

Migration und Migrationspolitik im Zuge
des Transformationsprozesses seit 1989 –
am Beispiel Polen

Dissertation

zur Erlangung des sozialwissenschaftlichen
Doktorgrades der Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität Göttingen

vorgelegt von
Sabine Kroner
aus Freiberg/ Sachsen

Göttingen, 2015

1. Gutachterin:
Prof. Dr. Ursula Birsl

2. Gutachter:
Prof. Dr. Peter Lösche

Weitere Mitglieder der Prüfungskommission:
3. Prüferin: PD Dr. Ilse Costas

Tag der mündlichen Prüfung:
08. April 2013

Inhalt	
Vorwort	
Einleitung	1
1. Forschungsstand und Explikation der Fragestellung	12
1.1. Stand der Forschung und Gegenstand der Untersuchung	12
1.2. Explikation der Fragestellung	16
2. Konzeptionelle und methodische Anlage der Untersuchung	21
2.1. Zentrale Begriffe und Kategorienkonstruktionen	21
2.1.1. Das semantische Feld transformatorischer Umschreibungen	21
2.1.2. Migration – eine Begriffsklärung	28
2.2. Konzeptionelle Grundlagen	39
2.2.1. Polen im Transformationsprozess – unter besonderer Berücksichtigung des institutionellen Wandels	39
2.2.2. Ansätze zur Erklärung von Migrationspolitik	52
2.2.3. Ansätze zur Analyse der Europäisierung	59
2.3. Methodische Anlage der Untersuchung	66
2.3.1. Politikfeldanalyse - Methodenmix - Triangulation	66
2.3.2. Datenanalyse	73
2.3.3. ExpertInnen-Interviews: Feldspezifisches Wissen	74
3. Polens Entwicklung von einer Auswanderungsgesellschaft hin zu einer Gesellschaft mit Einwanderung	85
3.1. Polnische Migrationsgeschichte, Migrationsprozesse und Migrationspolitik bis 1989 im Überblick	86
3.2. Neue Migrationsprozesse nach dem Ende der realsozialistischen Ära	98
3.2.1. Politische Ausgangsbedingungen für Migration und Migrationspolitik	98
3.2.2. Migrationsprozesse in Polen seit 1990	100

4. Die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik im Zuge des Transformations- und EU-Beitrittsprozess	114
4.1. Ausgangslage:	
Die Europäisierung der Asyl- und Migrationspolitik nach 1989	116
4.1.1. Die Vergemeinschaftung von Asyl-, Einwanderungs- und Visarecht	117
4.1.2. Beginn einer europäischen Kooperation	119
4.1.3. Die vertraglichen Grundlagen europäischer Migrationspolitik	125
4.1.4. Migrationspolitische Entwicklungen nach der Erweiterung der Europäischen Union 2004 unter Beteiligung der Neumitglieder	133
4.1.5. Die Ausweitung des Europäischen Migrationsregime: Vom Pufferzonen-Konzept zu Exterritorialen Lagern	134
4.1.6. Motor der Entwicklung: Die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der EU (FRONTEX)	136
4.2. Die Entstehung polnischer Migrationspolitik unter dem Eindruck von Transformation und Europäischer Integration – ein Phasenmodell	138
4.2.1. Erste Phase: Schaffung von gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen (1990-1997)	139
4.2.2. Zweite Phase: Arbeit an der EU-Beitrittsfähigkeit als Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft (1998-2000)	158
4.2.3. Dritte Phase: Vor dem EU-Beitritt – neue Lösungen? (2001-2003)	167
4.2.4. Vierte Phase: Übergangsphase bis zur Formulierung einer „Migrationsdoktrin“ (2004-2007)	170
4.2.5. Fünfte Phase: Das Schengener Abkommen - Polen als Staat mit der EU-Ostaußengrenze nach 2007	173
5. Konkretisierung und Vertiefung der polnischen Migrationspolitik	177
5.1. Migrationsrelevante politische Institutionen und AkteurInnen während Transformation und Konsolidierung Polens	177
5.1.1. Migration im Rechtssystem	177
5.1.2. Gesetzliche Regelungen	185
5.1.3. Externe Faktoren	208
5.1.4. Migration und die Legislative	214
5.1.5. Migration und die Exekutive	215
5.1.5. Der Ombudsmann für Menschenrechte	233
5.2. Abwehr und Abschreckung von irregulärer Einwanderung	235
5.3. Migrationspolitik und Beschäftigung	242
5.3.1. Arbeitslosigkeit – Aus- und Einwanderung	242
5.3.2. Bedingungen der Ausländerbeschäftigung und die Regularisierung von irregulärer Beschäftigung	243
5.3.3. Neue Überlegungen: Politik der Kontingente als Maßnahme gegen den Fachkräftemangel?	249
5.4. Integration und Gleichstellung von MigrantInnen nach dem EU-Beitritt	253
5.5. Eingliederung der Asylpolitik in die Migrationssteuerung	257
5.6. Weitere wichtige AkteurInnen im Feld der Migrationspolitik	263
6. Fazit	279

Anhang	293
A.1. InterviewpartnerInnen	293
A.2. Leitfaden für die Interviewerhebung	296
A.3. Phasenmodell – Die Entwicklung polnischer Migrationspolitik im Zuge von Transformation und Europäisierung bis 2008	299
A.4. System für die Bearbeitung von Anträgen auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft	311
Literatur und Quellen	313
A.) Literatur	313
B.) EU-Dokumente	363

Vorwort

Die vorliegende Studie ist als Dissertation an der Georg-August-Universität Göttingen entstanden und rekonstruiert die Entwicklung des polnischen Migrationssystems für den Zeitraum von 1989 bis 2007. Bei der Realisierung des Vorhabens bin ich von einer Vielzahl von Menschen unterstützt worden, denen ich an dieser Stelle herzlich danken möchte.

Mein besonderer Dank geht an meine Betreuerin Prof. Dr. Ursula Birsl, die mich ermutigt hat, ein solches Projekt anzugehen und mich anschließend über einen langen Zeitraum inhaltlich-methodisch und bei der Entwicklung meiner Ideen begleitet hat. Meinem Zweitbetreuer Prof. Dr. Peter Lösche danke ich für die Anregungen und die zielgerichtete Kritik, die zur Umsetzung dieses Projektes beigetragen haben.

Das Berliner Kolloquium, welches von Prof. Dr. Ursula Birsl ins Leben gerufen wurde, war für mich ein wichtiger Ort der gegenseitigen Unterstützung. Besonders dankbar bin ich Dr. Berit Schröder sowohl für den Austausch auf wissenschaftlich-inhaltlicher Ebene als auch für die daraus entstandene Freundschaft. Dr. Doreen Müller danke ich für die gemeinsamen Forschungsreisen nach Polen, für die Unterstützung auf allen Ebenen mit allen Mitteln. Ich danke meinen politischen Gesprächspartner_innen der Antirassistischen Initiative Berlin und besonders Harald Glöde von *borderline-europe Menschenrechte ohne Grenzen e.V.* für gemeinsame Reisen nach Polen, während derer sie mir geholfen haben, Kontakte zu knüpfen und mir einen Teil des flüchtlingspolitischen Feldes zu erschließen. Ohne die Unterstützung und Offenheit vieler Personen und Institutionen in Polen wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen. Bei den Interviewpartner_innen in Polen möchte ich mich für ihre Bereitschaft zu vielen Gesprächen bedanken, in denen sie mir vielfältige Einblicke in die polnische Flüchtlingspolitik eröffnet haben.

Die Fertigstellung dieser Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die bedingungslose Unterstützung meiner Familie und von Freund_innen. Dass ich diesen Weg zu Ende gegangen bin, habe ich ganz wesentlich Christian Stollwerk zu verdanken. Nach den Geburten unserer Kinder hat er mir die nötigen Freiräume für die Fertigstellung der Studie und die nötige Zeit für die Vorbereitung der Disputation geschaffen. Immer wieder hat er mich ermutigt, dafür bin ich ihm dankbar! Als Kind einer nichtakademischen Familie danke ich besonders meiner Mutter Gudrun Kroner und meiner Großmutter Irmgard Kubat für das unerschütterliche Vertrauen in mich und die große Unterstützung mit der sie meinen bisherigen Lebensweg begleitet und ermöglicht haben.

Mein besonderer Dank gilt außerdem meinen treuen Wegbegleiter_innen Anika Zschech, Christian Lutiral, Gisela Stollwerk-Nikolaus & Heinz Stollwerk, Karin Lubenau, Katharina Blumberg-Stankiewicz, Lisa Bonn, Michel & Trixy Royeck, Sabine Stollwerk, Stephanie Endter und Tatjana Hofmann. Stefan Giese danke ich für seine Freundschaft und sein intensives Korrekturlesen am Ende des Dissertationsprojekts.

Überdies konnte ich als Stipendiatin der Rosa-Luxemburg Stiftung von der materiellen Sicherheit eines Promotionsstipendiums und vom regen Austausch mit anderen Doktorand_innen profitieren. Unter ihnen möchte ich insbesondere Dr. Tobias Pieper für seine vielfältige und stets äußerst kompetente inhaltliche wie freundschaftliche Unterstützung danken.

Ganz besonders bin ich den Flüchtlingen in den polnischen Aufnahmelagern zu Dank verpflichtet. Trotz widriger Umstände haben sie uns eingeladen und von ihren Erlebnissen berichtet. Ich wünsche Ihnen, dass sich Ihre Hoffnung auf eine neue Heimat erfüllt. Ich wünsche, dass Flüchtlinge an den Orten Ihrer Wahl ankommen und bleiben dürfen. Ich wünsche, dass sie willkommen sind!

Sabine Kroner

Berlin, Juni 2015.

„Im Gebiet einer eher unübersichtlichen Region der Beskiden, der Grünen Grenze Polen – Ukraine wurden in der Nacht durch polnische Grenzschützer drei tote Mädchen gefunden. Sie waren mit Zweigen und Ästen bedeckt und wurden nur gefunden, da ein Hund die Menschen wahrnahm. Einige Kilometer weiter wurde kurz darauf noch eine völlig entkräftete Frau mit einem weiteren Mädchen, durch Dorfbewohner in der Nähe von Ustrzyk der Polizei gemeldet. Die Frau ist nicht vernunftsfähig, sagte die Sprecherin der Polizei von Bieczczydy. Sie stamme wahrscheinlich aus Tschetschenien. Die Grenzpolizisten, welche die Kinder entdeckten, waren tief erschüttert und mussten abgelöst werden. Es ist völlig unklar, wie die Kinder starben. Die Frau hatte offensichtlich den schwierigen Weg über die Hochgebirgsstrasse gewählt, um illegal nach Polen zu gelangen. Dabei könnten die Kinder an Entkräftung gestorben sein. Der Fundort der Leichen befindet sich in ca. 1163 Meter Höhe“ (Polska News, Pressemitteilung vom 14.09.2007).

Einleitung

Das Jahr 1989 war das Wendejahr der Geschichte des 20. Jahrhunderts. „1989“ ist zu einer Metapher für weltweite Umbrüche und gesellschaftlichen Wandel geworden, deren Folgen bis heute nachwirken. In Ergänzung zu Samuel Huntington bezeichnete Klaus von Beyme die Umstürze infolge des Falls des Eisernen Vorhangs und des Zusammenbruchs der Sowjetunion als vierte Demokratisierungswelle (Beyme 1994:12f.)¹. Diese umfasste insgesamt 47 Staaten, darunter neben dem ehemaligen Ostblock auch einige Staaten Afrikas und Asiens wie Benin und Bangladesh (vgl. Schmidt 2010:434). Parallel zur Überwindung der innerdeutschen Teilung verschoben sich weltweit Grenzen. Neue Herausforderungen entstanden für die einzelnen Staaten durch interne Transformationsprozesse oder durch die dramatische Veränderung der externen Umwelt. Der Neuanfang und die neuen Zeiten brachten auch in den mittel- und osteuropäische Ländern (MOEL)² einen radikalen Wandel in den Bereichen des sozialen, ökonomischen und politischen Lebens. Der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme machte es erforderlich, in kürzester Zeit diese zu transformieren und neue Politiken zu entwerfen. Darunter fielen auch die

¹ In der Transformationsforschung ist es umstritten, ob der Umbruch u.a. in Osteuropa, tatsächlich eine vierte Demokratisierungswelle kennzeichnet.

² Gleichbedeutend wird auch der Begriff mittel- und osteuropäische Staaten (MOES) gebraucht. Der englische Ausdruck lautet CEE für englisch: Central and Eastern Europe. Weitgehend identisch ist der EU-statistische Begriff Central and Eastern European Countries (CEC). Welche Länder tatsächlich zu den mittel- und osteuropäischen Ländern gehören, ist unscharf abgegrenzt. Im engeren Sinn wird im Rahmen der vorliegenden Studie der Begriff für jene Länder gebraucht, die im Rahmen der EU-Erweiterung 2004 und 2007 in die Europäische Union aufgenommen wurden (EU-12).

Bereiche von Migration und Migrationspolitik. Es galt neue Wege, eine neue Verortung innerhalb internationaler Beziehungen zu finden. Für die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten war es nicht das „Ende der Geschichte“ (vgl. Fukuyama 1992), sondern ein Neuanfang. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben diese Länder ganz unterschiedliche Entwicklungen genommen.

Mit dem Abbau der Grenzanlagen Ungarns zu Österreich im Mai 1989, dem Fall der Berliner Mauer am 09. November 1989 und der Beseitigung der tschechoslowakischen Grenzbefestigungen im Dezember 1989 kam es zur Öffnung des Eisernen Vorhangs. Der Wandel in Mittel- und Osteuropa wurden von westeuropäischer Seite begeistert aufgenommen. Nach dem Niedergang des Sozialismus und dem Wegfall der damit verbundenen Reisebarrieren träumten die Menschen von einer Welt ohne Grenzen. Bis dahin empörte man sich vor allem in Westeuropa über die Teilung Europas. Das Ende der Blockkonfrontation hatte plötzlich „eine qualitativ neue Situation“ hervorgebracht (Pries 1998:56).

Zeitgleich war aber auch festzustellen, dass die westeuropäischen Aufnahmeländer einer verstärkten Einwanderung aus Mittel- und Osteuropa ablehnend gegenüber standen und bestehende Einreisebeschränkungen keineswegs zurücknahmen, sondern durch Rücknahmeübereinkommen zu Beginn der 1990er Jahre sogar verschärften. Das Ende des Kalten Krieges, der Zerfall der Sowjetunion, die beginnenden Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa, die deutsche Einheit und die Kuwait-Krise mit dem zweiten Golfkrieg stellten die damaligen EG-/ EU-Mitgliedsstaaten und ihre Nachbarn vor neue außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen. Die anfängliche Begeisterung über die historischen Ereignisse schlug schnell in Angst um. Die öffentliche Diskussion wurde von der Beschreibung des „Migrationsdrucks“ aus dem Osten und durch Schlagwörtern wie „Flut“, „Woge“ und „Völkerwanderung“ bestimmt. Diese Wahrnehmung wurde oftmals von wissenschaftlichen „Migrationsszenarien“ unterstützt, die sich jedoch als „falsch, grob vereinfacht oder bei weitem überzeichnet“ erwiesen (Bade 2002:386f.).

Nach dem weltpolitischen Strukturwandel von 1989, im Zuge der Harmonisierung der Europäischen Asyl- und Migrationspolitik sowie der EU- Osterweiterung hat sich ein neuer Migrationsraum entlang der heutigen östlichen EU-Außengrenze

entwickelt. In der europäischen Migrationspolitik wurde ein Paradigmenwechsel angestrebt: europäische und suprastaatliche Maßnahmen sollten nationalstaatliche Migrationspolitiken ergänzen oder gänzlich ablösen. Jedoch konnte diese Zielsetzung bis heute nicht umgesetzt werden. Außerdem wird Migration in Westeuropa seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend unter den Illegalitätsvorbehalt gestellt, die illegale Einreise und Migrationswege stehen heute meist im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Fortan wird von VertreterInnen aus Politik und Medien im Zusammenhang mit Einwanderung von Illegalität, von organisierter Kriminalität und deren Bekämpfung gesprochen.

Das Schengener Abkommen von 1990 gilt für die Entwicklung der EU-Migrationspolitik als richtungsweisend. Dabei handelt es sich um ein abgestuftes System selektiver Migrationskontrollen nach außen und innen. Jedoch wurden von den damaligen EU-Mitgliedsstaaten auch über das EU-Gebiet hinaus Zonen mit unterschiedlichen Mobilitätsrechten formuliert, deren Anwendung sich vor allem auf die BürgerInnen der mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten auswirken sollten (vgl. Cyrus 1997:36, vgl. Weidenfeld 1994, vgl. Rogers 2001). Die legalen Zugangswege in die Europäische Union wurden durch die Einführung des Schengen-Acquis³ und neue Visa-Regelungen für Drittstaatenangehörige immer weiter eingeschränkt.

Unmittelbar nach dem Fall der Eisernen Vorhangs wurden polizeiliche und militärische Kontrollen der östlichen EU-Außengrenzen und der dort verlaufenden Migrationsrouten stark ausgebaut. Traditionelle Wanderungswege zwischen Nachbarstaaten, die vor, während und kurz nach der Zeit des Ostblocks Bestand hatten, wurden erneut unterbrochen und können heute nicht mehr genutzt werden.

³ Die Europäische Union (EU) hat das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) als Teil der Regelungen der EU in die dritte Säule des EU-Vertragswerkes übernommen (vgl. Ausführungen zum Amsterdamer Vertrag). Seitdem sind alle Regelungen des Schengener Vertragswerkes als so genannter "Schengen-Aquis" (oder "Schengen Besitzstand") Inhalt der Vorschriften der Europäischen Union. Alle Beitrittsstaaten müssen den Schengen-Aquis erfüllen und übernehmen, um Mitglied der Europäischen Union zu werden. Beim Schengen-Aquis handelt es sich u.a. um das Schengener Übereinkommen vom 14.06.1985, das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19.06.1990 sowie Beschlüsse des ehemaligen Exekutivkomitees des SDÜ, die Angelegenheiten der Aufbau - und Ablauforganisation der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den Bereich der Fahndung im SIS, beschreiben. Dazu gibt es weitere Ausführungsvorschriften für den Visa (Schengen - Visa) - Bereich und den Asyl - und Ausländerbereich.

Für MigrantInnen haben sich andere, weitaus gefährlichere und kostenintensivere Routen nach EU-Europa etablieren müssen. Vor diesem Hintergrund ist das Argument stichhaltig, dass das durch den Kalten Krieg in zwei (Migrations-)Zonen geteilte Europa gegenwärtig zumindest aus drei (Migrations-)Zonen besteht (vgl. Wallace/Stola 2001:16). Diese Zonen bilden erstens die alten EU-Mitgliedsstaaten, zweitens die im Mai 2004 beziehungsweise im Januar 2007 beigetretenen Staaten und schließlich drittens jene Länder⁴, die sich außerhalb der Grenzen der Europäischen Union, in deren Nachbarschaft befinden. Die EU-Mitgliedschaftsperspektive markierte bereits in den 1990er Jahren einen entscheidenden Unterschied zu postsozialistischen Ländern wie der Ukraine, Russland, Kasachstan oder zu Moldawien. Ab 1999 mit der Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in EU-Recht, wurden die Vorschriften über die Kontrolle und Überwachung der Außengrenze „vergemeinschaftet“, für die Umsetzung blieben aber weiterhin die Mitgliedsstaaten verantwortlich.

Innerhalb der Europäischen Union fanden seit 1989 mehrere Wandlungsprozesse statt. Durch die Aufnahme von insgesamt zwölf⁵ weiteren Mitgliedstaaten gewann sie im Mai 2004 und im Januar 2007 an politischem und ökonomischem Gewicht. Mit der Erweiterung wuchs jedoch auch das wirtschaftliche und soziale Gefälle sowohl innerhalb als auch an den Rändern und außerhalb der Gemeinschaft. Viele „Schwellenländer“ in Mittel- und Osteuropa verzeichnen seit 1989 eine rasche wirtschaftliche Entwicklung. Gleichzeitig sind die Staaten aber durch eine

⁴ Die Ukraine beispielsweise hat eine gemeinsame Grenze mit drei EU-Staaten und wird daher in zunehmendem Maße als Transitland genutzt. Gleichzeitig ist sie aber mit einer Bevölkerungsanzahl von ca. 47 Millionen auch Herkunftsland von Migration. Eine hohe Anzahl von UkrainerInnen arbeiten in verschiedenen Ländern der EU. Nicht zuletzt deshalb gibt es Bemühungen der EU die Ukraine in das System der Migrationskontrolle einzubinden (vgl. 2003/C77/01; vgl. Ausschuss für bürgerliche Freiheiten). Jedoch konnten die Beitrittsstaaten noch mit der Mitgliedschaftsperspektive in der EU zur Übernahme des EU-Besitzstandes (Aquis Communautaire) gebracht werden. Diese Perspektive ist für die weiter östlich gelegenen Nachbarstaaten nicht vorgesehen, daher musste ein neues Instrumentarium entwickelt werden. Hier kann man zwei Bereiche ausmachen: politische Einflussnahme und Druck, (Europäische Nachbarschaftspolitik, Visa-Regime, Wirtschaftsabkommen u.ä.) direkte Kooperation. Die Position der EU erhält dabei ein besonderes Gewicht, weil sie der größte Geldgeber der Ukraine in diesem Politikbereich ist. Von 1991 bis 2004 flossen ca. 1 Mrd. Euro aus EU-Fonds in die Ukraine, dazu kommen noch die Gelder die aus den einzelnen Mitgliedsstaaten in die Ukraine geleitet wurden.

⁵ Die fünfte Erweiterung (Osterweiterung, Teil I) erfolgte am 01. Mai 2004, indem Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern in die EU aufgenommen wurden. Die sechste Erweiterung, (Osterweiterung Teil II) erfolgte am 01. Januar 2007 als Bulgarien und Rumänien der EU beitraten.

wachsende soziale Ungleichheit und latente Instabilität gekennzeichnet. Es ist nicht mehr die Grenze des Systemgegensatzes, sondern eine Wohlstandsgrenze, die Europa heute teilt. Im Mittelpunkt steht ein Verteilungskonflikt. Die Angst vor unkontrollierter Migration derer, die die Außengrenzen der Europäischen Union überwinden könnten, geht sowohl in den alten als auch in den neuen EU-Mitgliedsländern um. Andrew Geddes stellte bezüglich der Entwicklung von Migrationspolitik in Mittel- und Osteuropa, die folgende These auf: *„Policy in the Central and eastern European Countries has arisen almost entirely as a result of the requirements of EU accession and that EU policy models and ideas about borders, security and insecurity have been exported to CEE countries“* (Geddes 2003:173). Er geht davon aus, dass *„the immigration policy frame adopted by the CEECs has been largely inspired by the requirements of accession to the EU and dominated by security concerns“* (Geddes 2003:184). Diese Annahme bildet einen der Ausgangspunkte der vorliegenden Studie und wird am Länderbeispiel Polen näher untersucht.

Polen war einerseits über Jahrhunderte hinweg ein durch ethnische und religiöse Vielfalt geprägtes Land, andererseits gilt es innerhalb Mittel- und Osteuropa als eines der Hauptherkunftsländer von MigrantInnen. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts ist das Gebiet des heutigen Polen eines der größten Arbeitskräftereservoirs für viele westeuropäische Länder und Nordamerika gewesen. Polens geografische und politische Lage brachte es immer wieder zwischen die Fronten von Ost und West, historisch und kulturell, ökonomisch und politisch. Erst durch die Folgen des Zweiten Weltkrieges entstand ein ethnisch homogener Staat.

Nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa und der Öffnung der Grenzen wurden alte Wanderungstraditionen innerhalb der ehemaligen Ostblockstaaten wiederbelebt, neue entstanden zwischen Ost- und Westeuropa. In Polen setzte 1989 ein tief greifender Transformationsprozess ein. Die Entstehung politischer Strukturen, der Aufbau der Staatsadministration und die Einführung der Marktwirtschaft waren die Folgen. Darüber hinaus entwickelte sich Polen von einem ehemaligen Auswanderungsland zu einem Transit- und Einwanderungsland (vgl. Currie 2004, 2005). Nach 1989 veränderten sich sowohl die

Motive als auch die Richtung der Wanderungsbewegungen in Mittel- und Osteuropa. Der Anteil von polnischen ArbeitsmigrantInnen stieg und westliche Staaten, vor allem in der Europäischen Union (EU), wurden zu Zielländern mittel- und osteuropäischer MigrantInnen. Dieser Trend verstärkte sich mit den EU-Osterweiterungen von 2004 und 2007, als sich die Grenzen der EU nach Osten schoben, und somit ein neuer Migrationsraum entstand. In diesem geopolitischen Kontext nimmt Polen eine besondere Lage ein: Im Osten grenzt es an Russland, Litauen, Belarus und die Ukraine, im Süden an die neuen EU-Staaten Slowakei und Tschechische Republik. Die Nähe zu Deutschland erklärt, warum aus Polen seit den 1990er Jahren nicht nur ArbeitsmigrantInnen in die EU wandern, sondern dass das Land für MigrantInnen und Flüchtlinge auch zum Transitland geworden ist (vgl. Korcelli 1992). Bereits vor und noch einmal besonders stark nach dem EU-Beitritt hat sich die Situation im Land und an dessen Grenzen verändert (vgl. Kremer 2002, vgl. Okólski 2004, vgl. Piorka/ Sie Dhian Ho 2003, vgl. Sakson 2003): Polen selbst ist zu einem Zielpunkt und zur Endstation für MigrantInnen und asylsuchende Flüchtlinge geworden (vgl. Koryś, I. 2004). Mit Ausnahme Deutschlands und Russland lassen sich die bevorzugten europäischen Immigrationsziele osteuropäischer Arbeitswanderung zwei Regionen zuordnen: den südeuropäischen EU-Staaten und den neuen osteuropäischen Mitgliedsländern der EU. Gründe hierfür liegen auf der Hand, so war beispielsweise das Pro-Kopf-Einkommen des vergleichsweise armen EU-Staates Polen im Jahr 2010 mehr als doppelt so hoch wie das der Ukraine (vgl. Kindler 2005).

Durch die geografische Nähe, die Einbindung in die EU und der im Vergleich zu ihren östlichen Nachbarn stabilen ökonomischen Entwicklung verwundert es nicht, dass die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU MigrantInnen anziehen (vgl. Wallace 2002:89-109). Dazu kommen die historisch etablierten Minderheitenbeziehungen zwischen Polen, Litauen, Belarus und der Ukraine.

Seit Mitte der 1990er Jahre und spätestens mit Aufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen gibt es zwischen der Europäischen Union und Polen Verhandlungen und Abkommen über die Regulierung von Migration, den Ausbau der EU-Außengrenzanlagen und die Abwehr so genannter "illegaler" MigrantInnen.

TransitmigrantInnen, die auf ihrem Weg nach Westeuropa Polen durchqueren, werden seit der Dublin-II-Verordnung (vgl. 2003/342/EG) von dort nach Polen zurück deportiert. Für die Abgeschobenen ist Polen als so genannter sicherer Drittstaat zuständig. Diese Entwicklungen nimmt die vorliegende Studie zum Anlass, die Hintergründe und Motive der Entwicklung polnischer Migrationspolitik aufzuzeigen. Folgende Charakteristika lassen sich hervorzuheben:

(1) Die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik: Polen verankerte erst 1997 migrationsrelevante Ziele seiner Verfassung und setzte Umsetzungsbestimmungen im neuen Ausländergesetz fest (vgl. Currle 2004:364f.). Seit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen wurden die Regelungen restriktiver (vgl. Bem 2004:54) und das Anfangs sehr überschaubare Feld der migrationspolitischen AkteurInnen wächst.

(2) Stellt man die Zahlen von Ab- und Einwanderung gegenüber ist Polen nach wie vor ein Auswanderungsland. Seit Anfang der 1990er Jahre ist allerdings eine Trendwende zu beobachten. Polen wird zum Zielland von MigrantInnen. Statistisch wird diese Einwanderung aber kaum erfasst, es handelt sich überwiegend um temporäre und irreguläre Wanderungsbewegungen. Ein Großteil der Migration besteht aus so genannter Pendelmigration ukrainischer SaisonarbeiterInnen. Außerdem ist in Polen seit Mitte der 1990er Jahre die Zahl der Asylanträge und damit die Rolle von Asyl als gate of entry stetig gestiegen. Polen hat im europäischen Migrationssystem allein durch seine geografische Lage eine besondere Rolle inne. Indem Polen eine 1000 km lange EU-Außengrenze überwachen und die asylpolitischen Maßnahmen und Zuständigkeitsregelungen der westeuropäischen Staaten und der EU umsetzen muss, ist Polen vom ehemaligen Transit- zum Zielland geworden (vgl. Currle 2004:378f.).

(3) Polens Rolle im Prozess der Europäischen Integration, der Einfluss auf EU-Ebene, und der Einfluss, den die europäischen Vorgaben auf das polnische Regime haben: Da Polen bis zum seinem EU-Beitritt im europäischen Integrationsprozess keine Rolle gespielt hat, war das Land auch an der Aushandlung der migrationspolitischen Richtlinien bis 2004 formal nicht beteiligt. In Vorbereitung auf den EU-Beitritt wurde die polnische Asylgesetzgebung jedoch mit restriktiven Elementen ausgestattet. Durch die Zuständigkeitsregelungen innerhalb der EU

gewann die Aufnahme von AsylbewerberInnen in Polen nach dem EU-Beitritt an Bedeutung. Der EU-Beitritt wird von mehreren AutorInnen als maßgeblicher Einflussfaktor für die Ausgestaltung der polnischen Migrationspolitik bezeichnet (vgl. Currlé 2004:362, vgl. Geddes 2003:173, vgl. Iglicka et al. 2005:2).

Polen hat die Vorgaben der EU im Bereich der Migrationspolitik außer im Bereich der Visa-Regelungen ohne starken Widerspruch implementiert. Die negativen Konsequenzen der Implementierung der westeuropäischen Grenzstandards im Rahmen der Schengenharmonisierung für Polen und die östlichen Nachbarn bestimmt vor dem Beitritt die Diskussion in Polen. Die EU-Mitgliedschaft brachte Polen bedeutsame Vorteile, stellte das Land im Bereich der Migrationspolitik aber auch vor neue Herausforderungen.

Der Untersuchungszeitraum wurde entsprechend dem Verlauf des Transformationsprozesses und der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik gewählt. Um diese Entwicklungen aufzuzeigen, werden die Veränderungen in 20 Jahren nach 1989 herausgearbeitet. Die Ausführungen zu Polen beginnen mit einer Darstellung polnischer Migrationsgeschichte Anfang der 1990er Jahre und enden im Jahr 2009. Wie im Folgenden, insbesondere durch das Phasenmodell gezeigt wird, lässt sich zu diesem Zeitpunkt für die Untersuchung der Prozesse von Systemtransformation, Europäisierung und Entstehung der polnischen Migrationspolitik eine sinnvolle Zensur setzen.

Folgende Ausgangsfrage liegt der vorliegenden Studie zu Grunde: Hat sich in Polen während des Transformationsprozess seit 1989 ein eigenständige Migrationssystem entwickeln können? Ziel der vorliegenden Studie war es anhand einer breit angelegten Analyse des Policy-Making-Process sowie durch eine Politikfeldanalyse, die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik vor allem über ExpertInnen-Interviews mit VertreterInnen polnischer Administration zu rekonstruieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen, ob sich eine eigenständige Migrationspolitik während des Transformationsprozess und Beitritts zur Europäischen Union als Politikfeld konstituieren konnte oder ob der Beitritt zum Acquis Communautaire der EU und die Anforderungen an Polen als Land an der EU-Außengrenze die Strukturen präjudiziert haben.

Ein besonderes Augenmerk lag somit auf dem Transformationsprozess und auf dem Beitritt zur Europäischen Union. Anhand dieser Ausgangsfragen, wird der Wandel Polens zum Einwanderungsland untersucht und danach gefragt, wie dieses neue EU-Mitglied sich im Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche der westlichen EU-Nachbarn und östlichen Nicht-EU-Nachbarn sowie in der Rollen als EU-Aufnahmeland für Migrierende und Flüchtlinge bewegt.

Die Relevanz der Studie liegt darin, dass erstmals verschiedene Stränge aus der Migrations-, Transformations- und Europaforschung zusammenführt und die Herausbildung eines Migrationssystems und das Agieren von migrationsrelevanten AkteurInnen innerhalb des Transformations- und EU-Beitrittsprozess Polens untersucht.

Der in diesem Forschungsprojekt zu untersuchende Gegenstand verknüpft dabei vor allem zwei Themenbereiche, die im Fokus unterschiedlicher Fachrichtungen gestanden haben und stehen. Zum einen den Gegenstand der Migration und zum anderen den Gegenstand politischer und gesellschaftlicher Transformation. Mit dieser Studie wird eine Fragestellung aufgegriffen, die in der Migrations- und Transformationsforschung noch relativ wenig Beachtung gefunden hat und erst in jüngster Zeit etwas stärker in das Zentrum wissenschaftlicher Aufmerksamkeit gerückt ist. Die Untersuchung schließt eine Forschungslücke, denn obwohl es in der Debatte um die migrationspolitische Entwicklung in Europa ein Interesse an Polen gibt, das sich durch seine exponierte Außengrenzlage innerhalb der EU und die zunehmende Einwanderung bedingt ist, ist die Entwicklung in Polen selbst bisher im Einzelnen kaum analysiert worden. Eine umfassende Studie der Einflussfaktoren unter Einbeziehung der europäischen Ebene gab es bisher noch nicht.

Die Untersuchung liefert außerdem einen wichtigen Beitrag zur Diskussion um die aktuellen Herausforderungen in Bezug auf die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Die Untersuchung von polnischer Migrationspolitik erfolgt durch eine Policy-Analyse und liefert einen damit einen wichtigen Beitrag zur Diskussion um die aktuellen Herausforderungen in Bezug auf die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik.

Die Untersuchung folgt der Annahme von Wolfgang Seifert, dass sich am Umgang

mit Migration ablesen lässt, ob eine Gesellschaft sich als extern und intern offen beziehungsweise geschlossene Gesellschaft entwickelt⁶. Im Rahmen der Studie wird davon ausgegangen, dass der Umgang mit Migration auch einen bedeutenden Teilbereich der politischen und gesellschaftlichen Transformation mittel- und osteuropäischer Staaten darstellt und sich anhand der Studie auch wichtige Erkenntnisse über die gesellschaftliche und politische Transformation in Polen gewinnen lassen.

Angesichts der Komplexität der Problematik setzt die Untersuchung an mehreren Punkten an und ist in fünf thematische Kapitel gegliedert:

Nach der Auseinandersetzung mit dem aktuellen Forschungsstand und einer Konkretisierung der Fragestellung im ersten Kapitel, wird das konzeptionelle und methodische Design der Studie vorgestellt.

In diesem zweiten Kapitel wird in die komplexe Thematik von internationaler Migration, Migrationspolitik und Migrationssystem eingeführt und eine theoriegeleitete Auseinandersetzung mit dem sozialen Phänomen der Migration vorgenommen, wie dieses zu charakterisieren ist und in welchem Verhältnis es zu politischen Wirklichkeitsdefinitionen steht. Außerdem erfolgt die theoretische Erklärung des Phänomens von Transformation. Dabei richtet sich das Augenmerk auf die bislang entwickelten theoretischen Grundlagen zur Erklärung und zum Verständnis der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa, der Ursachen und Beschränkungen internationaler Migration und auf Ansätze zur Erklärung von Migrationspolitik.

Im dritten Kapitel werden Entwicklungen und Veränderungen in den Wanderungsbewegungen in Polen dargestellt. Da die gegenwärtigen Wanderungsbewegungen aus, in und nach Polen, der Wandel vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland ohne den historischen Kontext schwer nachzuvollziehen sind, erfolgt eine kurze historische Periodisierung der wichtigsten Phasen polnischer Migrationsgeschichte. Damit geht einher, die Dimension der Einwanderung, beispielsweise zeitlicher Verlauf, Umfang, regionale Verteilung oder Herkunft zu beschreiben, wie sie sich in den letzten zwei Jahrzehnten dargestellt hat. Auf diese

⁶ Seifert, Wolfgang (2000): Geschlossene Grenzen – offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen.

Weise ist zum einen geklärt, worauf sich im späteren Verlauf der Untersuchung gelegentlich auftauchende Aussagen von AkteurInnen beziehen, die Polen seine eigene „Erfahrungen“ in puncto Migration unterstellen und darauf verweisen, dass auch PolInnen MigrantInnen waren und sind. Zum anderen wird so ein Rahmen geliefert, in den die zu untersuchende politischen Entwicklungen eingebettet werden können.

Das vierte Kapitel bietet die Vertiefung der Analyse einen Einstieg in die Empirie. Das Unterkapitel 4.1. widmet sich zunächst der Ausgangslage, d.h. den Entstehungsgründen und Inhalten der einwanderungspolitischen Rahmenbedingungen, die den Abschluss einer Übergangsphase und den Ausgangspunkt für eine explizite und sich differenzierende Migrationspolitik in Polen bildeten. Auf der Grundlage der Ereignis- und Dokumentenanalyse, sowie leitfadengestützter Interviews werden in Unterkapitel 4.2. die Grundlagen der polnischen Migrationspolitik bis hin zur ersten Formulierung ausdrücklicher einwanderungspolitischer Richtlinien, anhand eines Phasenmodells von Beginn der 1990er Jahre bis 2009 behandelt.

Das zentrale fünfte Kapitel widmet sich der Konkretisierung der polnischen Migrationspolitik, greift die in den einwanderungspolitischen Richtlinien angerissene Aspekte auf und verfolgt ihre jeweilige Umsetzung und Ausgestaltung bis 2009 nach. Die oben aufgeworfenen Fragen gewinnen nach dem EU-Beitritt 2004 ein besonderes Gewicht, da Polen in diesem Zeitraum auf europäischer Ebene endgültig als Einwanderungsland betrachtet wurde und darauf reagieren musste. Zum Abschluss der Studie werden die zuvor erarbeiteten theoretischen und empirischen Ergebnisse, die unter Berücksichtigung unterschiedlicher Analyseebenen entwickelt wurden, zusammengeführt und diskutiert. Die Entwicklungslinien der polnischen Migrationspolitik werden zusammengefasst sowie die Ergebnisse zu den identifizierten Einflussfaktoren verdichtet und mit Blick auf den gesamten behandelten Zeitraum übergreifend bewertet. Dies kann allerdings nur als eine vorläufige Bilanz betrachtet werden, da die Entwicklung des Politikfeldes nicht abgeschlossen ist.

1. Forschungsstand und Explikation der Fragestellung

1.1. Stand der Forschung und Gegenstand der Untersuchung

Der in dieser Studie zu untersuchende Gegenstand verknüpft zwei Themenbereiche die im Fokus unterschiedlicher Disziplinen stehen: Migration mit dem Prozess politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher Transformation.

Es gibt eine Vielfalt an Konzepten, die versuchen, das Phänomen der menschlichen Wanderungen zu fassen. Jedoch wird über die Forschungsansätze eine lebendige Debatte geführt. Bommers und Halfmann (1998) sind überzeugt, dass keine allgemeine Theoriebildung existiert:

„Es kann keine allgemeine Theorie der Migration im gleichen Sinne wie eine Theorie der Sozialisation, der Erziehung, der Wirtschaft, der Politik, des Rechts usw. geben. Migration steht quer zu solchen Unterscheidungen, die sind vorauszusetzen als spezifische Strukturbeschreibungen von Gesellschaft, auf die hin Migration geschieht. Von Ravenstein über Petersen bis zu aktuellen Versuchen der Entwicklung von allgemeinen Migrationstheorien kommt man daher über eine typisierende Beschreibung von allgemeinen Merkmalen nicht hinaus. Migration muss theoretisch offensichtlich über abstrakte Problemstellungen eingeführt werden, um sie je spezifisch in ihren Ausprägungen beschreibbar zu machen“ (Bommers/ Halfmann 1998:18).

Laut Barbara Dietz beschäftigt sich die so genannte *„Migrationsforschung (...) mit den Fragen, warum Personen ihre Herkunftsgebiete verlassen und wie ihre Wanderungsentscheidungen die wirtschaftliche und soziale Situation in den Herkunfts- und Aufnahmeregionen verändern“* (Dietz 2004:2). Anstatt von Theorien sollte man in diesem Forschungsbereich jedoch eher von Konzepten sprechen.

Die Vielschichtigkeit von Wanderungsbewegungen verlangt nach einem interdisziplinären Ansatz. Dabei haben verschiedene Forschungsdisziplinen⁷ jeweils ihre eigenen Fragestellungen, Hypothesen, theoretischen Konzepte und Methoden entwickelt. EthnologInnen beschäftigen sich mit transnationalen Netzwerken und Gemeinschaften. SoziologInnen interessieren

⁷ Die prominentesten darunter sind: die Demographie und Wirtschaftswissenschaft, die Entwicklungs- und Regionalwissenschaften, die Ethnologie, die Geschichtswissenschaft, die Kulturwissenschaft, die Politikwissenschaft, die Soziologie, das Staats- und Völkerrecht.

sich für soziale und institutionelle Beziehungen. Migrationsdynamiken werden anhand von Konzepten des sozialen Kapitals und der sozialen Netzwerke untersucht. Ökonomen konzentrieren sich im Rahmen ihrer Untersuchungen auf den Stellenwert des Humankapitals, die Arbeitsmarktfaktoren, die ökonomische Situation der MigrantInnen und der Sende- und Aufnahmeländer. GeografInnen sind an der räumlichen Dimension von Migration interessiert. HistorikerInnen beschäftigen sich mit Wanderungsbewegungen in verschiedenen Epochen und Regionen. DemographInnen untersuchen Bevölkerungsentwicklungen in den Herkunfts- und Aufnahmeregionen. (vgl. Brettel/ Hollifield 2007:35) Ohne die Erkenntnisse der anderen Disziplinen, den interdisziplinären Austausch, die Diskussion und die Verknüpfung ist die Theoriebildung zu Migration nicht möglich (vgl. Brettel/ Hollifield 2007:54). Ein interdisziplinärer Austausch ist unabdingbar.

Innerhalb der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung dominiert eine makroperspektivische Herangehensweise bei der Erklärung der Transformation gesamter politischer Systeme (vgl. Beyme 1994:89, Merkel 2010). Die Themenfelder Migration und Migrationspolitik im Verlauf von Transformationsprozessen und in den neuen Demokratien werden hingegen nur selten eingehender betrachtet und kaum empirisch aufgearbeitet. Die vorliegende Studie widmet sich dagegen diesem mesoperspektivischen Bereich der Transformation und kann deswegen als ein Beitrag zur Transformationsforschung der „zweiten Generation“ (Reißig 2000) verstanden werden. Die „zweite Generation“ der Transformationsforschung führte

„zu ersten Systematisierungen, Verallgemeinerungen, vorsichtigen theoretischen Verarbeitungen und Interpretationen der vielfältigen Befunde. Wichtiger noch: Die Diskrepanzen zwischen den vorherrschenden Erwartungen in der Bevölkerung und den Eliten der Transformationsstaaten und den Problemlagen und Entwicklungen in den Transformationsgesellschaften traten immer offensichtlicher zutage. Der Transformationsverlauf hatte zugleich frühere Modellannahmen in den westlichen Sozialwissenschaften bestätigt, viele aber eben in Frage gestellt. (...) Die Verkürzungen und Verengungen in den bisherigen Transformationsforschungen sowie die „weißen Flecke“ wurden nun sichtbarer (Reißig 2000).

In der Politikwissenschaft wird bei der Analyse von internationaler Migrationen die Rolle des Staates betont (vgl. Hollifield 2007). Dabei findet eine Konzentration auf die Bereiche Kontrolle, Sicherheit und Aufnahme von MigrantInnen statt (vgl. Hollifield 2007:184ff). Es wird untersucht wie staatliche Institutionen die Ein- und Ausreise sowie die Grenzen kontrollieren (vgl. Joppke 1998, Luft 2009). Besonderes Augenmerk fällt hier auf die staatlichen oder supranationalen Regelmechanismen, die Ein- und Auswanderungsbewegungen kontrollieren. Dabei werden die Beziehungen zwischen Wanderungsbewegungen und der Sicherheits- und Außenpolitik analysiert. Gefragt wird außerdem nach den Auswirkungen verschiedener Politikinstrumente in den Sendeländern und nach den MigrantInnengruppen⁸–ArbeitsmigrantInnen, Familienangehörige und Flüchtlinge -, die an internationalen Wanderungsbewegungen beteiligt sind. Der Wandel Polens vom Auswanderungsland hin zu einem Land in dem Einwanderung eine immer bedeutendere Rolle bekommt, ist vor dem Hintergrund des Transformationsprozess, angesichts des EU- Beitrittsprozess und der Verschärfung der europäischen Migrationspolitik innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte zu beobachten. Die Untersuchung innerhalb der polnischen Migrationsforschung sind überwiegend wirtschaftswissenschaftlich, soziologisch oder ethnologisch geprägt (vgl. Okólski 2010, vgl. Iglicka 2008 u.a.). Dem Prozess des *Policy-Making* oder der Politikfeldanalyse wird nur wenig Beachtung geschenkt. Diese Entwicklung wird auch im deutschsprachigen Forschungskontext bisher wenig wahrgenommen, geschweige denn diskutiert. Die zum heutigen Zeitpunkt vorliegenden Untersuchungen widmen sich vor allem den Entwicklungen in den Vereinigten Staaten, in Lateinamerika, den westeuropäischen Staaten und dem Prozess der Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik. Sie können hinsichtlich der untersuchten Ebenen klassifiziert werden: es gibt zum einen Arbeiten, die Migrationspolitik auf der EU-Ebene untersuchen (vgl. Angenendt 1999/ 2002; vgl. Geddes 2000/ 2003; vgl. Hatton 2004; vgl. Holzberger 2003, Kicingner 2009). Zum anderen lässt sich auf eine größere Zahl Publikationen verweisen, die die Migrations- und Asylsysteme in einzelnen (west-)europäischen Staaten erforschen und die u.a. in

⁸ Zu beachten ist hierbei, dass es sich um Kategorien handelt.

Nachschlagewerken herausgegeben werden (vgl. Currie 2004, vgl. Gieler/ Fricke 2004). Darüber hinaus sind Arbeiten zu nennen, die beide Ebenen verknüpfen, indem sie Entwicklungen sowohl in verschiedenen Ländern als auch auf EU-Ebene in einen Kontext stellen – mitunter durch Zugrundelegen von Fallstudien (vgl. Birsl 2005; vgl. Byrne/ Noll/ Vedstedt-Hansen 2003; vgl. Holzer/ Schneider 2002; vgl. Lavanex 2001; vgl. Morris 2002; vgl. Thränhardt 1996, Iglicka 2010, Kicinger 2010, Weinar 2006). Ein Fokus liegt auf so genannten Ost-Westwanderungen (vgl. Dietz 2004, Bade 2000a , Bade/ Oltmer 2007, Joppke 1998, 1999). Wissenschaftliche Studien zum Thema Migration und Polen beschäftigen sich bislang ausschließlich mit der langen Geschichte der Emigration polnischer ArbeitsmigrantInnen, d.h. mit der Rolle Polens als Entsendeland (vgl. Pallaske 2001, 2002, Cyrus 2001, Miera 2007). Eine Ausnahme bildet hier die 2011 in Göttingen erschienene Studie „Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens“ von Doreen Müller (vgl. Müller 2011). Hervorzuheben ist, dass Polen heute sowohl Sende- als auch Aufnahmeland von MigrantInnen ist (vgl. Iglicka 2001, Koryś 2004, Kicinger 2010). Migration und Asyl sind gesamteuropäische Themen und Aufgaben, die gerade in Richtung Mittel- und Osteuropa eine besondere Betrachtungsweise notwendig machen. Zahlreiche AkteurInnen sind in den Europäisierungs- und Internationalisierungsprozess sowie bei der Ausgestaltung der Migrations-, Integrations- und Asylpolitiken involviert, so dass steigender Bedarf an anwendungsorientierten Informationen besteht. Ziel der vorliegenden Analyse ist die Erforschung des Entstehungsprozesses polnischer Migrationspolitik im Zuge des Transformationsprozesses seit 1989. Im Mittelpunkt steht die Untersuchung der Herausforderungen, die sich für das Politikfeld Migrationspolitik durch den Transformationsprozess und den EU-Beitrittsprozess Polens gestellt haben. Die vorliegende Studie untersucht die Genese, den Wandel und die Funktion der polnischen Migrationspolitik, die institutionelle Rahmung, mit denen Migrationsverläufe geregelt und kontrolliert werden. Dazu gehören die neugeschaffenen „*gates of entry*“ (vgl. Rogers 2001) in Mittel- und Osteuropa wie die Instrumente der Zuwanderungspolitik in Europa, die erheblichen Einfluss auf die

Entwicklung des Migrationsgeschehen in dieser Region haben. Polens Ostgrenze wurde bereits im Rahmen der Beitrittsverhandlungen als EU-Außengrenze definiert. Lange vor dem EU-Beitritt wurde die politische und öffentliche Diskussion durch mögliche negative Konsequenzen und dem Aufbau von Bedrohungsszenarien bezüglich der Migrationsbewegungen bestimmt. Westeuropäische Grenzsicherungsstandards wurden daher mit dem PHARE-Abkommen an die Ostgrenze Polens gebracht. Die östlichen Nachbarstaaten Polens wurden systematisch ausgeschlossen. Polen übernahm als Teil des Schengen-Besitzstandes restriktive Visa-Bestimmungen, wodurch der „Ansturm von ArbeitsmigrantInnen“ aus dem Osten begegnet werden sollte. In dem Maße, wie sich seit 2004 das Einkommensgefälle zwischen den neuen EU-Mitgliedsländern und denjenigen vergrößert hat, die sich nicht für einen raschen Beitritt qualifiziert haben beziehungsweise von einem Beitritt ausgeschlossen sind (oder nicht beitreten wollen), werden sich die Neumitglieder von Auswanderungs- zu Einwanderungsgebieten wandeln. Zuwanderungen in die sich wirtschaftlich rasant entwickelnden Länder nehmen zu. Durch die EU-Osterweiterung und die Erwerbsmigration von polnischen BürgerInnen im Zuge der Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht in Polen ein Arbeitskräftemangel, die Nachfrage nach Arbeitskräften wächst. Die vorliegende Studie wird das bisherige wissenschaftliche Blickfeld weiten, eine Perspektive nach Osten eröffnen. Damit werden sowohl ein wichtiger Beitrag für die gegenwärtige politikwissenschaftliche Migrations- und Transformationsforschung als auch eine Grundlage für Entscheidungen innerhalb der migrationspolitischen Debatte erbracht.

1.2. Explikation der Fragestellung

Vom Forschungsstand ausgehend geht die Studie der Frage nach, wie sich Migrationspolitik in Polen im Zuge des Transformations- und EU-Beitrittsprozesse darstellt, inwieweit eine solche überhaupt existent ist. Es wird eine Analyse von Migrationsprozessen und des institutionellen Systems von Migrationspolitik in Polen vorgenommen. Die Untersuchung versteht sich als ein Beitrag zur politik-

wissenschaftlichen mittel- und osteuropabezogenen Transformationsforschung.

In der Studie wird davon ausgegangen, dass sich wichtige Erkenntnisse über die gesellschaftliche und politische Transformation in Polen, zu der durchaus zentral die Entwicklung von Migration und den Umgang damit gehören. Dem Forschungsprojekt liegt die Annahme zu Grunde, dass sich am Umgang mit Migration ablesen lässt, ob eine Gesellschaft sich als extern und intern offen beziehungsweise geschlossene Gesellschaft entwickelt (vgl. Seifert 2000). In allen Staaten des ehemaligen Ostblocks waren in den Jahrzehnten des Kalten Krieges nicht nur die Reisefreiheit, sondern jegliche Wanderungsbewegungen mit starken Barrieren verbunden. Jahrzehntlang war in den mittel- und osteuropäischen Staaten keine beziehungsweise eine passive Migrationspolitik politisch gewollt, sie prägte den Alltag und ganze Biografien von Menschen. Erst im Zuge der Liberalisierung und schließlich im Verlauf des Zusammenbruchs der alten politischen Systeme erfolgte der Aufbau des Politikbereichs Migrationspolitik.

Polen gilt bezüglich seiner Bevölkerungsstruktur als homogener Staat und bis 1990 als klassisches Auswanderungsland. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung ist im Vergleich zu anderen westeuropäischen Staaten sehr gering. Er liegt bei zirka 0,1 Prozent (vgl. Alscher 2008:5). Die offizielle Zahl des polnischen Amtes für Statistik lagen 1999/ 2000 bei rund 43.000 (vgl. CBOS 2000), wurden von regierungsunabhängigen ExpertInnen aber als zu niedrig eingeordnet. Es bestehen erhebliche Lücken in der Verfügbarkeit von Daten. Der Internationale Migrationsreport 2002 der UN Population Division (vgl. MuB 9/02) schätzte die Zahl der in Polen lebenden AusländerInnen inklusive Flüchtlinge auf zirka 2,1 Millionen Personen. Diese Zahl würde einem Ausländeranteil von 5,4 % entsprechen. Aber verfügbare Daten, die zitiert werden, sollten immer mit einer gesunden Skepsis vor der Aussagekraft von Statistiken gesehen werden.

In der vorliegenden Untersuchung wird die Herausbildung eines migrationsrelevanten Institutionensystems und das Handeln von migrationspolitischen AkteurInnen während des Transformations- und Konsolidierungsprozesses Polens untersucht. Hierfür sind drei Untersuchungsebenen vorgesehen: Erstens wird auf die polnische Wanderungstradition und die spezifische

Wanderungssituation in Ostmittel- und Osteuropa zurückgeblickt.

Zweitens werden die einzelnen Entwicklungsphasen der polnischen Migrationspolitik unter dem Einfluss der EU-Beitrittsbemühungen aufgezeigt. Drittens werden die einzelnen migrationsrelevanten politischen Institutionen auf ihre Entstehung und ihre institutionelle Konfiguration hin untersucht. Für dieses Analyse wurde aus der Gesamtheit der Politikbereiche Polens eine Auswahl getroffen. Untersucht werden soll die Entwicklung einer demokratischen Migrationspolitik unter dem Einfluss der Europäisierung und nationaler Interessen. Diese Untersuchung ist eine Analyse der Wanderungsbewegungen und des institutionellen Systems der polnischen Migrationspolitik im Transformationsprozess nach 1989.

Die Rolle Polens als klassisches Auswanderungsland stand schon mehrfach im Fokus forschungsstrategischer Perspektiven. Bereits in vielfacher Qualität ist das Auswanderungsland Polen Gegenstand zahlreicher Forschungsarbeiten in Polen und Deutschland gewesen. (vgl. Miera 2007, vgl. Bade/ Oltmer 2007, vgl. Blaschke 2001, vgl. Cyrus 2000, vgl. Fassmann 2000, vgl. Galecki/ Kerski 2000, vgl. Igliska 2001a, Mazur-Rafał 2003, vgl. Morakvasic/ Tigny 1993, vgl. Morakvasic/ Rudoloh 1994, Okólski 1994a, vgl. Pallaske 2002). Daraus resultiert, dass die migrationspolitischen Bestimmungen und Institutionen, die die Auswanderung von ethnischen PolInnen regeln, hinlänglich untersucht worden sind und nur am Rande in die Analyse des vorliegenden Forschungsprojektes einbezogen werden. Die Studie konzentriert sich daher auf die Einwanderungspolitik und schließt damit in der deutschsprachigen Forschung eine Forschungslücke. Innerhalb der migrationspolitischen Debatte besteht zwar ein wachsendes Interesse an Polen, das sich durch seine exponierte Außengrenzlage in Europa ergibt, dennoch ist die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik, der Wandel Polens zur Aufnahme- und Einwanderungsgesellschaft bisher nicht ausreichend analysiert worden.

Für die Analyse der staatlichen Seite des Migrationssystems wurde ein institutioneller Zugang gewählt, der es ermöglichen soll, die Verortung von migrationspolitischen Fragen im polnischen Institutionengefüge zu ermitteln. Darunter finden sich Institutionen, die sich gänzlich mit migrationsrelevanten Fragen

befassen und solche, die nur über eine teilweise Zuständigkeit verfügen. Es wird davon ausgegangen, dass nach dem Systemumbruch sämtliche Politikbereiche vom demokratischen Wandel erfasst wurden. Dementsprechend müssen sich auch im Bereich der Migrationspolitik neue Entwicklungen untersuchen lassen. Es stellt sich die zentrale Leitfrage, ob sich in Polen nach 1989 ein eigenständiges Migrationsregime entwickelt und auf welche Konzepte Polen bei der Entwicklung des Politikbereichs zurückgegriffen hat. Gefragt wird nach den Einflussfaktoren, ob es Kontinuitäten zu Vorläufer-Regimen gibt oder ob die Erfahrungen als Auswanderungsland eine Rolle spielen. In diesem Kontext wird zudem danach gefragt, welche Konfiguration das politische Institutionengefüge aufweist und ob das migrationspolitische Arrangement der Institutionen als konsolidiert oder kohärent gelten kann.

Die Forschungsarbeit wurde induktiv durchgeführt, d.h. das aufgrund empirischer Ergebnisse Aussagen über die intermediären AkteurInnen und die Entwicklung eines migrationsrelevanten politischen Institutionengefüges in einer sich konsolidierenden ethnisch homogenen Demokratie getroffen werden.

Anhand der vorgelegten Fragestellung, wird der Wandel Polens zum Einwanderungsland untersucht und danach gefragt, wie dieses neue EU-Mitglied sich im Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche der westlichen EU-Nachbarn und östlichen Nicht-EU-Nachbarn sowie in der Rollen als EU-Aufnahmeland für Migrierende und Flüchtlinge bewegt. Dabei wird durch eine Policy-Analyse der Zusammenhang zwischen politischer und ökonomischer Transformation einerseits und von Migrationsbewegungen andererseits thematisiert.

Dabei stehen drei Dimensionen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses:

- (1) Der Verlauf politischer Entscheidungsprozesse in der Republik Polen im Verlauf der Transformations- und EU-Beitrittsprozesse (politics-Dimension).
- (2) Die Entstehung migrationsrelevanter politischer Institutionen seit dem Systemwechsel und die Errichtung eines Migrationssystems (polity-Dimension).
- (3) Die Entwicklung und Ausgestaltung der polnischen Migrationspolitik (policy-Dimension).

Indem die Studie der Frage nach geht, wie die Politik der Republik Polens auf die neuen migrationspolitischen Herausforderungen nach 1989 reagiert hat und zu welchen Ergebnissen sie gelangt ist. Daraus ergeben sich zahlreiche Teilfragen nach den Einflussfaktoren:

- (1) Welche Bedeutung hatten institutionelle AkteurInnen der Exekutive, Legislative, und Judikative für die Ausgestaltung der polnischen Migrationspolitik?
- (2) Welche Bedeutung hatte der Transformationsprozess?
- (3) Welche Bedeutung hatte „Europa“, seine AkteurInnen und Vorstellungen? Welchen Einfluss hatten die EU-Beitrittsverhandlungen und der EU-Beitritt auf die polnische Einwanderungspolitik?
- (4) Welche Bedeutung hatten innenpolitische Interessen, die Rücksicht auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes?
- (5) Welche Bedeutung hatten außenpolitische Interessen, die Beziehungen zu den historisch nahestehenden Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa?
- (6) Welche Wirkung hatten die Migrationserfahrungen, die Vergangenheit als Auswanderungsland?

2. Konzeptionelle und methodische Anlage der Untersuchung

2.1. Zentrale Begriffe und Kategorienkonstruktionen

Im Folgenden werden einige Anmerkungen zur Verwendung bestimmter Termini getroffen, die im Rahmen der Untersuchung Verwendung finden. Dabei gilt es hervorzuheben, dass es sich bei den Begriffen, meist um politische Kategorien handelt, die von bestimmten Machtverhältnissen determiniert sind.

2.1.1. Das semantische Feld transformatorischer Umschreibungen

Seit fast dreißig Jahren hat sich das Konzept der „Transformation“ oder „Transition“ für die mittel- und osteuropäischen Staaten zum hegemonialen Torhüter entwickelt (vgl. Niedermüller 2000:294f.). Das meist modernisierungstheoretisch fundierte Konzept hat über die Umbruchsprozesse die Deutungsmacht errungen. Die Transformationsprozesse wurden begleitet von ÖkonomInnen, JuristInnen, Politik-, Sozial- und KulturwissenschaftlerInnen, die die Umbruchsprozesse in Statistiken aufzubereiten und die gesellschaftlichen, sozialen und ökonomischen Bedingungen für Reformen und Stabilisierung zu erschließen versuch(t)en (vgl. Kürti 1997:30). Vor Ort entstanden aus dem anfänglichen Mangel an „unabhängigen“ Daten und der großen politischen Nachfrage nach Zahlen und Prognosen kleinere und größere Forschungseinrichtungen im zivilgesellschaftlichen Sektor. West-, mittel- und osteuropäische ExpertInnen waren sich erstaunlich einig darüber, dass es sich um eine „*transformation*“ der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOES) hin zu einer liberalen Demokratie und freien Marktwirtschaft handelt. Der Prozess wurde auch als „*Rückkehr nach Europa*“ und Integration in die „*westlich*“, „*europäische*“ Werte- und Kulturgemeinschaft definiert. Konzepte von „nachholender“ beziehungsweise „einholender“ Entwicklung und gesellschaftlichem Wandel wurden als Interpretationsfolie für die Analyse der Transformationsprozesse angewandt.

Die Transformationsforschung ist zunächst und vornehmlich empirische Forschung,

die neben einer Vielzahl von Transitionen auch den politischen, ökonomischen und sozialen Umgestaltungsprozess in Mittel- und Osteuropa wissenschaftlich begleitet. Inzwischen gibt es eine große Zahl von theoretisch-konzeptuellen Überlegungen zu Transformationsprozessen (vgl.: Reißig 1994a, 1994b, vgl. Beyme 1994, Beyme/Offe 1996; vgl. Kollmorgen 1994, Kollmorgen/ Schrader (2003), vgl. Merkel 1996a, 1996b, 2010; vgl. Zapf 1994a, 1994b, 2004, 2010). In der Transformationsforschung existiert ein großes semantisches Feld transformatorischer Umschreibungen. Vor dem Einstieg in die eigentliche Untersuchung sei daher die Verwendung einiger Begriffe erläutert, anhand derer innerhalb der Transformationsforschung versucht wird, die Veränderungen in den einst realsozialistischen Staaten zu erfassen und die der Studie zu Grunde liegen.

Die Begriffskombination *Systemtransformation* ist zum Sammelbegriff für Umbruchs- und Wandlungsprozesse in mittel- und osteuropäischen Ländern geworden. Dieser Begriff bezeichnet einen „spezifische[n] Typ sozialen Wandels“ (Reißig 1994a: 7), der durch „*Intentionalität von gesellschaftlichen Akteuren, durch einen Prozess mehr oder minder bewusster Änderung wesentlicher Ordnungsstrukturen und –muster sowie durch einen über verschiedene Medien gesteuerten Umwandlungsprozess*“ (Reißig 1994a: 7) gekennzeichnet ist. Er „[...] schließt [...] Regimewandel, Regimewechsel, Systemwandel, Systemwechsel oder Transition mit ein“ (Merkel 1999: 76).

Unter *Transformation* wird ein zielgerichteter Prozess der Errichtung oder Umfunktionierung politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Institutionen verstanden. Claus Offe entfaltet in seiner Anthologie (1994) über die Transformationen in Mittel- und Osteuropa eine sozialwissenschaftliche Forschungsagenda. Demnach hat Transformation und ihre Erforschung eine dreifache Aufgabe: Sie soll „[...] eine neue Wirtschaftsordnung, eine neue Rechts- und Verfassungsordnung und neue Regeln sozialer Integration [...]“ etablieren – sowie zwei „Übergangsprobleme“ – „sozial und verteilungspolitische(n) Friktionen“ und den „Elitenwechsel – bewältigen“ (Offe 1994: 19f.). Zu Beginn der Transformation nach 1989 gingen einige WissenschaftlerInnen, darunter Claus Offe von einem „*Dilemma der Gleichzeitigkeit*“ (vgl. Offe 1994) aus, d.h. von der

Unmöglichkeit parallel Demokratie und Marktwirtschaft einzuführen, da die daraus resultierenden sozialen Härten die Demokratie wieder zum Scheitern bringen müssten.

In Polen begann Ende der 1980er eine Liberalisierung des politischen Systems. Dieser Prozess wird unter dem Begriff *Systemwandel* gefasst und man versteht darunter „[...] *einen adaptiven Wandel der politischen Strukturen und Verfahren angesichts einer gewandelten Umwelt [...], die Wiederherstellung einer neuen Stabilität bzw. eines neuen Gleichgewichts in einer alten politischen Ordnung*“ (Merkel 1996: 13). Dieser Wandel verläuft allmählich und nicht abrupt. Dabei bleibt offen, ob dieser Prozess zu einem neuen, anderen Systemtypus, d.h. zum Systemwechsel führt.

Als *Systemwechsel* dagegen wird allgemein der Prozess des Übergangs von einem Regimetyyp zu einem anderen bezeichnet, insbesondere jener Wandel von einer Diktatur, von einem autoritären oder totalitären Regimetyyp hin zur Demokratie. Als Begriff wurde der Systemwechsel in der deutschsprachigen Literatur von Klaus von Beyme und Dieter Nohlen eingeführt, um die neue Forschungssituation nach 1989 in den mittel- und osteuropäischen Staaten im Unterschied zu den vorhergegangenen Transformationsprozessen zu kennzeichnen (vgl. Beyme/ Nohlen 1991). Beyme und Nohlen weisen daraufhin, dass den Begriffen Systemwechsel, Regimewechsel, Transition und Transformation „*keine wesentliche anderen inhaltlichen Akzente*“ (Beyme/ Nohlen 1991:56) zufallen. Der Systembegriff bezieht sich auf alle gesellschaftlichen Systeme - Ökonomie, Ideologie, Politik und politische Kultur - und ist umfassender als die Begriffe Staat, Regierung und selbst als der Regimebegriff (vgl. Merkel 1996a: 12). Es kann nur dann vom Systemwechsel gesprochen werden, wenn sich die Herrschaftsstruktur, der Herrschaftsanspruch und die Herrschaftsweise eines Systems fundamental ändern, so dass eine Auflösung der alten und ein Aufbau einer neuen politischen Herrschaftsstruktur erfolgt (vgl. Merkel 1996a: 13).

Als Ausgangspunkt für die Untersuchung des polnischen Transformationsprozess dient das Konzept der *akteursorientierte Transitionsschule* um Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter und Lawrence Whitehead (vgl. dies. 1986), welches drei Etappen

eines erfolgreichen Übergangs von nichtdemokratischen zu demokratischen politischen Systemen unterscheidet. Gemäß der Definition von O'Donnell, Schmitter und Whitehead bezeichnet die Transition die Phasen, die zwischen einem politischen Regime und einem anderen liegen, der Übergang von einem bestimmten autokratischen zu einem unbestimmten „*something else*“ (O'Donnell/ Schmitter/ Whitehead 1986: 3). Dabei wird der Ausgang eines Transitionsprozesses als ungewiss betrachtet. Das Ergebnis kann ein demokratisches Regime, die Rückkehr zur alten Ordnung, d.h. zum Ausgangszustand beziehungsweise zu einer anderen Form autoritärer Herrschaft oder eine revolutionäre Alternative sein (vgl. O'Donnell/ Schmitters/ Whitehead 1986: 6). Seit der „*transitions to democracy*“- Studie von 1986 wird analytisch zwischen einer Liberalisierungs-, Demokratisierungs- und Konsolidierungsphase unterschieden. Faktoren, die Liberalisierung und Demokratisierung hervorrufen, sind seitdem von denen zu trennen, die die Konsolidierung beeinflussen. Dieses Transitionskonzept wurde in den 1980er Jahren zunächst auf die Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika und Südeuropa angewendet (vgl. Sandschneider 1995, Merkel 2010). Auf die Systemwechsel in Mittel- und Osteuropa war das Konzept nicht ohne Weiteres zu übertragen. Der Unterschied zwischen den Systemwechseln in Mittel- und Osteuropa und denen in Südeuropa oder denen in Lateinamerika lag darin, dass neben der Etablierung pluralistischer Demokratien auch die ökonomische und gesellschaftliche Ebene vom Systemwechsel erfasst wurde. Die Transitionskonzepte, die im Rhythmus von Systemtransformationen beziehungsweise Demokratisierungsprozessen entstanden waren, mussten daher erweitert werden. Ursprünglich ging man von drei Demokratisierungswellen aus (vgl. Huntington 1991): Die erste Welle von 1828 bis 1926, die zweite Welle von 1943 bis 1962 und die dritte Welle nach der Nelkenrevolution. Die dritte Demokratisierungswelle,

„die mit dem Ende der letzten Rechtsdiktaturen in Westeuropa (Portugal, Griechenland, Spanien) Mitte der 70er Jahre begann, sich in Lateinamerika in der 80er Jahren fortsetzte, Ostasien erreichte, die kommunistischen Regime Osteuropas und der Sowjetunion erfasste und selbst einige Länder Afrikas berührte, sind beispiellos in der Geschichte“ (Merkel 2003:43).

Klaus von Beyme ergänzte die Übersicht von Samuel Huntington und bezeichnete die Umstürze infolge des Falls des Eisernen Vorhangs und des Zusammenbruchs der Sowjetunion als „vierte Demokratisierungswelle“ (Beyme 1994:12f.).⁹ Diese umfasste insgesamt 47 Staaten, darunter neben dem ehemaligen Ostblock auch einige Staaten Afrikas und Asiens wie Benin und Bangladesh (vgl. Schmidt 2010:434). Für die vierte Demokratisierungswelle wurden aber dennoch die bis dato entwickelten Begriffsdefinitionen von Samuel Huntingtons übernommen. Auch Beyme unterscheidet drei Transitionstypen: „Transformation“, „Replacement“ und „Transplacement“ (Huntington 1991: 583). Unter *Transformation* versteht man die Transitionsprozesse, die von oben gesteuert werden. Als *Replacement* werden die Prozesse verstanden, die von oppositionellen Gruppen initiiert werden und die zum Zusammenbruch des Systems führen. Der Begriff *Transplacement* bezeichnet diejenigen Transitionsprozesse, die von den herrschenden Eliten und oppositionellen Gruppen gemeinsam durchgeführt, meist durch einen Elitenkompromiss ausgehandelt werden.

Für das Fallbeispiel Polen trifft der Typus des Transplacement zu. Es handelt sich um einen zwischen alten Regimeeliten und der sozialen Bewegung, der Opposition, ausgehandelten Systemwechsel. Die politischen Institutionen wurden ebenfalls als Kompromiss gebildet (vgl. Nohlen/ Kasapovic 1996: 115). Die Transition setzt ein, wenn nicht mehr nur einzelne politische und soziale Maßnahmen ergriffen werden, sondern wenn das alte Regime diskreditiert und handlungsunfähig ist oder die Liberalisierung von sich aus vorantreibt, so dass anschließend eine Demokratisierung einsetzt, die freie Wahlen mit sich bringt (Linz/ Stephan 1996: 3). Mit dem Transitionsbegriff wird der evolutionäre Prozess der Institutionenbildung bezeichnet. Die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik im Zuge des Transformationsprozesses ist eng verknüpft mit den Stationen des Systemwechsels in Polen¹⁰. Um die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik und mögliche

⁹ Ob der Umbruch in Osteuropa eine vierte Demokratisierungswelle kennzeichnet, wie es Klaus von Beyme und Claus Offe meinen, ist in der Transformationsforschung jedoch umstritten.

¹⁰ Eine Analyse dieses Prozesses habe ich im Rahmen meiner Magisterarbeit durchgeführt und mich dabei an der bekannten, *akteursorientierten Transitionsschule* um Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter und Lawrence Whitehead orientiert.

Einflussfaktoren zu extrahieren wird in Kapitel 5 der vorliegenden Studie ein Phasenmodell erarbeitet, welches die Phasen der Systemtransformation, der Europäisierung und der Entwicklung polnischer Migrationspolitik nebeneinander stellt. Dadurch gelingt eine analytische Strukturierung des Politikprozesses, also eine überschaubaren komplexitätsreduzierenden Darstellung des Programmsetzungsverfahrens der Migrationspolitik, das in der Realität vielschichtig und besonders in Bezug auf AkteurInnen und Programminhalte verschachtelt und parallellaufend ist. Werner Jann und Kai Wegrich sehen den „gemeinsamen Ausgangspunkt der verschiedenen Phasen-Modelle in der Policy-Forschung (in einer) bestimmte(n) Interpretation von Politik, nämlich Politik als „Policy-Making“, als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme“ (Jann/Wegrich 2003:71). In der klassischen Definition von Fritz W. Scharpf „als den Prozess also, indem lösungsbedürftige Problem artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf 1973:15). Mit Hilfe eines Phasenmodells lässt sich die Entstehung der Migrationspolitik vom Aufkommen des Themas bis zur Entscheidung und Evaluation in einzelnen Schritten analysieren; dabei werden auch die Rollen beeinflussender AkteurInnen einbezogen. Die Betrachtung von Politik als eine sequentielle Abfolge von Phasen des politischen Prozesses ist eine wichtige und unverzichtbare Grundlage der aktuellen politik- und verwaltungswissenschaftlichen, aber auch politischen Diskussion. Terminologisch ist das in der Fachliteratur repräsentierte Spektrum an Aufgliederungen äußerst breit gefächert. Das erste Konzept zur Analyse einzelner Phasen politischer Entscheidungen wurde in den 50er Jahren von Harald D. Lasswell entwickelt und von dessen Schüler, Gary Brewer in den 70er Jahren vereinfacht. (Jann/ Wegrich 2003: 75). Das heute am häufigsten verwendete Konzept des Policy-Zyklus basiert auf Bryan E. Jones (1970) und James E. Anderson (1975) und besteht aus insgesamt fünf Phasen: • Agenda Setting (Thematisierung), • Policy Formulation (Politik(neu)formulierung), • Decision Making (Entscheidung), • Policy Implementation (Politik- und Verwaltungsvollzug), • Policy Evaluation (Ergebnisbewertung) (Jann/ Wegrich 2003:75f.).

Tabelle 1: Phasen und Ergebnisse des Policy-Making-Prozesses:

Bezeichnung	Ergebnis
Problemdefinition und Agenda-Setting (Thematisierung)	Analyse der Probleme Informationsbeschaffung
Policy Formulation (Politik(neu)formulierung)	Programme (Policies i.e.S.) Gesetze, Budgets, Verordnungen, Regierungserklärungen, Pläne
Policy Implementation (Implementierung)	Output (Intervention, Leistung) * Verteilung von Ressourcen, * Anwendung von Normen, * Verträge, * Einzelentscheidungen
Policy Evaluation (Politikevaluierung)	
Politikterminierung	
Reaktion der Adressaten	Impact (Wirkung) * Verhaltensänderung, * Anpassungsstrategien, * Widerstand
Reaktion des Systems	Outcome (Auswirkung) * Lösung des Problems * Verbesserung des Gesamtsystems * Nebenwirkungen nicht intendierte Ergebnisse

Das Agenda Setting, d.h. die Thematisierung erfolgt häufig aufgrund öffentlichen Drucks, wenn ein Problem öffentlich diskutiert wird. In anderen Fällen ist die Öffentlichkeit nicht beteiligt und nimmt den Prozess kaum wahr, jedoch gibt es andere starke AkteurInnen (vgl. Jann/ Wegrich. 2003). Innerhalb der Politik(neu)formulierung werden unter Beteiligung der verschiedenen AkteurInnen Positionen abgewogen, manchmal mit dem Ziel, einen Konsens zu erzielen. In der Phase der Entscheidung werden mögliche Alternativen unter Einbezug der vorhandenen Kapazitäten auf ihre Machbarkeit hin untersucht, die ausgewählte Alternative wird politisch verabschiedet (vgl. Jann/ Wegrich. 2003). Die Implementierung ist die Umsetzung der politischen Entscheidung innerhalb der Verwaltung, hierzu gehört auch die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen. Die Bürokratie spielt dabei eine große Rolle, da sie erheblichen Einfluss besitzt und Änderungen voranbringen kann (vgl. Jann/ Wegrich. 2003). Die Ergebnisbewertung

untersucht, welche gewollten und ungewollten Wirkungen die Politik auf die Gesellschaft besitzt und ob das gesetzte Ziel erreicht wurde. Die Schwierigkeit hierin ist, dass Ziele oft nicht klar gesetzt werden oder Regierungen sie nicht deutlich formulieren wollen, weil eine Nichterreicherung oder ein Scheitern negative Wirkungen haben kann (vgl. Jann/ Wegrich. 2003).

Man geht von einem gemeinsamen Kern aus, der die drei wichtigsten Policy-Phasen:

- Problemdefinition und Agenda-Setting
- Formulierung
- Implementierung

Evaluation und Terminierung werden als weitere Phasen betrachtet, in der hier vorliegenden Studie liegt allerdings der Fokus auf den Details der drei Hauptphasen des Migration Policy-Prozess.

2.1.2. Migration – eine Begriffsklärung

Der gegenwärtige Migrationsdiskurs wird von diversen Kategorien wie Mobilität, Migration, Zuwanderung, Flucht oder irreguläre Wanderung bestimmt. Die Begriffe lassen sich nur schwer voneinander trennen, sie gehen ineinander über. Über die Verwendung des Begriffs *Migration* herrscht kein Konsens. Migration wird einerseits als soziologisches/ soziales Phänomen, andererseits anhand seiner bürokratischen/ politischen Einhegung betrachtet. Aus den unterschiedlichen Wirklichkeitsdefinitionen heraus ergeben sich die Grundlagen von Migrationspolitik.

Migration ist ein sensibles Thema, das sich leicht politisch missbrauchen lässt. Zahlen sagen häufig mehr aus über die Motive ihrer BenutzerInnen als über das eigentliche Phänomen, das sie zu quantifizieren versuchen (vgl. Düvell 2002: 51f.). Offizielle Zahlen sagen meist „(...) *wenig über Realitäten, tatsächliche Erfahrungen oder die Subjektivität der Migration aus, sie ver- und entfremden das zugrunde liegende Leid und Elend, die Wünsche oder den Kampfeswillen der Subjekte*“ (Düvell 2002: 51). Aber auch in der Wissenschaft, unter MigrationsforscherInnen ist mit der Verwendung des Begriffs Migration nicht unmittelbar klar, was damit bezeichnet oder darunter verstanden wird. Traditionell verband man damit die Vorstellung des dauerhaft Sesshaft-Werdens. Zumindest ging man davon aus, dass

ein lang andauernder Aufenthalt im Ausland vorlag. Aber auch was unter dauerhafter Migration verstanden wird, ist nicht unumstritten. Münz hält dazu fest:

„Ab welcher Aufenthaltsdauer jemand als Migrant bzw. als Migrantin gilt, ist von Land zu Land verschieden. In Deutschland erfasse offizielle Migrationsstatistiken auch Ausländer mit bloß 3-monatigem Aufenthalt. In der Schweiz gelten nur Personen mit mindestens 12-monatigem Aufenthalt als Zuwanderer. In den USA können sich Studierende und temporäre Arbeitskräfte über mehrere Jahre aufhalten, ohne offiziell als Einwanderer gezählt zu werden“ (Münz 1999:1).

Heute bezeichnet der Begriff Migration einen temporären oder dauerhaften Wohnsitzwechsel von Individuen oder Gruppen. Personen, die sich als provisorisch Aufgenommene, mit langjähriger Aufenthaltsbewilligung oder illegal in einem Land aufhalten, ebenso wie deren Kinder und Kindeskinde werden bis zur Annahme der Staatsbürgerschaft als MigrantInnen bezeichnet. So sieht beispielsweise die polnische Gesetzgebung verschiedene Aufenthaltsbewilligungen vor: die Saisonbewilligung, Jahresbewilligung, Niederlassungsbewilligung, Kurzaufenthaltsbewilligung und Bewilligungen für asylsuchende Flüchtlinge.

Aus welchen Gründen verlassen Menschen Ihre Heimat? Wie schwierig ist es alle Arten von Migration einzuordnen, um die Ströme zu beeinflussen und zu kontrollieren? MigrantInnen haben in der Regel sehr starke Beweggründe und lassen sich meist nicht durch strenge gesetzliche Regulierungen von ihrem Vorhaben abhalten. Die Wanderbewegungen werden von einigen WissenschaftlerInnen als Folgeerscheinung der Globalisierung und damit als Ausdruck der sozialen Frage im ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhundert (vgl. Düvell 2002:51) interpretiert. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung gehören nicht alle MigrantInnen zum Elend der Welt, ihre Vielfalt entspricht eher der Welt, der sie angehören. Dort wo Wanderungsbewegungen stattfinden, erfolgt sie meist indirekt und geht oft aus befristeter Migration hervor. Dabei spielt vor allem die Familienzusammenführung (vgl. auch 2003/86/EG) eine große Rolle. „Migration“ ist nur ein Unterkategorie eines allgemeineren Konzepts von „(Wander-) Bewegung“, welches eine breite Vielfalt an Formen und Ausprägungen von Mobilität umfasst. Im

anglo-amerikanischen Raum wird die Wanderung von Menschen allgemein unter „migration“ gefasst. John Salt schreibt dazu:

“When we use the term ‘migration’, it is not immediately clear what is meant. Traditionally, it has been associated with some notion of permanent settlement, or at least long-term sojourn. In reality, it is a sub-category of a more general concept of ‘movement’, embracing a wide variety of types and forms of human mobility, each capable of metamorphosing into something else through a set of processes which are increasingly institutionally driven. What we then define as migration is an arbitrary choice, and may be time-specific” (Salt 2001:87).

Diese Formen haben gemeinsam, dass sie sich durch zunehmende Institutionalisierung wandeln. Wie oben gezeigt, kommt es bei der Definition von Migration meist zu einer Vermischung von Interessen. So lässt sich im politisch eher rechten Lager die Definition von Migration als Bedrohung beobachten. Im linken Spektrum herrscht dagegen allzu oft ein Opferdiskurs vor. Eine Definition von Migration hängt also vom (politischen) Standpunkt ab und oftmals auch von der historischen Prägung.

Von Teilen der westeuropäischen Migrationsforschung wird Migration oft als „(...) *räumliche Bevölkerungsbewegungen, sowohl über Staatsgrenzen (grenzüberschreitende bzw. transnationale Migration) wie innerhalb eines politisch-territorialen, sozialen oder kulturellen Raumes (internen Migration)*“ (Bade u.a. 2007:36) verstanden. Auch für Petrus Han verweist Migration auf räumliche beziehungsweise geografische Wanderungsbewegungen von Menschen, die ihren Wohnort *freiwillig oder unfreiwillig* zu verlegen beabsichtigen (vgl. Han 2000:7). Jedoch werden

„räumliche Bewegungen von Personen und Personengruppen, die nicht mit einem dauerhaften Wechsel des Wohnortes verbunden sind, der über die bisher ansässigen politischen Gemeindegrenzen hinausgeht (z.B. Reisende, beruflich bedingte Pendelbewegungen von Arbeitnehmern, Umzüge innerhalb derselben politischen Gemeinde), [...] begrifflich nicht dem Phänomen der Migration zugerechnet [...]. Nach dem Begriffsverständnis der Sozialwissenschaften wird damit nicht jede räumliche Bewegung von Personen und Personengruppen als Migration bezeichnet“ (Han 2000:8).

Doch das ist keineswegs eine einheitliche Definition und innerhalb der Sozialwissenschaften nicht konsensfähig. So bediente sich die sozialwissenschaftliche Migrationsforschung lange Zeit eines unreflektierten Konzepts nationalstaatlicher Identität, das sich seit dem 19. Jahrhundert rasch als paradigmatisch etablierte. Im Rahmen dieses Paradigmas wurden Gesellschaften als „*nationalstaatliche Container*“ (Pries 2001:5) betrachtet. MigrantInnen wurden als AkteurInnen angesehen, die sich ein- beziehungsweise höchstens zweimal über nationalstaatliche Grenzen hinwegbewegen und einen „*dauerhaften Wohnortwechsel*“ (Han 2000:7) vollziehen. Schließlich wurde „*internationale Migration [...] als Wechsel von einem nationalstaatlichen 'Container' in einen anderen [...]*“ (Pries 2001: 5) wahrgenommen. Dabei wird aber „*[...] unterstellt, dass jede Nation (= Volk mit einem eigenen Staat) eine kollektive nationale und kulturelle Identität erzeugt, die von den ihr angehörenden Menschen unverändert übernommen, gegen die Einflüsse fremder Kulturen verteidigt und im Falle der Migration sogar in die Aufnahmegesellschaft mit transportiert wird*“ (Han 2000: 335). Bezüglich der Ursachen wird oft eine besonders willkürliche Unterscheidung vorgenommen, die in freiwillige und unfreiwillige Migration:

„Bei der freiwilligen Migration sind es überwiegend ökonomische Motive, also der Wunsch nach verbesserten sozialen Lebensbedingungen, nach höherem Einkommen, sicherer Arbeit und besseren individuellen Entfaltungsmöglichkeiten, die als auslösende Faktoren zu betrachten sind. Idealtypisch geht der freiwilligen Migration ein Entscheidungsprozess voraus, in dem Vor- und Nachteile der Abwanderung rational gegeneinander abgewogen werden (...). Von der freiwilligen Wanderung ist die Zwangswanderung zu unterscheiden. Hier gibt es (...) kein Entscheidungsalternative. Der Flüchtling ist vielmehr aufgrund unmittelbar ausgeübter (acute refugee) oder sicher zu erwartender (anticipatory refugee) sein Leben und seine Freiheit gefährdender Gewalthandlungen zur Flucht gezwungen“ (Santel 1995:22, 24).

