten sie Wiedereingliederungshilfen. Die ersten Ergebnisse erschienen vielversprechend, aufgrund der Wirtschaftskrise wurde das Programm aber nicht fortgesetzt. Die IOM arbeitet, gemeinsam mit dem ukrainischen Sozialministerium, an einem Pilotprojekt zur Eingliederung von 50 Personen. Das Hauptziel ist es, das Projekt langfristig in ukrainischen staatlichen Strukturen zu verankern.

Einige Reintegrationsmaßnahmen werden über Programme der EU finanziert, und zwar im Rahmen des Rückübernahmeabkommens, das 2008 in Kraft trat. Seit Januar 2009 muss die Ukraine eigene Staatsangehörige zurücknehmen, seit 2010 auch Drittstaatsangehörige, die über die Ukraine eingereist sind und sich ohne legalen Status in der EU aufhalten. Dieses Abkommen zog eine gemeinsame Erklärung über technische und finanzielle Unterstützung nach sich, mit deren Hilfe die Ukraine das Abkommen umsetzen soll. In der Richtlinie des Europäischen Rates über »Gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger« wird die freiwillige Rückkehr der zwangsmäßigen vorgezogen. Die Mitgliedstaaten sollen verstärkt die Rückkehr fördern und die Aufnahmestaaten unterstützen. Dies bezieht sich hauptsächlich auf abgelehnte Asylbewerber, aber im Prinzip auch auf irreguläre Arbeitsmigranten.

Ein Beispiel für solche Projekte und Programme ist »Post-Arrival Assistance to Migrants Returning to Ukraine«, das sich an Rückkehrer aus den Niederlanden wendet und finanziert wird von der EU (European

Return Fund) und dem Niederländischen Repatriation and Departure Service; umgesetzt vom International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Ähnlich arbeiten Caritas Österreich und Belgien, die mit der ukrainischen Caritas innerhalb des ERSO (European Reintegration Support Organisations) Netzwerks kooperieren. Das damit verbundene ukrainische Solidaritätsnetzwerk umfasst 30 Partnerorganisationen aus 15 ukrainischen Regionen. Caritas Ukraine startete im Jahr 2011 das Programm STAVR (Strengthening Tailor-made Assisted Voluntary Return) für aus Belgien zurückkehrende ukrainische Migranten. Allen Maßnahmen liegt die Idee zugrunde, eine erfolgreiche Rückkehr und Wiedereingliederung könnten auch zur Entwicklung des Heimatlandes beitragen. Die hier genannten Projekte verfolgen einen individuellen Ansatz. Die meisten befinden sich noch im Aufbau und erreichen nur eine kleine Zahl von (potenziellen) Rückkehrern.

Auch die Ukrainische Griechisch-Katholische Kirche engagiert sich für Arbeitsmigranten. Neben dem Bau eines Denkmals für Arbeitsmigrantinnen in den Karpaten sollen Beratungszentren in dieser stark von Auswanderung betroffenen Region entstehen. Außerdem nimmt die Selbstorganisation der Arbeitsmigranten Formen an. So wurde 2006 die Gesamtkrainische Gewerkschaft der Arbeitsmigranten in der Ukraine und im Ausland gegründet.

#### *Über die Autorin*

Dr. Kerstin Zimmer ist Lehrkraft für besondere Aufgaben am Zentrum für Konfliktforschung der Universität Marburg. Zurzeit vertritt sie die Professur für Angewandte Soziologie an der Universität Marburg.

#### *Lesetipps*

- CARIM East – Consortium for Applied Research on International Migration <http://www.carim-east.eu/>
- Hryhoriy Seleshchuk / Birgit Salzmann (2009): What and Who is Waiting for Migrants After Returning to Ukraine? Caritas Austria, online: [http://www.reintegrationcaritas.be/fileadmin/user\\_upload/Fichiers/CS/Ukraine/Survey%20Ukraine.pdf](http://www.reintegrationcaritas.be/fileadmin/user_upload/Fichiers/CS/Ukraine/Survey%20Ukraine.pdf)

#### **Fazit**

Die Tatsache, dass viele Ukrainer sich irregulär im Aufnahmeland aufhalten, führt dazu, dass sie seltener in die Ukraine reisen können und den Kontakt zu ihrem sozialen Umfeld verlieren. In einigen Aufnahmeländern haben sie bereits einen regulären Aufenthaltsstatus erreicht, Kredite aufgenommen und Wohnungen gekauft. Vor allem Spanien und Portugal entwickeln sich trotz der Finanzkrise zu Ländern der Familienmigration – aufgrund der Möglichkeiten zur Legalisierung und Familienzusammenführung. Für zahlreiche ukrainische Familien ist Migration zu einem normalen Bestandteil des alltäglichen Lebens geworden, und viele werden nicht zurückkehren – trotz oder gerade wegen der staatlichen Migrations-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik. Wenn sie zurückkehren, dann aufgrund ihrer persönlichen Situation.

Für den ukrainischen Staat bergen die Rücküberweisungen das Risiko fahrlässigen Verhaltens, da sie den politischen Willen, notwendige Reformen anzustoßen, untergraben. Die ukrainische Regierung verharrt in Absichtserklärungen, auf die bislang keine konkreten Gesetze, Maßnahmen oder Initiativen folgen. Fast alle Maßnahmen werden von der Zivilgesellschaft und ausländischen Initiativen getragen, erreichen aber nur wenige Rückkehrer. Daher bleibt das Potenzial der ukrainischen Arbeitsmigranten weitgehend ungenutzt.

## Vom Abschluss des Abkommens zur Änderung des Abkommens: Der Visadialog mit der Ukraine findet einen vorläufigen Abschluss

Von Stefanie Harter, Berlin

### Zusammenfassung

Das Abkommen zur Änderung des Visae erleichterungsabkommens ist nach etwa zweijähriger Bearbeitungszeit vom ukrainischen und europäischen Parlament im März bzw. April 2013 ratifiziert worden. Es sieht in der Tat einige Verbesserungen in der Beantragungs- und Ausgabep raxis für Kurzzeitvisa für eine Vielzahl ukrainischer Bürger vor und signalisiert damit die Bereitschaft der EU, die Beziehungen zur Ukraine zu vertiefen. Dies kann als ein Teilerfolg des Visadialoges gewertet werden. Das Ziel der parallel geführten Verhandlungen zur Visaliberalisierung hingegen reicht weiter. Die vollständige Befreiung von der Visumpflicht für ukrainische Reisende in die EU ist das Faustpfand, oder – im Falle des Verhandlungserfolges – ein erfreuliches Nebenprodukt, einer viel umfassenderen Reformagenda im Bereich der Rechts- und Innenpolitik. Ob die Voraussetzungen für einen Etappensieg in diesen Verhandlungen bis zum EU-Gipfel zur östlichen Nachbarschaft im November 2013 in Vilnius geschaffen sind, bleibt fraglich.