Die Unterscheidung in freiwillige und unfreiwillige Migration ist jedoch „*besonders umstritten, da die Motive der Wandernden immer wieder Gegenstand politischer, juristischer und moralischer Urteile sind*“ (Treibel 2003:20).

Migration hat seinen Ausgangspunkt in den Bewegungen von Menschen, die aus den unterschiedlichsten Gründen Orte verlassen, sich an neuen niederlassen oder auch

ihren Lebensmittelpunkt in den sich während der Migrationen auftuenden Räumen der „Nicht-Verortung“, des „Trans-Nationalen“ finden. Hierbei zeigt sich, dass dies nicht nur eine Erscheinung des derzeitigen globalen Kapitalismus ist, sondern Menschen sich immer schon aus herrschaftsförmigen Einschließungen durch ein „Sich-Weg-Bewegen“ entzogen haben, und dass viele der heutigen Migrationsrouten und - Kreisläufe auf historisch gewachsene Raum- und Bewegungsstrukturen sowie einem Wissen um die Verwobenheit verschiedener Orte und Geschichten aufbauen (vgl. Sassen 1996, vgl. Benz/Schwenken 2005) . Migration ist ein zentrales Strukturmerkmal heutiger Gesellschaften. In den aktuellen nationalstaatlich organisierten und zugleich globalisierten Gesellschaften wird Migration reguliert. Mit Hilfe von Gesetzen und Prozessen werden oftmals Inklusions- und Exklusionsmechanismen, soziale Differenzen und Ungleichheit produziert und manifestiert. Laut Aristide Zolberg ist internationale Migration ein *„inherently political process which arises from the organization of the world into a congeries of mutually exclusive sovereign states“* (Zollberg 1999:71-93). Besonders im Hinblick auf Migrationsbewegungen in Mittel- und Osteuropa sollten jedoch nicht nur Wanderungsbewegungen, an deren Ende ein dauerhafter Wohnortwechsel steht, sondern auch saisonale Pendelbewegungen (vgl. Korcelli 1996:260; vgl. Hunger 1998; vgl. Cyrus 2000:122ff.; vgl. Okólski 1994, 2007) unter den Begriff der Migration bzw. den der Mobilität gefasst werden. Bei einem Großteil der Ost-West-Migrationen handelt es sich um Wanderungen zwischen Nachbarstaaten und aufgrund der geografischen Nähe überwiegend um befristete oder Pendelmigrationen. Die Migranten und Migrantinnen lassen sich zu einem großen Teil nicht dauerhaft nieder, sondern betrachten ihre Arbeit in Polen als ein befristetes und oft zweckgebundenes Projekt. Ludger Pries hat mit seiner Definition versucht die verschiedenen Ansätze innerhalb der Migrationsforschung zusammenzufassen:

„Seit der weltweiten Durchsetzung der Nationalstaaten als der primären politischen Verfassung gesellschaftlichen Zusammenlebens in den letzten zwei Jahrhunderten wird externe und internationale Migration allgemein als Wechsel von einem nationalstaatlichen ‚Container‘ [...] in einem anderen aufgefasst. Wenn der neue Wohnort zum festen Lebensmittelpunkt auf unbestimmte Zeit wird, spricht man üblicherweise von Emigration. Ist der neue Wohnort dagegen nur ein transitorischer, an dem ein Mensch – wegen

politischer Verfolgung oder zum Zwecke der Erwerbsarbeit – nur eine befristete Zeit verbringt bzw. Zu verbringen beabsichtigt, um anschließend in seine Herkunftsregion bzw. ‚Heimat‘ zurückkehren, so sprechen wir in der Regel von Pendelmigration oder Remigration.“ (Pries 2001:5f).

Um mit dem Phänomen Migration umgehen zu können, werden in Politik und Wissenschaft migrationspolitische Kategorien entwickelt und benutzt. Für die Definition dessen, was gegenwärtig unter einem *Flüchtling* verstanden wird, sind die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und das dazugehörige New-York-Protokoll von 1967 die zentralen Referenzpunkte (vgl. GFF 1951, vgl. New-York-Protokoll 1967). Im Sinne des Völkerrechts sind Flüchtlinge Menschen, die wegen ihrer Verfolgung aufgrund von Nationalität, politischen Überzeugungen, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe, einer Religion oder Rasse aus ihrem Heimatland fliehen. Sie fallen unter den Schutz der GFK und dem Zusatzprotokoll, die allerdings kein Asyl garantieren, sondern nur den Schutz vor willkürlicher Ausweisung ins Gefahrengebiet gewährleisten soll. Nach Artikel 1 A Nr. 2 der GFK ist unter dem Begriff „Flüchtling“ jede Person zu verstehen,

die „(...) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ (GFK Art. 1 Abs.A).

Diese formale, völkerrechtlich verbindlich verankerte Definition ist jedoch nicht unstrittig. Der migrationstheoretische Flüchtlingsbegriff umfasst auch Gründe wie Armut, Umweltkatastrophen und nichtstaatliche Gewalt (vgl. Han 2000:79, vgl. Treibel 2003:161, vgl. Calavita 2006:112). Bei plötzlichen Massenfluchten gibt es die Möglichkeit, so genannte *Kontingentflüchtlinge* aufzunehmen, wenn die Fluchtgründe eindeutig sind und Zeitdruck oder eine mangelnde Infrastruktur ein Prüfverfahren verhindern. Auch hier ist der Nationalstaat alleiniger Souverän der

Aufnahmebedingungen und des rechtlichen Status der Flüchtlinge. Alle anderen Menschen gelten als MigrantInnen, die nach ihrem Aufenthaltsstatus differenziert werden in Einwanderer, temporäre Zuwanderer (Vertrags- und SaisonarbeiterInnen), eine kleine Gruppe Hochqualifizierter (ManagerInnen, TechnikerInnen, KünstlerInnen, StudenteInnen etc.) sowie die große Gruppe „illegaler Zuwanderer“. Verbleibt ein Flüchtling innerhalb der heimatlichen Landesgrenzen, gilt dieser als lokal oder regional Vertriebener und wird Binnenflüchtling („Internally Displaced Person“, IDP) genannt, der keine rechtlichen Ansprüche aus der GFK ableiten kann. Den meisten Fällen von menschlichen Wanderungsbewegungen liegt eine Vielfalt von Anreizen und Zwängen, die multikausale Ursachen und Ausmaße haben können zu Grunde. Für Stephen Castles ist die Unterscheidung zwischen „*Wirtschaftsmigranten*“ und „*Flüchtlingen*“ deshalb schwierig, weil schwache Volkswirtschaften und schwache Staaten in der Regel zusammen auftreten (vgl. Castles 2003). Menschen versuchten daher durch Migration sowohl Verarmung als auch Menschenrechtsverletzungen zu entgehen. Diese Unterscheidung ist allerdings in der Forschung besonders umstritten, auch „*[...] da die Motive der Wandernden immer wieder Gegenstand politischer, juristischer und moralischer Urteile sind*“ (Treibel 2003:20). Laut Anette Treibel ist „*die Unterscheidung zwischen Arbeitsmigration und Fluchtmigration nur noch bedingt hilfreich [...] Zwang und Freiwilligkeit mischen sich vielmehr [...]*“ (Treibel 2003:21). Mit seinem Alternativvorschlag schlägt Anthony H. Richmond (1988, 1993) die Unterscheidung zwischen „proaktiver“ und „reaktiver“ Migration vor. (vgl. Han 2000:14, Faist 1997, Pries 1997). Besonderes Augenmerk verdient die Tatsache, dass sich „*nicht nur Menschen über Grenzen hinweg, sondern auch Grenzen über Menschen*“ (Bade 2000:12) bewegen.

Bei der Unterscheidung von Migrationstypen wird anhand der angenommenen Migrationsmotive eine Konstruktion, eine Typologie des Phänomens entworfen. Es werden gängige Unterscheidungen von Migranten in staatlich geregelten Migrationssystemen vorgenommen, die ihrerseits unterschiedliche legale und illegale Zugangsmöglichkeiten, Inklusions- oder Exklusionsmechanismen bedingen (vgl. Schwenken 2006). In der Migrationsforschung (vgl. Treibel 2003) wird oft zwischen

sechs Migrationstypen unterschieden, wobei diese zum Teil weitere Subkategorien beinhalten können: (1) Arbeitsmigration (Salt 2005:11), (2) Familienmigration (Salt 2005:22), (3) Migration zum Zwecke des Studiums (Salt 2005:29), (4) Asylmigration, (5) Illegale Migration, (6) Fluchtbewegungen. Die Kategorien „Illegale Migration“ und „Flucht“ gelten in Forschungskreisen als besondere Formen. Arbeitsmigration wird in Abgrenzung zu bestimmten Mobilitätsformen, z.B. die der Kurzzeitmobilität verstanden. Für die Interpretation des theoretischen Konzepts von Migration spielen vier Dimensionen von Migration eine Rolle: die räumliche Dimension von Migration und Mobilität, die zeitliche Dimension von Migration, die Dimension der Entscheidung: Ursachen, Motive und Ziele und die Dimension des Migrationsumfangs.

Tabelle 2: Typologien der Migration

Motiv	Erzwungen (zum Beispiel umweltbedingte Zwänge durch menschliche oder natürliche Umweltzerstörung)	Flucht/ Vertreibung (überwiegend weltanschaulich orientiert und kriegsbedingt)	Wirtschaftlich (auch als >Verbesserungs- migration<) bezeichnet)	Kulturell (zum Beispiel Bildungsreisen, Umsiedlungen im Rentenalter)
Distanz	Kürzerer (lokal)	Mittlere (meist regional)	Größere Entfernung (meist international, einschließlich kolonialer oder transozeanischer Migration)	
Richtung	Hinwanderung	Zirkulär	Multipel: in mehreren Richtungen oder wiederholt an den gleichen Ort	Rückwanderung
Aufenthaltsdauer	Saisonal	Mehrjährig	Arbeitsleben	Auf Lebenszeit
Sozio- ökonomischer Raum	Ländlich-ländlich (zum Beispiel der Ausbau der Landwirtschaft nach 1500, insbesondere in Osteuropa)	Ländlich-städtisch (Urbanisierung, die am besten bekannte Migrationsform in der europäischen Geschichte)	Städtisch-städtisch	Kolonial (Siedler, Händler, Soldaten, Seeleute)
Wirtschaftlicher Sektor	Agrarisch (Siedler oder Bauern)	Gewerblich- industriell (Arbeit, einschließlich Wanderungen von Gesellen)	Dienstleistungssektor (Dienstleistende, Pflegepersonal, Soldaten, Seeleute, Händler und Verwaltungsangestellte)	Elite (Beamte, freie Berufe und Geschäftsleute)

Quelle: (vgl. Bade u.a. 2007)

Stephan Angenendt macht bezüglich der Unterscheidungspraxis folgende Anmerkung:

„Eine grundsätzliche Unterscheidung ist zwischen Migranten und Flüchtlingen. Diese Differenzierung ist zwar sprachlogisch nicht stimmig, da Flüchtlinge ebenfalls wandern, sie ist aber notwendig, weil die internationale Gemeinschaft hiernach völkerrechtliche Regelungen und institutionelle Zuständigkeiten gegliedert hat“ (Angenendt 1995:80).

Das Zitat bringt das Dilemma auf den Punkt. Meistens greifen eine Vielzahl an Migrationsgründen, die eine idealtypische Definition in der Realität ad absurdum führen. So ist David Nii Addy der Meinung, dass

„(i)dealtypische Unterscheidungen zwischen zeitlich begrenzter Arbeitsmigration, dauerhafter Familienzusammenführung oder Flucht sowie regulärer und irregulärer bzw. freiwilliger und unfreiwilliger Wanderung (...) zunehmend häufig (sind). Neuere Untersuchungen internationaler Organisationen betonen daher zu Recht, dass ein prozessorientierter, zeitgenössischer Migrationsbegriff alle gegenwärtigen Wanderungsbewegungen umfassen muss, die gänzlich unterschiedliche Formen der kurz- und langfristigen Arbeitsmigrationen, der internen Vertreibung sowie der verschiedenen grenzüberschreitenden Flüchtlingsbewegungen annehmen können“ (Addy Nii 1996:18).

Der Migrationsraum Mittel- und Osteuropa sowie der gesamten ehemaligen Sowjetunion ist geprägt von neuartigen Migrationsformen. Den größten Teil stellen in den letzten Jahrzehnten so genannte ArbeitsmigrantInnen mit zeitlicher Befristung (vgl. Okólski/ Kaczmarczyk 2002). Diese bilden in sich keine einheitliche Gruppe, die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Baugewerbe genauso umfasst wie Au-Pairs (vgl. Hess 2005) und Hausbedienstete, Menschen in der Alten- und Raumpflege (vgl. Lutz 2007, 2008). Viele MigrantInnen arbeiten als SaisonarbeiterInnen, andere pendeln im Grenzgebiet oder sie kommen als hochqualifizierte Beschäftigte mit einer Green-Card. Einige durchlaufen als ArbeitstouristInnen oder KleinhändlerInnen den Prozess einer unvollständigen Migration. All diese Menschen bestreiten ihren Lebensunterhalt aus den Arbeitsaufenthalten in anderen Staaten als ihrem Herkunftsland. Weitere Gruppen bilden Asylsuchende und Flüchtlinge aus politischen Gründen, sowie Menschen, die zeitlich befristeten Schutz bedürfen.

Es muss hervorgehoben werden, dass die unterschiedlichen Migrationsformen nicht als starre Kategorien betrachtet werden dürfen, da die Übergänge zwischen den

Formen fließend, Migrationsströme dynamisch und flexibel sind und unterschiedliche Migrationsstrategien benutzt werden. Die Abgrenzungen zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Migration sind sehr unscharf, so dass auch in Hinblick auf Mittel- und Osteuropa eine begriffliche und konzeptuelle Unterscheidung nicht möglich ist. Für diese Region ist eine erweiterte Definition des Begriffes von Migration notwendig. Bezug nehmend auf Wanderungen mit einer begrenzten Dauer unterbreitet der polnische Migrationsforscher Dariusz Stola folgenden Vorschlag:

“[...] when dealing with contemporary migrations in Poland, and in Central Europe in general, a broader definition of migration its worth applying. [...] the definition of migration in Central Europe should embrace various types of shorter term international mobility (lasting less than three month), which are income-oriented. This includes petty traders, cross-border commuting workers, seasonal workers and so on, whilst excluding regular tourism, short family visits and, in particular, short visits for shopping” (Stola 2001:177).

Die offiziellen Statistiken bezüglich der Wanderungsbewegungen in Mittel- und Osteuropa, so auch in Polen, geben äußerst selten die realen Verhältnisse wieder. Dariusz Stola warnt davor:

„[...] readers should be warned that official Polish statistics on migration do not correspond very well with reality. For example, the data provided in the Polish statistical yearbook in the table on international migration is limited to the migrants whose explicit intention is to settle in Poland or to settle abroad and who have formally registered their arrival or departure. This group makes up only a small part of the actual migratory, both in and out of Poland” (Stola 2001:177).

Daten über die Ausstellung von Visa- und Aufenthaltspapieren besitzen eher eine Aussagekraft über die Entscheidungen die bezüglich Migration von den AkteurInnen getroffen werden, als über das Phänomen selbst. Hinzu kommt, dass die erhobenen Daten irreguläre Wanderungen nicht erfassen können. Für Mittel- und Osteuropa sind aber eben diese von großer Bedeutung. Migration wird in der vorliegenden Studie als Sozialprozess verstanden, als Antwort auf mehr oder minder komplexe ökonomische und ökologische, soziale und kulturelle, aber auch religiös-weltanschauliche, ethnische und politische Existenz- und Rahmenbedingungen und als Antwort/Begleiterscheinung auf/ von Transformationsprozessen.

In der vorliegenden Studie werden die Begriffe „AusländerIn“ (poln. cudzoziemiec), „MigrantIn“ und „EinwandererIn“ (poln. immigrantow) sowie Flüchtling verwendet. Diese Begriffe bringen in ihrer gegenseitigen Abgrenzung jedoch Probleme mit sich. „AusländerIn“ wird aus juristischer Sicht gemeinhin negativ gegenüber StaatsbürgerInnen definiert. Somit ist die Ausländerpolitik bzw. Ausländergesetzgebung diejenige, die Einreise, Aufenthalt, Ausreise und Abschiebung zum Thema hat und die entsprechenden Bedingungen, also den „rechtlichen Grundstatus“ von AusländerInnen mittels des Ausländerrechts feststellt. Damit ist die Vielfalt der möglichen rechtlichen Beschreibungsformen von „AusländerInnen“ aber bei weitem nicht ausgeschöpft. Sie umfassen in Polen beispielsweise Exterritoriale Personen, UnionsbürgerInnen, ausländische ArbeitnehmerInnen, SaisonarbeitnehmerInnen, GrenzgängerInnen, Staatenlose, Asylberechtigte, AsylbewerberInnen oder Flüchtlinge (Renner 1998:74-84). Argumentiert man aus der Perspektive der Europäischen Union, ergibt sich zu UnionsbürgerInnen als weiterer Begriff „Drittstaatenangehörige“. Verlässt man die juristische Ebene und betrachtet, was in Polen gemeinhin unter „Ausländer/ Ausländerin“ verstanden wird, so ist in den letzten zwei Jahrzehnten eine Verschiebung zu beobachten. Vor 1989 bezeichnete der Begriff vor allem die/den „Fremde_n“, die/den „Anderen“ in Abgrenzung vom Polnischen, worunter sowohl die inländischen Minderheiten als auch TouristInnen verstanden wurden. Nach 1989 differenzierten sich die Vorstellungen nach Herkunftsregionen, so dass z.B. EuropäerInnen immer noch als die Anderen erschienen, nun jedoch als Vorbild bzw. als Familie, zu der man gerne dazu gehören wollte. „AusländerIn“ aus den postsowjetischen Staaten, aus Asien und Afrika wurden ab Mitte der 1990er Jahre weniger als Nicht-PolInnen, sondern vor allem als TransitmigrantInnen, Emigrierte oder Flüchtlinge wahrgenommen (vgl. CBOS 2007). Der Begriff „Einwanderer“ befindet sich aber nicht in polnischen Gesetzestexten. Als solcher werden im allgemeinen (und politischen) Sprachgebrauch AusländerInnen bezeichnet, die nicht Unionsbürger und Unionsbürgerinnen, Bürger und Bürgerinnen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)-Staaten, Nordamerika oder Japan, Diplomat, ausländischer Angestellter internationaler Firmen oder Ruhesitzwanderer ist, und der

die Grenze mit Absicht überschritten hat, auf Dauer im Land zu bleiben. Ist der Aufenthalt nur auf temporär, so ist eher von „ausländischen ArbeitnehmerInnen“ die Rede. Diese beiden Konzepte sind in der Realität jedoch kaum zu trennen, da sich befristete Arbeitswanderungen trotz Rückkehrabsichten immer wieder in faktischen Einwanderungssituationen verwandeln (Bade 1994:16f). Außerdem impliziert der Begriff „Einwanderer“ den Akt des Wanderns, so dass seine Übertragung auf im Land nachgeborene Generationen von „Einwanderern“ wenig sinnvoll ist (Bade 1994:10). Aufgrund dieser Abgrenzungsproblem werden beide Begriff im polnischen Sprachgebrauch oft synonym verwandt.

2.2. Konzeptionelle Grundlagen

In diesem Kapitel sollen die theoretischen Konzepte vorgestellt werden, die der Analyse zu Grunde liegen. Die Forschungsarbeit, versteht sich sowohl als ein Beitrag zur Migrationsforschung, zur politikwissenschaftlichen mittel- und osteuropabezogenen Transformations- und Europaforschung. Der theoretische Teil der Untersuchung basiert auf drei Diskursen, die die Entstehung der polnischen Migrationspolitik bestimmen: der dreifache Transformationsprozess von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft seit 1989 und die anschließende demokratische Konsolidierung, das Verständnis von Migrationspolitik, sowie die Debatte über Strategien und Ziele der Europäisierung.

2.2.1. Polen im Transformationsprozess - unter besonderer Berücksichtigung des institutionellen Wandels

In der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung ist Polen ein beliebtes Auswahlland. Sehr viel seltener wurde Polen in der westeuropäischen Migrationsforschung als Auswanderungs- und/ oder Transitland thematisiert.

Um die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik und mögliche Einflussfaktoren zu extrahieren wird in der vorliegenden Studie ein Phasenmodell erarbeitet, welches die Phasen der Systemtransformation, der Europäisierung und der

Entwicklung polnischer Migrationspolitik nebeneinander stellt. Dadurch gelingt eine analytische Strukturierung des Politikprozesses, also eine überschaubare komplexitätsreduzierende Darstellung des Programmsetzungsverfahrens der Migrationspolitik. Für das Verständnis ist wichtig zu wissen, wo stand und steht Polen im Transformationsprozess beziehungsweise welche Phasen wurden durchlaufen.

Seit 1989 ist die Entwicklung demokratischer und (markt-)wirtschaftlicher Strukturen in Mittel- und Osteuropa ein dauerhafter Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Diskussionen. Die Beschäftigung mit den Transformationsprozessen und der demokratischen Konsolidierung hat für die Sozialwissenschaften eine besondere Relevanz. Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Wandel und Wechsel politischer Systeme hat mit den Transformationen in Lateinamerika eingesetzt. Spätestens aber seit dem Scheitern des ‚real existierenden‘ Sozialismus Ende der achtziger Jahre hat sich ein eigenständiger Forschungszweig entwickelt. Die so genannte Transformations- oder Transitionsforschung ist der Teil der Politikwissenschaft, der sich mit dem Phänomen des Übergangs von autoritären zu demokratischen Systemen beschäftigt.

Dabei sei an dieser Stelle darauf verwiesen: während Wissenschaftler sich zuhauf um eine Theorie der Transformation bemühen, ist es auffällig, dass Wissenschaftlerinnen diesbezüglich geradezu abstinert sind und nur wenige SozialwissenschaftlerInnen aus den ehemals realsozialistischen Staaten es schaffen, sich transformationstheoretisch oder –kritisch (im Westen) Gehör zu verschaffen. Die Theoriearbeit der Transformationsforschung bezüglich mittel- und osteuropäischer Staaten wurde und wird offensichtlich in der Regel von westlichen Wissenschaftlern (vgl. Merkel 1996, 1999, 2010; vgl. Beyme 1994, vgl. Offe 1994; 1996) erbracht.

Das Hauptaugenmerk innerhalb der Politikwissenschaft liegt auf der Entwicklung von Institutionen im Transformationsprozess. TransformationsforscherInnen gehen folgenden Fragen nach: Was sind politische Institutionen und welche Funktionen nehmen sie in politischen Systemen ein? Was geschieht im Institutionalisierungsprozess junger Demokratien? Was sind die Grundelemente demokratischer Verfassungen? Welcher Stellenwert kommt alten und neuen Eliten im

Prozess der Institutionalisierung zu? Ab wann kann man von einer erfolgreichen Konsolidierung demokratischer Institutionen sprechen (vgl. Merkel 2010)? Während eines Systemwechsels sind es die politischen Institutionen, die die transitorische Regellosigkeit soweit zu reduzieren vermögen, dass die Übergangsphase ohne Gewalt und Chaos überwunden werden kann. Innerhalb der Transitionsforschung hat die Diskussion institutioneller Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg von Transformationsprozessen schon früh an Bedeutung gewonnen. Die Entstehung der politischen Institutionen ist in der Forschung als wichtiger, sogar als der wichtigste Moment anerkannt (vgl. Przeworski 1986: 60). Laut der These von Friedrich Rüb hängt der Erfolg einer demokratischen Transition vor allem von einer raschen und kontextangemessenen Etablierung demokratischer Institutionen ab (vgl. Rüb 1996: 15). Rüb unterscheidet fünf mögliche Modi, unter denen seiner Meinung nach politische Institutionen entstehen. Dabei können sie sich im zeitlichen Ablauf überschneiden, an- beziehungsweise ausschließen. Politischen Institutionen sind demnach auch in Polen (vgl. Rüb 1996):

1. durch einen Pakt oder eine „kontraktliche Demokratie“ (vgl. Wiatr 1990, 1991);
2. durch Kompromiss;
3. durch demokratische Konkurrenz;
4. durch Kapitulation;
5. durch Sezession entstanden.

Die Transitionsforschung befasst sich mit der Herausbildung politischer Institutionen, den AkteurInnen des System- und Regimewechsels und der politischen Kultur im Übergangsprozess. Rüb fragt im Hinblick auf die Konsolidierungschancen demokratischer Systeme danach „[...] wann, warum, wie und welche politischen Institutionen im Prozess der Demokratisierung entstehen [...] und welche Folgen sie für den Übergang zur Demokratie und für deren Konsolidierung haben“ (Rüb 1996: 112). Als Bedingung „stabiler Demokratieentwicklung“ gilt zunächst die Implementation neuer politischer Institutionen, das „institutionelle Design“ (Glaeßner 1993: 24), die „institutionelle(n) Grundausstattung westlicher Demokratien“ (Offe 1994: 19). Dieser Institutionenfokus wird damit begründet, dass Demokratien und Marktwirtschaft auf „guten Institutionen“ basieren, da sie

berechtigte Angst vor ‚guten Menschen‘ haben (Beyme 1996: 51). Untersucht werden institutionelle Arrangements wie die Verfassung, die Parlamentarisierung und Föderalisierung, die Herausbildung des Parteiensystems und eines Netzes korporatistischer Verhandlungssysteme. Während es den einen in ihren Studien mehr um die Herausarbeitung von Phasen des Übergang zu Demokratie (vgl. O'Donnel; Schmitter 1986, vgl. Glaeßner 1994: 157; vgl. Merkel 1994a: 11) geht, untersuchen andere die innere Stimmigkeit der institutionellen Lösungen in den neuen politischen Systemen: ob also beispielsweise das präsidentielle System zum Wahlsystem passt, ob föderale oder unitarische Strukturen den Transformationsprozess unterstützen oder wie die alten politischen Eliten in der Übergangsphase in die neuen Institutionen integriert beziehungsweise aus ihnen ausgeschlossen werden (vgl. Beyme 1994: 258; vgl. Glaeßner 1993: 22f.). Weitere Untersuchungsfelder von TransformationsforscherInnen sind die Zivilgesellschaft und die Politische Kultur.

In der Transitionsforschung werden verschiedene Phasen der Transition unterschieden. Laut Wolfgang Merkel erfolgt eine „Periodisierung der Systemwechsel in die drei Phasen: Ablösung des alten Regimes, Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie“ (Merkel 1999: 136). Anhand einer Analyse der Transformationsverläufe in Mittel- und Osteuropa wird die Rolle verschiedener politischer AkteurInnen (Institutionen, Parteien und Zivilgesellschaft) in Transformationsprozessen untersucht (vgl. Beyme 1994:88). Dabei muss auf die Koexistenz verschiedener theoretischer Ansätze verwiesen werden. Es wird davon ausgegangen,

„dass bestimmte theoretische Konzepte zwar bestimmte Typen (z.B. Zusammenbruch) und Phasen (Demokratisierung) ein und derselben Transformation erklären können, aber schon in der nächsten Transitionsetappe (demokratische Konsolidierung) oder bei einem abweichenden Transitionsmodus (Revolution) erheblich an Erklärungskraft einbüßen“ (Merkel 1994:304).

Auch in Polen lässt sich der Verlauf des Systemwandels bis hin zum Systemwechsel in drei große Transformationsphasen unterteilen. Bevor also die demokratische Konsolidierung Polens untersucht werden kann, muss zwischen Liberalisierung und Demokratisierung unterschieden werden, die dieser voraus gehen. Alle drei Phasen

finden unter spezifischen politischen Bedingungen und Kräftekonstellationen statt. Liberalisierung und Demokratisierung verlaufen in der politischen Praxis oft synchron. Dennoch lassen sie sich analytisch voneinander trennen. Als Liberalisierung wird jene Phase bezeichnet, die im Transitionsprozess der Demokratisierung unmittelbar voraus geht. Es ist die Phase, in der die herrschenden Eliten eine kontrollierte Öffnung des autoritären Systems durchführen und bestimmte Rechte einräumen. Es beginnt ein Abbau der Repressionen, indem z.B. die Grund- und Menschenrechte, sowie die Freiheitsrechte der BürgerInnen erweitert werden. Allerdings findet keine Partizipation der Regierten am politischen Entscheidungsprozess statt. Die Liberalisierung ist der Prozess: „[...] of making effective certain rights that protect both individuals and social groups from arbitrary or illegal acts committed by the state or third parties“ (O’Donnell/ Schmitter 1986: 7). Durch die Liberalisierung kann es zu einer Rücknahme von Repression und zur Ausweitung von Grundrechten kommen. Diese Phase kann der Beginn der Demokratisierung sein. Allerdings führt diese Phase nicht zwangsläufig zur Demokratie. Als Demokratisierung wird im Kontext des Systemwechsels der zielgerichtete Prozess bezeichnet,

„[durch den] die unbegrenzte, unkontrollierte und kompromisslos eingesetzte politische Macht von einer sozialen Gruppe oder einer Person auf institutionalisierte Verfahren verlagert wird, die die exekutive Macht begrenzen, laufend kontrollieren, regelmäßig verantwortbar machen und kontingente Ergebnisse ermöglichen“ (Rüb 1996: 114).

Die Phase der Demokratisierung ist demnach durch die Einführung demokratischer Verfahren geprägt, die den politischen Wettbewerb und eine breite Partizipation der BürgerInnen garantieren sollen geprägt. Sie beginnt mit dem Aufbau politischer Institutionen, welcher durch vier Strategien erfolgen kann:

1. indem demokratische Prinzipien andere Prinzipien ablösen und auf bereits bestehende Institutionen angewandt werden;
2. indem demokratische Prinzipien für Personen(-gruppen) relevant werden, die bisher von der Staatsbürgerrolle ausgeschlossen waren (z.B. ethnische Minderheiten, Frauen);
3. indem die Bereiche erweitert werden, die dem Demokratieprinzip unterworfen

werden;

4. indem politische Institutionen neugegründet werden, um fehlende, aber für eine Demokratie unabdingbare Institutionen einzuführen (Rüb 1996: 114).

Als Minimalinstitutionen werden freie und geheime Wahlen, ein allgemeines Wahlrecht sowie der Parteien-Wettbewerb angesehen. Mit der Phase der Demokratisierung geht ein Wechsel des Herrschaftssystems einher. Von einer erfolgreichen Demokratisierung wird gesprochen, wenn einerseits die Ablösung des autoritären Systems und andererseits die Institutionalisierung demokratischer Verfahren stattgefunden hat. Diese Phase gilt nach der Durchführung von freien Wahlen, durch die eine demokratisch legitimierte Regierung eingesetzt werden kann, als beendet. Allerdings kann die Einsetzung einer demokratischen Regierung nicht automatisch mit der Entstehung eines demokratischen Regimes gleichgesetzt werden. Von einem demokratischen Regime kann erst nach der Konsolidierung, d.h. nach der Bestätigung und Stärkung der neu geschaffenen Institutionen gesprochen werden.

Um die demokratische Konsolidierung Polens beschreiben zu können, sollen zunächst die beiden Begriffe Demokratie und Konsolidierung näher erläutert werden. *Demokratie* wird allgemein als Volksherrschaft, Herrschaft der Mehrheit, der Vielen verstanden, die sich von anderen Herrschafts- beziehungsweise Staatsformen abgrenzt, weil die Herrschaft aus dem Volk hervorgeht und durch das Volk selbst und in seinem Interesse ausgeübt wird. Manfred G. Schmidt zufolge, wird in Demokratien die Herrschaft auf die Norm politischer Gleichheit verpflichtet, auf den Willen des Volkes gegründet und ist mit der Rechenschaftspflicht der Regierenden gegenüber den Regierten verbunden (vgl. Schmidt 2010: 20). Bei Samuel P. Huntington und Clement H. Moore heißt es: „*Democracy exists where the principal leaders of a political system are selected by competitive elections in which the bulk of the population have the opportunity to participate*“ (Huntington/ Moore 1970: 509). Für Juan J. Linz gilt ein politisches System als demokratisch, „[...] *when it allows the free formulation of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information, and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by nonviolent means their claim to rule*“ (Linz 1975: 182). In der Transformationsforschung wird auf eine

Diskussion des Demokratiebegriffs weitgehend verzichtet. Demokratie wird generell in Anlehnung an Joseph Alois Schumpeters Demokratietheorie durch ein Minimum an demokratischen Verfahren definiert, die das Verhältnis zwischen Regierenden und Regierten regeln (vgl. Schumpeter 1950). Das Interessante dabei ist, dass bei Schumpeter die Demokratie nicht als Ziel, welches es zu erreichen gilt, sondern als eine Methode zur „Erreichung politischer Entscheidungen“, somit methodenorientiert definiert ist: *„Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“* (Schumpeter 1950: 428).

Der Demokratiebegriff der Transitionsforschung orientiert sich außerdem an den Minimalkriterien des „Polyarchie“-Konzepts, welches 1971 von Robert Dahl aufgestellt worden ist. Dahl ist der Ansicht, dass es zwei fundamentale Demokratiedimensionen gibt, erstens den pluralistischen Wettbewerb um politische Ämter und zweitens den Raum, der die politische Partizipation aller Bürger gewährleistet. Er nennt dies *„public contestation and the right to participate“* (Dahl 1971: 5). Dahls Theorie besagt, dass eine Demokratie bestimmte institutionelle und prozedurale Minimalanforderungen („procedural minimum“) erfüllen muss.

Er nennt acht institutionelle Garantien, die für das Funktionieren der Demokratie essentiell sind und gewährleistet werden müssen (vgl. Dahl 1971: 3):

- 1.) Assoziations- und Koalitionsfreiheit,
- 2.) Rede- und Meinungsfreiheit,
- 3.) aktives und
- 4.) passives Wahlrecht,
- 5.) das Recht politischer Eliten, um Wählerstimmen und Unterstützung zu konkurrieren,
- 6.) Informationsfreiheit,
- 7.) freie und faire Wahlen,
- 8.) Institutionen, die die Regierungspolitik vom Wählerwillen abhängig machen.

Von einem minimalistischen Verständnis ausgehend, herrscht Demokratie, wenn Robert Dahls acht institutionelle Garantien verwirklicht worden sind.

Philippe C. Schmitter und Terry Lynn Karl definieren in Anlehnung an Dahl Demokratie wie folgt: „*Modern political democracy is a system of the governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and their elected representatives*” (Schmitter/ Karl 1991: 76).

Zusammenfassend kann demnach ein politisches System als demokratisch bezeichnet werden, wenn konkurrierende AkteurInnen ihre Interessen innerhalb institutionalisierter Regeln durchzusetzen versuchen, der Ausgang der politischen Konkurrenz als unsicher gilt und alle Entscheidungen der politischen Repräsentanten verbindlich und diese vor dem Volk sowie der Öffentlichkeit zu verantworten sind. Wird dagegen Macht unkontrolliert eingesetzt, um Ergebnisse politischer Verfahren vorherzubestimmen oder im nach hinein zu korrigieren, so sind jene politischen Systeme als undemokratisch zu definieren.

Als theoretischen Ergänzung wurde vor diesem Hintergrund am Anfang des 21. Jahrhunderts von den Politikwissenschaftlern Wolfgang Merkel, Hans-Jürgen Puhle und Aurel Croissant das Konzept der „*defekten Demokratien*” (Merkel 2003) entwickelt. Ziel war es zum einen, die bisher in der Politikwissenschaft gängige Unterscheidung in totalitäre, autoritäre und demokratische Systeme zu verfeinern (vgl. Krennerich 2005:119). Insbesondere die in der Transformation befindlichen Länder des ehemaligen Ostblocks passten in keine der bisherigen Kategorien, da sie einerseits noch nicht alle Standards der rechtsstaatlich-liberalen Demokratie erfüllten, andererseits aber nicht mehr als autoritär einzustufen waren. Die Theorie der defekten Demokratie baut auf dem Konzept der „*embedded democracy*” auf (Merkel 2003). Mit diesem Begriff soll die Ansicht ausgedrückt werden, dass es sich bei „*funktionierenden*”, „*gesunden*” Demokratien um Herrschaftssysteme handelt, die aus ineinander verzahnten Teilregimen (Wahlregime, politische Teilhaberechte, bürgerliche Freiheitsrechte, Gewaltenkontrolle, effektive Regierungsgewalt) bestehen. Ein System wird verkürzt „Demokratie“ genannt, da zwar der Herrschaftszugang in jenen Systemen durch wirkungsvolle Wahlen gesichert ist, doch es fehlen oft eine rechtsstaatliche Gewaltenkontrolle und gesicherte Grundrechte. In anderen Fällen liegt das tatsächliche Gewaltmonopol nicht bei den

gewählten RepräsentantInnen, sondern ermöglicht es LobbyistInnen, dem Militär oder einer Guerilla auf bestimmten Gebieten ihr Veto einzulegen. So lassen sich zahlreiche Kombinationen von „funktionierenden“ und „defekten“ Teildimensionen eines Herrschaftssystems beschreiben und somit ist das Konzept der defekten Demokratie ein Instrumentarium, um bestehende reale Staaten zu klassifizieren (vgl. Merkel, Puhle, Croissant 2006). Merkel, Puhle und Croissant unterscheiden folgende Typen defekter Demokratien und nennen die jeweils beschädigte Dimension:

- Exklusive Demokratie (Wahlregime, politische Teilhaberechte)
- Illiberale Demokratie (bürgerliche Freiheitsrechte)
- Delegative Demokratie (Gewaltenkontrolle)
- Enklavendemokratie (effektive Regierungsgewalt)

Das *Konzept der defekten Demokratie* ist in der Politikwissenschaft jedoch nicht unumstritten (vgl. Krennerich 2005:120). Einige KritikerInnen (vgl. Illgner 2007:16 ff.) bemängeln, der Demokratiebegriff werde zu weit gedehnt. Selbst Länder mit autoritären Zügen könnten demnach noch als defekt aber demokratisch bezeichnet werden. Weiterhin könne man von einem Kernkonzept, dem "root concept" nach Sartori keine Subtypen ableiten, die genau diesen dargelegten Kernprinzipien widersprechen. Wenn Merkel die freie und faire Wahl als Kernprinzip der Demokratie ansehe, so sei ein Land ohne freie und faire Wahl eben nicht als Demokratie, auch nicht als "defekte" einzustufen. Andere KritikerInnen sind der Meinung, dass der Demokratiebegriff zu sehr eingeeengt wird (vgl. Illgner 2007:16ff.). Weil es neben den westlichen Ländern kaum Staaten mit vollständig funktionierenden Demokratien gäbe, müssten fast alle Demokratien als defekt eingestuft werden (vgl. Krennerich 2005). Weitere Kritik betrifft die Methodik: Zum einen die reine Verwendung von *Deduktion* bei der Erarbeitung der "*embedded democracy*": Man könne unmöglich ein so entstandenes, rein "westliches" Demokratiekonzept etwa auf asiatische Fälle anwenden. Zum anderen die Bildung von Subtypen (also *Idealtypen*). KritikerInnen sind der Meinung, dass derart die Ausleuchtung der demokratischen Grauzone nicht adäquat möglich sei. Man dürfe solche Grauzonenregime nicht von den Polen Demokratie oder Autokratie her verstehen. Sie bildeten vielmehr *eigene Formen*, die als *hybride Regime* bezeichnet

werden und deren Merkmale dementsprechend nur durch Induktion zu erschließen sind. Außerdem soll in Analyse und Vergleich von Regierungssystemen die empirische Seite gestärkt werden, indem Defekte quantitativ bewertet werden. Auf diese Weise können auch Indizes („Rankings“) gebildet und der Demokratisierungsbeziehungsweise. Entdemokratisierungsprozess der einzelnen Staaten gemessen werden. (vgl. Merkel 2003). Im Verlauf der letzten Jahrzehnte stellte sich im Rahmen der Demokratisierung in Mittel- und Osteuropa immer wieder die Fragen: Wann befindet sich ein Land in der Phase der Konsolidierung? Wann gilt ein Staat als demokratisch konsolidiert?

Der Begriff der Konsolidierung eines post-autoritären Systems ist in der Systemwechselforschung weitaus umstrittener als der der Demokratie. (vgl. Beichelt 2001). Die TransformationsforscherInnen sind sich uneinig darüber, welcher Zeitrahmen, welches Institutionensystem und welche Pfade zur Konsolidierung führen können. Man vertritt unterschiedliche Meinungen darüber, „[...] *welche politischen und gesellschaftlichen Institutionen stabilisiert sein müssen, um von einer konsolidierten Demokratie zu sprechen*“ (Merkel 1999: 144). Konsolidierung wird im Allgemeinen als der Zustand der Demokratie verstanden, indem alle wichtigen AkteurInnen die Regeln der Demokratie als einzig gültige akzeptieren, nach diesen handeln und sich eine *civic culture* herausbildet (vgl. Schmidt 2010). Dies bedeutet grundsätzlich die Festigung, Sicherung, Bestätigung und Stärkung einer demokratischen Herrschaftsordnung, die durch eine bestimmte institutionelle Rahmensetzung, über eine Rückbindung der staatlichen Herrschaft an das Volk, gewährleistet wird. Einige ForscherInnen konzentrieren sich auf die verschiedenen Phasen der Transition. Zu Beginn dieses Prozesses gingen einige AutorInnen von aus, dass die bloße Einführung bestimmter demokratischer Standards wie demokratische Wahlen, Gewaltenteilung etc. und deren erkennbare Akzeptanz als „*the only game in town*“ ausreichen würden, um von einer erfolgreichen Systemtransformation zu sprechen (vgl. Przeworski 1991). Adam Przeworski hält eine Demokratie dann für konsolidiert, wenn ein bestimmtes *set* von Institutionen „*the only game in town*“ (1991: 26) wird. Ist dies der Fall, sind alle politisch relevanten AkteurInnen

überzeugt davon, dass es besser ist, Interessen im Rahmen des demokratischen Institutionensystems durchzusetzen, als zu versuchen, dieses zu untergraben. Diese Definition, die gleichzeitig ein Kriterium für konsolidierte Demokratien benennt, knüpft an die akteurszentrierten Analysen der frühen Transformationswissenschaft (vgl. O'Donnell/ Schmitter/ Whitehead 1986) an. Demzufolge dürfen in einer konsolidierten Demokratie keine relevanten AkteurInnen mehr außerhalb des verfassungsmäßig festgelegten Rahmens agieren.

Laut O'Donnell und Schmitter wird als Beginn der Konsolidierungsphase die Einsetzung der neuen Regierung durch die ersten freien Wahlen, die so genannten freien „Gründungswahlen (*founding elections*)“ (O'Donnell/ Schmitter 1986: 61f.) angesehen. Andere TransitionsforscherInnen dagegen, darunter auch der Politologe Wolfgang Merkel, halten es für sinnvoller, die Verabschiedung der Verfassung oder die demokratische Revision der alten Verfassung als Beginn zu benennen (vgl. Merkel 1999: 143). Als abgeschlossen gilt diese Phase, die als langandauernder Prozess verstanden werden sollte, wenn der Zustand eines demokratischen Systems erreicht, d.h. somit die demokratische Konsolidierung vollzogen worden ist.

Wolfgang Merkel widmete sich intensiv der Frage, wann eine Demokratie als konsolidiert gelten kann. Er betrachtet und definiert den Prozess der demokratischen Konsolidierung als ein Mehrebenenmodell, indem er ein differenziertes Konzept entwickelt, welches vor allem die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Ebenen der Konsolidierung betont und nicht einzelne Bereiche isoliert voneinander betrachtet. Die erste Ebene umfasst die institutionelle Konsolidierung, die zweite die repräsentative Konsolidierung, die dritte die Verhaltenskonsolidierung (d.h., dass die wichtigen gesellschaftlichen Akteure ihre Interessen innerhalb des Systems durchzusetzen trachten), und die vierte die Konsolidierung der „civic culture“. Seiner Ansicht nach, geben die vier analytischen Ebenen „[...] auch eine zeitliche Stufenabfolge der demokratischen Konsolidierung insofern wieder, als Ebene 1 in aller Regel am frühesten konsolidiert ist, während die demokratische Konsolidierung der 4. Ebene am längsten dauert“ (Merkel 1999: 145).

Studien zur politischen Kultur im Rahmen der zweiten Demokratisierungswelle nach dem Zweiten Weltkrieg haben gezeigt, dass die Etablierung der letzten Ebene der

Konsolidierung zumindest eine Generation andauert. Dabei werden von TransformationsforscherInnen die Akzeptanz des demokratischen Systems bei den BürgerInnen, das Engagement zugunsten der Demokratie und die Stabilität demokratischer Institutionen, um nur einige Elemente zu benennen, vorausgesetzt. Der Konsolidierungsprozess in Polen ist vor allem durch die späte Verabschiedung einer neuen Verfassung und die starken Veränderungen im polnischen Parteiensystem gekennzeichnet. In konstitutioneller Hinsicht setzte der Konsolidierungsprozess spätestens mit der Verabschiedung der Verfassung von 1997 ein. Wolfgang Merkel, hielt 2007 in seinem Essay „Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa“ die Konsolidierung der Länder Nordost- und Mittel- und Osteuropas für vollzogen: „Die interdependente Trias von Modernität, Staatlichkeit und EU-Beitritt löste das Dilemma der Gleichzeitigkeit auf. Die jungen Demokratien Nordost- und Mittel- und Osteuropas sind konsolidiert“ (Merkel 2007:430). Und trotzdem hebt er einen Qualitätsunterschied hervor: „Allerdings deuten diese Entwicklungen daraufhin, dass sich die Qualität der ostmitteleuropäischen Demokratien von jenen Schwedens, Finnlands, Großbritanniens und auch Deutschlands unterscheiden lässt“ (Merkel 2007:430).

Das Transformationsziel ist, die Etablierung pluralistischer Demokratien. In Bezug auf Mittel- und Osteuropa mußte jedoch eine Verfeinerung der gängigen Unterscheidung vorgenommen werden, denn nicht immer werden ideale Demokratien erreicht. Länder der ehemaligen Ostblocks passten in keine bisherigen Kategorien => noch nicht alle Standards der rechtsstaatlich-liberalen Demokratie erreicht => aber nicht mehr autoritär => Defekte quantitativ bewerten. Laut Merkel, Puhle und Croissant gibt es zwischen DEMOKRATIE und AUTOKRATIE eine Zwischenform, die defekte Demokratie (vgl. Merkel/ Puhle/ Croissant 2014).

Die Forschungsarbeit leistet einen Beitrag zur Transformations- und Konsolidierungsforschung, indem am Beispiel Polens die Entwicklung eines spezifischen politischen und gesellschaftlichen Teilereichs untersucht wird. Der Ausbau des Bereichs Migrationspolitik kann als Beitrag zur demokratischen Konsolidierung angesehen werden.

Ein weiterer Beitrag zur Transformations- und Konsolidierungsforschung besteht darin, dass am Beispiel der polnischen Migrationspolitik untersucht wird, in welche Bahn ein Transformationsprozess in einem Politikfeld durch die europäische Integration gelenkt wird, ob durch den EU-Beitritt sich politische Strukturen nicht vorrangig aus einer politischen Kultur, sondern vorrangig auch externe/ interne Politik entwickeln. Die Frage nach der Wirkkraft der europäischen Integration auf einen Transformationsprozess ist bislang kein expliziter Gegenstand der Transformationsforschung.

(1) Das sozialwissenschaftliche Interesse an dem politischen und gesellschaftlichen Systemwechsel in mittel- und osteuropäischen Staaten hat sich in einer breit gefächerten Transformations- und Osteuropaforschung niedergeschlagen. Im Zentrum dieser Forschung stehen Fragen der Herausbildung und Etablierung politischer Institutionen, der Entwicklung einer Zivilgesellschaft sowie einer demokratischen politischen Kultur.

(2) Für diese Forschungsarbeit waren vor allem die Erkenntnisse zur Herausbildung intermediärer Systeme und zivilgesellschaftlicher Prozesse auf der einen sowie politischer Institutionen auf der anderen Seite relevant. Somit wurde auf die Forschungsliteratur dieser beiden Felder der Transformationsforschung umfassend zurückgegriffen¹¹.

Im Rahmen der Studie sind mit Hilfe eines deskriptiv-empirischen akteurstheoretischen Ansatzes, im Rahmen einer Analyse der Politischen Handlungssphäre und Herausarbeitung konkreter Akteurskonstellationen in verschiedenen Phasen der Transition¹² die migrationsrelevanten zumeist zentralstaatlichen Institutionen untersucht worden.

¹¹ Eine Vielzahl von Anregungen wurde beispielsweise der Serie von Sammelpublikationen entnommen, die in den vergangenen Jahren unter dem Herausgeber Wolfgang Merkel und dem Obertitel „Systemwechsel „ herausgegeben worden sind. Zudem wurden auch die amerikanischen Beiträge der Transformationsliteratur wie beispielsweise Juan Linz, Alfred Stepan oder Arend Lijphart berücksichtigt.

¹² Liberalisierung, Demokratisierung, Konsolidierung

2.2.2. Ansätze zur Erklärung von Migrationspolitik

Durch die Anwendung ökonomischer Modelle mit ihren automatischen, gleichsam „maschinellen“ Schub- und Sogfaktoren internationaler Migration, Lohndifferenzialen und Marktmechanismen stand der Staat in der Migrationsforschung lange Zeit nicht im Fokus. Die verschiedenen Ansätze, die sich mit der Politik internationaler Migration beschäftigen, halten den Einfluss des Staates auf die genannten Aspekte für gering oder abnehmend. Einer Analyse der Migrationspolitik des polnischen Staates muss zunächst eine Begriffsklärung vorausgehen. Was ist mit Staat und Migrationspolitik gemeint?

Der Begriff *Staat* lässt sich aus dem italienischen *lo stato* ableiten. Erstmals erwähnt wird er im 15. Jahrhundert in den Schriften Machiavellis und findet fortan in ganz Europa Verbreitung. Er kann vielfältige Formen annehmen. Es muss unterschieden werden zwischen dem was ein Staat sein soll und dem was er tatsächlich ist. Die weit gefasste Staatsdefinition begreift laut Max Weber (1922) den Staat als territorial begrenzten politischen Herrschaftsverband, der „*das Monopol legitimer physischer Gewalt* *samkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht und insofern ein „auf Legitimität gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen“* ist. Die eng gefasste Definition von Staat versteht den Staat als politische Einrichtung (Institutionen und Personen), die mit der Ausübung allgemeinverbindlicher Steuerungs-, Regulierungs- und Koordinierungsfunktion betraut ist. Dabei bedient sich der (moderne Verfassungs-) Staat demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Zur Durchsetzung dieser Entscheidungen ist er mit Sanktionsinstrumenten ausgestattet (vgl. Nohlen 2001).

Angesichts verschiedener Definitionsmöglichkeiten wird Staat im Rahmen dieser Arbeit als politisch-administratives System verstanden, das sich aus einer Reihe von Institutionen wie Regierung, Parlament, Justiz und Verwaltung zusammensetzt (vgl. Schultze 2001:476). Anhand einer Betrachtung verschiedener AkteurInnen innerhalb des Staates ist es möglich, die Entwicklung von Entscheidungen zu untersuchen und diese nicht als von einem quasi monolithischen Staat gegeben zu betrachten. In Anlehnung an Tomas Hammar (vgl. 1985: 279ff.) stellt sich im Bezug auf Polen die Frage, ob es vor allem Verwaltungsentscheidungen sind, die den Umgang mit

Migrierenden und Einwanderung bestimmen oder ob eine Verlagerung von der administrativen auf die öffentlich-politische Ebene (vgl. Massey 1999:313) vorliegt. Regierung als Exekutive ist die zentrale Instanz, die vor allem die Gesetzesentwürfe vorlegt, Verordnungen beschließt und darüber hinaus die politischen Beziehungen zu ausländischen Staaten bestimmt. Das Parlament als Legislative verabschiedet die Gesetze und kontrolliert die Regierung. Andere AkteurInnen innerhalb des Staates werden nur insofern miteinbezogen, wie sie mit ihrem Handeln Entscheidungen von Regierung oder Parlament beeinflussen. Der Staat kann aus Eigeninteresse irreguläre Beschäftigung von MigrantInnen und damit irreguläre MigrantInnen dulden. Andererseits bekämpft und sanktioniert der Staat den irregulären Grenzübertritt und Aufenthalt. Kraler und Parnreiter beschreiben das Phänomen wie folgt:

„Der Effekt von Zuwanderungskontrolle besteht nicht so sehr in der Beschränkung von Einwanderung, als in einer Entrechtung und Prekarisierung von ZuwanderInnen, die als Asylsuchende, Familienmitglieder, oder Illegalisierte weitgehend von formaler Lohnarbeit ausgeschlossen und vom Arbeitsmarkt gänzlich oder in Schattenbereiche abgedrängt werden“ (Kraler/Parnreiter 2005: 337).

Es kommt gegenüber MigrantInnen zu einer Gleichzeitigkeit von Öffnung und Schließung. Dazu Kraler und Parnreiter:

„Entscheidend an der Grenzziehung ist (...), dass die Mauer und das Loch in ihr kein Gegensatz bilden, sondern einander ergänzen. Ohne Mauer gingen institutionalisierte Unterschiede bei der direkten und indirekten Entlohnung der Arbeit(skräfte) (zumindest tendenziell) verloren, ohne Löcher fehlte die Möglichkeit, Arbeit(skräfte) zu importieren (Kraler/ Parnreiter 2005: 337).

Einige AutorInnen argumentierten, dass in Zeiten der Globalisierung die Unterscheidung zwischen StaatsbürgerInnen und so genannten AusländerInnen nicht mehr so entscheidend sei und somit die Macht des Staates über die Zulassung zu seinem Territorium zurück gehe (vgl. Soysal 1994; vgl. Bauböck 1994, vgl. Sassen 1996). Im Gegensatz dazu vertreten andere wie James F. Hollifield die Ansicht, dass der Spielraum des Staates geschrumpft sei, da sich liberale Demokratien in einem Spannungsverhältnis zwischen dem eigenen Liberalismus, der sich in der freien Marktwirtschaft ausdrückt und der zögerlichen Haltung zur Einwanderung, dem eine innenpolitische Abschottung zu Grunde liegt, befinden (vgl. Hollifield 1992).

Dennoch bildet immer noch der Staat die wesentliche Quelle bürgerlicher, politischer oder sozialer Rechte und seiner Gesetze (vgl. Hollifield 2000:149). Der Staat versucht einerseits Einwanderung zu verhindern, andererseits lässt die entstehende Diskrepanz zwischen imaginärer Schließung und faktischer Öffnung Schließung eine Lücke, eine *policy-gap* entstehen (vgl. Cornelius et al. 1994:3). Durch die selbstgesetzten gesetzlichen Zwänge innerhalb eines liberalen Staates, scheitert die Beschränkung der Migrationsbewegungen. James F. Hollifield (1999) nennt diese Situation das Paradox des Liberalismus. Für Gary P. Freeman hat die Verfasstheit liberaler Demokratien unmittelbar Auswirkungen auf die Gestaltung der Einwanderungspolitik (Freeman 1995: 885f.). Er unterscheidet drei Gruppen liberaler Demokratien, die aufgrund ihrer Geschichte und ethnischen Vielfalt unterschiedliche Einwanderungsmodelle ausgearbeitet hätten (Freeman 1995:885f.):

(1) Anglo-sächsischen Länder, wie die USA, Kanada, Australien verfügen über eine lange Einwanderungstradition und über eine kulturell offene Einstellung zu Migration. Diese Gesellschaften verstehen Migration als Teil ihrer Geschichte.

(2) Viele europäische Länder, wie Großbritannien, Deutschland, die Schweiz, die Niederlande, Frankreich und Belgien haben nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Erfahrungen mit der Aufnahme unterschiedlicher Einwanderungsgruppen aus nicht-europäischen Staaten gemacht. Freeman ist der Ansicht, dass diese Gruppen für die Aufnahmegesellschaften zum Problemfall wurden, da aus der beabsichtigten temporären Anwerbungs- eine dauerhafte Siedlungsmigration wurde.

(3) Europäische Länder wie Italien, Spanien Portugal und Griechenland kamen erstmals in den 1990er Jahren mit (Ein-)Wanderungsbewegungen in Kontakt und die Entwicklung ihrer Migrationspolitik verlief größtenteils analog zur Harmonisierung der EU-Migrationspolitik.

Das Feld der Migrationspolitik ist ein Bereich, in dem politisch und politisch-kulturell die Konstitution des Nationalstaates erkennbar ist. Allgemein betrachtet ist Migrationspolitik der gezielte Versuch, über die staatliche oder suprastaatliche Ebene und die hier angesiedelten Instrumente Einfluss auf die

Migrationsentwicklung zu nehmen (Barwig/ Schumacher 2002: 300ff.). Migrationspolitik ist ein Kontroll- und Steuerungswerkzeug des Staats über die Mobilität der Massen und immer eng mit Innen-, Arbeits- und Landwirtschaftspolitik, sowie Bevölkerungs-, Sicherheits- und Außenpolitik verknüpft. Allerdings darf Migrationspolitik nicht nur als Abwehrhaltung definiert werden, denn gleichzeitig kann Migrationspolitik Mobilität und Migrationsprozesse von Menschen auch dort zu zulassen, wo sie ökonomischen Nutzen verspricht. Unterschieden werden vier verschiedene Phasen des Migrationsprozesses, mit denen sich einzelne Politiken befassen: die Zulassungspolitik, die Integrationspolitik, die Politik der Abschiebungen und Rückführungen (vgl. Europäisches Parlament 2008) sowie die Politik der außenpolitischen Angelegenheiten (Barwig/ Schumacher 2002: 305).

Migrationspolitik umfasst in der vorliegenden Arbeit vor allem den Bereich der Zulassungspolitik, d.h. die Einwanderungs- und Asylpolitik, abgesetzt von Auswanderungspolitik. Gemäß einer Definition von Douglas S. Massey wird hier unter Migrationspolitik der politische Prozess verstanden, durch den *„competing interests interact within bureaucratic, legislative, judicial, and public arenas to construct and implement that encourage, or otherwise regulate the flow of immigrants“* (Massey 1999:307) und den Aufenthalt bereits ansässiger MigrantInnen (Hammar 1985:7ff.). Die polnische Migrationsforscherin Agnieszka Weinar definiert Migrationspolitik allgemein als ein System von rechtlichen Verordnungen, die ein souveräner Nationalstaat auf die Migrationsbewegungen durch sein Staatsterritorium sowie innerhalb seiner Grenzen anwendet. Dies gilt gleichermaßen für die eigenen StaatsbürgerInnen als auch für AusländerInnen und umfasst drei Schwerpunktfelder:

„1. Politik bezüglich von Einwanderung allgemein – enthält Zuzugsregelungen für die Hauptwanderungsgruppen zu denen ArbeitsmigrantInnen, Familienangehörige, Flüchtlinge und RückkehrerInnen gehören.

2. Politik bezüglich EinwanderInnen – schafft Vorschriften und Instrumente die den Status und die rechte von aufgenommenen MigrantInnen regeln, sowie Integrationspolitik im Aufnahmestaat gestalten.

3. Politik bezüglich Auswanderung – diese hat in einzelnen Staaten

unterschiedlichen Stellenwert, sie konzentriert sich auf den Erhalt von engen Kontakten von bereits Ausgewanderten indem sie beispielsweise Rückkehrangebote unterbreitet.“ (Weinar 2006:15).

Migrationspolitik in Polen wirkt sich sowohl auf das Ausmaß, die Struktur und Richtung von Migration aus und muss die demographische und sowie gesellschaftlich-wirtschaftliche Situation ebenso berücksichtigen wie verpflichtende internationale Normen und bilaterale Abkommen (vgl. Kaczmarczyk/ Okólski 2007:9). Für Frank Düvell umfasst Migrationspolitik *„alle politischen Maßnahmen [...], die explizit auf die geografische Mobilität von Menschen zielen“* (Düvell 2006:113). Laut Düvell wird die Interaktion von Migration und Politik von vier Grundmuster bestimmt, die von Faktoren abhängen, welche die Migrationspolitik eines Staates gestalten (Düvell 2006:116): Politik reagiert auf Migration, Politik löst Migration aus, Migration konterkariert Politik und Migration steht im Einklang mit Politik. Der amerikanische Politologe Aristide Zolberg fasst seine Auffassung von Migrationspolitik wie folgt zusammen:

“the relevant policies encompass not only the regulation of outward an inward movement across state borders – including the movement of persons who are not, or declare that they are not, migrants – but also the rules governing the acquisition, maintenance, loss, or voluntary relinquishment of `membership it's aspects, political, social, economic, and cultural.“ (Zolberg 1999:81).

Migrationspolitik kann sich sowohl auf die eigenen Staatsangehörigen oder aber auf AusländerInnen beziehen. Unterschieden werden dabei drei Schwerpunktfelder:

- (1) Zuwanderungspolitik enthält Zuzugsregelungen für bestimmte Kategorien von Migranten z.B. ArbeitsmigrantInnen, Familienangehörige, Flüchtlinge, Rückkehrer (vgl. Zolberg 1978; vgl. Freeman 1995, vgl. Hollifield 1992; vgl. Kubat 1993),
- (2) Politik für Einwanderer, schafft Vorschriften und Instrumente, die den Status und die Rechte von aufgenommenen Migranten regeln und die Integrationspolitik im Aufnahmestaat regeln (vgl. Weinar 2006),
- (3) Politik für Auswanderer nimmt in den Staaten einen unterschiedlichen

Stellenwert ein, das sie von der Auswanderertradition abhängt. Sie kann sich z.B. Auf eine Diaspora im Ausland konzentrieren oder im Rahmen der Repatriisierung Rückkehrangebote erarbeiten (vgl. Zolberg 1978).

Ursula Birsl (2005: 72ff.) wirft jedoch die Frage auf, ob es sich bei der Migrationspolitik überhaupt um ein scharf abgegrenztes, eigenständiges Politikfeld im engeren Sinne handelt. Denn sowohl die Motive als auch die Maßnahmen von Kontroll- und Steuerungsversuchen seien oft in anderen Politikfeldern angesiedelt, wie der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik. Lediglich die Regulierung des Zugangs zum Territorium und des rechtlichen Status innerhalb des Territoriums bildeten den Kern der Maßnahmen, die sich konkret auf Migrationsbewegungen konzentrieren (vgl. Birsl 2005:75).

Laut Stephen Castles scheitern Migrationspolitiken besonders deshalb, weil politische Entscheidungsträger Migration nicht als einen dynamischen sozialen Prozess und als ein Spiegelbild einer politischen Ökonomie im globalen Wandel betrachten, womit die Transformation von ganzen Gesellschaften verknüpft ist. Es ist aber unabdingbar, Migration und deren Anreize im Kontext globaler Entwicklungen und Ökonomie zu bewerten. Mit ihrer Politik der Ausgrenzung und ihrer Perzeption, Flüchtlinge und MigrantInnen als reines Sicherheitsproblem einzustufen, trägt die westliche Staatengemeinschaft mehr dazu bei, erzwungene Migration zu verursachen als einzudämmen (Castles 2003:18).

Anhand einer Analyse der Ausgestaltung der polnischen Migrationspolitik kann aufgezeigt werden, wie stark demokratische Konsolidierung, und Migrationskontrollen zusammenhängen. Auf europäischer Ebene kann eine gemeinsame europäischen Migrationspolitik, die über eine reine „*Koalition der Abwehr*“ (Bade 2000b: 392) hinaus geht nur mit einem Verständnis für die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten und den ihnen zugrunde liegenden Motivationen, entwickelt werden. Im Rahmen einer Analyse der polnischen Migrationspolitik muss daher geklärt werden, was in Polen unter dem Begriff Migrationspolitik gefasst wird und wie sich dieser Begriff historisch entwickelt hat. In den 1920er Jahren wurde aufgrund der Dominanz von Auswanderung in Relation zur Einwanderung Migrationspolitik ausschließlich mit Auswanderung aus Polen in

Verbindung gebracht (vgl. Rządowa Rada Ludnościowa 2002). Dieser Trend hielt auch nach 1989 an. Der polnische Migrationsforscher Dariusz Stola hält fest:

„Before 1990, international migration was certainly a political issue and a topic attracting public attention in Poland, but the focus was exclusively on outmigration, the word immigration and immigrant appeared only with reference to other countries and the key issue was the exit policy of the communist regime. This was quite understandable when immigration was minimal, outmigration substantial and the key factor shaping Polish migration since the late 1940s had been the exit policy” (Stola 2001:190).

Nach dem Ende des Realsozialismus und der Abschaffung der administrativ restriktiven Reisepasszuteilung erfolgte in den 1990er Jahren eine deutliche Umorientierung hinsichtlich der Definition von Migrationspolitik (vgl. Weinar 2006). Neben der Auswanderung rückte auch immer mehr Einwanderung in den politisch-administrativen Fokus. In den meisten Diskussionen und Publikationen wurde der Begriff Migrationspolitik jedoch Synonym für den Begriffs Integrationspolitik verwandt. Laut den polnischen Migrationsforschern Krzysztof Kaczmarczyk und Marek Okólski (2007) wurde in Polen Migrationspolitik als Ansammlung von Regelungen und Vorgangsweisen definiert, die staatliche Behörden hinsichtlich einreisender und transitreisender AusländerInnen anwenden (vgl. Kaczmarczyk/Okólski 2007:9). Hauptmotor war der Anpassungsprozess der polnischen Gesetzgebung an den *Acquis communautaire* im Bereich Justiz und Innenpolitik, der sein Augenmerk auf die Regelungen der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen für AusländerInnen und die Beitrittsvorbereitungen Polens in den Schengen-Raum richtete. Doch zwischen dem Vorabend des EU-Beitritts und in den ersten Jahren der EU-Mitgliedschaft wurde sehr deutlich, dass unter dem Begriff Migrationspolitik auch die Auswanderung fallen muss (vgl. Kaczmarczyk/ Okólski 2007:9). Im Bericht *„Zur polnischen Migrationspolitik“* (vgl. ISPiSS 2002) definieren die AutorInnen Migrationspolitik als *„Gesamtheit von Grundsätzen und Vorgehensweisen des Staates in Hinblick auf die Migration von und nach Polen“* (Kaczmarczyk/ Okólski 2007:9). Seit den 1990er Jahren wird von polnischen MigrationsexpertInnen und verantwortlichen AkteurInnen im Feld der Begriff der Migrationsdoktrin

beziehungsweise des Migrationskonzeptes verwandt. Der Grundsatz hierzu lautet: „Damit Migrationspolitik wirkungsvoll eingesetzt werden kann, bedarf es eines festgelegten Migrationskonzepts, das von unterschiedlichen Akteuren ausformuliert wird und im politischen Bewusstsein sowie auch in der Staatsverfassung verankert ist“ (Raport Rzadowj Rady Ludnosciowej 2004:79).

2.2.3. Ansätze zur Analyse der Europäisierung

In der Europaforschung werden die Auswirkungen des Integrationsprozesses auf den Handlungs- und Entscheidungsspielraum von Akteuren – auch in der Migrationspolitik – sowie auf Organe der politischen Systeme der EU-Mitglieder ebenso intensiv untersucht wie die Folgen des Beitritts zum Acqui Communautaire für Beitrittsstaaten. Ein Forschungsdesiderat ist nach wie vor, die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Politik und das politische System von Transformationsländern zu analysieren. Bei einer Analyse der polnischen Migrationspolitik muss der Einfluss der Migrationspolitik der Europäischen Gemeinschaft/ Europäischen Union berücksichtigt werden. Um eine analytische Strukturierung des Migration-Policy-Prozesses zu erzielen, wird in der vorliegenden Studie ein Phasenmodell erarbeitet, welches die Phasen der Entwicklung polnischer Migrationspolitik, der Systemtransformation und der Europäisierung nebeneinander stellt. Hierfür ist eine Beschäftigung mit der Debatte um den Begriff der Europäisierung notwendig. Trotz umfangreicher Forschungstätigkeit der letzten Jahre herrscht kein Konsens darüber, was unter “Europäisierung” zu verstehen ist. Die Definition des Phänomens Europäisierung wird in der Politikwissenschaft heftig diskutiert (Große-Hüttmann/ Knodt 2000: 32). Es existieren eine große Unschärfe in den Begriffsbestimmungen und unterschiedliche Betrachtungsperspektiven. Es ist schwierig, die Effekte von Europäisierung zu messen, die Europäisierungsmechanismen lassen sich nicht generalisieren.

Um allerdings die von Christoph Knill und Dirk Lehmkuhl im Jahr 1999 gestellte Frage „*How Europe matters?*“ beantworten zu können, müssen theoretische Konzepte der Europäisierungsforschung herangezogen werden. Und auch in ihrem später veröffentlichten Aufsatz zum Thema „*Die Europäisierung von nationaler*

Staatstätigkeit: Erkenntnisse aus der vergleichenden Policy-Forschung“ (2004) beschäftigen sich Knill und Lehmkuhl mit den Rückwirkungen, die europäische *policies* in den EU-Mitgliedsstaaten auslösen. Sie liefern einen einfachen analytischen Rahmen (vgl. Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk 1999), um die Wirkungsweise europäischer Politik auf nationaler Ebene fassbar zu machen. Sie unterscheiden im Verlauf der Analyse drei verschiedene „Mechanismen der Europäisierung“ und stellen diese als idealtypische Formen vor, die in der Wirklichkeit als Mischformen auftreten. In der ersten Form erfolgt die „*Europäisierung durch Vorgabe institutioneller Modelle*“, d.h. es werden von der europäischen Ebene aus explizite Vorgaben gemacht. Es wird ein institutionelles Modell von europäischen *policies* entworfen, das in dieser Form von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden soll. Diese Form der Europäisierung ist überwiegend im Bereich der „*positiven Integration*“ zu finden (Knill/ Lehmkuhl 2004:15ff.).

Als zweiter Idealtyp wird die „*Europäisierung durch die Veränderung nationaler Gelegenheitsstrukturen*“ beschrieben (Knill/ Lehmkuhl 2004:15ff.). Die Europäische Ebene legt in der Regel lediglich einen festen Zielrahmen ohne bestimmte institutionelle Vorgaben fest. Innerhalb dessen nationale Interessen aber ausgelegt werden können. Der Mitgliedsstaat besitzt gegenüber der ersten Form einen größeren Handlungsspielraum. Diese Form der Europäisierung ist überwiegend im Bereich der „*negative Integration*“ zu finden (Knill/ Lehmkuhl 2004:15ff.).

Die dritte und schwächste Form der Europäisierung ist die subtilste. Europäisierung entsteht „*durch Framing nationaler Ideen und Überzeugungen*“. Es handelt sich um eine umrahmende („*framing*“) Integration (vgl. Knill/ Lehmkuhl 1999: 1-4). Anhand dieser Form findet Europäisierung zwar innerhalb eines Rahmens statt, dieser ist jedoch keineswegs verbindlich. Es gibt keine konkreten Modelle oder feste Zielsetzungen auf der Ebene der Gemeinschaft oder diese können nicht durchgesetzt werden. *Policies* „*zielen darauf ab, auf nationaler Ebene politische Unterstützung für umfassendere Europäische Reformziele zu mobilisieren*“ (Knill/ Lehmkuhl 2004:157). Knill und Lehmkuhl stießen mit ihrem Konzept aber auch an Grenzen. So beziehen sie sich in ihrer Analyse ausschließlich auf die Sichtweise einer

top-down-Europäisierung.

Mit ihrer gut strukturierten und verständlichen Untersuchung schufen Knill und Lehmkuhl eine Grundlage. Sie machten deutlich, dass eine Sicht auf Regelungen und Strukturen des Staates nicht ausreicht. Um politische Entwicklungen erklären zu können, müssen die beteiligten AkteurInnen, ihre Vorstellungen und Erwartungen mit einbezogen werden. In Bezug auf Polen gilt es zu beachten, dass ein institutionelles Gefüge im Gegensatz zu anderen Staaten nicht als gegeben vorausgesetzt werden kann. Bedingt durch die Transformation nach 1989 hat sich dieses zum Teil erst im Rahmen der EU - Beitrittsverhandlungen von diesem beeinflusst entwickelt.

Der italienische Politologe Claudio Radaelli versteht Europäisierung als Veränderungsprozess in den Mitgliedsstaaten in Reaktion auf die europäische Integration. Er definiert Europäisierung wie folgt:

„Europeanisation consists of processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies“ (Radaelli 2003:30; 2000:4).

Ein Verständnis von Europäisierung liefert der italienische Soziologe Claudio M. Radaelli (2000, 2003), indem er „Europäisierung“ wie folgt definiert:

„Europeanisation consists of process of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defines and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies“ (Radaelli 2003:30, 2000:4).

Im Gegensatz zu Knill und Lehmkuhl unterscheidet Radaelli (2003; 2000) zwischen zwei Perspektiven bei Europäisierungsprozessen. Ihm zufolge wird „Europäisierung“ als ein Prozess verstanden, im Zuge dessen sich die Logik nationalen politischen Handelns verändert:

(1) Entstehung, Verbreitung und Verfestigung unterschiedlicher Elemente politischen Handelns auf der europäischen Ebene (*bottom-up-Perspektive*),

(2) die dann in die Logik des politischen Handelns innerhalb der Mitgliedsstaaten (oder Beitrittsstaaten) einfließen und diese verändern (*top-down-Perspektive*).

Radaelli verweist auf die Gefahr einer „künstlichen Grenzziehung“ zwischen europäischer Policy und nationalstaatlicher „Implementierung dieser Policy“. Er bezieht vertikale und horizontale Mechanismen von Europäisierung mit ein und wendet sie auf das Drei-Typen-Modell von Knill/ Lehmkuhl an. Er plädiert dabei für eine *bottom-up Perspektive* der Europäisierungsforschung. Europäisierung umfasst demnach sowohl die Entstehung europäischer Politik als auch deren Rückwirkung auf die Nationalstaaten. Damit kann festgehalten werden, dass Europäisierung sowohl die Entstehung europäischer Politik als auch deren Rückwirkung auf die Nationalstaaten umfasst.

Tanja Börzel und Thomas Risse stellten im Jahr 2000 in ihrem Aufsatz „*When Europe hits home: Europeanization and Domestic Change*“ fest: „*the issue is no longer whether Europe matters, but how it matters, to what degree, in what direction, at what pace, and at what point of time*“ (Börzel/ Risse 2000:4). Den AutorInnen zufolge findet Europäisierung als Synonym für Vergemeinschaftung, Europification, Unionification Integration, also EU-isierung oder EU-Europäisierung statt. Demnach durchläuft innerstaatlicher Wandel im Rahmen eines Europäisierungsprozesses drei Dimensionen: Inhaltlicher Wandel (policy change), Institutioneller Wandel (polity change) und Prozessualer Wandel (change of politics) (vgl. Börzel/Risse 2003:69). Dabei lässt sich Europäisierung nach dem jeweiligen Ausmaß unterscheiden. Börzel und Risse beschreiben für die Europäisierung drei Bedingungen für den Wandel (Börzel/ Risse 2000:10f.): Die *Absorption* ist ein Prozess, bei dem der Nationalstaat europäische Politiken in das nationale System einfließen lässt. Diese Aufnahme bewirkt jedoch keine größeren Änderungsprozesse bei den nationalen Politikfeldern, -strukturen oder -prozessen. Der Grad des nationalen Wandels ist somit äußerst gering. *Accommodation* bezeichnet einen ebenfalls geringfügigen Wandlungsprozess. Die Nationalstaaten übernehmen hier in aller Regel neuartige Politikmuster. Als *Transformation* wird die Entwicklung bezeichnet, bei welcher der Nationalstaat

traditionelle Politiken durch europäische ersetzt oder weitreichend verändert. Der Grad des nationalen Wandels ist hier sehr ausgeprägt. Claudio M. Radaelli (2003:37f.) fügt diesen drei Phasen noch zwei weitere hinzu. Er gibt an, dass es auch die Möglichkeit gibt, dass weder im Policy-Bereich noch in der Polity- oder Policy-Dimension zu Veränderungen kommen kann. Außerdem können Veränderungen auch zu einem weniger europäisierten Zustand, zur Ent-Europäisierung führen. Über die Reichweite der Europäisierung wird heftig gestritten. Dabei geht es um die Frage, ob Europäisierung ein EU-zentriertes Phänomen ist, oder ob Europäisierung auch außerhalb der EU statt findet. Europäisierung wird in Mitglieds-Europäisierung (EU15) und Beitritts-Europäisierung (EU27 plus) unterteilt. Die Frage nach dem Ausmaß des Wandels nationalstaatlicher Politik wird dementsprechend unterschiedlich gestellt. In Bezug auf die EU 15 wird gefragt, wie sich die Teilhabe am Prozess der europäischen Integration auf ihre jeweiligen Politiken auswirkt. Im Hinblick auf die EU 27 plus stellt sich die Frage, wie sich die Beitrittsanforderungen der EU auf den Transformationsprozess auswirken.

Tabelle 3: Mitglieds- und Beitrittseuropäisierung im Vergleich

	Mitgliedseuropäisierung	Beitrittseuropäisierung
Akteursqualität des Nationalstaates	Sowohl Produzent als auch Konsument von Europäisierung	Überwiegend Konsument von Europäisierung
Interaktion zwischen Nationalstaat und EU	Sowohl top-down als auch bottom-up (two-way street)	Asymmetrisch: überwiegend top-down (Einbahnstraße)
Mechanismen	Weite Spannbreite zwischen direkter und indirekter Einwirkung	Überwiegend direkte Einwirkung; Besonderheit des gate-keeping (Politik der Konditionalität)
Ergebnis	Stetiger politischer Wandel	Rascher politischer Wandel mit weitreichenden Auswirkungen

Quelle: Axt/ Miloski/ Schwarz 2007:144

In der Politikwissenschaft ist der Begriff Europäisierung mehrfach besetzt und obwohl sich die Ansätze in ihrer Grundidee ähneln, werden aber unterschiedliche Aspekte des Themenkomplexes der europäischen Integration benannt. Es wird zwischen den funktionalen Begriffen der Europäisierung (*europeanization*) und der Vergemeinschaftung (*europeanification*) unterschieden. Beide beziehen sich aber auf die Ausübung staatlicher Souveränität (vgl. Radaelli 2000:2, vgl. Börzel 2000:3).

Unter Europäisierung versteht man den Transfer von Souveränität an die EU-Ebene, an die Europäische Union als supranationale Institution. Vergemeinschaftung bedeutet hingegen die gemeinsame Ausübung von politischer Macht im Rahmen der EU. Beide Begriffe beziehen sich somit auf die Kompetenzen der EU und das Zusammenlegen staatlicher politischer Macht (vgl. hierzu Radaelli 2000:2, vgl. Börzel 2000:3). Je nachdem, welche Perspektive man einnimmt, wird Europäisierung auch als ein Prozess oder als einflussnehmende, unabhängige Variable dessen verstanden. Beispielsweise können diese sein:

- (1) der Prozess, bei dem nationale Politikbereiche immer stärker abhängig von der Politikgestaltung auf europäischer Ebene,
- (2) der stetige und unterschwellige Prozess der Orientierung von nationalen Politiken und ihrer Gestaltung an die politische Dynamik der EU, oder
- (3) das Entstehen und die Entwicklung von Regierungsstrukturen auf europäischer Ebene (vgl. Radaelli 2000:2).

Allen Definitionen liegt die Annahme zu Grunde, dass „*Europäisierung etwas mit dem Eindringen der europäischen Dimension in die nationalen Arenen der Politikgestaltung zu tun hat*“ (Radaelli 2000:2) also der Ebene der innerstaatlichen *politics* und *policy*. Hier knüpft das Konzept der vorliegenden Arbeit an und es wird ein Bogen zum institutionellen Wandel geschlagen. Teil des Erkenntnisinteresses ist, der Frage nach zu gehen, inwieweit die europäische Dimension in Gestalt der EU die Veränderung oder Ausgestaltung der institutionellen Umgebung der nationalen AkteurInnen in Polen beeinflusst hat (vgl. Risse 2000:4).

Die Europäisierung setzte in Polen bereits in den 1990er Jahren ein. Durch die Zusammenarbeit von polnischen und EU-PolitikberaternInnen sowie polnischen und internationalen Institutionen wurden schon zu Beginn der Transformation westliche Werte und Normen transferiert. Im Rahmen der BeitrittsEuropäisierung gilt Konditionalität (vgl. Jacobsen/ Machowski 2007) als Kernmerkmal der EU-Strategie gegenüber Beitrittsstaaten, die zur Übernahme von Vorgaben, Richtlinien und Normen der EU bewegt werden sollen. Die Beitrittskandidaten durchliefen während der Beitrittsverhandlungen im Policy-Bereich eine besonders starke Europäisierung.

In den Kapitel des Bereichs Justiz und Innenpolitik wurde der Einfluss am deutlichsten. Die Beitrittsländer wurden stärker „europäisiert“ als es die Mitgliedsstaaten zu diesem Zeitpunkt selbst gewesen sind. (vgl. Grabbe 2003: 303-330). Der Begriff der Europäisierung steht in der vorliegenden Studie zunächst einmal für den Einfluss der europäischen Dimension auf das Verhalten der AkteurInnen. In Bezug auf Polen und die Ausgestaltung der polnischen Migrationspolitik muss das Konzept weiter als nur in Bezug auf die EU-Mitgliedschaft betrachtet werden (vgl. Ágh 1997, vgl. Grabbe 2001). Hinsichtlich der Konzeptionalisierung der Adaptionsprozesse werden zwei Varianten des Neo-Institutionalismus in der Politikwissenschaft als zentrale Bezugspunkte diskutiert – der rationale und der soziologische (oder konstruktivistische) Institutionalismus (Nohlen 2010:268f.). Beide Sichtweisen auf Europäisierung gehen dabei von unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, von mangelnder politischer (*policy misfit*) oder institutioneller (*institutional misfit*) Passfähigkeit aus. Diese identifizieren jeweils unterschiedliche Faktoren, die die Anpassung der Mitgliedsstaaten an EU-Vorgaben bedingen. Diese beiden Logiken schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern treten oft gleichzeitig auf oder charakterisieren unterschiedliche Phasen im Prozess des Wandels (Nohlen 2010:268f.). Im Rahmen der Beitrittseuropäisierung wird zwischen unterschiedlichen Mechanismen, dem Anpassungs- und dem Lernprozess unterschieden. Während des so genannten *Anpassungsprozesses* machen sich einerseits der *Soziale Einfluss*, soziale Anreize wie internationale Anerkennung, Status- und Imagegewinn bemerkbar. Als weiteren Mechanismus kann man das *Verhandeln* um materielle Anreize wie finanzielle oder technische Hilfe berücksichtigen. Der *Lernprozess* zeichnet sich als die Phase der Imitation aus, in der EU-RepräsentantInnen als Rollenmodelle für nationale Entscheidungsträger fungieren. Im Anschluss daran folgt die Phase der Überzeugung, in der EU-Repräsentanten nationale Entscheidungsträger vom Geltungsanspruch ihrer Normen überzeugen (Axt/ Miloski/ Schwarz 20007:144).

Für die vorliegenden Fragen soll der Fokus entsprechend dieser Diskussion nicht allein auf den Anpassungsdruck gerichtet, sondern auch dem Handlungsspielraum der polnischen AkteurInnen ein zentraler Stellenwert eingeräumt werden. Es wird eine Verknüpfung der beiden Ansätze angestrebt, die zu erklären hilft, wie europäische Einflüsse selektiv AkteurInnen, Ideen und Diskurse legitimieren und damit die einzelstaatliche Policy-Veränderungen bestimmen (vgl. Thielemann 2002). Es muss berücksichtigt werden, dass es sich bei Europäisierungsprozessen nicht um ein statisches Phänomen handelt. Vielmehr ist das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten dynamisch und wechselseitig. Es finden ständig Feedback-Prozesse zwischen den verschiedenen Ebenen statt.

2.3. Methodische Anlage der Untersuchung

Nach der Präsentation des konzeptionellen Instrumentariums soll im Folgenden ein Blick auf die methodische Anlage der Untersuchung geworfen werden. Bei der vorliegenden Forschungsarbeit handelt es sich um eine qualitative Studie, in der das ausgewählte Politikfeld, die polnische Migrationspolitik mit den dazugehörigen politischen Institutionen und den AkteurInnen, einer Analyse unterzogen wird. Die Kriterien für die Auswahl der Institutionen resultieren aus den in Kapitel 3.2. dargelegten theoretischen Prämissen zu politischen Institutionen. Das methodische Design wird in Anlehnung an das Konzept der Politikfeldanalyse entwickelt. Diesbezüglich knüpft die Studie hauptsächlich an die Erkenntnisse von Adrienne Windhoff-Héritier (1987), Werner Jann und Kai Wegrich (2003) an. Auf dieser Grundlage werden die verwendeten Erhebungsmethoden vorgestellt und insbesondere die Erhebung des empirischen Materials anhand von ExpertInnen-Interviews eingehend diskutiert.

2.3.1. Politikfeldanalyse – Methodenmix - Triangulation

Im Rahmen der vorliegenden Studie wird anhand einer Politikfeldanalyse die Entstehung polnischer Migrationspolitik im Zeitraum 1989-2009. Herausgearbeitet werden die Phasen, Einflussfaktoren und Perspektiven: im Rahmen der Analyse

werden die migrations- und asylpolitischen Maßnahmen und Leitlinien in Polen (Policy-Output) sowie deren Implementierung und Auswirkung auf MigrantInnen und asylsuchende Flüchtlinge (Policy-Outcomes) beschrieben. Anschließend sollen mögliche Erklärungen für Abweichungen von oder Übereinstimmungen mit den EU-Vorgaben erörtert werden. Grundsätzlich handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine qualitative Studie. Untersucht werden innen-, außen- und europapolitische Einflüsse und Faktoren, die bei der Implementierung der Politik eine Rolle spielten. Es soll gezeigt werden, welche Regelungen und Ergebnisse aus dieser Politik resultieren.

Die Disziplin der Politikwissenschaft, die sich mit den politischen Sachfragen, deren konkreten AkteurInnenstrukturen und konkreten Prozessen auseinandersetzt, ist die Policy-Forschung. Im deutschen Sprachraum etablierte sich zudem der synonym verwendete Begriff Politikfeldanalyse und analog dazu der Begriff Politikfeld für Policy. Die Politikfeldanalyse fragt danach, was politische AkteurInnen tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken. Der Zweck von Politikfeldanalysen ist der Versuch der Erarbeitung von Problemlösungen, die der Politik als mögliche normative Vorgaben für eine „bessere Politik“ zur Verfügung gestellt oder Erkenntnisse und Wissen zu erlangen, um dieses in der Lehre und in Form von Politikberatung weiterzugeben. Politikfeldanalyse ist inhaltlich orientiert und multidisziplinär, problemlösungsorientiert, explizit normativ orientiert.

Der Begriff „**Politik**“ hat in der deutschen Sprache mehrere Bedeutungsebenen. Da bei seiner Verwendung nicht klar wird, welche aktuell gemeint ist, haben die deutschsprachige Politikwissenschaft aus dem anglo-amerikanischen Sprachraum die drei Politik-Begriffe *Policy*, *Polity* und *Politics* übernommen. Diese drei Konzepte der Politik finden als die drei „Dimensionen“ des Politikbegriffs eine breite Verwendung, wenn auch die Unterscheidung nicht immer trennscharf möglich und letztlich von analytisch-akademischer Natur ist. Mit dem Begriff der *Policy* wird innerhalb der Politikwissenschaft die inhaltliche Dimension von Politik bezeichnet, d.h. die Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme und die Art und Weise, wie diese in konkreten Politikfeldern angegangen werden. *Polity* bezeichnet hierbei die formale, verfasste Dimension der Politik, das heißt Fragen des politischen

Systems, dessen Theorie und der verfassten politischen Institutionen. Unter Politics versteht man die prozessuale Dimension der Politik, das heißt, die politischen Prozesse und die Aktivitäten politischer AkteurInnen. Der **Policy-Begriff** differenziert damit die inhaltliche Dimension von Politik von deren formalen Rahmen („Polity“) und der Analyse politischer Verfahren oder Prozesse („Politics“) (vgl. u.a. Kaase 1998) - auch wenn diese analytischen Dimensionen von Politik in der Realität nicht immer trennscharf voneinander abgegrenzt werden können. Die Thematisierung von Problemen und Regelungsvorschlägen innerhalb eines bestimmten Politikfeldes ist immer auch mit Fragen von Einfluss und Macht der dort handelnden AkteurInnen verbunden (**Politics-Dimension**), die wiederum im Rahmen bestimmter Institutionen, Strukturen und Normen handeln, die ihr Verhalten auf der einen Seite strukturieren und zugleich durch ihr Handeln fortlaufend strukturiert werden (**Polity-Dimension**). Allgemein rückt also bei der Politikfeldanalyse die inhaltliche (*policy*) sowie die praktische Dimension (*politics*) von Politik in das Blickfeld der Forschung; so vor allem konkrete politische Wirkungsprozesse, Entscheidungsprozesse und Ergebnisse.

Seit dieser Zeit nehmen **Netzwerkanalysen** einen zunehmend wichtigeren Stellenwert innerhalb der Policy-Analyse ein. In der klassischen Definition von Mitchell werden soziale Netzwerke beschrieben als „*specific set of linkages among a defined set of persons, with the additional property that the characteristics of these linkages as a whole may be used to interpret the social behavior of the persons involved*“ (Mitchell 1969: 2). Der zentrale Gedanke der Netzwerkanalyse ist also, dass soziale AkteurInnen in einem Geflecht sozialer Beziehungen stehen, die ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten sowohl erweitern als auch einschränken, und die ihre Wahrnehmungen, Einstellungen und Handlungen beeinflussen (vgl. Trezzini 1998: 537). In diesem Sinne sind Netzwerke mehr als einzelne „Tauschnetzwerke“, sondern für die beteiligten AkteurInnen auch handlungsprägend (vgl. Liebert 1994: 161). Mit dem Begriff des Netzwerkes ist noch nichts über die Qualität der mit ihm bezeichneten Beziehungen gesagt, auch wenn beispielsweise Liebert (1994: 159) schreibt, der Begriff suggeriere „*eine komplexe Fülle von nicht-zentralisierten*

Beziehungen". Ein Netzwerk kann vielmehr durchaus auch eine oder mehrere Zentren aufweisen, die Beziehungen in Netzwerken können reflexiv oder nicht reflexiv, symmetrisch oder asymmetrisch sein (vgl. Pappi 1993: 85).

Während der Netzwerkbegriff auf sämtliche soziale Beziehungen hin anwendbar ist und beispielsweise auch Familien als soziale Netzwerke angesehen werden können, stellen **Policy-Netzwerke** eine Unterform dar. Policy-Netzwerke sind *„Beziehungsnetze politischer Akteure, die auf politische Willensbildungsprozesse in einem Problem- bzw. Politikfeld bezogen sind"* (Prittowitz 1994: 93), d.h. sie verbinden die handlungsrelevanten korporativen AkteurInnen miteinander. Nach Schubert (1991) ist dabei wesentlich, *„dass die Mitglieder eines Netzwerkes ‚ingroup‘-Positionen entwickeln, die sie unabhängig von ihren sonstigen - durchaus kontroversen - Interessen, Forderungen und Aufträgen gemeinsam beziehen. Gegenüber diesen gemeinsamen Positionen sind dann die Interessen von Außenstehenden - auch außenstehenden Politikern - nur schwer vermittelbar und durchsetzbar"* (Schubert 1991: 36). Damit verweist Schubert zugleich auf das demokratietheoretische Problem, das Policy-Netzwerke aufweisen: Ein „ingroup“-Verhalten der beteiligten AkteurInnen lässt auf der einen Seite Vertrauen entstehen, *„das heute wohl am häufigsten herausgestellte Strukturmerkmal von Netzwerken"* (Sydow/Windeler 2000: 13), auf dessen Basis sich Netzwerke erst als eigenständige Organisationsform entwickeln können, schließt zugleich aber nicht beteiligte Akteure aus dem Netzwerk aus.

In der sozialwissenschaftlichen Literatur ist umstritten, welche **AkteurInnen** eines Politikfeldes zu einem Policy-Netzwerk zu zählen sind. Nach Marin und Mayntz (1991) können nur die AkteurInnen dem Policy-Netzwerk zugeordnet werden, die an seiner Funktion, d.h. dem Entscheidungs- oder Implementationsprozess, teilhaben. Pappi und König (1995: 111) rechnen hingegen *„die an einem Politikfeld interessierten einflussreichen Akteure"* zum Policy-Netzwerk. Innerhalb eines Politikfeldes kann nach Pappi und König jedoch erst dann von einem Policy-Netzwerk gesprochen werden, *„wenn die Akteure eines Politikfeldes die inhaltlichen Bezüge und Grenzen aus ihrer Sicht bestätigen"* (Pappi/König 1995: 111). Im gleichen Sinn schreibt Kappelhoff

(1995), dass die Grundlage eines Policy-Netzwerkes eine gemeinsame Orientierung der AkteureInnen aneinander sei,

„die wiederum durch eine gemeinsame Symbolorientierung vermittelt wird, d.h. konkret durch die Themenbereiche des Politikfeldes inhaltlich bestimmt wird. Strategisch bedeutet diese gemeinsame Orientierung, dass sich die Akteure eines Politikfeldes bei ihren Handlungen gegenseitig in Rechnung stellen müssen, also etwa als Verbündete oder Gegner in Machtdurchsetzungsstrategien“ (Kappelhoff 1995: 25).

Der empirische Teil der Arbeit generiert ExpertInnenwissen auf der Grundlage von leidfadengestützten ExpertInneninterviews mit AkteurInnen im Bereich der polnischen Migrationspolitik. Diese Personen haben seit 1989 an der Entwicklung und Umsetzung polnischer Migrationspolitik mitgearbeitet, diese in Institutionen und Organisationen durchgeführt oder waren als MigrantInnen von den Auswirkungen unmittelbar selbst betroffen. Für den Forschungsbereich stellen somit sowohl schriftliche Quellen, die einer Dokumentenanalyse unterzogen werden als auch, ExpertInneninterviews die zentralen Instrumente der Informationsbeschaffung dar. Da die Fragestellung der Arbeit neuartig, das Forschungsproblem noch zu erschließen ist, werden grundlegende Parameter mit Hilfe qualitativer Methoden erschlossen.

Für die Erfassung aller bedeutsamen Aspekte und Dimensionen des Untersuchungsthemas ist die Verwendung eines multimethodischen Ansatzes erforderlich gewesen. Der Forschungsgegenstand wurde von mehreren Punkten aus betrachtet, beispielsweise wurde die Dokumentenanalyse durch die Erhebung von Interviews ergänzt. Die Ergebnisse aus einer Untersuchung konnten anhand einer weiteren Methode überprüft, generalisiert und/ oder ergänzt werden. Durch die Kombination verschiedener methodischer Verfahren entstand ein Methodenmix. Die mit unterschiedlichen Methoden erhobenen Daten wurden miteinander kombiniert, in Beziehung gesetzt und verglichen, das heißt trianguliert. Das Verfahren der Triangulation hat durch die Konzeption von Norman K. Denzin (1970, 1978, 1989) eine starke Beachtung gefunden. Ganz allgemein versteht Denzin unter Triangulation: *„(...) the combination of methodologies in the study of the same*

phenomena“ (Denzin 1970: 297). Norman K. Denzi begreift Triangulation weiter als Strategie der Validierung: „*Zusammengefasst beinhaltet methodologische Triangulation einen komplexen Prozess des Gegeneinander-Ausspielens jeder Methode gegen die andere, um die Validität von Feldforschungen zu maximieren*“ (Denzin 1978: 304). Als Zielsetzung einer Triangulation fasst er folgendes zusammen:

„Triangulation, or the use of multiple methods, is a plan of action that will raise sociologists above and personalistic biases that stem from single methodologies. By combining methods and investigators in the same study, observers can partially overcome the deficiencies that flow from one investigator and/ or method. Sociology as a science is based on the observations generated from its theories, but until sociologist treat the act of generating observations as an act of symbolic interaction, the links between observations and theories will remain incomplete. In this respect triangulation of method, investigator, theory, and data remains the soundest strategy of theory construction“ (Denzin 1970:300).

Norman Denzin unterscheidet dabei vier verschiedene Formen der Triangulation (vgl. auch Flick 2008): Die erste Form, die Daten-Triangulation bezieht unterschiedliche Datenquellen oder Quellen von verschiedenen Zeitpunkten, Personen und Orten ein (vgl. Denzin 1970:301). Bei der Investigator-Triangulation werden unterschiedliche BeobachterInnen beziehungsweise InterviewerInnen eingesetzt. Danach erfolgt ein systematischer Vergleich des Einflusses der verschiedenen ForscherInnen auf den Untersuchungsgegenstand und die Ergebnisse (vgl. Denzin 1970:303). Anhand der Theorien-Triangulation nähert man sich *“ausgehend von verschiedenen Perspektiven und Hypothesen“* (Denzin 1978:297) an den Forschungsgegenstand an. Die vierte Form ist gleichzeitig Norman Denzins zentrales Konzept, welches in der qualitativen Forschung am meisten Beachtung gefunden hat: die Methoden-Triangulation. Denzin unterscheidet hierbei zwei Alternativen, die methodologische Triangulation innerhalb einer Methode („within-method“) und die Triangulation von verschiedenen Methoden („between method“). Als Prinzipien formuliert Denzin:

The nature of the research problem and its relevance to a Particular method should be assessed (...). As method are adapted o the special problems at hand, their relative strenghts and weakness must again be assessed (...). It must also be remembered that each method has unique strenghts and weakness. (...). (M)ethods must be selected with an eye to their theoretical relevance. (...) To Maximize the theoretical value of their studies, investigators must select their strongest methods. (...) Researchers must be flexible in the evaluation ot their methods. Every action in the field provides new definitions, suggests new strategies, and leads to continuous modification of initial research designs (...). No investigation should be viewed in a static fashion” (Denzin 1970:308-310).

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden Methoden und Daten nach Denzin trianguliert. Die Zielsetzung der methodologischen Triangulation lag dabei auf der Validierung der Feldforschung:

“To summarize, methodological triangulation involves a complex process of playing each methodological off against the other so as to maximize the validity of field efforts. Assessment cannot be solely derived from principles given i research manuals – it is an emergent process, contingent on the investigator, his research setting, and his theoretical perspective” (Denzin 1970:310).

Die Triangulation konnte als Validierungsstrategie, als Ansatz der Generalisierung der gefunden Erkenntnisse und als Weg zusätzlicher Erkenntnis angewandt werden (vgl. Flick 2008). Die Verwendung von Daten aus verschiedenen Quellen, beispielsweise die Befragung von mehreren Personen zum selben Sachverhalt und Daten, die an verschiedenen Orten oder zu verschiedenen Zeiten gesammelt wurden bietet das Ausgangspotential zur Triangulation. Durch die Daten- und Methodentriangualtion lassen sich die im Erhebungszeitraum erhobenen Ergebnisse der vorliegenden Forschungsarbeit abgleichen. Die Einschätzungen aus den ExpertInneninterviews können mit den Ergebnissen der Dokumentenanalyse kombiniert werden. Anhand der Triangulation soll eine Betrachtung aus der Perspektive verschiedener AkteurInnen ermöglicht und eine Verknüpfung verschiedener Prozesse und Aktivitäten erreicht werden.

2.3.2. Datenanalyse

Um sich in das Themenfeld einzuarbeiten wurden in einem ersten Schritt schriftliche Informationsquellen herangezogen. Während einer ersten Recherche- und Kontaktreisen in Polen, war es möglich eine Vielzahl an themenrelevanter, theoretischer und empirischer Texte zu sammeln, die anschließend ausgewertet wurden. Methodisch erfolgte die Auswertung nach einem Konzept der politikwissenschaftlichen Quellenanalyse nach Werner Reh (vgl. Reh 1995: 210ff.). Das Untersuchungsverfahren der Studie ist induktiv angelegt. Der Umgang mit Dokumenten ist daher von einem induktiven, offenen Verfahren gegenüber dem Untersuchungsgegenstand geprägt. Die qualitative Datenanalyse der vorhandenen Quellen hatte einerseits die „*sachliche Aufschlüsselung*“ als einer Auswertung des Informationsgehaltes der Dokumente, sowie die Erschließung und Zusammenfassung der beschriebenen Sachverhalte, Tatsachenbehauptungen und Bewertungen zum Ziel. Andererseits wurde eine „*sprachliche Aufschlüsselung*“ der Dokumente durch eine Analyse von Schlüsselthemen durchgeführt (Reh 1995:210f und 215f.).

Weitere Quellen und Daten wurden während darauf folgender Forschungsaufenthalte in Polen, der Ukraine und Belarus gesammelt. Die Informationen, die vor den Interviewreisen gesammelt wurden, stammen aus Berichten der polnischen Regierung, vom Sitz des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sowie von den EU-Vertretungen des Europäischen Rats für Flüchtlinge und im Exil lebenden Personen (ECRE), von der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Kommission der Kirchen für MigrantInnen in Europa (KKME), Amnesty International, von Human Rights Watch, von Pro Asyl und der Forschungsgesellschaft Flucht und Migration.

Zur Untersuchung der Fragestellung wird vor allem auf Dokumentenanalysen zurückgegriffen. Die qualitative Dokumentenanalyse ist eine Technik der Inhaltsanalyse (vgl. Meuser, 2006:89; vgl. Mayring 2010:12, 42). Als Quellen werden Gesetzestexte und relevante Veröffentlichungen (Pressemitteilungen, Protokolle, Stellungnahmen) sowohl staatlicher als auch von NGO- und migrantischen AkteurInnen analysiert. Weiterhin werden einige quantitative

Sekundärdaten zur Illustration von Entwicklungstrends herangezogen sowie zur Absicherung beziehungsweise Untermauerung der Ergebnisse, beispielsweise zur Kontrastierung von Policy-Outputs und Policy-Outcomes.

2.3.3. ExpertInnen-Interviews: Feldspezifisches Wissen

Das Feld polnischer Migrationspolitik ist noch relativ unerforscht und Dokumente und Veröffentlichungen liegen nur in unzureichendem Maße sowie nur von bestimmten AkteurInnen vor. Zur Exploration des Feldes sind die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zusätzlich durch leitfadengestützte ExpertInnen-Interviews überprüft und ergänzt worden. Die *InterviewpartnerInnen* sind Personen, die in Polen an der Politikimplementierung beteiligt, also in Behörden tätig sind, sowie MitarbeiterInnen von migrationspolitischen NGOs, MigrationsforscherInnen und VertreterInnen von MigrantInnenselbstorganisationen. Des Weiteren wurden in Polen verschiedene Flüchtlingslager besucht und Gespräche mit Flüchtlingen geführt, die jedoch nur handschriftlich protokolliert und nicht systematisch ausgewertet wurden, sondern lediglich als Hintergrundwissen in die Untersuchung eingeflossen sind.

In einem ersten Schritt, im Rahmen der Dokumentenanalyse wurde sich ein Überblick über das Thema und den Forschungsstand verschafft. In der bisher veröffentlichten Literatur existierten Lücken, die nur anhand von eigener Forschungsarbeit geschlossen werden konnten. Daher bilden die leitfadengestützte ExpertInneninterviews einen weiteren Pfeiler der vorliegenden Untersuchung.

Im Bereich der qualitativen Sozialforschung ist das ExpertInneninterviews ein häufig eingesetztes Verfahren, welches in verschiedenen Forschungsfeldern eingesetzt wird. Oft erfolgt dies „(...) *im Rahmen eines Methodenmix, aber auch als eigenständiges Verfahren*“ (Meuser/ Nagel 1991/ 2002:72). Es dient zur Erforschung politischen Handelns (vgl. Meuser/ Nagel 1991/ 2002:72) und kommt insbesondere in der Policy- und Implementationsforschung (vgl. Voelzkow 1995:55, vgl. Abels/ Behrens 2005:174) zur Anwendung. Abgesehen von einer Grunddefinition besteht über die Begriffe „ExpertInneninterview“ und „ExpertIn“ in der sozialwissenschaftlichen Literatur keine Einigkeit.

In der Methodendiskussion gibt es verschiedenen ExpertInnenverständnisse. Für die Analyse der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik im Rahmen der vorliegenden Studie wurden die relevanten Begriffe im Sinne von Meuser und Nagel (vgl. Nagel 1991, 1997; vgl. Meuser 2006) verwandt. Außerdem wurden die Sammelbände von Gläser/ Laudel (2006) und von Bogner/ Littig/ Menz (2002) berücksichtigt.

Hiernach ist der ExperInnenstatus ein relationaler Status. Es muss beachtet werden, dass er meist „*vom Forscher verliehen*“ wird und „*begrenzt auf eine spezifische Fragestellung*“ (Meuser/ Nagel 1991:443) ist. Meuser und Nagel sprechen sich für einen konstruktivistischen Begriff der Funktionselite aus. Für die beiden ist ExpertIn, „*wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt*“ (Meuser/ Nagel 2002: 73). ExpertIn als Person tritt in ihrer biografischen Motivation in den Hintergrund, stattdessen interessiert der oder die in einen Funktionskontext eingebundene AkteurIn. ExpertInnen sind somit „*(...) FunktionsträgerInnen innerhalb eines organisatorischen oder institutionellen Kontextes. Die damit verknüpften Zuständigkeiten, Aufgaben, Tätigkeiten und die aus diesen gewonnenen exklusiven Erfahrungen und Wissensbeständen sind Gegenstände des ExpertInneninterviews*“ (Meuser/ Nagel 1991:444).

Meuser und Nagel grenzen ExpertInneninterviews von anderen offenen Interviewformen ab. Ihrem Verständnis nach ist bei ExpertInneninterviews nicht die Gesamtperson von Interesse, sondern ein spezifischer organisatorischer oder institutioneller Zusammenhang, so dass nur bestimmte Ausschnitte individueller Erfahrungen in den Mittelpunkt gerückt werden. Das ExpertInneninterview ist demnach eine spezifische Form qualitativer Interviews mit Menschen, die aufgrund ihrer Stellung über besonderes Wissen verfügen. Der Wissensvorsprung ergibt sich aus der privilegierten Position der ExpertInnen in einem Funktionskontext. Meuser und Nagel halten jedoch nicht die formale Position oder Reputation des Gegenübers für entscheidend, sondern sein Einfluss auf Entscheidungen (vgl. Meuser/ Nagler 1994:182).

Gemäß Meuser und Nagler beziehen sich ExpertInneninterviews

„(...) mithin auf klar definierte Wirklichkeitsausschnitte, darüber hinaus gehende Erfahrungen, vor allem solcher privater Art, bleiben ausgespart. In ExpertInneninterviews fragen wir nicht nach individuellen Biografien, untersuchen wir keine Einzelfälle, sondern wir sprechen die ExpertInnen als RepräsentantInnen einer Organisation oder Institution an, insofern sie die Problemlösungen und Entscheidungsstrukturen (re)präsentieren“ (Meuser/ Nagel 1991/ 2002:74).

ExpertIn ist jemand, der/die aufgrund von langjähriger Erfahrung über bereichsspezifisches Wissen/ Können (Erfahrungswissen) verfügt. Expertentum wurde traditionell an Berufskompetenzen gekoppelt, gegenwärtigen wird Expertenwissen aber auch in außerberuflichem Kontext generiert (vgl. Bohnsack u.a. 2003: 57). Nach Meuser und Nagel ist der Erkenntnisgewinn von ExpertInnen-Interviews als eigenständiges Verfahren ein im weitesten Sinne wissenssoziologischer, d.h. er liegt auf der *„Ebene von Deutungsmustern, Orientierungsmustern, Normalitätsmustern“*, im Hinblick auf politisches Handeln zielen sie auf *„Relevanzstrukturen und Wissensmuster im politischen System“* (Meuser/ Nagel 1991:133f.) ab. Meuser und Nagel (vgl. 2002:75f.) unterscheiden zwischen einer zentralen und einer Randstellung von ExpertInneninterviews im Forschungsdesign. So haben wir es mit einer *„(...) Randstellung von Experteninterviews dann zu tun, wenn sie explorativ-felderschließend eingesetzt werden, wenn sie also zusätzliche Hintergrundinformationen liefern sollen. Explorative Interviews helfen in diesem Sinne das Untersuchungsgebiet thematisch zu strukturieren und Hypothesen zu generieren“* (Bogner/ Menz 2002:37). Im Forschungsdesign der vorliegenden Untersuchung nehmen ExpertInneninterviews aber eine überwiegend zentrale Stellung ein. Für diesen Fall treffen Meuser und Nagel eine Unterscheidung zwischen zwei typischen Untersuchungsanlagen:

„Im einen Fall bilden die ExpertInnen die Zielgruppe der Untersuchung, und die Interviews sind darauf angelegt, dass die ExpertInnen Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld geben. (...) Im anderen Fall repräsentieren die ExpertInnen eine zur Zielgruppe komplementäre Handlungseinheit, und die Interviews haben die Aufgabe, Informationen über die Kontextbedingungen des Handelns der Zielgruppe zu liefern.“ (Meuser/Nagel 1991/ 2002: 75).

Das Erfahrungswissen von ExpertInnen wird in „*Abhängigkeit von der Stellung und der Funktion innerhalb des Forschungsdesigns im ersten Fall als Betriebswissen und im zweiten Fall als Kontextwissen*“ (Meuser/Nagel 1991/ 2002: 75f) bezeichnet. ExpertInnen können demnach selbst als Teil des Handlungsfelds zur Zielgruppe der Untersuchung gehören, oft jedoch werden ExpertInnen aber auch gezielt als komplementäre Informationsquelle über die eigentlich interessierende Zielgruppe genutzt. Interviews des ersten Typs erschließen Betriebswissen, während im letzteren Typ der/die ExpertIn als TrägerIn des Kontextwissens gilt (vgl. Meuser/Nagel 1991:446f.). ExpertInneninterviews, die auf das Kontextwissen abzielen sind hingegen vielmehr ein Meilenstein auf der Hauptuntersuchung und können gestoppt werden, wenn die Themen und Hypothesen realitätsgesättigt sind (Meuser/ Nagel 1991:446f./2002: 77). Besonders bei der Analyse von Interviews, die das Betriebswissen der Interviewten ins Zentrum stellen, werden nicht nur Hypothesen über den spezifischen Gegenstand gebildet oder überprüft, sondern der zugrunde gelegte theoretische Erklärungsansatz überprüft oder modifiziert. Bei diesen Interviews geht es in der Auswertung darum, die entsprechenden Wissens- und Handlungsstrukturen, Einstellungen und Prinzipien theoretisch zu generieren, des weiteren dann Aussagen über Eigenschaften zu treffen und schließlich Kategorien zu bilden, die den Anspruch auf Geltung auch für homologe Handlungssysteme behaupten können beziehungsweise eine theoretische Rahmung bestätigen oder verwerfen können.

Gabriele Abels und Maria Behrens haben das Verhältnis zwischen ExpertInnenstatus und Subjektivität diskutiert (vgl. Abels/ Behrens 2002:173). Obwohl sich das Forschungsinteresse beim ExpertInneninterview nicht auf die Gesamtperson bezieht, betonen die Autorinnen, dass sowohl die Interviewten wie auch die Interviewenden als Subjekte im Interview präsent sind (vgl. Abels/ Behrens 2002:176). Abels und Behrens führen aus, dass die Interviewsituation notwendig von subjektbezogenen Faktoren beeinflusst sind. Neben Alter, professionellem Status/ Titel, Erfahrungshintergrund, Idiosynkrasien/ Einstellungen, Organisationszugehörigkeit identifizieren sie dabei die Kategorie Geschlecht als einen „(...) maßgeblichen Faktor sozialer Interaktion“ (Abels/ Behrens 1989/ 2002:186).

Ihre Analyse verdeutlicht, dass sich unterschiedliche Interaktionseffekte auf geschlechtsbezogene Zuschreibungen zurückführen lassen. Laut Vogel lassen sich vier Interaktionseffekte in ExpertInnen-Interviews (vgl. Vogel 1995:75ff.) nachweisen:

1. Paternalismus (Vogel 1995:80)
2. Katharsis- (Vogel 1995:81)
3. Eisberg- (Vogel 1995:79)
4. Rückkopplungs- (Vogel 1995:80) und Abel und Behrens ergänzen diese Liste um
5. den Profilierungseffekt (Abels/ Behrens 2002: 185).

Die Interviewsituationen für die vorliegende Studie wurde von einigen der angeführten Faktoren vor geprägt. Für die Untersuchung ist davon auszugehen, dass der persönliche Hintergrund als junge, weibliche, deutsche Forscherin mit den entsprechenden Zuschreibungen den Feldzugang mitbestimmt hat. Hinsichtlich des Geschlechts, Alters, der Qualifikation bzw. der formalen beruflichen Position bestand ein großer bis geringer Unterschied zu den befragten ExpertInnen.

Im Rahmen der Untersuchung werden ExpertInneninterviews dazu genutzt, spezifisches und konzentriertes Wissen ausgewählter Personen zu einem eingegrenzten Themenbereich abzufragen. Die ExpertInneninterviews wurden nach Meuser und Nagel (1997) leitfadengestützt und offen durchgeführt (vgl. die Übersicht über den Leitfaden im Anhang). Mit dem Einsatz der Interviews konnten für die Studie Strukturen und Strukturzusammenhänge des ExpertInnenwissens /-handelns analysiert und überindividuelle Wissensbestände herausgearbeitet werden. Dem Leitfaden kam eine Steuerungsfunktion im Hinblick auf Gesprächsinhalte, ihre Abfolge und den Ausschluss nichtrelevanter Themen zu, es erfolgt eine thematische Vorstrukturierung, eine „*Gratwanderung zwischen Strukturierung und Offenheit*“ (Liebold/ Trinczek 2005: o.S.). Der Leitfaden enthält eher anzusprechende Themen als fertige Fragen (vgl. Meuser/ Nagel 1997:486f.). Die ExpertInnen erhalten somit die Gelegenheit, das Thema vor dem Hintergrund ihres Wissens aufzufächern. Die zentrale Herausforderung bei dieser Interviewform liegt darin, das Interview auf das interessierende ExpertInnentum zu konzentrieren.

Durch die vorangegangene Ereignis- und Dokumentenanalyse ist es im Vorfeld der Interviews gelungen zu Kenntnissen zum Untersuchungsgegenstand zu gelangen und von den ExpertInnen als kompetente Gesprächspartnerin wahrgenommen zu werden. Auf der Grundlage des Verfahrens durch Meuser und Nagel wurden für die vorliegende Studie in Polen 27 ExpertInnen-Interviews durchgeführt (vgl. die Übersicht über die InterviewpartnerInnen im Anhang)¹³.

Alle InterviewpartnerInnen verfügen über spezifisches Handlungs- und Erfahrungswissen. Die Auswahl der GesprächspartnerInnen richtete sich nach den verschiedenen Dimensionen von ExpertInnenwissen über das sie verfügten. Die Analyse des Wissens dieser unterschiedlichen AkteurInnen bildet die Basis für eine kritische Betrachtung der politischen und gesellschaftlichen Konsequenzen, die sich aus den migrationspolitischen Strategien und Maßnahmen für Polen, seine Gesellschaft und insbesondere die MigrantInnen ergeben. Die Befragung verschiedener ExpertInnen soll die Wahrnehmungen, Interessenspositionen und Sichtweisen kontrastieren. Bei der Auswahl wurden nicht gezielt Personen von Führungsebenen oder Stabsabteilungen angesprochen. Abschließend lässt sich feststellen, dass der Kreis der ExpertInnen zum Thema Migration und Migrationspolitik in Polen ein sehr kleiner ist, in dem man sich gut kennt. Daher wurde die Interviewerin an einige InterviewpartnerInnen im Laufe der Interviewerhebung weiterverwiesen. Die Befragten repräsentieren im Bereich der polnischen Migrationspolitik bestimmte Organisationen oder Institutionen und verfügen überwiegend über internes Organisationswissen (Betriebswissen). Zusätzlich wurde die östliche EU-Außengrenze bereist, verschiedene Flüchtlingslager besucht und Gespräche mit MigrantInnen geführt. MigrantInnen werden als AkteurInnen angesehen und als ExpertInnen interviewt. Diese Gespräche wurden allerdings auf Wunsch der GesprächspartnerInnen nicht aufgenommen und flossen lediglich als Hintergrundwissen ein.

¹³ Die meisten Interviews wurden gemeinsam mit Doreen Müller durchgeführt, die ebenfalls im Rahmen einer Dissertation über polnische Migrationspolitik – allerdings beschränkt auf den Asylbereich – geforscht hat. Ihre Ergebnisse wurden 2011 unter dem Titel: „Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens“ in Göttingen veröffentlicht.

Die ExpertInneninterviews lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: Im Rahmen der Vorstudien und Interviewreisen im Juli 2006, im März 2007 und im Februar/ März 2008 zur vertiefenden Felduntersuchung hatten ExpertInnen und Gespräche mit ihnen eine explorative, felderkundene Funktion. Im Rahmen der Interviewerhebung bildete ein zweite ExpertInnengruppe als Beteiligte oder Insider eine unmittelbare Zielgruppe der Befragung. Es galt ihr Erfahrungs- und Betriebswissen zum Gegenstand des Interviews zu machen.

Es handelt sich bei den Befragten um VertreterInnen verschiedener internationaler, nationaler und zivilgesellschaftlicher Organisationen, Institutionen und um EinzelakteurInnen. Es sind Personen, die innerhalb der ausgewählten Organisation oder Institutionen über eine entsprechende Verantwortung verfügen und zur Entwicklung der polnischen Migrationspolitik beitragen. An dieser Stelle muss noch mal darauf hingewiesen und berücksichtigt werden, dass der ExpertInnenstatus immer „vom Forscher verliehen“ wird und „begrenzt auf eine spezifische Fragestellung“ (vgl. Meuser / Nagel 1997) ist. Der ExpertInnenstatus ist somit ein soziales und methodisches Konstrukt (vgl. Deeke 1995:9).

Die Ergebnisse der ExpertInneninterviews waren mit denen der Dokumentenanalyse vergleichbar. Die Interviews und Gespräche hatten explorativen und rekonstruktiven Charakter. Sie dienten der Annäherung an den Untersuchungsgegenstand, der Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen. Die ExpertInnen waren auf verschiedenen Ebenen überwiegend als VertreterInnen des politisch-administrativen Systems, als VertreterInnen von NRO's, als WissenschaftlerInnen und MigrantInnen am Policy-Prozess beteiligt. Zum überwiegenden Teil wurden die Gespräche am Arbeitsort, einige in Privatwohnungen der Befragten oder an öffentlichen Plätzen (z.B. in Cafes) geführt. Fast alle ExpertInnen ließen tontechnische Aufzeichnungen zu, in einigen Fällen konnten nur schriftliche Notizen angefertigt werden. Insgesamt war der Zugang zu den ExpertInnen relativ problemlos, die GesprächspartnerInnen waren in der Regel sehr kooperativ. In den meisten Fällen reichte eine Email oder ein Telefonat im Vorfeld zur Kontaktaufnahme.

Wie bereits erwähnt ergab sich im Laufe der Erhebung wiederholt eine interne Vermittlung von weiteren GesprächspartnerInnen.

Als Vorbereitung des Leitfadens wurden die Untersuchungsziel/Untersuchungshypothesen anhand eines Projektplanes vergegenwärtigt. Um eine „kompetente“ Interviewerin sein zu können, habe ich mich durch eine intensive Dokumentenanalyse zum Untersuchungsgegenstand vorbereitet. Um das Feld der Migrationsspolitik in Polen zu erforschen ist die Erschließung und Befragung eines heterogenen AkteurInnenfeldes notwendig. Um diesem gerecht zu werden wurde zunächst ein Basis-Leitfaden entwickelt, der Themenfelder enthielt, die in allen Interviews angesprochen wurden. Diese umfassten neben Fragen zur Organisation bzw. Institution des/ der Interviewten die Bereiche Migrationspolitik, AkteurInnen, öffentliche Debatte, konkrete Situation von MigrantInnen und Flüchtlingen sowie Erwartungen bezüglich der künftigen Entwicklungen. Ausgehend von diesen Themenfeldern wurden die Fragen den jeweiligen GesprächspartnerInnen, d.h. an deren Erfahrungshintergrund angepasst. Daher lassen sich zwar die Ergebnisse der Befragung nicht schablonenartig übereinander legen, bleiben jedoch aufgrund der gemeinsamen Basis-Struktur durchaus vergleichbar. Auf dieser Basis wurden ein Leitfaden (vgl. Anhang II: Leitfaden) entwickelt¹⁴. Für die Gespräche wurden ExpertInnen als VertreterInnen der folgenden Institutionen ausgewählt:

- (1) Staatliche Institutionen z.B. der Ausländerbehörde URiC/UdSC; des polnischen Grenzschutz, Leitung der Abteilung Migrationspolitik im Ministerium für Inneres und Verwaltung,
- (2) internationale und nationale Nichtregierungsorganisationen,
- (3) Gewerkschaften,
- (4) Selbstorganisationen von MigrantInnen,
- (5) Forschung.

Im Anschluss an die Vorstellungsrunde folgte die einleitende Frage und im Verlauf des Interviews wurden weitere Impulse für Themenbereiche des Leitfadens gegeben. Zum Schluss ermöglichte ich der/ dem Befragten etwas zu ergänzen oder zu

¹⁴ Der Ausgangsleitfaden wurde gemeinsam mit Doreen Müller entwickelt, die ebenfalls im Rahmen einer Dissertation über polnische Migrationspolitik geforscht hat.

vertiefen, was aus ihrer/ seiner Sicht im bisherigen Gesprächsverlauf noch gar nicht thematisiert wurde. Die öffnende Abschlussphase erwies sich als bedeutsam, oft wurden hier neue Perspektiven angerissen und nicht selten neue InterviewpartnerInnen genannt/ vermittelt. Alle Interviews wurden auf Englisch geführt.

Die Bedeutung der Äußerungen im Interview wird erst innerhalb einer bestimmten Interaktionssituation und in einem bestimmten Kontext (vgl. Bogner /Menz 2002:) relevant. Die Konstellation zwischen der Interviewerin und den befragten Personen kommt eine entscheidende Rolle bei der Durchführung des Interviews zu und beeinflusst die Gestalt des Gesagten. Ergänzend zu den ExpertInneninterviews wurden zahlreiche Gespräche geführt. Dabei handelte es sich um wenig strukturierte und informelle Formen der mündlichen Datenerhebung (vgl. Aleman, Ulrich von/ Forndran, Erhard 2005:169). Die Informationsgespräche fanden im Vorfeld der eigentlichen Interviewphase oder bei einem wiederholten Besuch bei den GesprächspartnerInnen statt. Gekennzeichnet waren diese Gespräche von einem Vertrauensverhältnis der ausländischen Forscherin gegenüber.

Die Auswertung der Interviews wurde in Anlehnung an Meuser und Nagel (1991/ 2002) durchgeführt und „orientiert sich (...) an thematischen Einheiten, an inhaltlich zusammengehörigen, über die Texte verstreuten Passagen – nicht an der Sequenzialität von Äußerungen je Interview“ (Meuser/ Nagel 1997 :488, dies. 1991:453). Die Auswertung ist nach Meuser und Nagel an Prinzipien der Objektivität und Gültigkeit von Interpretation ausgerichtet. Ziel ist es demnach, im Vergleich der Interviewtexte überindividuelle Wissensbestände herauszuarbeiten (vgl. Meuser/ Nagler 1991/ 2002:80 - 81). Gemäß Meuser und Nagler gewinnt der Funktionskontext der ExpertInnen an Gewicht, indem deren Äußerungen von Beginn an im Rahmen ihrer institutionell-organisierten Handlungsbedingungen lokalisiert werden. Dieser gemeinsame Kontext gewährleistet die Vergleichbarkeit der Interviews. Für die vorliegende Studie wurde das Vorgehen bei der Auswertung der Interviews den Erfordernissen des Untersuchungsdesigns angepasst. Insbesondere, da Meuser und Nagel bei den von ihnen vorgeschlagenen Auswertungsschritten weniger die explorative Variante des ExpertInnen-Interviews im Blick hatten, sind einige

Änderungen notwendig. Die ersten vier Auswertungsschritte, Transkription, Paraphrase, Überschriften und Thematischer Vergleich wurden im Wesentlichen gemäß den Vorgaben von Meuser und Nagel angewendet. Die „*soziologische Konzeptualisierung*“ und „*theoretische Generalisierung*“ wurden hingegen nicht durchgeführt.

Zu Beginn der Interviewauswertung stand die themenorientierte Transkription der Interviewtexte. Von den Hintergrundgesprächen abgesehen wurden alle Interviews - bis auf drei, zu denen aus technischen Gründen beziehungsweise auf Wunsch der interviewten Personen keine Aufnahmen, sondern nur Notizen existieren vollständig transkribiert. Durch eine detaillierte Transkription konnten Kontinuitäten, Auffälligkeiten und Widersprüche im Text ermittelt und ein vollständigeres Bild gewonnen werden.

Die darauf folgende Paraphrasierung der Interviews diente zur Löschung der Wiederholungen, zu intensiver und vertiefender Materialarbeit. Da keine textnahe Auswertung vorgenommen wurde, konnte die Paraphrasierung direkt nach der Transkription erfolgen und eine Abweichung vom Wortlaut ist weniger problematisch. Die Interviews dienen als Quelle für Kontextinformationen. Die enthaltenen Informationen werden durch die Paraphrasierung verdichtet und können so leichter systematisiert werden. Eine intensive Auswertung, die nah am Originaltext arbeitet, ist in diesem Zusammenhang nicht erforderlich und nicht zielführend.

Anhand der Bildung von Überschriften wurde eine thematische Übersicht, d.h. eine Auswertungsmaske angefertigt (vgl. Ullrichs 2006:106). Für jedes Interview wurde eine zweispaltige Tabelle erstellt, in die jeweiligen Paraphrasen oder Zitate nach thematischen Blöcken geordnet wurden. Innerhalb eines thematischen Blocks wurden nochmals Überschriften gebildet. Die Chronologie der Interviews wurde dabei aufgebrochen. Bereits nach Bearbeitung einiger Interviews zeichnete sich eine Maske ab, deren Themenblöcke im Wesentlichen denen des Fragebogens glichen. Daraufhin dienten diese als Basis für die Auswertung der restlichen Interviews. Am Ende dieses Arbeitsschrittes war ersichtlich, zu welchen Themenblöcken sich die jeweiligen InterviewpartnerInnen geäußert hatten.

Im nächsten Schritt wurde dieses Verfahren interview-übergreifend benutzt, es erfolgte ein thematischer Vergleich (vgl. Meuser/Nagel 1997:489) zwischen den Interviews. Thematisch vergleichbare Passagen aus verschiedenen Interviews wurden zusammengestellt und die Überschriften vereinheitlicht. Die gewonnenen Erkenntnisse werden in der Länderstudie dargestellt und durch weitere Quellen untermauert. Sie dienen in erster Linie der Exploration des Untersuchungsfeldes sowie der Ergänzung der Dokumentenanalyse. Aussagen, die nur einige ExpertInnen äußerten oder die von vielen genannt werden nehmen somit als inhaltliche Fundierung einen wichtigen Stellenwert ein.

Tabelle 4: Kurzübersicht ExpertInneninterviews (ausführlich siehe Anhang)

Institutionen	Anzahl der Interviews
staatliche Institutionen	11
NRO's	8
Gewerkschaft	1
Wissenschaft	5
think tank	1
Selbstorganisationen	1
MigrantInnen	7

3. Polens Entwicklung von einer Auswanderungsgesellschaft hin zu einer Gesellschaft mit Einwanderung

Oft wird Polen als Land charakterisiert, das bis heute in erster Linie durch Auswanderung von Polen und Polinnen geprägt ist. Bekannt ist, dass die Republik Polen und ihre historischen Vorläufer Wanderungstraditionen aufweisen, die über Jahrhunderte zurückreichen. Wanderungsbewegungen sind stark mit dem Verlauf der polnischen Geschichte verknüpft und im kollektiven Gedächtnis verankert. Bis in das späte 20. Jahrhundert fand Auswanderung sowohl in epochalen Wellen als auch in steten jährlichen Bewegungen statt. Auswanderung wurde vorwiegend durch wirtschaftlicher, aber auch politische und religiöse Ursachen ausgelöst. Seit 1989 kann die Dritte Polnische Republik von MigrationsforscherInnen zwar weiterhin als Auswanderungsgesellschaft, jedoch seit den 1990er Jahren auch als Gesellschaft mit Einwanderung analysiert werden.

Im Folgenden Teil der Untersuchung wird ein kurzer historischer Überblick gegeben, um die Auswanderungswellen, ihre Ursachen und den migrationspolitischen Wandel der letzten Jahre zu verdeutlichen. Späterhin soll die Frage geklärt werden, in wieweit die Auswanderungsvergangenheit den politischen Diskurs, die Formulierung einwanderungspolitischer Positionen und die administrative Steuerung nach 1989 in Polen beeinflusst hat. Bei der Nachzeichnung der historischen Entwicklungslinien erfolgt ein historischer Exkurs, ein „*Anlauf durch die Geschichte*“ (vgl. Schulz 1992:102), der es ermöglichen soll, die Dynamik im historischen Prozess zu erkennen. Im Rahmen der Arbeit wird nicht die Rolle Polens als Auswanderungsland im Fokus stehen. Allerdings muss auf die jüngere Auswanderungsgeschichte und die Besonderheiten der Migrationspolitik vor dem Wandel zum Einwanderungsland als auch auf historische Grundlagen der Ausländerrechts eingegangen werden. Der zeitliche Schwerpunkt der Untersuchung liegt aber im 20. Jahrhundert, insbesondere auf den Jahren der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Transformation Polens und dessen EU-Beitrittsprozesses.

3.1. Polnische Migrationsgeschichte, Migrationsprozesse und Migrationspolitik bis 1989

Durch die drei Teilungen Polens 1772, 1793 und 1795 existierte 123 Jahre lang kein polnischer Staat. Das Territorium wurde in Preußisch-Polen, Russisch-Polen und Österreichisch-Polen aufgeteilt. Über ein Jahrhundert hindurch waren die Wiedererlangung der Unabhängigkeit und die Wiedervereinigung des dreigeteilten Polens das zentrale politische Thema der Bevölkerung und ihre wichtigste Forderung (vgl. Davies 2005, vgl. Krzeminski 1998). Durchs 19. Jahrhundert hindurch wurde die polnische Nation als eine kulturelle Gemeinschaft begriffen. Das Fundament bildete die polnische Sprache, gemeinsame Traditionen und der katholische Glauben. Die römisch-katholische Kirche wurde zum Symbol kultureller und nationaler Identität, sie bildete ein wichtiges Band, welches die Nation einte. Dadurch erwarb sie eine starke gesellschaftliche Verankerung, die bis heute andauert. Nationale Bewegungen und die polnische Kultur wurden durch die Fremdherrschaften unterdrückt. Fluchtbewegungen und Vertreibungen waren die Folge.

Die erste Flüchtlingswelle wurde unmittelbar nach der dritten Teilung 1795 ausgelöst. 1830/ 31 scheiterte der Novemberaufstand gegen Russland und führte zur so genannten *Großen Emigration*, einer Auswanderung mit bis dahin ungeahntem Ausmaß. Hauptziel dieser umfangreichsten Abwanderungswelle ist Frankreich gewesen. In Paris bildete sich eine starke polnische Exilgemeinschaft. Nach der Niederschlagung des Aufstandes im Januar 1863 setzte eine erneute Flüchtlingswelle ein. Zwischen 1831 und 1870 verließen etwa 30.000 PolInnen aus politischen Gründen ihre Heimat (vgl. Przaszłowicz 2007:258ff.). Die große Mehrheit emigrierte abermals nach Frankreich. Außerdem galten Großbritannien, die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und die Schweiz als Zielländer. Aber auch in der Türkei, in der Nähe von Istanbul ließen sich PolInnen nieder und gründeten dort das Dorf Adampol (heute: Polonezköy). Die polnischen Flüchtlinge suchten Zuflucht in den niederländischen Kolonien, flohen von Russland nach Persien, Ägypten, Algerien oder nach Südafrika. Sie zogen auf die Philippinen, nach Indien und Japan.

In den 1880er Jahren bis in die 1890er Jahre emigrierten PolInnen zunächst aus Preußisch-Polen in Richtung Westen, wo sie den Arbeitskräftemangel ausglich: *„As Western Europeans went overseas in the (often vain) attempt to escape proletarianization, workers from peripheral areas, such as Poland, Ireland and Italy, were drawn in as replacement labour for large-scale agriculture and industry“* (Castles/ Miller 2003:59). Die ArbeiterInnen, die in den Westen zogen, galten als ethnische Polen und Polinnen, verfügten aber über die preussische und nach der deutschen Reichsgründung über die deutsche Staatsangehörigkeit. Nachdem sich das Arbeitskräftereservoir aus Preußisch-Polen erschöpft hatte, ging man dazu über „ausländische Polen“ und Ukrainer anzuwerben. Aus Russisch- und Österreichisch-Polen setzten die Auswanderungsbewegungen mit zwei Jahren Verzögerung ein. Das Migrationsgeschehen in Polen wurde im 19. Jahrhundert überwiegend durch kontinentale Arbeitswanderungen, aber zum Ende des Jahrhunderts hin auch immer stärker durch die Überseeauswanderungen geprägt. Zwischen 1871 und 1914 verließen 1,4 Millionen Menschen Preußisch-Polen mit einem Ziel in Übersee (vgl. Praczalowicz 2007: 262). Zu Beginn des 20. Jahrhunderts verstärkte sich die Auswanderung von Polen und Polinnen nach Übersee. Dieser Auswanderungsprozess verlangsamte sich mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Mit dem Ende des Ersten Weltkrieges kam es zu einer politischen Neuordnung Europas. Mit der damit einhergehenden Erschütterung des europäischen Staatensystems und abgesichert im Vertrag von Versailles erlangte das geteilt Polen nach 123 Jahren Fremdherrschaft erstmals wieder zu nationaler Souveränität, die es 1795 verloren hatte.

Mit dem Aufruf des Regentschaftsrates >>An das polnische Volk<< vom 07. Oktober 1918, durch den die Schaffung eines unabhängigen Staates mit einer selbstgewählten Regierung und Volksvertretung proklamiert wurde, erschien am 11. November 1918 ein unabhängiges Polen, in Form der II. Polnischen Republik auf der politischen Landkarte Europas. (vgl. Davies 2005). Józef Piłsudski (1867-1935), der damalige Führer der gemäßigten Sozialisten wurde zum „vorläufigen Staatschef“ ernannt. Allerdings waren weder die Staatsform noch die Grenzen vertraglich festgelegt. Bis zum Rigaer Vertrag von 1921 befand sich Polen de facto noch im Kriegszustand, so

dass sich erst ab 1921 wahldemokratische Verhältnisse herausbilden konnten. Am 17. März wurde die Verfassung verabschiedet, die ein nach dem Verhältniswahlrecht gewähltes Zwei-Kammer Parlament, den Sejm (mit 444 Mitgliedern) und den Senat, (111 Mitglieder)vorsah. Der Unterschied zwischen den beiden Kammern bestand darin, dass das aktive Wahlrecht für den Senat wesentlich höher (30 bzw. 40 Jahre) war als für den Sejm (21 bzw. 25 Jahre). Die demokratische Phase wurde jedoch durch häufig wechselnde schwache Koalitionsregierungen geprägt und dauerte letztendlich nur fünf Jahre an. Eine seit 1925 bedrohlicher werdende Wirtschaftskrise mit steigender Arbeitslosigkeit und staatlicher Finanznot, führte am 12. Mai 1926 zum militärgestützten Coup Józef Piłsudskis und dieser baute unter formaler Beibehaltung der Verfassung eine „moralische Diktatur“ (1926-1935) auf, die nach einem politischen Slogan, den Namen *Sanacja* (Gesundung) (vgl. Davies 2001:109) erhielt. Die junge Präsidialrepublik Polen verwandelte sich nach dem Staatsstreich in ein autoritäres politisches System. In den Augen Piłsudskis, der das tatsächlich schlecht funktionierende parlamentarische System verachtete, hatte dieses versagt. Seit Ende der 20er Jahre wurde das parlamentarische System zunächst in ein autoritäres Präsidialsystem, nach 1930 in eine moderate Diktatur verwandelt. Dennoch fanden (wenn auch unfreie) Wahlen statt, an denen auch die Oppositionsparteien teilnahmen. Das politische Tagesgeschäft wurde allerdings von Wahlmanipulationen, Einschüchterungen und Repressionen bestimmt. Die zweite polnische Republik wurde erschüttert von nationalistischen, separatistischen Bewegungen, sowie von sozialen Konflikten und autoritären Anfeindungen zerrissen. Der Erste Weltkrieg hatte weitreichende Folgen, Europa wurde zum Schlachtfeld. Arbeitswanderungen, Zuwanderungen und traditionsreiche Saisonwanderungen wurden durch Grenzneuziehungen und Wanderungsbeschränkungen unterbunden. Der Krieg forderte in Polen Tote durch Kampfhandlungen, Fluchtbewegungen, Evakuierungen und Hunger. Nach Kriegsende waren die Grenzen des neuen polnischen Staates zwischen 1918 und 1921 noch nicht festgelegt. Die Polnische Volkszählung von 1921, die nach dem Kriterium der Muttersprache durchgeführt wurde, ergab folgendes Ergebnis: rund 70% der Bevölkerung (22 Millionen) PolInnen, 17% (5,6 Millionen) UkrainerInnen und BelarussInnen, 9% (2,7

Millionen) JüdInnen und 2% (0,7Millionen) Deutsche, LitauerInnen mit 3% (0,9 Millionen) (vgl. Davies 2001:110). Die Wiedererrichtung des polnischen Staates führte zu einer Rückwanderungswelle. Nach Polen. Der Vertrag von Versailles verfügte das Optionsrecht, demnach Polen und Polinnen, die in Deutschland bleiben wollten, die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen mussten. Die wirtschaftliche und soziale Not im Kontext der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahre führte rasch zu einem neuen Höhepunkt polnischer Arbeitswanderung. Aufgrund der restriktiven Einwanderungspolitik der USA wurde Frankreich zum wichtigsten Zielland (vgl. Praczalowicz 2007: 262).

Das Jahr 1939 bildete für Polen eine Zäsur, die staatliche Existenz wurde erneut aufgehoben. Nach dem deutschen Überfall auf Polen emigrierte die damalige polnische Regierung im September 1939 gezwungenermaßen nach Frankreich und bildete in Paris die polnische Exilregierung. Nach Frankreichs Niederlage und dem Einmarsch der deutschen Truppen floh die Regierung im Juni 1940 weiter nach London und existierte dort bis 1990.

Der von Nazi-Deutschland ausgelöste Zweite Weltkrieg und die anschließende „Westverschiebung“ Polens führte zu erzwungenen Massenumsiedlungen, zu massiven Vertreibungen und Flucht von Millionen Menschen. Davon betroffen waren auf dem Territorium Polens etwa fünf Millionen Menschen polnischer, ukrainischer, belarussischer, sowie deutscher Herkunft (vgl. Okólski 2000:24). Als Folge der deutschen Vernichtungs- und Expansionspolitik während des „Dritten Reiches“ kann von „50- 60 Millionen Flüchtlingen, Vertriebenen und Deportierten ausgegangen werden, d.h. mehr als 10% der Bevölkerung Europas einschließlich des europäischen Teils Russlands. Nach Kriegsende setzten sich die Zwangswanderungen millionenfach fort“ (Bade 2000:285). Es kam zu Vertreibungen und Zwangsumsiedlungen von fast 7 Millionen Menschen deutscher Abstammung, welche die seit 1945 der polnischen Verwaltung unterstellten Gebiete Pommern, Schlesien und Ostpreußen verlassen mussten (vgl. Kiereta 2005:26ff.). Außerdem mussten gleichzeitig eine halbe Million ethnischer UkrainerInnen, BelarussInnen und LitauerInnen in das Gebiet der Sowjetunion umsiedeln. Aus den vor 1939 zu Polen gehörenden Regionen, die nun zur Sowjetunion gehörten wurden über 2 Millionen

katholische und jüdische Polen und Polinnen vertrieben (vgl. Okólski 2000:142).

In einer weiteren großen Wanderungswelle, im Rahmen einer Rückführungsaktion kehrten nach Kriegsende ehemalige ZwangsarbeiterInnen und etwa 300.000 polnische Juden, in erster Linie KZ-Überlebende nach Polen zurück. Von denen wanderten jedoch rund 220.000 aufgrund aggressiver Feindseligkeit, die 1947 im Pogrom von Kielce gipfelte, in den Folgejahren nach Palästina/ Israel, Westeuropa und Übersee weiter. Die Menschen wurden als „displaced persons“ bezeichnet, womit der erzwungene Charakter und die passive Rolle dieser Menschen in den Migrationsprozessen hervorgehoben wurde (vgl. Kiereta 2005:28).

Die Repatriierung aus den westlichen Besatzungszonen waren weit weniger intensiv. Als sich nach Kriegsende abzeichnete, dass Polen unter dem politischen Einfluss der Sowjetunion stehen würde, kehrten viele Flüchtlinge nicht nach Polen zurück. Viele der ehemaligen ZwangsarbeiterInnen, KZ-Häftlinge und Kriegsgefangene akzeptierten das sozialistische System nicht und wurden zu politischen Flüchtlingen (vgl. Przaszłowicz 2007: 268). Nach Kriegsende verschärften sich die Spannungen zwischen West und Ost, der „Kalte Krieg“ begann.

In der Nachkriegszeit, unter Herrschaft der kommunistischen Partei entwickelte sich die Volksrepublik Polen zu einem Land , „(...) *in dem die Auswanderung von oben her beschränkt wurde und eine Einwanderung praktisch nicht statt fand*“ (Kicinger 2010:2). Die Wanderungsbewegungen beziehungsweise die Möglichkeit dazu hingen von den abwechselnden Phasen auferlegter Ausreiserestriktionen und Liberalisierungsprozessen der Migrationspolitik ab. Diese Phasen spiegelten die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zu dieser Zeit innerhalb Polens und auch auf der internationalen Ebene wider (vgl. Kiereta 2005:29).

Die realsozialistische Herrschaft wurde in Polen von Beginn an bekämpft, weniger der Ideologie als des russischen Ursprungs wegen (vgl. Davies 2005). Für die polnische Bevölkerung bedeutete die realsozialistische Ära eine erneute Periode der Fremdherrschaft, mit einem Vormund, der befahl was zu tun sei. Vor 1989 gibt es eine Reihe Daten, die bis hin zum Systemwechsel schrittweise wichtige Zäsuren bildeten.

Eines dieser Daten der Protestbewegung gegen das autoritäre Regime ist der Posener ArbeiterInnenstreik von 1956. In diesem Jahr verwandelten sich die anfangs friedlichen Proteste von Arbeitern aus Posen, die mehr Lohn forderten zu Unruhen, die blutig niedergeschlagen wurden. Daraufhin kam es zu einem Streik, dem sich mehrere Posener Betriebe anschlossen. Neben einer Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen wurden auch politische Freiheiten gefordert. Es kam zu heftigen Zusammenstößen zwischen Polizei und Zivilbevölkerung, die Todesopfer und Verletzte zu Folge hatten (East/ Pontin 1997:13).

Doch drei Jahre nach Stalins Tod setzte 1956 in der polnischen Innenpolitik auch ein Tauwetter ein. In der Folge setzten Auswanderungswellen ein, die aber auch mit dem Ziel einer ethnischen Entmischung politisch gesteuert wurden (Okólski 2000:142). Rund 300.000 Polen und Polinnen, sowie Juden polnischer Herkunft emigrierten in den 1950er Jahren aus der Sowjetunion nach Polen zurück. Gleichzeitig wanderten polnische StaatsbürgerInnen deutscher Herkunft aufgrund von Familienzusammenführung als AussiedlerInnen nach Westdeutschland aus. In einer kurzen Zeit, bis Mitte der 1950er Jahre emigrierte circa eine halbe Million Menschen nach und aus Polen. Bis zur politischen Wende 1989 ist das der bis dato größte Wanderungsstrom gewesen (Okólski 2000:143). 1968 zeigte der „Prager Frühling“ auch Auswirkungen auf Polen. Eine weitere große Auswanderungswelle setzte ein, als in diesem Jahr bis zu 25.000 polnische Juden das Land verlassen mussten.

Als Anfang vom Ende der realsozialistischen Herrschaft werden die Geschehnisse zwischen 1976 und 1977 bezeichnet (vgl. Beyme 1996:141ff.). Ende September 1976 formierte sich nach Protesten gegen drastische Preiserhöhungen für Lebensmittel das „Komitee zur Verteidigung der Arbeiter“ (KOR), welches zum Vorläufer der späteren Solidarnosc-Bewegung wurde. 1977 entwickelte es sich zum „Komitee zur gesellschaftliche Selbstverteidigung“ (KSS-KOR) weiter, welches den Fokus nun mehr darauf ausrichtete eine demokratische Gegenöffentlichkeit in Form einer Bürgerrechtsbewegung zu bilden (vgl. Kühn 1999). Mit dieser Gründung wurde in Polen eine Erneuerung des Konzepts der Zivilgesellschaft eingeleitet, der gesellschaftliche Widerstand in Polen erlangt eine neue Qualität (vgl. Merkel 2000). Es war der Beginn einer dauerhaften Etablierung der politischen Opposition. Das

Komitee kümmerte sich um politische Gefangene und ließ deren Familien juristische Hilfe zukommen. Es formte sich somit eine Gegenkraft zum realsozialistischen Staat und zur alleinherrschenden Partei, die Handlungsräume zurückeroberte und gegen die Verletzung der Verfassungsnormen protestierten. Es entstand ein beständiger Dialog zwischen einzelnen Dissidenten, Atheisten und Katholiken, Arbeitern und Intellektuellen, bereits bestehenden Gruppierungen und Organisationen. Das Komitee entwickelte sich von einer Hilfsorganisation für verhaftete Arbeiter zu einem Forum für ein sozialdemokratisch orientiertes Programm gesellschaftlicher Selbsthilfe und Selbstverteidigung (vgl. Kühn 1999).

Die Wahl des Krakauer Kardinals Karol Wojtyła zum Papst Johannes Paul II. am 16. Oktober 1978 war für die Stärkung der nationalen Identität vieler Polen von enormer Bedeutung (vgl. East/ Pontin 1997:14). Seine Polenreise im Juni 1979 provozierte einen Machtverlust der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PZPR,) da die begeisterte Aufnahme des Papstes seitens der katholischen Bevölkerung zeigte, dass die Bemühungen der kommunistischen Partei, diese zu atheisieren gescheitert waren. Das Prestige der katholischen Kirche auf der einen und die Konzeptlosigkeit der Regierung, die wirtschaftliche Dauerkrise zu beheben, auf der anderen Seite bildeten die Rahmenbedingungen für den Massenstreik vom 14. August 1980. Die wirtschaftliche Lage des Landes hatte sich bis hin zu Krisenerscheinungen zugespitzt. Die Proteste nach einer erneuten Erhöhung der Lebensmittelpreise konnten zwar durch Lohnerhöhungen kurzfristig gestoppt werden, weiteten sich aber im August 1980 als Reaktion auf die Entlassung der Kranführerin Anna Walentynowicz¹⁵ in Danzig zur landesweiten Streikwelle aus. Am 14. August 1980 besetzten die ArbeiterInnen die Danziger Leninwerft. Durch diese Betriebsbesetzung konnten sie sich dem Zugriff der Sicherheitsbehörden entziehen und vermieden ein gewaltsames Zusammenstoßen. Mitte September 1980 trafen sich die verschiedenen Streikkomitees in der Werft und gründeten unter dem Vorsitz von Lech Walesas die *Unabhängige und Selbstverwaltete Gewerkschaft Solidarität* (NSZZ S, Solidarnosc), die mit der Zeit zu einer politischen Kraft wurde. Mit der Billigung des polnischen Parlaments (Sejm) wurde am 21. November 1980 erstmals in einem

¹⁵ Anna Walentynowicz gehörte dem seit 1978 bestehenden, von KSS-KOR-Mitgliedern beratenden „Gründungskomitee unabhängiger Gewerkschaften“ an.

realsozialistischen Land eine unabhängige Gewerkschaft mit Streikrecht und Zugangsberechtigung zu den Massenmedien anerkannt. In dem dazu verfassten Dokument heißt es:

„Der Sejm unterstützt die demokratischen Umwandlungen, die im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben stattfinden. Die Bildung des unabhängigen Gewerkschaftsverbandes „Solidarität“ und anderer Gewerkschaften wie auch die in den Branchengewerkschaften stattfindenden Veränderungen machen die polnische Gewerkschaftsbewegung zu einem wichtigen Glied der sozialistischen Demokratie [...]“
(zitiert nach Gasteyger 1994:394)

Nach der Unterzeichnung der Danziger Übereinkünfte entstanden 1980 innerhalb des Parteiapparats der PZPR große Unruhen. Auf der Sitzung des Zentralkomitees in der Nacht vom 5. zum 6. September 1980 trat der Parteichef Edward Gierek zurück und wurde durch den bisherigen ZK-Sekretär für Sicherheit Stanislaw Kania abgelöst.

Bis zur Verhängung des Kriegsrecht am 13. Dezember 1981 bestand für polnische StaatsbürgerInnen eine bis dahin nicht gekannte Reisefreiheit an. Die Ereignisse von 1980/ 81 verliehen der polnischen Widerstandskultur ein bis dahin unbekanntes Ausmaß an gesellschaftlicher und geographischer Breite (vgl. Kühn 1999). Die vorausgegangenen Unruhen von 1956, 1968, 1970/71 und 1976 sind weitgehend regionaler Natur gewesen und nur von einzelnen Gesellschaftsschichten unterstützt worden. 1956 waren es die ArbeiterInnen, 1968 die kritische Intelligenz des Landes, 1970/71 waren die ArbeiterInnen wieder allein, weil die Intelligenz noch von den Verfolgungen des Jahres 1968 eingeschüchtert war. Erst nach den Unruhen von 1976 kam es zu einem Zusammenschluss von ArbeiterInnen, StudentInnen und der katholischen Kirche. Doch es sollte nochmals vier Jahre dauern, bis diese Kräfte gemeinsam mit den Bauern gebündelt in eine Massenbewegung mündeten. Die staatliche Kontrolle von Investitionen in der Industrie, der Landwirtschaftspreise, der Quoten der Rohstoffzuteilung und das niedrige Lohnniveau sowie die schlechte Versorgungslage führten zu wirtschaftlichem Stillstand und zu Armut als sozialer Folge. Bis Mitte 1981 waren acht bis zehn Millionen Polen und Polinnen, das waren zwei Drittel der

berufstätigen Bevölkerung in der Gewerkschaft Solidarnosc organisiert. (vgl. Kühn 1999). Es entstand eine Gegengesellschaft, die sich jenseits von Partei-Nomenklatura und dem Sicherheitsapparat bewegte. Es herrschte ein Klima, indem Regime-Opposition für breite Kreise der Bevölkerung zu einer Art Lebensstil wurde. Die Staats- und Parteiführung sah sich zunehmend in die Ecke gedrängt. Die Regierung von General Jaruzelski reagierte am Morgen des 13. Dezember 1981 : *„Bürger und Bürgerinnen der Volksrepublik Polen! Ich spreche zu ihnen als Soldat und Regierungschef! Unser Vaterland steht am Rande eines Abgrunds!“* (Gehler 2004:36ff.). Jaruzelski verhängte das Kriegsrecht über Polen und Tausende verließen abermals das Land. Die Regierung ließ die erste in einem Warschauer Pakt-Staat entstandene freie Gewerkschaft Solidarnosc zunächst suspendieren und schließlich durch den Erlass des Gewerkschaftsgesetzes am 8. Oktober 1982 auflösen und verbieten. Zahlreiche Gewerkschaftsfunktionäre wurden verhaftet und zu Freiheitsstrafen verurteilt. Es gelang der Staatsführung aber weder die schwere Wirtschaftskrise zu meistern, noch die Opposition auszuschalten.

Spätestens Anfang der 80er Jahre, zum Zeitpunkt der Entstehung von Solidarnosc war klar, dass vom Sozialismus nicht das Gesicht mit dem menschlichen Antlitz übrig blieb. Nachdem Verbot der Solidarnosc, gab es seitens der Regierung eine Reihe von Normalisierungsversuchen, unter anderem Versuche des gesellschaftlichen Dialogs und der Verständigung. Als wichtigstes Forum wurde ein öffentliches Meinungszentrum eingerichtet, welches alle legalen politischen und gesellschaftlichen Organisationen bündeln sollte. Die Bereitschaft zum politischen Dialog seitens der Jaruzelski-Regierung war im Vergleich zu den Machthabern der anderen Ostblockstaaten sehr ausgeprägt. Unter dem Schutz einer Militärdiktatur, die Partei ist vom Militär entmachtet worden versuchte die Regierung einige Reformen durchzuführen, um die Gewerkschaften zu schwächen und die Wirtschaft effektiver zu machen. So wurden Betriebsräte gegründet (*rady pracownicze*), die die Möglichkeit haben sollten, einen Direktor abzusetzen (vgl. Kühn 1999). Allerdings waren die politisch engagierten Teile der polnischen Bevölkerung von der Unreformierbarkeit des existierenden Sozialismus überzeugt. Das Jahr 1981 machte deutlich, dass die Arbeiterpartei nicht die Arbeiterklasse repräsentierte. Die Partei

war unfähig, sich aus der Krise, einen Ausweg zu finden.

Der politische Wandel der realsozialistischen Systeme nahm Ende der 80er Jahre eine Reihe unterschiedlicher Formen an, die eine große Anzahl von internen und externen Faktoren widerspiegeln. Es kann zwischen den Staaten unterschieden werden, die „von unten“, d.h. durch den Druck und Widerstand der Zivilbevölkerung und denen, die „von oben“ durch einen von den Regime-Eliten initiierten Wandel transformiert wurden. Polen gilt als der Wegbereiter der politischen und wirtschaftlichen Transformation in Mitteleuropa und als eindeutiger Fall eines Systemwechsels „von unten“. Klaus von Beyme trifft diese Unterscheidung, wobei er als mögliche Strategien „pragmatisches Durchwursteln“ und „ideologiesteuerte Erneuerungsversuche“ angibt. Aus diesen Kategorien bildet er eine Vierfelder-Matrix, aus der sich die Transitionstypen „*Umfunktionierung*“, „*Innovation*“, „*Erosion*“ und „*Kollaps*“ des Realsozialismus ergeben (vgl. Beyme 1992:153).

Durch die in Polen geführten Kämpfe ist der Zerfall des Ostblocks und der Prozess der Systemwechsel eingeleitet worden. In Polen war die politische Situation bereits während des Sozialismus geprägt von abwechselnden Phasen der Liberalisierung, des Protestes, von Streiks und Demonstrationen sowie darauf folgenden Restriktionen seitens des Staates. In der Volksrepublik Polen bildete sich besonders in den 70er und 80er Jahren eine oppositionelle Gegenelite heraus. Stalins Ausspruch, dass es einfacher sei, eine Kuh zu satteln, als den Kommunismus in Polen einzuführen (vgl. Davis 2001: 2) sollte sich bewahrheiten. Zeichen einer Öffnung in der Innenpolitik waren die liberalere Kulturpolitik und die Bestellung eines Bürgerrechtsbeauftragten beim Sejm im November 1987. Diese Liberalisierung trat allerdings zu spät ein und vollzog sich zu langsam, als dass sie die sozio-ökonomische Situation der Gesellschaft hätte verändern können. Die Versorgungslage verbesserte sich nicht und die Bevölkerung wurde weiterhin durch die stark inflationstreibenden Preispolitik belastet. Im November 1987 gelang es der Regierung nicht bei einem Referendum die benötigte absolute Mehrheit für das von ihr vorgestellte Programm einer Wirtschaftsreform und politischer Reformen zu erlangen (vgl. White 2001:53ff.). Das Jahr 1989, als der Beginn der Demokratisierung wird durchaus unterschiedlich interpretiert. Unterschiede finden

sich auch bei der Wahl der Begriffe, die das Ereignis benennen sollen. Manche halten den Revolutionsbegriff (vgl. Ash 1990) für angemessen, andere wählen lieber die bereits für frühere Systemwechsel aufgestellten Begriffe „convergence“ (vgl. Bryant/Mokrzycki 1994: 2), „transition“ (vgl. O’Donnell/Schmitter 1986: 6) oder „transformation“ (vgl. Huntington 1991: 583). Nicht selten kommt es dabei, beispielsweise wenn von „nachholender Revolution“ (vgl. Habermas 1990) die Rede ist zu einer wertenden Kategorienbildung. Nahezu alle an diese Begrifflichkeiten geknüpften Konzepte gehen davon aus, dass es sich beim Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa um einen Modernisierungsprozess von Gesellschaft und Politik handelt. Durch den „Umbruch“ erhalten demnach die realsozialistischen Länder die einmalige Chance einen Modernisierungsschritt zu gehen. Damit wird ihre Rückschrittlichkeit impliziert. Laut Friedrich Schneider betrachten einige WissenschaftlerInnen die Veränderungen im Kontext der „globalen zivilisatorischen Evolution“, während andere die Auswirkung innerer Faktoren betonen und den äußeren Faktoren lediglich eine stimulierende Wirkung zuschreiben (vgl. Schneider 1999: 12). Der Umbruch von 1989, verbunden mit der Zusammenfall der Sowjetunion hat nicht nur die politische und ökonomische Struktur in Polen, sondern auch die ethnisch homogene Fassadenkonstruktion des Landes und die unterbrochene Auswanderungstraditionen gewandelt beziehungsweise wieder in Gang gesetzt. Im Zeitraum 1981 bis 1990 emigrierten nach offiziellen Angaben etwa 226.700 Polen und Polinnen, Schätzungen zu Folge waren es aber tatsächlich 1 bis 1,3 Millionen Menschen, da politische Flüchtlinge nicht in den offiziellen Statistiken berücksichtigt wurden (vgl. Currie 2004:361). Aber auch für die Zahlen nach 1991 muss von einem Unterschied zwischen Statistik und Realität ausgegangen werden.

Tabelle 4: Aus- und Einwanderung, 1960-2000 (in Tausend) #

Zeitraum	Emigranten	Immigranten	Migrationssaldo
1952-1960	370.400	275.100	-95.300
1961-1970	223.800	24.300	-199.500
1971-1980	225.700	16.300	-209.400
1981-1990	226.700	17.300	-249.400
1991-2000	224.800	72.700	-152.100

(Quelle:Polnisches Statistisches Zentralamt, Zentrales Bevölkerungsregister PESEL (GUS), Oktober 2006)

Nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnete sich die polnische Migrationspolitik bis 1989 wie die der anderen Mitglieder des Ostblocks vor allem durch Prinzipien der Isolation aus. Aufgrund der äußerst restriktiven Pass- und Visa-Gesetzgebungen konnten Polen nicht einfach das Land verlassen. Aus diesen Gründen war Polen, welches unter anderen Umständen in den 1950er und 1960er Jahren sicherlich ein Arbeitskräftereservoir für Westeuropa gewesen wäre, nicht in der Lage Verträge für Anwerbeprogramme zu schließen. Der Staat erteilte Ausreiseerlaubnisse immer mit einer Zeitbeschränkung. Denjenigen, die eine dauerhafte Möglichkeit suchten außerhalb Polens ein "besseres Leben" zu finden, wurde die Ausreiseentscheidung dadurch erschwert, das sie wussten, dass sie nicht zurückkehren durften. Trotzdem verließen bis 1989 circa sechs Millionen Menschen die Volksrepublik Polen (vgl. Alscher 2008). Dabei war die Bundesrepublik Deutschland das Zielland Nummer Eins. Aufgrund der bundesdeutschen Aussiedlerpolitik war es für viele polnische MigrantInnen in realsozialistischen Ära leicht möglich ihren Status in Deutschland zu legalisieren. Die Anerkennungsprozedur verlief bis 1991 verhältnismäßig unproblematisch. Jedes Dokument, welches die deutsche Abstammung bestätigen konnte wurde anerkannt. Die USA war das zweitwichtigste Zielland. Im Zuge des kalten Krieges garantierte die US-Regierung Menschen, die aus einem kommunistischen Staat Europas geflohen waren, automatisch politisches Asyl (vgl. Alscher 2008).

Zwischen 1945 und 1989 setzten die polnischen Regierungen die Bestrebungen um, aus Polen einen ethnisch homogenen Staat zu machen. Dabei konzentrierten sie sich auf zwei Bereiche: Erstens versuchte man die Bedingungen für polnische StaatsbürgerInnen zu verbessern, die aus der damaligen Sowjetunion repatriiert wurden. Zweitens bemühte man sich, "feindliche und temporäre Elemente" in Polen auszuweisen. Als feindlich wurden von den sozialistischen Autoritäten vor allem Menschen ethnisch deutscher Abstammung angesehen. Nach dem Zweiten Weltkrieg lebten besonders im westlichen Teil Polens Tausende, die sich selber als PolInnen definierten, aber deutsche Namen hatten und nicht fließend Polnisch sprachen. In den 1960er, 1970er und 1980er Jahren waren durchschnittlich nur 1.900 Ausländer mit ständigem Aufenthalt in der Volksrepublik Polen

gemeldet¹⁶. Da es keinerlei asylpolitische Struktur gab, ist Polen vor 1989 für asylsuchende Flüchtlinge kein Zielland gewesen. In den 1980er Jahren suchten lediglich einige KommunistInnen aus Griechenland und Chile in Polen Zuflucht (vgl. Przaszłowicz 2007). Der Umbruch von 1989 und die anschließende Transformation im gesamten ehemaligen Ostblock veränderte das Bild von Migration in Polen grundlegend.

3.2. Neue Migrationsprozesse nach dem Ende der realsozialistischen Ära

3.2.1. Politische Ausgangsbedingungen für Migration und Migrationspolitik

Das Ende der 1980er Jahre markierte für Polen eine Phase des Neuanfangs, eines vielschichtigen und rasanten Wandels, der von vier Eckdaten gekennzeichnet war:

(1) Es ist das Ende der realsozialistischen Ära und in Polen der Beginn des so genannten kompromisshaften Systemwechsels, der Übergang zur bürgerlichen Demokratie. (2) Neben dem politischen Transformationsprozess setzt auch der gesellschaftliche und der wirtschaftliche ein. Polen entwickelt sich von einem staatssozialistischen und planwirtschaftlichen Regime binnen kurzer Zeit zu einer Marktwirtschaft. (3) Zusätzlich zum Transformationsprozess beginnen Mitte der 1990er Jahre die EU-Beitrittsverhandlungen. Das ist (4) die Phase, in der der Wandel Polens von einem Auswanderungsland zu einem Einwanderungsland beginnt (vgl. Merkel 2000; vgl. Matthes 1999, vgl. Kicing 2010).

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der realsozialistischen Ära konnte Polen bis 1989 lediglich auf fünf Jahre Demokratieerfahrung zurückblicken, die durch instabile politische Verhältnisse geprägt waren. In Anbetracht dieser Tatsache lässt sich das Land nur unter starken Vorbehalten als ein Fall von Re-Demokratisierung ansehen (vgl. Merkel 2000). Im Januar 1989 gab die PZPR auf ihrem 10. ZK - Plenum die Zustimmung für Verhandlungen am Runden Tisch, die vom 06. Februar bis zum 05. April 1989 zwischen den Vertretern der Regierungskoalition (PVAP, ZSL, SD, drei im Sejm vertreten christlichen Gruppen, OPZZ) und der oppositionellen Solidarnosc

¹⁶ Die statistischen Daten stützen sich auf Angaben des Portals des Amtes für Ausländerangelegenheiten (UdSC): online: www.udsc.gov.pl

stattfand (vgl. Ziemer/ Matthes 2002:188). Im Juni 1989 wurden die Gründungswahlen zur Dritten Polnischen Republik abgehalten und somit die Phase der Demokratisierung begründet.

Die Regierungsseite ging in die Verhandlungen am Runden Tisch, ein über die Partei hinausreichendes Mandat für Reformen zu erhalten. Die Opposition erhoffte sich in erster Linie eine Wiedezulassung der Solidarnosc als unabhängige Gewerkschaft und als realer Machtfaktor. Das Ergebnis der Verhandlungen stellte keinen Anti-Krisen-Pakt, sondern ein Reform-Bündnis dar. Am Runden Tisch einigte sich die Regierung mit der Opposition darauf, das Verbot der Gewerkschaft Solidarnosc aufzuheben und Parlamentswahlen abzuhalten. Zudem wurde das verfassungsrechtliche Gefüge Polens noch grundlegend verändert. Durch die Einführung des Gewerkschaftspluralismus und ihrer Legalisierung wurde der Solidarnosc ein freier Zugang zu den Medien und die Teilnahme an den Wahlen ermöglicht. Die Wahlen zum Sejm wurden kontraktiert, womit der reale Wettbewerb nur um die Besetzung von lediglich 35% der Sitze stattfinden sollte. Die übrigen 65% sollte das Regierungsbündnis besetzen, wobei 51% an die PVAP fallen würden. Somit fand der Wahlkampf um diese 65% nur innerhalb des Regierungslagers statt. Ein bedeutender Punkt, eine Neuerung im politischen Institutionengefüge war, dass an die Stelle des Staatsrates, dessen Vorsitzender Jaruzelski gewesen ist ein mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteter Staatspräsident treten sollte (vgl. Matthes 1999:80). Auf der anderen Seite plante man die Errichtung einer zweiten Parlamentskammer, das Oberhauses beziehungsweise der Senat sollte wieder konstituiert werden. Außerdem sollten die Wahlen frei und offen abgehalten werden. Eine Verfassungsnovelle sah vor, das ein Veto des Senats nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Sejm abgelehnt werden konnte (vgl. Matthes 1999:80). Das eröffnete der Opposition die Möglichkeit im Falle eines absoluten Wahlsiegs ein Vetorecht gegen jedes von der Regierungsmehrheit beschlossene Gesetz vorzubringen. Nach den Wahlen von beider Kammern des Parlaments sollten Präsidentschaftswahlen abgehalten werden.

Der Runde Tisch wird als Bündnis der politischen Eliten bezeichnet, das durch gesellschaftlichen Druck, besonders von Seiten der Arbeiterschaft herbeigeführt

worden war. Im Falle Polens sprechen TransformationsforscherInnen von einem „kompromisshaften Systemwechsel“, da er die alten Eliten weiterhin an der Macht beteiligte, was zu einem verlangsamten Institutionenaufbau im neuen politischen System führen sollte (vgl. Merkel 2010). Die am Runden Tisch getroffenen Vereinbarungen stellten einen Elitenkompromiss dar, der zwischen den reformbereiten Kräften auf Seiten des Parteiestablishments wie der bisherigen Opposition getroffen wurde. Die Entscheidung für eine semi-präsidentielle Variante eines Regierungssystems war weniger eine institutionelle Entscheidung als die Folge eines praktischen Kompromisses. Das Ergebnis waren vor allem politisch-institutionelle Änderungen, die den Übergang zu einem parlamentarischen System einleiteten, in dem die sozialistische Staatspartei aber weiterhin die dominante Rolle spielen sollte. Allerdings machte man sich auf der Regierungsseite keine Vorstellung davon, wie sehr die Wahlen zu einer plebiszitären Abrechnung über 50 Jahre Realsozialismus werden sollten. Die ersten Auszählungsergebnisse am Abend des 4. Juni 1989 zeigten deutlich die Niederlage der Regierungsseite, deren Landesliste fast komplett durchfiel. Die Opposition konnte ihren 35% Anteil im Sejm voll zu besetzen, von den 100 Stimmen des Senats gingen 92 an sie (vgl. Matthes 1999:291). Obwohl es in Polen aufgrund der Verhandlungen am Runden Tisch keinen Eliten-Austausch gab, ja die ehemalige politische Nomenklatura gänzlich unangetastet blieb, erfolgte mit dem Regierungswechsel der Systemwechsel. Der Runde Tisch und der friedliche Wechsel waren eine gelungene Demonstration politischer Stabilität. Polen war zum ersten Mal unabhängig geworden, ohne das es Blut vergossen hatte und begann mit dem Aufbau demokratischer Strukturen, mit der Entwicklung seiner Migrationspolitik.

3.2.2. Migrationsprozesse in Polen seit 1990

Eine Migrationsstruktur kann heterogen, semi-heterogen, homogen, transkontinental, transkontinental/ innereuropäisch geprägt sein. Das heutige Polen hat

„(..) nach dem Zweiten Weltkrieg (...) seinen multinationalen Charakter verloren (hat). Dies hatte verschiedene Ursachen: Die Ausrottung der polnischen Juden durch die Nationalsozialisten, die Verschiebung der Staatsgrenzen als Folge des Abkommens von Jalta und Potsdam sowie die

stalinistische Politik in der Nationalitätenfrage. Dies führte dazu, dass Polen in der Nachkriegszeit zu einem Land wurde, in dem (...) Polen 97% der ganzen Bevölkerung bildeten" (Sakson 2000:61).