### Visae erleichterung versus Visaliberalisierung

Am 17. April 2013 hat das europäische Parlament (EP) einem Abkommen zugestimmt, welches das »Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine über Erleichterungen bei der Erteilung von Visa« erweitert. Es stimmte damit der Empfehlung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des EP bei, die Visumserteilung u. a. für LKW- und Busfahrer, Journalisten und deren technisches Begleitpersonal im Rahmen ihrer Berufsausübung, und »Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, die regelmäßig zu Kursen und Konferenzen in die Mitgliedstaaten einreisen, Personen, die an grenzübergreifenden, von der EU finanzierten Kooperationsprogrammen teilnehmen, Studenten und Postgraduierte, Vertreter von Religionsgemeinschaften, Personen, die aus beruflichen Gründen an Konferenzen oder Seminaren teilnehmen, die im Hoheitsgebiet der EU organisiert werden, sowie Personen, die zwecks medizinischer Behandlungen regelmäßig in die EU einreisen müssen und die Personen, die sie begleiten«, zu erleichtern.

Die Rede ist von Kurzzeit-Visa, die eine maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen in einem Zeitrahmen von insgesamt 180 Tagen in der Europäischen Union gestatten, auch als Schengen-Visa, oder Visa »Typ C« bekannt. Bereits am 22. März 2013 hat das ukrainische Parlament das Abkommen ratifiziert, am 8. April wurde es vom ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowytch unterzeichnet. Neun Monate sind vergangen, seit die Ergänzungen zum Visumerleichterungsabkommen am 23. Juli 2012 in Brüssel unterzeichnet wurden. Zwei Jahre, seit März 2011, wurde im Rahmen des Visadialoges zwischen der EU und der Ukraine an der Änderung des Visae erleichterungsabkommens gearbeitet. Am 1. Juli 2013 soll es in Kraft treten. Dies ist

ein recht langer Zeitraum für im Grunde eher technische Veränderungen.

Praktisch bedeutet die Änderung vor allem, dass die erforderlichen Dokumente, die den Reisezweck nachweisen, je nach Reisendem, auf eine schriftliche Einladung des Gastgebers oder einen technischen Nachweis (z. B. im Falle medizinischer Behandlungen) reduziert wurden. Regierungs- und Parlamentsmitgliedern, ständigen Mitgliedern offizieller Delegationen, Staatsanwälten und Richtern, engen Verwandten von in einem EU-Mitgliedsland lebenden Angehörigen, Geschäftsleuten und Journalisten wird nun grundsätzlich ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren ausgestellt, sofern Amtszeit und Dauer der Stellung ebenfalls auf fünf Jahre oder mehr ausgerichtet sind. Die meisten anderen Personengruppen erhalten zunächst ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr. Nach zwei Jahren besteht die Möglichkeit, ein Mehrfachvisum mit einer Gültigkeitsdauer von zwei bis fünf Jahren zu erhalten. Die Ausstellung von Mehrfachvisa stellt in der Tat eine große Erleichterung dar, auch wenn nicht unbedingt einsichtig ist, warum Geschäftsleute oder Staatsanwälte von vornherein ein Fünfjahresvisum erhalten, Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen oder Angehörige der freien Berufe hingegen nicht. Eine Bearbeitungsgebühr von 70,00 EUR wird nur noch für Eilanträge erhoben, wenn der Wohnort des Antragstellers weit vom ausstellenden Konsulat entfernt liegt. Wenn ausländische Konsulate die Ausstellung von Visa an einen externen Dienstleister ausgelagert haben, so darf dieser eine Bearbeitungsgebühr von 30 EUR erheben. Insbesondere diese Gebühr hatte in der Vergangenheit die Verhandlungen auch mit anderen Ländern belastet, da sie in den ursprünglichen Abkommen nicht vorgesehen war. Ukrainische Bürger, die im

Besitz eines biometrischen Passes – auch eines biometrischen Dienstpases – sind und nur einen Kurzzeitaufenthalt in der EU planen, sind vom Visumszwang ganz ausgeschlossen. Insbesondere das Schengen Information System (SIS) stellt die technischen Voraussetzungen bereit, die Aufenthaltsdauer bzw. deren Überschreitung, zu kontrollieren.

Obschon Verhandlungen zu Visaerleichterungsabkommen und Visaliberalisierungsabkommen im Rahmen des Visadialoges bereits seit 2008 stattfinden, sind doch die Intentionen beider Dokumente verschieden. Die Zielrichtung der *Visaerleichterung* ist es, den Reisenden die Einreise in die EU zu ermöglichen und schrittweise zu vereinfachen. Die *Visaliberalisierung* hingegen reicht weiter. Die Aufhebung der Visapflicht ist im zweiten Fall lediglich die positive Nebenwirkung eines Prozesses, der den Rechtsrahmen des Landes im Bereich ‚Justiz und Inneres‘ maßgeblich verändern und an europäische Normen und Standards anpassen soll. Der zweistufige Aktionsplan zur Visaliberalisierung (VLAP – *Visa Liberalisation Action Plan*), der seit November 2010 vereinbart ist, beinhaltet klare Forderungen an die ukrainische Judikative und Exekutive, insbesondere die Gesetzgebung zur Anti-Diskriminierung, zum Datenschutz, zur Korruptionsbekämpfung und zur Ausgabe biometrischer Pässe entweder im Parlament anzunehmen oder aber zu ändern. Der Reformkatalog soll sicherstellen, dass die Ukraine einige Mindeststandards, wie beispielsweise für die Dokumentensicherheit und den Austausch von Daten mit Europol, gewährleisten kann.

Andere Vorgaben der EU (vgl. *Ukraine-Analysen Nr. 95*) sind mittlerweile erfüllt oder geben zumindest Anlass zur Annahme, dass die Reformen in die richtige Richtung gehen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Infrastrukturmaßnahmen, die die Grenzverwaltung betreffen, wie für Migration, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten oder Grenzkontrollen, sind von der ukrainischen Seite in recht kurzer Zeit eingeführt und umgesetzt worden. Der zweite Fortschrittsbericht zur Umsetzung des VLAP vom Februar 2012 weist in diesem Bereich auf lediglich geringere Rückstände hin. Der dritte Bericht steht noch aus.

Bereits seit Herbst 2011 bemüht sich die Ukraine, den Übergang von Phase 1 auf Phase 2 des VLAP zu erreichen. Als neues Etappenziel ist der EU-Gipfel zur östlichen Partnerschaft in Vilnius im November 2013 anvisiert. Allerdings setzt dies voraus, dass die Ukraine sowohl die legislativen Voraussetzungen erfüllt als auch ihren eigenen Fortschrittsbericht bezüglich der Umsetzung sämtlicher Anforderungen der EU noch im Juni an die EU-Kommission übergibt. Diese wird dann in der Folge einen eigenen Bericht – den dritten Fortschrittsbericht – verfassen, auf dessen Grundlage die tatsächlichen

rechtlichen und institutionellen Reformen beurteilt werden. Inwieweit die Hoffnung realistisch ist, bis zum Herbst die Anforderungen zu erfüllen und damit dem Ziel der Visafreiheit einen Schritt näher zu kommen, ist fraglich.

Teilweise bestehen Zweifel an der Qualität der eingebrachten Gesetzesvorschläge, teilweise sind die institutionellen Voraussetzungen für ihre Umsetzung nicht gegeben. Ein großes Hindernis ist das Anti-Diskriminierungsgesetz, welches gegenwärtig im ukrainischen Parlament liegt, auf Antrag der regierenden Partei der Regionen aber nicht zur Abstimmung gekommen ist. Unter Umständen kann im Juni mit einer Abstimmung gerechnet werden. Auch die Tatsache, dass die Ukraine noch nicht alle der dreizehn Empfehlungen von GRECO, der *Group of States against Corruption*, die unter der Ägide des Europarates die Einhaltung der Anti-Korruptionsstandards in den Mitgliedsstaaten des Europarates beaufsichtigt, im Bereich der Korruptionsbekämpfung aufgegriffen hat, zeigt, dass noch nicht alle Voraussetzungen für den Übergang von Phase 1 zu Phase 2 erfüllt sind. Allerdings sind in den letzten Wochen, zuletzt am 23. Mai 2013, vier neue Gesetze erlassen worden, die u. a. Korruption im Strafrecht verankern und auch die Konfiszierung von unrechtmäßig durch Korruption erworbenen Gütern vorsehen. Ob diese beschleunigte Gesetzgebungsaktivität ausreicht und auf das Wohlwollen der Kommission stößt, und ob die Mühlen beider Administrationen schneller mahlen, wird sich beim Gipfel in Vilnius zeigen.

### Die Hoffnung der Reisenden

Die Hoffnung vieler Ukrainer, dass nach der Fußball-Europameisterschaft im Sommer 2012 die Visapflicht ganz wegfällt, hat sich damit nicht erfüllt. Vielmehr müssen die mehr als 1,2 Millionen Ukrainer – dies war die Zahl der Antragsteller im Jahr 2012 – die gerne in die EU reisen, sich auch weiterhin den, wenn auch vereinfachten, Beantragungsprozeduren unterwerfen. Die Zahlen der Europäischen Kommission, die im Auftrag der Mitgliedsstaaten die Vergabe verschiedener Visatypen sammelt und veröffentlicht, zeigen, dass zwischen 2009 und 2011 33,8 % mehr Ukrainer in die EU eingereist sind. Mit etwa 8 % sind die Ukrainer als Visaantragsteller hinter den Russen auf den zweiten Platz gerückt. Bereits vor Inkrafttreten der neuen Regelungen wurden im Jahr 2012 40 % der Visa als Mehrfachvisa ausgeteilt, was den bürokratischen Aufwand für die Antragsteller verringert. Die Ablehnungsquote lag 2012 bei 2 %, wobei die Tschechische Republik, Deutschland, Norwegen und Italien mit etwa 5 % die meisten Bewerber zurückwiesen. Die Slowakei, Ungarn und Polen zeichnen sich durch eine recht großzügige Ver-



gabepaxis aus. Diese Länder unterhalten, so wie auch Griechenland, mehr als ein Konsulat in der Ukraine; Polen nimmt die Anträge von Reisewilligen sogar in sieben Orten im Land an.

Den Behörden in Brüssel ist durchaus bewusst, mit welchen Schwierigkeiten sich die Antragsteller auseinandersetzen müssen, um ein Kurzzeitvisum zu erhalten. Daher wurde nun von der Europäischen Kommission eine öffentliche Konsultation initiiert, die zu einer Revision des Visakodex – dieses Dokument regelt in erster Linie die Vergabe individueller Kurzzeitvisa im Schengenraum – führen soll. Die Fragen des Fragebogens machen zum einen deutlich, welche Defizite das gegenwärtige System hat. Zum anderen wird auch offensichtlich, dass diese Defizite bekannt sind und der Visakodex, der nun seit drei Jahren in Kraft ist, einer Revision bedarf. Sollte dies geschehen, so ist mit einer weiteren Änderung des Abkommens zur Visae erleichterung auch mit der Ukraine zu rechnen.

### **Das Visum: Zwischen Marketinginstrument und Faustpfand**

Die Erleichterungen für ukrainische Reisende in die EU sind mit dem neuen Abkommen sicherlich spürbar. Wenn auch ihre Mobilität weiterhin eingeschränkt bleiben wird und die Auswahl der Zielgruppen willkürlich erscheint, so signalisiert die EU doch an die Bevölkerung, dass sie an einer Annäherung der Ukraine an die EU interessiert ist. Im Grunde ist die vereinfachte Vergabe von Visa eines der wenigen Marketinginstrumente, die der EU zur Verfügung stehen, um zu demonstrieren, dass sie sich für eine weitere Vertiefung der Beziehungen und für die Belange der Bürger einsetzt. Sie kann damit dem Eindruck entgegensteuern, dass die Europäer die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens blockieren.

In den Verhandlungen zur Visaliberalisierung hingegen ist die Aussicht auf uneingeschränkte Reisefreiheit für ukrainische Bürger das Faustpfand, um entsprechende Rechtsreformen im Land umzusetzen, die andernfalls vielleicht gar nicht angegangen würden. Denn das Ziel dieser Verhandlungen ist weniger die Reisevorbereitungen der Ukrainer nach Europa zu vereinfachen, als vielmehr umfassende Rechtsreformen im Land einzufordern, um in der Folge die ukrainischen Reisewilligen von der Visapflicht zu befreien. Dabei sind einige der Forderungen der EU Kommission, die nun im Rahmen der Visaliberalisierungsverhandlungen vorgebracht werden, lediglich die Anmahnung, internationalen Verpflichtungen nachzukommen. So hat die Ukraine bereits im Juli 2010 die Konvention des

Europarates zum Schutz persönlicher Daten von 1981 ratifiziert. Seit 2011 sind diese Konvention und angeschlossene Protokolle in Kraft, und die Ukraine sollte auch ihre nationale Gesetzgebung entsprechend anpassen. Dies ist bislang nicht geschehen, ist aber eine der Voraussetzungen, um die Visumsfreiheit zu erreichen. Ähnliches gilt für die Rechtslage im Bereich der Antidiskriminierung, oder im Bereich der internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsgesetzgebung.

### **Ausblick**

Die Einreisebestimmungen für ukrainische Bürger in die EU werden von drei verschiedenen Dokumenten geregelt. Erstens bestimmt der Visakodex die Vergabepraktiken für individuelle Visa für Bürger nicht-europäischer Länder. Zweitens werden Visae erleichterungsabkommen mit den einzelnen nicht-europäischen Ländern unterschiedlich ausgehandelt. Das Prinzip der Reziprozität ist hier ebenso ausschlaggebend wie das der regionalen Kohärenz und die Verhandlungsmacht des Vertragspartners. Drittens werden die Visaliberalisierungsverhandlungen von den Ausgestaltungen des Visakodex und der Visae erleichterungsabkommen sicherlich mitbestimmt. Denn im Falle einer nahezu barrierefreien Einreise in die EU, die durch das Visae erleichterungsabkommen erreicht würde, entfällt der Anreiz der Ukraine, die ausstehenden innen- und rechtspolitischen Reformen, die für die vollständige Visafreiheit notwendig sind, auch tatsächlich umzusetzen. Allerdings bauen diese drei Regelwerke, Visakodex, Visae erleichterung und Visaliberalisierung, nicht unbedingt aufeinander auf. Erfolge im Bereich der Visae erleichterung bedeuten nicht zwangsläufig die Visafreiheit, da letztere von weiteren Faktoren abhängt.