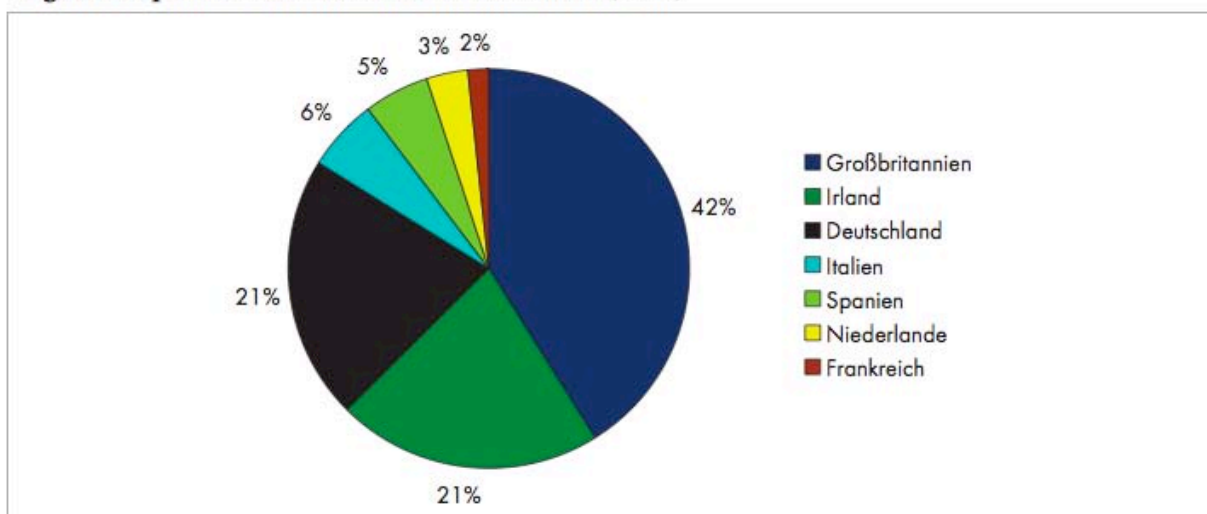
Durch den Wandel der Verhältnisse, die vor 1989 für internationale Migrationsprozesse ausschlaggebend gewesen sind, haben sich Strukturen komplett gewandelt. Die Aufhebung der Reisebarrieren und die Unterzeichnung von Abkommen über Visa-Freiheit mit einigen EU-Mitgliedsstaaten löste in Westeuropa Befürchtungen vor einer unkontrollierten Massenzuwanderung aus. Das Eingangstor Asyl wurde endgültig geschlossen, da Polen zum *sicheren Drittstaat*¹⁷ erklärt wurde. Das Land verlor seine Rolle als Hauptherkunftsland für politische Flüchtlinge und AussiedlerInnen in Europa, die Zahl der polnischen EmigrantInnen ging daher zunächst zurück (vgl. Kiereta 2005: 52). Eine Auswanderung aus politische Gründen gab es nicht mehr, doch neue Push-Faktoren ersetzten die alten. Der Zusammenbruch der mittel- und osteuropäischen Wirtschaftssysteme und das anhaltend starke Ost-West-Lohngefälle sind Gründe für die starke polnische Abwanderung seit den 1990er Jahren. Es kann festgehalten werden, dass die ostpolnischen Regionen mit verzögertem wirtschaftlichen Entwicklung und hohen Arbeitslosigkeitsquoten die höchsten Abwanderungsraten aufweisen (vgl. Kicinger 2010).

Wie bereits erwähnt, hat Polen eine lange Tradition der *Auswanderung*, die allerdings durch das realsozialistische Regime und seine restriktive Politik ihr vorläufiges Ende fand. Nach dem Systemwechsel fielen die Ausreisebeschränkungen weg, was zu einer qualitativen Veränderung der Migrationsprozesse führte. Die Abwanderung von Arbeitskräften aus den 1980er Jahren hat sich fortgesetzt. Angesichts der hohen Arbeitslosenquote von 15% und der Aussicht auf ein besseres Leben im Ausland verlassen viele hochqualifizierte junge Polen und Polinnen das Land (vgl. Alscher 2008). Dies betrifft vor allem die geburtenstarken Jahrgänge 1980 bis 1986 sowie Berufsgruppen der ÄrztInnen, KrankenpflegerInnen, InformatikerInnen, WissenschaftlerInnen (vgl. Kaczmarczyk 2007). Eine zweite

¹⁷ Als sicheren Drittstaat wird ein Staat bezeichnet, der die grundlegenden Menschenrechtsdokumente ratifiziert und anwendet. Darunter fallen alle Konventionen, die den Asylbewerbern und AsylbewerberInnen die Einräumung eines Flüchtlingsstatus ermöglichen.

Kategorie von Auswanderern umfasst Angehörige weniger qualifizierter Berufe: Zimmerleute, Bauarbeiter und Klempner (vgl. Kazmarczyk 2007). Nach 1990 dominieren bei der Migration drei Haupttypen. Der erste Typ ist die Auswanderung nach Übersee, vor allem in die Vereinigten Staaten, aber auch nach Kanada, Australien und Südafrika (vgl. Okólski 2000: 143). Der zweite Typ ist die Auswanderung von Aussiedlern und der letzte beinhaltet die Arbeitsmigration. Diese spielt zahlenmäßig die wichtigste Rolle. Zur Arbeitsmigration ist zu sagen, dass dort der Trend deutlich zur Pendelmigration geht. Die häufigsten Zielländer sind dabei vor allem Deutschland und die USA. So waren von den 15.404 KurzzeitmigrantInnen des Jahres 2001 6.015 in Deutschland und 3.775 in den Vereinigten Staaten registriert. (vgl. CBOS 2001). Für andere Hauptzielländer wie Kanada, Österreich, Frankreich, Großbritannien, Italien und die Niederlande liegen die Zahlen deutlich niedriger (vgl. Currie 2004: 386; vgl. focus Migration 2005: 2). Die meisten polnischen EmigrantInnen ließen sich 2004 in Deutschland (71%), den USA und Kanada (17%), Frankreich, Großbritannien, Italien und Australien (je 1%) nieder (vgl. Kiereta 2005:51). Zwei Jahre später hatte sich ein neues Hauptziel heraus kristallisiert. Die meisten polnischen ArbeitsmigrantInnen wanderten nach Angaben des Ministeriums für Arbeit und Soziales (MpiSS) im Jahr 2006 nach Großbritannien aus.

Registrierte polnische Arbeitskräfte in EU-Ländern (2006)



Großbritannien	310.000
Irland	160.000
Deutschland	160.000
Italien	45.000
Spanien	40.000
Niederlande	25.000
Frankreich	12.000

Daten des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik, Quelle: www.migracje.gov.pl

In Folge der Ende der 1990er Jahre einsetzenden Massenauswanderung aus Polen, migrierten schätzungsweise rund eine Million Menschen überwiegend ins westeuropäische Ausland migrierte (vgl. Okólski 1999). Die Netto-Auswanderung ist allerdings geringer, da viele der EmigrantInnen wieder nach Polen zurückkehrten. Der fortschreitende Demokratisierungsprozess im Verlauf der 1990er Jahre motivierte viele zur Rückwanderung. Charakteristisch für das Wanderungsgeschehen in Polen ist eine neue Form der Migration, die so genannte „unvollständige Migration“ und die „transnationale Pendelwanderung“ (vg. Okólski 2000:144; vgl. Currie 2004:361, Jaźwińska 2006). In Polen entwickelte sich daher die politische und wissenschaftliche Debatte vor allem um die Abwanderung junger Arbeitskräfte und deren sozio-ökonomische Folgen, insbesondere die Überalterung der Bevölkerung und die negative Migrationsbilanz. Die Migrationsbewegungen, Emigration und

Remigration, hatten für den polnischen Staat während des Transformationsprozesses viele gesellschaftliche und politische Vorzüge: einerseits wurde der Arbeitsmarkt entlastet, andererseits schickten EmigrantInnen Teile ihres Verdienstes an Familienangehörige oder investierten diese direkt in Polen. Der polnische Staat hat gegenwärtig ein großes Interesse daran die Auswanderung zu steuern. Seit Jahren wird im Ministerium für Arbeit und Soziales über die Rückkehrszenarien für polnische EmigrantInnen nachgedacht und versucht Strukturen dafür zu schaffen. Besonderes Interesse gilt dabei dem Finanz- und Wissenskapital der polnischen MigrantInnen (vgl. Interview Grzyb 2008). Während der realsozialistischen Ära erreichte die Binnenwanderung in Polen ein relativ geringes Niveau. Das hat sich erst in den letzten Jahren gewandelt, zwischen 2002 und 2004 wechselten 4,2 Millionen Menschen ihren Wohnsitz innerhalb Polens (vgl. CBOS 2004). Die Bereitschaft ins Ausland zu gehen ist jedoch bei vielen PolInnen höher als in größere polnische Städte zu ziehen. Doch wer die ländlichen Gebiet Polens verlassen hat, um in Ausland zu gehen, siedelt sich bei der Rückkehr eher in den größeren Städten an (vgl. Interview Grzyb 2008).

Durch die Öffnung der Grenzen 1989 wurde in Mittel- und Osteuropa eine geopolitische Transformation losgetreten, die neue Migrationsformen schuf und neue Migrationsprozesse in dieser Region auslöste. Innerhalb der ostmitteleuropäischen Länder entstanden starke Wanderungsbewegungen. Wanderungstraditionen der Vorkriegsjahre wurden wieder belebt. Nach 1990 kam es in der Region zu neuen Migrationsformen: Arbeitsmigration, Transitmigration, Pendelmigration und Migration von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Castles und Miller charakterisieren die neue Situation wie folgt: „*Today Central and Eastern Europe states, particularly Hungary, Poland and the Czech Republic, are becoming immigration lands*“ (Castles/ Miller 2003:7).

Die neuen Zielländer waren plötzlich mit einem Phänomen konfrontiert, das in der Nachkriegszeit kaum existent gewesen war: **Einwanderung**. Die mittel- und osteuropäischen Staaten wurden sowohl Sende-, als auch Aufnahmeländer von MigrantInnen. Neue Zielländer entwickelten sich, Langzeitmigration wurde durch

temporäre, kürzere Migrationsbewegungen abgelöst. PendelmigrantInnen bestimmten in den 1990er Jahren das Wanderungsgeschehen (vgl. Curdle 2004:376). Geringer qualifizierte ArbeiterInnen suchten meist in den Nachbarstaaten Arbeit oder waren als KleinhändlerInnen auf provisorischen Märkten der Grenzregion tätig (Dietz 2004:12ff.). Während der realsozialistischen Herrschaft, als Polen ein „abgeriegeltes“ Land war, stellte sich die Immigrationsfrage nicht. Im Vergleich zu anderen EU-Staaten leben in Polen noch immer relativ wenig AusländerInnen. Aber nach 1990 gewann sie an Bedeutung.

Die gegenwärtige Zuwanderung nach Polen umfasst ein breites Spektrum an Kategorien: SaisonarbeiterInnen, WerkvertragsnehmerInnen, ManagerInnen, Fachkräfte, Asylsuchende, Flüchtlinge, Studierende, Auszubildende, EU-BinnenmigrantInnen, irreguläre MigrantInnen und RückkehrerInnen. ZuwanderInnen kommen vor allem aus Deutschland, den USA und der Ukraine (vgl. Kicinger 2010). Seit 2004 steigt die Zahl der irregulären Einwanderer und so genannten SchwarzarbeiterInnen aus der ehemaligen Sowjetunion und Vietnam (vgl. Kicinger 2010).

Da Einwanderung bisher keine Massenerscheinung ist und keine schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme aufwirft, hat das Phänomen in Polen bisher einen geringen Stellenwert in der politischen Diskussion. Unter Fachleuten hat das Thema dagegen an Bedeutung gewonnen. Da Polen heute zu den Grenzstaaten der EU gehört, werden verstärkt Grenzkontrollen durchgeführt. Polen ist selbst ein Land, aus dem zahlreiche Menschen in den Westen abwandern, und wurde in den 1990er Jahren zu einem Transitland für MigrantInnen aus dem Osten. Um diese Entwicklung zu unterbinden, hat die EU Polen zur Einführung einer restriktiven Einwanderungspolitik veranlasst. Durch das Ausländergesetz von 2003 werden die Bedingungen für die Einwanderung und den Aufenthalt im Land streng geregelt. Weiterhin wurde durch dieses Gesetz eine Visumpflicht für EinwohnerInnen aus den Nachbarstaaten eingeführt (vgl. Ausländergesetz 2003).

Seit Mitte der 1990er Jahre wurde Polen außerdem zum Zielland für Zuwanderer. Neben der Auswanderung kam die steigende Einwanderung als ein neues Phänomen auf. Die Gründe hierfür sind zum einen die geographisch günstige Lage Polens

zwischen West- und Osteuropa und seit Beginn des neuen Jahrtausends die boomende Wirtschaft des Landes. Die ImmigrantInnen, die nach Polen kommen lassen sich nach fünf verschiedenen Kategorien-Gruppen unterscheiden: (1) hochqualifizierten Fachkräften aus dem Westen, (2) RepatriantInnen¹⁸, (3) Kurzzeitmigranten aus der früheren Sowjetunion, (4) asiatische Zuwanderer sowie (5) Flüchtlinge und AsylbewerberInnen (vgl. Currle November 2004: 69). Auffallend ist dabei vor allem, dass die Zuwanderung von Hochqualifizierten aus dem Westen erfolgt, gleichzeitig die Minderqualifizierten aus dem Osten kommen (vgl. Currle 2004: 374), wobei unter den Zuwanderern aus dem Westen auch viele Rückkehrer sind. Sie zieht entweder der wirtschaftliche Fortschritt des Landes zurück oder mangelnde Integrationserfolge im Ausland. Viele hatten gar nicht vor dauerhaft außerhalb Polens zu leben und nutzen jetzt ihre erworbenen Sprachkenntnisse um für ausländische Firmen zu arbeiten (vgl. Currle 2004: 374).

Die häufigsten Herkunftsländer in den Jahren 1990 bis 2001 waren Deutschland mit 27 Prozent von 82.139 Einwanderern, die Vereinigten Staaten mit 16 Prozent, die Russische Föderation und Kanada mit je sechs Prozent. Danach folgen die Ukraine mit fünf Prozent, Frankreich mit vier und andere mit 36 Prozent. Die hohen Zahlen der Einwanderer aus Amerika und Deutschland lassen vermuten, dass es sich hier zum großen Teil um Rückkehrer handelt. Die Zahlen aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion lassen sich unter anderem, aber nicht nur mit Mitgliedern der polnischen Minderheiten in diesen Gebieten erklären (vgl. Currle 2004: 375).

Bei der Form der Kurzzeitmigration sehen die Zahlen ganz anders aus: bis 31. Dezember 2001 lebten 43.501 Menschen als KurzzeitmigrantInnen in Polen. 48 %, also fast die Hälfte davon waren UkrainerInnen, 5 % kamen jeweils aus Belarus und Deutschland, jeweils 4 % Prozent aus der Russischen Föderation und Frankreich. Die übrigen 34 % entfielen auf andere Länder (vgl. Currle 2004: 369).

Als Bilanz der Aus- und Einwanderung lässt sich festhalten, dass Polen vor allem wegen seines negativen Wanderungssaldos nach wie vor hauptsächlich ein

¹⁸ Menschen polnischer Herkunft, die vor Generationen in das Zarenreich abgewandert oder wegen der Annexion polnischer Territorien durch die UdSSR in den 1940er Jahren sowjetische StaatsbürgerInnen geworden sind. Zwischen 1998 und 2003 kehrten rund 4.000 von ihnen, überwiegend aus der Ukraine und Kasachstan nach Polen zurück.

Auswanderungsland ist Doch obwohl die Intensität der Immigrationsdebatte in Polen noch begrenzt ist, tritt doch die Notwendigkeit einer Einwanderungspolitik immer deutlicher zutage, und zwar aus zwei Gründen: Erstens ist Polen seit dem EU-Beitritt als Transit- und Zielland für MigrantInnen attraktiver geworden. Zweitens hat das Land mit einer negativen Migrationsbilanz und seinem wirtschaftlichen Folgen zu kämpfen.

Betrachtet man lediglich die „Zahlen“, so überwiegt die Emigration deutlich. Im ländlichen Raum sind Einwanderer, abgesehen von Saisonarbeitern aus östlichen Nachbarstaaten, kaum präsent. In einigen Stadtbezirken Warschaus und anderer Großstädte macht das multikulturelle Bild die zunehmende Immigration jedoch deutlich sichtbar. Zahlreiche Zuwanderer aus Vietnam und Armenien leben in den größeren polnischen Städten. Polen entwickelt sich zum Zielland – vor allem für MigrantInnen aus seinen östlichen Nachbarländern Ukraine, Belarus, Russland und anderen Teilen der früheren Sowjetunion. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Polen seit den 1990er Jahren zunächst als assoziiertes Land, später als Kandidat der Europäischen Union und seit 2004 als neuer EU-Mitgliedstaat einen in Mittel- und Osteuropa vergleichsweise schnellen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt (vgl. Interview Grzyb 2008).

Seit dem 1. Mai 2004 ist die Republik Polen Mitglied der Europäischen Union. Neben der genannten Entwicklung in Richtung eines Ziellandes für Migration sind nun verstärkt auch temporäre Arbeitsmigrationen, so genannte Pendelmigrationen zu beobachten. Diese beziehen sich sowohl auf polnische Staatsangehörige, die vorwiegend in Deutschland arbeiten, als auch auf Staatsangehörige aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion, die nach Polen pendeln. Dabei handelt es sich bei der Pendelmigration polnischer ArbeitsmigrantInnen keinesfalls um ein neues Phänomen, vielmehr ist dieses bereits vor 1989 zu beobachten. Außerdem ist seit dem polnischen EU-Beitritt die Arbeitsmigration in andere EU-Staaten, allen voran ins Vereinigte Königreich und nach Irland, angestiegen (vgl. Kaczmarczyk 2007).

Obgleich die Zahl der Zuwanderungen nach Polen seit Anfang der 1990er Jahre angestiegen ist, blieb der Wanderungssaldo weiterhin negativ. Im Jahr 2006 ist die Auswanderung aus Polen besonders stark angestiegen. Während zwischen 1990 und

2005 die Zahl der Auswanderer etwa 20.000 bis 25.000 Personen pro Jahr betrug, stieg diese Zahl 2006 auf nahezu 47.000 Personen an (Wanderungssaldo 2006: -36.100 Personen) (vgl. Mazur-Rafał 2004). Dies entspricht einer Steigerung von 111 % gegenüber dem Vorjahr (vgl. Mazur-Rafał 2004). Dieser hohe Anstieg basiert vor allem auf der Auswanderung polnischer ArbeitsmigrantInnen ins Vereinigte Königreich, also eines derjenigen Länder, das nach dem EU-Beitritt sofort seinen Arbeitsmarkt für Staatsangehörige aus den beigetretenen Ländern öffnete. Daten des Labour Force Surveys der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zufolge hielten sich im dritten Quartal des Jahres 2006 etwa 438.000 polnische Staatsbürger länger als zwei Monate im Ausland auf (vgl. ILO 2006). Im Vergleich zum entsprechenden Quartal des Vorjahres entspricht dies einem Anstieg um 128.000 Personen. Betrachtet man nicht nur polnische StaatsbürgerInnen, sondern auch Personen polnischer Abstammung, umfasst laut Schätzungen des polnischen Staates die polnische Diaspora (die so genannte *Polonia*) weltweit zwischen 15 und 18 Millionen Menschen (vgl. GUS 2007).

Unter **Repatriierung** wird in Polen die von Staatlichen und anderen öffentlichen Institutionen organisierte Rückkehr von ethnischen Polen und Polinnen oder deren Nachkommen nach Polen verstanden. Meistens befinden sich RepatriantInnen und deren Nachfahren aufgrund von Deportationen, Vertreibung oder Verfolgung aus nationalen und politischen Motiven außerhalb des Staatsgebiets der heutigen Republik Polen. Unmittelbar nach dem Umbruch von 1989 wurde seitens der Regierung das polnische Repatriantenprogramm aufgelegt (vgl. Weinar 2006). Damit sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, die es ethnischen Polen und Polinnen ermöglicht sich wieder in Polen anzusiedeln und die polnische Staatsbürgerschaft zurück zu erhalten.

Seinen Ursprung hat das Programm in der polnischen Tradition des *ius sanguinis* dem polnischen Abstammungsprinzip. Dieses Prinzip ist im polnischen Staatsbürgerschaftsrecht verankert und besagt, dass das Heimatland für alle zugänglich ist (vgl. Kicinger 2005:23). Das Repatriierungsgesetz bildet einen wichtigen Teil der polnischen Migrationspolitik nach 1989, nicht zu letzt weil es seit

Beginn der Wiedererrichtung des polnischen Staats 1918 bis heute¹⁹ kontinuierlich gesetzlich verankert war (vgl. Kicinger 2005:23). Während der Nachkriegsjahre bis in die 1950er Jahre kamen zahlreiche UmsiedlerInnen in regelrechten Repatriierungswellen nach Polen zurück. Aufgrund politischer Restriktionen seitens der sozialistischen MachthaberInnen scheiterte jedoch eine vollständige Repatriierung. Erst nach der politischen Wende 1989 erwachte ein neues politisches Interesse an einem Repatriierungsprogramm. Die Hauptmotivation der Repatriierungspolitik besteht in einem hohen Verantwortungsgefühl und einer moralischen Verpflichtung gegenüber den eigenen Landsleuten und deren Nachkommen, die in den Osten der ehemaligen UdSSR zwangsumgesiedelt wurden. Die zahlenmäßig größte Gruppe von RepatriantInnen sind heute Nachfahren polnischer BürgerInnen, die unter Stalin nach Kasachstan, in andere Zentralasiatische oder aus ehemaligen polnischen Gebieten in die heutige Ukraine, nach Belarus und Litauen verschleppt wurden. Am 14. Mai 1996 wurde daher gemäß einem Ministerratsbeschluss das neue *Repatriierungsprogramm*, als ständiges Element staatlicher Politik den AuslandspolInnen gegenüber geschaffen. Gleichzeitig wurde die Programmatik damit ein Bestandteil der beginnenden Entwicklung der polnischen Migrationspolitik (vgl. Kicinger 2005:24). Im Ausländergesetz von 1997 wurde ein *Repatriantenvisum* verankert, das zur Niederlassung in Polen, zur Erwerb der polnischen Staatsbürgerschaft und zur Teilnahme am Repatriantenprogramm berechnete (vgl. Ausländergesetz von 1997). Personen, die ihre polnische Herkunft nachweisen konnten, hatten nun die Möglichkeit weltweit in einem polnischen Konsulat ein Repatriantenvisum zu erhalten. Außerdem konnten sie sich um die polnische Staatsbürgerschaft bemühen. Die Novellierung des Repatriantengesetzes von 2000 basierte hauptsächlich auf deutschen Konzepten (vgl. Kaczmarczyk/Turowicz 2008:141) und veränderte die polnische Politik gegenüber den RepatriantInnen grundlegend. Die Zielgruppe wurde auf Personen aus den asiatischen Republiken der ehemaligen UdSSR beschränkt. Die finanziellen Verantwortung für die Bewältigung der Integrationsleistungen wurde komplett an die Kommunen und Wojewdschaften abgegeben (vgl. Kicinger 2005:24f).

¹⁹ Abänderungen wurden im polnischen Staatsbürgerschaftsgesetz von 1920 in den Jahren 1951 und 1962 vorgenommen.

RepatriantInnen müssen spezielle Programme, beispielsweise Hilfe bei der Wohnungs- und Arbeitssuche angeboten werden. Die Gesetzesänderung führte zu der Praxis, dass RepatriantInnen vor der Einreise eine Wohnung nachweisen müssen. Ein Aufl., die durch den angespannten polnischen Wohnungsmarkt zu einer Hürde geworden ist. Die Verschärfung der Repatriantenpolitik führte zu einem Rückgang der Anträge. Zwischen 1997 und 2005 wurden 3392 Repatriantenvisas ausgestellt, inklusive der Familienangehörigen durften 4966 Personen nach Polen einreisen. Der überwiegende Teil der Menschen kam aus Kasachstan (vgl. Alscher 2008:4). In den letzten Jahren ist die Zahl der RepatriantInnen weiter merklich zurückgegangen, das Programm wird von Fachleuten als nicht sehr erfolgreich bewertet (vgl. Interview Prus/ Lewandowski 2007). Ein Grund hierfür ist das schwindende Wohlstandsgefälle zwischen Kasachstan und Polen, ethnische Polen der 2. und 3. Generation sprechen kaum noch polnisch und sind im Geburtsland sozial verwurzelt.

Mit der (nicht ganz freiwilligen) Einführung der Visapflicht gegenüber seinen Nachbarn entflammte nach dem EU-Beitritt in Polen eine Debatte, wie es möglich sei allen Personen polnischer Herkunft die Einreise und Einwanderung zu ermöglichen. Seit den 1990er Jahren hatte die polnische Regierung vergeblich versucht eine Lösung für beide Aspekte zu finden. Erst im März 2008 gelang es, die *Karta Polaka* einzuführen. Dabei handelt es sich um ein Dokument, das die Zugehörigkeit zur polnischen Nation bestätigt und den Status von ethnischen Polen und Polinnen während ihres Aufenthalts auf polnischem Staatsgebiet regelt. InhaberInnen der *Karta Polaka* genießen gegenüber anderen AusländerInnen verschiedene Privilegien. Sie erhalten ein Einreise- und langfristiges Visa und Zugang zu kostenlosen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen. Sie dürfen einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgehen. Im Gegensatz zum Repatriantenvisum berechtigt die *Karta Polaka* aber weder zur dauerhaften Niederlassung noch zum Erwerb der Staatsbürgerschaft. Auch sind Karten-Inhaberinnen nicht dazu berechtigt an staatlichen Sozialleistungen teilzuhaben (vgl. Alscher 2008:3). BewerberInnen für die *Karta Polaka* müssen polnische Vorfahren, eine Verbundenheit mit der polnischen Kultur und mindestens passive Sprachkenntnisse nachweisen. Die *Karta Polaka* können ethnische Polen und Polinnen aus den Republiken der Sowjetunion, aus

Belarus, Estland, Litauen, der Republik Moldau, der Russischen Föderation und der Ukraine beantragen.

In der Nachkriegszeit lebten in Polen de Facto kaum AusländerInnen. Anders als beispielsweise in der DDR schloss Polen keine Anwerbe- und Ausbildungsprogramme mit so genannten Bruderstaaten ab. Menschen von außen wurden im kommunistischen Polen eher misstrauisch beäugt und nicht selten als Spitzel oder Agenten mit „Spezialaufträgen“ (vgl. Grzymala/ Okólski 2003:46f.) wahrgenommen. In der polnischen Verfassung von 1952 gab es nur eine einzige Regelung, die sich mit Ausländern befasste und zwar den Artikel 88 der Asyl gewährt: *„Die Volksrepublik Polen gewährt Bürgern fremder Staaten Asyl, wenn diese verfolgt werden wegen Verteidigung der Interessen von arbeitenden Massen, wegen nationalem Befreiungskampf oder wissenschaftlicher Tätigkeit“* (Polnische Verfassung von 1952). In den 1950er Jahren ersuchten GriechInnen und MazedonierInnen und in den 1970er Jahren ChilenInnen, die in diesen Jahren in ihren Ländern verfolgt wurden um Asyl (vgl. Kicinger 2010, vgl. Alscher 2008).

Durch die Grenzöffnungen im Jahr 1989 wurde Polen plötzlich mit immensen Fluchtbewegungen konfrontiert. Die frühen 1990er Jahre waren in ganz Europa von einer regelrechten Panik um die Themen *Asyl und Flucht* geprägt. Die Westeuropäischen Staaten reagierten mit einer Serie von Restriktionen, die den Eindruck vom Bau einer „Festung Europa“ manifestierten. Das System, welches während des Kalten Krieges darauf ausgelegt war Flüchtlinge aus dem Osten aufzunehmen, wandelte sich nun in ein *non-entrée regime* (vgl. Castles/ Miller 2003:107), das aus Exklusion und Kontrolle der asylsuchende Flüchtlinge aus dem Süden ausgelegt wurde. Die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten wurden von den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft zu sicheren Drittstaaten erklärt. Castles und Miller fassen die damalige Situation wie folgt zusammen: *„Diversion policies: by declaring Central European countries such as Poland, Hungary and the Czech republic to be `safe third countries`, Western European countries could return asylum seekers to these states, if they had used them as transit*

routes” (Castles/ Miller 2003:106). Polen, das in den 1980er Jahren selbst zu den Ländern gehörte aus dem die Menschen zahlreich nach Westen ausgewandert waren, wandelte sich nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staatengemeinschaft zum Aufnahmestaat für Flüchtlinge. Der eigentliche Wendepunkt lässt sich anhand eines konkreten Ereignisses festmachen: 1990 schob Schweden aufgrund der sicheren Drittstaatenregelung 600 asylsuchende Flüchtlinge nach Polen ab, die von dort eingereist waren. (vgl. Müller 2011, vgl. Weinar 2006). Praktisch über Nacht sah sich Polen mit der Aufnahme von Flüchtlingen konfrontiert. In der Folgezeit wurden von Polen die entsprechenden internationalen Konventionen und Übereinkommen unterzeichnet.

Im September 1991 ratifizierte Polen die Genfer Flüchtlingskonvention und das New Yorker Zusatzprotokoll über die Rechtsstellung von asylsuchenden Flüchtlingen. Außerdem wurde in den frühen 1990er Jahren mit dem Aufbau einer Flüchtlings- und Asyladministration begonnen. Die Ausländerbehörde, Unterbringungseinrichtungen, geschlossene Unterkünfte und Abschiebehafteinrichtungen wurden errichtet. Zu der Zeit entstanden auch erste Nichtregierungsorganisationen, die sich in der Rechtsberatung und in der Betreuung von Asylsuchenden Kompetenzen aneigneten. Dieser Prozess wurde nicht zuletzt durch finanzielle Förderung durch die Europäische Union und insbesondere den Nachbarstaat Deutschland beeinflusst.

Seit 1993 existiert das Rückübernahmeabkommen mit Deutschland, das Polen seither verpflichtet, illegal über Polen eingereiste AusländerInnen zurück zu nehmen. Bis 1996 erhielten diese TransitmigrantInnen in Polen ein "administratives Visum", das sie aufforderte, Polen binnen einer bestimmten Frist zu verlassen (vgl. FFM 1998a).

Dann erfolgte eine Verschärfung der Bestimmungen. Mitte 1998 lief die "Akcja Obcy / Aktion Fremde" an, eine Gemeinschaftsaktion von Grenzschutz und Polizei mit ständigen Razzien gegen Flüchtlinge und MigrantInnen. Allein im ersten Jahr führte diese Aktion zu 6.000 Abschiebungen (vgl. FFM 1998).

Seit der Änderung der polnischen Verfassung am 2. April 1997 ist das Recht auf Asyl in Artikel 56 (1) und (2) Bestandteil der Verfassung geworden. Durch den Erlass des ersten polnischen Ausländergesetzes von 1997 sind die Bestimmungen für ein

Asylanerkennungsverfahren, Erteilung oder Ablehnung des Flüchtlingsstatus verankert. (vgl. Ausländergesetz 1997). Die erste Version von 1997 wurde 2001 erstmals überarbeitet, um die Gesetzgebung den Anforderungen der Europäischen Union während des Beitrittsverfahrens anzupassen. In den Jahren bis zum EU-Beitritt wurde die Asylgesetzgebung immer weiter entwickelt und so zum „europäisiertesten Feld“ der polnischen Migrationspolitik (vgl. Kicingier/ Weinar/ Górny 2007:185). Kurz vor dem EU-Beitritt Polen traten am 1. September 2003 zwei neue Gesetze in Kraft: das (komplett überarbeitete) Ausländergesetz und das Ausländerschutzgesetz. Eine Konkretisierung der polnischen Migrationspolitik und Vertiefung der gesetzlichen Grundlagen erfolgt anschließend in Kapitel 4.2.

4. Die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik im Zuge des Transformations- und EU-Beitrittsprozesses

Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten verfügt Polen über eine relativ kurze Einwanderungsgeschichte. Über Jahrhunderte hinweg war Polen ein Auswanderungsland. Die polnische Migrationspolitik zwischen 1945 und 1989 war zeitweise deutlich liberaler als in anderen Ländern des Ostblocks und dennoch durch Prinzipien der Isolation geprägt: restriktive Pass- und Ausreisebestimmungen, restriktive Einreiseregulungen und der Abwehr jeglicher Einwanderungsbewegungen. Asyl wurde äußerst begrenzt gewährt: vornehmlich wurde es KommunistInnen bewilligt die vor Junta-Regimen auf der Flucht waren (vgl. Iglicka 2005, vgl. Kapitel 3.2.2.4). Polen gehörte nach 1989 zu einem der ärmsten Länder in Europa und war für EinwandererInnen als Zielland zunächst nicht sehr attraktiv. Doch in den 1990er Jahren führte die Transformation der politischen und wirtschaftlichen Strukturen Mittel- und Osteuropas zu neuen Migrationstrends, die in allen Ländern der Region, insbesondere in Polen sichtbar wurden (vgl. Wallace 2005). Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten sind die Einwanderungszahlen zwar noch relativ gering, doch während der letzten zwei Jahrzehnte kamen Tausende EinwanderInnen nach Polen (vgl. Weinar 2006, vgl. Iglicka 2007:263ff.). Die Systemtransformation, der wirtschaftliche Aufschwung hat die Einwanderung begünstigt und das Migrationssystem wurde aufgrund der Vorgaben der Europäischen Union sehr strikt angebaut. Agnieszka Weinar hält dazu fest:

“Polish immigration policy developed under the influence of quite different factors from those commonly recognised in the literature. Neither the economic need for immigrants’ labour nor socially destabilising large inflows of asylum seekers, or political and public debates on immigration had real impact on this policy. The pillars of the Polish immigration policy were: the system’s transformation and European integration” (Weinar 2006:25).

In enormer Geschwindigkeit musste Polen während des dreifachen Transformationsprozesses eine migrationspolitische Infrastruktur aufbauen. Die Konstituierung der Migrationspolitik fand fast von Beginn an unter dem außenpolitischen Druck der Europäischen Union statt. Dies unterscheidet Polen von

den klassischen Einwanderungsländern, die ihre Einwanderungspolitik lange an nationalstaatlichen Interessen orientierten und formulieren konnten.

Die ersten wichtigen migrationspolitische Entscheidungen in Polen fielen in eine Zeit, in der Angleichungsprozesse zwischen den Einwanderungsländern vollzogen und multilaterale Abkommen bestanden: Das heißt aber nicht, dass eigene politische Interessen bei der Ausgestaltung des Politikbereichs Migration, beispielsweise der Migrationsdoktrin überhaupt keine Rolle spielten (vgl. Weinar 2006, vgl. Kicinger 2010). Die polnische Migrationspolitik wurde Anfang der 1990er Jahre von einem Kreis von Beamten und VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen (NRO's) entwickelt (vgl. Szonert 2000:56). Westeuropa wurde zum Hauptbezugspunkt bei der Ausgestaltung der Bestimmungen für Ein- und Auswanderung. Einerseits wurden Erfahrungen und Lösungskonzepte der westlichen Staaten freiwillig kopiert, andererseits geschah die Entwicklung der Einwanderungspolitik durch immensen Druck seitens der westlichen Nachbarn und später der EU (vgl. Interview Prus/Lewandowski 2008). Um die Anfänge der polnischen Migrationspolitik seit 1989 verstehen und deren Einflussfaktoren analysieren zu können, ist es notwendig zunächst den Verlauf der Systemtransformation, den Aufbau eines europäischen Migrationsregimes und die Vorbereitungen Polens auf den EU-Beitritt zu rekonstruieren. Die darauf folgende EU-Osterweiterung hat zu einer signifikanten Dynamisierung der Wirtschaft in Ost und West geführt. Enge ökonomische Beziehungen zwischen den benachbarten Regionen in Mittel- und Osteuropa sind eine Voraussetzung für die Herausbildung von Migrationssystemen. Die Bewegung von Kapital, Gütern und Informationen korrespondiert mit der Bewegung von Personen, die ökonomische, politische und kulturelle Integration findet also ihre Entsprechung in beträchtlichen grenzüberschreitenden Bewegungen von Personen. Diese umfassen Tourismus, Geschäftsreisen, Auslandsstudium sowie temporäre oder dauerhafte Arbeits- und sonstige Migrationen (vgl. Kritiz/ Lim/ Zlotnik 1992). Die europäische Integration hat zu einer erhöhten geographischen Mobilität von Personen geführt. Im Laufe der Vorbereitungen auf die EU-Mitgliedschaft erklärten sich die EU-Beitrittskandidaten bereit, den gesamten *Acquis Communautaire* im Bereich Justiz und Innenpolitik zu übernehmen. Eine besondere Herausforderung für die EU-

Beitrittskandidaten stellte die Tatsache dar, dass sich im Vorfeld des EU-Beitritts 2004 das EU-Recht bezüglich der Steuerung von Asyl- und Migration parallel ständig weiter entwickelte, wie im folgenden aufzuzeigen sein wird. Den Beitrittskandidaten fehlte bis zum Beitritt jegliches Mitgestaltungsrecht, jede Verhandlungsmöglichkeit. Die Rechtslösungen wurden in Brüssel entworfen und anschließend in Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Staaten implementiert.

4.1. Ausgangslage:

Die Europäisierung der Asyl- und Migrationspolitik nach 1989

Jedes europäische Land hat seine eigene Migrationsgeschichte und damit verbunden eigene Erfahrungen, Traditionen und eine eigene Politik. Viele europäische Staaten waren bis in die 1990er Jahre traditionelle Auswanderungsländer, darunter Portugal, Spanien, Italien sowie Irland und mit der EU-Osterweiterung von 2004 um zehn Länder haben sich diese Aspekte noch verstärkt. Der Staatenbund der Europäischen Union ist durch die letzten Erweiterungsrounden 2004 und 2007 auf 27 Mitgliedsstaaten mit circa 450 Millionen Menschen angewachsen. Laut EUROSTAT befanden sich 2009 zirka 18 Millionen Menschen aus Nicht-EU-Staaten darunter (vgl. EUROSTAT 2009). Nicht mit eingerechnet sind irreguläre Wandernde, deren Zahl naturgemäß nicht genau zu ermitteln ist. Europa ist zum Ziel von Menschen aus aller Welt geworden. Doch während die Europäische Union die Integration ihrer Mitgliedsstaaten, sowie die Mobilität und Flexibilität von EU-BürgerInnen vorantreibt, werden die Außengrenzen abgeriegelt. Europa ist zu einer Festung mit offenen Grenzen im Innern und umso schärfer bewachten Grenzen nach außen geworden. Bei den Wanderungsmotiven der EuropäerInnen stehen bei den Binnenwanderungen innerhalb des Kontinents sowie bei den Außenwanderungen über seine Grenzen hinweg ökonomische, berufliche und soziale Motive im Vordergrund. Die Geschichte der europäischen EU-Migrations- und Asylpolitik lässt sich in drei verschiedene Phasen unterteilen: in der ersten Phase von 1957 bis 1990 wurde eine koordinierte Politik von den Mitgliedsstaaten eingeleitet. Von 1990 bis

1997 folgten erste Schritte zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und aktuell wird in der dritten Phase von den Mitgliedsstaaten versucht Migrationspolitik als gemeinschaftliches Politikfeld zu etablieren. Für die vorliegende Untersuchung fallen allerdings nur die Entwicklungen ins Gewicht, die für die Ausgestaltung der polnischen Migrationspolitik unmittelbar eine Rolle spielten. Daher wird der Hauptfokus auf die Phase nach 1990 gerichtet. In einem weiteren Unterkapitel wird gezeigt, dass sich vor diesem Hintergrund das Politikfeld der polnischen Migrationspolitik ebenfalls in Phasen herausgebildet hat.

4.1.1. Die Vergemeinschaftung von Asyl-, Einwanderungs- und Visarecht

In der ersten Phase europäischer Migrationspolitik, d.h. von 1957 bis 1990 haben die EG-/EU-Mitgliedsstaaten verschiedenen Methoden entwickelt und Abkommen initiiert, um Migrationsbewegungen nach und aus Europa zu steuern. Es wurde begonnen, auf europäischer Ebene die Kooperation zwischen den Regierungen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen des Ministerrates, der Europäischen Kommission und der so genannten Trevi-Gruppe in Fragen von Einwanderung, Visa-Bestimmungen, Grenzkontrollen und Asyl voranzutreiben (vgl. Schwenken 2006:96). Ziel war und ist eine gemeinsame Migrationspolitik, allerdings konnte dieses bisher nicht erreicht werden. Der Trend hin zur Vergemeinschaftung brachte die Schaffung von Pufferzonen und Vorverlagerung der EG-/EU-Außengrenzen mit sich. Die Folgen waren Ausschluss, von Menschen, Kontrolle und Verhinderung von Migration. Die Europäische Union verfügt über ein innen- und ein außengerichtete Migrationsregime. Dabei wird für die internen Bewegungen oftmals von Mobilität, für die von außen kommenden aber von Migration gesprochen. Als Kontext für die vorliegende Untersuchung interessiert die außengerichtete Migrationspolitik, sprich das externe Migrationsregime der EU. Dabei sind zwei Grundprinzipien der EU ausschlaggebend: Erstens wird angenommen, dass die Prävention unerwünschter Änderungen nur dann erfolgreich sein kann, „(w)enn die Maßnahmen am Anfang der Migrationskette“ ansetzen, d.h. dass die EU-Staaten „Frieden, politische Stabilität, Menschenrechte, demokratische Grundsätze und eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entwicklung in den Herkunftsländern“

KOM 2001/672) fördern. Zweitens werden viele Abkommen mit einer „*Migrationsklausel*“ versehen (KOM 2006/26): Die Zahlung von Entwicklungshilfe wird meist an die Kooperationsbereitschaft eines Staates im Feld der Migrationspolitik gekoppelt und spielt auch im Fall Mittel- und Osteuropas eine Rolle. Zeigt sich ein Staat nicht ausreichend kooperativ, sind EU-Zahlungen, weitere Schritte zu einer vertieften wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EU oder auch das Vorankommen des EU-Beitrittsprozesses gefährdet.

Die Politikentwicklung im Bereich Asyl, Einwanderung und Visa wird auf europäischer Ebene von zwei Faktoren beherrscht: Einerseits ist sie noch immer von der Angst vor einem Massenansturm von Flüchtlingen geleitet und das obwohl die Anzahl von asylsuchenden Menschen in Europa in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist (vgl. EUROSTAT 2011). In der Öffentlichkeit kursiert das Bild von so genannten WirtschaftsmigrantInnen, die die Beantragung von Asyl lediglich missbrauchen, um in Die EU-Staaten einreisen zu dürfen. Verknüpft damit ist immer die Angst um den europäischen Arbeitsmarkt und das Wohlfahrtsmodell. Andererseits ist die Politikentwicklung durch die wachsenden demografischen Engpässe geprägt, die den Arbeitsmarkt beeinflussen. In Europa entsteht ein Arbeitskräftemangel, der sich nach Meinung von WirtschaftsstrategInnen nur durch ArbeitsmigrantInnen beheben lässt.

Aus diesen Gründen haben die EU-Mitgliedsstaaten seit den 1980er Jahren ein Vertragsnetzwerk geschaffen, welches Migration im Interesse der Gemeinschaft steuern soll. Außerdem wurde eine Reihe von Rückübernahmeabkommen mit den unmittelbaren Nachbarstaaten der EU und Nicht-EU-Mitgliedern geschlossen. Dadurch können Asylsuchende deren Antrag in einem der EU-Staaten abgelehnt wird, MigrantInnen und Flüchtlinge aus Europa abgeschoben beziehungsweise schon von der Einreise in die EU abgehalten werden. Durch eine Reihe von Bestimmungen und Verträgen entstanden entlang der EU-Außengrenze Streitkräfte, die das Passieren kontrollieren sollen. Dabei konkurrieren zwei Prinzipien miteinander: zum einen der Menschenrechtsschutz, die Garantie der Freiheitsrechte und zum anderen die Abschottung Europas vor unerwünschter Zuwanderung. Diese Ansätze lassen sich in Verträgen und Vereinbarungen erkennen, auf die im folgenden Kapitel näher

eingegangen wird.

4.1.2. Beginn einer europäischen Kooperation

Nachdem während der ersten Entwicklungsstufe bis 1990 eine koordinierte Politik von der Mitgliedsstaaten eingeleitet wurde, sollte in einem zweiten Schritt von 1990 bis 1997 der Ausbau der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Mittelpunkt stehen. Doch für die Ausarbeitung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik kam erschwerend hinzu, dass sich die politische Lage mit dem Fall der Mauer und dem Ende des sowjetischen Machtbereichs fundamental änderte. Sehr schnell wurden die europäischen Partner von der Sorge geplagt, dass der seit Jahren kritisch beobachtete Anstieg der Asylbewerberzahlen nun unübersehbar werden könnte. In Deutschland dauerte es nicht lange und das Asylrecht wurde zur Disposition gestellt. Seine Bedeutung als politisch-ideologisches Instrument zur Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ostblock hatte es verloren. Bis 1989 waren Ost-West-Flüchtlinge willkommene Überläufer im Wettstreit der Systeme, beteiligten sie sich doch an einer „Abstimmung mit den Füßen“ und lieferten damit einen unübersehbaren Nachweis für die Anziehungskraft des Westens. Doch die, die ehemals als Verfolgte des Kommunismus bemitleidet wurden, wandelten sich nach 1989 in der deutschen Wahrnehmung und im Sprachgebrauch zu „Wirtschaftsflüchtlingen“ und „Scheinasylanten“. Durch die Öffnung der Grenzen wuchsen in den westlichen Staaten Ängste vor einem Massenexodus, der nach verschiedenen Projektionen in den folgenden Jahren Millionen von Menschen umfassen sollte. Die Zahlen, die kursierten reichten von 4 bis 48 Millionen (vgl. Bade 2000: 386f.). Diese Sorge war der Hauptbeweggrund sich auf ein Abkommen über die Zuständigkeit bei der Prüfung von Asylanträgen zu einigen. Unter den EG-Staaten wuchs das Interesse, neue Kooperationen in Grenz-, Asyl-, und Migrationsfragen einzugehen.

Bereits 1990 gab es eine Reihe von Vorstellungen zur Kontrolle und Begrenzung von Migration. Seit längerer Zeit war an einer Übereinkunft gearbeitet worden und einzig darüber erreichten die Staaten relativ schnell Einigkeit, so dass am 15. Juni 1990 von den damaligen zwölf Mitgliedsstaaten das Dubliner Übereinkommen (DÜ 1990

ersetzt durch die Dublin-II-Verordnung 2003) als ersten rechtsgültiger Text in Hinblick auf eine gemeinsame Asylpolitik unterzeichnet werden konnte. Im Jahr 1990 galt es für die Mitgliedsstaaten drei Problemfelder zu lösen: Erstens sollten Kriterien zur Bestimmung der Zuständigkeit eines Mitgliedsstaates für die Prüfung eines Asylantrages festgelegt werden. Das Recht Asyl zu suchen wurde eingeschränkt, da nur noch der Mitgliedsstaat zuständig sein sollte, der von dem Schutzsuchenden als erster „sicherer“ Staat²⁰ betreten wurde, der das Visum ausgestellt oder der eine irreguläre Einreise nicht verhindert hatte (vgl. Roos 2005: S. 362f.). Damit war ein zweites Ziel verbunden: bei einer Weiterwanderung der Asylbewerber sollte das so genannte „*Asylum-Shopping*“, die mehrmalige Asylbeantragungen in verschiedenen Mitgliedsstaaten verhindert werden. Die Prüfung der Anträge sollte nach nationalem Recht erfolgen. Die Entscheidungen sollten aber für das gesamte Territorium der EG Gültigkeit haben. Den protektionistischen Charakter des Abkommens erkennt man daran, dass als Asylanträge nur jene zugelassen werden sollten, die unter Berufung auf die Genfer Konvention gestellt wurden (vgl. Lavanex 2001). Drittens wollte man dem Phänomen des „*Refugee-in-Orbit*“ zu begegnen. Antragsstaaten sollten sich für die Asylbewerber verantwortlich fühlen und sie nicht in den nächsten Staat abschieben können.

Das Dubliner Übereinkommen bedeutete aber noch keine Harmonisierung des materiellen Asylrechts, sondern nur eine punktuelle Annäherung der Asylpraktiken (vgl. Tomei 1997:31). Als Folge dieser Regelung konnte die gleichmäßige Belastung der Mitgliedsstaaten nicht erreicht werden. TransitmigrantInnen, die eigentlich in die EU weiterreisen wollten mussten in den Staaten hinter den Außengrenzen der EU

²⁰ „Sichere Drittstaaten“-Regelung und Rückübernahmeabkommen: Anfang der 1990er Jahre wurde von Deutschland ein Mechanismus entwickelt, den Druck auf die Nachbarländer zu erhöhen, niemanden mehr durchzulassen: Die Konstruktion der „sicheren Drittstaaten“. Aufgrund der Sicheren Drittstaaten-Regelung können Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden, wenn der oder die Asylsuchende aus einem „sicheren Drittstaat“ kommt, in das er zurückgesandt werden kann. Der Begriff und das Konzept des „Sicheren Drittstaates“ ist seit dem so genannten Asylkompromiss von 1992 nicht mehr aus dem Asylrecht wegzudenken. Um die Voraussetzungen für die Einstufung als „sicherer Drittstaat“ zu erfüllen, muss der jeweilige Staat folgende Konventionen und Abkommen ratifiziert haben und anwenden: GFK und New Yorker Zusatzprotokoll von 1967, Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte von 1950, Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966.

beispielsweise in Polen einen Asylantrag stellen. Das Dubliner Übereinkommen trat am 01. September 1997 in Kraft und wurde innerhalb der Europäischen Union durch die so genannte Dublin-II-Verordnung vom 18. Februar 2003 ersetzt. Sie ist eine Verordnung der Europäischen Union, die *„zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist“* (ECRE 2006). Durch diese Verordnung wollen die EU-Mitgliedsstaaten erreichen, dass Asylsuchende nur eine Asylantrag innerhalb der Unterzeichnerstaaten stellen können. Stellen Asylsuchende dennoch einen Asylantrag in einem anderen Staat, wird dort kein Asylverfahren durchgeführt, sondern die Person in den zuständigen Staat gebracht. Meist ist das der erste EU-Mitgliedsstaat, über dessen Grenzen sie legal oder illegal eingereist ist. Die Dublin-II-Verordnung (vgl. (vgl. 2003/342/EG) zog eine Verschärfung der Kontrollen an den EU-Außengrenzen mit sich, da Staaten wie Polen die nachfolgenden Asylverfahren und die damit verbundenen Kosten fürchten. Seit dem 1. Mai 2004 wird in Polen die Dublin II-Verordnung in Verbindung mit EURODAC (vgl. 2000/2725/EG) angewandt. Nach offiziellen Verlautbarungen sind dreizehn Anlagen zum Einscannen von Fingerabdrücken beschafft worden, die sich in Warschau, am Grenzübergang Terespol und bei verschiedenen Einheiten des Grenzschutzes befinden (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Für die Zuständigkeitsüberprüfung gemäß Dublin-II-Verordnung ist die polnische Ausländerbehörde (URIC; heute UdSC) zuständig. Zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland wurde ein Abkommen geschlossen, dass Rücküberstellungen gemäß der Dublin-II-Verordnung an den Grenzübergängen Kolbaskowo, Olszyna, Swiecko und Zgorzelec durchgeführt werden sollen. (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Seit dem 1. Mai 2004 wurden die meisten Übernahmeanträge aus der BRD an Polen (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Von Menschenrechts- und Flüchtlingshilfeorganisationen wird heftige Kritik an der Dublin-II-Verordnung (vgl. 2003/342/EG) geäußert:

„Neben der vollständigen Verweigerung menschenwürdiger Aufnahmebedingungen für „Dublin II-Fälle“, ist ein großes Problem, dass die sozialen Aufnahmebedingungen, zum Beispiel Unterbringungsstandards, materielle Leistungen und Zugang zur Gesundheitsversorgung, sich in den

Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich gestalten. Zum Beispiel stehen gegenwärtig keine oder extrem eingeschränkte psychiatrische Versorgungseinrichtungen für Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge in der Tschechischen Republik, Ungarn und Polen zur Verfügung“ (ECRE 2006/ Dt. Übersetzung Pro Asyl 2006).

Nahezu zeitgleich zur Unterzeichnung des Dubliner Übereinkommen wurde am 19. Juni 1990 das Schengen-I-Abkommen von 1985 durch das Schengener Durchführungsübereinkommen („Schengen II“, 1990) ergänzt. Bis auf Großbritannien und Irland sind diesem Abkommen bisher alle EU-Mitgliedsstaaten beigetreten (vgl. Tomei 2001:53). Der Entwurf des Abkommens lag bereits Mitte 1988 vor (vgl. Lavanex 2001:91ff.), doch wurde durch die Wende der politischen Ereignisse, den Fall der Berliner Mauer zunächst die Unterschrift verweigert. Die Unterzeichnung fand daher erst am 19. Juni 1990 statt.. Darin sind die Maßnahmen konkretisiert, die im Übereinkommen von Schengen , besser bekannt als das Schengener Abkommen (Schengen I) 1985 von Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten als Ersatzmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen festgelegt worden waren (vgl. Sturm/ Pehle 2006: 166-170). Das Schengener Durchführungsübereinkommen weitete 1990 den Kompetenzbereich der Grenzschutzkräfte immens aus:

„The Schengen Implementing Convention of 1990 (SIC) provides for extensive police cooperation not only for the purpose of prosecuting crimes committed, but also for proactive surveillance in the alleged interest of public order and security as well as „State Security. This includes intelligence gathering and comprehensive automated data exchange on persons not suspected of any offence under criminal law“ (Busch 1996/1997:4).

Nach In-Kraft-Treten dieses Abkommens wurden 1995 die Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen den Unterzeichnerstaaten aufgehoben und eine einzige EU-Außengrenze geschaffen. Der Wegfall der internen Kontrollen sollte durch die Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen ersetzt werden. Entlang dieser Grenze galten gemeinsame Vorschriften hinsichtlich der Erteilung von Visa, des Asylrechts und der Kontrolle an den Außengrenzen, um den gemeinsamen Personenverkehr zwischen den Unterzeichnerstaaten ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung zu ermöglichen. Um die Aspekte Freiheit und Sicherheit in Einklang zu bringen,

wurde ergänzend zur Freizügigkeit so genannte Ausgleichsmaßnahmen eingeführt. Ziel war es, die Koordinierung zwischen den Polizei- und Justizbehörden zu verbessern, um den Schutz der inneren Sicherheit der Mitgliedsstaaten und insbesondere zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu gewährleisten. In Artikel 39.1. des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) heißt es bezüglich der Polizeizusammenarbeit:

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, dass ihre Polizeidienste sich untereinander nach Maßgabe des nationalen Rechts und ihrer jeweiligen Zuständigkeit im Interesse der vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von strafbaren Handlungen Hilfe leisten, sofern ein Ersuchen oder dessen Erledigung nach nationalem Recht nicht den Justizbehörden vorbehalten ist und die Erledigung des Ersuchens die Ergreifung von Zwangsmaßnahmen durch die ersuchte Vertragspartei nicht erfordert. Ist die ersuchte Polizeibehörde für die Erledigung nicht zuständig, so leitet sie das Ersuchen an die zuständige Behörde weiter“ (SDÜ, Art. 39.1).

In Artikel 46 des SDÜ ist festgeschrieben, dass

„(j) ede Vertragspartei kann nach Maßgabe ihres nationalen Rechts ohne Ersuchen im Einzelfall der jeweils betroffenen Vertragspartei Informationen mitteilen, die für den Empfänger zur Unterstützung bei der Bekämpfung zukünftiger Straftaten, zur Verhütung einer Straftat oder zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von Bedeutung sein können. (2) Der Informationsaustausch wird unbeschadet der Regelung zur Zusammenarbeit in den Grenzgebieten in Artikel 39 Absatz 4 über eine zu benennende zentrale Stelle abgewickelt. In besonders eilbedürftigen Fällen kann der Informationsaustausch im Sinne dieses Artikels unmittelbar zwischen den betroffenen Polizeibehörden erfolgen, vorbehaltlich abweichender Regelungen im nationalen Recht. Die zentrale Stelle wird hiervon so bald wie möglich in Kenntnis gesetzt“ (SDÜ, Art. 46).

Die wichtigsten Maßnahmen im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten umfassen Punkte, die sich schon zu diesem Zeitpunkt auf die benachbarten Länder der EU, darunter Polen auswirken. Darunter fallen der Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen und deren Verlagerung auf die Außengrenzen; die gemeinsame Festlegung der Bedingungen für das Überschreiten der Außengrenzen sowie einheitliche Bestimmungen und Modalitäten für die Personenkontrolle an diesen Grenzen; die Trennung von Reisenden aus dem Schengen-Raum und solchen, die nicht aus diesem Raum kommen, an den Flughäfen

und Häfen; die Angleichung der Einreise- und Visa-Bestimmungen für Kurzaufenthalte; die Einführung einer Koordinierung zwischen den Verwaltungen zur Überwachung der Grenzen (Verbindungsbeamte, Angleichung der Anweisungen für das und der Ausbildung des Personals); die Festlegung der Rolle der Verkehrsunternehmen bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung; die obligatorische Anmeldung der Staatsangehörigen von Drittländern, die von einem Land in ein anderes reisen; die Festlegung von Bestimmungen über die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen in dem Übereinkommen von Dublin, das 2003 durch eine neue Verordnung ersetzt wurde (Dublin-II-Verordnung), die Einführung eines grenzüberschreitenden Beschattungs- und Verfolgungsrechts für Polizeibeamte aus Staaten des Schengen-Raums; die Stärkung der Zusammenarbeit der Justizbehörden durch eine Regelung für eine raschere Auslieferung und eine bessere Vollstreckung von Strafurteilen; die Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS) (vgl. Taschner 1997). Das SIS hat nach Artikel 93 des SDÜ zum Ziel, „(...) *in dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien anhand der aus diesem System erteilten Informationen die öffentliche Sicherheit und Ordnung einschließlich der Sicherheit des Staates und die Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens im Bereich des Personenverkehrs zu gewährleisten*“ (SDÜ, Art.93). Das Informationssystem wurde geschaffen, um es den für die Grenz- und sonstigen Zoll- und Polizeikontrollen und die Koordinierung dieser Kontrollen zuständigen Behörden sowie den Justizbehörden der jeweiligen Länder zu ermöglichen, sich Informationen über Personen oder Objekte zu beschaffen. Die Mitgliedstaaten speisen das SIS über nationale Netze (N-SIS), die an ein zentrales System (C-SIS) angeschlossen sind. Ergänzt wird dieses Informationssystem durch das SIRENE²¹-Netz mit Zusatzinformationen, die an der nationalen Eingangsstelle gefordert werden. All diese Maßnahmen sowie die Beschlüsse und Erklärungen des Exekutivausschusses, die Rechtsakte zur Durchführung des Übereinkommens, die von den Organen erlassen worden sind, denen der Exekutivausschuss Entscheidungsbefugnisse übertragen hat, das am 14. Juni 1985 unterzeichnete Übereinkommen, das am 19. Juni 1990 unterzeichnete

²¹ SIRENE ist die Abkürzung für Supplementary Information Request at the National Entry

Durchführungsübereinkommen sowie die Beitrittsprotokolle und Übereinkommen stellen den Schengen-Besitzstand dar (vgl. Epiney 1995). Die Staaten, die nach dem 01. Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union geworden sind, wurden an den gesamten Schengen-Besitzstand gebunden, einige Bestimmungen wurden jedoch erst bei Abschaffung der Grenzkontrollen angewandt. Diese vom Rat beschlossene Abschaffung fand statt, als SIS II einsatzbereit war und die Beitrittsstaaten nach einer Bewertung nachgewiesen haben, dass sie die für die Anwendung der „Ausgleichsbedingungen“ erforderlichen Bedingungen erfüllt haben, womit die Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben werden können. Mit der Schengen-Erweiterung ab Dezember 2007 hat eine Ostverschiebung der EU-Außengrenze stattgefunden. Die Bundesrepublik Deutschland hat seitdem keine Landgrenze mehr, die gleichzeitig eine EU-Außengrenze ist. Die Kontrollen an den Grenzen zu den benachbarten Staaten im Osten sind formal aufgehoben worden und finden heute an der Ostgrenze Polens statt. Rechtliche Grundlage ist das Abkommen von Schengen über den Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und das Schengener Durchführungsabkommen über die Ausgleichsmaßnahmen.

4.1.3. Die vertraglichen Grundlagen und die Leitlinien europäischer Migrationspolitik

Vor dem EU-Beitritt gab es keine unmittelbare Beteiligung seitens Polens an der Schaffung der Rahmenbedingungen für eine europäische Migrationspolitik. Die vertraglichen Grundlagen wurden bis zum Mai 2004 ohne Polen gelegt. Dennoch ist es notwendig die Stationen bis dahin zu skizzieren, die Entwicklungen auf europäischer Ebene, die die Ausgestaltung des polnischen Migrationssystem und der Migrationspolitik seit den 1990er Jahren beeinflussten.

Bereits 1992 schlossen sich die damaligen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit dem **Vertrag von Maastricht** zur Europäischen Union zusammen. Die Politikbereiche Wirtschaft, Sicherheit und Innenpolitik wurden im Vertragswerk in separaten so genannten Säulen zusammengefasst (vgl. Vertrag von Maastricht 1992). Für das Gebiet der Einwanderungs- und Asylpolitik ist zum ersten Mal eine gemeinsame Grundlage geschaffen worden. Allerdings wurde lediglich die Visa-

Politik gegenüber Drittstaatenangehörigen Teil der „ersten Säule“ und damit zur Gemeinschaftskompetenz. Alle weiteren migrationspolitischen Fragen fielen in den Bereich der so genannten intergouvernementalen „dritten Säule Justiz und innere Angelegenheiten“ und verblieben somit in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten. Die Kompetenzen der europäischen Institutionen sind dadurch sehr begrenzt. Der Vertrag erklärte die Einwanderungs- und Asylpolitik lediglich zu „Angelegenheiten von gemeinsamen Interessen“ (Vertrag von Maastricht/ Titel VI:Art.K1), zuständiges Organ ist seither der Rat für Justiz und Inneres. Im Anschluss fanden regelmäßige Konferenzen des Ministerrates Justiz und Inneres statt, aus denen so genannte Prozesse hervorgingen.

Mit dem **Vertrag von Amsterdam** wurde am 01. 05. 1999 die dritte Phase europäischer EU-Migrationspolitik eingeläutet und ein weiterer Schritt zur Teilvergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik gemacht. Allerdings ist die Zielsetzung des Vertrages nie umgesetzt worden. Der Vertrag definiert Europa zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR), der die Grund- und Freiheitsrechte der Einzelnen achtet. Mit Inkrafttreten des Vertrages wurden die Zuständigkeiten der EU für rechtliche und innenpolitische Angelegenheiten gestärkt. Es wurde ein Instrument für das Migrationsmanagement, die Kontrolle und Verhinderung von Migration geschaffen. Mit dem Vertrag von Amsterdam rückte die Asyl- und Migrationspolitik sowie die Visapolitik in weiten Teilen in die erste Säule und der damit in den vergemeinschafteten Bereich der EU (EU Kom 1999). Unter Artikel IV, Paragraph 61 bis 69 > Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr< wurde das gesamte Politikfeld internationaler Migration zusammengefasst. Dadurch wurde eine politische Vereinheitlichung und einer verbesserte Kooperation von Polizei, Zoll und Justiz in Migrations- und Asylfragen bewirkt (vgl. Bericht der Forschungsgruppe: Asyl und Migrationspolitik 1999). Damit wurde die „Effektivität des in der ersten Säule erlassenen Rechts durch die allgemeinen Rechtsprinzipien der EG (unmittelbare Wirkung, Vorrang des Gemeinschaftsrechts unter anderem) erhöht und eine – wenn auch eingeschränkte Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof eröffnet (vgl. Müller/ Graf/ Kainer 2006:70).

Zuständiges Gremium ist der Rat für Justiz und Inneres, in dem etwa alle zwei Monate die Justiz und Innenminister der Mitgliedsstaaten tagen (vgl. Busch May/June 1999:5). Allerdings ist für die Beschlussfassung im Ministerrat Einstimmigkeit erforderlich. Wenn auch in einigen Bereichen (Visafragen, Asyl und justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen) mit einer qualifizierten Mehrheit entschieden wird. Das Europäische Parlament hat je nachdem, welche Mehrheit erforderlich ist unterschiedliche Mitwirkungsrechte (Echte Mitentscheidung oder Konsultationsverfahren). Der Rat sollte laut der Fassung des Vertrages von Amsterdam durch die Artikel 61 bis 63 die Ziele der EU im Hinblick auf Asyl- und Einwanderungspolitik umsetzen:

- *„die Abschaffung der Kontrollen von Personen, seien es BürgerInnen der Union oder Staatsangehörige dritter Länder-, beim Überschreiten der Binnengrenzen der EU,*
- *Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedsstaaten bei der Einreise in die EU (Normen und Verfahren der Personenkontrollen, Vorschriften über Visa)*
- *Festlegung der Bedingungen, unter denen Staatsangehörige dritter Länder innerhalb der EU während eines Aufenthaltes von höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen,*
- *Asylanträge (Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtlinge und für die Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft),*
- *Flüchtlinge und vertriebene Personen aus Drittstaaten (Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz, Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen durch die Mitgliedsstaaten und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind),*
- *Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung von Drittstaatenangehörigen einschließlich der Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedsstaat aufhalten (in diesen Bereich fallen die Einführung der Biometrie bei Pässen, Visa und Aufenthaltstiteln),*
- *einwanderungspolitische Maßnahmen im Bereich der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen von Drittstaatenangehörige sowie Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung,*
- *Festlegung der Rechte und Bedingungen, aufgrund derer sich Drittstaatenangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat aufhalten, in anderen Mitgliedsstaaten aufhalten dürfen.“* (vgl. Vertrag von Amsterdam 1999).

Laut Amsterdamer Vertrag sollten diese Maßnahmen, mit Ausnahme der beiden letzten Punkte innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages beschlossen werden. Vereinheitlichter Raum wird durch vereinheitlichte Grenzpolizei geschützt. Angestrebt wird eine Verbesserung der operativen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs. Die europäischen Einrichtungen EUROPOL und EUROJUST unterstützen den Informationsaustausch zwischen den nationalen Justiz-, Zoll- und Polizeibehörden. Damit wird die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität, insbesondere der organisierten Kriminalität sowie des internationalen Terrorismus koordiniert. Die praktische Arbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden soll durch Austausch der Strafregisterdaten weiter optimiert werden. Die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX (vgl. 2004/2007/EG) koordiniert die Zusammenarbeit der Grenzpolizeien der Mitgliedsstaaten. Damit soll der Schutz der EU-Außengrenze gewährleistet werden. Die europäische Polizeiakademie CEPOL sorgt für eine reibungslose Kooperation der nationalen Polizeiausbildungsstätten und unterstützt die Ausbildung der nationalen Polizeiführungskräfte.

Durch ein Protokoll zum Vertrag von Amsterdam konnte der Schengen-Besitzstand in den Rahmen der EU einbezogen werden. Als erstes konkretes Beispiel einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den dreizehn Mitgliedstaaten fiel der Schengen-Raum unter den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU, indem er einer parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Das in der „Einheitlichen Europäischen Akte“ von 1986 enthaltene Ziel der Freizügigkeit wird verwirklicht, gleichzeitig eine demokratische parlamentarische Kontrolle gewährleistet und den Bürgern der Rückgriff auf Rechtsmittel ermöglicht, wenn ihre Rechte in Frage gestellt (Europäischer Gerichtshof und/oder nationale Gerichte). Um diese Einbeziehung zu verwirklichen, wurden vom Rat der Europäischen Union mehrere Beschlüsse gefasst. Zunächst einmal trat der Rat an die Stelle des durch die Schengener Übereinkommen von 1990 eingesetzten Exekutivausschusses, wie vom Vertrag von Amsterdam vorgesehen. Am 1. Mai 1999 legte der Rat die Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates insbesondere hinsichtlich des Personals des Schengen-Sekretariats fest (vgl.

Amtsblatt L 119 vom 7.5.1999). Später wurden neue Arbeitsgruppen eingesetzt, um den Rat bei der Verwaltung der Arbeiten zu unterstützen.

Vom 15. bis 16. Oktober 1999 trat der Europäische Rat in **Tampere**/ Finnland zusammen, um die politischen Leitlinien für die darauf folgenden Jahre im Bereich Asyl und Einwanderung sowie, die Weiterentwicklung des Migrationsregimes festzulegen. Übergeordnetes Ziel der Tagung war „die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes in der Europäischen Union“ (vgl. SN 2000/99: A.I). wofür die „Meilensteine von Tampere“ ausgearbeitet wurden. Der Europäische Rat war übereingekommen, an den Vertrag von Amsterdam anzuknüpfen und ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu entwickeln (vgl. SN 2000/99: Introduction):

„The European Council will place and maintain this objective at the very top of the political agenda. It will keep under constant review progress made towards implementing the necessary measures and meeting the deadlines set by the Treaty of Amsterdam, the Vienna Action Plan and the present conclusions. The Commission is invited to make a proposal for an appropriate scoreboard to that end. The European Council underlines the importance of ensuring the necessary transparency and of keeping the European Parliament regularly informed. It will hold a full debate assessing progress at its December meeting in 2001.“

Der Europäische Rat stellte in Tampere fest, dass ein umfassendes Migrationskonzept für die EU benötigt wird. Behandelt werden sollten beim Gipfel die Fragen, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen darunter auch Polen stellen. Als Grundlage des Migrationskonzeptes sollte eine gemeinsame Bewertung der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung innerhalb der Union sowie der Lage der Herkunftsländer formuliert werden. Der Europäische Rat betonte die notwendige Sicherstellung einer gerechten Behandlung von Drittstaatenangehörigen (Tampere 1999:A.III) in der EU. Vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-BürgerInnen sollen ihnen im Rahmen der Integrationspolitik zuerkannt werden. Der Europäische Rat forderte eine effizientere Steuerung der Migrationsströme (Tampere 1999:A.IV).

Als Maßnahmen dafür, wurden die Durchführung von Informationskampagnen über die Möglichkeiten der legalen Einwanderung und die Prävention des Schlepperunwesens angeführt. Es wurde eine enge Zusammenarbeit mit und die Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer angestrebt (SN 2000/99:A.I.11):

„The European Union needs a comprehensive approach to migration addressing political, human rights and development issues in countries and regions of origin and transit. This requires combating poverty, improving living conditions and job opportunities, preventing conflicts and consolidating democratic states and ensuring respect for human rights, in particular rights of minorities, women and children. To that end, the Union as well as Member States are invited to contribute, within their respective competence under the Treaties, to a greater coherence of internal and external policies of the Union. Partnership with third countries concerned will also be a key element for the success of such a policy, with a view to promoting co-development.“

Der Europarat, verschiedene Generaldirektionen der Europäischen Kommission - darunter vor allem Justiz und Inneres, Beschäftigung und Soziales, Wirtschaft und Finanzen, Außenbeziehungen sowie das Europäische Parlament arbeiten seitdem an der von der EU festgelegten Migrations- und Asylpolitik. Folgende Bereiche werden umfasst:

- Entwicklung einer gemeinsamen Migrationspolitik
- ein gemeinsames europäisches Asylsystem
- internationaler Schutz
- illegale Einwanderung
- Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern

Während des Treffens forderten einige Mitglieder dazu auf, die Rechte der Asylsuchenden zu respektieren und ein gemeinsames Europäische Asylsystem zu schaffen, dass auf der Genfer Flüchtlingskonvention basiert. Sie beabsichtigten damit die Sicherstellung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung. Unter Punkt drei der Schlussfolgerungen des Ratstreffens von Tampere heißt es:

„ (...) Es stünde im Widerspruch zu den Traditionen Europas, wenn diese Freiheit den Menschen verweigert würde, die wegen ihrer Lebensumstände aus berechtigten Gründen in unser Gebiet einreisen wollen. Dies überfordert wiederum, dass die Union gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitiken entwickelt und dabei der Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle der

Außengrenzen zur Beendigung der illegalen Einwanderung und zur Bekämpfung derjenigen, die diese organisieren und damit zusammenhängende Delikte im Bereich der internationalen Kriminalität begehen, Rechnung trägt.“ (SN 2000/99: Abs. 3).

Laut den Vorstellungen des Tampere-Programms sollte die gemeinsame Migrations- und Asylpolitik in zwei Schritten verwirklicht werden: zunächst sollten Mindestnormen geschaffen werden, d.h. die Angleichung der Grundlagen der gesetzlichen Regelungen der Mitgliedsstaaten. Innerhalb von fünf Jahren – bis zur Osterweiterung der EU 2004 sollte ein gemeinsames Konzept zur Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik im Konsens verabschiedet werden. Langfristig sollte eine weitestgehende Harmonisierung erzielt werden. Die notwendigen Bestandteile einer Einwanderungspolitik der EU wurden wie folgt festgelegt:

*„Mit einem umfassenden Konzept sind die Migrationsströme so zu steuern, dass ein Ausgleich zwischen der Aufnahme aus humanitären und aus wirtschaftlichen Gründen geschaffen wird;
Drittstaatsangehörige sind fair zu behandeln. Ihnen sollten nach Möglichkeit Rechte und Pflichten zuerkannt werden, die denen der Angehörigen des Mitgliedstaats, in dem sie sich aufhalten, vergleichbar sind;
ein wichtiger strategischer Bestandteil der Migrationssteuerung ist der Aufbau von Partnerschaften mit den Herkunftsländern, um eine gemeinsame Entwicklung zu fördern“ (SN 2000/99: Abs.3).*

Auf dem EU-Ratstreffen in **Laeken** im Dezember 2001 stellten die Mitgliedsstaaten fest, dass eine echte gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik folgendes voraus setzt:

„(...)Einbeziehung der Politik zur Steuerung der Wanderungsbewegungen in die Außenpolitik der Europäischen Union. Insbesondere müssen mit den betreffenden Ländern europäische Rückübernahmeabkommen auf der Grundlage einer neuen Prioritätenliste und eines klaren Aktionsplans geschlossen werden. Der Europäische Rat ersucht um die Aufstellung eines Aktionsplans, der sich auf die Mitteilung der Kommission über die illegale Einwanderung und den Menschenhandel stützt (SN 300/1/01 REV 1)

Es folgte der Aufbau eines Europäischen Systems zum Austausch von Informationen über Asyl, Migration und Herkunftsländer, die Umsetzung der EURODAC-Verordnung sowie einer Verordnung zur effizienteren Anwendung des Dubliner Übereinkommens mit raschen und gut funktionierenden Verfahren (vgl. Schmid

2003: 154) . Zusätzlich erarbeiteten die EU-Mitglieder eine Aufstellung gemeinsamer Normen für die Verfahren in den Bereichen Asyl, Aufnahme und Familienzusammenführung, einschließlich beschleunigter Verfahren für die Fälle, in denen dies gerechtfertigt ist, erarbeitet. Diese Normen müssen dem Umstand Rechnung tragen, dass den Asylbewerbern Hilfe angeboten werden muss. Außerdem stellte man spezielle Programme zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus auf (vgl. 2000/43/EG).

Nach dem Ablauf des im Amsterdamer Vertrag und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere genannten Fünfjahreszeitraums (vgl. KOM (2004) 401) hat der Europäische Rat im November 2004 ein neues Mehrjahresprogramm verabschiedet. Mit dem so genannten „**Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union**“ wurde der Zeitrahmen in das Jahr 2010 neu gesteckt (vgl. 2005/C 53/01). Als Ziele des Haager Programms wurde die Förderung der praktischen Zusammenarbeit, ein besserer Informationsaustausch, die Schaffung einheitlicher Verfahren und eine höhere Qualität der Asylentscheidungen formuliert (vgl. (vgl.2005/C 53/01). Das Haager Programm hatte im Bereich der gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingsrechts das Ziel bis zum Jahr 2010 die zweite Harmonisierungsphase zu vollziehen, an deren Ende eine gemeinsame europäische Asylagentur stehen soll (vgl.2005/C 53/01). Voraussetzung für die vom Haager Programm geforderte zweite Harmonisierungsphase war jedoch die vorherige Umsetzung der EG-Rechtsinstrumente der ersten Phase in nationales Recht sowie die sorgfältige Evaluierung der damit gemachten Erfahrungen. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der migrationspolitischen Zusammenarbeit ist die Einbeziehung der Rückführungspolitik in den Gesamtkreis der Beziehungen mit Drittstaaten. In den folgenden Jahren ging es vor allem darum, mit den betroffenen Drittstaaten eine umfassende Strategie kohärenter Maßnahmen in Verbindung mit Entwicklungszusammenarbeit, humanitärer Hilfe und Migrationspolitik zu entwickeln. Im Rückblick auf die beschriebenen Stationen Europäischer Migrationspolitik ist wichtig hervorzuheben, dass an den bisher aufgeführten

Stationen und Maßnahmen der europäischen Union war Polen nicht als Akteur beteiligt gewesen ist.

4.1.4. Migrationspolitische Entwicklungen nach der Erweiterung der Europäischen Union 2004 unter Beteiligung der Neumitglieder

Die Erweiterung der Union auf 27 Mitgliedsstaaten machte eine neue Rechtsgrundlage europäischen Handelns erforderlich. Der ausgearbeitete „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ scheiterte jedoch Mitte 2005 in seiner Ratifizierungsphase an den Referenden der französischen und niederländischen BürgerInnen. Nach jahrelangen Debatten wurde 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft ein Vertragsentwurf vorgelegt, der den Vertrag von Nizza von 2001 ablösen sollte. Die Entscheidungsverfahren der EU-Migrations- und Asylpolitik sollten verbessert und die Zuständigkeiten klarer verteilt werden. Unter portugiesischer Ratspräsidentschaft wurde der Entwurf zum Vertrag von Lissabon weiterentwickelt, am 13. Dezember 2007 unterzeichnet und am 01. Dezember 2009 in Kraft gesetzt. Der Artikel 62 (2) des Vertrages von Lissabon bestimmt das Mitentscheidungsverfahren als ordentliches Gesetzgebungsverfahren für die gemeinsame Visapolitik, Artikel 63 für die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik und Artikel 63a (2) für die Einwanderungspolitik. Ausgenommen bleibt weiterhin *„das Recht der Mitgliedsstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatenangehörige aus Drittstaaten in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen“* (Vertrag von Lissabon, Art. 63 a, Absatz 5). Das Verfahren ergab, dass die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu einem Gesetzesvorschlag in Form einer Richtlinie oder einer Verordnung erforderlich ist. Die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung wird aber weiterhin durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat geregelt, so dass für diesen Bereich europäisches und harmonisiertes Handeln auch weiterhin schwer durchführbar ist.

4.1.5. Die Ausweitung des europäischen Migrationsregime: vom Pufferzonen-Konzept zu Exterritorialen Lagern

Seit Beginn der 1990er Jahre betreibt die Europäische Union Vorverlagerung der Abwehr von Migration. Die mittel- und osteuropäischen Ländern fungierten zunächst als Pufferzone zwischen der EU und den Herkunftsländern. Die EU forderte ihre Nachbarstaaten damals auf, TransitmigrantInnen und auch eigene BürgerInnen an der Einreise in die EU zu hindern (vgl. Wallace 1999). Damit wurde begonnen, die benachbarten Dritt- und Transformationsstaaten in die Steuerung von Migration mit einzubeziehen. Der Schengener Vertrag (1985), das Binnenmarktprojekt (1987) und das Abkommen von Dublin (1990) bildeten hierbei die Grundlagen und die Hauptantriebskräfte. Die Entwicklung europäischer Migrationspolitik und die innereuropäische Kooperation war durch die Furcht vor einer Massenwanderung aus den früheren sozialistischen Staaten begleitet. An der >Externalisierung< von migrationssteuernden Maßnahmen und Regeln, also deren Übertragung auf andere Staaten, sind neben den Mitgliedsstaaten, den EU-Institutionen und zwischenstaatlichen Konsultationsforen²² auch internationale Regierungsorganisationen²³ beteiligt gewesen. Die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik Benita Ferrero-Waldner sah 2004 die politische Herausforderung darin, *"das richtige Gleichgewicht zwischen der Bekämpfung der illegalen Migration und der Unterstützung derjenigen Migranten zu finden, die wir für unser ökonomisches und soziales Wohlergehen brauchen"* (vgl. Ferrero-Waldner 2004) zu finden. Die Nachbarstaaten der EU sollten

²² 1993 entstand zwischen den ostmittel- und osteuropäischen Staaten und ihren Nachbarn in der EG und der Europäische Freihandelszone (EFTA) der <Budapester Prozess>. Dieses migrationsspezifisch zwischenstaatliche Konsultationsforum besteht bis in die Gegenwart. In den 1990er Jahren führten die größtenteils informell geführten Gespräche zum Abschluss einer Vielzahl von Abkommen und zur Vereinbarung technisch-finanzieller Unterstützungsmaßnahmen seitens der EG-/EFTA-Staaten. Auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion entwickelte sich 1996 ein weiterer Konsultationsprozess. Diese GUS-Konferenz soll wieder belebt werden. Vgl. hierzu Georgi, Fabian (2004): Migrationsmanagement in Europa. Eine empirisch-theoretische Analyse am Beispiel des ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) Diplomarbeit, Berlin.; UNHCR/ IOM/ OSCE (2000): Regional Conference to adress the Problems of Refugees, Displaced Persons, other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighbouring States, Genf.

²³ Die Mitgliedschaft zu diesen Organisationen steht den Staaten offen, zudem basieren diese Organisationen auf völkerrechtlichen Verträgen. Teilweise sind sie wie das UNHCR eine Unteragentur einer größeren Internationalen Regierungsorganisation (UN).

zum einen die polizeiliche Sicherung der Grenzen und eine verstärkte Kontrolle der EU-Außengrenzen gewährleisten. Andererseits sind die Anrainerstaaten aufgrund der Rückübernahmeabkommen dazu verpflichtet diejenigen MigrantInnen wieder aufzunehmen, deren Aus- oder Weiterreise sie nicht verhindert haben. Man spricht von der Gleichzeitigkeit von Öffnung und Schließung (vgl. Schwenken 2006:119ff.). Die Ausweitung des europäischen Migrationsregimes ist zu einem integraler Bestandteil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 entwickelt wurde (vgl. KOM (2004) 373). Ihr Ziel besteht nach Eigendarstellung darin, *„die Entstehung neuer Trennlinien zwischen der erweiterten EU und unseren Nachbarn zu verhindern und stattdessen Wohlstand, Stabilität und Sicherheit aller Beteiligten zu stärken.“* (vgl. KOM (2004) 373). Das strategische Ziel des ENP sei der Aufbau eines „Ringes stabiler, befreundeter Staaten“. Darunter sind 16 Staaten²⁴ darunter alle Mittelmeeranrainerstaaten, sowie die Ukraine, Belarus Russland, Moldawien, Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Die größten Zuwendungen waren dabei von 2000 bis 2003 für die Ukraine (435,6 Millionen Euro von 2000-2003) und für Russland 599,6 Millionen Euro vorgesehen (vgl. ENP Strategiepapier KOM (2004) 373)). Obwohl Russland ebenfalls ein Nachbar der EU ist, werden Beziehungen zu diesem Land mithilfe einer Strategischen Partnerschaft entwickelt, die vier "gemeinsame Räume" abdeckt. Im Rahmen dieses Politikprozesses wird den ENP-Staaten keine Option auf einen EU-Beitritt geboten. In den EU-Nachbarländern soll stattdessen eine vor verlagerte „Zone des Wohlstandes“, „der nachhaltigen Entwicklung und des Handels“ (KOM (2003) 104: 4) entstehen. Die ENP knüpft dabei an das >>Haager Programm zur Stärkung der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit in der Europäischen Union<< an (vgl. Das Haager Programm 2004) . Das Ziel ist hierbei, innerhalb der EU einen >>Raum der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit<< zu schaffen. Das Haager Programm und die ENP entstanden beide vor dem Hintergrund der 2003 verabschiedeten >>Europäischen Sicherheitsstrategie<< (ESS)

²⁴ zu den Partnern gehören die unmittelbaren Nachbarstaaten der EU: Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien, Tunesien und die Ukraine.

(vgl. KOM (2004) 795:2). In allen drei Strategien werden unerwünschte Wanderungen als >>Gefahr<< verstanden. Die Idee, dieser von >>außen<< drohenden Gefahr bereits auf dem Territorium von Drittstaaten entgegen zu wirken, ist keineswegs neu. Während eine Vergemeinschaftung von Migrationspolitik (inklusive Asylpolitik) sich zwischen den EG-/EU-Staaten weiterhin nur zögerlich und partiell ergibt (vgl. Lavanex 2006:336f.), hat sich nach >>außen<< hin (das heißt in den Beziehungen zu den Nicht-EU-Staaten) ein externes >>EU-Migrationsregime<<²⁵ entwickelt (vgl. Krasner 1983:2)

Mit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten hat eine Verlagerung der EU-Außengrenze Richtung Osten stattgefunden. Der Beitrittsprozess war verbunden mit der Übernahme des restriktiven EU-Grenzregimes und dem Ausbau der Grenzkontrollen. Polen musste für seine östlichen Nachbarn die Visapflicht einführen und mit diesen Rückübernahmeabkommen abschließen (vgl. Cichocki/Kononczuk 2009:623ff.). Das Pufferzonen-Konzept wurde weiter Richtung Osten exportiert. Der Schengen-Beitritt Polens im Jahr 2007 hatte zur Folge dass die EU-Ostaußengrenzen noch schärfer kontrolliert und abgeschottet werden und unmittelbare Konsequenzen beispielsweise für ukrainische StaatsbürgerInnen. Bis dahin wurden nationale Visa beispielsweise in Lviv vom polnischen Konsulat ausgestellt. Nach der Umstellung des Visa-Vergabesystem auf das Schengen-Visum kostete ein Visum 35.-€, das vorher die Hälfte betrug. Die Kontrollen an den Grenzen und damit die Wartezeiten haben sich seither ausgedehnt (vgl. Weinar 2006).

4.1.6. Motor der Entwicklung – Die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der EU²⁶ (FRONTEX)

Ab 1999 wurde der Schengen-Besitzstandes in EU-Recht einbezogen und bei der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik immer mit berücksichtigt. Vorschriften

²⁵>Regimes< bestehen aus Prinzipien, Regeln und Entscheidungsprozeduren, die u.a. das Handeln von Akteuren in einem Politikbereich prägen. Regimes umfassen zusätzlich auch institutionelle Komponenten (vgl. auch Düvell 2002).