Zusätzlich bleibt zu bemerken, dass die Kooperation zwischen der EU und der Ukraine entlang unterschiedlicher Verhandlungsstränge läuft, wovon der Visadialog lediglich einer ist und weit weniger Strahlkraft als das Assoziationsabkommen hat. Gleichwohl sind einige der Voraussetzungen, die zur Unterzeichnung des Visaliberalisierungsabkommens erfüllt sein müssen, auch ein Kriterium für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens – z. B. die Anti-Korruptionsgesetzgebung. Sollte also im November das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine in Vilnius unterzeichnet werden, so müssten die Ansprüche der EU an die Reformen in der Ukraine in diesem Bereich auch für den VLAP vermutlich angepasst werden.

*Informationen über die Autorin und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.*

*Über die Autorin*

Dr. Stefanie Harter ist seit Februar 2013 Mitarbeiterin der GIZ in Berlin. Zuvor war sie u. a. an den Delegationen der Europäischen Union in der Ukraine und in Russland tätig.

*Lesetipps*

- Stefanie Harter (2011), Ohne Visum zum Endspiel? Stand der Verhandlungen zur Visaliberalisierung zwischen der EU und der Ukraine, *Ukraine-Analysen Nr. 95*, 11.10. 2011
- Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation, JOINT STAFF WORKING DOCUMENT, SWD(2012) 10 final [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua\\_2nd\\_pr\\_vlap\\_swd\\_2012\\_10\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/20120209/ua_2nd_pr_vlap_swd_2012_10_final.pdf)
- European Parliament's Recommendation on the Draft Council decision on the conclusion of the Agreement between the European Union and Ukraine amending the Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas (12282/2012 – C7-0200/2012 – 2012/0138(NLE)) <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?fulltext=2012/0138%28NLE%29>
- ENP Country Progress Report 2012 – Ukraine, European Commission, 20 March 2013

## DOKUMENTATION

**Regulierung der Visavergabe**

Entwicklung des Visadialogs zwischen der EU und der Ukraine seit Oktober 2011 (der Zeitraum 2005 bis September 2011 ist in der [Ukraine-Analyse Nr. 95](#) zusammengefasst)

07.10.2011 bis Anfang Dezember 2011	In Arbeitsgruppen, bestehend aus hohen Beamten der EU-Kommission, der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Auswärtigen Dienstes, wird der zweite Fortschrittsbericht zur Implementierung des Aktionsplans für Visaliberalisierung erarbeitet.
09.02.2012	Die Europäische Kommission legt den zweiten Fortschrittsbericht für die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung vor. Viele Bereiche werden positiv bewertet, Nachholbedarf sieht die EU bei der Zurückführung von Drittstaatenangehörigen in die Ukraine.
23.07.2012	Die Europäische Kommission unterzeichnet das geänderte Visae erleichterungsabkommen mit der Ukraine. Von den Visae erleichterungen profitieren u. a. ukrainische Journalisten, Fahrer von Fracht und Fahrgästen, enge Verwandte von EU-Bürgern, Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Teilnehmer von kommunalen Austauschprogrammen. Im Vorfeld der Unterzeichnung gibt es Proteste von deutschen EU-Parlamentariern, die sich gegen eine Visaliberalisierung mit der Ukraine aussprechen. Sie forderten im Vorfeld der Parlamentswahlen im Oktober 2012 eine strenge und konsistente Politik der EU gegenüber der Ukraine im Bezug auf Menschenrechtsfragen.
10.12.2012	In einer offiziellen Stellungnahme bekräftigt der Europäische Rat das gemeinsame Ziel eines visafreien Reisens zwischen der Ukraine und der EU. Er ermutigt die Ukraine, Schritte zu unternehmen, um die Anforderungen der ersten Stufe des Aktionsplans für Visaliberalisierung zu erfüllen und das Visae erleichterungsabkommen zu ratifizieren.
25.02.2013	In ihrem gemeinsamen Abschlussstatement zum EU-Ukraine-Gipfel bekräftigten Ratspräsident Herman Van Rompuy, Kommissionspräsident José Manuel Barroso und Wiktor Janukowytsch ebenfalls das gemeinsame Ziel eines visafreien Reisens zwischen der EU und der Ukraine.
22.03.2013	Das ukrainische Parlament ratifiziert das Visae erleichterungsabkommen mit der EU.
08.04.2013	Der ukrainische Präsident Wiktor Janukowytsch unterzeichnet das Visae erleichterungsabkommen mit der EU.

18.04.2013	Das Europäische Parlament stimmt dem Visaliberalisierungsabkommen zu.
13.05.2013	Der Rat der EU stimmt dem Visaliberalisierungsabkommen zu, so dass der Weg zu einem Inkrafttreten am 01.07.2013 frei ist.
28.05.2013	Der ukrainische Außenminister Leonid Koschara erklärt in einem Pressestatement, dass das ukrainische Parlament eine Reihe von Gesetzen, die im Aktionsplan für Visaliberalisierung vorgeschrieben sind, verabschiedet hat, darunter Antikorruptions- und Datenschutzgesetze. Nun fehlt nur noch ein Gesetz zur Antidiskriminierung, um die erste Stufe des Aktionsplans für Visaliberalisierung abzuschließen. In der zweiten Stufe wird dann die Ukraine die effektive Implementierung der unter Stufe eins beschlossenen Gesetze beweisen müssen.

*Zusammengestellt von Eva Wachter*

## Daten zu Visa und Migration

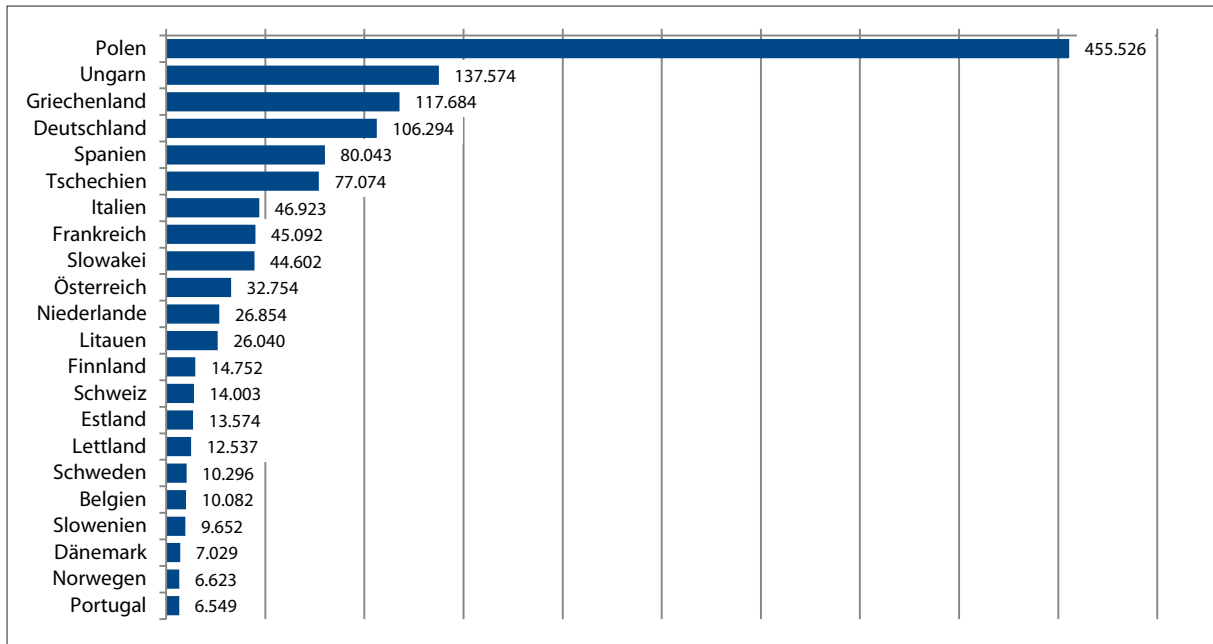
**Tabelle 1: Präferierte Ziele (Migration aus der Ukraine, in Tausend)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dänemark	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,9	1,3	1,8	1,8	1,4	1,2
Estland	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,2	..
Italien	2,7	..	3,6	44,2	35,0	15,7	14,8	15,5	24,0	22,6	30,4
Polen	3,4	4,8	6,9	8,4	10,2	9,8	9,6	9,4	10,3	10,1	10,3
Portugal	..	45,5	17,5	4,1	1,9	1,6	1,5	2,0	1,3	0,9	0,4
Russische Föderation	74,7	36,5	36,8	23,4	17,7	30,8	32,7	51,5	49,1	45,9	27,5
Slowakei	..	..	..	0,7	0,7	0,6	1,0	1,2	1,8	1,6	1,3
Slowenien	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3
Tschechien	1,1	2,8	10,7	15,5	16,3	23,9	30,2	39,6	18,7	8,1	3,5
Türkei	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0,9
Ungarn	2,4	2,5	2,1	2,6	3,6	2,1	3,7	2,9	4,1	1,9	1,6
Gesamt	84,8	92,7	78,3	99,6	86,2	85,7	95,1	124,3	111,5	93,1	77,5

*Anmerkung: Länder, in denen die Ukraine 2010 unter den Top 15 der Herkunftsländer lag*

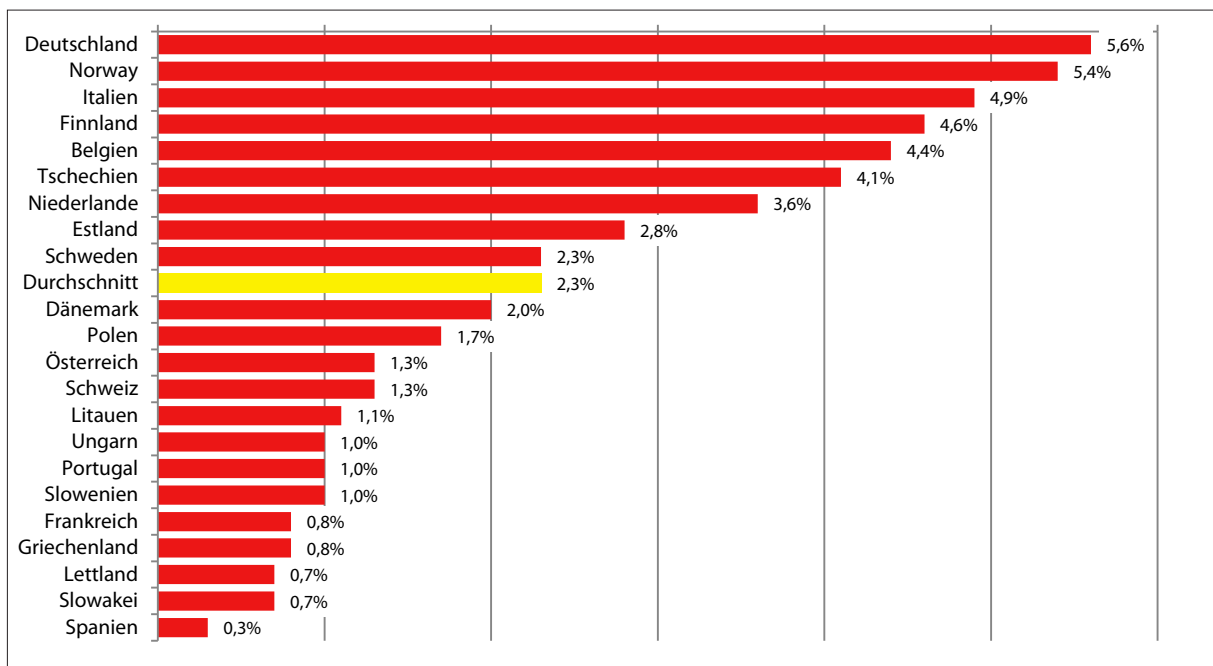
*Quelle: OECD, International Migration Outlook 2012, <http://www.oecd.org/els/mig/internationalmigrationoutlook2012.htm>*

**Grafik 1: Präferierte Ziele im Schengenraum (Anträge aus der Ukraine für Schengen-Aufenthaltsvisa (Typ C), 2012)**



Quelle: Daten der Europäischen Kommission, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm)

**Grafik 2: Ablehnungsrate von Anträgen aus der Ukraine für Schengen-Aufenthaltsvisa (Typ C), 2012, in %**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Europäischen Kommission, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm)

**Tabelle 2: Anträge für Schengen-Aufenthaltsvisa (Typ C) im internationalen Vergleich 2009–2011**

	2009	2010	2011	Zunahme 2009-2011 (in %)	Ablehnungsrate 2011 (in %)
Russland	3.241.940	4.222.551	5.265.866	62,4 %	1,5 %
Ukraine	854.209	972.580	1.142.732	33,8 %	3,3 %
VR China	597.430	824.860	1.079.516	80,7 %	4,5 %
Türkei	484.209	559.946	624.361	28,9 %	5,0 %
Belarus	369.842	433.102	583.871	57,9 %	0,5 %
Indien	364.408	444.562	499.954	37,2 %	6,9 %
Marokko	269.875	330.218	359.657	33,3 %	11,5 %
Algerien	267.460	263.794	311.167	16,3 %	27,4 %
UK	191.178	198.046	212.564	11,2 %	4,8 %
Saudi Arabien	137.548	170.029	196.327	42,7 %	2,2 %
<b>Gesamt</b>	<b>6.778.099</b>	<b>8.419.688</b>	<b>10.276.015</b>	<b>51,6 %</b>	-

Anmerkung: Anträge aus den aufgeführten Ländern machten 2009 66,3 % aller Anträge aus. Im Jahr 2010 stieg dieser Anteil auf 71,3 %, im Jahr 2011 betrug er 76,2 %.

Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion für Inneres, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview\\_of\\_schengen\\_visa\\_statistics\\_2011\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/overview_of_schengen_visa_statistics_2011_final_en.pdf)

## Entscheidung des Verfassungsgerichts über Stadtratswahlen in Kiew Hintergründe und Aktuelles

Am 29. Mai entschied das Verfassungsgericht der Ukraine auf Anfrage der regierenden Partei der Regionen über die Möglichkeit, vor 2015 in Kiew Stadtratswahlen abzuhalten. Die Entscheidung des Gerichts fiel negativ aus; es stützte sich in der Begründung auf ein Gesetz aus dem Jahr 2010, laut dem alle Wahlen zu Stadt- und Regionalparlamenten an einem einheitlichen Termin fünf Jahre nach den Wahlen des Jahres 2010 stattzufinden haben – also im Jahr 2015. In Kiew und Ternopil ergibt sich daraus ein Problem, da in diesen beiden Städten bereits im Jahr 2008 vorgezogene Stadtratswahlen stattgefunden hatten. Nach den gesetzlich festgeschriebenen Legislaturperioden dieser Parlamente enden ihre Befugnisse formal nach fünf Jahren, also in diesem Jahr. In Kiew ist das am zweiten Juni geschehen. Das Urteil des Verfassungsgerichts verlängert nun in einer Ausnahmeregelung die Amtszeit der 2008 gewählten Vertreter bis zu den regulären Wahlen 2015, die dann wieder im zeitlichen Einklang mit den übrigen Regionalwahlen sind.

Die Opposition zeigte sich nach dem Urteil entrüstet und sprach von einer Verletzung der Wählerrechte. Arsenij Jazenjuk, Fraktionsführer des Wahlbündnisses Vaterland, bezeichnete die Entscheidung als »politische Bestellung«. Die Partei der Regionen habe aus Angst vor einem möglichen Sieg der Opposition Wahlen verhindern wollen. In der Tat liegt die Partei der Regionen in der Hauptstadt nach Umfragen hinter den drei Oppositionsparteien UDAR, Vaterland und Freiheit abgeschlagen auf dem vierten Platz (s. u.). Die Opposition sieht zudem eine Möglichkeit, das Urteil zu umgehen, da es ausdrücklich nur von *regulären* Wahlen, die 2015 stattfinden müssen, nicht aber von vorgezogenen Wahlen spreche.

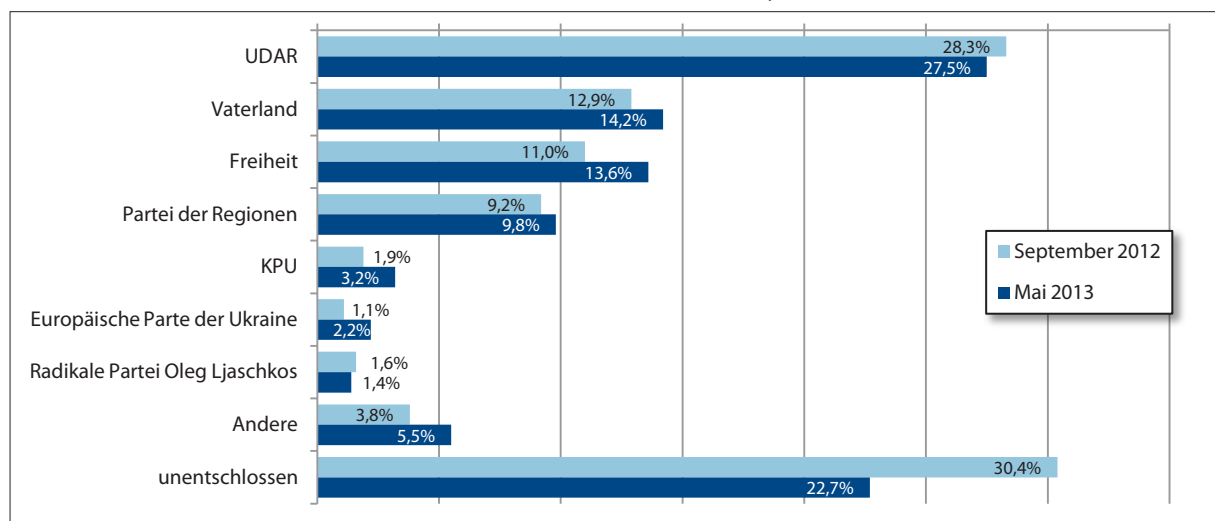
Ein weiteres Problem stellt die Frage nach dem Bürgermeister der Stadt dar. Dem 2008 gewählten Leonid Tschernowezkyj hatte Präsident Janukowytsh bereits 2010 per Erlass den Posten des Vorsitzenden der Stadtverwaltung entzogen und Tschernowezkyjs Stellvertreter Oleksandr Popow übertragen. Nachdem Tschernowezkyj zwei Jahre lang formaler Bürgermeister ohne echte Kompetenzen gewesen war, entschied er im Juni letzten Jahres, sein Amt niederzulegen, das seitdem kommissarisch von Halyna Hehera ausgeübt wird.

Die Partei der Regionen wandte sich nach dem Urteil des Verfassungsgerichts an die Opposition und bot an, im Parlament über vorgezogene Bürgermeisterwahlen zu diskutieren, die das Urteil nicht ausdrücklich für rechtswidrig erklärt hatte. Der Vorsitzende des Kiewer Regionalorganisation der Partei Vaterland, Jurij Odartschenko erklärte jedoch, nur mit einem legitimen – d. h. neu gewählten – Stadtrat könne ein neuer Bürgermeister überhaupt effektiv regieren. Derweil rief die Opposition zu Massenprotesten in der Hauptstadt auf und reichte ein Gesetzesvorhaben über vorgezogene Stadtrats- und Bürgermeisterwahlen ein – sollte kein Kompromiss gefunden werden, bahnt sich eine erneute Parlamentskrise an.