²⁶franz. frontières extérieures; engl. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

über die Kontrolle und Überwachung der Außengrenze waren zwar „vergemeinschaftet“, für die Umsetzung sollten aber weiterhin die Mitgliedsstaaten verantwortlich sein. Im Jahr 2002 richtete daher der Europäische Rat eine „Gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenze“ (Common Unit) im Rahmen des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA) ein. Es entstanden operative Fachzentren in den Mitgliedsstaaten: das Risikoanalysezentrum (RAC) in Helsinki, das Trainingszentrum (ACT) in Traiskirchen, das Technologiezentrum in Dover, das Zentrum Landesgrenzen, in Berlin, das Zentrum Luftgrenzen in Rom und das Zentrum Seegrenzen in Madrid (vgl. Pflüger 2008). In diesen Zentren wurde eine Reihe von Projekten und Programmen entwickelt: Common Core Curriculum (CCC) = gemeinsamer Kernlehrplan für Grenzschutzbeamte, dreistufiges Trainingsprogramm zum Erkennen gefälschter Papiere, Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM), Netzwerk der Focal Point Offices (FPO) und gemeinsame Operationen (vgl. Fischer-Lescano/ Timo Tohidipur 2008:25). Am 26. Oktober 2004 erließ der Rat der Europäischen Union eine Verordnung (vgl. 2007/2004/EG) „zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union“, die durch die von Parlament und Rat der EU am 11. Juli 2007 erlassene Verordnung (EG) 863/2007 „über den Mechanismus zur Bildung von Sofort-Einsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zwar Änderung der Verordnung (EG)2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse der abgestellten Beamten“ ergänzt wurde. Diese Agentur, Frontex genannt hat als einzige Europäische Institution ihren Sitz in Warschau. Die formelle Gründung fand am 01. Mai 2005 statt und der operative Betrieb wurde seit 03. Oktober 2005 aufgenommen. Frontex ist eine unabhängige Einrichtung der Europäischen Union, besitzt eigene Rechtspersönlichkeit. Mit deiner Konstruktion als Agentur unterliegt Frontex weder nationaler parlamentarischer Kontrolle noch der Kontrolle durch das EU-Parlament. Parlamentarische Anfragen zur Aufgabenstellung und zu den Einsätzen von Frontex werden bestenfalls mit ganz allgemeinen Formulierungen abgetan (vgl. Fischer-Lescano/ Timo Tohidipur 2008:25ff.).

4.2. Die Entstehung polnischer Migrationspolitik unter dem Eindruck von Transformation und Europäischer Integration – ein Phasenmodell

Um die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik und mögliche Einflussfaktoren zu extrahieren wird ein Phasenmodell erarbeitet, welches die Phasen der Systemtransformation, der Europäisierung und der Entwicklung polnischer Migrationspolitik nebeneinander stellt. Dadurch gelingt eine analytische Strukturierung des Politikprozesses, also eine überschaubare komplexitätsreduzierende Darstellung des Programmsetzungsverfahrens der Migrationspolitik. In der Realität verlaufen die einzelnen Phasen des Modells, d.h. *Agenda-Setting*, *Politikformulierung* und *Implementation* jedoch vielschichtig und besonders in Bezug auf AkteurInnen und Programminhalte verschachtelt und parallel.

In der Phase vor 1989 fand nahezu keine Einwanderung nach Polen statt. Als „festgeschriebene“ Politik hat sich die polnische Migrationspolitik im Verlauf der Systemtransformation, im Zuge der EU-Beitrittsbemühungen und zeitgleich vor dem Hintergrund der Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik entwickelt (vgl. Weinar 2006, vgl. Iglicka 2008). Vor 1989 galt lediglich ein Ausländergesetz aus den 1960er Jahren, jeglicher institutioneller und gesetzlicher Rahmen für den Bereich Migrationspolitik fehlte. Die Anfänge der Migrationspolitik in Polen werden von westlichen MigrationsforscherInnen als reaktiv eingestuft, da Regelungen aufgrund von externen Einflüssen entwickelt wurden (vgl. Currie 2005:67). Durch ihre Entwicklungsgeschichte der letzten Jahre zeichnet sich die polnische Migrationspolitik nicht durch eine Doktrin aus, welche die Richtung aller Aktivitäten des polnischen Staates vorgibt. Vielmehr handelt es sich um ein „Bündel von Gesetzgebungen sowie Institutionen, die diese Gesetze durchsetzen. Diese Politik hat laut der polnischen Migrationsforscherin Ewa Mazur-Rafał „(...) auf die neuen Entwicklungen reagiert und sich mit der Perspektive einer Mitgliedschaft in der EU und der Notwendigkeit der Anpassung an die EU-Standard Schritt für Schritt herausgebildet“ (vgl. Mazur-Rafał 2004: 9).

4.2.1. Erste Phase -

Schaffung von gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen (1990-1997)

Nach dem Umbruch im ehemaligen Ostblock und dem Wegfall von Reisebarrieren sah sich Mittel- und Osteuropa, darunter auch Polen, erneut mit einem alten Phänomen konfrontiert. Menschen machten sich auf den Weg quer durch Europa. Neue Migrationsbewegungen entstanden, Wanderungstraditionen wurden wiederbelebt. In den ehemals sozialistisch regierten Ländern fehlte das entsprechende Instrumentarium, damit umzugehen. Und ähnlich wie im Westen grassierte auch in Polen die Angst vor einem Massenansturm. Migration wurde als Bedrohung wahrgenommen (vgl. Kicinger 2010). Die damalige Stimmung wird in einem SPIEGEL-Interview mit Lech Walesa, dem 1992 amtierenden Präsidenten der Republik Polen deutlich. Walesa war der Ansicht, dass Polen

„(d)as größte Problem (...) nach der Revolution mit der ehemaligen Sowjetunion (habe). Dort lauern viele Gefahren, vor denen ich Angst habe. (...) Wenn wir uns nicht gut vorbereiten, dann kommen - ob wir wollen oder nicht – von drüben viele Flüchtlinge“ (Der Spiegel, 20.01.1992:136ff.).

Auf die Frage, was er dagegen zu tun gedenkt, antwortet Walesa:

„Wir werden diese Menschen nicht aufhalten. Dazu sind wir gar nicht imstande. Wir werden ihnen ein Ehrenspalier aufstellen und sie Ihnen²⁷ schicken. Haben wir eine andere Lösung? Und wenn sich auch noch die Chinesen in Bewegung setzen, und die werden kommen, dann haben wir erst richtig Probleme. (...) Vor solch einer Flüchtlingswelle aus dem Osten habe ich Angst. Die Leute kommen herdenweise, und sie werden uns alles wegnehmen.“ (Der Spiegel, 20.01.1992:136ff.).

Der Spiegel-Journalist hakt mit einer Frage nach: *„Ist der Oberbefehlshaber der polnischen Armee darauf vorbereitet?“* und Walesa bekräftigt nochmals:

„Ich sage doch, nur um das Spalier zu bilden und die Massen an Sie weiterzuleiten. Woher soll ich denn Zelte nehmen, Nahrung für zehn Millionen Menschen? Wir brauchen durchlässige Grenzen in Europa, damit es kein Wohlstandsgefälle in Europa gibt. Dann würde dieses Problem nicht existieren.“ (Der Spiegel, 20.01.1992:136ff.).

Dieses Interview spiegelt die Situation am Anfang der 1990er Jahre, zu Beginn der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik besonders gut wider. Innerhalb der

²⁷ Gemeint ist, die MigrantInnen nach Deutschland zu schicken.

polnischen Migrationsforschung herrscht keine Einigkeit über die Entstehungsgeschichte der Migrationspolitik. Um eine Rekonstruktion vornehmen zu können wurden im Rahmen der hier vorliegenden Untersuchung leitfadengestützte Interviews geführt und ausgewertet. In einem der Interviews beantwortete Slawomir Łodziński, Professor am Soziologischen Institut der Universität Warschau die Frage nach der Entstehungsgeschichte der polnischen Migrationspolitik wie folgt: *„Einige Wissenschaftler, unter Ihnen Marek Okólski und Krystyna Iglicka sind der Meinung, dass es in Polen keine Migrationspolitik gab und gibt. Ich bin da anderer Meinung, ich gehe davon aus, dass es sie bzw. Teile davon gab, gibt und immer geben wird“*(Interview Łodziński2006). Łodzińskimacht dazu zwei Anmerkungen:

„In den 90er Jahren kam es zur Errichtung eines Migrationsregimes“. Es erfolgte eine Entwicklung von Richtlinien die sich am Menschenrecht, an der Genfer Flüchtlingskonvention orientierten. Das waren die ersten migrationspolitischen Schritte in Polen. 1992 nahm der UNHCR die Arbeit in Polen auf, dieses Datum stellt das erste Element im Rahmen der Migrationspolitik dar“ (Interview Łodziński2006).

Eine weitere Anmerkung von Łodziński, bezieht sich auf die Qualität der polnischen Verwaltung, diesbezüglich gibt er zu bedenken, dass in Polen aufgrund der Auswanderungstradition ein ganz bestimmtes Verständnis von Migration vorherrscht:

„dass Polen ein traditionelles Auswanderungsland ist. Polen ist ein Land der Auswanderung, nicht eines der Einwanderung. Migration wird als natürlicher Prozess begriffen. Das ist interessant, da es während der 1980er zu dramatischen Auswanderungswellen kam. In den 1990er Jahren ist Polen ein Land der Emigration gewesen. Das lässt sich an den Zahlen ersehen. In einem Jahr wanderten 24.000 Menschen aus und nur 8.900 ein. Darunter einige Polen die im Rahmen des Repatriierungsprogramms zurückkamen. Im Vergleich mit Deutschland nehmen sich diese Zahlen natürlich sehr gering aus“(Interview Łodziński2006).

Allerdings muss bedacht werden, dass für viele MigrantInnen Polen seit dem Fall des Eisernen Vorhangs „der nächste Westen“ ist, denn sie erreichen können. Laut Łodzińskifußt die polnische Migrationspolitik nach 1989 auf mehreren Säulen (vgl. Interview Łodziński2006):

Erstens existiert in der polnischen Gesetzgebung heute das *Recht auf Asyl* (vgl. Interview Łodziński2006): Allerdings gilt es als Gesetz, das niemand benutzt oder sich darauf beruft. Es sind politische Gründe, warum es existiert.

Der zweite Punkt, den Łodziński hervorhebt, ist der *Schutz des polnischen Arbeitsmarktes* (vgl. Interview Łodziński2006): Offizielle Zahlen sprachen für 2006 von circa 20.000 legalen ausländischen ArbeitnehmerInnen in Polen. Schätzungen der so genannten Illegalen belaufen sich auf 1.000.000 pro Jahr. Sie arbeiten vor allem während des Sommers als SaisonarbeiterInnen in der Landwirtschaft und in der Bauwirtschaft.

Der dritte Schwerpunkt der polnischen Migrationspolitik ist laut Łodziński die *Repatriierung von Polen* (vgl. Interview Łodziński2006): Dieses Programm startete Mitte der neunziger Jahre und ist an ethnische Polen adressiert, die anderswo als Minderheit leben (vgl. Interview Łodziński2006). Es handelt sich hierbei um ein migrationspolitisches Instrument, welches Ähnlichkeiten mit der deutschen Aussiedlerpolitik aufweist. 1997 wurde ein neues Ausländergesetz erlassen und im Jahr 2000 eine gesonderte Repatriierungsgesetzgebung. Die Repatriierungsgesetze sind Bestandteil der Verfassung und gegenüber der polnischen Diaspora enorm wichtig (vgl. Weinar 2006). Das Repatriierungsprogramm befindet sich jedoch laut mehrerer der InterviewpartnerInnen in einer Krise. In den letzten 15 Jahren wollten nur 5000 Personen zurückkehren und haben sich dabei auf das Programm bezogen. Im polnischen Parlament gab es daher 2006 eine Debatte darüber wie und ob dieses Programm aufrechterhalten werden soll. Als Folge wurde die Zuständigkeit von der Ausländerbehörde direkt ins Innenministeriums verlagert.

Der vierte Schwerpunkt der polnischen Migrationspolitik ist laut Łodziński die *Auswanderungspolitik*. In den letzten Jahren sind geschätzt eine Million PolInnen ausgewandert, meistens nach Großbritannien und nach Irland. Problematisch ist das Phänomen der „White Migration“, der Abwanderung von Angestellten des medizinischen Bereichs. Gut ausgebildete, junge Menschen (Ärzte, Krankenschwestern) verlassen das Land. Lange Zeit gab es hierzu keine breite Debatte in der polnischen Öffentlichkeit darüber, da das Land indirekt davon profitiert. Jährlich werden Milliarden Euro nach Polen transferiert und investiert (vgl.

National Bank of Poland 2011). Erst nach 2004, nach dem EU-Beitritt und mit dem Entstehen eines Arbeitskräftemangels in bestimmten Sektoren, entwickelte das polnische Arbeitsministerium eine aktive Politik im Umgang mit Auswanderung. Ziel war es, den meist jungen AuswanderInnen die Rückkehr nach Polen zu erleichtern. Der Staat ist dabei sowohl an ihrem Finanzkapital als auch an erworbenem Wissenskapital interessiert.

Der fünfte Punkt ist die *Einwanderungspolitik*. Laut Łodziński gibt es trotz einiger Bestimmungen bezüglich Asyl und Arbeitsmigration, „(...) *in diesem Bereich keine konkrete Gesetzgebung und auch keine (polnische) Idee, wie eine solche ausgestaltet werden sollte*“ (Interview Łodziński 2006). Hierfür findet sich eine simple Erklärung: Einwanderung wird noch immer mit dem Repatriierungsprogramm für ethnische Polen verbunden (vgl. Weinar 2006, vgl. Kicing 2010). Aber ein Drittel der MigrantInnen sind keine ethnischen PolInnen (vgl. CBOS 2010). Es handelt sich um UkrainerInnen, RussInnen, BelarussInnen, VietnamesInnen. Im Gegensatz zur DDR gab es in der Volksrepublik Polen keine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte und eine damit verbundene Ausländerbeschäftigung. Tausende der heute in Polen lebenden VietnamesInnen kamen nach 1989 aus der DDR (vgl. Interview Lewandowski 2008). Die ausländischen VertragsarbeiterInnen der DDR wurden nach der Wende nach Hause geschickt, um nicht zu sagen: abgeschoben. Das wiedervereinigte Deutschland bot denen die bleiben wollten, nur zwei Möglichkeiten: einen Asylantrag – um dessen Bewilligung die Chancen schlecht standen – oder die Illegalität. Auch hier gilt: Polens war „*der naehste Westen*“, den sie erreichen konnten (Interview Łodziński 2006). Anfang der 1990er Jahre fehlten in Polen migrationspolitische Strukturen oder Bestimmungen. Für die EinwanderInnen war es möglich eine vietnamesische Diaspora zu gründen und sich in die polnische Gesellschaft zu integrieren. Die zweite ethnische Diaspora bilden die Armenier, die so genannten „neuen“ Armenier. In Polen leben „alte“ Armenier, die noch in das Polen der Vorkriegszeit eingewandert sind. Sie gehören der katholischen Kirche an. Die „neuen“ kamen Ende der 1990er Jahre und gehören der armenischen Kirche an, die vom Vatikan unabhängig ist. Die „alten“ ArmenierInnen sprechen polnisch, die neuen armenisch. Hinzu kommen asylsuchende Flüchtlinge. Łodziński beschreibt die

Zusammensetzung wie folgt:

„Wir haben einige Flüchtlinge, besonders seit den letzten fünf Jahren. Der überwiegende Teil kommt aus Tschetschenien. Momentan wandelt sich der demographische Durchschnitt. Aus Tschetschenien kamen früher überwiegend junge Männer, die anschließend nach Westeuropa weiter zogen. Heute sind es ganze Familien. (...) Momentan gibt es jedoch große Integrationsprobleme. Ein negatives Ergebnis der bisherigen Migrationspolitik liegt in der ungleichen Unterstützung von ethnischen Polen auf der einen und anerkannten Flüchtlingen auf der anderen Seite.“ (Interview Łodziński 2006).

Der sechste Punkt im Rahmen polnischer Migrationspolitik bildet das polnische *Staatsbürgerschaftsrecht*. Auch nach dem politischen Umbruch von 1989 blieb das alte Gesetz von 1962 zu bestehen. Bei der Novellierung bestand das Hauptproblem im Umgang mit der polnischen Diaspora: im Westen ist sie wohlhabend, im Osten arm. Es stand die Frage im Raum: *„Wie kann man allen Polen außerhalb des Landes helfen? Soll man sich auf alle oder nur auf die im Osten konzentrieren?“* (Interview Łodziński 2006).

Als Hauptreferenzrahmen für die Entstehung von Migrationspolitiken werden häufig externe Faktoren angeführt. Zweifelsfrei hat die Europäische Integration einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung polnischer Migrationspolitik ausgeübt. Andrew Geddes beschreibt die Ausgangssituation der Migrationspolitik in Mittel- und Osteuropa nach 1989 wie folgt: *„(...) policy in the Central and Eastern Countries has arisen almost entirely as a result of the requirements of EU accession and that EU policy models and ideas about borders, security and insecurity have been exported to CEE countries“* (Geddes 2003:173). Seit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen im Jahr 1994 war der Einfluss der Europäischen Union beziehungsweise deren Mitgliedsstaaten dominant. Dies gilt sowohl für die allgemeinen Überlegungen als auch für die einzelnen Grundlinien, indem immer wieder auf Verpflichtungen und Notwendigkeiten von gemeinsamen Regelungen der Bezug genommen wird.

Allerdings lassen sich in Polen migrationspolitische Entwicklungen bereits für den Zeitraum von 1990 bis 1994 erkennen. Diese wurden zwar einerseits durch Wissens- und Techniktransfers von Deutschland geprägt, aber eben auch von polnischen

Eigeninteressen beeinflusst. Die mittel- und osteuropäischen Staaten erhofften sich durch die Aufnahme in die Europäische Union vor allem, die Abgeschlossenheit des mittel- und osteuropäischen Wirtschaftsraumes zu überwinden und Anschluss an den dynamischen westeuropäischen Wachstumsmarkt mit demokratisch begründeten Normen und Standards zu finden. Die Erwartungen der polnischen Regierung durch den Beitritt zur Europäischen Union lassen sich in vier Punkten zusammenfassen: Erstens ein höheres Wirtschaftswachstum, zweitens ein höheres Niveau des Außenhandels und der Investitionen, drittens eine externe Finanzierung des Strukturaufbaus und viertens die zügige Modernisierung des Landes.

Durch die Aufnahme in die Europäische Union und den damit verbundenen Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse wurde der Außenhandel der Staaten Mittel- und Osteuropas zusätzlich stimuliert und der Absatzmarkt vergrößert (vgl. Quaisser/ Brandmeier 1998). Die Mitgliedschaft bedeutet aber auch die vollständige Übernahme des *Acquis Communautaire*, des rechtlichen Besitzstandes der Europäischen Union. Die Republik Polen ist ohne Frage eines der Länder, die als Beispiel für den Erfolg der Europäischen Union gelten können. Seit ihrem Beitritt im Rahmen der EU-Osterweiterung im Jahr 2004, als neben Polen auch Estland, Lettland, Litauen, Malta, die Slowakei, Tschechien, Ungarn und Zypern sich der EU anschlossen, hat Polen nicht zuletzt dank einer Vervielfachung der ausländischen Investitionen einen Wirtschaftsboom erlebt. Polen hat als einziges Land in der EU das Krisenjahr 2009 mit einem positiven Wirtschaftsergebnis abgeschlossen (vgl. Pressespiegel des Ministeriums für Wirtschaft, 9.11.2009).

Wie sehr sich die positive wirtschaftliche Entwicklung Polens auf die Zuwanderung ausgewirkt, zeigen die SOPEMI-Berichte (vgl. beispielsweise SOPEMI 2007), die jährlich herausgegeben werden. Es ist jedoch nicht allein der wirtschaftliche Erfolg, der Polen in den Augen der BewohnerInnen seiner Nachbarstaaten zu einem interessanten Einwanderungsland macht. Zum einen ist die polnische Wirtschaft auf Güter spezialisiert, für deren Produktion vor allem Menschen mit hoher und mittlerer Qualifizierung gesucht werden (vgl. Interview Grzyb 2008). Zum anderen ist durch die Abwanderung polnischer Arbeitskräfte in vielen Segmenten ein

Arbeitskräftemangel entstanden. Eine weitere Ursache mag im leicht zugänglichen System liegen. Im Vergleich mit anderen europäischen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systemen ist das polnische System für MigrantInnen (noch) vergleichsweise offen.

Aber auch die historischen Beziehungen Polens zu den Ländern, mit denen es ehemals verbunden war, hat ein Stück weit die Zeit des Eisernen Vorhangs überdauert. Polen teilt besonders mit seinen östlichen Nachbarn das gemeinsame Kulturverständnis, dass diese Länder die Erfahrung der Fremdherrschaft teilen und eine größeres gegenseitiges Vertrauen aufweisen. Es ist schwierig die Zahl der MigrantInnen, die in Polen leben zu schätzen. Laut einer Volkszählung, die im Jahr 2002 durchgeführt wurde, lebten in Polen offiziell etwa 40.000 Ausländer, wovon 24.100 eine zeitlich begrenzte Aufenthaltsgenehmigung hatten (vgl. NSP 2002). Analysen belegen immer wieder, dass die Einwanderung nach Polen eine geringe Rolle spielt. Untersuchungen über illegale Beschäftigung gehen allerdings von Zahlen von 100.000 bis 600.000 Personen aus (vgl. Kaczmarczyk 2008:13). Ein genauer Blick auf die Zuwanderung zeigt, dass es die typischen ZuwanderInnen nach Polen nicht gibt, sondern unterschiedliche Gruppen. Menschen kommen einerseits aus Westeuropa und den Vereinigten Staaten, andererseits aus den ehemaligen Republiken der Sowjetunion. Ein Blick in die Melderegister zeigt, dass die meisten ZuwanderInnen aus Deutschland kommen (21%), gefolgt von der Ukraine (9%) (vgl. Kaczmarczyk 2008: 13). Die Statistik über denn zeitlich befristeten Aufenthalt, macht aber einen anderen Trend deutlich: Ukrainer bilden hier die größte Gruppe (28%), gefolgt von den Deutschen (8%) (vgl. Kaczmarczyk 2008: 13). Aber auch MigrantInnen aus der Türkei kommen in größerer Zahl nach Polen (vgl. Koryś 2010).

Auf der einen Seite sind es qualifizierte und sozial anerkannte Gruppen, die im Zuge der Internationalisierung der Wirtschaft verstärkt nach Polen kommen und dort erwerbstätig sind. Weitere stammen aus dem EU-Raum und studieren dort. Und auf der anderen Seite gibt es die groß Zahl ausländischer Menschen, die im Bereich der Bauwirtschaft, des Tourismus, des Handels und Verkehrs, der sozialen Dienste oder der Metall-, Textil-, Leder- und Bekleidungsindustrie tätig sind. Während

MigrantInnen aus dem früheren Ostblock in hohem Maße Hilfs- und Anlernarbeiten ausführen, findet man Personen aus dem westlichen Europa und aus Übersee häufig in leitenden Funktionen in der Wirtschaft oder in internationalen Organisationen. Die meisten ArbeitsmigrantInnen leben in den größeren Städten, vor allem in Warschau. Polen ist erst in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem Aufnahmeland von Flüchtlingen und Asylsuchenden geworden. Nach Angaben des polnischen Migrationsamtes verfügt Polen im Vergleich zu anderen postsozialistischen Ländern über hohe Asylbewerberzahlen.²⁸ Im europaweiten Vergleich ist die Zahl jedoch gering. Im Westen Europas, aber auch in Polen selbst lösten die Grenzöffnungen von 1989 nicht nur Jubel aus. In den 1990er Jahren stand im Westen, aber auch in Polen selbst die Angst vor einer Massenauswanderung aus der ehemaligen Sowjetunion im Zentrum des Interesses der Politiker. Allerdings kam es nicht annähernd zu den damals befürchteten Szenarien (vgl. Stola 2001:191). Was den Umgang mit internationaler Migration angeht, so verfügte Polen in den 1990er Jahren über wenig Erfahrung. Dem Land fehlte es nach 1989 nicht nur an finanziellen Mitteln, sondern auch an den gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, um mit asylsuchenden Flüchtlingen und ArbeitsmigrantInnen umgehen zu können. Über die Bedeutung von Zuwanderung nach Polen und eine angemessene Migrationspolitik gab es bis dato keinerlei politische Auseinandersetzung, eine öffentliche Debatte über dieses Thema wurde nicht geführt. Der polnische Soziologe und Migrationssforscher Dariusz Stola hält dazu fest:

„Before 1990, international migration was certainly a political issue and a topic attracting public attention in Poland, but the focus was exclusively on outmigration, the word immigration and immigrant appeared only with reference to other countries and the key issue was the exit policy of the communist regime. This was quite understandable when immigration was minimal, outmigration substantial and the key factor shaping Polish migration since the late 1940s had been the exit policy” (Stola 2001:190).

Das demokratische Polen erbte von seiner sozialistischen Vergangenheit zwar migrationsrelevanten Regelungen und Institutionen, diese sollten sich aber zu Zeiten

der politischen, wirtschaftlichen und ökonomischen Transformation im ehemaligen Ostblock als völlig unangemessen herausstellen. So garantierte Anfang der 1990er Jahre ein Artikel der polnischen Verfassung von 1952, die bis 1997 bestand hatte, noch großzügig Asyl. In Artikel 88. heißt es:

„Die Volksrepublik Polen gewährt denjenigen Bürgern anderer Staaten Asyl, die wegen ihres Eintretens für die Interessen der Werktätigen, wegen ihres Kampfes für den gesellschaftlichen Fortschritt, wegen ihrer Tätigkeit für die Verteidigung des Friedens, wegen ihres Kampfes für die nationale Befreiung oder wegen ihrer wissenschaftlichen Betätigung verfolgt werden.“
(Polnische Verfassung von 1952).

Jedoch war dieses Gesetz und seine Auslegung bis dahin rein politisch motiviert und wurde vor allem dann eingesetzt, wenn es galt, Menschen zu schützen, die für das realsozialistische System Polens von Nutzen sein konnten. Es war nicht für Menschen gedacht, die vor Repressionen in kommunistischen Staaten flohen oder die aufgrund der dortigen ökonomischen Situation in den Westen wollten. Somit war Polen, was die europäischen Flüchtlingsströme angeht, vor 1989 eher ein Sende- als ein Aufnahmeland. Der Wendepunkt kam 1990 durch einen Präsedenzfall. Zu diesem Zeitpunkt wurde Polen zum ersten Mal mit der Aufnahme von Flüchtlingen konfrontiert abgesehen von den wenigen griechischen und chilenischen politischen Flüchtlingen während des Sozialismus. Schweden schickte rund 100 asylsuchende Flüchtlinge nach Polen zurück, da diese über ungültige schwedische Visa oder keinerlei Papiere verfügten, aber mit polnischen Visa über Polen eingereist waren (vgl. Szonert 2000:37). Dabei gilt es in Erinnerung zu rufen, dass 1990 in ganz Europa die Zahlen der asylsuchenden Flüchtlinge Rekordzahlen erreichten, die Angst vor einer „Überschwemmung“ griff um sich (vgl. Loescher 1989, vgl. Salt 1993). An die Entwicklung der Migrationspolitik nach 1989 erinnert sich Monika Prus, die Leiterin der Abteilung Migrationspolitik des Innenministeriums wie folgt:

„Gefragt nach polnischer Migrationsgeschichte, wissen Sie wahrscheinlich, dass wir vor den 1990er Jahren keine großen Erfahrungen in diesem Feld hatten. Polen war ein Land des Sowjetblocks und Migration war mehrheitlich zwischen den Territorien der Länder des so genannten Sowjetblock. Wie auch immer, nach 1989 wurde Polen immer mehr offen für Einwanderer. Wir hatten den ersten Influx von asylsuchenden Flüchtlingen von Schweden und das war der Beginn.“(Interview Prus 2008).

Die polnische Migrationsforscherin Anna Kicinger ist der Überzeugung, dass es heute einen sehr klaren Migrationsbereich in Polen gibt, der

„(...) nach 1989 (entstand) und viele Akteure begaben sich auf dieses Feld mit unterschiedlichen Motivationen. Zuerst haben die institutionellen Akteure, die mit dem Phänomen konfrontiert waren und staatliche Autoritäten etwas unternehmen müssen. Das Innenministerium spielt dabei die wichtigste Rolle. Es ist immer die übergeordnete Instanz des URIC (die Ausländerbehörde) gewesen und jetzt, nach der Gründung der Migrationsabteilung hat es die Führungsrolle im Policymaking-Process übernommen. Auch andere Ministerien sind involviert: Das Ministerium für Arbeit und Soziales, welches für den Arbeitsmarkt und Arbeitserlaubnisse für ausländische ArbeiterInnen zuständig ist. Außerdem der Ombudsmann, der sich für die Rechte von polnischen ArbeiterInnen im Ausland einsetzt.“
(Interview Kicinger 2007).

In den 1980er Jahren konnte oder wollte der Westen niemanden ins systemfeindliche Ausland abschieben, doch nach 1989 entstanden mit dem Wegfall des Blockgegensatzes neues Argumentationsmuster. Die schwedischen Behörden nahmen den Zusammenbruch des sozialistischen Systems in Polen zu Anlass, das bis dahin existierende „gate of entry“ zu schließen, den MigrantInnen die über Polen kamen, an den Grenzen zu stoppen. Zu dieser Zeit hatte Polen aber weder die Genfer Flüchtlingskonvention, noch das New Yorker Zusatzprotokoll ratifiziert. Es fehlte sogar eine zuständige Behörde für Migrationsbelange. Die nach Polen zurückgeschickten Flüchtlinge wurden entlang der Ostseeküste auf Kosten der betroffenen Gemeinden in Ferienunterkünften untergebracht (vgl. Interview Lewandowski 2008). Mit dem Anstieg der Flüchtlinge, die Schweden abschob wuchsen für die Gemeinden die finanziellen Belastungen. Im Hinblick auf die beginnende Ferienhochsaison spitzte sich die Lage zu. Marek Szonert (vgl. Interview Szonert 2007) und Krzysstof Lewandowski (vgl. Interview Lewandowski 2008), beschreiben das Ereignis Anfang der 1990er Jahre als Einschnitt für die polnischen Behörden. Krzystof Lewandowski, der persönlich seit dieser Zeit und seither in die Entwicklung der Migrationsstruktur involviert ist beschreibt die damalige Situation (Interview Lewandowski 2008):

„Im Frühling 1990 erhielten wir eine Gruppe von mehr als 100 Menschen, asylsuchende Flüchtlinge. Ihr Ziel war Schweden, doch sie wurden von Schweden beziehungsweise schwedischen Behörden abgelehnt. Innerhalb von

zwei Wochen erreichten uns in Polen drei Fähren aus Schweden. Wir begannen mit, lassen sie uns sagen mit Migrationspolitik in unserem Land. Wir hatten damals nichts, keine Struktur, kein Gesetz, nichts. Wir waren gezwungen in sehr kurzer Zeit ein System zu kreieren und natürlich war es ein sehr provisorisches System. Wir hatten keine Zeit Erfahrungen zu sammeln und wir lernten sehr schnell: die Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention. Polen war zu diesem Zeitpunkt kein Teil dieser Konvention. Langsam, sehr langsam begannen wir das ganze System zu erschaffen. Ich denke in dieser Periode, zwischen 1990 und 1993 ratifizierten wir die GFK, einige grundlegende Richtlinien asylsuchende Flüchtlinge betreffend und im Innenministerium wurde eine neue Struktur gegründet, das Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten. (Das war) im Dezember 1990. Als wir die Struktur einrichteten, versuchten wir auch unser Asylsystem zu entwickeln. Auch wegen des deutschen Einflusses... Ich meine Ihren Asylkompromiss 1993. Wir starteten eine enge Kooperation mit deutschen Institutionen, besonders mit dem BAMF in Nürnberg. Aber wir hatten in dieser Zeit auch viele Kontakt mit deutschen NRO's. Sie wissen, es gab eine große Diskussion über Länder, ich meine sichere Länder, Drittstaaten für Asyl. So dass wir sehr tief einbezogen waren, natürlich auch in den deutschen Kontext der Diskussion. Aber ich denke in der Mitte der Neunziger Jahre beendeten wir im Allgemeinen die Schaffung der Struktur. Doch darauf starteten die Diskussionen über den EU-Beitritt. Deshalb hatten wir nach 1992 eine Menge zu tun. Aber ich denke, bis dahin war es die erste wichtige Periode, um ein grundlegenden Richtlinien für asylsuchende Flüchtlinge in Polen zu setzten.“ (Interview Lewandowski 2008).

In Polen waren die VertreterInnen auf staatlicher und kommunaler Ebene erschüttert über dieses neue Wanderungsphänomen. Mit dem Ankommen und vor allem dem Bleiben von Menschen gab es keinerlei Erfahrungsschatz. Die Verantwortlichen auf der administrativen Ebenen waren darauf nicht eingestellt. Auf der Suche nach Orientierungsmustern schauten sie sich in den westlichen Ländern um:

“The numbers of asylum seekers returned from Sweden were growing as well as the financial problems posed by their presence for the local authorities awaiting the forthcoming summer season at the seaside. As Marek Szonert, the participating observer of the events admits, the Polish authorities were astonished by the new phenomenon (the inflow of refugees heading for the West) and not prepared for it and therefore they sought for inspiration in Western countries more experienced in the field” (Szonert 2000: 36).

Durch den Systemwechsel wurde plötzlich die Rückweisung von Flüchtlingen nach Polen möglich, noch vor Monaten hätte das aus politischen Gründen niemand im

Westen gewagt. Die Zuständigkeit lag beim Polnischen Rotes Kreuz und dem Ministerium für Gesundheit und Soziales. Einige Wochen später fragten diese Institutionen beim UNHCR um Unterstützung an. Auf dessen Empfehlung hin, trat Polen der internationalen Flüchtlingsschutzsystems bei (vgl. Pacek 2005, 2006: 77f.) und schuf einen völkerrechtlichen Rahmen. Polen wurde am 02. September 1991 Vertragsstaat der Genfer Konvention von 1951 und des New Yorker Protokolls von 1967 die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Polen unterzeichnet außerdem den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (3. März 1977), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (3. März 1977) und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (in Kraft sein dem 19. Januar 1993). Marek Szonert beschreibt im Interview 2007 die Entwicklung zu Beginn der 1990er Jahre folgendermaßen:

„1990, 1991 wurde eine Spezialeinheit für Migrationsfragen gegründet. Bis zu diesem Zeitpunkt waren kaum Erfahrungen auf diesem Gebiet oder ein Interesse an diesen Fragen vorhanden. Hauptsächlich wurde die neue Abteilung nach ihrer Neugründung mit der Aufgabe betraut ein neues Ausländergesetz zu entwerfen. 1997 wurde das polnische Ausländergesetz verabschiedet und entsprechende Bestimmungen mit in die Verfassung aufgenommen. Ab 1999 gab es die Ersten Anhörungen im Rahmen der geplanten EU-Osterweiterung. Bis 2001 wurden im URIC ausschließlich von drei Hauptverantwortlichen die neuen Migrationsrichtlinien ausgearbeitet und der EU vorgelegt. Dabei orientierte man sich hauptsächlich an den westlichen Nachbarn, EU-Vorgaben und den eigenen Erfahrungen. Um 2003/2004, die Richtlinien von Dublin-II zu implementieren wurde Schritt für Schritt die Gesetzgebung angepasst“ (Interview Szonert 2007).

Um die Rechtsordnung zu implementieren, die die Ratifizierungen verlangten musste zunächst die polnische Gesetzgebung geändert werden. Durch die Novellierung des Ausländergesetzes von 1963 erhielt der Artikel 88 am 18. Oktober 1991 folgende Fassung: *„Bürger anderer Staaten und Staatenlose genießen in Polen gemäß den im Gesetz bestimmten Grundsätzen das Asylrecht.“* Anschließend begannen die verantwortlichen AkteurInnen im polnischen Innenministerium im Jahr 1991 mit dem Aufbau einer migrationspolitischen Infrastruktur ohne Migrationspolitik. Es wurde eine Ad hoc Task Force eingerichtet, die mit der Gründung der ersten offizielle Anlaufstelle, die sich um die Flüchtlinge kümmern sollte betraut wurde.

Das Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten wurde gegründet, welches 2001 in die Abteilung für Migration und Flüchtlinge URiC umgewandelt und dem Ministerium für Innere Angelegenheiten unterstellt wurde (vgl. Weinar 2006:82). Außerdem wurden Unterbringungseinrichtungen²⁹, geschlossene Unterkünfte und Abschiebehaftanstalten errichtet. Zu der Zeit entstanden auch erste Nichtregierungsorganisationen, die sich in der Rechtsberatung und in der Betreuung von Asylsuchenden Kompetenzen aneigneten. Dieser Prozess wurde sehr durch die Europäische Union (und hier insbesondere den Nachbarstaat Deutschland) beeinflusst. Im Februar 1992 eröffnete der UNHCR und im Dezember 1992 die IOM in Warschau ihre Büros. Spätestens zu diesem Zeitpunkt begann die internationale Institutionalisierung des polnischen Migrationssystems Für Monika Prus sind folgende Ereignisse und die sich daraus ergebende zeitliche Abfolge für die Phase von 1990 bis 1997 signifikant:

„Im Jahr 1992 wurde außerdem ein Flüchtlingszentrum oder besser ein Zentrum für Asylbewerber in Debak, 30 Kilometer außerhalb Warschaws. Gegründet. Außerdem wurde das Büro des UNHCR in dieser Zeit aufgebaut. So hatten wir eine starke Verbindung zu internationalen Organisationen, die sich mit Flüchtlingsfragen beschäftigten und wir versuchten Lösungen zu finden, die unserer Situation entsprachen. Polen war auf einen Migrationsinflux nicht vorbereitet. Wir hatte das Gesetz von 1963, ein Ausländergesetz, das zu dieser Zeit nicht mehr anwendbar war. Wir mussten das Gesetz dringend ändern. Nach der Ratifizierung der GFK und der Konvention von Rom (1950) mussten wir einige Institutionen in unserer Gesetzgebung integrieren. Die erste war der Flüchtlingsstatus, denn gemäß polnischem Gesetz war es bis dato unmöglich Asyl zu gewähren. Es war eine Einzelfallentscheidung der Behörden ohne jegliche Regeln und wir haben auch heute noch das Asyl für Leute, die darum bitten und deren Anerkennung im Interesse des Staates liegt. Das ist eine Art humanitäres Asyl. 1991 ratifizierte Polen die GFK und fügte den Flüchtlingsstatus in die Gesetzgebung als separate Form des Schutzes hinzu, die asylsuchenden Flüchtlingen zu gewähren ist. So hatten wir den Flüchtlingsstatus im Gesetz, es gab ein Flüchtlingscamp und das Büro des UNHCR in Warschau. Das war ein guter Start um die Gesetzgebung bezüglich Migration weiter zu entwickeln. Abgesehen vom Influx der asylsuchende Flüchtlinge, gab es auch einen Influx von Zuwanderern. Diese kamen insbesondere aus Vietnam und anderen postsowjetischen Ländern. Es waren überwiegend Arbeitsmigranten, aber wir mussten auch für dieses Thema angemessene Regulierungen finden.

²⁹Das erstes Aufnahmelager für Asylsuchende Flüchtlinge wurde 1992 in Debak nahe Warschau eröffnet.

1992 unterzeichnete Polen ein Abkommen mit der EU, welches die Beitrittsbedingungen formulierte. Dieses Abkommen trat 1994 in Kraft und einer der Artikel verpflichtet Polen zur Einführung einer Gesetzgebung nach EU-Standards. So begannen wir unser Gesetz in Bezug auf Migration, Ausländer und Flüchtlinge zu ändern.

In der Periode zwischen 1992 bis 1996/97 wurde zunächst die Kompetenz zur Ausstellung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis von den regionalen Abteilungen der Polizei zu den Wojewodschaften verlagert. So wurde es von der Militärstruktur entfernt und der zivilen Ebene angegliedert. Das war sehr wichtig. 1997 wurde das neue Ausländerrecht verabschiedet. Es basierte zum Großteil auf der EU-Gesetzgebung, die in diesem Bereich angenommen wurde. Es gab neue Institutionen, und Bestimmungen, z.B. Aufenthaltserlaubnis, temporäre Aufenthaltserlaubnis. Das war ein neuer Mechanismus in Polen, denn davor hatten wir Visas, die lange gültig waren, individuell verlängert wurden und eine dauerhafte Erlaubnis. Nach 1998, als das neue Ausländergesetz in Kraft trat, hatten wir Visas aber wir versuchten, die Zeitdauer, die ein Ausländer im Land bleiben konnte auf 12 Monate zu begrenzen. Der nächste Schritt war eine temporäre Aufenthaltserlaubnis und die Erlaubnis sich anzusiedeln, die die vorhergehende dauerhaft Aufenthaltserlaubnis ersetzte.“ (Interview Prus 2008).

Während der Systemtransformation wurde Einwanderung nicht als eines der dringlichsten Probleme erachtet, vielmehr konzentrierten sich die Regierungen auf die politische und wirtschaftliche Transformation. In den politischen Debatten spielte das Thema Migration kaum eine Rolle. Das Land wurde zwar plötzlich mit Migrationsbewegungen konfrontiert, allerdings reisten die meisten Menschen durch Polen hindurch, in Richtung Westen weiter. Die Entwicklung der Migrationspolitik, besaß in Polen zu diesem Zeitpunkt keine Priorität und wurde auch nicht zum Wahlkampfthema gemacht. Obwohl die damalige Kommandantur der Polizei und des Grenzschutz gerne die Einreise für Menschen aus der Ex-Sowjetunion restriktiver gestaltet hätte, überwog die politische Unterstützung offener Grenzen, u.a durch das Argument, dass Restriktionen die Beziehungen zu den östlichen Nachbarn belasten würden (vgl. Łodziński 1995).

Eine der wenigen Protestaktionen gegen Einwanderer kam von Seiten der polnischen Ärztekammer, die sich gegen die Beschäftigung von russischen Ärzten wandte (vgl. Stola 2001:191). Daneben fanden Protestaktionen gegen befürchtete Masseneinwanderung und so genannte illegale Migration aus der ehemaligen Sowjetunion statt. Anfangs riefen die russischen Kleinhändler (Konkurrenz-)Ängste

unter ihren polnischen Kollegen hervor. Diese schlug jedoch ins Gegenteil um als diese erkannten, dass sich in Richtung Osten ein Absatzmarkt entwickelte. Als 1998 die Einreisebestimmungen verschärft und restriktiver durchgeführt wurden, kam es zu massiven Protesten seitens der polnischen KleinhändlerInnen und von LadenbesitzerInnen im Osten Polens (vgl. Kindler 2005).

Doch weder von den Gewerkschaften noch von anderen Seiten gingen öffentliche Protestaktionen aus. Das Thema schaffte es einstweilen nicht auf die politische Agenda. Auch findet erst in den letzten fünf Jahren eine Stärkung beziehungsweise ein Aufbau von Institutionen, wie der lokalen Arbeitsaufsichtsbehörden statt. Im März 1991 schloss Polen zahlreiche Rückübernahmeabkommen mit Schengen-Staaten ab. Dadurch verpflichtete es sich zur Rücknahme von polnischen Staatsangehörigen und Drittstaatenangehörigen, die versuchen illegal in die Schengenzone einzureisen und dabei aufgegriffen werden. Polen wurde zum „sicheren Drittstaat“, erklärt in den von nun an asylsuchende Flüchtlinge zurückgeschoben werden konnten, sofern ihnen nachgewiesen werden konnte, dass sie über Polen eingereist waren. Polen wurden dagegen vom Visazwang für Schengen-Staaten befreit. Vor dem Hintergrund der Asylkrise in der BRD und der Politisierung des Themas drängte Deutschland 1993 Polen zum Abschluss eines bilateralen Abkommens (vgl. Aniol 1996:41)³⁰ mit Signalwirkung. Polen erhielt 120 Millionen Deutsche Mark für den Grenzausbau (vgl. Currie 2005:67) und verpflichtete sich im Gegenzug, 10.000 Flüchtlinge und Migranten zurückzunehmen (vgl. Mazur-Rafał 2004:10). Diese Vertragsunterzeichnungen war für Deutschland enorm wichtig, um den Artikel 16a des Grundgesetz verabschieden zu können. Polen baute mit dem Geld sein Asylsystem weiter aus und bereitete sich bereits kurz vor der Antragstellung auf EU-Mitgliedschaft (1994) auf die Rolle als „Hüter der EU-Außengrenze“ (Currie 2004:361) vor.

Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Systemwandel ab dem Jahr 1989 brachte eine Neudefinition der außenpolitischen Prioritäten mit sich. Am 19. September 1989 wurde in Warschau zunächst das „Abkommen über die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit“ zwischen Polen und der

³⁰Es folgten: Tschechien (10.05.); Ukraine (24.05.); Slowakei (02.06.); Rumänien (24.07.).

Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und am 16. Oktober 1989 das Protokoll zwischen Polen und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) unterzeichnet. Der Ministerpräsident Tadeusz Masowiecki äußerte im Februar 1990 während seiner Rede im Europäischen Parlament die Absicht der EU beizutreten. Polen stellte am 19. Mai 1990 einen Antrag auf die Aufnahme der Verhandlungen über den Assoziierungsvertrag, die Verhandlungen begannen im Dezember 1990. Nach elf Verhandlungsmonaten kam es zur Unterzeichnung des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen Polen und der EG sowie ihren Mitgliedstaaten (vgl. Beichelt 2004). Darüber hinaus stellte Außenminister Skubiszewski in einem Exposé im Sejm im Juni 1991 fest, das Ziel Polens in der Zukunft sei die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften (vgl. Skubiszewski 1991). Die Unterzeichnung des Vertrages fand am 16. Dezember 1991 statt. Das Europa-Abkommen setzte sowohl einen politischen Dialog zwischen Polen und den EG (und später mit der Europäischen Union) in Gang als auch eine sukzessive Liberalisierung des Handels von Industrieprodukten bis zur Schaffung der Freihandelszone. Die Ereignisse führten zum Anstieg des Handels zwischen Polen und den EG und zur Entwicklung des Dialogs sowie einer politischen Zusammenarbeit, was die weitere Annäherung zwischen Polen und den EG förderte. Laut dem Abkommen sei die EG-Mitgliedschaft das Endziel Polens und die Assoziierung werde helfen, dieses Ziel zu erreichen. Seit 1992 regelte das Interim-Abkommen als außenwirtschaftlicher Teil des Europa-Abkommens zwischen Polen und der EWG/ der EGKS die Liberalisierung der Handelsbeziehungen zwischen Polen und den Mitgliedsstaaten. Das Europa-Abkommen trat am 1. Februar 1994 in Kraft, wobei der 3. Teil des Abkommens bezüglich des Handels und der mit dem Handel verbundenen Angelegenheiten am 1. März 1992 in Kraft trat (vgl. Przybylska 2006:225). Die Europaabkommen zielten in erster Linie darauf ab, schrittweise eine Freihandelszone³¹ zwischen der EU und den ehemaligen Ostblock-Staaten herzustellen. Immer mehr wurden sie sich jedoch zu einem Mittel, die

³¹ Die Zentraleuropäische Freihandelszone (Central European Free Trade Agreement - CEFTA) wird 1992 geschaffen. Sie sieht die wirtschaftliche Zusammenarbeit, den Abbau von Zöllen sowie die Schaffung eines gemeinsamen Marktes zwischen ihren Mitgliedstaaten vor. 2001 gehören der CEFTA Polen, Slowenien, die Slowakei, Rumänien, Tschechien, Ungarn und Bulgarien an.

Reformstaaten an eine Vollmitgliedschaft heranzuführen. In der Präambel heißt es, dass „Polen letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft anstrebt und dass diese Assoziation nach Auffassung der Vertragsparteien zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen.“ Ziel des Abkommens ist es „einen geeigneten Rahmen für den politischen Dialog zu schaffen, der die Entwicklung enger politischer Beziehungen zwischen den Vertragsparteien ermöglicht; die Ausweitung des Handels und ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern und so die dynamische wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand i Polen zu begünstigen; eine Grundlage für die finanzielle und technische Hilfe zu schaffen, die die Gemeinschaft Polen gewährt; einen geeigneten Rahmen für die schrittweise Integration Polens in die Gemeinschaft zu bieten; die Zusammenarbeit in kulturellen Angelegenheiten zu fördern“. (Artikel 1). Schlüsselbedeutung, vom Standpunkt der polnischen Bemühungen um die Mitgliedschaft aus, hatte jedoch das Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Kopenhagen (21. - 22. Juni 1993), auf dem die Erweiterung um die Länder Mittel- und Osteuropas als Ziel der Europäischen Gemeinschaften anerkannt wurde. Der Europäische Rat stellte im Juni 1993 in Kopenhagen Kriterien für den EU-Beitritt auf. Die so genannten Kopenhagener Kriterien umfassen (vgl. SN 180/1/93):

- eine institutionelle Stabilität, für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie der Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Union standzuhalten;
- die Fähigkeit, die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele sich zu eigen machen, wozu auch das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion und einer Politischen Union gehört, sowie
- das so genannte „andere Kopenhagener Kriterium“, die Fähigkeit der EU selber, neue Mitglieder aufnehmen zu können und dabei "die Stoßkraft der europäischen Integration" nicht zu gefährden.

Diese Kriterien wurden vom Europäischen Rat immer wieder³² ergänzt: Die Beitrittsländer mussten ihre Verwaltungsstrukturen an die Anforderungen der EU anpassen und geeignete administrative und justizielle Strukturen schaffen sowie das Gemeinschaftsrecht in nationales Recht umsetzen (vgl. Sturm/ Pehle 2006; Beichelt 2005). 1999 wurde in Helsinki nochmals betont, dass die Staaten die im EU-Vertrag enthaltenen Werte und Ziele teilen müssten und die politischen Kriterien unabdingbare Voraussetzung für eine Aufnahme seien. Ferner müsse die EU ihre eigenen Organe stärken und den EU-Vertrag anpassen, um bereit für die Aufnahme neuer Mitglieder zu sein (vgl. Sturm/ Pehle 2006). Im März 1994 stellt Ungarn als erstes Mittel- und Osteuropäisches Land einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union. Polen stellte seinen Antrag am 05. April 1994. Acht weitere Länder folgten. Der Anpassungsprozess wurde maßgeblich durch zwei EU-Dokumente bestimmt: 1994, vom 09. bis 10. Dezember beschließt der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen in Essen „Die Strategie zur Heranführung der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas (MOE-Länder) an die Union (Heranführungsstrategie) vom Dezember 1994. Am 05. Mai 1995 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Weißbuch (vgl. Kom (95) 163) über die Vorbereitung der assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt. Akzeptiert wurde das Weißbuch von Cannes vom Europäischen Rat auf seinem Gipfeltreffen vom 26. bis 27. Juni 1995 (vgl. KOM (95) 163). Die polnische Regierung hat in einer Art Kettenreaktion und nach dem Muster des Rückübernahmeabkommens mit Deutschland mit 20 Staaten Verträge unterzeichnet, darunter Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Moldawien, Niederlande, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn (vgl. Łodziński 1998). Diese Vereinbarungen gelten in der Regel für die Rückstellung von Staatsangehörigen des Vertragsstaats oder von Staatsangehörigen von Drittstaaten, die illegal in einen Vertragsstaat eingereist sind. Sie berücksichtigen nicht die spezielle Situation von Asylsuchenden, da sie nicht den Zugang zu Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gewährleisten. In Artikel 3 des Rückübernahmeabkommens zwischen Polen und Litauen vom 13. Juli

³² Bei Ratsreffen in Madrid, Luxemburg und Helsinki (1999).

1998 heißt es hingegen ausdrücklich, dass Personen, „*die auf dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Vertragsstaats Gegenstand von Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sind*“, zu jener Personengruppe gehören, die im Rahmen des Rückübernahmeabkommens zurückgeschickt werden (vgl. Rückübernahmeabkommen Polen-Litauen 1998). Seit dem 24. Mai 1993 ist ein Rückübernahmeabkommen mit der Ukraine in Kraft. Im Mai 1994 und im August 1996 folgten ähnliche Abkommen mit der Russischen Föderation und mit Belarus.

Die 1990er Jahre bildeten eine Zeitperiode in der damit begonnen wurde, Gesetzesmaßnahmen und Politiken, sowie politische Institutionen und Diskurse zu entwickeln, die der neuen Situation angepasst wurden und mit den westlichen Standards kompatibel waren. Eine der ersten Ziele der neuen, demokratischen Regierung ist es gewesen, die Ausreisebestimmungen aus Zeiten der Volksrepublik Polen aufzuheben (vgl. Interview Prus 2008). Die damit verbundenen Regierungspolitik war an internationale Beziehungen und das Anliegen geknüpft, für Polinnen und Polen einen Zugang zu ausländischen Arbeitsmärkten zu sichern. Zahlreiche bilaterale Verträge wurden geschlossen, wovon diejenigen mit der BRD wohl zu den wichtigsten zählen.

Bis 1997 gestaltete sich die Recherche über polnische Migrations- und Flüchtlingspolitik: relative einfach: man brauchte nur den Geldern und Vorgaben der deutschen Bundesregierung nachzugehen, die hauptsächlich in die Infrastruktur des westpolnischen Grenzschutzes investierte (vgl. FFM 1998). Irina Rczeplinska von der Helsinki Foundation fasst die Situation zusammen::

1. *„Indem Polen die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet hat, hat es eine Verantwortung gegenüber asylsuchender Flüchtlinge übernommen. Der Staat hat sich verpflichtet, die Flüchtlinge aufzunehmen, diese auf seinem Territorium zu beherbergen und sich um sie zu kümmern.*
2. *Migrationspolitik ist mit dem Arbeitsmarkt verknüpft. Und dieser bestimmt, welche Kategorien von Menschen im Land erwünscht sind.*
3. *Es gibt eine spezielle Kategorie MigrantInnen, die für den Staat ein Sicherheitsrisiko darstellen. Dazu gehören Terroristen. Die sollten sich nicht innerhalb des Staatsterritoriums aufhalten dürfen.“*(Interview Rczeplinska 2006).

Die neue Situation nach der Wende von 1989, der Zuwanderung von MigrantInnen aus postsowjetischen und asiatischen Staaten bedingte eine Änderung des völlig

überholten Ausländergesetzes von 1963. Ein Jahr nachdem die polnische Regierung den EU-Beitrittsantrag gestellt hatte, begannen 1995 die Arbeiten an einem Gesetzesentwurf. Bis 1996 verfügte Polen über kein nach westlichen Vorgaben ausgearbeitetes Ausländergesetz, Ausländerbehörden, mit denen sich MigrantInnen und Flüchtlinge hierzulande auseinandersetzen müssen, waren dort noch unbekannt. Erst im Juni 1997 konnte ein entsprechendes Ausländergesetz verabschiedet werden. Bei der Entwicklung orientierten sich die verantwortlichen AkteurInnen im Wesentlichen an den Bestimmungen der westlichen Länder, im Besonderen an der Ausgestaltung in Deutschland (vgl. Interview Szonert 2007; Interview Lewandowski 2008).

4.2.2. Zweite Phase: Arbeit an der EU-Beitrittsfähigkeit als Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft (1998-2000)

Kaum war das Ausländergesetz 1997 verabschiedet, stellten sich bereits die ersten Mängel heraus. Die Ausarbeitung und Verabschiedung hatte viel Zeit in Anspruch genommen. Das neue Gesetz konnte der sich verändernden Migrationssituation und der angestrebten EU-Mitgliedschaft Polens nicht gerecht werden. Auf den formellen Antrag Polens auf EU-Mitgliedschaft im April 1994 folgten die Beitrittsverhandlungen. Die zweite Phase der Entwicklung polnischer Migrationspolitik ist geprägt von dem Bestreben, der Europäischen Union beizutreten, und den damit verbundenen Voraussetzung, nationales Recht an den *Acquis Communautaire*⁸ anzupassen. Von der Europäischen Kommission eingebrachte EU-Verordnungen spielten die bedeutende Rolle, die besonders bei den Twinning-Programmen deutlich wurde (vgl. Weinar 2006:86).

Die polnische Gesetzesgrundlage wurde Anfang 1998 und im April 2001 durch neue Gesetze über den rechtlichen Status von Ausländern weiter an die EU-Standards angepasst. Seitdem haben EU-BürgerInnen das Recht, sich in Polen aufzuhalten und dort zu arbeiten. Bei Aufhalten über drei Monate müssen sie eine Aufenthaltserlaubnis, die gleichzeitig als Arbeitserlaubnis gilt, beim Migrationsamt in Warschau beantragen. Nicht-EU-Bürger hingegen müssen in der Regel eine Einreiseerlaubnis bei einer polnischen Botschaft beantragen. Nach der Einreise kann

ein Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis beim Migrationsamt gestellt werden.

Die nächste wichtige Etappe auf dem Weg Polens zur Mitgliedschaft in der EU war die Vorlegung eines positiven Gutachtens durch die Europäische Kommission (am 16. Juli 1997) über die Einleitung der Verhandlungen der EU mit den sechs kandidierenden Staaten. Die Ausarbeitung der Kommission zur *Agenda 2000* enthielt im Jahr 1997 die Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen unter Berücksichtigung der bis dahin vorhandenen Informationen über die Situation in den einzelnen Staaten: „*Polen erfüllt die politischen Kriterien*“, „*Polen kann als eine funktionierende Marktwirtschaft angesehen werden*“ und „*dürfte durchaus in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union mittelfristig standzuhalten*“ (KOM (97) 2000). Die Kommission empfahl Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Zypern und Ungarn.

Im Dezember 1997 beschloss der Europäische Rat auf dem Gipfeltreffen in Luxemburg den Beginn des Erweiterungsprozesses, einschließlich der Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern („5+1“-Gruppe, „Luxemburg-Gruppe“) und die intensivierten Heranführungsstrategie. Nachdem die Europäische Union am 04. Februar 1998 die Beitrittspartnerschaften verabschiedet hatte, berief am 24. März 1998 der Ministerpräsident der Republik Polen den Bevollmächtigten der Regierung und am 27. März das Verhandlungsteam für die Beitrittsverhandlungen, die am 31. März 1998 in Brüssel begannen. Am 03. April 1998 startete der Screening-Prozesses mit zehn beitrittswilligen MOE-Ländern und Zypern. Am 23. Juni 1998 nahm der Ministerrat der Republik Polen das Nationale Programm zur Übernahme des Besitzstands (des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes) an, in Polen wird es als Nationales Programm zur Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft bezeichnet (poln.: *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa – NPPC*) und sollte ferner alljährlich novelliert/ aktualisiert (NPPC 1998). Am 04. November 1998 verabschiedete die Europäische Kommission die ersten regelmäßigen Berichte über die Fortschritte der Beitrittskandidaten auf dem Weg zum Beitritt in die EU (die Feststellungen zu Polen von ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 1997 werden bestätigt) (vgl. Weidenfeld/ Wessel 2002:56).

Eine Herausforderung für die Beitrittskandidaten war, das sich das EU-Recht im Bereich der „Justiz und Innenpolitik“ parallel zu den Beitrittsverhandlungen ständig weiter entwickelte. Die Bestimmungen in diesem Bereich enthielten neben den Regelungen zur Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung, Korruption und Drogenhandel auch Einwanderung, Asyl und die Absicherung der Außengrenzen (vgl. Weidenfeld/ Wessel 2002). Der betreffende Abschnitt des Vertrages wurde von der zwischenstaatlichen „dritten Säule“ in den vergemeinschaftlichen Bereich der „ersten Säule“ übertragen. Das Politikfeld der „inneren Sicherheit“ erfuhr eine deutliche Aufwertung. Das Kapitel 24 sowie die Schengener Regelungen mussten vollständig und ohne Übergangszeiten von den EU-Beitrittskandidaten angenommen werden. Die polnische Regierung kritisierte die Art und Weise der Verhandlungsführung: *„Es ist schwierig dies als Verhandlungen zu benennen. Die EU zeigte uns unsere Screening-Listen und meinte, dass der Bereich „Innere und Justizpolitik“ nicht verhandelbar ist und deswegen können wir nicht sagen, ob wir diesen Teil akzeptieren und den anderen nicht.“* (vgl. Weinar 2006:88).

Für die polnische Regierung besaß der EU-Beitritt oberste Priorität und war somit gezwungen auf die Einforderung eines Mitspracherechts bei der Entwicklung des Acquis zu verzichten. Polen hatte als EU-Beitrittskandidat keinerlei Einfluss auf die Entwicklung des Bereiches „Innere und Justizpolitik“. 1999 traf die EU die Entscheidung über die Einleitung der Beitrittsverhandlungen mit den vier nächsten Kandidatenstaaten: Slowakei, Litauen, Lettland und Malta. Abgesehen von Malta und Zypern waren alle Beitrittsländer ehemalige sozialistische Planwirtschaften und nach 1989 Transformationsstaaten. In den vergangenen Jahren haben diese Länder ein demokratisches und rechtsstaatliches System aufgebaut und begonnen, marktwirtschaftliche Strukturen einzuführen.

Die Beitrittsverhandlungen bestanden aus zwei Teilen (vgl. Przybylska 2006:228f.): Screening, das heißt einer Übersicht über die Vereinbarkeit der Gesetzgebung der Kandidatenstaaten und der Union, und aus der sachbezogenen Verhandlungsstufe in 31 Verhandlungsbereichen. Die sachbezogene Verhandlungsstufe begann im Fall Polens am 10. November 1998. Die Verhandlungsaufnahme stellte eine erste Herausforderung für die ganze Staatsstruktur Polens und für die polnische Wirtschaft

in Aussicht, insbesondere in Hinsicht auf die Notwendigkeit der Anpassung des polnischen Rechtes an die Rechtserrungschaft der Gemeinschaften - den *Acquis Communautaire*. An den Verhandlungen waren polnische Institutionen wie das Europäische Integrationskomitee, das Innenministerium und der Grenzschutz beteiligt (vgl. Weinar 2006:86f.).

Die EU-Beitrittsländer sollten die hohen EU-Standards im Grundsatz mit dem Tag des Beitritts erfüllen. Eine der wichtigsten Forderungen an Polen war die Verpflichtung zum *gatekeeping* (vgl. Kicinger/ Weinar,/Górny, 2007:193-195). Die Erfüllung der Anforderungen der EU an die EU-Beitrittskandidaten bedurften finanzielle Förderungen. Bei der Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft und bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Regelwerkes wurden die Beitrittsländer deshalb durch die EU beraten und finanziell unterstützt. Es standen in den Jahren 2000 bis 2006 so genannte Heranführungshilfen für die Mittel- und Osteuropäischen Länder in Höhe von jährlich 3,12 Mrd. Euro bereit (vgl. Agenda 2000). Sie waren auf die Programme PHARE, ISPA und SAPARD aufgeteilt. Mit den Programmen PHARE und SAPARD wurden die erheblichen Anstrengungen unterstützt, die die Bewerberländer unternehmen mussten, um den Prioritäten des *Acquis* nachzukommen.

Der Rat ersuchte die Kommission, sich bei der Durchführung der Evaluierungsmissionen, die bis zum Beitritt fortgesetzt wurden, weiterhin auch die Erfahrung der alten Mitgliedstaaten zunutze zu machen. Er ersucht die Kommission, ihm auch künftig regelmäßig über die Ergebnisse dieser Kontrollverfahren Bericht zu erstatten. Im Rahmen der Heranführungsstrategie der Staaten Mittel- und Osteuropas an die Europäische Union hat die Europäische Kommission verschiedene Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung von Investitionen geschaffen (vgl. Europäischer Rat Luxemburg 1997). Das PHARE³³-Programm wurde bereits 1989 von der EU, anfänglich nur für Polen und Ungarn (vgl. 1989/3906/EWG), dann aber schrittweise für 13 mittel- und osteuropäische Staaten als Unterstützungsprogramm ihrer Ökonomien geschaffen. Das PHARE-Programm stellte das wichtigste finanzielle Instrument für die Heranführung der betreffenden Staaten an die EU dar.

³³PHARE: Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy.

Es war mit einem Budget von rund 10,9 Milliarden Euro für den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2006 ausgestattet, das waren circa 1,5 Milliarden Euro pro Jahr (vgl. Roth-Behrendt/ Nowak 2006:319). Das Programm umfasste neben Maßnahmen zur Rechtsübertragung und zum Auf- und Ausbau von öffentlichen Verwaltungen (rund 30 Prozent der zur Verfügung gestellten Mittel) auch die Finanzierung von Investitionen (rund 70 Prozent) (vgl. Roth-Behrendt/ Nowak 2006:318f.). Der Aufbau von Verwaltungen und die Investitionen im Migrationsbereich wurde zum Großteil von PHARE-Geldern finanziert. Die Mittelzuweisungen für Polen beliefen sich beispielsweise im Jahr 1999 auf 230,5 Millionen Euro, die vorrangig in folgenden Bereichen eingesetzt wurden (.Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999:8):

- (1) „*Stärkung der Kapazitäten von Institutionen und Verwaltungsbehörden in den Bereichen Zoll, Finanzkontrolle, Steuern, Betrugsbekämpfung, Arbeitsrecht und Gesundheitsschutz, Ausbildung (20,5 Millionen Euro)*“,
- (2) „*Binnenmarkt: Zertifizierung und Normung, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Aufsichtsbehörde für Telekommunikationswesen, Überwachung der staatlichen Beihilfen (10,4 Millionen Euro)*“,
- (3) „*Landwirtschaft: Pflanzenschutz- und Veterinärverwaltung, Molkereiwesen (27,55 Millionen Euro)*“,
- (4) „*Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: Grenzüberwachung, Bekämpfung des organisierten Verbrechens, Visa- und Migrationspolitik (17,5 Millionen Euro)*“,
- (5) „*Umwelt: Unterstützung der Umweltbehörde, Förderung von Projektinvestitionen (26,2 Millionen Euro)*“,
- (6) „*Verkehr: Straßenaufsichtsamt, Förderung von Projektinvestitionen (64 Millionen Euro)*“,
- (7) „*Regionalpolitik und Kohäsion (12,15 Millionen Euro)*“,
- (8) „*Teilnahme an den Gemeinschaftsprogrammen Tempus und dem Europa-Kolleg (21,2 Millionen Euro)*“.

Hinzu kommen Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschland (32 Millionen Euro), mit der Tschechischen Republik (3 Millionen Euro) sowie die Zusammenarbeit im Ostseeraum (3 Millionen Euro) (vgl. FFM 1999). Zwischen 2000 und 2006 wurde die Heranführungshilfe für die neuen EU-Mitgliedsstaaten mehr als verdoppelt. Ergänzend zum PHARE-Programm umfasste sie ab dem Jahr 2000 ein Instrument für die Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (SAPARD) und ein strukturpolitisches

Instrument (ISPA). Dieses konzentriert sich auf umwelt- und verkehrspolitische Maßnahmen, die denen im Rahmen des Kohäsionsfonds ähneln. In den Jahren 2000 bis 2002 verteilte sich die jährliche Finanzhilfe für Polen insgesamt wie folgt: PHARE 398 Millionen Euro, SAPARD – 168 Millionen Euro und ISPA – 300 bis 370 Millionen Euro (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999:10). Mit den Beschlüssen des Rates vom 30. März 1998 und vom 06. Dezember 1999 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Polen stellt der Rat eine Reihe von Forderungen an Polen hinsichtlich der Migrationspolitik (vgl. Rat der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. L 335 vom 28/12/1999: 6f.).

Die am 01. Januar 1999 in Kraft getretene Verwaltungsreform mit einer Änderung der räumlichen Verwaltungseinheiten führte jedoch zu einer vorübergehenden Verringerung der Aktivitäten im Bereich der Migrationspolitik wie auch der Umsetzung der Migrationsgesetzgebung durch eine verzögerte Zuteilung von Kompetenzen und Ressourcen (vgl. Buras/ Tewes 2006).

Die Kommission veröffentlichte regelmäßig Berichte über die Fortschritte der Beitrittskandidaten. 1999 wurde der Kreis der von der Kommission „empfohlenen“ Staaten um Litauen, Lettland, Malta, der Slowakischen Republik und - vorbehaltlich einiger Einschränkungen - Rumänien und Bulgarien erweitert. Bezüglich Polens kam man damals zu folgender Einschätzungen: *„Polen erfüllt die politischen Kriterien von Kopenhagen“*, *„Polen hat eine funktionierende Marktwirtschaft... . Mittelfristig dürfte es in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standzuhalten“* (vgl. Fortschrittsbericht 1999).

Im Februar 2000 begann der aktualisierende Screening-Prozess, die Verhandlungen mit 12 Staaten. Die EU hatte für die Aufnahme der einzelnen Staaten ein kompliziertes Verfahren aufgestellt, das aus einer Mischung aus Dialog, Überprüfung und Unterstützung besteht. Die EU knüpfte an die Aufnahme hohe Anforderungen. Die Beitrittsländer mussten grundsätzlich den Rechtsbestand der EU mit dem Tag des Beitritts komplett übernehmen. Zunächst wurde der gemeinsame Besitzstand der EU (Acquis Communautaire)³⁴ analysiert und hieraus ein Katalog mit 31 Bereichen

³⁴Erklärungen die Rechtsakte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der

(so genannten „Kapitel“) gebildet.

Vor Beginn der Verhandlungen hat die Europäische Kommission für jedes Land und für jedes Kapitel eine Bewertung der rechtlichen, wirtschaftlichen und administrativen Verhältnisse der Beitrittsländer im Vergleich zur EU vorgenommen (das sog. "Screening"). Auf dieser Grundlage wurden Verhandlungen über das Erreichen der von der EU vorgegebenen Ziele mit den Staaten begonnen. Dabei wurde wie folgt vorgegangen: es wurden auf der Grundlage des Screenings einzelne Kapitel „geöffnet“ und überprüft, wie weit ein Land bei der Umsetzung des *Acquis Communautaire* fortgeschritten ist. Die Ergebnisse werden kapitelweise auf Beitrittskonferenzen von den EU-Außenministern verabschiedet. Sofern von beiden Seiten kein weiterer Verhandlungsbedarf besteht, werden diese Kapitel vorläufig abgeschlossen. Andernfalls wird beschlossen, auf sie später zurückzukommen, weil Anträge auf Übergangsregelungen vorliegen, deren Notwendigkeit und Angemessenheit erst in einer späteren Verhandlungsphase bewertet werden kann oder weil zusätzlicher Informationsbedarf der EU besteht (vgl. Paschke/Julga 2006: 227ff.). So konnten etwa die Kapitel 12, 16 bis 18 und 27 mit allen 12 Staaten geschlossen werden. Andere Kapitel wie etwa Finanz- und Haushaltsregelungen oder Umweltschutz konnten bis Juni 2001 noch mit keinem Staat geschlossen werden. Infolge des *Acquis Communautaire* kann nur über Ausnahmen und Übergangsregelungen verhandelt werden, die von den Beitrittsländern oder der EU für einen begrenzten Zeitraum gefordert werden können, um durch den Beitritt eventuell entstehende Härten abzufedern. Die EU war jedoch bemüht, die Zahl solcher Übergangsregelungen möglichst klein zu halten, um das Funktionieren des Binnenmarktes und der in der EU „vergemeinschafteten“ Politikbereiche zu gewährleisten.

Die Verhandlungen mit der ehemaligen „Luxemburg-Gruppe“³⁵, d.h. Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland, Slowenien und Zypern, wurden von den

Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und des Inneren sowie die von der EU mit anderen Staaten oder Staatenbünden geschlossenen Verträge und Abkommen. Der *Acquis Communautaire* muss von einem der EU beitretenden Staat in seinem kompletten Umfang übernommen werden. Dies traf zum Beispiel auf die zehn Beitrittsstaaten zu die sich am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind. (vgl. online: http://europa.eu/scadplus/glossary/community_acquis_de.htm, letzter Abruf: 14.08.2009.

³⁵ Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Estland, Slowenien und Zypern.

Außenministern auf Beitrittskonferenzen am 10. November 1998 eröffnet. Nachfolgend mussten folgende Punkte umgesetzt werden:

- Anpassung von Asyl- und Migrationsgesetzen im Zuge der EU-Osterweiterung über den *Acquis Communautaire*;
- die Verabschiedung von Aktionsplänen gegen illegale Migration;
- bestimmte Konditionalitäten in der Entwicklungshilfe,
- die die Bekämpfung illegaler Migration an die Zahlung von Entwicklungshilfe koppeln;
- die Externalisierung von Grenzkontrollen; die Einführung von Strafen für Transportunternehmen, die wissentlich oder unwissentlich undokumentierte Reisende befördern;
- die steigende Zahl an Abschiebungen sowie die europaweite Koordinierung von Abschiebungscharterflügen;
- die Rücknahme des Status als anerkannte/r Asylbewerber/in (bspw. Irak, Afghanistan); die Planung extra-territorialer Camps in der Ukraine etc.

Am 23. bis 24. März 2000 bezeichnet der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen in Lissabon den europäischen Markt als „Herzstück“ der Zehn-Jahres-Strategie zur Stärkung der Beschäftigung, der Wirtschaftsreform und des sozialen Zusammenhalts als Teil einer wissensorientierten Wirtschaft; die Strategie soll die Europäische Union bis 2010 *„zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“* machen, mit der Strategie war der so genannte Lissabon-Prozess angelaufen (vgl. Lissabon-Strategie 2000).

Am 08. November 2000 verabschiedet die Europäische Kommission nachfolgenden regelmäßig Berichte über den Fortgang des Beitrittsprozesses: *„Polen erfüllt weiterhin die in Kopenhagen festgelegten politischen Kriterien“* und *„Polen hat eine funktionierende Marktwirtschaft und dürfte in naher Zukunft in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standzuhalten“* - und die Erweiterungsstrategie, einschließlich Wegskizze“ (vgl. Fortschrittsbericht 2000).

Am 14. und 15. Dezember 2001 beschloss der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen in Laeken (Belgien) einen EU-Reformkonvent; der einen neuen EU-

Vertragsentwurf vorlegen sollte, Ziel war die Entwicklung der ersten gemeinsame Verfassung Europas, je drei Vertreter der Bewerberländer sollten an den Arbeiten des Konvents teilnehmen, jedoch ohne Vetorecht. Auf dem Treffen ist auch erklärt worden, dass zehn Kandidatenländer (darunter Polen) mit einer Mitgliedschaft bis 01. Januar 2004 rechnen können (mit Bulgarien und Rumänien werde weiter verhandelt).

Am 11. April 2001 wurde das polnische Ausländergesetzes von 1997 unter großem Einfluss der Europäischen Union novelliert. Dabei wurden Mängel behoben, die während des *Screenings* erkannt wurden. Die Novellierung sah hinsichtlich des Asylrechts die Abschaffung der Antragsfrist für den Flüchtlingsstatus sowie eine Verfahrensvereinfachung eines „*offensichtlich unbegründeten Antrags*“ vor (vgl. Pacek 2005:67). Außerdem wurde die EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung von Einwanderern, die kein Flüchtlinge sind, eingeführt. Davon betroffen waren Menschen die eine permanente Aufenthaltsbewilligung hatten oder die sich aufgrund einer befristeten Aufenthaltsbewilligung mindestens drei Jahre in Polen aufgehalten hatten. Durch eine Empfehlung der EU-Kommission wurde auf der Ebene des *policy-making* eine neuen Institution geschaffen. Das „Amt für Repatriierung und Ausländer“ (Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, URiC) löste das Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten im Innenministerium ab und war für alle Migrations- und Asylfragen sowie die Zusammenarbeit mit allen Teilen der administrativen Verwaltung zuständig (vgl. Currie 2005:68). Eine der Hauptherausforderung bestand für Polen darin, dass sich das EU-Recht im Bereich der Justiz und Innenpolitik gleichzeitig weiter entwickelt. Ständig wurden neu Regelungen eingeführt, die von den Beitrittskandidaten ohne Übergangsregelungen übernommen werden mussten (vgl. Weinar 2005:174f.). Mit dem Abschluss der Beitrittverhandlungen 2002 und der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages am 02. Oktober 1997 war der Angleichungsprozess der polnischen Gesetzgebung an den EU-Acquis noch nicht abgeschlossen.

4.2.3. Dritte Phase: Vor dem EU-Beitritt – neue Lösungen? (2001-2003)

Das Asylverfahren wurde bis 2003 in Polen auf der Grundlage des Ausländergesetzes von 1997 durchgeführt. Diese erste Version wurde erstmals 2001 überarbeitet, um es den Anforderungen der Europäischen Union während des Beitrittsverfahrens anzupassen. In den Gesetzestext von 2001 wurden die Inhalte der völkerrechtlichen Konventionen und internationalen Abkommen, die Polen ratifiziert hatte übernommen (vgl. Ausländergesetz 2001). Erstmals wurde der Begriff „Flüchtling“, die dazugehörigen Verfahrensweisen der Anerkennung beziehungsweise der Ausweisung in das polnische Justizwesen eingeführt. Der Innenminister und sein Ministerium wurde zur Instanz, die den Flüchtlingsstatus vergeben kann. Im polnischen Asylanerkennungsverfahren gibt es zwei Entscheidungsinstanzen auf der Verwaltungsebene: Die erste Entscheidungsinstanz ist der Präsident des Büros für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten (seit 2001 Amt für Repatriierung und Ausländer, URiC, seit 2007: UdSC). Das Amt wurde nach Abschluss des deutsch-polnischen Rückübernahmeabkommens mit Geldern und ExpertInnenwissen der Bundesregierung als zuständige Behörde für das gesamte Asylverfahren aufgebaut und untersteht dem polnischen Innenministerium. Die zweite Instanz ist der „Flüchtlingsrat“ (Refugee Board), ein unabhängiger Rat, der zur Hälfte mit Personen besetzt werden muss, die eine entsprechende juristische Qualifikation vorweisen können. Daran anschließend können noch zwei gerichtliche Instanzen angerufen werden, das Wojewodschafts-Verwaltungsgericht und das Hohe Verwaltungsgericht (*High Administrative Court*) (vgl. Weinar 2006).

Vor dem EU-Beitritt bestand erneut ein Novellierungsbedarf der Ausländergesetzgebung in Polen. Es fehlte immer noch eine Liste sicherer Herkunftsländer. Polen sah sich mit der umfassenderen Anwendung des Dubliner Übereinkommens konfrontiert. Was die Verwaltungskapazität angeht, so sollten mehr qualifizierte Kräfte eingesetzt werden, um eine vertretbare durchschnittliche Länge der Verfahren zu gewährleisten. Allerdings fehlten diese und mussten erst im Laufe der Zeit ausgebildet werden. Auch die Grenzschutzangehörigen, die dem Asylsuchenden als erste gegenüberstehen brauchten in diesem Bereich eine regelmäßige Fortbildung. Weitere Anstrengungen waren außerdem erforderlich, um

die Integration anerkannter Asylsuchender und Flüchtlinge in die polnische Gesellschaft zu erleichtern.

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurden mit der Verabschiedung der Novelle zum Polizeigesetz und dem neuen Gesetz über die Sammlung, Auswertung und Weitergabe strafrechtlicher Informationen weitere Schritte bei der Ausgestaltung des Politikbereichs innere Sicherheit unternommen. Ein Eckpunkt in diesem Bereich war im Oktober 2001 die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit Europol. Damit einhergehend sollte die Motivierung des Personals und eine Steigerung der Gehälter erfolgen. Allerdings konnten diese Ziele aufgrund der ökonomischen Gesamtsituation des Staates nur teilweise umgesetzt werden (vgl. Interview Pilaszkievicz 2008). Auch nach dem Eu-Beitritt scheiden immer noch viele erfahrene Beamte aus der Polizei aus, und es bestehen Zweifel darüber, ob die organisierte Kriminalität unter Kontrolle ist (vgl. Interview Pilaszkievicz 2008).

Vertreter der Europäischen Union und der polnischen Regierung haben am 30. Juli 2002 in Brüssel die Beitrittsverhandlungen im Kapitel „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ abgeschlossen. Zentraler Punkt war die Sicherung der polnischen Ostgrenze als zukünftiger Außengrenze der EU (vgl. Interview Pilaszkievicz 2008).

Die Grenze Polens zu den östlichen Nachbarstaaten Belarus, Ukraine und zur russischen Enklave Kaliningrad ist etwa 1.200 km lang. Die Nachbarstaaten Litauen und Slowakei sowie die Tschechische Republik sind ebenfalls EU-Beitrittskandidaten. Zur Sicherung der Ostgrenze vor illegaler Einwanderung, Menschenhandel und Schmuggelaktivitäten sollte die Anzahl der polnischen Grenzpolizisten bis zum Jahr 2006 um 5.300 auf dann insgesamt 18.000 erhöht werden (vgl. Interview Pilaszkievicz 2008). Entlang der Außengrenze war die Errichtung von 156 Wachtürmen vorgesehen, an denen pro Tag und Wachturm je zehn Grenzpatrouillen eingesetzt werden. Etwa alle 20 km war ein Grenzposten zu errichten. Die Kooperation mit Grenzschutzbehörden der bisherigen EU-Staaten, vor allem mit dem deutschen Bundesgrenzschutz (BGS), sollte weiter intensiviert werden. Der polnische Chefunterhändler Jan Truszczyński versicherte, dass die

Mittel für den Aufbau von neuen Kontrollstationen sowie für die Anschaffung technischer Geräte bereit stünden. Einen Teil der Finanzierung übernahm die EU. Für die Sicherung der künftigen Außengrenzen wurden 340 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, wobei diese Mittel jedoch auf alle Beitrittskandidaten mit zukünftiger Außengrenze verteilt wurden.

Im Juli 2002 wurden die Bestimmungen für Einreise und Aufenthalt von EU- und EWR-BürgerInnen sowie deren Familienangehörigen auf polnischem Gebiet verabschiedet (vgl. Gesetz zum Aufenthalt von EU-BürgerInnen in Polen vom 27 Juli 2002). Dieses Gesetz war verpflichtend, grundlegend und sicherte die im Acquis Communautaire enthaltene Freizügigkeit von EU-BürgerInnen innerhalb der EU. Auf Empfehlung der Europäischen Kommission wurde die Neuregelungen bezüglich der Nicht-EU-BürgerInnen in zwei Gesetzen erlassen. Im Juni 2003 verabschiedete das polnische Parlament zwei neue Ausländergesetze, die die unterschiedlichen Ausländerstatusformen detailliert unterscheiden und das Ausländergesetz von 1997 ersetzen (vgl. Ausländergesetz von 1997). Das erste Gesetz legt die Grundlagen und Voraussetzungen für Einreise und Aufenthalt für Drittstaatenangehörige fest. Das zweite Gesetz über die Erteilung des Ausländerschutzes konzentriert sich vor allem auf Flüchtlinge und Asylbewerber und bestimmt die Grundlagen, Voraussetzungen und Umsetzungsmöglichkeiten zum Schutze von Ausländern auf polnischem Gebiet sowie die Behördenzuständigkeit in diesen Fällen (vgl. Mazur-Rafał 2004:12).

Außerdem führte die Novellierung der Ausländergesetzgebung in Polen zwei neue rechtliche Statuten ein: den „geduldeten Aufenthalt“ (pobyt tolerowany) , der eine alternative zum Flüchtlingsstatus darstellt (vgl. Pacek 2005:67) und die Möglichkeit zu Regularisierungsaktionen (abolicja). Anhand einer solchen Maßnahme sollte AusländerInnen, die sich illegal , aber mindestens 6 Jahre ununterbrochen in Polen aufgehalten hatten, die Möglichkeit eingeräumt werden, ihren Aufenthalt zu legalisieren. Für eine Legalisierung musste eine geregelte Lebenssituation in Polen, finanzielle Mittel zu deren Deckung oder ein Arbeitsplatz (vgl. Mazur-Rafał 2004:12) nach gewiesen werden. Die Hürden waren so hoch gesteckt, dass nur wenige AusländerInnen sich um eine Anmeldung und Legalisierung ihres Aufenthalts bemühten. Zwischen September und Dezember 2003 bewarben sich von den

schätzungsweise 300.000 irregulären Einwanderern nur 3.508 Menschen. Davon war die Mehrheit mit 46,4 % armenischer beziehungsweise mit 38,2% vietnamesischer Herkunft. 2.413 Personen erhielten eine positiven Bescheid (vgl. Alscher 2008:3).

Eine Voraussetzung für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Kapitel 24 (Justiz und Inneres) war die Einführung von Einreisevisa für StaatsbürgerInnen der östlichen Nachbarstaaten Polens. Im Rahmen der Eingliederung des Schengen-Acquis wurde im Oktober 2003 für BürgerInnen der Ukraine, Belarus und Russland die Visapflicht implementiert (vgl. Kapitel 6.2.). Polen beendete zusammen mit den anderen Kandidatenstaaten die Beitrittsverhandlungen während des Treffens des Europäischen Rates in Kopenhagen am 13. Dezember 2002 (vgl. Buras/ Tewes 2006). Eine logische Folge des Verhandlungsabschlusses war die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags in Athen am 16. April 2003. Nach der Ratifikation des Beitrittsvertrages wurden Polen und die neun weiteren Kandidatenstaaten am 1. Mai 2004 zu EU-Mitgliedsstaaten. Die polnische Migrationsgesetzgebung befand sich zu diesem Zeitpunkt im Einklang mit dem Besitzstand des Acquis Communautaire im Migrationsbereich.