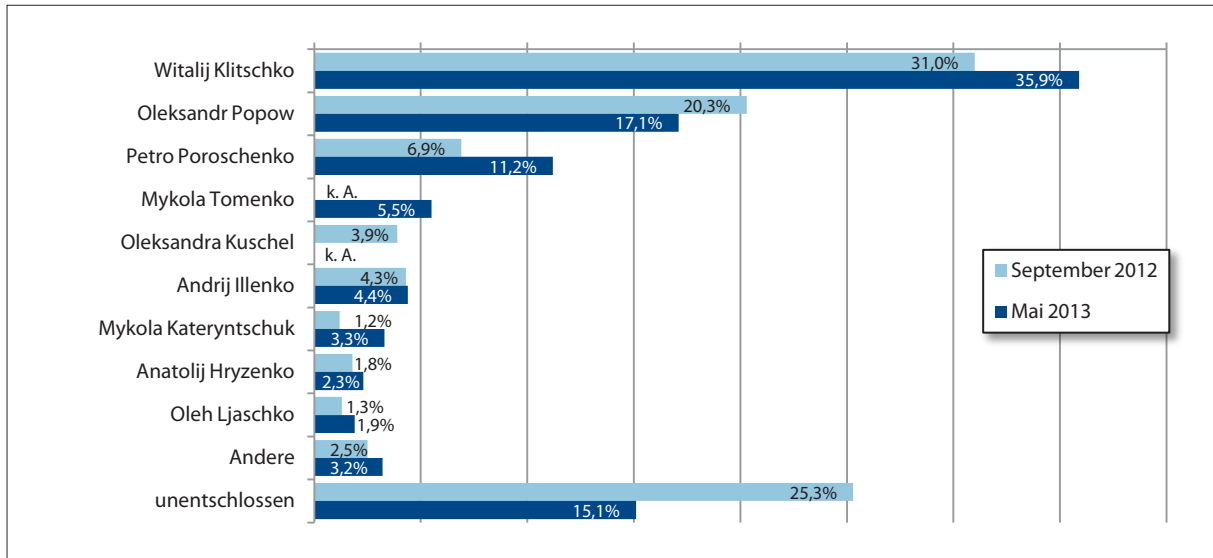
*Jan Matti Dollbaum*

## Umfragen zu Kiewer Stadtrats- und Bürgermeisterwahlen

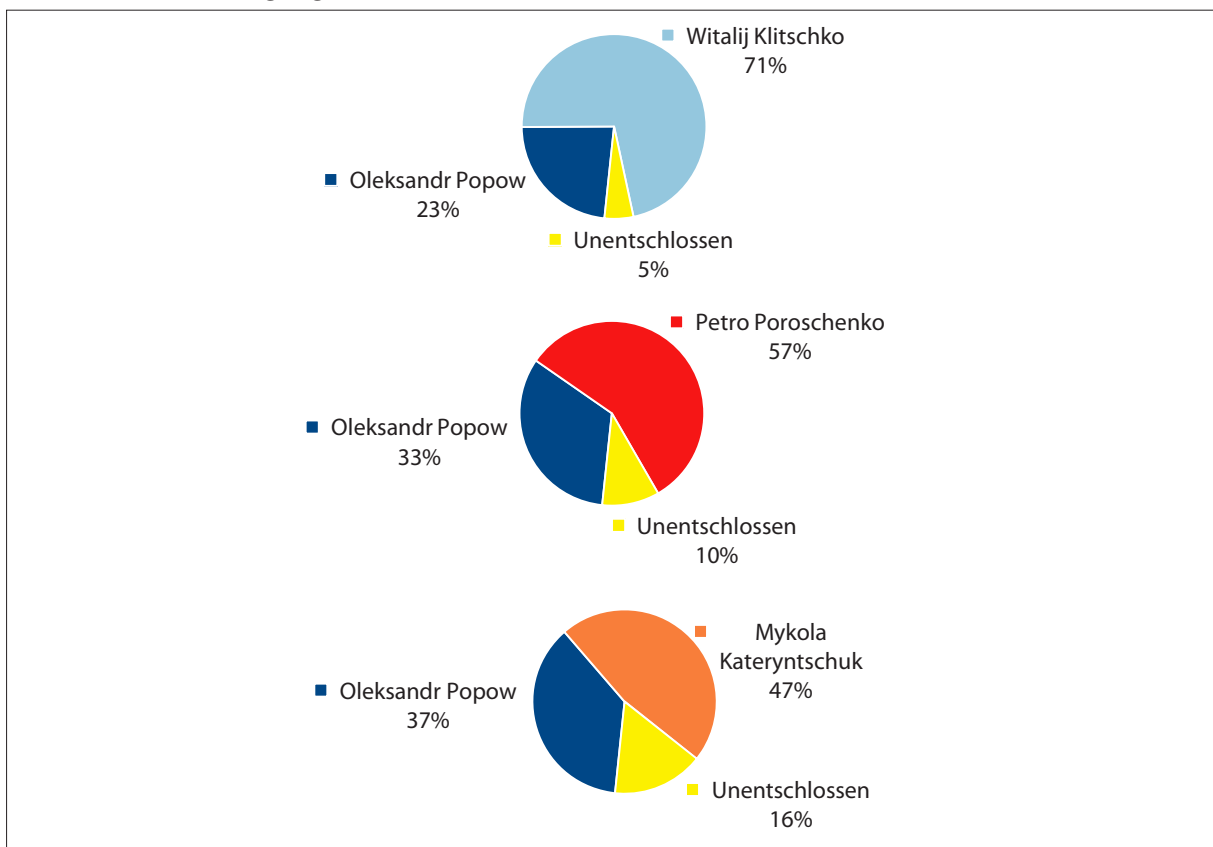
Grafik 1: Wenn heute Wahlen zum Kiewer Stadtrat wären, welche Partei würden Sie wählen?



Quelle: Repräsentative Umfrage der Agentur für soziologische Umfragen »Rating« vom 20.–26. Mai 2013, [http://www.ratinggroup.com.ua/upload/files/RG\\_Kyiv\\_ratings\\_052013.pdf](http://www.ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_Kyiv_ratings_052013.pdf)

**Grafik 2: Wenn heute Bürgermeisterwahlen in Kiew wären, für wen würden Sie stimmen?**

Quelle: Repräsentative Umfrage der Agentur für soziologische Umfragen »Rating« vom 20.–26. Mai 2013, [http://www.ratinggroup.com.ua/upload/files/RG\\_Kyiv\\_ratings\\_052013.pdf](http://www.ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_Kyiv_ratings_052013.pdf)

**Grafik 3: Wenn der Bürgermeister Kiews in zwei Wahlgängen gewählt wurden, und im zweiten Wahlgang diese beiden Politiker stünden, für wen würden Sie stimmen?**

Quelle: Repräsentative Umfrage der Agentur für soziologische Umfragen »Rating« vom 20.–26. Mai 2013, [http://www.ratinggroup.com.ua/upload/files/RG\\_Kyiv\\_ratings\\_052013.pdf](http://www.ratinggroup.com.ua/upload/files/RG_Kyiv_ratings_052013.pdf)