4.2.4. Vierte Phase:

Übergangsphase bis zur Formulierung einer „Migrationsdoktrin“ (2004 – 2007)

Mit dem Beitritt Polens zur EU endeten jedoch nicht der Angleichungsprozess der polnischen Gesetzgebung. In den Jahren 2005 und 2006 erfolgten zweite weitere große Novellierung der Ausländergesetzgebung (vgl. Kicinger 2010). Es wurden Zusätze gemacht die einerseits Ausländer, andererseits asylsuchende Flüchtlinge betrafen. Diese Veränderungen wurden im Hinblick auf neu angenommene EU-Richtlinien gemacht, die den Langzeitaufenthalt und die Familienzusammenführung betrafen (vgl. Weinar 2006). Am 29. April 2004 wurde die Richtlinie³⁶ 2004/83/EG des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union frei zu bewegen und

³⁶ Eine EU-Richtlinie muss nach ihrer Annahme in nationalstaatliche Vorschriften umgesetzt werden. Sie ist hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, es bleibt aber jedem Mitgliedstaat überlassen, in welcher Form und mit welchen Mitteln er sie umsetzt. In jeder Richtlinie findet sich eine Umsetzungsfrist. Die nationalstaatlichen Gerichte und der Europäische Gerichtshof müssen dafür sorgen, dass die Richtlinie als Gemeinschaftsrecht einheitlich ausgelegt wird.

aufzuhalten erlassen, durch die ein großen Teil der polnischen Gesetzgebung novelliert werden musste. Zuvor waren es sechs Richtlinien, die diese Angelegenheit regulierten. Danach musste die Gesetzgebung von 2002 geändert werden und am 14. Juli 2006 trat ein neues Gesetz bezüglich der Einreise und des Aufenthalts von EU-Bürgern und ihrer Familienangehörigen in Kraft.

Im Mai 2007 wurde ein neuer Gesetzeszusatz zum Ausländerrecht erlassen und dieser veränderte auch die institutionelle Struktur. Das Büro (URiC), welches sich bis dahin mit Repatriisierung und Ausländern beschäftigt hatte, wurde zum Büro für Ausländer (UDSC) umgewandelt. Dem URiC wurden die Arbeitsbereiche Repatriierung und Staatsbürgerschaft entzogen und direkt dem Innenministerium, an die dortige Abteilung Migrationspolitik übertragen. Wie bereits gezeigt besitzt die Repatriisierung in Polen eine besondere Bedeutung. Hierbei geht es um ethnische Polen, und Polinnen, die nach Polen zurückkommen wollen, und nicht um Ausländer und Ausländerinnen, die in ihr Herkunftsland repatriisiert werden sollen.

Zu Beginn des Jahres 2007 wurde vom Präsidenten Lech Kaczyński eine neue Körperschaft gegründet: die interministerielle Arbeitsgruppe für Migration. Dieses Team wurde auf der Grundlage einer Anordnung des Premierministers Jarosław Aleksander Kaczyński gegründet, die am 14.2.2007 angenommen wurde. Zielsetzung war die Koordination aller Aspekte von Migrationspolitik und Migration in Polen (vgl. Interview Prus/ Lewandowski 2008).

Laut Krszysztof Lewandowski beschreibt den Hauptgrund für die Gründung dieser Arbeitsgruppe wie folgt: „Zuvor konnten wir beobachten, dass viele Institutionen die in diesem Feld aktiv sind, versuchten ihre eigene Politik zu machen, was für das Ganze Bild (Polens Positionierung zu Migration) nicht gut gewesen ist“ (vgl. Interview Lewandowski 2008). Das Team wurde geleitet vom damaligen Innenminister Janusz Kaczmarek, der für die Koordination der Migrationspolitik verantwortlich wurde. Seine zwei Stellvertreter waren zwei (Unter-)Staatssekretäre aus dem Innenministerium beziehungsweise dem Arbeitsministerium. In diesem Team gab es 2007 sechs Arbeitsgruppen, die sich auf die Themen konzentrieren sollen, die von Hauptinteresse der polnischen Migrationspolitik sind. Das sind die folgenden Gruppen: (Arbeits-)Zuwanderung, (Arbeits-)Auswanderung, Bekämpfung

illegaler Migration, Statistiken, Reimmigration, Integration. Jede der Arbeitsgruppen wird geleitet von einer Person aus dem Ministerium, das für den speziellen Teil der Policy verantwortlich ist. Es ist ein neue Kompetenz, die in Kraft am 20. Juli 2007 gemäß dem (neuen) Ausländergesetz in Kraft trat. Die Abteilung Migrationspolitik des Innenministeriums ist für die Gruppe "Bekämpfung der illegalen Migration" verantwortlich, unter der Leitung des Präsidenten des UDSC, des Kommandanten des Grenzschutzes und des Polizeikommandanten. Arbeitsziel des Teams ist es ein Dokument vorzubereiten, das als eine Art Migrationdoktrin oder Migration Policy Dokument angesehen werden kann (vgl. Interview Prus/ Lewandowski 2008).

Im Jahr 2007 befand sich das interministerielle Team zunächst in der Vorbereitungsphase: *„Dabei schaute man welche Lösungen es in anderen Ländern gab und untersuchte welche Bedürfnisse bezüglich Migration in Polen existieren“* (vgl. Interview Lewandowski 2008). Laut Lewandowski ist einer der wichtigsten Bestandteile der Migrationspolitik, die Frage der Arbeitsimmigration:

„Das ist nicht unser Zuständigkeitsbereich, sondern gehört zur Kompetenz des Arbeitsministeriums. Nach dem EU-Beitritt gab es eine große Auswanderungswelle nach Großbritannien, Irland und Schweden. Kurze Zeit darauf entwickelten sich ein Arbeitskräftemangel und heute gibt es eine Diskussion darüber, wie dieser Mangel durch ausländische Arbeitskräfte behoben werden könnte. Natürlich ist es keine einfache Entscheidung, Arbeitsmigration zu erlauben oder nicht. Viele Aspekte sollten mit einbezogen werden, um das ganze Bild des Phänomens zu erfassen, denn es ist nicht nur eine Frage der Gestattung, sondern auch eine Frage des Schutzes und der Verhinderung von illegaler Migration besonders nach der Schengenerweiterung, nach der die Einreise nach Polen in Weiterwanderung resultieren könnte. (vgl. Interview Lewandowski 2008).

Das Arbeitsministerium hat 2007 einige Veränderungen vorgenommen, um es Ausländern zu erleichtern, auf den polnischen Arbeitsmarkt zu treten:

„Für unsere Nachbarn wurde zunächst die Verpflichtung der Arbeitserlaubnisse aufgehoben. Ukrainer, Belarussen und Bürger der russischen Föderation können als Saisonarbeiter innerhalb einer Periode von 12 Monaten bis zu sechs Monaten ohne Arbeitserlaubnis arbeiten. Vorher brauchten sie ein Arbeitsvisa. Das war der erste Schritt, der nächste Schritt wird eine Gesetzgebung sein, die die Bürokratie, die mit der Beschäftigung von Ausländern verbunden ist begrenzen soll. Im Oktober 2007 hat das Arbeitsministerium außerdem beschlossen, die Gebühr zu reduzieren, die ein Arbeitgeber der ein ausländischen Arbeiter anstellten wollte, zahlen musste.

Die Gebühr betrug 1000 PLN und entsprach dem Mindestlohn. Jetzt wurde sie auf 100 bis 200 PLN reduziert, das hängt von der Art der Arbeit ab, die der Ausländer verrichtet. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass unsere Policy sich nicht in einem Dokument befindet und trotzdem sind Elemente davon in der Gesetzgebung verankert, z.um Beispiel das Ausländergesetz, das Asylgesetz und das Beschäftigungsgesetz“ (vgl. ebd. 2008).

Der zweite Aspekt der polnischen Migrationspolitik ist die Annäherung an die EU-Gesetzgebung. Krszysztow Lewandowski hält dazu fest:

„(...) jetzt sind wir in einer besseren Position als vor dem EU-Beitritt, denn wir können einen aktiven Einfluss auf diese neue Gesetzgebung ausüben, da wir in bestimmten EU-Körperschaften vertreten sind, die für die Ausarbeitung einer neuen Gesetzgebung verantwortlich sind. Und der dritte Teil dieser Migrationspolitik sind unsere polnischen Interessen die Arbeitsmigration betreffen und den Schutz vor irregulärer Einwanderung betreffend. Dieser Teil spielt sich innerhalb der EU-Gesetzgebung, internationaler Standards und der polnischen Bedürfnisse, der polnischen Gesetzgebung ab.(vgl. ebd. 2008).

Der letzte Aspekt polnischer Migrationspolitik ist die externe Dimension von Migration, die hauptsächlich den Kompetenzbereich des Außenministeriums fällt. Die außenpolitischen Maßnahmen, die Migration betreffen, liegen aber immer auf der Linie der ganzen Migrationspolitik. Seit 2007, durch die Mitarbeit im Interministeriellen Team für Migration wird dieser Bereich auch mit in den Prozess der Policy-Entwicklung mit einbezogen (vgl. Interview Lewandowski 2008).

4.2.5. Fünfte Phase: Das Schengener Abkommen - Polen als Staat mit der EU-Ostaußengrenze nach 2007

Nach einer langen Vorbereitungsphase ist Polen mit acht anderen EU-Mitgliedsstaaten³⁷ am 21. Dezember 2007 dem Schengenraum beigetreten. Bereits im Zuge des EU-Beitrittsprozesses erklärte sich Polen und die anderen Beitrittskandidaten bereit, den gesamten europäischen Rechtsbesitzstand, den *Acquis Communautaire*, aus dem Bereich „Justiz und Innenpolitik“ zu übernehmen, zu dem auch die Vorschriften des Schengener Abkommens gehörten. Das Schengener Abkommen zum „schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen

³⁷ Dazu gehörten; Estland, Lettland, Litauen, Malta, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn.

Grenzen“ (vgl. Schengener Übereinkommen 1990) hat tatsächlich die grundlegenden Ziele des Vertrages von Rom – freier Personen- und Güterverkehr – in größerem Ausmaß verwirklicht (vgl. Jasinski 2003:141). Das grundlegende Ziel der Verhandlungen im Vorfeld der Unterzeichnung war es, die Kontrollen an den gemeinsamen Binnengrenzen abzuschaffen, diese aber gleichzeitig an den Außengrenzen des Vertragsraumes auszubauen (vgl. Sturm/ Pehle 2006:166). Um das Abkommen umzusetzen, wurde ein Programm von Ausgleichsmaßnahmen entwickelt, um die Binnengrenzkontrollen abzuschaffen: einheitliche Standards zur Kontrolle von Außengrenzen, Implementierung einer gemeinsamen Visapolitik, restriktivere Zugangsbedingungen für Drittstaatsangehörige, Bekämpfung irregulärer Migration-, sowie Ausbau und Zusammenarbeit von Polizei und Gerichten. Die „Schengener Philosophie“ fußt auf dem Leitsatz: Freiheit im Inneren durch rigide Kontrollen an den Außengrenzen (vgl. Sturm/Pehle 2006:166f.). Die Programmatik wird durch das Schengener Informationssystem (SIS) ergänzt, das im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit den Behörden Zugriff auf persönliche Daten von Drittstaatsangehörigen ermöglicht. Die Kontrolle über die Ein- und Ausreise von Nicht-EU-Bürgern und -Bürgerinnen bildet dabei die Hauptaufgabe des SIS (vgl. Roos 2005: 359). Um dem Schengenraum beitreten zu können, musste Polen eine Reihe von EU-Standards erfüllen. Darunter fielen der Ausbau der Infrastruktur zur Grenzsicherung, die Vorbereitung einer Verwaltung zur effektiven Ausrichtung des EU-Rechts sowie in diesem Zusammenhang die Übernahme einer Reihe von rechtlichen Lösungen wie der Einführung der EU-Visabestimmungen, die als Instrumente zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und grenzüberschreitenden Kriminalität der Europäischen Union dienen (vgl. Schengener Übereinkommen 1990).

Um den Schengen-Acquis umsetzen zu können wurden von der polnischen Regierung unter Leitung des polnischen Innenministeriums zwei Strategieprogramme erlassen: die „Strategie zur integrierten Grenzverwaltung“ (*Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą*) sowie der „Schengen Aktionsplan“ (*Plan Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce*) (vgl. Iglicka, Kaźmierkiewicz/ Mazur-Rafał 2003:27) . Grundlegend für die

Umsetzung des Schengen-Rechtsbestandes war der „Schengen Aktionsplan“, der am 15. August 2001 durch das Europäische Integrationskomitee verabschiedet wurde (vgl. Dietrich 2002). Dieses Dokument wurde anschließend jährlich aktualisiert, setzte sowohl Prioritäten als auch Umsetzungsarten des Rechtsbestandes des Schengen-Acquis in Polen fest und bestimmte die Abwicklungstermine einzelner Maßnahmen.

Seit dem EU-Beitritt im Mai 2004 ist die Republik Polen im Rahmen des Bereichs „Justiz und Innenpolitik“ zur Sicherung der Ostgrenze des Landes verpflichtet, die heute die längst EU-Außengrenze bildet. Für Polen liegen derzeit die größten migrationspolitischen Herausforderung in der 1143 Kilometerlangen, schwer zur sichernden Grenze zur Ukraine, zu Belarus und zur Russischen Föderation (vgl. Jaroszewicz 2007:10). In den Ausbau der EU-Ostaußengrenzen flossen in den vergangenen Jahrzehnten Millionen Euro, die überwiegend von der EU getragen wurden. Für die Verbesserung der Infrastruktur, die Verstärkung der Grenzpolizei und den Ausbau des Grenzschutzes erhielt Polen im Rahmen des PHARE Programms der EU von 1990 bis 1999 insgesamt rund zwei Milliarden Euro. Vor dem EU-Beitritt, in den Jahren 2000 und 2001 lagen die Zuwendungen noch bei 484 beziehungsweise 468,5 Millionen Euro (vgl. Dietrich 2002; MuB-Länderprofil Polen 05/03).

Um die Kriterien des Schengener Abkommens zu erfüllen, musste Polen die Visapflicht für seine östlichen Nachbarn einführen. Diese Forderung löste in Polen eine heftige Debatte aus und stieß auch in den Nachbarstaaten auf heftige Kritik und Widerstand (vgl. Kindler 2008), so dass wirklich erst kurz vor Beendigung der Beitrittsverhandlungen, im Herbst 2003 die Visapflicht eingeführt wurde. Seither befinden sich die Bürger und Bürgerinnen der östlichen Nachbarstaaten auf der so genannten „schwarzen Liste“ (vgl. Interview Pilaszkievicz 2006) und dürfen nur mit einem Visum in die EU einreisen. Die Visa-Neuordnung und die verstärkten Grenzkontrollen hatten für den grenzüberschreitenden Kleinhandel und für die nachbarschaftlichen Beziehungen nach Osten, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wiederbelebt werden konnten negative Auswirkungen (vgl. Iglicka u.a.). Vor allem um die Beziehungen zur Ukraine, mit der Polen ein positives Verhältnis nach der Wende aufbauen konnte, wurde gebangt. Die Notwendigkeit der Visa-

Einführung wird noch heute von vielen Polen und Polinnen als Rückschlag empfunden und als neue Trennlinie in Europa interpretiert (vgl. Gazeta Wyborcza vom 11.11.2003). Bis 2003 konnten Bürger und Bürgerinnen der östlichen Nachbarstaaten frei einreisen. In den Jahren 1989 bis 1993 wurden unter dem damals amtierenden Außenminister Krzysztof Skubiszewski der Mazowiecki-Regierung die Ziele einer neuen Ostpolitik formuliert. Dabei sollten „*die Nähe und Verständigung der Grundstein einer Wiederannäherung auf anderen Grundsätzen als früher*“ (vgl. Kicinger 2005:17) bilden. Bekräftigt wurde dieser Vorsatz Anfang der 1990er Jahre durch die Ratifizierung verschiedener bilateraler Verträge zwischen Polen und den östlichen Nachbarn. Die polnische Ostpolitik sollte die demokratischen und wirtschaftlichen Veränderungen – allen voran die Unabhängigkeitsbestrebungen der östlichen Nachbarn unterstützen und so zu einer langfristigen Stabilität im Osten beitragen (vgl. Cichocki/ Kononchuk 2009:625ff.). Die Einführung der Möglichkeit des visafreien Grenzübertritts für Bürger und Bürgerinnen der Ukraine, Belarus und Russland ergänzte diese Bestrebungen.

5. Konkretisierung und Vertiefung der polnischen Migrationspolitik

5.1. Migrationsrelevante politische Institutionen und AkteurInnen während Transformation und Konsolidierung Polens

5.1.1. Migration im Rechtssystem

An dieser Stelle soll ein Überblick über die gesetzlichen Grundlagen der Migrationspolitik in Polen gegeben werden. Dargelegt werden soll, welche Relevanz migrationspolitische Aspekte im lang anhaltenden Verfassungsgebungsprozess nach 1989 hatten. Zweitens wird auf relevante einzelgesetzliche Regelungen in diesem Bereich, drittens auf internationale und bilaterale Verträge verwiesen. Dabei wird auf eine juristische Debatte um polnische Gesetze und eine völkerrechtliche Diskussion der internationalen Schutzdokumente, die Polen ratifiziert hat, verzichtet. Politische Institutionen werden nach Gerhard Göhler als „*Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen*“ (Göhler 1994:22) verstanden. In einer älteren Definition versteht Göhler unter den Institutionen im engeren Sinne

„den Staat mit Regierung (Staatsoberhaupt, Kabinett, Ministerien) Parlament, Verwaltung, Gerichte, förderative und kommunale Einrichtungen“. Weiter gefasst zählen für ihn auch „gesellschaftliche Organisationen (Parteien, Verbände, Massenmedien) sowie verbindliche, insbesondere rechtliche normierte gesellschaftliche Verhaltensmuster (Verfassung, Gesetze, Wahlen, Mehrheitsprinzip usw.“ (Göhler 1987:18).

Für den vorliegenden Forschungsgegenstand wird die transformationsbezogene Interpretation der Göhlerschen Definition von Friedbert Rüb (vgl. Rüb 1994) verwendet. Laut seiner Definition werden zusätzlich die Verfassung; sowie des weiteren die Grundrechte und die Wahlgesetze zum engeren Kreis politischer Institutionen gezählt. Demnach gelten als zu untersuchende Institutionen die Eckpfeiler des Regierungssystems (Staatsoberhaupt, Kabinett, Ministerien, Parlament), Verwaltung, regionale und kommunale Einrichtungen sowie die

Verfassung und migrationsrelevante Einzelgesetze. In Anlehnung daran werden die rechtlichen Regelungen in dieser Untersuchung als spezielle Form von Institutionen gesehen. Die einzelnen Regelungen sind von unterschiedlichem Interesse für die Analyse. In manchen Fällen werden sie lediglich kurz vorgestellt, in anderen Fällen ist auch der Gesetzgebungsprozess von Interesse. Im vorliegenden Abschnitt liegt ein Schwerpunkt auf dem *institution building*, d.h. auf der Entstehung des migrationsrelevanten Rechtssystems. Zudem sollen migrationspolitische Bestimmungen im Verfassungsgebungsprozess sowie in der Verfassung selbst nachgezeichnet werden.

Verfassungen enthalten im Allgemeinen „*die grundlegenden Bestimmungen über die Staatsorganisation und -funktion, die Staatsaufgaben und -ziele sowie die Rechtsstellung der Bürger*“ (Schwegmann 2003:543). Gegenüber anderen Gesetzen weist das Verfassungsgesetz drei Besonderheiten auf: „*Es ist nur unter erschwerten Bedingungen ab änderbar, bindet die öffentlichen Gewalt in all ihren Erscheinungsformen und genießt Vorrang gegenüber allen anderen staatlichen Rechtsvorschriften*“ (Schwegmann 2003:543). Um die Entwicklung der gesetzlichen Regelungen für MigrantInnen in Polen untersuchen und verstehen zu können, muss man sich auch mit der polnischen Verfassungsgeschichte und der Entstehung der polnischen Verfassung während des Transformationsprozess auseinandersetzen. Aufgrund Polens wechselvoller Geschichte verfügt das Land über eine besondere Verfassungstradition. Die Verfassungsgeschichte Polens gehört zu den ältesten in Europa (vgl. Ismayr 2010, vgl. Osiatynski 1997). Vielfach unbekannt ist die Tatsache, dass die polnische Verfassung vom 03. Mai 1791, nach der amerikanischen Verfassung von 1787 das zweite neuzeitliche Verfassungsdokument überhaupt gewesen ist. Es handelte sich, noch vor der bekannteren französischen Verfassung vom September 1791 um die erste geschriebene Verfassung Europas (vgl. Osiatynski 1997).. Sie bezeugt in ihrer Mischung aus modernen Elementen und altpolnisch-ständischen Traditionen (eine konstitutionelle Monarchie mit einer Erbdynastie, die Teilung der Gewalten in Legislative, Exekutive, Judikative, die Abschaffung des Liberum Veto³⁸, einen nach Mehrheitsprinzip entscheidenden

³⁸ Mit diesem Veto konnte jedes einzelne Parlamentsmitglied einen gerade gefassten Beschluss zu Fall bringen bzw. annullieren lassen, wonach der Reichstag aufgelöst werden konnte.

Reichstag sowie eine aus Kronrat und Ministern gebildete Regierung (Müller 2009:30ff.)) den Reformwillen der damaligen Adelsrepublik, welcher zugleich deren Niedergang beschleunigen sollte (vgl. Davies 1998). Diese, für damalige Verhältnisse überaus moderne Verfassung trat vor allem aufgrund der Intervention der russischen Zarin Katharina der Großen, aber auch der Preußens und der Habsburger Monarchie sowie letztendlich aufgrund der vollständigen Teilung Polens 1795 nie in Kraft. Dennoch wurde sie zu einem wichtigen Punkt der nationalen Identität und zu einem Beleg der langen Verfassungsgeschichte Polens (vgl. Widmaier u.a. 1999). Der 03. Mai wurde nach 1989, wie auch schon in der Zwischenkriegszeit als Tag der Verfassung zum Staatsfeiertag erklärt. Bereits die erste Verfassung der so genannten II. Republik von 1921 enthielt neben einem Diskriminierungsverbot auch Hinweise zum Umgang mit AusländerInnen, also eine erste Form der Migrationspolitik. Das Gesetz vom 17. März 1921, betreffend die Verfassung der Republik Polen (Märzverfassung; *Ustawa roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) hält in Artikel 95 fest, dass

„(d)ie polnische Regierung (...) auf ihrem Gebiet allen ohne Unterschied der Herkunft, Nationalität, Sprache, Rasse oder Religion vollen Schutz des Lebens, der Freiheit und des Eigentums zu(sichert). Ausländer genießen unter der Bedingung der Gegenseitigkeit gleiche Rechte mit den Bürgern des polnischen Staates und haben die gleichen Pflichten wie diese, sofern nicht die Gesetze ausdrücklich das polnische Bürgerrecht erfordern.“ (Art. 95, Polnische Verfassung von 1921).

Auch die Verfassung von 1935 enthielt ähnliche migrationspolitische Regelungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg regelte die „Kleine Verfassung“ von 1947, in Anlehnung an die Verfassung der Zweiten Republik von 1921, formal nach dem Prinzip der Gewaltenteilung die Kompetenzen der Staatsorgane. Durch die Vereinigung von legislativen und kontrollierenden Funktionen, wurde in Polen jedoch der Übergang zur „Volksdemokratie“ eingeleitet. Die sozialistische Verfassung vom 22. Juli 1952 war nahezu identisch mit der stalinistischen Verfassung der Sowjetunion von 1936 (vgl. Held 316): der Sejm wurde gesetzgebende Institution und zum Träger der obersten Staatsgewalt. Das Amt des Staatspräsidenten wurde durch den Staatsrat mit dessen Vorsitzenden ersetzt. 1976 wurde die Führungsrolle der Polnische Vereinigten Arbeiterpartei (PZPR) im

Verfassungstext verankert.

Für die Ausarbeitung der postsozialistischen Verfassung und die darin enthaltenen migrationspolitischen Bestimmungen hat die Verfassungsgeschichte kaum eine Rolle gespielt. Die Ausgestaltung wurde in Anlehnung an westeuropäische Modelle vorgenommen. Nach dem Systemwechsel von 1989 gestaltete sich der Verfassungsgebungsprozess der postsozialistischen, so genannten III. Polnischen Republik im Vergleich zu anderen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten als ausgesprochen langwierig. Der Ausarbeitungsprozess verlief über acht Jahre hinweg. In diesem Zeitraum gab es außer internationalen Abkommen und einem Ausländergesetz aus den 1960er Jahren keine migrationspolitischen Regelungen. Die Verfassungstradition spielte bei der verfassungsrechtlichen Neukonzeption kaum eine Rolle. Zunächst einmal beschloss der Sejm am 30. Dezember 1989 die Verfassung zu ändern. So wurde das Prinzip der Gewaltenteilung festgeschrieben, jedoch waren die Zuständigkeiten, insbesondere die zwischen dem Präsidenten und dem Sejm unzureichend festgelegt. Diese unzureichende Festlegung gipfelte im so genannten „Krieg an der Spitze“, zwischen dem 1990 gewählten Präsidenten Lech Walesa und den verschiedenen Regierungen (Schneider 1999:46f.). Nach den Parlamentswahlen am 04. Juni 1989 wurden in Sejm und Senat Verfassungsausschüsse eingerichtet. Die neue Verfassung sollte ursprünglich bis zum 200. Jahrestag der ersten schriftlichen Verfassung vom 03. Mai 1791 ausgearbeitet und verabschiedet werden. Allerdings wurde dem 1989, unter nicht wirklich demokratischen Bedingungen gewählten Parlament die Legitimation entzogen, eine neue Verfassung auszuarbeiten (vgl. Widmaier u.a. 1999:119). Als absehbar war, dass auch vom 1991 unter unzweifelhaft demokratischen Bedingungen gewählten Parlament, eine gänzlich neue Verfassung nicht in kurzer Zeit würde ausgearbeitet werden könnten, wurde ähnlich wie in den Umbruchsituationen 1921 und 1947 am 17. Oktober 1992 zunächst eine so genannte „Kleine Verfassung“ (vgl. Widmaier u.a. 1999:120), als Verfassungsprovisorium verabschiedet. Die „Kleine Verfassung“ war ein Schritt hin zu einer neuen Verfassungsordnung. In ihr wurden alle, zwischen 1989 und 1991 erlassenen Gesetzesänderungen zusammengefasst.

Sie bestand im Wesentlichen aus drei Teilen:

1. aus der „Kleinen Verfassung“, einem Gesetz mit Verfassungsrang, welches die Grundzüge des neuen semi-präsidentiellen Regierungssystems festlegte,
2. aus einem Verfahrensgesetz, das das weitere Verfassungsgebungsverfahren festlegte und
3. aus dem Grundrechtskatalog der alten sozialistischen Verfassung. Dadurch hatten alte, typisch sozialistische Rechte, wie das der kostenlosen Gesundheitsvorsorge weiteren Bestand (vgl. Widmaier u.a. 1999:120).

Die Artikel, die das Institutionengefüge bestimmten, wurden neu gefasst. Die übergeordnete Stellung des Sejm wurde abgeschafft und das Verhältnis zwischen Staatspräsidenten zu Regierung und Parlament klarer ausformuliert. Allerdings wurde dieses provisorische Verfassungskonstrukt weiterhin von unklaren Kompetenzen und entsprechenden Konflikten zwischen den einzelnen Verfassungsinstitutionen geprägt (vgl. Ziemer/ Matthes 2002:188). Auch die Verfassung von 1997 bildete keine feste Basis für das Institutionengefüge, in der Nachfolgezeit konnte keine Stabilität der Regierungsführung erreicht werden. Von August 1989 bis zum Januar 2008 regierten in Polen zwölf verschiedene Kabinette, nicht mitgezählt zwei weitere vom Parlament gewählte Ministerpräsidenten, denen die Regierungsbildung gar nicht erst gelang.

Die Verfassungsentwicklung wurde sehr stark dadurch beeinflusst, dass die Nachfolgeorganisationen der ehemals sozialistischen Eliten seit 1993 die Parlamentsmehrheit, sowie den Vorsitz der Verfassungskommission inne hatten. Der Solidarnosc-Führer Lech Walesa wurde zum Präsident. Die Möglichkeit, einen außerparlamentarischen Entwurf zu erarbeiten nutzend entstand der so genannte „Bürger-Entwurf“³⁹, der die geforderten 100.000 unterzeichnenden UnterstützerInnen erreichte und mit in die Kompromiss-Verfassung zwischen den unterschiedlichen politischen Lagern einging. So wurde am 17. Oktober 1997, erst acht Jahre nach der demokratischen Wende, nach einem schwierigen Ausarbeitungsprozess die neue, noch heutige gültige polnische Verfassung in Kraft gesetzt (vgl. Polnische

³⁹ Das Initiativrecht, einen Gesetzentwurf oder eine Gesetzesnovelle im Sejm einzubringen, steht den Abgeordneten des Sejm, dem Senat, dem Staatspräsidenten und dem Ministerrat zu. Außerdem kann eine Gruppe von 100.000 wahlberechtigten Bürgern und BürgerInnen einen Entwurf einbringen.

Verfassung von 1997). Eines der Hauptziele der Verfassung von 1997 sollte es sein, die Stellung der Regierung institutionell zu stärken. Die formale Legitimation der polnischen Verfassungen nach 1989 liegt darin begründet, dass sie Vorrang vor allen anderen staatlichen Rechtsvorschriften haben. Sie ist gemäß der eingangs zitierten Definition von Schwegmann nur unter erschwerten Bedingungen veränderbar und bindet die öffentliche Gewalt.

Die Rechtsgrundlagen für den staatlichen Aufbau der Republik Polen sind in der Neuen Verfassung von 1997 enthalten. Sie ist von einem Verfassungsausschuss ausgearbeitet worden und am 02. April 1997 von der Nationalversammlung (Sejm und Senat) mit 451 zu 40 Stimmen angenommen worden (vgl. Ziemer/Matthes 2002:190). Diese Entscheidung wurde anschließend durch die BürgerInnen in der Volksabstimmung vom 25. Mai 1997 bestätigt. Der langwierigen Verfassungsgebungsprozess war von starken Kontroversen geprägt, von denen der Politikbereich der Migrationspolitik allerdings kaum berührt wurde. Die zentrale Rolle in der Ausarbeitung der migrationspolitischen Bestimmungen fiel einer handvoll AkteurInnen aus der staatlichen Verwaltung, dem NRO-Bereich und der Wissenschaft zu (vgl. Interview Prus/ Lewandowski 2008). Durch die Konfrontation mit der Aufnahme von asylsuchenden Flüchtlingen sah sich die polnische Regierung 1990 gezwungen eine gesetzliche Struktur zu schaffen (vgl. Interview Prus/ Lewandowski 2008). Dabei orientierten sich die staatlichen AkteurInnen an der Gesetzgebung westlicher Nachbarländer und spätestens ab 1994 mit der Aufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen an EU-Bestimmungen, an internationalen und bilateralen Abkommen und Verträgen (vgl. Interview Szonert 2007). Die neue Verfassung von 1997 konnte nicht auf Inhalte der vorangehenden Verfassungen zurückgreifen, es zeigt sich *keine institutionelle Kontinuität*. Die polnischen BeamtenInnen haben in grundsätzlicher Hinsicht auf für Polen neue Konzepte des Ausländerschutzes zurückgreifen müssen. Die polnische Verfassung (Dz. U. Nr 78, poz. 483; dt.: Gesetzblatt für die Republik Polen Nr. 78: 483), die am 2. April 1997 von der Nationalversammlung verabschiedet wurde, enthält im Gegensatz zur alten Verfassung von 1952 (vgl. Polnische Verfassung von 1952) ausländerrechtlich relevante Implikationen und Rechtsschutzgarantien. In Kapitel II der Polnischen

Verfassung von 1997 sind die „*Freiheiten, Rechte und Pflichten des Menschen und des Staatsbürgers*“ verbrieft, unter den „*Allgemeinen Grundsätzen*“ in Artikel 30 wird die Unantastbarkeit der Menschenwürde garantiert: „*Die Würde des Menschen ist ihm angeboren und unveräußerlich. Sie bildet die Quelle der Freiheiten und Rechte des Menschen und des Staatsbürgers. Sie ist unverletzlich, ihre Beachtung und ihr Schutz ist Verpflichtung der öffentlichen Gewalt.*“. Unter dem Absatz „*Persönliche Freiheiten und Rechte*“ gewährleistet die Republik Polen in Artikel 38 der Verfassung „*jedem Menschen rechtlichen Schutz des Lebens*“. Mit Artikel 40 wird garantiert, dass niemand „*[...] der Folter oder einer grausamen, unmenschlichen oder demütigenden Behandlung oder Bestrafung unterworfen werden [...]*“ darf. Es gilt das Verbot von „*Leibesstrafen*“. Artikel 55 der Verfassung hält fest:

- (1) Die Auslieferung eines polnischen Staatsbürgers ist verboten.*
- (2) Verboten ist die Auslieferung einer Person, die verdächtig ist, aus politischen Gründen eine Straftat ohne Gewaltanwendung begangen zu haben.*
- (3) Über die Zulässigkeit einer Auslieferung entscheidet das Gericht.*

Mit Artikel 56 (1) und (2) ist das Recht auf Asyl Bestandteil der polnischen Verfassung geworden:

- (1) Ausländer genießen in Polen gemäß den im Gesetz bestimmten Grundsätzen das Asylrecht.*
- (2) Einem Ausländer, der in der Republik Polen Schutz gegen Verfolgung sucht, kann gemäß den für die Republik Polen verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen der Flüchtlingsstatus zuerkannt werden.*

Hervorzuheben ist, dass seit diesem Tag das Recht auf Asyl in Artikel 56 (1) und (2) Bestandteil der polnischen Verfassung ist (vgl. Kicinger, Weinar, G'orny 2007: S.186):

- 1. Ausländer genießen in Polen gemäß den im Gesetz bestimmten Grundsätzen das Asylrecht.*
- 2. Einem Ausländer, der in der Republik Polen Schutz gegen Verfolgung sucht, kann gemäß den für die Republik Polen verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen der Flüchtlingsstatus zuerkannt werden.*

Eine Verfassungsklage gegen eine negative Entscheidung des Ministers für Inneres und Verwaltung über die Gewähr von Asyl ist nach Artikel 79, Abs. 2 der Verfassung

ausdrücklich ausgeschlossen:

„Gemäß den durch Gesetz geregelten Grundsätzen hat jedermann dessen verfassungsmäßige Freiheiten oder Rechte verletzt worden sind, das Recht, Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof einzulegen und die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes oder eines anderen normativen Aktes prüfen zu lassen, auf dessen Grundlage ein Gericht oder ein Organ der öffentlichen Verwaltung endgültig über seine in der Verfassung bestimmten Freiheiten, Rechte oder Pflichten entschieden hat. Die Vorschrift der Abs. 1 gilt nicht für die im Art. 56 bestimmten Rechte.“

Bezüglich des Erwerbs von Staatsbürgerschaft und Einbürgerung wurde das polnische Staatsbürgerschaftsgesetz vom 15. Februar 1962 übernommen. So heißt es in Artikel 34 der polnischen Verfassung:

*„1. Die polnische Staatsangehörigkeit erwirbt man durch Geburt von Eltern polnischer Staatsangehörigkeit. Andere Erwerbsfälle der polnischen Staatsangehörigkeit regelt das Gesetz.
2. Ein polnischer Staatsbürger darf die polnische Staatsangehörigkeit nicht verlieren, es sei denn er verzichtet selbst darauf.“*

Die polnische Staatsangehörigkeit erwirbt man nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) durch Geburt von Eltern polnischer Staatsangehörigkeit. Ein Kind erwirbt somit bei seiner Geburt automatisch die polnische Staatsbürgerschaft, sofern mindestens ein Elternteil diese bereits besitzt. AusländerInnen kann die polnische Staatsbürgerschaft nur durch den Präsidenten verliehen werden (vgl. Polnisches Staatsbürgerschaftsgesetz von 1962). AntragstellerInnen müssen seit mindestens 5 Jahren ihren ständigen Wohnsitz in Polen haben. Allerdings liegt es im Ermessen des Präsidenten unabhängig von dieser Bedingung die Staatsbürgerschaft zu verleihen. Außerdem kann er die Staatsbürgerschaft aberkennen.

Hervorgehoben werden muss, dass die Ausarbeitung und Verabschiedung der polnischen Verfassung, am 2. April 1997 durch den Gesetzgebungsprozess des polnischen Ausländergesetzes begleitet wurde. An der Erarbeitung der beiden Grundlagen waren jeweils dieselben staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen (vgl. Kapitel 6.6.) beteiligt. An dieser Stelle soll ein Überblick über die verschiedenen migrationspolitischen Grundlagen gegeben werden, die die polnische

Migrationspolitik betreffen. Diese gesetzlichen Bestimmungen bilden die einzelgesetzliche Basis des migrationspolitischen Handelns von politischen Institutionen in Polen.

5.1.2. Gesetzliche Regelungen

Nach der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wende von 1989 kamen MigrantInnen nach Polen. Es handelte sich dabei vor allem um ImmigrantInnen aus den ehemaligen Sowjetrepubliken und um TransitmigrantInnen aus Asien. Das alte Ausländergesetz aus den 1960er Jahren war völlig unzureichend und musste dringend überarbeitet werden. Es diente zur Abschreckung von AusländerInnen, der Verhinderung von Migration. Die neuen Zeiten verlangten aber nach einem geeigneten Instrument von Migrationsbewegungen zu steuern (vgl. Kicinger/ Weinar/ G'orny 2007:185). Nachdem die polnische Regierung im Juni 1994 die EU-Mitgliedschaft beantragt hatte, begannen 1995 die Vorarbeiten an einem Gesetzesentwurf – die bis 1997 andauerten. Begleitet wurde der Gesetzgebungsprozess von der Verabschiedung der polnischen Verfassung, am 2. April 1997. Während der so genannten Asylkrise im Jahr 1993 in den EU-Mitgliedsstaaten wurde außerdem per Gesetz die für Polen neue Bezeichnung des „sicheren Herkunftsstaates“ und des „sicheren Drittstaates“ eingeführt (vgl. Kicinger/ Weinar/ G'orny (2007:187): Aufgrund mangelnder Erfahrungen in Bezug auf Migrationspolitik wurde auch das Ausländergesetz von 1997 in Anlehnung an westliche Modelle ausgearbeitet (vgl. Szonert 1994). Durch die Übernahme sämtlicher völkerrechtlicher Konventionen und internationaler Abkommen, erhielt das Gesetz seinen wesentlichen Charakter. Bei der Ausarbeitung der Bestimmungen im Asylbereich war der Einfluss von westlichen Konzepten am stärksten (Interview Szonert 2007). Nach Aussage von Marek Szonert setzte sich einpaar ExpertInnen an einen Tisch und analysierten, wie andere europäische Länder, insbesondere Deutschland mit der Asylfrage umgingen, welche Lösungen existierten und adaptierte diese. KritikerInnen aus dem Spektrum von Nicht-Regierungsorganisationen bemängelten allerdings diese Orientierung an

ausländischen Modellen bei der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik (vgl. Interview Czerniejewska 2007). Sie warfen der Regierung vor, ein traditionelles und bürokratisches Verwaltungsmodell der Migrationspolitik eingeführt zu haben, bei dem restriktive Regelungen zur Einschränkung des Zuflusses und Aufenthaltes von Ausländern zum Tragen kommen, die in keiner Relation zu den niedrigen Ausländerzahlen stehen (vgl. Weinar 2006:84). Im Entwicklungsprozess der polnischen Migrationspolitik spielten die politischen Eliten (vgl. Kapitel 6.6.) eine wichtige Rolle. Eine Handvoll von AkteurInnen adaptierten neue Vorschriften und bemühten sich eine „Politik ohne Politik“ zu führen sowie langfristige ImmigrantInnen zu entmutigen, um Komplikationen mit dauerhafter Migration aus dem Weg zu gehen (vgl. Weinar 2006:85). Mit dem Ausländergesetz von 1997 wurden erstmals der Begriff des Flüchtlings, verschiedene Formen des Schutzes und Regelungen zur Abschiebung ins polnische Rechtswesen eingeführt (vgl. Interview Wiruszewski 2007). Gemäß dem Ausländerschutzgesetz von 1997 gibt es folgende Formen des Schutzes: (1) den Flüchtlingsstatus (Art. 13.1), der Asylsuchenden gewährt wird, die die Bedingungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfüllen; (2) das Asyl (Art. 90), das Asylsuchenden gewährt wird, die Schutz benötigen und dieses gleichzeitig im Interesse der Republik Polen ist (vgl. AusSchuG 1997). Der Flüchtlingsstatus wird Asylsuchenden gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention und des New Yorker Zusatzprotokolls, also in Folge einer internationalen Verpflichtung gewährt. Allerdings dürfen AusländerInnen nicht schon in einem anderen Land einen solchen erhalten haben. Das Asyl ist ein Instrument des Inlandsrechts und wird Asylsuchenden gewährt, die Schutz vor Verfolgung suchen und dieses gleichzeitig im Interesse Polens ist. Das Recht auf Asyl ist in Artikel 56 auch Bestandteil der polnischen Verfassung vom 02. April 1997 geworden.

Über die Vergabe des Flüchtlingsstatus, sollte fortan der Innenminister entscheiden. Anhand des neuen Gesetzes wurden einerseits die Regelungen und Freiheiten bezüglich des freien Personenverkehrs für PolInnen in die EU ausgebaut und andererseits Maßnahmen getroffen, die die Einreise „unerwünschter“ Personen stoppen sollten. Neben Voraussetzungen von Einreise, Transit und Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger beinhaltete das Gesetz Regelungen für die

Ausweisung und Abschiebung von AusländerInnen. Eingeführt wurden außerdem vier Arten von Visa: das Aufenthaltsvisum, das Aufenthaltsvisum mit Arbeitserlaubnis, das Transitvisum und das Repatriantenvisum⁴⁰ (vgl. Pacek 2005).

Neben den Durchführungsbestimmungen im Asylbereich regelte die neue Ausländerverordnung von 1997 auch die Bekämpfung der Schwarzarbeit. Die Ahndung mittels von Geldstrafen wurde durch die Ausweisung von SchwarzarbeiterInnen aus Polen ersetzt. Laut Janusz Grzyb, dem Direktor der Abteilung für Migration im Arbeitsministerium wird Schwarzarbeit „in Polen als Vergehen, in Deutschland jedoch als Verbrechen angesehen“ (vgl. Interview Grzyb 2008). Von polnischen MigrationsforscherInnen wird das Fehlen einer effektiven Regelung illegale Beschäftigung betreffend als „Politik der stillen Toleranz“ seitens der polnischen Behörden bezeichnet (vgl. Weinar 2006). Polens Wirtschaft und Landwirtschaft war seit 1989 und ist noch immer auf ausländische ArbeitnehmerInnen angewiesen. In der politischen Debatte wurde das aber lange Zeit⁴¹ aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit nicht thematisiert (vgl. Kicing 2005:22). Das Gesetz erweiterte den staatlichen Kompetenzbereich und brachte wichtige Änderungen hinsichtlich der Einreise von AusländerInnen und des Aufenthalts sowie die Abschiebung von AusländerInnen. Es stärkte die Befugnis der Administration. Bislang fehlte es an gesicherten Grundlagen für die Behandlung von Asylgesuchen. Das Ausländergesetz von 1997 führte den Status des Konventionsflüchtlings nach der 1991 ratifizierten Genfer Flüchtlingskonvention und des New Yorker Protokolls ein. Flüchtling ist laut Artikel 1 Abs. 2 der GFK jemand der

„(...) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher

⁴⁰ Erklärung siehe Kapitel 5

⁴¹ Erst im Sommer 2006 aufgrund eines hohen Arbeitskräftemangels, forderte Andrzej Lepper, der damalige Landwirtschaftsminister erstmals die „Politik des geschlossenen Auges“, durch die ArbeitsmigrantInnen ungehindert nach Polen einreisen sollten, um in der Landwirtschaft arbeiten zu können. Er forderte dazu auf, die Grenzen durchlässiger zu machen (vgl. Weinar 2006).

Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“ (GFK 1951: Art. 1A, Abs.2).

Diese Definition des Flüchtlings ist aber stark umstritten, da sie durch zusätzliche Merkmale stark eingeschränkt (Schutz im sicheren Drittstaat, allgemeine Verfolgungsgefahr, Verfolgung durch den Staat) wird. Auch prozessuale Einschränkungen spielen hierbei eine Rolle (offensichtlich unbegründeter Antrag, Aufschiebung der Antragsprüfung noch vor Prüfung der Zulässigkeit, Antragstellung an der Grenze).

In Kapitel IX des AuslG von 1997 wurde außerdem die Verantwortlichkeit der Beförderungsunternehmen (vgl. Art. 68 AuslG) geregelt für den Fall, dass ihre Kunden und Kundinnen nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen. Darüber hinaus werden nach Art. 56 AuslG von Personen, gegen die eine Abschiebungsentscheidung ergangen ist, Fotos angefertigt und Fingerabdrücke genommen (vgl. Übereinkommen von Dublin / Schengener Abkommen). Der Antrag auf Asyl kann und sollte an der Grenze gegenüber GrenzschutzbeamtInnen eingereicht werden oder innerhalb von 14 Tagen nach Grenzübertritt, soweit der Betroffene nachweisen kann, dass dies zunächst aufgrund einer begründeten Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit nicht möglich war. Bei so genanntem illegalen Grenzübertritt sollte der Antrag unmittelbar nach Grenzübertritt gestellt werden, was jedoch den betreffenden Flüchtling nicht von der gerichtlichen Verantwortung für den "illegalen" Grenzübertritt befreit, welcher einen Straftatbestand darstellt. Die endgültige Entscheidung über die Anerkennung als Flüchtling sollte hierbei gemäß Art. 41 AuslG nicht später als drei Monate nach der Asylantragstellung erfolgen. In der Praxis kommt es laut Aussagen von Flüchtlingen jedoch hierbei zu erheblichen Verzögerungen von bis zu über einem Jahr (vgl. AuslG 1997). Die Aufnahme von kosovarischen Flüchtlingen unter den bestehenden Bedingungen konnte nur als provisorische Lösung betrachtet werden und diene als Ansporn, ein entsprechendes humanitäres Flüchtlingsgesetz zu schaffen. Das neue Ausländergesetz beinhaltet auch Abschiebungshindernisse. Im Sinne von Art. 46 AuslG sind

Abschiebungsentscheidungen per Gesetz *schwebend unwirksam* – soweit der Betroffene einen Asylantrag stellt. Art. 53 AuslG stellt fast die wörtliche Übersetzung von Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dar, welche eine Abschiebung in ein Land, in welchem der Betreffende aufgrund seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung verfolgt werden könnte oder einer Folterung, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wäre, verbietet (vgl. EMRK 1950). In Kapitel X des AuslG wurde 1997 eine neue Institution, der Rat für Flüchtlingsangelegenheiten (*Rada do Spraw Uchodźców*) ins Leben gerufen, der als Berufungsinstanz für die erste Entscheidung über die Anerkennung als Flüchtling, die im Namen des Ministers für Inneres und Verwaltung ergeht, gilt. Nach der vorliegenden Analyse erscheint es klärungsbedürftig, ob dieser Rat als eine wirksame Berufungsinstanz im Sinne von Art. 13 EMRK⁴² angesehen werden kann. Hierbei ist anzumerken, dass "illegal" nach Polen eingereiste AusländerInnen keine Möglichkeit besitzen, gegen ihre Abschiebungsandrohung vor dem Hauptverwaltungsgericht zu klagen. Diese Situation muss als ein Verstoß gegen den in der Verfassung garantierten Gleichheitsgrundsatz gewertet werden. Laut Benita Suwelack (2004:10) war die erste Version des polnischen Ausländergesetzes mangelhaft ausgestattet, da es über „*kein(en) subsidäre(n) Schutz, marginale Sozialleistungen für Asylbewerber, keine Integrationshilfen für anerkannte Flüchtlinge, restriktive Haftbedingungen, Fristenregelung für Asylanträge*“ verfügte.

Der Politikbereich der Migrationspolitik weist in Polen eine Besonderheit auf: die Repatriierung. Die Repatriierung liegt in der Tradition des *ius sanguinis* begründet. Das Abstammungsprinzip ist im polnischen Staatsbürgerschaftsrecht verankert und garantiert, dass das Heimatland für alle PolInnen zugänglich ist (vgl. Kicinger 2005:23). Repatriierungskonzepte sind seit Beginn des Wiederaufbaus des polnischen Staates im Jahre 1918 bis in die Gegenwart kontinuierlich verankert (vgl.

⁴² vgl. den Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK): Recht auf wirksame Beschwerde Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

Kicinger 2005:23). Nach dem Ende der sozialistischen Ära, einhergehend mit der demokratischen Konsolidierung wuchsen das politische Interesse unter den Eliten und die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Ansätze innerhalb der Bevölkerung Polens. Der Ministerratsbeschluss vom 14. Mai 1996 definiert das Repatriantenprogramm als ein ständiges Element der staatlichen Politik den Auslandspolen und -polinnen gegenüber. Gleichzeitig solle es fester Bestandteil der sich entwickelnden Migrationspolitik sein (Kicinger 2005:23). In der Verfassung von 1997 regelt der Artikel 52.5 das Recht auf Niederlassung von Personen polnischer Herkunft: „*Eine Person, deren polnische Herkunft dem Gesetz gemäß festgestellt worden ist, darf sich im Gebiet der Republik Polen auf Dauer niederlassen.*“ (Polnische Verfassung 1997). Das Ausländergesetz von 1997 sah ein so genanntes Repatriantenvisum vor, dass die Teilnahme am Repatriantenprogramm ermöglichen sollte. Personen, die ihre polnische Herkunft nachweisen konnten, hatten die Möglichkeit, in einem polnischen Konsulat sich um die polnische Staatsbürgerschaft zu bewerben.

Mit der Novellierung dieses Passus', der Einführung des Repatriantengesetz von 2000 wollte der polnische Senat eine komplexe Rechtsregelung zur polnischen Staatsbürgerschaft und zur Repatriierung schaffen (vgl. Łodziński2007). Die Verabschiedung des Gesetzes im Sejm am 20. Juli 2000 wird als historische Verantwortung und moralische Verpflichtung zur Wiedergutmachung gegenüber der Landsleute und ihrer Nachfahren im Osten betrachtet. Der Begriff der Repatriierung wurde erweitert. Man versteht heute darunter die staatlich organisierte Rückkehr von ethnischen PolInnen und deren Nachfahren, die in Folge des Zweiten Weltkrieges durch Vertreibung oder Verfolgung Polen verlassen mussten. Oder die von stalinistischen Militärs nach Kasachstan, in die Ukraine, nach Belarus und Litauen oder andere asiatische Teilrepubliken der UdSSR deportiert wurden. Das polnische Repatriantenprogramm ist hauptsächlich der deutschen Aussiedlerpolitik nachempfunden (vgl. Kaczmarczyk/ Turowicz 2008:141) und ermöglicht eine Rückkehr nach Polen und die Annahme der polnischen Staatsbürgerschaft.

Tabelle 6: Zahl der Repatriierungs-Visa und die Herkunftsländer der Repatrianten und Repatriantinnen, 1997-2006 (SOPEMI-Report 2007:95)

Country of previous residence	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	316	281	278	662	804	613	301	269	252	239
Azerbaijan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Belarus	-	10	15	45	140	127	43	39	30	25
Czech Republic	-	-	-	-	2	4	1	1	1	1
Georgia	-	-	-	-	-	1	3	-	3	3
Germany	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Kazakhstan	316	245	172	361	216	194	156	122	155	125
Lithuania	-	-	11	16	20	3	-	1	1	1
Latvia	-	1	1	10	-	-	-	-	-	-
Moldova	-	1	2	10	9	5	2	-	2	1
Russian Federation	-	7	8	10	36	31	11	35	32	40
Ukraine	-	15	69	210	381	245	77	56	23	27
Uzbekistan	-	2	-	-	-	2	8	15	5	14

Source: Office for Foreigners (after CSO)

Die Kriterien der Zulassung zum Programm beruhen auf der ethnischen Zugehörigkeit und auf Kenntnissen der polnischen Sprache, die schon zu Beginn der Antragstellung beim Ausfüllen des Fragebogens von Nöten sind. Die Rückkehrwilligen kamen nach der Jahrtausendwende hauptsächlich aus Kasachstan und asiatischen Ländern. Außerdem müssen die RepatriantInnen einen Nachweis über eine Wohnung erbringen, und darüber, dass sie in der Lage sind ihren Unterhalt selbst aufzubringen. Andernfalls müssen sie über eine Einladung einer Kommune oder Organisation verfügen. Die Ausgaben der Repatriantenintegration tragen allein die Kommunen (vgl. Kicinger 2005:24ff.), die ein Adaptionprogramm entwickelt haben, dass eine Wohnung garantiert und bei der Arbeitsplatzsuche hilft. Kraft dieses Gesetzes sind einige polnische Familien aus Kasachstan nach Polen

zurückgekehrt, allerdings bei weitem nicht die Tausende wie erwartet. (vgl. TABELLE SOPEMI 2007: 95f., Tabelle 47-50).

Tabelle 7: Repatriisierung nach Polen 1997-2006 (SOPEMI-Report 2007:95)

Category	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Applications concerning repatriation	671	898	1,014	1,026	1,083	801	586	171	307	348
Applications for a repatriation visa	-	808	937	929	956	717	552	151	276	302
Applications of members of families having nationality other than Polish for temporary residence permit (a)	-	90	77	97	127	84	34	20	31	46
Repatriation visas issued	316	281	278	662	804	613	301	269	252	239
Persons who arrived within repatriation	267	399	362	944	1,000	832	455	372	335	327

(a) Since September 2003 applications for settlement permit.

Source: Office for Foreigners (after CSO)

Den HeimkehrerInnen ist es möglich, die polnische Staatsbürgerschaft zu erlangen. Der Rechtsstatus der Familienangehörigen, d.h. nichtpolnischer EhegattInnen richtet sich allerdings nach den Aufenthaltsregeln des Ausländerrechts. Kinder erhalten die polnische Staatsbürgerschaft mit Erlaubnis beider Elternteile. Das Programm war bisher aber kein großer Erfolg. In der Hochphase der Repatriierung zwischen 1997 und 2005 wurden insgesamt nur 3392 Repatriantenvisa ausgestellt, so dass im Rahmen des so genannten Repatriierungsprogramms 4966 Personen inklusive Familienmitgliedern nach Polen gekommen sind (vgl. Alscher 2006:4). Das In-Kraft-Treten des Repatriierungsgesetzes im Jahr 2000 (vgl. Repatriierungsgesetz von 2000) die Bestimmungen zum Erhalt und zur Umsetzung des Repatriierungsstatus verschärft. Die Zahl der Repatriantenansuchen ging nochmals deutlich zurück. Gründe hierfür bilden die folgenden Punkte:

1. niedrige Bereitschaft der Kommunen AussiedlerInnen aufzunehmen,
2. Angebot und Nachfrage passen nicht zueinander,

3. restriktiver Umgang des zuständigen Ministeriums mit administrativ-finanziellen Anreizen,

4. mangelhafte Eingliederungsprogramme, insbesondere für nicht-polnische Familienmitglieder.

Zeitgleich mit der Aufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen trat das neue polnische Ausländergesetz in Kraft (vgl. Ausländergesetz von 1997). In den Jahren davor war Polen zunehmend Transitland für illegale ImmigrantInnen geworden, die in den Westen gelangen wollten. Über die 1244 Kilometer lange Ostgrenze kamen vor allem belarussische und ukrainische ArbeitsmigrantInnen, aber auch Menschen aus den zentralasiatischen Republiken der früheren Sowjetunion, aus der Volksrepublik China, Bangladesch und Sri Lanka. Die Verordnungen von 1998 wurde nicht zuletzt durch vorseilendem Gehorsam gegenüber der Europäischen Union diktiert. Die EU erwartete, dass Warschau sich bis Ende 1998 an die Schengen-Bestimmungen annäherte und auch für RussInnen, UkrainerInnen und BelarussInnen die Visapflicht einführt. *"Wenn Polen in die Union strebt"*, sagte Außenminister Bronislaw Geremek, *"muss es schon jetzt deren Regeln annehmen"*, gleichzeitig achtete Polen jedoch darauf bei den östlichen Nachbarn *"keine Gefühle der Frustration hervorrufen"* (zitiert nach Der Spiegel, 16.02.1998: 135) hervorzurufen. Doch genau das trat ein. Nicht nur Flüchtlinge aus weit entfernten Gegenden wurden nun genauer kontrolliert. Verschärfte Einreisebestimmungen machten auch den BelarussInnen sowie RussInnen zu schaffen. Sie brauchten zwar noch kein Visum, mussten aber an der Grenze amtlich beglaubigte Einladungen oder Hotelvoucher vorweisen, die für einen Tag 15 bis 22 Dollar kosteten (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Litauische und ukrainische Einreisende mussten nachweisen, dass sie genug Devisen für den Aufenthalt in bar mitführen. Die Novellierung des Ausländergesetzes von 2001 neue EU-Vorschriften ein, nachdem während des Screening-Prozesses im Bereich der Migrationspolitik Mängel aufgedeckt wurden. Doch es stellte sich auch heraus, dass die pure Übernahme der EU-Gesetzgebung nicht ausreicht und auf die besondere Situation Polens nicht passt (vgl. Interview Prus 2008). Es wurde die EU-Richtlinie übernommen, welche sich mit der Begrenzung des Zuzugs von Menschen befasst, die Arbeit suchten. Das ist einer der Gründe warum das polnische Be-

beschäftigungsgesetz gegenüber ausländischen ArbeitnehmerInnen sehr restriktiv ausgestaltet ist:

„Wir hatten gegenüber den Arbeitgebern die Verpflichtung eine Arbeitserlaubnis für alle Arbeitsmigranten auszustellen, die für diese arbeiteten. Das Beschäftigungsgesetz stammte von 1994, als die Arbeitslosigkeit in Polen sehr hoch war. Das war einer der Gründe eine solch restriktive Richtlinie zu erlassen, die außerdem konform ging mit der EU-Gesetzgebung“ (Interview mit Prus 2008).

Im Jahr 1999 trat der Vertrag von Amsterdam in Kraft und die Regelungen bezüglich Asyl und Migration wurden in die erste Säule verschoben und der Schengen-Acquis eingegliedert. Für die EU-Beitrittskandidaten stellte es eine besondere Herausforderung dar, dass das EU-Recht im Bereich „Justiz und Inneres“ sich ständig weiterentwickelte. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen sollte eine Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand erreicht werden, die selbst als „bewegliches Ziel“, welches sich selbst weiterentwickelte und Veränderungen unterlag definiert wurde (Weinar 2006: 87). Die polnische Gesetzgebung, die polnische Legislativarbeit verlief daraufhin unter zwei Voraussetzungen: *„Zuerst wurden wir verpflichtet unsere Gesetz an die EU-Standards anzupassen, was Veränderungen notwendig machte und zweitens mussten wir auf besondere Gegebenheiten in Polen reagieren“ (Interview Prus 2008).*

Bezüglich der Zuwanderung sah die Novellierung des Ausländergesetz von 2001 eine Reihe von beachtenswerten Änderungen vor, die in vielerlei Hinsicht die Anpassung der polnischen Bestimmungen an die europäischen Standards vollendeten. Dazu gehörten umfassende Bestimmungen zur Aufnahme von Staatsangehörigen dritter Länder zu Arbeits- und Studienzwecken sowie über Aufenthaltsgenehmigungen für Verwandte von diesen. Ein neues Kapitel enthielt die Bedingungen für die Familienzusammenführung. Auch über die Ausweisung und Abschiebung von AusländerInnen waren neue Bestimmungen eingefügt worden. Darüber hinaus sah das neue Ausländergesetz die Schaffung eines Amtes für die Repatriierung und Ausländer (URiC) vor, das am 1. Juli 2001 seine Arbeit aufnahm und für Fragen im Zusammenhang mit der Behandlung von Ausländern in Polen zuständig ist (vgl. Alscher 2004:12). Dazu gehören Aspekte der Repatriierung, Einreise von Ausländern

in das Staatsgebiet, Durchreise von AusländerInnen über polnisches Gebiet, Erteilung von Zuzugs- und Aufenthaltsgenehmigungen und Gewährung von Asyl. Die Zahl der Asylanträge hatte im Jahr 2000 erheblich zugenommen und stieg um fast 50 Prozent von 3.031 im Jahre 1999 auf 4.589. Ein Viertel der AntragstellerInnen (1.153) waren 2000 russische Staatsangehörige und kamen hauptsächlich aus Tschetschenien. 907 Antragsteller waren Rumänen, 823 Armenier, 340 Bulgaren und 299 Afghanen.“ (vgl. Alscher 2004:12).

Tabelle 8: Asylsuchende Flüchtlinge nach Herkunftsland, Polen 1995-- 2000
(SOPEMI-Report 2007:59)

Table 34. Asylum seekers (a) by country of origin. Poland 1995-2000

Country of origin	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (b)	1995-2000
Total	843	3,212	3,544	3,398	2,955	4,629 (83)	18,581
Afghanistan	73	489	636	334	555	301 (1)	2,388
Algeria	35	31	41	21	19	15 (0)	162
Armenia	151	354	469	992	868	835 (1)	3,669
Azerbaijan	5	33	37	16	45	144 (0)	280
Bangladesh	6	203	229	136	32	13 (0)	619
Belarus	5	33	31	23	43	62 (6)	197
Bulgaria	3	1	37	33	185	340 (0)	599
Georgia	23	25	25	20	37	73 (4)	203
India	110	230	160	94	25	13 (0)	632
Iraq	57	359	198	130	47	30 (0)	821
Kazakhstan	2	1	5	9	10	30 (0)	57
Lithuania	-	2	2	-	62	7 (0)	73
Mongolia	-	-	3	12	161	188 (0)	364
Pakistan	34	173	349	180	52	30 (0)	818
Romania	11	13	26	12	211	907 (0)	1,180
Russia	83	63	50	47	109	1,168 (26)	1,520
Somalia	73	188	69	49	9	8 (11)	396
Sri Lanka	60	630	864	642	88	44 (2)	2,328
Ukraine	11	20	29	29	29	70 (0)	188
Vietnam	-	1	3	10	26	161 (0)	201
Yugoslavia	9	20	27	422	140	10 (5)	628
CIS (c)	7	24	28	32	43	30 (0)	137
all other	87	320	231	164	169	150 (27)	1,121

(a) refugee applications submitted (including accompanying family members)

(b) positive decisions issued in 2000

(c) except nationals of Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Lithuania, Russia and Ukraine

Source: Ministry of the Interior and Administration

Im Bereich der Asylpolitik wurde der formale Besitzstand der EU mit dem polnischen Ausländergesetz von 1997 bereits weitgehend erfüllt. Mit der oben erwähnten Novelle von 2001 wurde der Rechtsangleichungsprozess nochmals weiter vorangetrieben. Zu den wichtigsten Reformen von 2001 gehörten:

(1) Nach der Novellierung sah das Asylrecht die Abschaffung der Antragsfrist für einen Flüchtlingsstatus sowie eine Verfahrensvereinfachung eines „offensichtlich unbegründeten Antrags“ vor (Pacek 2005:67).

(2) Bestimmungen über die Identitätsfeststellung von unbegleiteten Minderjährigen.

(3) Einführung einer Drittstaatenregelung:

“Die Drittstaatenregelung in der jetzigen Fassung des polnischen Ausländergesetzes sieht für TransitmigrantInnen aus sicheren Drittstaaten die Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet vor, gegen die geklagt werden kann. Nach Inkrafttreten der Asylverfahrensrichtlinie am 01.12.2005 konnte Polen die Ukraine beispielsweise als sicheren Drittstaat deklarieren, mit der Konsequenz, dass Asylanträge an der polnisch-ukrainischen Grenze ohne Einzelfallprüfung zurückgewiesen werden können.“ (vgl. Suwalek 2004).

Es wurde eine Bestimmung eingeführt, wonach ein persönliches Gespräch stattfinden muss, ehe die Zulassung zum Asylverfahren verweigert werden kann. Darüber hinaus genießen Asylsuchende jetzt einen vorübergehenden Schutz. Auch wurde mit dem Gesetz eine sechsmonatige Frist festgelegt, innerhalb deren eine Entscheidung über die Anträge ergehen muss. An den Bestimmungen zur Vorbereitung auf das Dubliner Übereinkommen wurden einige Anpassungen vorgenommen. Mit den Änderungen des Ausländergesetzes von 2001 hatte Polen die Rechtsangleichung seiner Visapolitik an die der Europäischen Union weitgehend abgeschlossen. Polen hatte auch die Regelungen über die visafreie Einreise, die es mit zahlreichen Ländern getroffen hatte, beendet und arbeitete auf die Einführung des Visazwangs für alle Länder hin, bei denen dies für die volle Rechtsangleichung bis zum Beitritt erforderlich war. Im Falle Belarus, Russlands, Mazedoniens und der Ukraine mussten die Regelungen über die visafreie Einreise noch aufgehoben werden. Dies wurde besonders mit Rücksicht auf die nachbar- und partnerschaftlichen Beziehungen von

polnischer Seite bis 2003 hinausgezögert. Die Verwaltungskapazität war trotz weiterer Anstrengungen bei der Umstellung auf Computerbetrieb immer noch unzureichend, hauptsächlich wegen knapper Finanzmittel (vgl. Kicinger 2010). Was die Außengrenzen und die Vorbereitung auf den Schengen-Beitritt betraf, so wurden an den internationalen Flughäfen bis dato die Passagierströme nicht getrennt. Es herrschte eine organisatorische Trennung zwischen dem Personal der Grenzübergänge und dem Wachpersonal an der „grünen“ Grenze. Hinzu kommt, dass der Grenzschutz mit über 30% unbesetzten Stellen personell unterbesetzt und die Stellenrotation relativ gering war (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2008). Hinsichtlich der Einwanderung sind das Ausländergesetz von 2001 und die Einrichtung eines zentralen Ausländerbüros (URiC) als wichtige Schritte bei der Ausgestaltung des polnischen Migrationssystem zu bewerten. Angesichts des 2001 näher rückenden Beitritts und der zunehmenden Zahl der zu versorgenden illegalen Einwanderer bestand aber die Sorge hinsichtlich der künftigen Kapazität der zuständigen Dienste (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2008). Im Bereich der Asylpolitik hatte Polen mit dem neuen Ausländergesetz von 2001 den gemeinschaftlichen Besitzstand in puncto Gesetzgebung und Organisation effektiv erreicht. Als Rechtsbehelfsinstanzen fungieren seitdem der Rat für Flüchtlingsangelegenheiten in erster Instanz und das Oberste Verwaltungsgericht in zweiter Instanz. In beiden Fällen hat das Einlegen eines Rechtsmittels aufschiebende Wirkung. Allerdings sind seither auch die Länge der Verfahren und die Verwaltungskapazität Schwachstellen im System (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2008). Eine Bestimmung zu offenkundig unbegründeten Anträge wurde geplant und sollte hier Abhilfe schafft. Nachdem im Jahr 2002 das Ende die EU-Beitrittsverhandlungen beendet waren, ging der Angleichungsprozess der polnischen Gesetzgebung jedoch weiter. Auf EU-Ebene wurden eine Reihe von Richtlinien erarbeitet, die es notwendig machten, das Ausländergesetz bereits 2003 erneut zu novellieren.

Alle Gesetze, die Zuwanderung betrafen, wurden auf Anraten der Europäischen Kommission im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen in zwei Teile gegliedert oder zweigeteilt. Der rechtliche Rahmen bezüglich ausländischer Staatsangehöriger und Asyl besteht daher in Polen seit 2003 in zwei Gesetzen: Erstens im Gesetz über

AusländerInnen vom 13. Juni 2003 (kurz: Ausländergesetz, AuslG ergänzt 2005 und 2007) und im Gesetz über den Schutz von Ausländern auf dem Hoheitsgebiet der Republik Polen (kurz: Ausländerschutzgesetz, AuslSchG) ebenfalls vom 13. Juni 2003. Einige Bestimmungen dieser Gesetze wurden mit dem Gesetz über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt auf polnischem Territorium vom 14. Juli 2006 geändert. In der Phase unmittelbar vor dem EU-Beitritt wurde eine Reihe von Richtlinien auf EU-Ebene verabschiedet, die erneute Änderungen der polnischen Gesetzgebung notwendig machten:

„Nachdem man im Amt für Repatriierung und Ausländer (URiC) zwei Jahre Erfahrungen sammeln konnte, wurde ein neues Gesetz ausgearbeitet, das alte novelliert. Die Arbeit an diesem Gesetz begann bereits Anfang 2002, also nur fünf Jahre nach dem Erlass des Gesetzes von 1997 und nur anderthalb Jahre nach der Einrichtung des URiC und dem Erlass der letzten Novellierung des Gesetzes von 1997“ (Interview Prus 2008).

Im Juli 2002 wurde vom Sejm zunächst ein Absatz erlassen, der die Freizügigkeit von EU-BürgerInnen und ihrer Familienangehörigen betraf. Dieser Passus trat am 1. Mai 2004, an dem Tag als Polen der Europäischen Union beitrug, in Kraft. In einem zweiten Schritt wurde das Asyl- vom Aufenthaltsrecht getrennt.

So wurde am 13. Juni 2003 das Ausländergesetz erlassen, das die Grundlagen und Voraussetzungen von Einreise und Aufenthalt für Drittstaatenangehörige regelt. Der Fokus lag auf der Legalisierung des Aufenthalts, Abschiebung, Aufenthaltserlaubnis und Visa. Im Absatz 1 heißt es, dass Ausländergesetz enthalte *„die Grundlagen und Voraussetzungen über die Einreise, die Durchreise und den Aufenthalt auf dem Gebiet der Republik Polen sowie die Ausreise aus Polen und die Vorgangsweisen und Behördenzuständigkeit in den oben genannten Angelegenheiten“* (vgl. AuslG 2003). In Absatz 2 wird jeder Mensch, der nicht die polnische Staatsangehörigkeit besitzt als Ausländer definiert (vgl. AuslG 2003). Der zweite, große Teil der Gesetzgebung war das *Gesetz über den Schutz von Ausländern auf dem Hoheitsgebiet der Republik Polen vom 13. Juni 2003*, kurz das Ausländerschutzgesetz (AuslSchutzG). Dieses Gesetz bestimmt in Artikel 1 *„die Grundlagen, Voraussetzungen und Umsetzungsmöglichkeiten zum Schutze von Ausländern auf dem Gebiet der Republik Polen sowie die*

Behördenzuständigkeit in diesen Fällen“. Nach dem Muster der EU-Mitgliedsstaaten wurden in Artikel 3 zwei neue Formen von Schutz eingeführt:

(1) vorübergehender Schutz (vgl. AuslSchutzG Art. 106), der ausschließlich durch einen Beschluss des Ministerrates gewährt werden darf, in Fällen, in denen es auf Grund von Kriegen, Bürgerkriegen oder ethnischen Konflikten zu Massenfluchten kommt,

(2) die Erlaubnis für geduldeten Aufenthalt (vgl. AuslSchutzG Art. 97), die gewährt wird, wenn Personen nicht abgeschoben werden dürfen, weil ihnen in dem betreffenden Land Folter oder unmenschliche Behandlung drohen.

Der temporäre Schutzstatus darf nur durch eine Entscheidung des polnischen Ministerrates genehmigt werden. Diese Form wurde 2001 zusammen mit der EU-Richtlinie eingeführt, die den Umgang mit Massenfluchtbewegungen aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen oder ethnischen Konflikten regelt. Der Tolerierte Status (*pobyt tolerowany*) wird nicht anerkannten AsylbewerberInnen zuerkannt, die aus humanitären Gründen⁴³ nicht abgeschoben werden dürfen. Diese Form eines geduldeten Aufenthalts stellt für Personen, die einen negativen Asylbescheid erhalten, eine Alternative dar (vgl. Pacek 2005:67). Seit 2003 gibt es in Polen vier Formen des so genannten Ausländerschutzes: den Flüchtlingsstatus, das Asyl, den tolerierten Status und den temporären Schutz. „*(A)ber eigentlich wurden nur zwei kontinuierlich genutzt, d.h. von den Behörden vergeben: Der Flüchtlingsstatus und der tolerierte Status*“ (Interview mit Prus 2008). Die Form des Asyl und der temporäre Schutz sind kaum vergeben worden (vgl. Pacek 2005:59). Ein solcher Fall tritt nur ein, wenn es beispielsweise für Menschen unmöglich ist, Reisedokumente zu erhalten. Monica Prus beschreibt die Reihe von Vorschriften und Bestimmungen, die das Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft in Polen regeln, wie folgt:

„Wir führten außerdem eine so genannte Einzelfallentscheidung im Asylprozess ein. In einem Prozess prüfen wir, ob ein Asylantrag positiv entschieden werden kann. Er wird angenommen, wenn eine Person berechtigt ist, als Flüchtling anerkannt zu werden. Wenn nicht, wurde untersucht, ob sie einen tolerierten Status erhalten kann. Und wie Sie vielleicht wissen, sind die Mehrzahl unserer asylsuchender Flüchtlinge Tschetschenen und der tolerierte Status war für diese Leute gedacht. Ihnen wurde dieser Status gegeben, der sie berechtigte in Polen zu bleiben.“ (Interview mit Prus 2008).

⁴³ Meist wird Ihnen die Grundrechte verweigert, die das Recht auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit gewährleisten.

Tabelle 9: Entscheidungen zu Verfahren zur Anerkennung des Flüchtlingstatus 2009 (online: www.udsc.gov.pl, abgerufen am 10.06.2010).

Entscheidungen in Verfahren zur Anerkennung des Flüchtlingstatus 2009*

	Flüchtlingstatus gemäß Genfer Konvention	subsidiärer Schutz	tolerierter Aufenthaltsstatus	negative Entscheidung
Afghanistan	-	3	-	4
Ägypten	-	-	-	6
Albanien	-	-	-	1
Algerien	-	-	-	12
Angola	-	-	-	1
Armenien	-	-	6	58
Aserbaidshan	-	-	-	5
Äthiopien	-	-	-	2
Bangladesch	-	-	-	14
Belarus	20	-	1	25
Burundi	-	-	-	1
China	-	-	-	10
Demokratische Republik Kongo	-	-	-	1
Gambia	-	-	-	1
Georgien	-	-	-	1.482
Ghana	-	-	-	4
Guinea	-	-	-	2
Indien	-	-	1	17
Irak	1	23	-	5
Iran	4	-	-	1
Jordanien	-	-	-	1
Kamerun	-	-	-	7
Kasachstan	-	-	-	4
Kenia	-	-	-	-

Tabelle 9 (Fortsetzung): Entscheidungen zu Verfahren zur Anerkennung des Flüchtlingstatus 2009 (online: www.udsc.gov.pl, abgerufen am 10.06.2010).

Entscheidungen in Verfahren zur Anerkennung des Flüchtlingstatus 2009* (Fortsetzung)

	Flüchtlingstatus gemäß Genfer Konvention	subsidiärer Schutz	tolerierter Aufenthaltsstatus	negative Entscheidung	Einstellung des Verfahrens / kein Verfahren
ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	-	-	-	-	1
Moldawien	-	-	-	8	1
Mongolei	-	-	1	19	7
Nepal	-	2	-	-	3
Nigeria	-	-	-	13	10
Pakistan	1	-	1	17	8
Philippinen	-	-	1	-	-
Ruanda	-	-	-	1	-
Russländische Föderation	102	2.261	46	2.144	5.928
Sambia	-	-	-	1	-
Senegal	-	1	-	-	-
Serbien	-	-	-	-	1
Sierra Leone	-	-	-	2	2
Somalia	2	6	-	-	2
Sri Lanka	-	16	-	-	22
Sudan	-	1	-	-	-
Syrien	-	-	-	12	6
Tadschikistan	-	-	-	2	-
Togo	-	-	-	8	2
Tunesien	-	-	-	2	5
Türkei	-	-	-	19	7
Uganda	-	-	-	1	-
Ukraine	-	-	4	29	14
Usbekistan	-	-	-	9	23
Venezuela	-	-	-	1	-
Vietnam	1	-	3	65	8
Westbank und Gazastreifen	-	3	-	3	3
Staatenlos	-	1	1	10	14

*ausgegeben vom Leiter der Amtes für Ausländerangelegenheiten [Urząd do Spraw Cudzoziemców] in der Zeit vom 1.01.–31.12.2009

Quelle: *Urząd do Spraw Cudzoziemców [Amt für Ausländerangelegenheiten]: Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2009 r. [Daten zu Verfahren gegenüber Ausländern im Jahr 2009], www.udsc.gov.pl (abgerufen am 29.01.2010).*

Kroatien	-	-	-	-	1
Kuba	-	-	-	3	1
Lettland	-	-	-	2	-
Libanon	-	-	-	2	4
Libyen	-	-	-	3	-
Mali	-	-	-	-	1
Marokko	-	-	-	2	1
Mauretanien	-	-	-	1	-

Im Zuge der Novellierung des Ausländergesetz im Jahr 2003 wurde vom Innenministerium eine Legalisierungskampagne (abolicja) in Gang gesetzt. Man wollte dadurch MigrantInnen, die sich seit mehreren Jahren illegal im Land aufhielten, die Möglichkeit geben ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Allerdings scheiterte die Kampagne an den hohen Auflagen. Nachgewiesen werden mussten ein lückenloser Aufenthalt seit Januar 1997, eine Unterkunft, ein geregeltes Einkommen oder ausreichende finanzielle Mittel zur Deckung des Lebensunterhalts (vgl. Mazur-Rafał 2004:12). Für viele MigrantInnen stellten diese Nachweise eine hohe Hürden dar und die Angst vor einer Abschiebung hielt die meisten von einer Antragstellung ab. In der Antragsfrist von September bis Ende Dezember 2003 stellten lediglich 3.508 Personen einen Antrag auf Legalisierung ihres Aufenthalts. Bei den AntragstellerInnen handelte es sich überwiegend um MigrantInnen aus Armenien und Vietnam (1447 und 1296). Sie wohnten vorwiegend in den Regionen Mazowieckie (33.9%), Malopolskie (13.5%) und Dolnoslaskie (10,3%) (vgl. Mazur-Rafał 2004:13). 2.413 Menschen erhielten einen positiven Bescheid (vgl. Weinar 2006:129). Kurz vor der Schengen-Erweiterung gab es 2007 in Polen ist vom Innenministerium eine zweite Legalisierungswelle initiiert worden, die aber aus ähnlichen Gründen wie bereits 2003 nicht als Erfolg gewertet werden kann (vgl. SOPEMI-Report 2008).

Tabelle 10: Regularisierungsprogramm (abolicja) 01.09.2003 – 31.12.2003

Table 20. Regularisation program (*abolicja*); number of persons who submitted relevant applications between 1 Sep 2003 and 31 Dec 2003 by provinces and major citizenship

Province	Actual numbers			Per cent of the total		
	Total	<i>of which:</i>		Total	<i>of which:</i>	
		Armenia	Vietnam		Armenia	Vietnam
Total	3,508	1,626	1,341	100.0	100.0	100.0
Dolnośląskie	333	66	226	9.5	4.1	16.9
Kujawsko-Pomorskie	167	99	41	4.8	6.1	3.1
Lubelskie	184	128	9	5.2	7.9	0.7
Lubuskie	92	16	56	2.6	1.0	4.2
Łódzkie	328	229	49	9.4	14.1	3.7
Małopolskie	452	229	163	12.9	14.1	12.2
Mazowieckie	1,256	448	680	35.8	27.6	50.7
Opolskie	4	-	2	0.1	0.0	0.1
Podkarpackie	35	21	4	1.0	1.3	0.3
Podlaskie	32	23	4	0.9	1.4	0.3
Pomorskie	54	22	17	1.5	1.4	1.3
Śląskie	223	128	57	6.4	7.9	4.3
Świętokrzyskie	70	53	4	2.0	3.3	0.3
Warmińsko-Mazurskie	68	61	1	1.9	3.8	0.1
Wielkopolskie	146	86	5	4.2	5.3	0.4
Zachodniopomorskie	64	17	23	1.8	1.0	1.7

Source: Office for Repatriation and Aliens

Tabelle 11: Regularisierungsprogramm (abolicja) 01.09.2003 – 31.12.2003, Anzahl der Personen, denen bis Ende November 2004 ein positiver Bescheid erteilt wurde

Table 21. Regularisation program (abolicja); number of persons who were granted positive decisions taken until the end of November 2004 by provinces and major citizenship

Province	Actual numbers			Per cent of the total		
	Total	of which:		Total	of which:	
		Armenia	Vietnam		Armenia	Vietnam
Total	2,413	1,052	1,001	100.0	100.0	100.0
Dolnośląskie	287	37	221	11.9	3.5	22.1
Kujawsko-pomorskie	98	53	28	4.1	5.0	2.8
Lubelskie	110	80	5	4.6	7.6	0.5
Lubuskie	63	7	45	2.6	0.7	4.5
Łódzkie	233	161	36	9.7	15.3	3.6
Małopolskie	182	101	55	7.5	9.6	5.5
Mazowieckie	929	294	533	38.5	27.9	53.2
Opolskie	4	0	2	0.2	0.0	0.2
Podkarpackie	16	14	0	0.7	1.3	0.0
Podlaskie	19	16	0	0.8	1.5	0.0
Pomorskie	43	23	8	1.8	2.2	0.8
Śląskie	172	91	53	7.1	8.7	5.3
Świętokrzyskie	33	26	0	1.4	2.5	0.0
Warmińsko-mazurskie	60	55	1	2.5	5.2	0.1
Wielkopolskie	127	78	5	5.3	7.4	0.5
Zachodniopomorskie	37	16	9	1.5	1.5	0.9

Source: Office for Repatriation and Aliens

Ein letzter Punkt zur Entwicklung der polnischen Migrationspolitik vor dem EU-Beitritt bildete die Visapolitik. Vom 1. Oktober 2003 an, wurde für die BürgerInnen der östlichen Nachbarländer Ukraine, Belarus und Russland im Rahmen der Eingliederung des Schengen-Acquis die Visapflicht eingeführt. Daraufhin ging die Zahl der Einreisenden um 7,5% zurück (vgl. Alscher 2008:7). Polen hatte die Änderungen seiner Visagesetzgebung bis kurz vor den EU-Beitritt hinausgezögert. Die polnischen PolitikerInnen befürchteten infolge Einschränkung des Personenverkehrs einen großen Einschnitt in die grenzüberschreitende Kooperation mit den östlichen Nachbarn. Für Polen stellte es ein Paradox dar, dass es einst für die Öffnung der Grenzen gekämpft hatte und nun ihre Grenzen für seine Nachbarn schließen sollte. Polen sah außerdem die Unterstützung der polnischen Minderheiten, die östlich der polnischen Grenze lebten, durch die restriktiven Visabestimmungen gefährdet (vgl. Kicinger 2010).

Tabelle 12: Anzahl der Ausgegebenen Visa in Polen 2006-2008

Ausgegebene Visa 2006–2008*

	Summe aller Visa 2006–2008	%
alle Staatsangehörigkeiten	50.807	100
darunter am stärksten vertreten:		
Ukraine	13.386	26,3
Vietnam	9.494	18,7
Armenien	4.840	9,5
Belarus	3.657	7,2
Russländische Föderation	3.126	6,2
China	2.110	4,2
Türkei	1.369	2,7
Indien	1.354	2,7
Mongolei	889	1,7
USA	845	1,7
ausgewählte Nationen insgesamt	41.070	80,8

Quelle: Kicinger 2010

Im Zeitraum von 1989 bis 2004 kann die polnische Migrationspolitik als reaktiv in ihrer Ausgestaltung bezeichnet werden. Der Handlungsspielraum, sei es der legislative oder der institutionelle, wurde von folgende Faktoren bestimmt: die realen

Wanderungsbewegungen dieser Zeit und die parallel dazu verlaufenden Vorbereitungen auf den EU-Beitritt Polens. Einwanderung wurde nicht in Bezug auf Sozial- oder Wirtschaftspolitik diskutiert. Die öffentliche Debatte konzentrierte sich in Polen auf den Grenzschutz, Menschenrechte, Flüchtlingsschutz und die Repatriierung von ethnischen Polen und Polinnen.

Auch nach der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 ist die polnische Migrationspolitik weiterhin in weiten Teil als reaktiv zu bezeichnen. Allerdings wurden aufgrund eines Arbeitskräftemangels im Niedriglohnsektor Entscheidungen hinsichtlich der Beschäftigungspolitik beschlossen, die den Zugang zum polnischen Arbeitsmarkt für ausländische Beschäftigte erleichtert haben. UkrainerInnen und BelarussInnen übernehmen in Polen die Arbeiten, die PolInnen in Großbritannien und Deutschland verrichten. Sie arbeiten in privaten Haushalten, in der Land- und Bauwirtschaft (vgl. Kindler 2005).

Bei legislativen als auch institutionellen Entscheidungen waren folgende Faktoren ausschlaggebend: Aus- und Einwanderungsentwicklungen sowie, gesetzliche Aufl., die sich durch die Schengen-Erweiterung ergaben. Einwanderung wird in Polen derzeit bezüglich der Sozial- oder Wirtschaftspolitik diskutiert. Die öffentliche Debatte über Migration konzentriert sich auf die Auswanderung von Polen, auf die Erleichterung einer Rückkehr von polnischen MigrantInnen, die Repatriierung, den Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes, die Notwendigkeit von ausländischen Arbeitskräften und die Folgen von Schengen für die östlichen Nachbarn (vgl. Iglicka 2008).

Das Repatriierungsgesetz war schon kurz nach seiner Verabschiedung im Jahr 2000 und durch die Einführung von Visa für Polens Nachbarstaaten nicht mehr ausreichend (vgl. Weinar 2006: 246). Durch die Erweiterung der Liste der Herkunftsländer versuchte die Behörden eine gesetzliche Regelung zu finden, die es allen Personen polnischer Herkunft ermöglichen sollte, nach Polen zu reisen. Im März 2008 wurde ein Gesetz verabschiedet, welches die Beantragung einer „Karta Polaka“ ("Karte eines Polen") ermöglicht. Die Vergabe ist an die ethnische Zugehörigkeit geknüpft. Als Zielgruppe gelten ethnische PolInnen, die BürgerInnen der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sind. AntragstellerInnen müssen

einen Nachweis über polnische Vorfahren und über Polnischkenntnisse erbringen (vgl. Kępińska 2006). Außerdem ist eine Loyalitätserklärung für Polen durch den Bezug zur polnischen Kultur abzugeben. Die InhaberInnen der Karte erhalten nicht die polnische Staatsbürgerschaft, aber verschiedene Privilegien gegenüber anderen AusländerInnen. So dient die Karta Polaka beispielsweise als Einreisevisum, durch sie ist ein kostenloser Zugang zu Bildungseinrichtungen und im Notfall zum Gesundheitssystem in Polen möglich. Gleichzeitig fallen aber „umfassendere“ Integrationsleistungen weg. Für die polnische Zuwanderungs- und Integrationspolitik bedeutet die Karta Polaka eine Aussiedlerpolitik als bedingte Zuwanderungspolitik.

5.1.3. Externe Faktoren

In diesem Abschnitt soll ein kurzer Überblick über die Ratifizierung internationaler Rechtsschutzdokumenten seitens Polen geben werden. Dabei ist nicht beabsichtigt die Reichweite, der einzelnen Verträge zu diskutieren. Es wird auf die Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 sowie auf einiger bilaterale Verträge eingegangen.

Während des Zweiten Weltkrieges entstand eine Situation von Verfolgung und Flucht von vorher nicht gekanntem Ausmaß. Vor diesem Hintergrund wurden nach Kriegsende durch Artikel 14, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie besonders durch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 völkerrechtliche Regelungen über Asyl, die Grundlagen für die Entwicklung eines internationalen Rechts zum Schutz von Flüchtlingen geschaffen (vgl. Nuscheler 2004:187f.). Aufgrund des Kalten Krieges wurden diese Dokumente von den Staaten des Ostblocks nicht unterzeichnet. Nach dem Umbruch von 1989 wurde das von den Transformationsstaaten nachgeholt: Polen unterzeichnet die GFK und das New Yorker Zusatzprotokoll am 02. September 1991. Die GFK beinhaltet jedoch weder eine Aufnahmeverpflichtung, noch eine Rechtsschutzgarantie. Die GFK verpflichtet die Unterzeichnerstaaten jedoch, sich an das Non-Refoulement-Prinzip zu halten, d.h. Personen nicht in ein Land auszuweisen indem sein oder ihr Leben oder seine oder ihre Freiheit bedroht sind. Als „Flüchtling“ wird laut der GFK eine Person angesehen, die „*aus der begründeten*

Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ sich in den Schutz eines anderen Landes begibt“ (GFK 1951, Art.1 A). Die polnische Regierung nahm lange Zeit diese Vereinbarung und politische Interessen gegenüber Russland zum Anlass auf die Ab- beziehungsweise Rückschiebung von TschetschenInnen zu verzichten (vgl. Interview Prus/ Lewandowski 2008).

Polen hat zusätzlich zur GFK den größten Teil der völkerrechtlichen Dokumente unterzeichnet, welche die Menschenrechte betreffen. Von großer Bedeutung sind auch die Bestimmungen des Europarats, in den Polen 1991 aufgenommen wurde. Gemäß der Statuten des Europarates erkennt jeder Mitgliedsstaat an, *„dass jeder seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrecht und Grundrechte teilhaftig werden soll“* (Satzung des Europarats 1949). Auf die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik hatte die Mitgliedschaft auf den ersten Blick zwar keinen unmittelbaren Einfluss, allerdings ergab sich ein Kooperationsbedarf bei der zwischenstaatlichen Ausarbeitung einer gesamteuropäischen Handlungsstrategie im Politikfeld der Migrationspolitik. Nach einer Konferenz über die Migrationssituation in Mittel- und Osteuropa entstand bereits 1991 auf die Initiative des Europarates hin die so genannte Wiener Gruppe, ein Zusammenschluss aus 35 europäischen Ländern. Ziel war es gemeinsam mit Entsende- und Aufnahmestaaten eine Verbesserung der Migrationssituation in Ostmittel- und Osteuropa zu erreichen (vgl. Weinar 2005:4). Die Gruppe sollte Diskussionsplattformen, d.h. Konferenzen organisieren und migrationsrelevanten Fragen diskutieren, um Lösungen zu finden. Als Mitglied des Europarates wurde Polen zeitgleich in die Arbeit des CAHAR, einem Ad hoc-Komitee für asylrechtliche und migrationsrechtliche Fragen eingebunden. Am 15.12.1992 hat Polen die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unterzeichnet, die am 19. Januar 1993 in Kraft getreten ist. 1997 ratifizierte Polen außerdem die Europäische Sozialcharta, samt den migrationsrelevanten Artikeln 18 und 19 (vgl. Łodziński, Raport 147).

Schon zu Beginn des Transformationsprozesses hat Polen verschiedene bilaterale Verträge, insbesondere Nachbarschaftsverträge abgeschlossen, die migrationspolitische Bestimmungen enthielten. Dazu zählen :

- (1) Bundesrepublik Deutschland: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991.
- (2) Tschechoslowakei: Vertrag über gute Nachbarschaft, Solidarität und freundschaftliche Beziehungen vom 06. Oktober 1991 (Nach der Staatentrennung, gelten Verträge mit der Slowakei und der Tschechischen Republik).
- (3) Ukraine: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 18. Mai 1991.
- (4) Russische Föderation: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 22. Mai 1992.
- (5) Belarus: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 23. Juni 1992.
- (6) Litauen: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 26. April 1994.

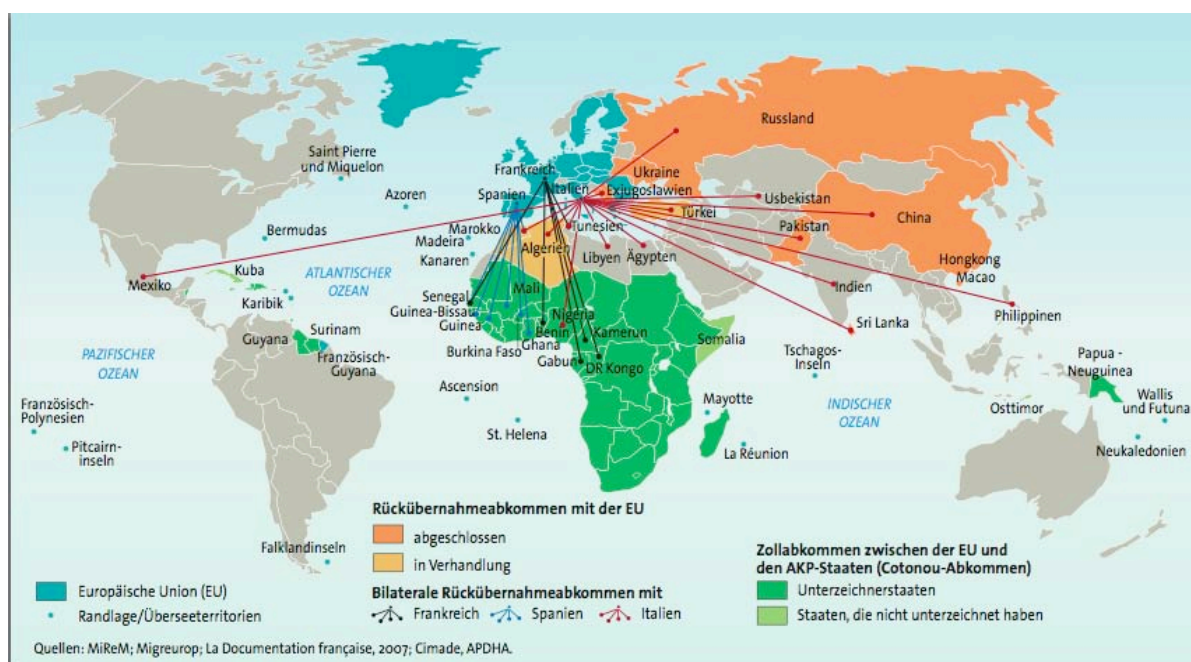
Es ist auffällig, dass der deutsche-polnische Vertrag der erste in der Reihe der bilateralen Verträge war. Die Bedeutung dieses Vertrages und des Zeitpunktes der Ratifizierung kann nur ermessen werden, wenn man um die historischen Belastungen weiß, die die Beziehungen Polens zu seinem westlichen Nachbarland prägten und prägen. Im Folgenden soll ein knapper Blick auf den Charakter der Migrationsbestimmungen geworfen werden, die in allen genannten bilateralen Verträgen enthalten sind. Der deutsch-polnische Vertrag, der als erster abgeschlossen wurde, stellte die Vorlage für die Migrationsklauseln aller anderer Verträge dar.

Die Grenze zwischen Polen und Deutschland galt seit der deutschen Wiedervereinigung als sicherheitspolitischer „Brennpunkt“ (vgl. BGS 1996/1997). In den 1990er Jahren wurden in diesem Grenzgebiet über 80% aller registrierten Fälle illegaler Einreise nach Deutschland dokumentiert (vgl. efms Migration Report August 1995). Im Zuge der Verschärfung des deutschen Asylrechts begann 1993 der „Export deutscher – und damit europäischer – Sicherheitsstrategien nach Polen“ (vgl. Witt 2003:126). In diesem Jahr unterzeichnete Polen das bilaterale Rückübernahme- und Grenzsicherungsabkommen mit Deutschland, welches klar

umrissene migrationspolitische Bestimmungen enthielt (vgl. FFM 1995). Polen wurde von nun an als sicherer Drittstaat definiert und verpflichtete sich jährlich bis zu 10.000 Flüchtlinge und MigrantInnen zurückzunehmen. Über Polen einreisende Menschen haben in der BRD seither keinen Anspruch auf Asyl mehr, sondern werden zurückgeschoben. Im Gegenzug erhielt Polen zwischen 1993 und 1999 insgesamt 120 Millionen D-Mark und technisches Gerät zum Aufbau eines eigenen Flüchtlingsverwaltungssystems, zur Bereitstellung von Abschiebeeinrichtungen und zur Abschottung vor allem der westpolnischen Grenze (vgl. Witt 2003:120). Zwischen 1994 und 1995 wurden weitere bilaterale Abkommen mit Deutschland geschlossen, die fortan die polizeiliche Zusammenarbeit, die Kooperation der Grenzschutzbehörden sowie den verstärkten Einsatz von VerbindungsarbeiterInnen in Polen regeln sollten. Um die Abfertigungsprozesse zu koordinieren fanden von nun an regelmäßige Treffen leitender Beamter und Beamtinnen der Grenzschutzbehörden statt. 1998 zahlte die deutsche Regierung nochmals neun Millionen D-Mark an das polnische Innenministerium zur Einrichtung eines grenzüberschreitenden Kurzwellenfunknetzes (vgl. efms migration Report März 1998) womit die Kommunikation zwischen dem deutschen und dem polnischen Grenzschutz gewährleistet werden sollte. Ebenso wurde der Zugriff auf internationale Informationsdateien ermöglicht (vgl. FAZ, 28.08.1998, zitiert nach FFM 1999).

Nachdem die Sicherung der polnische Westgrenze nach EU-europäischen Vorstellungen auf den Weg gebracht wurde, ist im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen der Blick weiter gen Osten gerichtet worden und die Rückübernahme von Menschen durch ein Netz von Abkommen gesichert. Der damalige deutsche Innenminister Manfred Kanther benannte 1998 die neue Priorität im Bereich der Grenzsicherung mit Hinblick auf die EU-Erweiterung wie folgt: „Entscheidend ist nun die Sicherung der zukünftigen Ostgrenze der Europäischen Union. Dort hat Polen wegen seiner langen Landgrenze eine gewaltige, teure und schwer zu erfüllende Aufgabe“ (vgl. MOZ vom 20.08.1998, zitiert nach FFM 1999).

Schaubild 1: Rückübernahmeabkommen mit der EU



Von Seiten der Europäischen Kommission wurden 1998 aus dem PHARE-Programm 25 Millionen D-Mark für die Aufrüstung der polnischen Ostgrenze zur Verfügung gestellt (vgl. Dietrich 2004).

Im November 2000 wurde zwischen Polen und Belgien beziehungsweise zwischen Spanien ein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität unterzeichnet. (vgl. Weinar 2006). Die Zusammenarbeit findet hauptsächlich im Wege des Austausches von VerbindungsbeamtenInnen statt. Außerdem unterzeichneten im Mai 2001 die beiden Innenminister von Irland und Polen ein bilaterales Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zwischen ihren beiden Ländern. Abschließend hat Polen derartige Kooperationsabkommen mit Finnland, Litauen, Deutschland und der Ukraine geschlossen. Im Oktober 2001 unterzeichnete Polen ein Assoziierungsabkommen mit Europol das den polnischen Vollzugsbehörden den Zugang zu bestimmten strafrechtlichen Informationen der Mitgliedstaaten ermöglicht (vgl. KOM SEK(2001) 1752). Es sieht ferner die Abordnung eines ständigen polnischen Verbindungsbeamten zu Europol vor (vgl. KOM SEK(2001) 1752). Das Abkommen ebnete Polen den Weg für die volle Mitgliedschaft bei Europol nach dem

EU-Beitritt. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Konstituierung der polnischen Migrationspolitik von Beginn an unter dem außenpolitischen Druck seitens der Europäischen Union stand. Als Polen nach 1989 mit der Notwendigkeit einer eigenen Migrationspolitik konfrontiert wurde und die ersten migrationspolitischen Entscheidungen treffen sollte, existierten bereits die ersten multilateralen Abkommen, die es zu ratifizieren galt – gleichzeitig schritt der Prozess der demokratischen Konsolidierung voran (vgl. Anhang III-Phasenmodell).

Die Ratifizierung von bilateralen und multilateralen Verträgen trug maßgeblich zur Entwicklung der polnischen Migrationspolitik. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Transformation wurde mit einer enormen Geschwindigkeit damit begonnen, eine migrationspolitische Infrastruktur aufzubauen. Seit 1994, erfolgte im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen die Implementierung europäischer Standards. Polen wurde in den europäischen Integrationsprozess eingebunden, ohne eine an nationalstaatlichen Interessen orientierte Einwanderungspolitik formulieren zu können.

Die Stellung von Migration und Migrationspolitik im polnischen Rechtssystem ist nicht eindeutig zu beurteilen. Einerseits sind in der Verfassung Polens migrationspolitische Regelungen verankert. Zusätzlich bilden bilaterale Verträge migrationsrelevante Bestimmungen auf der zwischenstaatlichen Ebene. Im internationalen und bilateralen Bereich ist das migrationspolitische Rechtssystem Polens vorbildlich implementiert worden. Allerdings zeigen sich im Land selbst Schwierigkeiten beim Umsetzen der gesetzlichen Vorgaben. Dies ist zum Teil eng mit dem Verlauf des Transformationsprozesses verknüpft.

Insgesamt verfügt Polen zur Zeit über ein migrationspolitisches Instrumentarium, die das Politikfeld auch acht Jahre nach dem EU-Beitritt noch etwas offener gestalten als es in westeuropäischen Ländern der Fall ist. Obwohl innerhalb der nationalen Gesetzgebung und für verschiedene Bereiche auch auf Verfassungsebene adäquate, gar restriktive Regelungen getroffen wurden, ist die Lücke (vgl. gap-theory von Hollifield 2007) im Alltag zwischen dem Ziel der Einwanderungsverhinderung und den tatsächlichen Praktiken und Ergebnissen auffallend. Dies macht sich wie folgt bemerkbar: es fehlen institutionelle Umsetzungsanweisungen auf regionaler und

lokaler Ebene, in Polen besteht keine Residenzpflicht für asylsuchende Menschen, es gibt Legalisierungskampagnen und das Aufenthaltsrecht bietet niedrige Hürden den Aufenthalt zu verlängern oder gar zu verstetigen. Es besteht die Möglichkeit, wenn auch nur für die BewohnerInnen der unmittelbaren Nachbarstaaten ein Visum für die Arbeitssuche zu beantragen und so eine legale Einreise zu gewährleisten. Insgesamt wird Irregularität nicht so stark verfolgt wie in westeuropäischen Ländern beziehungsweise auf irregulärem Weg gelöst (beispielsweise aufgrund von Korruption unter Grenzbeamten). Perspektivisch wird sich dieser offene Charakter mit der Konsolidierung des Politikbereiches und im Zuge der europäischen Integrationsprozesses wohl aber verändern.

5.1.4. Migration und die Legislative

Der folgende Abschnitt ist der Analyse des institutionellen Akteursumfelds der polnischen Migrationspolitik, hauptsächlich der Relevanz migrationspolitischer Themen bei der Arbeit des Sejm gewidmet. Als Fragestellungen liegt diesem Analysebereich zugrunde: Welchen Stellenwert hatte das Thema „Migration“ in den Sejm-Debatten von 1991 bis 2008?

Der Sejm hat bei der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik eine entscheidende Rolle (vgl. Iglicka/ Kazmierkiewicz/ Mazur-Rafał 2003:25). Vor dem EU-Beitritt fand die Ausarbeitung der polnischen Migrationspolitik in den Fachkreisen zur Gesetzesanpassung an die EU-Aufforderungen statt (vgl. Weinar 2006). Nach dem EU-Beitritt war der Sejm zwar die letzte Instanz im migrationspolitischen Gesetzgebungsprozess, allerdings wurden die Gesetzesentwürfe von den entsprechenden Ministerien und Arbeitsgruppen ausgearbeitet und vorgelegt. Der Gestaltungsrahmen lag somit nicht beim Sejm (vgl. Weinar 2006). Migrationsrelevante Gesetzesänderungen, Regierungsempfehlungen die Migrationspolitik betreffend wurden bisher ohne große Parlamentsdebatten oder Einsprüche oder Alternativvorschläge angenommen (vgl. Kicingier/ Weinar/ Górný 2007:190). Laut Iglicka, Mazur-Rafał, Kaźmierkiewicz (2003:187) hat sich die politische Debatte in Polen mehr mit dem Mythos des Fremden als um konkrete Einwanderung gedreht. Dabei standen folgende Themenkomplexe im Mittelpunkt:

- (1) Schutz der nationalen Interessen – Grenzschutz, Schutz der Gesellschaft und des Landes vor den negativen Aspekten von Einwanderung
- (2) Schutz der Menschenrechte – eine Kategorie die vor allem in Bezug auf Flüchtlinge wichtig ist
- (3) Flüchtlingsschutz – Flüchtlinge werden als eine Gruppe von Fremden behandelt, die gemäß der GFK und des New Yorker Zusatzprotokolls einen besonderen Schutz verdienen.

In der polnischen Gesetzgebung wird zwischen dem Konzept „Flüchtling“ und dem Konzept von „Asyl“ unterschieden (vgl. Kapitel 4.2.2.4 und 6.5.). Der Status eines Flüchtlings richtet sich nach einem internationalem Schutz, Asyl dagegen wird als exklusives Recht des polnischen Staates angesehen, einem Fremden Schutz bieten zu können. Seitens des Sejms wurden keine Alternativvorschläge zu den Gesetzesvorschlägen unterbreitet, die von den wenigen AkteurInnen des Felds vorgelegt wurden. In Polen existieren bislang neben der NRO-isierung des Politikbereichs keine starke Lobby oder engagierte Interessengruppen nach westeuropäischem Muster, die die Angelegenheiten der MigrantInnen vertreten würden und entscheidenden Einfluss auf die Gesetzgebung hätten. Bis 2008 verfügte Polen über kein einheitliches migrationspolitisches Konzept. Im Sejm selber gibt es keinen Migrationsausschuss, der an einer Migrationsdoktrin arbeiten könnte. Daher wurde am 14. Februar 2007 vom damaligen Premierminister Jarosław Aleksander Kaczynski mit der Gründung der interministeriellen Arbeitsgruppe für Migrationsangelegenheiten versucht, ein Zentrum für Migrationspolitik zu schaffen (vgl. Kapitel 6.1.5.).

5.1.5. Migration und die Exekutive

Der Systemwechsel 1989 verlief in Polen friedlich und durch die Kompromissfindung am Runden Tisch relativ glatt. Die *„Etablierung eines neuen Institutionensystems als auch dessen organisatorische Ausfüllung [erwies sich dagegen] als außerordentlich schwierig“* (Ziemer 1998:32). Die Verfassung wurde vergleichsweise spät verabschiedet. Die starke Instabilität des Parteiensystems führte zu unsicheren Regierungskonstellationen und zu häufigen Regierungswechseln. Die

Entwicklung des Politikbereichs Migrationspolitik blieb davon aber relativ unberührt. Mit dessen Ausgestaltung ist ungeachtet der Regierungswechsel eine konstante Gruppe von ExpertInnen betraut gewesen. Die politische Entwicklung im postsozialistischen Polen lassen sich bis zum EU-Beitritt in verschiedene Phasen einteilen: *Die erste Phase* (1989-1993) beginnt im September 1989 als der katholische Publizist und Solidarnosc-Berater Tadeusz Mazowiecki zum ersten demokratischen Ministerpräsidenten gewählt wird. Die erste Legislaturperiode wurde durch sehr instabile politische Verhältnisse geprägt. Die anfängliche breite parlamentarische Unterstützung für die Regierung Mazowiecki bröckelte und innerhalb der Solidarnosc-Bewegung machte sich eine politische Differenzierung bemerkbar, die zum Teil an persönlichen Differenzen festgemacht werden kann. Mazowiecki geriet zunehmend unter Druck des Gewerkschaftsvorsitzenden Lech Walesa. Dieser trat für eine Beschleunigung der politischen Reformen ein und wollte den liberalen Wirtschaftskurs korrigieren. Der Walesa-Flügel unter den Solidarnosc-Politikern befürwortete eine rasche Parteienbildung und schloss sich in der Mitte-Rechtspartei „Zentrumsallianz“ (PC) zusammen. Daraufhin gründete der Mazowiecki-Flügel der Solidarnosc die „Bürgerbewegung Demokratische Aktion“ (ROAD). Die ersten wirklich freien Parlamentswahlen wurden in Polen erst im Oktober 1991, mit einer Wahlbeteiligung von nur 40% abgehalten (vgl. Mason 1996:104). Durch die Stimmabgabe einer Gesellschaft, die zu diesem Zeitpunkt meinungspolitisch sehr zerrissen gewesen ist und durch ein Wahlrecht, welches erst im Juni 1991 für die Wahlen im Oktober 1991 verabschiedet worden war und welches das Verhältniswahlrecht mit Merkmalen des Persönlichkeitswahlrechts verband, um somit eine möglichst breite Repräsentativität des neuen Parlaments gewährleisten, setzte sich der Sejm aus einer Reihe Splittergruppen zusammen. Keine der politischen Organisationen gewann mehr als 12,3% der Stimmen. Von den 60 landesweit, regional oder lokal angetretenen Parteien oder Listenverbindungen zogen 29 ins Parlament ein, davon elf Parteien mit nur einem einzigen Abgeordneten (vgl. Mason 1996:104). So konnte beispielsweise die Polnische Partei der Bierliebhaber (PPPP) mit 3,3% der Stimmen 16 Plätze im Parlament erringen. Diese starke Fragmentierung führte in den Jahren 1991 bis 1993 zu drei instabilen

Regierungen, die oftmals daran scheiterten, dass ihnen die nötige parlamentarische Mehrheit fehlte. Die polnische Migrationspolitik basierte in dieser Phase lediglich auf internationalen Verträgen und wurde hauptsächlich auf ministerieller Ebene und von NRO's ausgeführt.

Die zweite Phase (1993-95) begann am 19. September 1993 mit den Parlamentswahlen, welche mit einem Sieg der beiden Nachfolgeparteien der PZLN, der SLD und der PSL endeten. Aufgrund der starken Fragmentierung des Postsolidarnosc-Lagers war dieser Sieg der PostsozialistInnen fast zwangsläufig. Vier Jahre nach dem Systemwechsel bildeten die Gruppierungen die aus der Solidarnosc hervorgegangen waren, die Parlamentsopposition. Allerdings hatte Präsident Walesa die Befugnis, die Minister zu ernennen, so dass der „linken“ SLD-PSL Regierung von Waldemar Pawlak auch drei „rechte“ Minister angehörten, nämlich der Außen- und Innenminister, sowie der Verteidigungsminister. Demnach wurde nach der Wahl 1993 die polnische Außenpolitik von PolitikerInnen vertreten, die nicht den Regierungsparteien angehörten.

Die Wahlen von 1995 markieren den Beginn *der dritten Phase* (1995-1997). Einerseits weil der SLD-Politiker Józef Oleksy zum Ministerpräsident gewählt wurde und andererseits weil sich der damalige Präsident Lech Walesa im Duell um die Präsidentschaft im Rahmen der Wahlen dem jungen SLD-Kandidaten Aleksander Kwasniewski stellen musste und diesem unterlag. Geprägt wurde diese Phase durch die Diskussionen um die noch zu beschließende neue Verfassung geprägt. Dabei ging es darum sich für das Modell eines Präsidial- oder eines parlamentarischen Systems zu entscheiden. Am Ende der Legislaturperiode verabschiedete der Sejm am 2. April 1997 die neue Verfassung und im Mai 1997 ein Lustrationsgesetz. Von Juni 1989 bis Ende 1997 erlebten die Polen neun Regierungen, wobei zudem zwei gewählte Ministerpräsidenten nicht einmal eine Regierung bilden konnten. Die institutionellen Schwächen des semipräsidentiellen Regierungssystems traten hervor. In der „Kleinen Verfassung“ von 1992 waren die Kompetenzen zwischen Präsident, Regierung und Parlament zu unscharf voneinander abgegrenzt. Außerdem war das Verständnis für personenunabhängige Institutionen bei den jeweiligen AkteurInnen, insbesondere bei Präsident Walesa sehr schwach ausgeprägt (vgl. Ziemer 1998:32, vgl. dazu auch:

Merkel 1996:98ff). *Die vierte Phase* (1997-2001) kann nach den Parlamentswahlen im September 1997 und der darauf folgenden Bildung der AWS-UW-Regierung unter dem Ministerpräsidenten Jerzy Buzek im November 1997 angesetzt werden. In diesem Zeitraum wurde eine Gebiets- und Verwaltungsreform vollzogen, welche die Anzahl der Wojewodschaften von 49 auf 16 reduzierte und die Verwaltungsebene der Kreise zwischen Kommunen und Wojewodschaft etablierte. Bis zum Beginn des Jahres 1999 wurden zudem Reformen auf den Gebieten der Rentenversicherung, des Gesundheitswesens und der Reorganisation des Verwaltungsaufbaus verabschiedet. Die Reformen waren teilweise von Umstellungs- und Gewöhnungsproblemen bis hin zu finanziellen Fehlkalkulationen begleitet. Infolge der Auflösung der AWS-Minderheitsregierung und zahlreicher Korruptionsskandale kam es nach den Parlamentswahlen vom 23. September 2001 zu einem eindeutigen Machtwechsel. Die SLD hatte einen klaren Sieg errungen und die bisherigen Regierungsparteien eine vernichtende Niederlage erlitten. Weder die AWS(P) noch die Freiheitsunion (UW) waren in den vierten Sejm gewählt worden.

Parallel zum Aufbau des politischen Systems erfolgte die Ausprägung einer Zivilgesellschaft. Dieser Prozess traf in Polen nach 1989 auf ein grundlegendes, historisch begründetes Problem, welches sich durch die skeptische Haltung der BürgerInnen gegenüber dem Staat und staatlichem Handeln stellte. Die PolInnen verfügten lange Zeit entweder über keinen Staat oder sie waren gezwungen in ihnen aufgezwungenen Staats- und Gesellschaftsordnungen zu leben. Somit wurde der Staat weitgehend als etwas fremdes, oktroyiertes aufgefasst. Der Zeit der Fremdbestimmung entstammt die Vorstellung des „My i Oni“⁴⁴, mit der ein antagonistisches Verhältnis von Politik und Gesellschaft verbunden ist (vgl. Jaworski 2000:350). Dies schlägt sich bis heute in einer skeptischen Haltung gegenüber staatlichem Handeln und staatlichen Institutionen nieder. In einer Umfrage von 1997 gaben 41% der BürgerInnen an, es sei für sie gleichgültig, ob das Land demokratisch regiert werde oder nicht (vgl. Garsztecki 1999:139). Insgesamt werden politische Institutionen, mit Ausnahme des Präsidentenamtes aufgrund des sehr populären Präsidenten eher schlecht bewertet. Das öffentliche Ansehen des Staatspräsidenten

⁴⁴ Dt.: „Wir und Sie“.

hat in den letzten Jahren einen bemerkenswert positiven Wandel erfahren. Der seit 1995 bis 2005 amtierende Präsident Aleksander Kwasniewski erfuhr deutlich höhere Zustimmungswerte als sein Vorgänger Lech Walesa und wurde 2000 bereits im ersten Wahlgang in seinem Amt bestätigt. Dieser Wandel lässt sich einerseits mit der zurückhaltenden Amtsführung Kwasniewskis erklären, von Bedeutung war aber auch die mit umfassenden institutionellen Reformen verbundene neue polnische Verfassung von 1997 (vgl. Garsztecki 1999:142). Darin werden dem Staatsoberhaupt wesentlich geringere politische Kompetenzen als bisher eingeräumt, so dass in Polen seitdem von einem „parlamentarisch-präsidentiellen“ Regierungssystem gesprochen werden kann, während die „Kleine Verfassung“ von 1992 noch ein „präsidientell-parlamentarisches“ System vorsah (vgl. Ziemer/ Matthes 2002:190). Die eher intermediär zu verstehenden Institutionen wie Radio und Fernsehen, der Ombudsmann der Bürgerrechte etc. werden dagegen positiver wahrgenommen. Zu Beginn der neunziger Jahre war die Lage noch eine andere, politischen Organisationen wie Sejm und Senat wurde ein großer Vertrauensvorsprung entgegengebracht, da sie direkt mit dem erwünschten demokratischen Wandel verbunden wurden.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, inwieweit sich die Entwicklung der Demokratie und die der politischen Institutionen bedingt haben. Die politischen Institutionen wurden in Polen im Rahmen der Gespräche am Runden Tisch als Ausdruck des Kompromisses gebildet. Friedrich W. Rüb bezeichnet dieses Modell als Institutionenbildung durch Kompromiss:

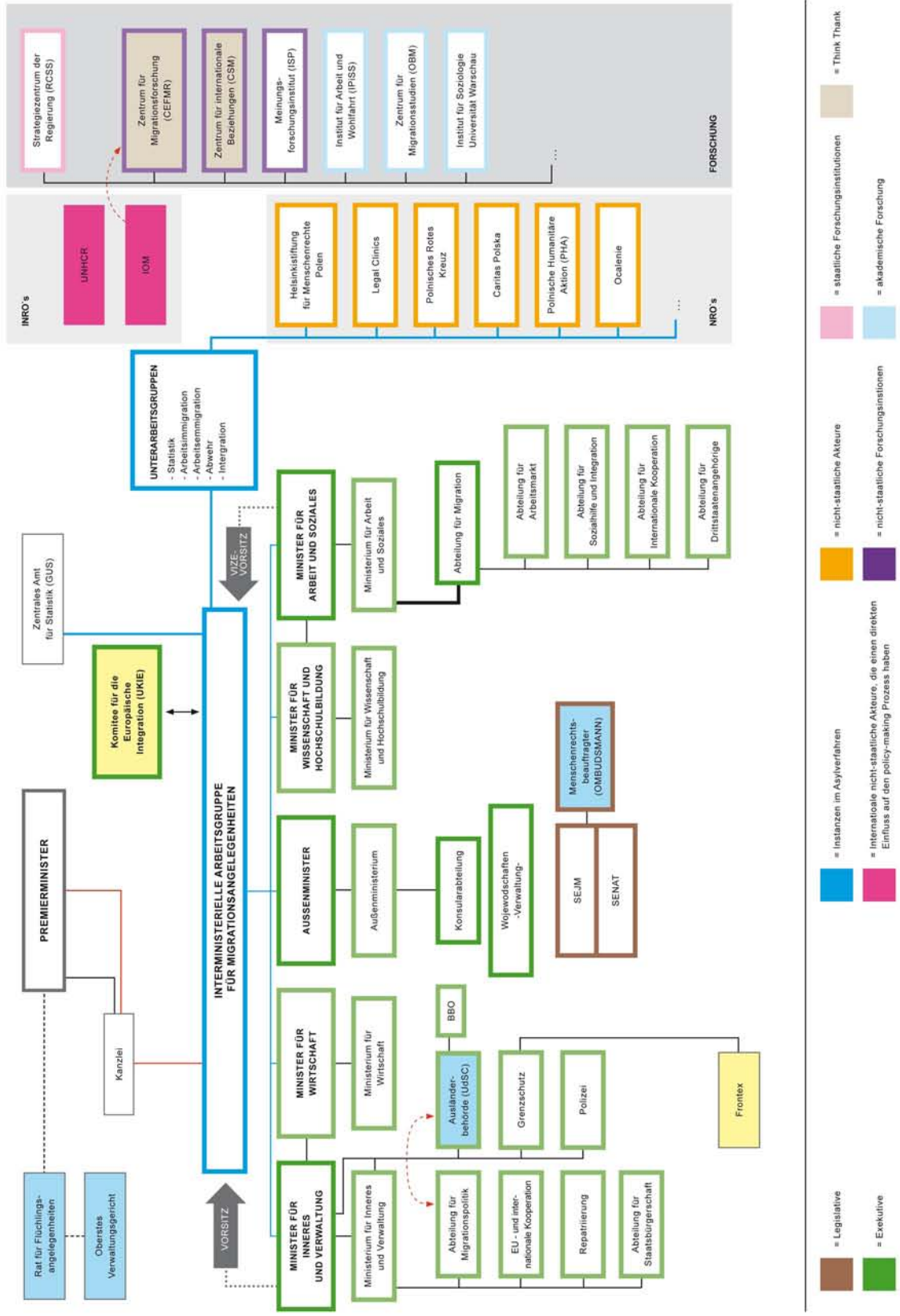
„Da jede politische Kraft diejenige institutionelle Form wählen wird, die ihre Interessen am besten schützt, wird es im Rahmen eines Kompromisses (a) zu einer Kombination (oder einfachen Addition) unterschiedlicher oder sich widersprechender institutioneller Formen kommen oder (b) zur Konvergenz und damit zur Option für die gleiche institutionelle Form, in der die jeweils unterschiedlichen substantiellen Interessen der politischen Kontrahenten zur Geltung gebracht werden können“ (vgl. Rüb 1994a:121).

Die zahlreichen Regierungswechsel bedeuteten – wie für andere Politikfelder auch – die Gefahr geringer Kontinuität in der Migrationspolitik. Inwieweit sich derartige Prozesse erkennen lassen wird anhand der anschließenden Analyse des

migrationspolitischen institutionellen Handelns einzelner Ministerien deutlich, denen das primäre Interesse der Analyse exekutiver Institutionen gilt.

Zuständig für die polnische Migrationspolitik in der Exekutive sind die Regierung und verschiedene Ministerien, darunter das Ministerium für Inneres und Verwaltung (MSWIA) das auch die Legalisierungskampagnen durchgeführt hat. Außerdem zählen das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (MSPiS) und das Außenministerium (MSZ) zu den herausragenden Akteuren im Politikbereich Migration. Im Zuge der Transformation haben einige der angeführten Institutionen starke Kompetenzverluste oder -gewinne zu verbuchen, andere Einrichtungen sind gänzlich neu entstanden. Im Jahr 2007 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe für Migrationsangelegenheiten gegründet. Es handelt sich dabei um eine Institution, die für die Entwicklung einer Migrationsdoktrin und die Koordinierung zentralstaatlicher exekutiver Migrationspolitik mitverantwortlich sein soll. Es handelt sich um eine Querschnitt-Institution, die sich aus VertreterInnen mehrerer Ministerien, zentraler staatlicher Behörden und aus internationalen (INRO's) und polnische Nichtregierungsorganisation (NRO's) sowie aus der Forschung zusammensetzt. Außerdem existieren weitere wichtige staatliche Organe wie das Amt für Ausländerangelegenheiten (URiC/ UdSC) und der Polnische Grenzschutz (SG), die bei der Verwaltung und Kontrolle von Migration eine wesentliche Rolle spielen. Zusätzlich hat sich in Polen im migrationspolitischen Bereich ein Tätigkeitsfeld für internationale (INRO'S) und polnische Nichtregierungsorganisationen (NRO's) herausgebildet. In Polen verfügen diese AkteurInnen über indirekten, teilweise aber auch über direkten Einfluss auf die Gestaltung der polnischen Migrationspolitik. Im Folgenden erfolgt ein Überblick über das *institution building*, die Struktur und Kompetenz, die Arbeitsweise und die Interaktion mit AdressatInnen und die Institutionen der einzelnen AkteurInnen. Ziel ist es, die Akteurskonstellation und deren Effektivität aufzuzeigen. Einen Überblick gibt das folgende Schaubild über die polnische Akteurskonstellation im Politikfeld Migrationspolitik:

Schaubild 2: Polnische Akteurskonstellation



Seit 2007 ist die interministerielle Arbeitsgruppe für Migrationsangelegenheiten mit der Ausarbeitung einer Migrationsdoktrin beauftragt. Sie bildet ein Beratungsgremium des Ministerpräsidenten. Ihre Hauptaufgaben sind (vgl. Interview Kaczmarczyk 2008):

- (1) Beurteilung aktueller Probleme, Aktualisierung gesetzlicher Bestimmungen und Begleitung des institutionellen Wandels,
- (2) Koordination aller interministeriellen Aktivitäten, die die Formulierung einer an nationalstaatlichen Interessen orientierten Einwanderungspolitik, die Entwicklung einer Migrationsdoktrin fördern,
- (3) Evaluation und Ausbau der Kompetenzen bezüglich Migration,
- (4) Informationsaustausch und Monitoring der Aktivitäten der EU im Bereich Migration,
- (5) Kooperation mit anderen Einheiten der staatlichen Verwaltung, lokale und regionale Selbstverwaltungen und NRO's im Feld der Migration.

Die Arbeitsgruppe (AG) ist mit der organisatorisch an das Innenministerium angebunden, mit der Führung des Gremiums wurde der Innenminister betraut. Sie unterteilt sich in fünf thematische Unterarbeitsgruppen (UAG):

- (1) UAG Statistik
- (2) UAG Arbeitsimmigration
- (3) UAG Arbeitseimmigration
- (4) UAG Abwehr von illegaler Einwanderung
- (5) UAG Integration

Die Arbeitsgruppen bestehen aus Vertreterinnen des Innen-, Wirtschafts-, Außen-, Bildungs- und Arbeitsministeriums sowie des Zentralen Amtes für Statistik (GUS). Außerdem nehmen auch so genannte ExpertInnen staatlicher und nichtstaatlicher Forschungsinstitutionen an den Sitzungen teil. Darunter befindet sich die polnische „creme de la creme“ der Migrationsforschung beispielsweise Prof. Dr. Marek Okloski vom *Ośrodek Badań nad Migracjami* (Zentrum für Migrationsforschung, OBM) und Prof. Dr. Krystyna Iglicka vom *Centrum Stosunków Międzynarodowych* (Zentrum für Internationale Beziehungen, CSM) (vgl. auch Kapitel 6.6.4.) Erstmals wurden im Jahr 2007 auch VertreterInnen aus dem NRO-Bereich und so genannte

„Gäste“ von migrantischen Selbsthilfeorganisationen eingeladen und gehört. Im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe entstand ein Raum für Kommunikation und Austausch, der die Erarbeitung einer Migrationsdoktrin möglich machte.

Seit 1990 war das Innenministerium für die Migrationspolitik und Fragen im Zusammenhang mit Flüchtlingen sowie legalen und illegalen Einwanderern zuständig. Nach dem Systemwechsel waren die Innenministerien, die zuvor in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas vornehmlich als Überwachungsbehörden agiert hatten, diskreditiert. Die ehemaligen Überwachungsinstanzen wurden zwar umstrukturiert, jedoch bildeten vor allem personelle Kontinuität wesentliche Hindernisse beim institutionellen Neubeginn. Im Jahr 1996 wurde in Polen die Ministerienstruktur reformiert (vgl. Dz. U. Z 1996 r. Nr. 106, poz. 491). Das damalige Innenministerium wurde aufgelöst und durch das Ministerium für Inneres und Verwaltung (MSWIA) ersetzt. Seit dieser Reform obliegen formell alle Migrationsangelegenheiten, soweit sie nicht anderen Institutionen vorbehalten sind, diesem Ministerium. Seitdem befassten sich sowohl die Abteilung für Staatsbürgerschaft als auch die Abteilung für Migration und Flüchtlinge mit Migrationsangelegenheiten. Im Jahr 2001 kam es zu einer Institutionen-Neugründung. Fortan ersetzte die Abteilung für Migrationspolitik die Abteilung für Migration und Flüchtlinge. Das in den letzten zwanzig Jahren mehrfach umstrukturierte Innenministerium war nun für die Ausarbeitung der Migrationspolitik und die Kooperation mit der EU im Rahmen der Beitrittsverhandlungen verantwortlich. Diese Körperschaft ist außerdem für die Ausländerbehörde „Amt für Ausländerangelegenheiten“ (UdSC), das Amt für die Organisation von Zentren für ausländische Staatsangehörigkeit (BOO), den Grenzschutz (SG) und die Polizei zuständig. Dagegen erfolgten Gesetzesänderungen in Rechtsangelegenheiten von AusländerInnen im Bereich Staatsbürgerschaft, Repatriierung und Grenzschutz auf Initiative des Innenministeriums (vgl. Iglicka, Kaźmierkiewicz, Weinar 2005:21). Infolge einer weiteren Reformierung des Ausländergesetzes wurde dem Ministerium 2006 die Hauptzuständigkeit für die Koordination und die Erstellung der Richtlinien der staatlichen polnischen Migrationspolitik übertragen (vgl. Interview Lewandowski/ Prus 2008). Zu diesem

Zeitpunkt wurde in Polen erstmals eine Institution mit der Entwicklung und Umsetzung einer solchen Politik betraut. In der vorliegenden Analyse migrationsrelevanter Aspekte wird der Schwerpunkt insbesondere auf die Abteilung für Migrationspolitik (*Departament Polityki Migracyjnej*) gelegt.

Migrationspolitische Fragen sind seit 2006 mit ihrer Ansiedlung in dieser relativ neuen Abteilung dem innenpolitischen, nicht dem verwaltungspolitischen Bereich zugeordnet. Zu den Aufgaben der Abteilung für Migrationspolitik des Innenministeriums gehören (vgl. Interview Prus/ Lewandowski 2008):

- (1) Vorbereitung von Richtlinien der staatlichen Migrationspolitik und deren Unterbreitung an den Ministerrat,
- (2) Informationserfassung und -bearbeitung der nationalen Migrationsbelange,
- (3) Einführung und Mitorganisation von Informationsveranstaltungen über die staatliche Migrationspolitik,
- (4) Mitwirkung an der Erstellung und Umsetzung der Integrationspolitik für Immigranten,
- (5) Initiation, Analyse und Beurteilung von Gesetzesvorschläge zur staatlichen Migrationspolitik,
- (6) Koordinierung internationaler Zusammenarbeit im Bereich Migrationspolitik,
- (7) Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen, NRO's und Forschungseinrichtungen im Bereich Migrationspolitik,
- (8) Teilnahm an nationalen und internationalen Projekten im Bereich der Datenanalyse ausländischer Migration,
- (9) Unterstützung der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung und Verhinderung von Menschenhandel.

Aus den Kompetenzen der Abteilung lässt sich eine koordinierende Funktion ableiten. Trotz der Palette an formalen Kompetenzen stellt nach Aussage der Abteilungsleiterin Monica Prus die Betreuung der interministeriellen Arbeitsgruppe für Migrationsangelegenheiten in der Praxis die zentrale Tätigkeit dar (vgl. Interview

Prus 2008). Der Innenminister hat den Vorsitz in der Gruppe, allerdings ist er oft terminlich „verhindert“. In diesem Fall wird er durch Unterstaatssekretär Stachańczyk (im Amt Januar 2012) oder die Abteilungsleiterin Monica Prus (im Amt Januar 2012) vertreten (vgl. Interview Prus 2008). Somit ist die Verknüpfung zwischen Abteilung und Arbeitsgruppe äußerst eng. Die Tätigkeit der interministeriellen Arbeitsgruppe, die vom Innen- und Verwaltungsministerium repräsentiert wird, führte zu einem geregelten Kommunikationsweg mit anderen relevanten exekutiven Behörden. Der Abteilung für Migrationspolitik sind folgende Institutionen angegliedert beziehungsweise unterstellt:

Die Abteilung für Staatsbürgerschaftsfragen (*Departament Obywatelstwa i Repatriacji*) wurde 2007 um die Einheit für Repatriierungsfragen ergänzt. Zuvor lagen die Agenden sämtlicher Repatriierung- und Staatsbürgerschaftsangelegenheiten im Bereich des „Amtes für Repatriierung und Ausländer“ (URiC), welches nun umstrukturiert und in „Amt für Ausländerangelegenheiten“ (UdSC) umbenannt wurde. Konkret bedeutet das eine Trennung der Bereiche Asyl und Repatriierung. Außerdem verfügt die Abteilung vor allem über Kompetenzen im Bereich von Personenstandsangelegenheiten. Bearbeitet werden Fragen von Personalausweisen und Pässen, Fragen des Familienstandes wie Regelungen zu Eheschließungen, Geburts- und Sterbeurkunden. Zusätzlich ist die Abteilung Migration für Repatriierungen zuständig, also für die Rückkehr von PolInnen aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion (vgl. *Sprawy Obywatelskie* 2007).

Dem Ministerium ist die polnische Ausländerbehörde beziehungsweise das Amt für Ausländerangelegenheiten (*Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców*) unterstellt. Das frühere Amt für Repatriierung und Ausländer (URiC) wurde 2007 durch eine Kompetenzverschiebung in das Amt für Ausländerangelegenheiten (UdSC) umgewandelt. Eine Untereinheit des Amtes für Ausländerangelegenheiten (UdSC) ist das Amt für die Organisation von Zentren für ausländische Staatsangehörige (BOO), welches die Aufnahmezentren verwaltet. Die Anzahl der Aufnahmezentren richtet sich nach dem Aufnahmebedarf und schwankt daher. Das BOO verfügt über eigene Zentren und mietet zudem Zentren von privaten Unternehmen oder Kommunen an. Das BBO ist für die Verwaltung der

Sozialleistungen zuständig. AsylbewerberInnen stehen folgende Hilfen zur Verfügung: Unterbringung in Zentren, Verpflegung – Vollverpflegung in der Kantine, Fahrkarten für öffentliche Verkehrsmittel, monatlicher finanzieller Zuschuss für den Kauf von Toilettenartikeln und „Taschengeld“, Kleidung und Schuhe (vgl. Interview Babis 2006). Eine weitere Aufgabe des BOO ist die Vormundschaft für unbegleitete minderjährige AusländerInnen. Nach Aussage der Behörde überwachen MitarbeiterInnen, die zum Vormund eines solchen Minderjährigen ernannt werden, dessen Versorgung mit angemessenem Wohnraum, Zugang zu Bildung und medizinischer Betreuung, kümmern sich um dessen Freizeitgestaltung, einschließlich kultureller und sportlicher Betätigung, sowie um den Kontakt zu nationalen und internationalen Organisationen, die sich satzungsgemäß um das Wohlergehen von Minderjährigen oder Flüchtlingen kümmern, um Familienangehörige des Minderjährigen ausfindig zu machen (vgl. Website des UdSC 2012).

Durch die massive Um- und Aufrüstung seiner Grenzschutzpolizei hat sich Warschau in den 1990er Jahren bemüht die Ängste innerhalb der EU, dass sich die neue Ostgrenze der EU zum Einfallstor für Schlepperbanden und Autoschieber, Drogen – oder Terrorkartelle erweisen könnte, zu zerstreuen (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Gefördert wurde dieser Strukturaufbau beispielsweise 1997 durch das PHARE-Programm mit 100 Millionen Euro Zuschüssen aus Brüssel für die Grenzanlagen. Bis 2006 sollte Polen weitere Finanzhilfe in Höhe von 280 Millionen Euro für die „Sicherungsmaßnahmen an der Ostgrenze“ überwiesen werden (vgl. Der Freitag, 21.05.2004). Mit Hilfe aus Brüssel wurde die Zahl der Kontrollposten erhöht. Bis 2004 betrug der Personalstand des polnischen Grenzschutzes 14.000 Männer und Frauen, bis 2007 wurde die Zahl auf 15.500 aufgestockt (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Aus der anfänglichen Truppe von Wehrpflichtigen wurde ein professioneller Grenzschutz nach westlichem Vorbild geformt. Der Grenzschutz gehört heute nicht mehr zum Militär, sondern ist eine Polizei mit erweiterten Befugnissen. Dieser Berufskader wurde durch die Finanzhilfe der EU mit modernster Technik ausgestattet. Bei der Ausbildung des Personals kooperierte Polen mit den EU-15-Staaten und dank der innigen polnisch-amerikanischen Beziehungen mit

BeamtenInnen des US-Grenzschutzes. Beispielsweise gaben indianische Spurensucher, die einer US-Spezialeinheit angehörten, den polnischen KollegInnen Tipps fürs Fährtenlesen (vgl. Der Tagesspiegel, 14.12.2004). Doch viel gebracht, das räumt man offen ein, hat das „eingeflogene Wissen“ nicht. (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Hervorzuheben ist die Kooperation des Ministeriums für Innere Angelegenheiten und Verwaltung mit dem Komitees für Europäische Integration (UKIE⁴⁵). Kurz nach dem die Mauer in Berlin gefallen war, kam es entlang der mittel- und osteuropäischen Grenzen zum Aufbau massiver Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, zu einer „Externalisierung der Migrationspolitik“ (vgl. Migreurop 2004). Seit dem Ende des Kalten Krieges versucht das heutige EU-Europa seine Grenzen zu überwachen, in dem es Probleme und Aufgaben, die mit Migrationsangelegenheiten einhergehen an die Herkunfts- und Transitländer abwälzt beziehungsweise vor Ort versucht Einfluss auf die Politikgestaltung auszuüben.

In Polen wurde am 10. Oktober 1996 das Komitees für Europäische Integration (UKIE⁴⁶) gegründet, das als Mittler zwischen der EU-Ebene und Polens bezüglich des EU-Beitritts fungieren sollte. In Bezug auf Migrationspolitik informierte das Amt die Fachöffentlichkeit über die Anforderungen im Rahmen und die Ergebnisse der EU-Beitrittsverhandlungen in den Bereichen Justiz und Inneres. Gleichzeitig erhielt das Komitee interministerielle Berichte und Analysen von Nichtregierungsorganisationen aus dem Themenbereich Migration. ExpertenInnen des Amtes wurden auf Konferenzen eingeladen und sprachen über die Auswirkungen des Besitzstandes in Fragen der Sicherheit und der Menschenrechte (vgl. Iglicka, Kaźmierkiewicz, Mazur-Rafał 2003: 10). Im Rahmen der EU-Beitrittsbemühungen Polens sollte zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen im Politikfeld Migration eine Vernetzung geschaffen werden (vgl. Iglicka, Kaźmierkiewicz, Mazur-Rafał 2003: 10f.). Ein Beispiel für die Bemühungen seitens UKIE eine "stärkere Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen in den Prozess der Beitrittsverhandlungen und die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in Polen" zu erzielen, war ein gleichnamiges, PHARE-finanziertes Programm. Die polnische Batory Stiftung organisierte im Oktober 2000 eine Informationsveranstaltung für

⁴⁵ vgl. online: www.ukie.gov.pl, letzter Abruf:<24.01.2012>.

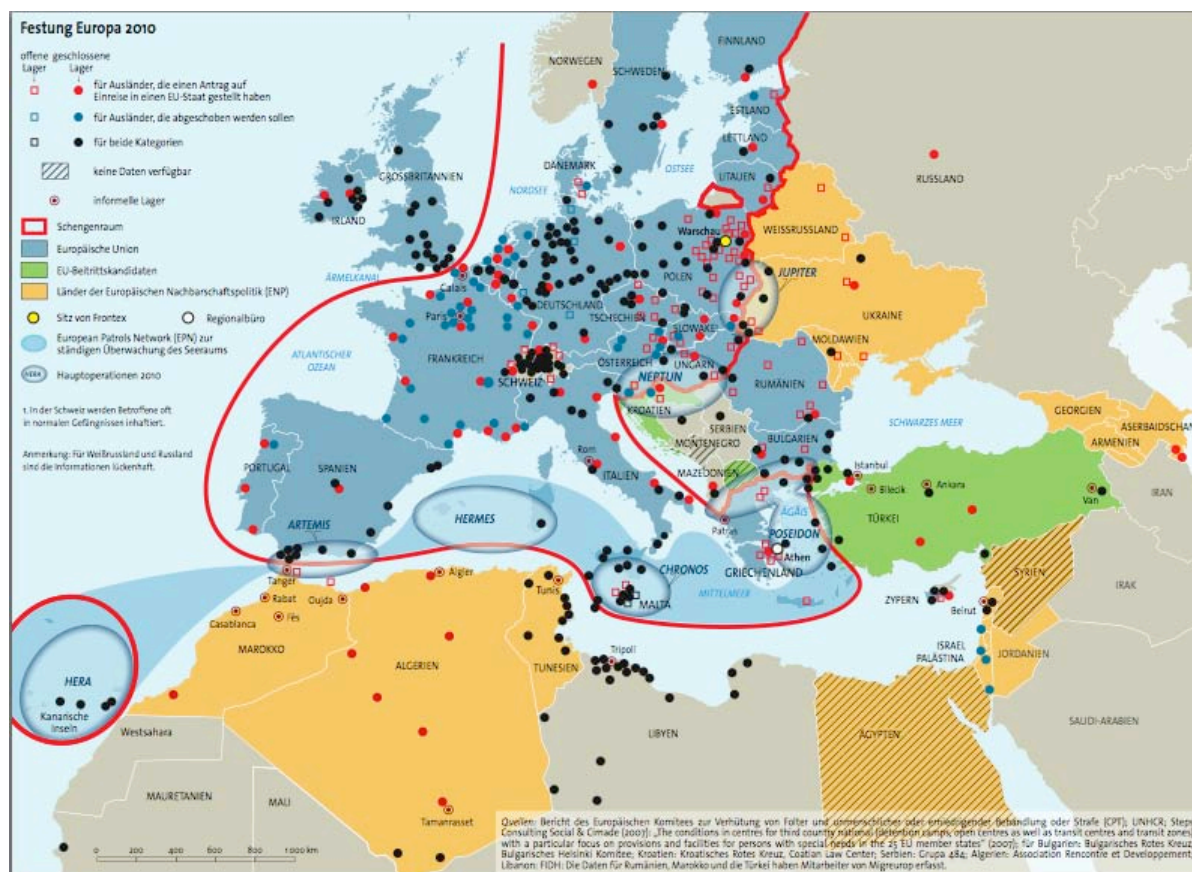
⁴⁶ vgl. online: www.ukie.gov.pl, letzter Abruf:<24.01.2012>.

Mitglieder des Verhandlungsteams für den EU-Beitritt, aus Ministerien und Nichtregierungsorganisationen. Inhaltlich wurde über die Verhandlungspunkte im Migrations- und Asylpolitik und des Schengener Abkommens diskutiert. (vgl. Iglicka, Kaźmierkiewicz, Mazur-Rafał 2003: 10f). Das Gesamtprogramm bezüglich einer Integration oder Beschäftigung von AusländerInnen fand im Vorfeld des EU-Beitritts aufgrund der begrenzten Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium für Inneres und Verwaltung, UKIE und der Nichtregierungsorganisationen in diesem Bereich wenig Anwendung (vgl. Iglicka, Kaźmierkiewicz, Mazur-Rafał 2003: 10f).

Der Schengenraum ist heute von einem vorgelagerten Sicherheitsgürtel umgeben, der durch ein Netzwerk bilateraler Abkommen gewährleistet wird. Das Haager Programm von 2004 beschrieb dies als „*die externe Dimension von Asyl und Zuwanderung*“ (vgl. Haager Programm 2004). Ziel war es jedoch nichteuropäischen Ländern die Hauptlast bei der Überwachung der EU-Außengrenze aufzubürden. Die EU-Staaten wurden dieses Vorgehen als Bemühungen verstanden, die „*Drittländer partnerschaftlich bei der Regulierung von Wanderungsbewegungen (...) zu unterstützen*“ (Le Monde Diplomatie, 11.06.2010). Bereits vor den Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten hat eine Verlagerung der EU-Außengrenze Richtung Osten stattgefunden. Von den Beitrittsstaaten wurde im Gegenzug für den in Aussicht gestellten Beitritt eine migrationspolitische Kooperation verlangt. Der Beitrittsprozess war verbunden mit der Übernahme des restriktiven EU-Grenzregimes und dem Ausbau der Grenzkontrollen. (vgl. Kapitel IV) „Externalisierung“ war hier verbunden mit dem sogenannten Pufferzonen-Konzept (vgl. Wallace 2001). Es sollte ein flexibler Abwehrmechanismus aufgebaut werden, der zunächst bei den Beitrittskandidaten ansetzte und auf immer weiter von den EU-Grenzen entfernte Gebiete ausgedehnt werden kann. Zentrale Elemente sind dabei: die Auslagerung der Grenzkontrollen, die Übertragung der „Bekämpfung der illegalen Einwanderung“ an die Behörden vor Ort (vgl. Wallace 2001). Die mittel- und osteuropäischen Staaten mussten vor dem EU-Beitritt für ihre östlichen Nachbarn die Visapflicht einführen und haben mit diesen Rückübernahmeabkommen abgeschlossen. Für den Ende 2007 erfolgten

Beitritt zum Schengen-Raum haben Polen und die anderen Länder ihre Ostgrenzen noch schärfer kontrollieren und abschotten müssen.

Schaubild 3: Festung Europa 2010 (LMD Juni 2010)



Am Beispiel der Ukraine lässt sich die Vorverlagerung der Grenzen sehr gut veranschaulichen. Die Ukraine hat eine gemeinsame Grenze mit drei EU-Staaten: mit Polen, Rumänien und der Slowakei. Das Land ist daher in zunehmendem Maße als Transitland genutzt worden, gleichzeitig ist es aber auch Herkunftsland von Migration. Eine hohe Anzahl UkrainerInnen arbeitet pro Jahr in verschiedenen Ländern der EU, ein großer Teil in Polen (vgl. Kindler 2005, 2008). Daher ist die EU sehr bemüht die Ukraine in das System der Migrationskontrolle einzubinden. Polen übernimmt dabei eine Mittlerrolle und hat einen Wissenstransfer eingeleitet. Die Beitrittsstaaten konnten noch mit der in Aussicht stehenden eigenen Mitgliedschaft in der EU zur Übernahme des EU-Besitzstandes (Aquis Communautaire) gebracht werden. Diese Perspektive ist für die weiter östlich gelegenen Nachbarstaaten nicht

vorgesehen. Das machte ein neues Instrumentarium nötig. Zwei Bereichen sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden: politische Einflussnahme und Druck, (Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), Visa-Regime, Wirtschaftsabkommen u.ä.) und die direkte Kooperation (Frontex, Europäische Grenzschutzmission Moldawien-Ukraine (EUBAM))⁴⁷. Die Position der EU erhält dabei ein besonderes Gewicht, weil sie der größte Geldgeber der Ukraine ist. So flossen von 1991 bis 2004 ca. 1 Mrd. Euro aus EU-Fonds in die Ukraine, dazu kommen noch die Gelder, die aus den einzelnen Mitgliedsstaaten in die Ukraine flossen. Polen versteht sich als Mittler, der für die Ukraine den Weg zur Demokratie bereiten will. Dazu gehört auch die Errichtung eines Migrationssystems (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007), das durch polnische Hilfe mit aufgebaut werden soll. Polnische ExpertInnen geben Ihre Erfahrungen und das Wissen der letzten Jahrzehnte weiter.

Zu den Hauptaufgaben des Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (*Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, MPIPS*) gehört die Beschäftigungspolitik. Darunter fällt auch die Beschäftigung von AusländerInnen. In der Praxis äußert sich das in der Mitarbeit an Gesetzesvorlagen für Ausländerbeschäftigung und die Aufsicht über deren Umsetzung. Außerdem entfallen folgende Kompetenzbereiche in das Ministerium (vgl. Interview Grzyb 2008):

- (1) die Ausarbeitung der Integrationspolitik für Einwanderer,
- (2) die Leitung von Sozialeinrichtungen in denen Flüchtlinge individuelle Integrationsprogramme absolvieren (Iglicka/ Kaźmierkiewicz/ Mazur-Rafał 2003:28f.),
- (3) die Aufbereitung von Einreise- und Beschäftigungsstatistiken von in Polen beschäftigten Ausländern und Ausländerinnen,
- (4) Berichte über polnische Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen im Ausland.

Im April 2005 wurde unter der Leitung von Janusz Grzyb die Abteilung für Migrationsangelegenheiten (*Departament Migracji*) gegründet. Anfangs konzentrierte sich die Tätigkeit der Abteilung auf die Gleichbehandlung von polnischen ArbeitnehmerInnen im EU-Ausland und die hohe Abwanderung von

⁴⁷ vgl. online: <http://www.eubam.org/>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

PolInnen. Doch das Aufgabenfeld und die interne Struktur wurde schnell um weitere Bereiche ergänzt. Momentan gibt es daher vier Unterabteilungen (vgl. Interview Grzyb 2008):

- (1) Abteilung Arbeitsmarkt,
- (2) Abteilung Integration und Sozialhilfe,
- (3) Abteilung internationalen Kooperation,
- (4) Abteilung Drittstaatenangehörige.

Um dem Phänomen der starken Abwanderung polnischer ArbeitnehmerInnen zu begegnen, wurde eine Informationsplattform im Internet geschaffen. Das Portal „Rückkehr“ (vgl. <http://zielonalinia.gov.pl/default.aspx>) bietet Informationen im Zusammenhang mit Existenzgründung und Unternehmensführung in Polen, über die Anrechnung von ausländischen Arbeitszeiten, Versicherungen und Steuern an. Geschaffen wurde somit eine Serviceplattform für polnische ArbeitnehmerInnen im Ausland, um ihnen die Rückkehr „schmackhaft zu machen“. Janusz Grzyb beschreibt die Bemühungen seiner Abteilung wie folgt: „(Wir möchten, dass)

(...) sie sich dort nicht fremd fühlen, dass wir Kontakt haben. Dass wir diese polnische Kolonie laufend über ihren Status informieren, aber auch über die polnische Gesetzgebung. Wir denken auch an gewisse Anreize, natürlich muss das auch mit der polnischen Verfassung im Einklang stehen. (...) Wir wünschen uns auch, dass die Gelder, die dort verdient werden auch zielgerecht investiert werden, ich komme manchmal auf das Beispiel von San Salvador zurück: Wenn die Familien zum Flughafen eilen, um die Nächsten zu begrüßen, die aus den Vereinigten Staaten kommen. (...) und nach der Begrüßung ist, der nächste Schritt einzukaufen, Geld zu erteilen, eine Fiesta zu organisieren und prompt ist das Geld raus. Dann kommt die Zeit Abschied zu nehmen und dann sind die Migranten wieder in den Vereinigten Staaten zurück. Und wir möchten von einem direkten Konsum abraten, deswegen ist es ganz komplizierte Aufgabe unsere Landsleute zu überzeugen, dass diese ihr schwer erarbeiteten Gelder entsprechend sinnvoll investiert werden sollten. Beispielsweise in die Ausbildung der Kinder, in die Besserung des sozialen Zustandes ,in Investition in Business, in die Modernisierung der Haushalte.“ (Interview Grzyb 2008).

Am 14. Februar 2007 hatte der damalige Ministerpräsident Kaczynski eine Anordnung erlassen, auf deren Grundlage das interministerielle Arbeitsgruppe für MIgrationsangelegenheiten im Oktober 2007, als ein beratender Ausschuss für den

neuen Ministerpräsidenten gegründet wurde. Janusz Grzyb bewertet das, als ein

„klares Signal, (dass) wir (...) in Polen etwas mit der Migrationspolitik tun (müssen). Denn bis dahin war die Problematik ein bisschen zerstreut unter vielen Ministerien, vielen Einheiten. Die Struktur war nicht so transparent. Wir haben gemeinsam mit unseren Kollegen im Innenministerium eine Idee entwickelt. Man sollte die Bemühungen in puncto Erarbeitung einer neuen Migrationspolitik in Polen besser koordinieren“ (Interview Grzyb 2008).

Während der Innenminister den Vorsitz der interministeriellen Arbeitsgruppe für Migrationsangelegenheiten inne hat, ist der Arbeitsminister dessen Stellvertreter. Ein Vertreter des Arbeitsministeriums leitet die Unterarbeitsgruppe Integration. Ziele der Unterarbeitsgruppe Integration sind:

- (1) Koordination von Regierungsaktivitäten im Bereich der Integrationspolitik,
- (2) Informationsaustausch über die Aktivitäten auf europäischer Ebene,
- (3) Ausarbeitung von Reformvorschlägen zur Integrationspolitik,
- (4) Kooperation der interministeriellen Zusammenarbeit,
- (5) Kooperation mit NRO's,
- (6) Beratung bei Gesetzesänderungen,
- (7) Entwicklung jährlicher Aktivitäten im Rahmen der Programme des Europäischen Flüchtlingsfonds und des Europäischen Integrationsfonds.

Das Außenministerium steht migrationspolitisch betrachtet im Schatten des Innen- und des Arbeitsministeriums. Trotzdem gewann das Thema und die Auseinandersetzung mit Migration auch im polnischen Außenministerium in den letzten Jahren an Gewicht. Die Konsularabteilung befasst sich mit der polnischen Konsular- und Visapolitik und beantwortet vornehmlich Rechtsschutzanfragen von polnischen StaatsbürgerInnen im Ausland. Doch die Abteilung hält auch den Kontakt zu AuslandspolInnen betreut RepatriantInnen und bearbeitet die Visaanträge von ausländischen BürgerInnen. Im Außenministerium wird mit anderen Ländern hinsichtlich einer gemeinsamen Visa- und Migrationspolitik verhandelt (vgl. Interview Kaczmarczyk 2008). Eines der Hauptziele ist auch dort die Schaffung einer nationalen Strategie, die es ermöglicht im Ausland lebende PolInnen über

Möglichkeiten zur Rückkehr in die Heimat zu informieren. Das Ministerium ist Teil des interministeriellen Teams und in den Untergruppen aktiv.

Auf Drängen des UNHCR wurde der Rat für Flüchtlingsangelegenheiten, eine ebenfalls interministerielle Institution als Berufungsinstanz eingerichtet. Gegen Entscheidungen der Ausländerbehörde (UdSC) beziehungsweise des Ministeriums für Inneres und Verwaltung kann hier Widerspruch eingelegt werden (vgl. Gieler/Fricke 2004: 217). Gegen die Entscheidung des Flüchtlingsrates kann in dritter Instanz Klage beim Obersten Verwaltungsgericht eingelegt werden.

5.1.6. Der Ombudsmann für Menschenrechte

Eine weitere migrationsrelevante Institution ist die des polnischen Bürger- und Menschenrechtsbeauftragten, dem Ombudsmann. Schon vor dem Systemwechsel, in der Phase der Liberalisierung wurde diese besondere Institution geschaffen. Der Tätigkeitsbereich des Ombudsmanns wurde bereits durch das Gesetz über den Beauftragten der Bürgerrechte vom 15. Juli 1987 näher geregelt (vgl. Interview Gellert 2006). Demnach kann er tätig werden, wenn an ihn Beschwerden von Privatpersonen, Gemeindevertretungen, des Bürgerbeauftragten zum Schutz der Kinderrechte geleitet werden oder wenn er selbst kraft seines Amtes die Überprüfung für erforderlich hält. Bemerkenswert ist, dass die Beschwerde keine Formalien erfüllen muss, sondern nur die BeschwerdeführerInnen und die Angelegenheit erkennen lassen soll. Der Ombudsmann kann ein Verfahren einstellen, an das zuständige Gericht weiterleiten, den Beschwerdeführer lediglich über mögliche Rechtsbehelfe informieren oder das Verfahren selbst einleiten und führen (vgl. Weinar 2006; vgl. Interview Gellert 2006). Die Institution des Ombudsmann wurde nach dem Systemwechsel in der Verfassung verankert. Im Bereich des polnischen Verfassungsrechts ermöglichen zwei Hauptrechtsmittel den Rechtsschutz vielfältiger Rechtspositionen mit Verfassungsrang und anderer Rechtsgüter. Es sind gemäß Artikel 79 der polnischen Verfassung – die Verfassungsbeschwerde, die ähnlich wie im deutschen Verfassungsrecht konzipiert ist, und gemäß Artikel 208 der polnischen Verfassung – die Beschwerde an den Ombudsmann (*Rzecznik Praw Obywatelskich*). Der Ombudsmann fungiert nicht als eine der

Regierung unterstellten Behörde, sondern ist dem Sejm, d.h. den VolksvertreterInnen unterstellt (vgl. Polnische Verfassung 1997, Art. 120). Der Sejm kann, in Übereinstimmung mit der zweiten Parlamentskammer, dem Senat den Ombudsmann be- und abberufen (vgl. Ombudsmann-Gesetz 1987/2001, Art. 3 und 7). Der Ombudsmann ist als Bürger- und Menschenrechtsbeauftragter auch ins migrationsrelevante Institutionensystem integriert, hat aber bislang keinerlei führende oder auffallend innovative Rolle darin gespielt. Er verfügt über keine besondere Aufgabenstellung in Bezug auf Migrationsangelegenheiten. Trotzdem kommt es zu Interaktion mit anderen Institutionen. Zu Sitzungen des Sejms werden VertreterInnen des Ombudsmann-Büros als Gäste eingeladen. Allerdings waren vom zuständigen Mitarbeiter des Ombudsmann für Minderheiten und Ausländerfragen bei entsprechenden Treffen bislang kaum kritische Töne zu vernehmen (vgl. Interview Gellert 2007). Der Bereich der Migration nimmt nur einen kleinen Teil der Tätigkeit des Ombudsmannes ein und war nicht regelmäßig Gegenstand seiner Arbeit. Vorgebrachte Angelegenheiten werden zügig bearbeitet, die Problemlösungsmöglichkeiten variieren aber deutlich. Kritisch bemerkt werden kann, dass den Lösungsansätzen eine schnelle Akzeptanz zentralbehördlicher Aussagen zu Grunde liegt. Dabei könnte der Ombudsmann als migrationsrelevante Institution ein für konkrete Konfliktlösung durchaus geeignetes Instrument darstellen, doch ist er nach Aussagen von verschiedenen NRO-MitarbeiterInnen in Fragen institutioneller Strukturveränderung wenig innovativ tätig. MigrantInnen selbst nehmen diese Institution daher nur selten in Anspruch, da sie sich keinen Erfolg ihrer Anträge beim Ombudsmann versprechen. Die geringe Antragszahl wiederum führt in der Verwaltung dann zu der Fehleinschätzung, dass es keine Probleme in diesem Bereich gäbe (vgl. Interview Nowak 2006).

5.2. Abwehr und Abschreckung von irregulärer Einwanderung

Bis ins Jahr 2003 konnten Arbeitskräfte aus Belarus, der Ukraine und Russland aufgrund bestehender Visafreiheit relativ einfach nach Polen einreisen. Diese Regelung basierte auf einem Abkommen, welches noch die Sowjetunion mit Polen geschlossen hatte und die ist von den postsozialistischen Ländern und Polen beibehalten worden:

„As a matter of fact, irregular migration in Poland is large and illegal migrants come mostly from Poland's eastern neighbours, but their illegality does not result from illegal border crossing or visa overstaying but from mass illegal employment. (...) reasonable estimates of annual flows of unregistered labour from the East reach into the hundreds of thousands.“
(Kępińska/ Stola 2004:171f.).

Der tolerante Umgang mit irregulärer Arbeitsmigration wurde im Rahmen der ExpertInneninterviews von mehreren AkteurInnen als Bestandteil der polnischen Migrationspolitik und Migrationspraxis beschrieben (vgl. beispielsweise Interview Grzyb 2008). Dazu auch Kępińska und Stola:

„Alongside this rather restrictive migration regime is large-scale irregular labour migration. Tolerance of the latter, be it due to the state's inability to counteract it, its low priority or a conscious decision not to oppose it, is a stable part of domestic migration policy/ practice. The termination of visa-free entry for visitors from the East is a major change in this area.“
(Kępińska/ Stola 2004:174.).

Seit dem Jahr 1989 entwickelte sich Polen von einem der größten Entsendeländer in Mittel- und Osteuropa zu einem Zielland für MigrantInnen und zur Durchgangsbasis für TransitmigrantInnen. Polen gehört seit den 1990er Jahren nicht allein dem mittel- und osteuropäischen, sondern auch dem westeuropäischen Migrationssystem an (vgl. Iglicka 2001:132). Bevor Polen der Europäischen Union und anschließend dem Schengen-Raum beitrug, herrschten im Land bezüglich der europäischen grenz- und sicherheitspolitischen Vorstellungen große Ängste und Sorgen. Die Einführung der Visapflicht war eine zentrale Bedingung für Polens EU-Beitritt und gleichzeitig die umstrittenste. In Polen befürchtete man eine dramatische Einschränkung des Personenverkehrs und eine Verschlechterung der Beziehungen zu und Kooperation mit den östlichen Nachbarstaaten. In Polen ist aber nicht nur taktisches Vorgehen

bezüglich wirtschaftlicher Aspekte gefragt. Besonders sensibel wird die Unterstützung der polnischen Minderheit im Osten betrachtete und bei Unterstützung der Demokratisierungsbemühungen sowie der EU-Mitgliedsbestrebungen der östlichen Nachbarn werden in Polen als eine moralische Verpflichtung angesehen. Durch die seitens der EU geforderte Einführung restriktiver Visabestimmungen gerieten diese Interessen in Gefahr (vgl. Kicinger 2005: 17-19.). Die Einführung der Visapflicht im Jahr 2003 für StaatsbürgerInnen der östlichen Nachbarstaaten stellt eine Zäsur dar. Danach ging die Zahl der Einreisen nach Polen an der Ostgrenze zunächst um 7,5% zurück (vgl. Kicinger 2005:17). Doch aufgrund einer verhältnismäßig liberalen Visavergabe stieg 2005 die Zahl der Grenzüberquerungen wieder an (vgl. Jaroszewicz 2007:15). Nach wie vor reisen BürgerInnen der Nachbarstaaten ein um zu handeln oder irregulär zu arbeiten. Auslegung und Umsetzung der Visaregelungen obliegen in Polen den Grenzschutzbehörden:

„The border, the place where migrations policy enforcement is the easiest, is therefore not used to enforce any consistent policy in labour migration. (...) Variations in border control scrutiny in different periods or at different checkpoints seem to depend more on the whims of local officers rather than on any general policy.“ (Kępińska/ Stola 2004:172).

Der polnische Grenzschutz wurde mit dem „Gesetz zum Schutz der Staatsgrenze“ von 1990 hinsichtlich seines Selbstverständnisses und seines Aufgabenbereichs grundlegend umstrukturiert. Es folgte eine Abkehr vom militärischen Charakter (vgl. Latawski 1999:94) und die Neugründung einer uniformierten und bewaffneten Polizeiformation. Die ehemals militärischen Grenzschutztruppen wurden aufgelöst. In den 1990er Jahren realisierte die Grenzpolizei nicht nur staatliche Vorgaben im Bereich der internationalen Migration, sondern gestaltete aufgrund fehlender politischer Leitlinien und Regelungen den Migrationsbereich aktiv mit. Die Leitung des Grenzschutzes nahm während der EU-Beitrittsverhandlungen aktiv an inter-institutionellen Konsultationen und Gesetzgebungsprozessen, die die Regelung des Grenzübertritts betrafen teil. Auch durch eine starke Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die Veröffentlichung von Jahresberichten und Statistiken bezüglich der Situation an den Grenzen spielt der Grenzschutz eine aktive Rolle bei der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik. In den letzten zwei Jahrzehnten

hat der polnische Grenzschutz einen starken Wandel seines Aufgabenfeldes und seiner personellen Struktur erlebt. Von den ehemals 22.000 GrenzschrützerInnen blieben Ende der 1990er Jahre nur 5.000 alte und neue BeamtInnen im Dienst (vgl. Latawaski 1999:94f.). Im Zuge der EU-Beitrittverhandlungen gewann der Grenzschutz dennoch an Macht und Ressourcen:

„While formally just a law-enforcing agency, the Border Guard plays an important role in shaping migrations. (...) Thanks to increased government allocations and foreign grants for the modernization of equipment, new infrastructure and training, the Border Guards capacity and efficiency have grown significantly. The Border Guard has secured growing resources as well as growing powers.“ (Kepińska/Stola 2004:161).

Durch seine Randlage muss Polen seit dem EU-Beitritt die östliche EU-Außengrenze kontrollieren (vgl. Iglicka, Kaźmierkiewicz, Mazur-Rafał 2003:29f.). Mit Hilfe von Zuschüssen der EU wurden die gesamte Infrastruktur überholt, Geräten modernisiert und das Grenzpersonal geschult. Zu den Aufgabenschwerpunkten des Grenzschutzes gehören gegenwärtig

- (1) Maßnahmen zur Eindämmung illegaler Migration,
- (2) Bekämpfung des Menschenhandels und des illegalen Grenzübertritts,
- (3) die Bekämpfung unerlaubter Ein- beziehungsweise Ausfuhr von Waren und allgemeine Vorbeugemaßnahmen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität,
- (4) Kontrolle des Grenzverkehrs, Ausstellung von Grenzüberschreitungs-bewilligungen (vgl. Interview Pilaszkiewicz 2007).

Die Erfüllung dieser Maßnahmen bildete die Grundvoraussetzung für den Beitritt zum Schengener Abkommen. Der EU-Beitritt zog eine wesentliche Verstärkung des Grenzschutzes an den östlichen Grenzen- der neuen Mitgliedsländer nach sich. Das führte zwar einerseits zu einem Rückgang illegaler Migration und zu einer Abweichung von traditionellen Migrationspfaden, gleichzeitig wurden dieselben aber um Alternativen erweitert. Im Vergleich zu den 1990er Jahren nahm die Zahl der beim illegalen Grenzübertritt festgehaltenen Personen ab. Die Einführung der EU-Vorschriften bezüglich der Visa-Vergabe wurde von allen Nachbarländern kritisiert und als hinderlich empfunden (vgl. Weinar 2006: 317). PendelmigrantInnen und die

BewohnerInnen der Grenzorte, die vom grenzüberschreitenden Grenzhandel leben sind stark betroffen und in ihrer Mobilität eingeschränkt.

Nach Öffnung der Grenzen im Jahr 1989 konnten die KleinhändlerInnen nahezu ungehindert ein- und ausreisen und billige Waren aus Asien importieren (vgl. Sword:1999:146). Im Laufe der 1990er Jahre erreichte dieser Kleinhandel ein beachtliches ökonomisches Gewicht. Die Märkte boten für Zehntausende HändlerInnen, Transporteure und ArbeiterInnen eine Lebensgrundlage. In der Transformationsphase stellten die Märkte eine Möglichkeit dar, die polnischen Haushalte mit günstigen Waren zu beliefern. Die Einführung der Visapflicht verschärfte ab 2003 die Grenzkontrollen an der polnischen Ostgrenze und hatte für die Einreise von undokumentierten Arbeitskräften sowie die Grenzökonomie negative Folgen (vgl. Interview Lewandowski/ Prus 2008). BewohnerInnen Mittel- und Osteuropas sahen sich mit einer Erhöhung der Visagebühr und einer Verschärfung der Formalitäten konfrontiert. Nach einem dreimonatigen Aufenthalt sind diese ausländische ArbeitnehmerInnen heute gezwungen, Polen zu verlassen. Personen, die an längeren Arbeitsverhältnissen interessiert waren, wählen daher gegenwärtig südeuropäische Zielstaaten wie Portugal, Spanien und Italien, wo außerdem die Verdienstmöglichkeiten höher sind als in Polen (vgl. Jaroszewicz 2007:16). Aufgrund der Forderung nach Einhaltung der Schengen-Kriterien hatte das polnische Innenministerium die Hürden für den Grenzübertritt weiter hochgelegt. Das wiederum führte aber in Polen zu einem Mangel an SaisonarbeiterInnen und 2006 zu einer Situation, die im Interview von Agnieszka Weinar als „Himbeerkrise“ bezeichnet wurde (vgl. Interview Weinar 2007). Für die Ernte von Himbeeren, Erdbeeren und Johannisbeeren fehlten plötzlich tausende ErntehelferInnen. Da PolInnen nicht bereit sind, für die geringen Löhne zu arbeiten, sind die Bauern auch in Polen auf ausländische HelferInnen angewiesen. Im Angesicht der Krise forderte der damalige Landwirtschaftsminister Andrzej Lepper den Grenzschutz in einem Interview mit Radio Jedylnka zur „Politik des geschlossenen Auges“ auf, d.h. die GrenzschutzbeamtenInnen sollten die SaisonarbeiterInnen ungeachtet ihrer Papiere ins Land lassen (vgl. Lepper 2006). Diese Äußerung stellte die erste öffentlich geäußerte Forderung eines polnischen Politikers bezüglich des Thema Migration und eine

Provokation im Kontext europäischer Migrationspolitik dar. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich sowohl das Landwirtschaftsministerium als auch das Arbeits- und Bauressort unter der Leitung eines Politikers der Partei Samoobrona, die die Interessen der Bauern vertrat. Die Lobby-Arbeit hatte Erfolg, da in Polen aufgrund der starken Abwanderung Arbeitskräfte fehlten und die Politik dafür sensibilisiert wurde.

Seit dem Schengen-Beitritt Polens im Jahr 2007 dauert das Ausstellungsverfahren der Schengen-Visa sehr lange und ist kompliziert. Jeder Visa-Antrag wird in der SIS-Datenbank geprüft und die BewerberInnen werden einer Befragung unterzogen (vgl. Interview Lewandowski/Prus 2008). Hauptziele, die die polnische Konsulate in den östlichen Nachbarländern anstreben sind die Verhinderung von illegaler Migration und Sicherheitsfaktoren, so werden Schengenvisa nicht im Hinblick auf Migration ausgestellt. Das neue Visa-Regime rief besonders bei UkrainerInnen Widerstand hervor und führte zu großen Protestaktionen. Anfang 2008 wurden in Lemberg vor dem polnischen Konsulat für eine Flexibilisierung der Visavorschriften Unterschriften gesammelt und mehrere Grenzübergänge blockiert:

„Mehrere hundert Demonstranten haben (...) das polnische Generalkonsulat in der westukrainischen Großstadt Lemberg (Lwiw) blockiert. Eine Gruppe errichtete aus Betonsteinen eine symbolische Mauer vor dem Gebäude. (...) Die Demonstranten forderten, die Erteilung von Visa für die Europäische Union zu beschleunigen sowie einen kleinen Grenzverkehr mit Polen einzuführen. Mit denselben Forderungen blockierten Autofahrer die Straße zur polnischen Grenze. Seit der Ausweitung der Schengen-Zone auf Polen im Dezember können Zehntausende Ukrainer nicht mehr jenseits der Grenze arbeiten. Bislang gehörten die Schwarzarbeiter, die nicht nur im Hausbau, sondern auch in der Altenpflege und in Privathaushalten gesucht waren, zu den größten Devisenbringern der Region. Ganze Landstriche waren in den vergangenen Jahren von den in Polen erarbeiteten Löhnen sowie dem grenzüberschreitenden Handel abhängig.“ (Süddeutsche Zeitung, 16.01.2008).

Die Protestierenden äußerten ihre Befürchtungen vor der Errichtung eines neuen Eisernen Vorhangs: *"Früher haben Mauer und Stacheldraht Europa geteilt, heute macht es Schengen", hieß es auf einem Spruchband.“ (Süddeutsche Zeitung, 16.01.2008).* Bis 2003 wurden Visa, die offiziell nur für TouristInnen und auch nur für drei Monate galten, kostenfrei ausgestellt. Durch die restriktiven Regelungen und

die Komplexität des Antragsverfahrens sehen sich viele UkrainerInnen gezwungen, irreguläre Pfade zu gehen. Korrupte Praktiken rund um die Beschaffung von Papieren sind auf beiden Seiten der Grenze nach 2003 stark angestiegen. Ein regulär ausgestelltes Visa kostet 35 Euro. Ein Visum kann man für ein Schmiergeld von 250 Euro sofort erwerben, eine bessere Position in der Warteschlange kostet bei so genannten Mittlern 180 Euro. Die Notwendigkeit, das Visum nach drei Monaten erneut zu beantragen, erscheint im Angesicht der langen Wartezeiten als besonders sinnlos (vgl. Rzeczpospolita 24.01.2008).