## Vom 29. Mai bis zum 10. Juni 2013

29.05.2013	Die inhaftierte ehemalige Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko spricht sich in einer Erklärung dagegen aus, bei der Präsidentschaftswahl 2015 einen gemeinsamen Oppositionskandidaten aufzustellen, sofern die Wahl (nach heutigem Wahlrecht) in zwei Wahlgängen abgehalten wird. Tymoschenko ruft ebenfalls dazu auf, die im ganzen Land stattfindenden Protestaktionen der Opposition unter dem Motto »Steh auf, Ukraine!« sowie die so genannten »antifaschistischen« Demonstrationen von Janukowytsch-Anhängern zu beenden.
30.05.2013	Nach den Vorfällen am Rande zweier Demonstrationen in Kiew am 18. Mai wird der Abteilungsleiter für Öffentliche Sicherheit der Kiewer Polizei entlassen. 15 Mitarbeiter müssen sich in Disziplinarverfahren verantworten. Zuvor waren Vorwürfe laut geworden, die Polizei habe bei einem Zusammenstoß von demonstrierenden Oppositionellen und einigen »Sportlern«, die sich auf einer pro-Janukowytsch-Demonstration befunden hatten, nicht eingegriffen. Bei dem Vorfall waren zwei Journalisten verletzt worden.
30.05.2013	Der Vizepräsident des Europaparlaments, Jacek Protasevich, wirft der Ukraine vor, in drei von elf Bedingungen für die Unterzeichnung eines Assoziationsabkommens zu wenig Fortschritt zu erzielen. Die Bereiche sind die Wahlrechtsreform und die Durchführung von Neuwahlen in den fünf umstrittenen Wahlkreisen, Reformen der Justiz und insbesondere der Staatsanwaltschaft und die selektive Rechtsprechung, insbesondere der Fall Julija Tymoschenko.
31.05.2013	Die Regierungsmehrheit und die Opposition erreichen im Parlament gemeinsam einen Kompromiss zu Neuwahlen in den umstritten Wahlkreisen 94, 132, 194, 197 und 223. Hier war es bei der Parlamentswahl 2012 zu Unregelmäßigkeiten gekommen. Die Zentrale Wahlkommission hatte daraufhin erklärt, es könne kein Ergebnis ermittelt werden, worauf Neuwahlen beschlossen worden waren. Diese sollen nun im Herbst dieses Jahres stattfinden.
31.05.2013	Ministerpräsident Mykola Asarow reist nach Belarus zur einer Sitzung des Rates der Staatsoberhäupter der GUS. Geplant ist außerdem die Unterzeichnung eines Memorandums zur verstärkten Zusammenarbeit mit der Eurasischen Ökonomischen Kommission in Minsk.
01.06.2013	Sprecher des Verteidigungsministeriums erklären, dass im Herbst dieses Jahres zum letzten Mal Wehrdienstpflichtige eingezogen würden. Im Zuge der Umstrukturierung der ukrainischen Armee wird die Wehrpflicht abgeschafft und die Truppenstärke bis 2017 von gegenwärtig 184.000 auf 115.000 reduziert.
01.06.2013	Bei einem schweren Orkan werden in Odessa 36 Menschen verletzt, sieben davon schwer. 214 Orte im Umkreis sind ohne elektrischen Strom.
01.06.2013	In 117 Orten in der gesamten Ukraine finden Regional- und Bürgermeisterwahlen statt.
02.06.2013	Die Wahlbeobachter-NGOs OPORA und »Komitee der Beobachter« melden Fälschungen bei den Bürgermeisterwahlen in Jalta und Wasilkow. Witalij Klitschko von der Partei UDAR kündigt an, gegen die Ergebnisse aus Wasilkow gerichtlich vorzugehen.
03.06.2013	Das Verfassungsgericht der Ukraine entscheidet, dass in Kiew keine vorgezogenen Stadtratswahlen stattfinden werden und legt den Termin auf den 15. Oktober 2015. Kiew wird bereits seit einem Jahr kommissarisch von Halyna Hereha regiert, nachdem im Juli 2012 der gewählte Bürgermeister Leonid Tschernowizkyj von der Christlich-Liberalen Partei zurückgetreten war (siehe die Dokumentation in dieser Ausgabe).
04.06.2013	Die Fraktion Vaterland erklärt nach einer internen Abstimmung, dass sie ein mögliches Assoziationsabkommen mit der EU nur unterstützen werde, falls Julija Tymoschenko freigelassen wird. Die Entscheidung wird mit einer Enthaltung (Anatolij Hryzenko) angenommen.
05.06.2013	Eine Delegation Abgeordneter der rechten Partei Freiheit des Regionalparlaments der Region Ternopil reist zu einem informalen Besuch nach Deutschland, um Mitglieder der rechtsradikalen NPD zu treffen.



05.06.2013	Das Parlament verabschiedet ein Gesetz, mit dem die Zusammenarbeit mit Russland auf dem Gebiet der Bekämpfung illegaler Migration erleichtert werden soll.
05.06.2013	Der Parlamentssprecher Wolodymyr Rybak von der Partei der Regionen gibt die Auflösung der parlamentarischen Untersuchungskommission zu den Unregelmäßigkeiten der Parlamentswahlen vom Oktober 2012 bekannt. Die Gruppe hatte keine Ergebnisse erzielt und auch keinen Bericht vorgelegt, da sie aufgrund des beständigen Fehlens der Abgeordneten der Partei der Regionen und der Kommunistischen Partei beschlussunfähig war.
07.06.2013	Die Oppositionsfraktionen blockieren Tribüne und Präsidium des Parlaments. Anlass ist der Protest gegen den jährlichen Bericht des Präsidenten Wiktor Janukowytsh, der es in diesem Jahr zum zweiten Mal in Folge unterlassen hatte, den Bericht persönlich im Parlament vorzustellen.
09.06.2013	Das Verwaltungsgericht der Region Kiew lehnt alle Beschwerden bezüglich der Bürgermeisterwahlen in Wasilkow ab. Die Partei UDAR hatte in 19 Fällen Beschwerde eingelegt.
10.06.2013	Ärzte der Berliner Charité, Karl Max Einhüpl und Annett Reishauer, statten der ehemaligen Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko einen Besuch im Krankenhaus von Charkiw ab, in dem sie wegen eines Bandscheibenvorfalles bereits über ein Jahr behandelt wird. Die Ärzte konstatieren nur geringen Fortschritt der Genesung, loben jedoch die Verbesserung von Julija Tymoschenkos Haftbedingungen.

Sie können die gesamte Chronik seit Februar 2006 auch auf <http://www.laender-analysen.de/ukraine/> unter dem Link »Chronik« lesen.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Herausgeber: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Verantwortlicher Redakteur: Jan Matti Dollbaum

Satz: Matthias Neumann

Ukraine-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann und Michael Clemens

Alle Ausgaben der Ukraine-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)) aufgenommen.

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen der Datenbank World Affairs Online (WAO) ausgewertet und sind im Portal IREON [www.ireon-portal.de](http://www.ireon-portal.de) recherchierbar.

ISSN 1862-555X © 2013 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607

e-mail: [publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de](mailto:publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de) • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>

## Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa und ihrer Partner auf [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)



Die Länder-Analysen bieten regelmäßig kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa und der GUS. Sie machen das Wissen, über das die wissenschaftliche Forschung in reichem Maße verfügt, für Politik, Wirtschaft, Medien und die interessierte Öffentlichkeit verfügbar. Autoren sind internationale Fachwissenschaftler und Experten.

Die einzelnen Länder-Analysen werden von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde jeweils mit unterschiedlichen Partnern und Sponsoren herausgegeben.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

### **Belarus-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Caucasus Analytical Digest**

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: monatlich

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/>

### **Polen-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/Newsletter/subscribe.php>

### **Russland-Analysen**

Erscheinungsweise: zweiwöchentlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Russian Analytical Digest**

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

### **Ukraine-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Zentralasien-Analysen**

Erscheinungsweise: monatlich

Abonnement unter: [zentralasien-analysen@dgo-online.org](mailto:zentralasien-analysen@dgo-online.org)

---

### **Bibliographische Dienste**

Die Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Belarus, Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik, Ukraine sowie zu den zentralasiatischen und kaukasischen Staaten. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Erscheinungsweise: viermal jährlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)