Die Folgen der Einführung der Visa lassen sich an den Statistiken zu Visaerteilung und Grenzüberschreitung ablesen. Im Fall von Belarus haben die polnischen Konsulate 2008 ganze 26.589 Visa ausgestellt, das sind über 70% weniger als 2007, als noch 92.865 erteilt wurden. In der Ukraine wurden für 2008 weniger als die Hälfte der im Vorjahr ausgestellten Visa erteilt; 92.131 statt 203.335. In Russland wurden über 46% weniger Visa verteilt, d.h. 32.252 statt 60.369 (vgl. Gromadzki/Wasilewska 2008:2f.). Der drastische Rückgang des Grenzverkehrs bedeutete vor allem für die Grenzmärkte der strukturschwachen Grenzregionen enorme wirtschaftliche Einschnitte. Tausende von polnischen und ukrainischen HändlerInnen verloren ihre Einkommensbasis. Und auch auf dem polnischen Arbeitsmarkt konnte man die Auswirkungen der strikten Grenzübergangsbestimmungen spüren. Die Erhöhung der Visagebühren und die Verschärfung der Visavergabeprozesse verringerte den Zufluss der in Polen beschäftigten ArbeitnehmerInnen aus Russland, Belarus und der Ukraine deutlich (vgl. Kindler 2008).

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die polnische Visapolitik in der Praxis sehr inkonsequent durchgesetzt wird. Das liegt einerseits daran, dass Polen an einer Abschottung der Grenze zu seinen Nachbarn schon allein aus historische Gründen keineswegs interessiert ist. Trotz der Absichtserklärungen von Seiten Polens und der gesamten EU, dass die zwischenmenschlichen Beziehungen nicht leiden sollen, hat sich die Situation für die Menschen aus Mittel- und Osteuropa verschlechtert. In Polen gab es Befürchtungen, dass es zum Bau eines neuen „Eisernen Vorhangs“ beziehungsweise aufgrund der Visaforderungen zum Bau eines „Papierenen Vorhangs“ kommt (vgl. Roos 2005:35). Polen hat daher seit 2003 versucht das

Visasystem aus mehreren Gründen zu liberalisieren: Einerseits profitierte vor allem das strukturschwache Südostpolen vom grenzüberschreitenden Handel. Andererseits fehlen in Polen Fachkräfte im Gesundheitswesen, in der Bau- und der Landwirtschaft, seit Zehntausende polnische FacharbeiterInnen Beschäftigung in Großbritannien und in Skandinavien gefunden haben. Überdies hatten bislang unzählige Haushalte in Polen ukrainische Putzfrauen und Kindermädchen.

Im März 2008 reiste der polnische Premierminister Donald Tusk daher nach Kiew um eine Lösung für die festgefahrenen Verhandlungen über den kleinen Grenzverkehr anzubieten. Schließlich unterzeichnete Donald Tusk gemeinsam mit der ukrainischen Ministerpräsidentin Julia Tymoszenko das Übereinkommen über den kleinen Grenzverkehr (vgl. Biuletyn Migracyjny 17, 2008:5). Demnach benötigen Personen, die in einem 50 kilometerweiten Grenzkorridor leben, kein Visum, sondern eine spezielle Genehmigung zur mehrfachen Grenzüberschreitung. Für den Erwerb einer solchen Genehmigung müssen die AntragstellerInnen eine mindestens einjährige Meldebestätigung in einem der 1500 Grenzorte der Gebiete Wolhynien, Lemberg und Zarkapatien und eine gültige Auslandskrankenversicherung nachweisen. Die Genehmigung ist mit einer Gebühr von 20 Euro verbunden und hat eine Gültigkeit von zwei Jahren, kann danach um weitere fünf Jahre verlängert werden. Ein Aufenthalt darf jedoch nicht länger als 60 Tage am Stück dauern (vgl. Biuletyn Migracyjny 17, 2008:5). Allerdings zog sich die Ratifizierung des Übereinkommens über den kleinen Grenzverkehr längere Zeit hin. Die Europäische Kommission erhob Einspruch und empfahl eine Herabsetzung der Kilometerweiten auf 30 Km. Außerdem sei die Zahl der Begünstigten auf ukrainischer Seite zu hoch. Brüssel verlangte, dass *„(...) die nach Polen einreisenden Ukrainer eine Auslands-Krankenversicherung nachweisen müssen. Klar müsse auch definiert sein, welcher Personenkreis von der Grenzverkehrsregelung ausgeschlossen (...)“* sei (Info-Seite Polen, 13.05.2008). Der Sejm hat das Abkommen bereits Anfang März 2009 ratifiziert, Premier Donald Tusk hat es anschließend unterzeichnet. Der polnische Präsident Lech Kaczyński unterzeichnete das Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr mit der Ukraine aber erst im Juli 2009. Die schlechten Einreisebedingungen nach Polen für die

BürgerInnen der östlichen Nachbarländer konnten zwar nicht gänzlich ausgeräumt, wohl aber verbessert werden.

5.3. Migrationspolitik und Beschäftigung

Um den Umfang der Einwanderung nach Polen zu bemessen, wird von polnischen PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen einerseits die Definition der aktiven Einwanderungspolitik und andererseits der Bedarf an Arbeitskräften für die polnische Wirtschaft zu Grunde gelegt. Doch wie lässt sich ein solcher Bedarf messen? Ein Kriterium ist die Arbeitslosigkeit, die sich in Polen aus den starken Veränderungen erklärt, die die wirtschaftliche Transformation mit sich brachte. Im Zuge der wirtschaftlichen Modernisierung verschob sich in den 1990er Jahren die Beschäftigungsstruktur zwischen den Sektoren vor allem zu Lasten der Landwirtschaft, so dass in dem vorher wichtigen und arbeitsintensiven Sektor 2006 nur noch weniger als 5% der Beschäftigten arbeiteten, im Dienstleistungssektor dagegen 63,9% (vgl. Proniewski 2009:265). Aufgrund von Unterschieden in der wirtschaftlichen Struktur der einzelnen Woiwodschaften variieren die Werte zwischen den Regionen erheblich. Die Quote liegt beispielsweise in den nordöstlichen Teilen des Landes deutlich über dem nationalen Schnitt, während sie in westlichen Regionen deutlich darunter liegt. Die Regionen Nordpolens leiden am stärksten unter dem wirtschaftlichen Rückgang, da sie in der Vergangenheit stark von der Landwirtschaft dominiert wurden (vgl. Proniewski 2009:268).

5.3.1. Arbeitslosigkeit und Aus- und Einwanderung

Bis 2004 wurden MigrantInnen in Polen sehr willkürlich kategorisiert. Tatsächlich gab es bis zu diesem Zeitpunkt keinerlei öffentlichen Bedarf an Arbeitskräften. In der Schattenwirtschaft arbeiteten schätzungsweise jährlich bis zu 500.000 Menschen vor allem als Saisonarbeitskräfte (vgl. Interview Grzyb 2008, vgl. Kaczmarczyk 2008). Zwischen Polen und der Ukraine gab es seit Beginn der 1990er Jahre zwar ein bilaterales Abkommen über Saisonarbeitskräfte, jedoch existierte das nur theoretisch und wurde nie in der Praxis umgesetzt (vgl. Iglicka 2008:7). Polen hatte ähnliche Abkommen mit Deutschland, Frankreich und Spanien geschlossen, die wiederum die

Bedingungen regelten, unter denen PolInnen in den jeweiligen Ländern arbeiten sollten.

Im Falle Polens ist es äußerst schwierig die Trends zu bestimmen, die die in den letzten Jahren boomende Wirtschaft und der Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitskräfte mit sich brachten. Nach 1989 entwickelte sich in Polen durch den Zerfall der Wirtschaftssystems eine Massenarbeitslosigkeit die zu einer dauerhaften Erscheinung wurde (Szylo-Skoczny 2009:296). Zu Beginn dieses Jahrtausends lag die Arbeitslosenquote in Polen bei 20 Prozent. Sie begann 2005 zu fallen und pendelte sich vor der internationalen Finanzkrise bei 13% ein (vgl. MPiPs 2007, vgl. Länderbericht 2009).

5.3.2. Bedingungen der Ausländerbeschäftigung und die Regularisierung von irregulärer Beschäftigung

In den 1990er Jahren wurde in Polen das Individualarbeitsrecht reformiert, das Arbeitsgesetzbuch vom 26. Juni 1974 novelliert. Der rechtlich-institutionelle Rahmen der Arbeitsmarktpolitik wurde in vier Gesetzen festgelegt: im Gesetz über die Beschäftigung von 1989, im Gesetz über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von 1991, im Gesetz über Beschäftigung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit von 1994 sowie im Gesetz vom 20. April 2004 zur Förderung der Beschäftigung und der Institutionen des Arbeitsmarktes (vgl. Dz.U.20004, Nr.99, Pos.1001). Migrationspolitisch relevant ist die Tatsache, dass die hohe Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren zunächst zu einer restriktiven Arbeitsmarktpolitik führte. Im Gesetz von 1994 sowie im Gesetz von 2004 ist es zwei Gruppen von AusländerInnen jedoch erlaubt, ohne Arbeitsgenehmigung in Polen zu arbeiten: anerkannten Flüchtlinge und Menschen mit einem Duldungsstatus oder mit einer permanenten Aufenthaltserlaubnis. Nach dem EU-Beitritt sind EU-BürgerInnen sowie BürgerInnen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) von der Pflicht der Arbeitserlaubnis befreit.

Die rechtliche Grundlage für die Ausländerbeschäftigung in Polen bildet *„das Gesetz über die Förderung der Beschäftigung und die Institutionen des*

Arbeitsmarktes“, welches im April 2004 erlassen wurde. Eine Arbeitsgenehmigung für AusländerInnen muss seither vor deren Einreise von künftigen polnischen ArbeitgeberInnen bei der zuständigen Woiwodschaft beantragt werden. Die offene Stelle wird nach dem Vorrangprinzip beim Arbeitsamt der Woiwodschaft ausgeschrieben. Findet sich kein geeigneter polnischer Bürger oder Bürgerin, erhält der Ausländer oder die Ausländerin die Erlaubnis sich um ein Aufenthaltsvisum samt vorläufiger Arbeitsgenehmigung zu bemühen. Unabhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt besteht für bestimmte Berufsgruppen, beispielsweise für WissenschaftlerInnen, Studierende, SprachlehrerInnen und SportlerInnen die Möglichkeit eine Arbeitserlaubnis zu erhalten (vgl. Kępińska 2006:4).

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in Polen, koexistierten Ende der 1990er Jahre eine hohe Arbeitslosigkeit mit dem Bedarf an ausländischen Arbeitskräften. Der Großteil der ArbeitsmigrantInnen ersetzte einheimische Arbeitskräfte in Beschäftigungen, die eine geringe Qualifikation erfordern, zeitlich begrenzt oder nur saisonal sind und sich durch schlechte Bezahlung, geringe Produktivität und unzureichende Arbeitsbedingungen auszeichnen. Durch ihre Tätigkeit in den Niedriglohnsektoren bilden sie einen kompetitiven Faktor für die polnische Wirtschaft, die in ihrer Leistungsfähigkeit den anderen Staaten hinterherhinkt (vgl. Interview Grzyb 2008). Die ErntearbeiterInnen tragen dazu bei, die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse wie Obst und Gemüse wettbewerbsfähig zu halten. Würde in diesem Bereich der Zustrom von ausländischen Arbeitskräften gehemmt, käme es zu einem Arbeitskräftemangel und wegen steigender Kosten, die für Löhne anderer Arbeitskräfte aufgewendet werden müssten zu Wettbewerbsnachteilen und Wachstumshemmnissen. Der Effekt des komplementären Nutzens war den Gestaltern der Migrationspolitik zwar bewusst (vgl. Interview Grzyb 2008), dennoch wurde der Zugang für ausländische Arbeitskräfte in diesem Bereich zunächst restriktiv gehandhabt. Die höchste Hürde war die Zulassung zum Territorium, denn sofern ausdrücklich mit der Einreise die Aufnahme einer Beschäftigung geplant war, musste im Heimatland ein entsprechendes Visum für die Niederlassung mit Arbeitsaufnahme beantragt werden. In der Folge reisten jährlich ungefähr 500.000 Arbeitswillige legal als TouristInnen (vgl. Iglicka 2008:8) ins Land ein, um dann dort irregulär

zu arbeiten. Das System der Arbeitsgenehmigungen spiegelte die Auffassung wider, dass sich ausländische Arbeitskräfte nur zeitweise in Polen aufhalten sollen. Die Genehmigungen sind zeitlich begrenzt und es gibt keine Möglichkeit, einen Status zu erreichen, der längerfristige Sicherheit bietet. Janusz Grzyb beschreibt die Einwanderungspolitik des Arbeitsministeriums in den 1990er Jahren wie folgt:

„(...) als wir in den frühen 1990er Jahren unsere Bestimmungen entworfen haben, mußten wir die Situation des polnische Arbeitsmarktes und den Wandel im wirtschaftlichen Sektor auf Grund des Transformationsprozesses berücksichtigen. Zu dieser Zeit gab es viele Insolvenzverfahren. Die staatlichen Betriebe waren nicht mehr rentabel und konnten mit der modernen Wirtschaft nicht Schritt halten. Sie gingen Bankrott. Diese Situation und der rasante Anstieg der Arbeitslosenquote haben damals unsere Einstellung bezüglich Migrationspolitik stark geprägt: Wir müssen maximal den Zugang zum polnischen Markt für die Ausländer reduzieren. Es geht um den sozialen Frieden unter der einheimischen Bevölkerung. Wir müssen uns auf die Effizienz der Arbeitsmarktprogramme konzentrieren, wir müssen den Einheimischen helfen. Die Ausländerbeschäftigung war damals eine Randerscheinung und viele Jahre hindurch hat man diese Einstellung nicht geändert. Es gab keine Modifizierung der Vorschriften.“
(Interview Grzyb 2008).

Eine weitere Folge des fortgeschrittenen Transformationsprozesses in Polen war der Rückgang der Beschäftigten die aus der Landwirtschaft ausschieden und in andere Bereiche, vornehmlich den Dienstleistungen übergehen konnte. Das sich stetig steigende Ausbildungsniveau der PolInnen ließ die Bereitschaft sinken, Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen, die am unteren Ende der Lohnskala liegen und sich durch schlechte Arbeitsbedingungen auszeichneten. Polen erlebte in den vergangenen Jahren eine Auswanderungswelle vor allem junger, gut ausgebildete Leute. Auf diese Weise entstand in einigen Bereichen eine Arbeitskräftemangel, der sowohl in der offiziellen aber auch in der Schattenwirtschaft mit ausländischen Arbeitskräften ausgeglichen wurde (vgl. Interview Grzyb 2008). Als ein weiterer Grund für den einsetzenden Arbeitskräftemangel vor allem von Fachkräften wird von ExpertInnen die schlechte Reaktion des polnischen Ausbildungssystems auf die Bedürfnisse der Wirtschaft genannt. Krystyna Iglicka vom Zentrum für Internationale Beziehungen Warschau sagt, dass

„Poland's education system failed during the 1990s to train enough skilled

workers, including engineers and craftsmen. (...)The trendy professions were marketing and services, not focusing on vocational or technical skills," Iglicka said. "Vocational and technical schools were closed, teachers were made redundant. We are now paying the price. There is a shortage of skilled people in their twenties." (vgl. International Herald Tribune vom 16.11.2006).

Auch Janusz Grzyb benennt neben der Auswanderung ein weiteres Problem der polnischen Arbeitsmarktpolitik. Er beschreibt die Situation folgendermaßen:

„Es sind Klischees, das durch die Auswanderung von polnischen Arbeitnehmern große Defizite auf dem heimischen Arbeitsmarkt entstanden sind. Das ist aber nur die halbe Wahrheit. Es ist ja wirklich so, dass Hunderttausende von Polen im so genannten EU-Ausland sind, (...). Die Motivation ist klar, da ist der Unterschied zwischen dem Endgeld was sie in Polen und im Ausland bekommen. Aber das andere Problem ist die Anpassung der polnischen Wirtschaft in punkto Fachkräfte und Absolventen der Fachschulen. Wir haben uns die Daten angeschaut, die Anzahl der Absolventen der polnischen Fachschulen und Technika. Es gibt zweierlei: die Berufsschule endet ohne Abiturabschluss und das Technikum endet mit einem Abitur. Was die Wirtschaft braucht, das sind Handwerker, Fachleute für die Bauwirtschaft . Aber die gibt es kaum, weil sich die Präferenzen in der beruflichen Ausbildung (seit 1989) grundsätzlich geändert haben. Die meisten jungen Leute bevorzugen Ausbildungen in den Bereichen Management, Verwaltung, Informatik, dagegen leidet der Bausektor, die Landwirtschaft, zum Teil auch Dienstleistungen (...). Das sind so genannte Nischen, die wir auch üblicherweise in allen Volkswirtschaften beobachten können. aber das ist in Polen, aufgrund der guten Wachstumsraten sehr deutlich geworden. Die Wirtschaft hat mehr erwartet, als das Bildungswesen liefern konnte.“ (vgl. Interview Grzyb 2008).

Die Regularisierung irregulärer Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte und irregulärer MigrantInnen war die sichtbarste Folge der Novellierung des Ausländergesetzes von 2003. Damit die neue Einwanderungspolitik nach dem EU-Beitritt nicht mit der Hypothek einer erheblichen Anzahl von AusländerInnen mit irregulären Aufenthalts- und/oder Arbeitssituation beginnen musste, war das Ziel der Aktion, diesen Zustand zu beseitigen. Die bisherige Politik mit Einreisekontrollen und restriktiver Vergabe von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen war zu einem guten Teil gescheitert, da sie Irregularität nicht verhindern konnte. Die Aktion gab Menschen, die sich mindestens sechs Jahre in Polen aufgehalten hatten, die Möglichkeit, ihren Aufenthalt zu legalisieren (vgl. Ausländergesetz 2003). Die Bereitschaft, eine solche umfassende Regularisierungsaktion durchzuführen, hatte

auch eine außenpolitische Motivation in Bezug auf Vietnam, das eine der größten MigrantInnengruppen in Polen stellte und Regularisierung seiner Landsleute in Polen forderte (vgl. Iglicka/ Ziolk-Skrzypczak 2010).

Die rechtliche Grundlage bildete neben dem reformierten Ausländergesetz ein vom Außenministerium, vom Innenministerium und vom Ministerium für Arbeit und Soziales verantworteter Kabinettsbeschluss vom Juni 2003, der ein Legalisierungsprogramm (Abolicja) verabschiedete. Von September bis Dezember 2003 beantragten 3.508 irreguläre AusländerInnen aus 62 Staaten eine Regularisierung, darunter mehrheitlich ArmenierInnen (46,4%) und VietnamesInnen (38,2%) (vgl. MSWIA 2004). Schätzungen des Nationalen Arbeitsamtes und verschiedener Forschungseinrichtungen gingen allerdings allein für das Jahr 2000 von einer Zahl von 600.000 und 900.000 Personen aus, die irregulär in Polen arbeiteten. Davon lebten 100.000 bis 150.000 dauerhaft in Polen (vg. Mazur-Rafał 2004:12). Aufgrund der niedrigen Antragszahlen wurde die Frist bis zum November 2004 verlängert und insgesamt 2.413 Anträge, das sind 68,8% positiv entschieden (vgl. Alscher 2008:3). Hervorzuheben gilt an dieser Stelle, dass Schwarzarbeit in Polen anders als beispielsweise in Deutschland gesehen und auch behandelt wird. Janusz Grzyb, Leiter der Abteilung Migration im Arbeitsministerium, beschreibt diese Tatsache so:

„Es gibt einen Katalog mit Visaverfahren und diejenigen die einer Arbeit nachgehen, (...) bekommen ein spezielles Visum mit dem Recht eine Arbeit aufzunehmen. Das ist ein so genanntes Arbeitsvisum. Diejenigen mit einem touristischen Visum haben hier nichts zu suchen. Wir haben zwar nicht die Tausende von Instruktoren, die üblicherweise in der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) in Deutschland angestellt sind. Aber da sind schon einige Scharen die gerne solche Indizien kontrollieren und im Falle wenn ein solches Delikt festgestellt wird, da wird der Ausländer deportiert und der Arbeitgeber hat keine Möglichkeit einen anderen Ausländer innerhalb von 12 Monaten neu einzustellen. Das gibt eine Sperre.“(vgl. Interview Janusz Grzyb 2008).

Doch der Tatbestand der Schwarzarbeit wird in Polen weniger als Verbrechen, sondern eher als Vergehen gesehen und behandelt:

„(Für Arbeitgeber, die Schwarzarbeiter beschäftigen) gibt es eine Geldstrafe. Aber in Polen ist die illegale Beschäftigung ein Delikt, dagegen in Deutschland und Großbritannien ist das ein Verbrechen. Das ist eine

Qualifikation in punkto Strafgesetzbuch. (...) So, wir sind eigentlich froh über diese Entwicklung. Wir konnten die die Illegalität in Polen um 21.000 Fälle oder vielleicht um mehr reduzieren. (...) Liberalisierungen haben aber nur den Landwirtschafts- und Bausektor betroffen. (vgl. Interview Grzyb 2008).

Die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik wurde zwischen 2004 und 2006 weiterhin durch die Angleichung an EU-Standards geprägt. Im Oktober 2005 und im Juli 2006 wurden Aufenthalt sowie Ein- und Ausreise von EU-BürgerInnen im Gesetz über Einreise der Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union und deren Familienangehörigen in das Hoheitsgebiet der Republik Polen, deren Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet und ihre Ausreise aus diesem Hoheitsgebiet^{48 49} neu geregelt (vgl. UdSC 2011). Für UnionsbürgerInnen wurden gesonderte Aufenthaltsgenehmigungen (bis zu drei Monate, über drei Monate und permanente Aufenthalt eingeführt (vgl. Gesetz für EU-BürgerInnen 2005). Zudem wurde im Oktober 2005 eine Vereinfachung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für AsylbewerberInnen eingeführt, deren Asylverfahren nicht innerhalb des Jahres 2005 abgeschlossen werden konnte (vgl. Interview Grzyb 2008). Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde durch die Reformen im Jahr 2006 erneut ändert. Die neue Rechtslage erleichterte den Zugang zum Arbeitsmarkt für einige Kategorien von AusländerInnen. Seit dem 01. September 2006 ist außerdem ein Gesetz in Kraft, anhand dessen Landwirte SaisonarbeiterInnen aus den östlichen Nachbarstaaten Belarus, Ukraine und Russland ohne Arbeitserlaubnis einstellen dürfen. Der

⁴⁸ Das vorliegende Gesetz führt in seinem Regulierungsbereich die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr.1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG durch (Abl. der EU L 158 vom 30.04.2004, S. 77; Abl. Polnische Spezialausgabe, Abschnitt 5, Band 5, S. 46).

⁴⁹ Das vorliegende Gesetz ändert das Gesetz vom 15. Februar 1962 über polnische Staatsbürgerschaft, das Gesetz vom 10. April 1974 über das Nationale Register und Personalausweise, Gesetz vom 6. April 1990 über die Polizei, Gesetz vom 7. September 1991 über das Bildungssystem, Gesetz vom 19. November 1999- Gewerberecht, Gesetz vom 9. September 2000 über Stempelsteuer, Gesetz vom 13. Juni 2003 über Ausländer, Gesetz vom 13. Juni 2003 über Schutzgewährung für Ausländer im Hoheitsgebiet der Republik Polen, Gesetz vom 27. Juni 2003 über Sozialrente, Gesetz vom 12. März 2004 über Sozialhilfe, Gesetz vom 20. April 2004 über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen, Gesetz vom 2. Juli 2004 über die Gewerbebefreiheit, Gesetz vom 27. Juli 2005- Hochschulrecht, Gesetz vom 29. Juli 2005 über Änderung mancher Gesetze hinsichtlich der Änderungen in Aufgaben- und Kompetenzaufteilung der Gebietsverwaltung.

Arbeitsaufenthalt darf jedoch drei Monate in einem Zeitraum von sechs Monaten nicht überschreiten (vgl. Alscher 2008:3). Am 01. Februar 2008 wurde die Höchstdauer der Beschäftigung um drei Monate ausgedehnt. Somit darf eine Person sechs Monate innerhalb von zwölf darauf folgenden Monaten darf eine Person aus der Ukraine, Belarus und Russland in Polen arbeiten und zwar in allen Sektoren der Wirtschaft. Die Beschränkungen auf den Bau- und Landwirtschaftssektor fiel damit weg. Betrachtet man Verknüpfung des Bereichs Migration mit der polnische Arbeitsmarktpolitik der vergangenen Jahre so bleibt festzuhalten, dass der Schutz der einheimischen Arbeitskräfte und die Angst vor einem Migrationsszenario vergleichbar dem in Westeuropa immer im Vordergrund stand und die Entwicklung migrationspolitischer Bestimmungen beeinflusst hat.

5.3.3. Neue Überlegungen: Politik der Kontingente als Maßnahme gegen den Fachkräftemangel?

Vor der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ab dem Jahr 2009 erlebte Polen einen beispiellosen Wirtschaftsboom (vgl. Die Zeit, 11.12.2009). In diesem Zusammenhang konnte man in Polen eine Trendwende ausmachen: der Gesetzgeber entfernte sich in der Arbeitsmarktpolitik allmählich von der Politik der Schutzmaßnahmen und entwickelte verstärkt Instrumente beruflicher Aktivierung von Arbeitslosen, der aktiven Bemühungen um die Rückkehr von Polen und Polinnen bis hin zu Überlegungen, ausländischen Arbeitskräften anzuwerben.

Nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 hat Polen seinen Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte aus diesen Ländern geöffnet. Allerdings begriff das polnische Arbeitsministerium diese Entscheidung eher als politische Geste, da die Löhne in Polen für BulgarInnen und RumänInnen nicht attraktiv seien (vgl. Interview Janusz Grzyb 2008; vgl. Wirtualna Polska, 30.01.2007). Für den Dienstleistung-s und Agrarsektor sowie das Baugewerbe müsse man vor allem außerhalb der EU (vgl. Interview Janusz Grzyb 2008), in erster Linie in den östlichen Nachbarstaaten nach ArbeiterInnen Ausschau halten:

„Będziemy musieli posilkować się pracownikami z krajów trzecich, pozaunijnych [...] Naturalnymi kandydatami są w głównej mierze kraje sąsiadujące, przede wszystkim Ukraina“ (‘Wir werden uns mit Arbeitern aus

Drittstaaten außerhalb der EU behelfen müssen. Die natürlichen Kandidaten sind hauptsächlich in den Nachbarstaaten zu suchen, vor allem in der Ukraine') (vgl. Wirtualna Polska vom 30.01.2007).

Doch die legalen Arbeitserlaubnisse, die drei Monate gültig sind und 900 Zloty kosten, sind für BürgerInnen der Nachbarstaaten unattraktiv und uninteressant. UkrainerInnen suchen eher in Portugal und Spanien nach Arbeit (vgl. Kindler 2005). Die polnische Migrationsexpertin und Soziologin Krystyna Iglicka hält die Einführung der Arbeitserlaubnis für ein „Fiasko“ und äußerte sich 2006 in einem Interview der International Herald Tribune:

"Polish labour costs are too high,"(...) "so Ukrainians prefer to go south to Spain and Portugal. Employers here say it is now not worth their while to hire on the official labour market. Some resort to the black economy to employ Ukrainians, or Poles for that matter.(...) Some jobs are not being taken up by Poles because they are not considered decent,(...) It's almost a shame to do these jobs. Maybe it has something to do with the past, under communism, when there were no servants, we were all deemed equal, and the working class was supposed to be the leading class.(...) Now people have money to hire domestic staff. But Polish women do not want to serve as maids. They would rather be a maid outside Poland, and let Ukrainian and Belarussian women come across to do those jobs." (vgl. International Herald Tribune, 16.11.2006)

Im Jahr 2007 wurde die Vergabe einer Arbeitserlaubnis an BelarussInnen, RussInnen und UkrainerInnen nochmals gelockert, indem diese Personengruppen jeweils drei Monate lang auch ohne besondere Arbeitserlaubnis in Polen arbeiten dürfen (vgl. Gazeta Wyborcza vom 18.07.2007):

„(W)ir sind an der Vorderseite der Schengen-Zone, wir sind (uns) eines potentiellen Drucks auf den polnischen Markt bewusst, seitens der Drittstaaten. Deswegen, halten wir diesen dritten Schritt, diese dritte Phase mit den anderen außereuropäischen Staaten zu verhandeln als ein optionelles Szenario. Deshalb haben wir uns bemüht, den Zugang zum polnischen Markt für die Ukrainer, Weißrussen und Russen, ich meine hier den Kaliningrader Bereich, zu liberalisieren und dementsprechend wurde die polnische Gesetzgebung geändert. Das war ein relativ leichter Prozess, den es ging um die Durchführungsbestimmungen des Arbeitsministers. Wir haben einfach den Katalog erweitert und diesen Bürgern aus Ukraine, Belarus und Russland erlaubt, für drei Monate eine saisonale Arbeit in Polen ohne Arbeitserlaubnis aufzunehmen. Das kam zugleich mit einer breiten Kampagne der polnischen Arbeitgeber aus dem Bausektor und aus dem

Landwirtschaftlichen Sektor: Wir brauchen unbedingt Leute, denn unser Gemüse, unsere Früchte verfaulen und müssen gepflückt werden. (Interview Grzyb 2008).

Im selben Jahr hatte sich der Arbeitskräftemangel in Polen nochmals verschärft und im Arbeitsministerium wurden erstmals über Anwerbeprogramme mit Herkunftsländern außerhalb der EU nachgedacht. Aus diesem Grund reiste die damalige Arbeitsministerin Anna Kalata im Juni 2007 nach Indien und schloss dort eine Vereinbarung ab, anhand derer indische ArbeiterInnen angeworben werden sollten (vgl. The Hindustan Times, 13.06.2007 ; The Guardian, 25.06.2007). Aber diese Strategien entpuppten sich als wenig ausgereift und wurden nach den Neuwahlen im Herbst 2007 und der Umstrukturierung im Arbeitsministerium wieder verworfen. Janusz Grzyb, der Abteilungsleiter des Bereichs Migration des Arbeitsministeriums gab im Jahr 2008 im Interview eine kritische Einschätzung der Indienreise vom Sommer 2007, an der selbst teilnahm:

„Ich möchte ganz selbstkritisch sein, das war nicht alles gut durchdacht. Das war mehr Politik, was getrieben wurde. Ich bin kein Politiker. Ich habe nur darauf aufgepasst, dass aufgrund dieser Gespräche sich keine völkerrechtlich üblichen Verpflichtungen ergeben. Und das war Gott sei Dank nicht der Fall gewesen.“ (Interview Grzyb 2008).

Und er äußerte Bedenken, den polnischen Arbeitsmarkt weiter als nur für die BürgerInnen der Nachbarstaaten zu öffnen:

„Über elf Prozent Arbeitslosigkeit, das ist schon ein Argument. Das bedeutet zwar nicht, dass all diejenigen, die sich arbeitslos gemeldet haben, zur Verfügung stehen, aber der Staat ist gefragt, dass zuerst die heimischen Ressourcen entsprechend ausgenutzt werden und später ins Ausland geguckt wird, und das ist ein großes Dilemma, die Vertreter der chinesischen Unternehmen möchten gerne eine solche Kooperation knüpfen. Aber wir müssen vorsichtig sein und an die Konsequenzen denken.“ (Interview Grzyb 2008).

Die Frage, ob es weitere Pläne für weitere Anwerbeprogramme gibt verneint Grzyb zunächst und umreißt dann die Strategie des Arbeitsministeriums wie folgt:

„Nein, nein es gibt keine Pläne. Wir haben das eingehend analysiert und wir sind froh, dass wir ein politisches Mandat von diesem Migrationsausschuss bekommen haben. Ich darf noch mal wiederholen: östliche Nachbarstaaten, ehemalige Sowjetrepubliken, Staaten des West-Balkans und dann eventuell die außereuropäische Staaten, die ins Visier kommen können, wenn wir nicht

auf dem europäischen Boden mit unserer neuen Einstellung effektiv sind.“
(Interview Grzyb 2008).

Die Auswahl der Herkunftsländer potentieller Arbeitskräfte in Polen begründet Janusz Grzyb mit dem Mangel an Integrationserfahrungen und -möglichkeiten der polnischen Gesellschaft und er spricht von der Angst, vor einem Migrationsszenario wie in Westeuropa:

„Die Ängste betreffen auch ein anderes Phänomen und ein anderes Problem, das die Integrationsmöglichkeiten. Betrifft. Wir haben in Polen keine Erfahrungen ausgenommen eine vietnamesische Kolonie mit dem Integrationsprogrammen für die Ausländer. Wir sind am Beginn einer breiten Diskussion in der polnischen Gesellschaft. Wir versuchen herauszufinden, wo Befürchtungen für eine Kohabitation, mit den anderen Kulturen, Religionen und Gewohnheiten in der polnischen Gesellschaft. Liegen. Nachdem wir diese Übung gemacht haben, können wir langsam denken, ja auch für den Fall, dass die Ausländer zu Tausenden nach Polen kommen, auch wenn die Familien zusammenrücken, haben wir unsere Verwaltung, unsere Gesellschaft, waren wir genug darauf vorbereitet. Das es keinesfalls zu Spannungen kommt, denn das Wort Spannungen wird ab und zu erwidert, wenn durch die Medien solche Signale wie aus Frankreich kommen. Wir haben eine solche Erfahrung nicht, deswegen sind wir ganz vorsichtig ein entsprechendes Migrationsszenario dermaßen zu gestalten. Ebenso bei diesen Ansätzen, bei der Neueinstellung zur Migrationspolitik. Wir haben keine Befürchtungen, dass die Ausländer aus den Mitgliedsstaaten auf den polnischen Arbeitsmarkt drängen werden, denn es geht um die Attraktivität, es geht um die Lohnsätze. In den nächsten Jahren wird sich der Trend verfestigen, dass die meisten nach Westeuropa und nicht nach Osteuropa wollen. Aber wir müssen auch darauf vorbereitet sein, dass einige in Polen ihr nächstes Domizil auswählen.“ (Interview Grzyb 2008).

5.4. Integration und Gleichstellung von MigrantInnen nach dem EU-Beitritt

In den 1990er wurden die Themen Integration und Gleichstellung bei der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik nicht berücksichtigt. Aufgrund der geringen Zuwanderung bestand nicht die Notwendigkeit integrationspolitische Maßnahmen zu entwickeln. Bis zum EU-Beitritt war weder die gesetzliche noch die institutionelle Grundstruktur auf die Anwesenheit von MigrantInnen in Polen ausgerichtet. Bis dahin waren die einzigen Instrumente, die der polnische Staat im Umgang mit Drittstaatenangehörigen einsetzte, das Visaregime (vgl. Kapitel 6.2.) und Amnestien für irreguläre MigrantInnen (vgl. Kapitel 6.3.3.). Diese Maßnahmen bezogen sich auf Flüchtlinge oder Personen mit einem tolerierten Status angewandt. Die Integration von MigrantInnen ist in Polen, in einem Land in dem sich die Debatte um Migration traditionell und noch immer um die andauernde Auswanderung von PolInnen nach Westeuropa und Nordamerika dreht, auch heute eine verhältnismäßig neue Angelegenheit. Nach dem EU-Beitritt und der Schengen-Erweiterung wurde zunehmend von Seiten der polnischen Migrationsverwaltung die Notwendigkeit betont, die nationalen Vorstellungen im Hinblick auf so genanntes Migrationsmanagement, die Migrationsströme nach und durch Polen zu formulieren und eine Integrationspolitik zu entwickeln:

„Integrationsprogramme sollten eigentlich sowohl anerkannten Flüchtlingen als auch denen, die zunächst nur unter dem subsidiären Schutz stehen, zuteil werden. Beide Gruppen haben das Recht auf soziale Sicherheit und medizinische Versorgung und sollten Zugang zu Arbeitsmarkt und Schulbildung haben. In der Praxis haben aber nur anerkannte Flüchtlinge die Möglichkeit, an Integrationsprogrammen teilzunehmen“ (vgl. Interview Babis 2007).

Die Entwicklung der polnischen Integrationspolitik hat erst vor einigen Jahren begonnen, ist aber heute Bestandteil der polnischen Migrationspolitik. Polen kann auf kein schon vorher etabliertes Integrationsmodell zurückgreifen. Bis ins Jahr 2006 hatte der polnische Staat den „Bereich der Anpassung und gesellschaftliche Integration von AusländerInnen“, die sich in Polen aufhalten, nicht gesetzlich geregelt (vgl. Bieniecki/ Kazmierczyk/ Smoter 2006:10). Deutlich wurde das vor

allem daran, dass nicht alle MigrantInnengruppen Zugang zu entsprechenden Programmen bekamen. Es wurden neben Flüchtlingen und AsylbewerberInnen nur repatriierte PolInnen unterstützt. Die angebotenen Möglichkeiten richteten sich stark nach migrationspolitischen Interessen und sind abhängig vom rechtlichen Status der einzelnen Personen (vgl. Koryś 2005: 14). Die Tatsache, dass viele Flüchtlinge noch vor der endgültigen Entscheidung über ihren Asylantrag das Land wieder Richtung Westen verlassen, wurde in der polnischen Politik jahrelang als Zeichen dafür gesehen, dass überhaupt kein Bedarf an Integrationshilfen bestehen würde (vgl. Grzymała-Kazłowska, Okólski 2003: S.38). Aus dieser Tatsache ergab sich, dass migrationspolitische Vorgaben in der Realität nicht ausreichend sind und viele MigrantInnen das Land verlassen, gerade weil Hilfen fehlen. Wie bereits erwähnt zielte die Politik bis zum EU-Beitritt fast ausschließlich auf Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Doch es fehlte an anwendbaren Verwaltungslösungen, entsprechend ausgebildetem Personal und ausreichenden Mitteln (vgl. Grzymała-Kazłowska, Okólski 2003: 36). Vergegenwärtigt man sich allerdings die strukturell problematische Situation des polnischen Sozialstaates (vgl. MIPEX I 2004, vgl. MIPEX II 2007, vgl. MIPEX III 2010, vgl. Interview Babis 2007). an, verwundert es wenig, dass die finanzielle Ausstattung der Integrationspolitik eher spärlich ausfällt. Bis 1993 bestanden überhaupt keine integrationspolitischen staatlichen Langzeitprogramme. Die Notwendigkeit hierfür wurde erst mit einer Flüchtlingswelle aus Bosnien und Herzegowina erkannt. Im Jahr 1994 wurde vom Innenministerium durch finanzielle Hilfe der zuständigen Abteilungen der UN und dem UNHCR ein Integrationsprogramm durchgeführt, welches aber auf Grund einer diffusen Zielgruppenanalyse und mangelnder Teilnahme nicht erfolgreich gewesen ist (vgl. Interview Babis 2007). Daraufhin versuchte das Innenministerium in den Jahren 1996 und 1997, ein Programm der individuellen Anpassung (PIA) einzuführen. Ziel war es, anerkannten Flüchtlingen und ihren Familien für bis zu 15 Monate finanziell zu unterstützen. Doch auch dieses Programm war nicht allzu erfolgreich, da es während der Laufzeit oft an den finanziellen Mitteln für die Umsetzung fehlte (vgl. Interview Babis 2007). Bis 2000 wurden kaum weitere Versuche unternommen die Integration von MigrantInnen voranzutreiben.

Die Entwicklung von Integrationsprogrammen für RepatrantInnen fällt in Polen seit Anfang der 1990er Jahre in den Bereich der Migrationspolitik. Aber erst als am 01. Mai 2004 das „Gesetz über die soziale Integration von Flüchtlingen“ in Kraft trat, beauftragte der polnische Präsident Aleksander Kwasniewski das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik mit der Entwicklung einer Integrationspolitik (vgl. Interview Babis 2007, vgl. Piekut 2009). Das Gesetz führte für Personen mit Flüchtlingsstatus individuelle Integrationsprogramme ein, die finanzielle Unterstützung für Flüchtlinge und ihre Familienangehörigen für die Dauer von einem Jahr enthalten.

Anerkannte Flüchtlinge können seitdem Hilfe bei der verantwortlichen Kommunalverwaltung erhalten. Ein Sozialarbeiter entscheidet anschließend über die Art der Hilfe (vgl. Grzymała- Kazłowska / Okólski 2003: 37) und soll ein individuelles Integrationsprogramm entwickeln. Das Programm setzt sich aus der verpflichtenden Teilnahme an Sprachkursen, Hilfe bei der Suche nach einer Unterkunft und der Registrierung beim Arbeitsamt (vgl. Gmaj 2007: 5) zusammen. Gleichzeitig kann finanzielle Unterstützung beantragt werden (vgl. Kępińska 2006: 7). Monatlich werden je nach Bedarf zwischen 100 und 270 Euro als Beihilfe für Sprachkurse und Wohnraum ausgezahlt. Polnische Nichtregierungsorganisationen kritisieren den Betrag jedoch als viel zu gering (vgl. Weinar 2006). Diese Programme sind jedoch nicht effektiv, was unter anderem am Personalmangel in der Verwaltung liegt. In Warschau beispielsweise arbeiten zwei SozialarbeiterInnen mit etwa hundert Flüchtlingen (vgl. Gmaj 2007: 5). Außerdem kann ein zwölfmonatiges Programm keine erfolgreiche Integration garantieren (vgl. Iglicka 2005: 9). Dafür ist die Zeitspanne zu kurz, ebenso wie die Frist von 14 Tagen innerhalb derer die Flüchtlinge die Programmteilnahme beantragen müssen (vgl. Kępińska 2006: 7). Hauptprobleme der Integration bleiben die Wohnungssuche sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt (vgl. Interview Babis 2006).

Erst seit dem Jahr 2007 dürfen sich auch Personen mit toleriertem Status an Integrationsprogrammen beteiligen (vgl. Gmaj 2007: 4 ff.). Dies ist insofern wichtig, als dass ein Großteil der AsylbewerberInnen nur den tolerierten Status zuerkannt bekommt. Neben den Flüchtlingen gehören auch die RepatriantInnen zu den wenigen MigrantInnengruppen die bei der Integration Unterstützung erhalten. Sie können

folgende Hilfeleistungen der Kommune in Anspruch nehmen: finanzielle Unterstützung, die Erstattung von Reisekosten zu den Behörden, Sprachkurse, Zuteilung einer Unterkunft und Hilfe bei der Arbeitssuche (vgl. Grzymała-Kazłowska, Okólski 2003: 38; vgl. Koryś 2005: 14). Letztere ist dadurch erleichtert, dass ArbeitgeberInnen, die RepatriantInnen einstellen, einen Teil ihrer Ausgaben erstattet bekommen (vgl. Iglicka 2005: 10).

Trotz ihrer polnischen Herkunft und der genannten Hilfestellung durch die jeweilige Kommune hat sich die Eingliederung der Repatriierten in die polnische Gesellschaft oft als schwierig erwiesen (vgl. Koryś 2005: 9). Die Probleme reichen von ungenügenden Sprachkenntnissen, Hindernissen bei der Anerkennung ausländischer Diplome, finanziellen Schwierigkeiten, mangelnden Unterkunft oder Arbeit über sozio-kulturelle Probleme und einem Gefühl des Fremdseins bis zu negativen Erfahrungen mit BeamtenInnen und NachbarInnen (vgl. Grzymała-Kazłowska, Okólski 2003: 38). ArbeitsmigrantInnen, die überwiegend aus Belarus, der Ukraine und Vietnam nach Polen gelangen, erhalten keinerlei Integrationshilfen. In Ermangelung einer staatlichen Zielsetzungen über die Behandlung von ArbeitsmigrantInnen, sind die sozialen Netzwerke der MigrantInnen überlebenswichtig. Laut den Angaben des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik ist die Zahl der TeilnehmerInnen an individuellen Integrationsprogrammen gestiegen (vgl. Interview Babis 2007).

Tabelle 13: Individuelle Integrationsprogramm Polen, 2004-2008

Jahr	Anzahl
2008	293
2007	231
2006	244
2005	196
2004	167

Quelle: MPiSP 2009

Verglichen mit Westeuropa sind die Zahlen äußerst gering. Ein großer Teil der Flüchtlinge und AsylbewerberInnen bricht die Integrationsmaßnahmen aufgrund ökonomischer und gesellschaftlicher Barrieren ab und entschließt sich zur Weiterreise (vgl. Interview Pilaszkievicz 2006). Ein selbstständiges Leben ist in der polnischen Gesellschaft aufgrund von Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche, beim

Zugang zum Arbeitsmarkt schwer zu führen. In Polen herrscht ein akuter Wohnungsmangel, von den wenigen Sozialwohnungen erhalten AusländerInnen sehr selten eine. Außerdem wird Integration oftmals durch mangelnde Kontakte zur polnischen Bevölkerung erschwert. Polen ist nach wie vor eine sehr homogene, geschlossene Gesellschaft. Unwissen gepaart mit einem starken WIR-Gefühl ziehen oftmals Ausländerfeindlichkeit nach sich (vgl. Nigdy Więcej 2009). Auch der Kontakt zwischen AusländerInnen und polnischen Behörden verläuft mangels Fremdsprachenkenntnisse und Verständnis für andere Kulturen und Weltanschauungen sehr holprig (vgl. Interview Babis 2006).

Nach dem EU-Beitritt gewährleisteten die gesetzlichen Maßnahmen für Integrationsangebote, staatliche Initiativen und EU-Fördermittel die Integrationsunterstützung für Flüchtlinge und RepatriantInnen nicht alleine. Wesentlich für eine kontinuierliche und systematische Hilfestellung ist die Arbeit von polnischen NRO`s. Seit Jahren üben sie Kritik an den zu geringen Ausgaben für die Flüchtlingsintegration und fordern außerdem die Unterstützung von Personen mit einem Duldungsstatus (vgl. Interview Włodarczyk 2006). Mittlerweile gibt es mehrere polnische Organisationen, die sich um ankommende MigrantInnen kümmern – aber auch hier liegt der Fokus auf der Flüchtlingsbetreuung. Ihr Wirken ist meist ad hoc, d.h. von kurzer Dauer und nur in geringem Umfang möglich.

5.5. Eingliederung der Asylpolitik in die Migrationssteuerung

Anfang der 1990er Jahre, nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Staatengemeinschaft und durch die Aufnahme von rückgeschobenen Flüchtlingen aus Schweden wurde Polen quasi über Nacht zum Aufnahmeland. In der Folgezeit wurden von der polnischen Regierung die entsprechenden internationalen Konventionen und Übereinkommen unterschrieben. Wichtige Schritte waren der Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. Currle 2004: 361; vgl. Currle November 2004: 67) und dem New Protokoll im Jahre 1991 (vgl. Meyer 2004: 216) sowie die Ratifizierung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschen- und Grundrechte im Jahr 1992 (vgl. Kępińska, Stola 2004: 163 ff.). Daneben gelten eine Reihe nationaler Gesetze wie beispielsweise das Repatriierungsgesetz von 2001.

Die aktuelle Migrationspolitik beschäftigt sich mit vier Hauptthemen: der Durchsetzung internationaler Abkommen, der Repatriierung ethnischer PolInnen, der Zugangskontrolle von Zuwanderern aus Drittstaaten und den Regelungen, die EU-BürgerInnen betreffen (vgl. Currlé November 2004: 68).

Asylsuchende durchreisten Polen lange Zeit hauptsächlich als Transitland in westliche EU-Staaten. So wurden beispielsweise in den 1990er Jahren zwischen 80 und 90 Prozent der Asylanträge nicht abschließend bearbeitet, weil die Asylsuchenden das Land vor der Entscheidung verlassen hatten (vgl. Szonert 2004). Auch heute versuchen viele Menschen, weiter nach Deutschland oder in andere westeuropäische Staaten zu ziehen. Ein Grund dafür ist, dass es in Polen für Asylsuchende schwer ist, sich in die Gesellschaft zu integrieren. Die Asylantragszahlen in Polen nahmen bis 2004 stetig zu. Zwischen 1992 und 2006 wurden insgesamt rund 59.000 Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigter gestellt, davon nahezu drei Viertel in den Jahren 2000 bis 2006.

Im Jahr 2003 wurden 6.900 Asylanträge gestellt, das waren 25 Prozent mehr als im Vorjahr. Mit Abstand die meisten Asylsuchenden, nämlich 5.600 kamen aus der Russischen Föderation, dabei vor allem aus Tschetschenien. Die Anerkennungsrate stieg von 2002 zu 2003 von fünf Prozent auf sieben Prozent, die meisten Anerkennungen erhielten Asylsuchende aus Tschetschenien (vgl. SOPEMI 2003). Und dieser Trend hielt an, denn auch von den insgesamt 7.088 AntragstellerInnen⁵⁰ im Jahr 2006 kamen 6.393 Personen, also 90 %, aus der Russischen Föderation (vgl. Alscher 2008). Dabei handelte es sich fast ausschließlich um TschetschenInnen. Lediglich 422 Personen, das entspricht sechs %, wurden als Flüchtlinge anerkannt, weitere 2.045 Personen, also 28,9 %, erhielten jedoch den im Jahr 2003 eingeführten Status einer Duldung (vgl. Alscher 2008). 91 % der anerkannten beziehungsweise 98 % der geduldeten Flüchtlinge waren TschetschenInnen (vgl. UdSC 2008). Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Zahl der gestellten Asylanträge im Jahr 2006 zwar leicht um + 3,3 % an, lag damit aber noch weit unter dem im Jahr 2004 erreichten Höhepunkt (vgl. Alscher 2008).

Um die Zuwanderung zu begrenzen, wurde zum 1. Oktober 2003 die Visapflicht

⁵⁰ inklusive Familienangehörige.

auch für Angehörige der östlichen Nachbarstaaten (vgl. Kapitel 6.2.) eingeführt. Dies betrifft auch russische Staatsangehörige und damit vor allem die Flüchtlinge aus Tschetschenien. Bis ins Jahr 2003 bildete das Ausländergesetz die Grundlage für Asylverfahren in Polen. Die erste Version dieses Gesetzes trat 1997 in Kraft und wurde 2001 erstmals überarbeitet, um es den Anforderungen der Europäischen Union während des Beitrittsverfahrens anzupassen. Im September 2003 traten zwei neue Gesetze in Kraft: das Ausländergesetz (AuslG) und das Ausländerschutzgesetz (AuslSchuG). Das Ausländerschutzgesetz sieht vier Formen von internationalem Schutz vor:

(1) der Flüchtlingsstatus, der Asylsuchenden gemäß der Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des New Yorker Protokolls gewährt wird, soweit der Ausländer nicht schon in einem Land einen solchen Status hat.

(2) das Asyl, wird Asylsuchenden gewährt, die Schutz vor Verfolgung suchen und dieses gleichzeitig im Interesse Polens ist. Das Recht auf Asyl ist im Artikel 56 bereits ein Bestandteil der polnischen Verfassung vom 02.04.1997.

(3) der tolerierte Aufenthalt bzw. Duldungsstatus (subsidiärer Schutz), wird nicht anerkannten Asylsuchenden gewährt, die aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden dürfen, weil ihnen in ihrem Heimatland die Grundrechte verweigert werden, wie das Recht auf Leben, Freiheit und persönliche Sicherheit.

(4) vorübergehender Schutz, darf ausschließlich in Fällen von Massenfluchtbewegungen aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen oder ethnischen Konflikten nach einer Entscheidung des Ministerrates gewährt werden (vgl. Ausländerschutzgesetz 2003).

Das Ausländerschutzgesetz führte die „Duldung“ als eine neue Form des Schutzes in Polen ein. Der Status der „Duldung“ gewährleistet die Aussetzung der Abschiebung: sie wird Asylsuchenden gewährt, die nicht die Voraussetzungen für die Gewährung des Flüchtlingsstatus erfüllen, aber aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden dürfen. Asylsuchende, die eine „Duldung“ erhalten, bekommen seit 2003 eine Einjahres-Aufenthaltserlaubnis. Die Duldung wird auf unbestimmte Zeit ausgesprochen, wogegen die Erneuerung der Einjahres-Aufenthaltserlaubnis jedes Jahr von der betroffenen Person beantragt werden muss.

Unzureichende Integrationschancen sind ein Hauptproblem der polnischen Asyl- und

Flüchtlingspolitik. Aktuell ist es besorgniserregend, dass Asylsuchende mit einer „Duldung“ weiter in den Gemeinschaftsunterkünften wohnen dürfen und nur symbolisch staatliche Sozialleistungen erhalten, gegenwärtig circa 20 Polnische Zloty das sind 4,50 Euro (vgl. Währungsumrechner Oanda vom 08.01.2011) monatlich (vgl. Interview Babis 2006), Diese als schutzbedürftig anerkannten Personen sind auf sich allein gestellt und vor allem in den Wintermonaten akuter Not ausgesetzt. Nach Angaben des Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) in Warschau sind die Gründe für Flüchtlinge und Asylsuchende mit diesem Status Polen zu verlassen und in andere EU-Saaten „weiterzureisen“ vielfältig (vgl. UNHCR 2006): Personen, die subsidiären Schutz erhalten, sind von diversen sozialen Leistungen ausgeschlossen. Ihnen werden nicht die Privilegien des Flüchtlingsstatus wie der Genfer Pass oder eine Integrationshilfe zuerkannt. Erwachsene erhalten nicht den gleichen Zugang zu medizinischer Versorgung wie polnische StaatsbürgerInnen. Polen fungiert für viele Flüchtlinge und AsylbewerberInnen hauptsächlich als Transitland. Allerdings führte das neue Ausländerschutzgesetz von 2003 die Inhaftierung für alle Asylsuchenden ein, die ohne gültige Reisedokumente nach Polen einreisen oder eingereist sind. Davon ausgenommen sind unbegleitete minderjährige Asylsuchende, Behinderte sowie Folter- und Gewaltopfer. Von allen fünf im Jahr 2004 der EU beigetretenen Staaten wendet Polen die Möglichkeit der Inhaftierung während des Verfahrens am restriktivsten an (vgl. UNHCR 2006). Fast alle Asylsuchenden werden in Polen zu Beginn ihres Asylverfahrens inhaftiert. Das gilt für Asylsuchende, die während der Grenzkontrolle einen Asylantrag stellen und ohne die notwendigen Reisedokumente nach Polen einreisen wollen (vgl. Art. 40 AuslSchuG) und für Asylsuchende, die irregulär nach Polen eingereist sind, auch wenn sie den Antrag sofort nach dem erfolgten Grenzübertritt stellen (vgl. Art. 40 AuslSchuG). Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben soll direkt bei Grenzübertritt die Asylantragstellung erfolgen und die verantwortlichen BeamtInnen der Grenzstation leiten den Asylantrag an das Amt für Ausländerangelegenheiten (Urząd do Spraw Cudzoziemców, UdSC) nach Warschau weiter, wo über die Zulassung zum Asylverfahren entschieden wird. Im polnischen Asylanerkennungsverfahren agieren zwei Entscheidungsinstanzen auf der

Verwaltungsebene. Die erste Entscheidungsinstanz ist der Präsident des UdSC, die zweite Instanz ist der polnische Rat für Flüchtlingsangelegenheiten (*Rada do Spraw Uchodzcow*). Hierbei handelt es sich um ein unabhängiges Gremium, das zur Hälfte mit Personen besetzt sein muss, die eine entsprechende juristische Qualifikation vorweisen können. Gegen die Entscheidung der beiden genannten Gremien kann bei zwei gerichtliche Instanzen Widerspruch eingelegt werden, beim Wojewodschafts-Verwaltungsgericht und beim Hohen Verwaltungsgericht. Bei einer negativen Entscheidung dieser Instanzen können Asylsuchende innerhalb von vierzehn Tagen Klage vor dem polnischen Rat für Flüchtlingsangelegenheiten (*Rada do Spraw Uchodzcow*) einreichen. Die durchschnittliche Dauer eines Asylverfahrens soll zwölf Monate betragen, diese Frist wird aber häufig überschritten. Währenddessen besteht bis zur letzten verwaltungsgerichtlichen Instanz ein Abschiebungsverbot. Wird der Asylantrag in der letzten verwaltungsgerichtlichen Instanz abgelehnt, haben weitere juristische Klagen gegen diese Ablehnung keine aufschiebende Wirkung für eine Abschiebung (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Asylanträge können als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden, wenn Asylsuchende aus einem „sicheren Drittstaat“⁵¹ kommen, in das sie zurückgesandt werden können (vgl. Artikel 14 (3) AuslSchuG). Die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende werden hauptsächlich geregelt im Ausländerschutzgesetz und im Sozialhilfegesetz vom 29. November 1990. Weitere einzelne Regelungen, die die Aufnahme von Asylsuchenden berühren, finden sich im Gesundheitsversorgungsgesetz vom 23. Januar 2003, im Beschäftigungsgesetz vom 14. Dezember 1994 und im Familienleistungsgesetz vom 01. Dezember 1994, im Ausbildungsgesetz vom 07. September 1991 (vgl. Klaus 2006). Darüber hinaus gibt es verschiedene Verordnungen als Ergänzung zu den oben angeführten Gesetzen.

Polnische StaatsbürgerInnen haben Anspruch auf Leistungen aus der

⁵¹ Um Voraussetzungen für die Einstufung als „sicherer Drittstaat“ zu erfüllen, muss der jeweilige Staat folgende Konventionen und Abkommen ratifiziert haben und anwenden: Genfer Flüchtlingskonvention und das New Yorker Zusatzprotokoll von 1967, Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte von 1950, Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966. Darüber hinaus muss dieser Staat Asylsuchenden den Zugang zu einem Asylverfahren ermöglichen.

Sozialversicherung des Staates. Sie betreffen die Gesundheitsversorgung, die Versorgung für Arbeitslose und allgemeine Sozialhilfe. Die Hilfen werden gewährt, wenn die in verschiedenen Gesetzen festgelegten Bedingungen vorliegen oder wenn das Einkommen unter einem festgeschriebenen Mindestniveau liegt. Leistungen für Asylsuchende werden vom Staat vor allem als Sachleistungen gewährt. Das monatlich ausgezahlte Taschengeld beträgt 50 PLZ, das sind circa 13 Euro (vgl. Währungsumrechner Oanda vom 08.01.2011) pro Erwachsenen. Laut Artikel 57 des Asyländerschutzgesetzes, besteht die Möglichkeit, in privaten Unterkünften wohnenden Asylsuchenden Bargeld für Unterbringung und Verpflegung auszuzahlen. In der Praxis jedoch kommen nur für besonders Hilfsbedürftige, vor allem Asylsuchende mit Behinderungen in den Genuss dieser Regelung. Personen, die unter ergänzendem Schutz stehen beziehungsweise über einen Duldungsstatus verfügen, erhalten nur eine minimale staatliche Unterstützung.

Eine wesentliche Veränderung ergab sich mit dem Beitritt Polens zur EU am 1. Mai 2004. Seitdem ist für Polen die Dublin II-Verordnung wirksam: Polen ist damit zuständig für die Asylverfahren von Flüchtlingen, die in Polen erstmalig das Territorium der EU betreten haben. Mit dem ebenfalls zum 1. Mai 2004 auch in Polen eingeführtem Fingerabdruck-System EURODAC, sind entsprechende Nachweise relativ einfach und schnell zu führen. Nach offiziellen Verlautbarungen sind dafür die technischen Voraussetzungen geschaffen worden: Dreizehn Fingerabdruck-Scanner wurden beschafft, die sich in Warschau, am Grenzübergang Terespol und bei verschiedenen Einheiten des Grenzschutzes entlang der polnischen Ostgrenze befinden (vgl. Interview Pilaszkiwicz 2007). Für die Zuständigkeitsüberprüfung gemäß Dublin II ist das Amt für Ausländerangelegenheiten (UdSC) zuständig. Die Zahl der weiterziehenden Flüchtlinge hat sich nach dem EU-Beitritt und durch die Dublin-II-Verordnung verringert (vgl. UdSC 2008). Nach Polens EU-Beitritt sind auf dieser Grundlage etwa mehrere Tausend Rückübernahmeanträge, davon der größte Teil aus der Bundesrepublik Deutschland, an Polen gerichtet und ausgeführt worden (vgl. Dublin-II 2010).

5.6. Weitere wichtige AkteurInnen im Feld der Migrationspolitik

Eingangs der vorliegenden Untersuchung wurde dargelegt, dass die migrationspolitische Entwicklung anhand einer Politikfeldanalyse vorgenommen wird. Dazu gehört auch eine Blick auf die Vielzahl der AkteurInnen im Feld und ihr Verhältnis untereinander. Das polnische Migrationssystem hat sich erst nach 1989 ausgebildet, ist also noch verhältnismäßig jung. Zum AkteurInnenfeld und Umfeld gehören im Wesentlichen externe AkteurInnen, staatliche Institutionen, Internationale und nationale Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, die International Organization of Migration (IOM), wissenschaftliche think tanks und Forschung und natürlich MigrantInnen, die im AkteurInnenfeld mitgedacht werden müssen (vgl. Karakayali/Tsianos 2005:50). An dieser Stelle kann betont werden, dass die AkteurInnenlandschaft in Polen im Vergleich zu denen westeuropäischer EU-Staaten zunächst extrem übersichtlich, aber wenig differenziert ist.

Die wichtigsten staatlichen AkteurInnen in Polen sind im Rahmen der vorliegenden Studie bereits an vorderer Stelle (vgl. Kapitel 6.1.) analysiert worden und werden hier ausschließlich noch einmal kurz benannt:

Tabelle 14: Die wichtigsten staatlichen AkteurInnen in Polen

Sejm und Senat
Menschenrechtsbeauftragter des Sejm (Ombudsman)
Verwaltung auf Woiwodschaftsebene
Verwaltung auf Landkreisebene (poviats)
Innenministerium (MSWIA) mit Unterabteilungen
Arbeitsministerium (MSiPS) mit Unterabteilungen
Außenministerium (MSZ)
Wirtschaftsministerium
Bildungsministerium
Amt für Ausländerangelegenheiten (URiC/UdSC)
Grenzschutz (SG)
Rat für Flüchtlingsangelegenheiten
Oberstes Verwaltungsgericht
Interministerielle Arbeitsgruppe für Migrationsangelegenheiten

Im Rahmen der Politikfeldanalyse müssen an dieser Stelle weitere politische AkteurInnen und ihre Einflussnahme auf die Ausgestaltung der polnischen Migrationspolitik untersucht werden. Zu nennen sind:

- (1) Einflussnahmen externer AkteurInnen auf das Migrationsgeschehen in Polen,
- (2) Internationale und nationale Nichtregierungsorganisationen,
- (3) Selbstorganisationen von MigrantInnen und
- (4) WissenschaftlerInnen als AkteurInnen im Politikfeld Migration.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wurde Anfang der 1990er Jahre von Seiten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) schnell damit begonnen, die benachbarten Dritt- und Transformationsstaaten in die Steuerung von Migration einzubeziehen. Die Entwicklung war zudem durch die Furcht vor einer Massenzuwanderung aus den früheren sozialistischen Staaten begleitet. Haupttriebkkräfte bei der Ausgestaltung von Migrationspolitiken für die mittel- und osteuropäischen Länder waren Grundlagen, die bereits in den 1980er Jahren ohne deren Beteiligung von den alten EG-/ EU-Mitgliedstaaten entwickelt wurden: der Schengener Vertrag (1985), das Binnenmarktprojekt (1987) und das Abkommen von Dublin (1990).

Auch in Polen übte die Europäische Union, genauer die Europäische Kommission auf das Migrationsgeschehen einen großen Einfluss aus. Zwei Grundprinzipien prägen dabei nach wie vor die außengerichtete Migrationspolitik, das externe Migrationsregime der EU: Erstens wird angenommen, dass die Prävention unerwünschter Wanderungen nur dann erfolgreich sein kann, „*wenn die Maßnahmen am Anfang der „Migrationskette“ ansetzen, d.h. wenn die EU-Staaten „Frieden, politische Stabilität, Menschenrechte, demokratische Grundsätze und eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Entwicklung in den Herkunftsländern“* (vgl. KOM (2001) 672 : Abschnitt 3.3.) fördern. Zweitens werden viele Abkommen seit Ende der 1990er Jahren mit einer ›*Migrationsklausel*‹ versehen (vgl. (KOM (2002) 703; vgl. KOM (2006) 26): Zeigt sich der Drittstaat bei der ›Partnerschaft‹ nicht ausreichend kooperationswillig, so gefährdet er die weitere Zahlung von Entwicklungshilfe, den Schritt zu einer vertieften wirtschaftlichen

Zusammenarbeit mit der EU oder auch das weitere Vorankommen im EU-Beitrittsprozess.

Bei der bisherigen Darstellung der AkteurInnen und ihrer Aktivitäten wurde immer auch die EU angesprochen. Die EU darf aber nicht als einheitliche Akteurin betrachtet werden. Vielmehr bündelt sie eine relative Vielfalt von Interessen und AkteurInnen. Im Rahmen der Verpflichtung Polens, den *aquis communautaire*, den gemeinschaftlichen Besitzstand, zu übernehmen, spielte der Bereich Justiz und Inneres eine wichtige Rolle. So verpflichtete sich Polen, die flüchtlingspolitischen Vorgaben, die die EU bis zum Mai 2004 in Richtlinien erlassen hatte und die darauf folgenden Änderungen in polnisches Recht umzusetzen, mit grenzpolitischen Maßnahmen an der Erfüllung der Schengen-Kriterien zu arbeiten, administrative Um- und Neustrukturierungen vorzunehmen und das entsprechende Personal zu schulen. Im Rahmen der Migrationsaußenpolitik der EU und der Europäischen Nachbarschaftspolitik wurden in den vergangenen Jahren erhebliche Mittel aufgebracht, um Wanderungsströme bereits außerhalb der EU präventiv zu beeinflussen. So wurden Polen zwischen 1991 und 1998 im Rahmen des PHARE-Abkommens insgesamt 1,2 Milliarden Euro gewährt (vgl. Europäische Kommission 1998). 400 Millionen Euro waren davon der Reform der Verwaltung und der Entwicklung neuer Gesetzesvorhaben vorbehalten. Einen Schwerpunkt bildeten migrationsbezogene Aktivitäten. Die umfangreichsten Finanztransfers brachte die EU für die Verstärkung des polnischen Grenzschutzes auf: Die Kommission finanzierte Grenzschutzmaßnahmen entlang der polnischen Grenzen aber auch in der Ukraine und ihren Nachbarstaaten Belarus, Russland und der Republik Moldau. Weitere Millionen Euro wurden zur Bekämpfung der ›illegalen‹ Migration und des Menschenhandels eingesetzt. In den Jahren 2005 und 2006 wurden schließlich im Rahmen des Förderinstruments ›TACIS‹ erneut 61,5 Millionen Euro für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Priorität: Grenzschutz) der westlichen NUS-Staaten (Moldau, Ukraine und Belarus) gewährt (vgl. TACIS 2006). Für administrative und legislative Reformen im Bereich der Migrationspolitik brachte die EU-Kommission für die Jahre 2000 bis 2005 insgesamt fast 300 Millionen Euro auf (vgl. Europäische Kommission 2005).

An der ›Externalisierung‹ von migrationssteuernden Maßnahmen und Regeln, also deren Übertragung auf andere Staaten, wurden neben den Mitgliedstaaten, den EU-Institutionen und zwischenstaatlichen Konsultationsforen seit den frühen 1990er Jahren auch internationale Nichtregierungsorganisationen beteiligt.

Neben den staatlichen Strukturen befassen sich auch internationale (INROs) und polnische Nichtregierungsorganisationen (NROs) mit Migrationsfragen. Polnische NROs übernehmen dabei originär staatliche Aufgaben wie die eigentlich gesetzlich festgelegte humanitäre Versorgung und Rechtsberatung von Inhaftierten und asylsuchenden AntragstellerInnen. Aber ohne finanzielle Unterstützung internationaler und supranationaler Organisationen würden die NROs nicht bestehen können. Ganz im Sinne des politischen Tauschs kompensieren internationale Geldgeber zum Teil die Finanzschwäche und den mangelnden politischen Willen der polnischen Regierung. Die wichtigsten internationalen Organisationen sind der UNHCR, die IOM und das Komitee für Europäische Integration der EU-Kommission. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist seit 1992 in Polen aktiv. Einer der zentralen Programmpunkte ist die Unterstützung der polnischen Behörden beim Aufbau eines funktionierenden Migrations-Management Systems. Die IOM berät bei der Harmonisierung nationalen Rechts mit EU-Recht. Weiterhin stehen die Steuerung irregulärer Migrationsbewegungen und die Unterstützung der Grenzschutztruppen im Fokus (vgl. IOM 2010). Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) kam Anfang der 1990er Jahre nach Polen, unterstützt und berät seither die polnische Regierung bei der Gesetzgebung und überwacht die Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention. Die EU, der UNHCR und die IOM finanzieren mit ihren Projekten zurzeit nahezu die gesamte Arbeit mit Asylsuchenden und Flüchtlingen in Polen und übernehmen zahlreiche Koordinationsaufgaben (vgl. UNHCR 2010). Im Falle des UNHCR wird die Verbindung von NROs und internationalen Organisationen besonders plastisch. Der UNHCR führt selbst nur wenige Projekte durch. Stattdessen kooperiert er mit mehreren lokalen *Implementing-Partners*, deren Tätigkeit er in Form von Projekten

finanziert. In Polen hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre ein kleiner NRO-Sektor herausgebildet, von dem aus vor allem Flüchtlinge durch Rechtsberatung und soziale Beratung unterstützt werden. Betrachtet man Tätigkeitsprofil und Entstehungsgeschichte dieser NROs, so lassen sich ansatzweise drei Organisationstypen unterscheiden:

- (1) humanitäre Organisationen mit Schwerpunkt soziale Beratung und humanitäre Hilfen,
- (2) Menschenrechtsorganisationen mit Schwerpunkt Rechtsberatung und
- (3) die jüngste Generation der NROs: Flüchtlingsselbsthilfeorganisationen respektive NROs, deren Arbeit maßgeblich von Flüchtlingen mitgestaltet wird (vgl. Eßer/ Gladych/ Suwelack 2005).

Zu den wichtigsten Nichtregierungsorganisationen, die derzeit in Polen auf migrationsbezogenen Feldern tätig sind, zählen die Helsinki Stiftung für Menschenrechte (*Helsińska Fundacja Praw Człowieka*), die Polnische Humanitäre Aktion (*Polska Akcja Humanitarna*), der Menschenrechtsverein Halina Niec (*Stowarzyszenie Praw Człowieka im. Haliny Nieć*), die Stiftung Ocalenie (*Fundacja Ocalenie*), das Polnische Rote Kreuz und die Caritas Polska. Alle Organisationen befassen sich insbesondere mit der Flüchtlingsthematik. Die Reichweite ihrer Aktivitäten erstreckt sich dabei von Beratung bis hin zu konkreten Unterstützungs- und humanitären Hilfsprogrammen. Lücken im polnischen Flüchtlings- und Integrationssystem versuchen zum Beispiel die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte, der Menschenrechtsverein Halina Niec oder die Legal Clinics an den Juristischen Fakultäten der Universitäten zu füllen. Sie verfügen aber nicht über genügend Kapazitäten, um der hohen Nachfrage gerecht zu werden (vgl. Koryś 2003: 61). Neben Rechtsberatung und Sozialhilfe nehmen einige der Organisationen, so die Helsinki Stiftung, in ihrer ExpertInnenfunktion auch beratend am Gesetzgebungsprozess teil:

„The role of non-governmental organizations is worth mentioning. They were recognized as a partner in shaping the relevant legislation during the debate on the 1997 Alien Act and proved to be efficient and competent. In particular, the Helsinki Foundation for Human Rights and its legal experts have

contributed to many provisions on foreigners (mainly refugees), especially from human rights perspective“ (Kępińska/Stola 2004:162).

Im Interview mit ExpertInnen der Helsinki Stiftung wurde deutlich, dass die Organisation bisher bei allen Entwicklungsschritten des polnischen Ausländergesetzes mitgewirkt hat. Irene Rzeplinska, Vorsitzende der Stiftung sagt,

„[...] das mag nicht so demokratisch klingen – aber ich denke, es ist besser, dass wir sagen, welche Änderungen nötig sind und was getan werden muss, als wenn einige populistische Politiker nur Sachen sagen, die für ihre Wähler gut klingen mögen, die aber schädlich sein könnten. Denn sie haben keine Ahnung, worüber sie reden, es klingt nur gut für die Leute, die sie wählen.“ (vgl. Interview Rzeplinska 2007).

Für viele Organisationen, darunter auch Halina Niec und die Helsinki Foundation ist es gerade zu ein Ziel in den Gesetzgebungsprozess mit eingebunden zu werden (vgl. Interview 2007). Diese Zielsetzung macht im Gegensatz zu Deutschland die Nähe derartiger Organisationen zu staatlichen Institutionen deutlich. Der Kreis der polnischen AkteurInnen im Politikbereich Migration ist sehr überschaubar und innerhalb dessen rotieren Einzelpersonen, indem sie von nichtstaatlichen zu staatlichen Institutionen wechseln. Nicht außer Acht gelassen werden darf die Tatsache, dass der Politikbereich auch Arbeitsmarkt für die so genannten ExpertInnen ist. Es ist üblich in einer NRO einzusteigen und den Karrierepfad hin zu einer staatlichen Institution zu gehen (vgl. Interview Dabrowski 2008). Staatliche und nichtstaatliche Institutionen sind in ihrer Arbeitsweise weitaus weniger scharf voneinander abgegrenzt als beispielsweise in Deutschland (vgl. Müller 2011). Eine kritische Positionierung der polnischen NRO's ist bisher kaum erfolgt. Keine der migrationspolitischen Organisationen ist als Basisorganisation entstanden. In Polen existieren kaum antirassistische Initiativen, die sich im Zweifelsfall für Betroffene einsetzen. Die Entstehung des NRO-Sektors ist auf die Initiative von externen Faktoren, beispielsweise auf die finanziellen Mittel des UNHCR oder der EU, zurückzuführen. Die Organisationen wurden „von oben“ installiert und ihre finanzielle Abhängigkeit bewirkt, dass sie auch heute nur selten eine kritische Perspektive einnehmen. Das geht soweit, dass die Implementierung von EU-Richtlinien nicht hinterfragt wird und deren Konsequenzen für die betroffenen

MigrantInnen nicht thematisiert werden (vgl. Müller 2011). Die EU versucht ihre Sicherheitsperspektive zu implementieren und die lokalen NRO's sehen MigrantInnen nicht als Partner, sondern oftmals eher als Objekte.

MigrantInnen habe in Polen nur eingeschränkte Möglichkeiten am öffentlichen Leben teilzuhaben. In den Bereichen Wahlrechte, beratende Gremien und Maßnahmen zur Durchsetzung mangelt es an einer Beteiligung. MigrantInnen können zwar politischen Parteien beitreten, konnten sich jedoch lange Zeit nicht als KandidatIn für ihre Partei aufstellen lassen oder in öffentlichen Wahlen wählen. Das hat sich erst unter der Tusk-Regierung geändert. Im Dezember 2010 ist John Abraham Godson, ein gebürtiger Nigerianer als Nachrücker der liberalen Bürgerplattform PO von Premierminister Donald Tusk von Łódź nach Warschau, d.h. in den Sejm eingezogen. Damals hatte sich eine PO-Abgeordnete aus Łódź aus dem Parlament zurückgezogen und Godson bekam seine Chance (vgl. DIE ZEIT-online vom 05.09.2011). Im Oktober 2011 kandidierte er bei den Sejm-Wahlen und erhielt ein Mandat für eine komplette Legislaturperiode. Aber dieses Beispiel bildet noch immer eine Ausnahme. MigrantInnen können zwar Verbände gründen, allerdings haben diese Organisationen keinen Zugang zu spezieller staatlicher Förderung und werden nicht von der Regierung zu Rate gezogen.

MigrantInnen gehören auch zum AkteurInnenfeld der Migrationspolitik und handeln auch explizit politisch. Das kann unterschiedliche Formen annehmen, beispielsweise die Organisation eines Hungerstreiks, die Forderungen nach einer ungehinderten Weiterreise oder die Gründung einer Selbstorganisationen.

Vor allem Flüchtlinge haben in Polen begonnen, sich selbst zu organisieren beziehungsweise ihre Selbsthilfearbeit in bestehende Strukturen zu integrieren. In den letzten Jahren gab es immer wieder Versuche sich zu organisieren. Doch das Spektrum migrationspolitischer Selbstorganisationen in Polen ist noch immer nicht sehr breit. Neben der Flüchtlingsvereinigung (*Stowarzyszenie Uchodźców w Rzeczypospolitej Polskiej*) existieren nur einige wenige weitere Selbstorganisationen. Oftmals finden organisieren sich MigrantInnen kurzfristig und nur temporär für eine bestimmte Sache. Die Organisationen beziehen sich außerdem in ihrem

Selbstverständnis sehr stark auf ihre Herkunftsländer – so gibt es zum Beispiel Zusammenschlüsse äthiopischer, sudanesischer und tschetschenischer MigrantInnen. Diese Gruppen treten aber kaum mit politischen Forderungen in Erscheinung. Simon Mol, Präsident der Flüchtlingsvereinigung sagte 2007:

„Viele der Gruppen lassen sich von der Öffentlichkeit nicht unter menschenrechtlichen Aspekten, sondern unter dem Motto: ‚Wir sind exotisch!‘ einordnen. Das ist gegenüber der Presse gut zu benutzen und zeigt sich besonders während des jährlichen Flüchtlingstags.“
(Interview Mol 2007).

Eine weitere Selbstorganisation ist die polnisch-tschetschenische Stiftung OCALENIE in Warschau. Diese Organisation beruht maßgeblich auf der sozialen Beratung und Betreuungsarbeit einer Tschetschenin, die seit einigen Jahren mit Flüchtlingsstatus in Polen lebt: Malika Abdoulvakhabova ist für viele tschetschenische Asylbewerber und Flüchtlinge in Polen die erste Ansprechpartnerin. Ihre Adresse geht in der tschetschenischen Gemeinde von Hand zu Hand und so erhält sie täglich zahlreiche Hilfsgesuche von Landsleuten in Abschiebehaft, von Eheleuten, die durch Haft getrennt wurden und nun Frau oder Mann in Polen suchen, schwangeren Frauen, die mit Duldungsstatus keinen Krankenhausaufenthalt zur Entbindung bekommen oder ganzen Familien, denen nach der Entlassung aus den Heimen die Obdachlosigkeit droht. (vgl. Interview Abdoulvakhabova 2008) Die Stiftung OCALENIE bestand anfangs nur aus ehrenamtlichen MitarbeiterInnen (vgl. Ocalenie 2011). Heute arbeitet sie in der medizinischen Versorgung eng mit der Caritas Warschau zusammen und in der Rechtsberatung mit den RechtsberaterInnen der Legal Clinics in Warschau, Lublin und Białystok sowie der Halina Niec Human Rights Association in Krakau zusammen (vgl. Ocalenie 2011).

Das Jahr 1989 markiert in Polen auch für die wissenschaftliche Beschäftigung mit Migration einen Wendepunkt. Die Migrationsforschung in Polen hat sich erst ab 1989 unter den Einflussfaktoren nationaler Paradigmen sowie „versteckter“ nationaler Vorstellungen einerseits und unter ebenfalls „versteckten“ internationalen Programmatiken, unterstützt durch ausländische finanzielle Hilfe andererseits entwickelt (vgl. Iglicka 2007). Die nationalen Vorstellungen zu diesem Thema sind

durch die lange Tradition Polens als Auswanderungsland geprägt worden. Die internationalen Programmatiken wurden ad hoc nach 1989 entworfen. Sie bildeten eine Reaktion auf die um sich greifende Angst westlicher PolitikerInnen vor einer Massenflucht aus den postsowjetischen Ländern.

Obwohl Polen mit dem Kriegsende 1945 und durch die so genannte Westverschiebung mit Rückkehr, Vertreibung, Zwangsumsiedlungen und Deportationen konfrontiert gewesen ist, gab es bis zu den späten 1980er Jahren keinerlei Forschung zu diesem Thema. Ähnliches gilt für andere Bevölkerungswanderungen während der realsozialistischen Ära: die Auswanderung beziehungsweise Vertreibung von Juden und Deutschen, die Zuwanderung ethnischer PolInnen aus der Sowjetunion Mitte der 1950er Jahre, die erneute Auswanderungswelle ethnischer Deutscher in den 1970er Jahren und die enorme Mobilität der PolInnen in den 1980er Jahren wurden nicht thematisiert, sondern tabuisiert. Aus ideologischen Gründen ist die Erforschung von Wanderungsbewegungen zwischen 1945 bis Ende der 1980er Jahre überwiegend ein Bereich für HistorikerInnen gewesen (vgl. Bade u.a. 2007). Gemäß der staatlichen Propaganda gab es bis 1989 keinerlei anerkannte Auswanderung aus Polen. Es galt der ideologische Ansatz, dass im Unterschied zu kapitalistischen Ländern unter dem Sozialismus keine internationale Migration existiert.

Dabei waren die Wanderungserfahrungen, insbesondere das Wissen um eine polnische Diaspora für die, die zurückgebliebenen sind in einem Land, welches in den vergangenen 200 Jahren unter der politischen Vorherrschaft seiner starken Nachbarn stand, schon immer von immenser Bedeutung. Nach dem Umbruch von 1989 eröffnete die neue politische, wirtschaftliche und soziale Realität eine neue Dimension für die internationale Mobilität in der Region Mittel- und Osteuropas. Es kam Bewegung in eine Gegend, die vorher zwar „brüderlich“ verbunden war, aber durch Reisebeschränkungen die Menschen voneinander trennte.

Im November 1990 wurden auf Einladung des Europäischen Rates die neuen Migrationstrends in Ostmitteleuropa von zahlreichen ExpertInnen präsentiert und diskutiert (vgl. Interview Kaczmarczyk 2008). Die dabei entstandenen Berichte bildeten den Rahmen der Konferenz, die am 24. und 25. Januar 1991 in Wien statt

fand. Dort trafen Minister der ostmitteleuropäischen Staaten zusammen, die für die Freizügigkeit von Personen zuständig waren. Dabei handelte es sich um das erste, einer Reihe von internationalen Treffen, die sich in den frühen Neunziger Jahren aus politischen Motiven mit der postkommunistischen Ost-West-Migration beschäftigten. Der polnische Wirtschaftswissenschaftler Marek Okólski schrieb dafür einen Bericht, der sich mit den alten und neuen Migrationstrends in Mittel und Osteuropa beschäftigte. 1991 wurde ebenfalls Okólski von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, en.: Organisation for Economic Co-operation and Development) beauftragt, eine Sammlung von statistische Daten und Analysen zu Migration in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Ländern, inklusive Polen zu verfassen. Seitdem erstellen polnische WissenschaftlerInnen mit finanzieller Unterstützung der OECD und unter Einhaltung der SOPEMI Standards die SOPEMI-Berichte über Polen. Laut der polnischen Wirtschaftswissenschaftlerin und Migrationsforscherin Krystyna Iglicka lassen sich zwei aktuelle Trends im Migrationsgeschehen in Polen erkennen:

1., (...) *one can observe, that many of those people, having come to terms with the restrictions in Western Europe against mobility from the 'East', have started contemplating long-term or permanent residence in Poland. This is especially true for workers and traders who have already established networks in Poland.*“ (Iglicka 2007),

2., (...) *just very recently discovered by Poles that all Central European countries and Poland among them, are now in the preliminary stage of an inflow of more stable immigrants flows not only from the former Soviet Union countries but from the far East (refugees, economic immigrants from Vietnam, China, India) and from the West (managerial migration and return migration of Poles).*”(Iglicka 2007).

Ewa Jaźwińska, in Polen eine der führenden ExpertInnen im Bereich der Migrationsforschung stellt allerdings fest, dass Forschungsergebnisse zum Phänomen der Einwanderung nach Polen bisher nur bruchstückhaft vorliegen (vgl. Jaźwińska 2006:5). Und erst seit sehr kurzer Zeit wird innerhalb der Forschung auch ein Fokus auf Aspekte wie Gender gelenkt. Krystyna Slany vom Institut für Soziologie der Jagiellonen Universität Krakau hebt heraus, dass in Polen, wie in den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas auch, *„most of the sociological and demographic studies (of this phase) did not differentiate gender; analyses were written from a*

universal gender-neutral perspective” (vgl. Slany 2006: 13).

Zu den akademischen Zentren die in die Migrationsdebatte einbezogen sind, gehört das Institut für Arbeit und Wohlfahrt (IPiSS). Das Institut untersucht die Entwicklungen auf dem polnischen Arbeitsmarkt und beteiligt sich an der politischen Debatte meist in Form von wissenschaftlichen Forschungsbeiträgen. Das Institut veröffentlicht die Zeitschrift "Polityka społeczna" (Sozialpolitik). IPiSS-ExpertInnen sind eingeladen, verschiedene Ministerien zu beraten. Ihre Forschungs-Expertise ist eine wichtige Wissensquelle für polnische Policy-Maker. IPiSS bezieht in der Debatte um zukünftige Ausländerbeschäftigung in Polen eine deutliche Position. Das Institut fordert eine größere Flexibilität und lehnt eine Abschottung des polnischen Arbeitsmarktes ab. Die größere Flexibilität soll durch eine selektive und auf Quoten basierende Politik gegenüber ArbeitsmigrantInnen bestehen. Gleichzeitig soll der Kampf gegen die „illegale“ Einwanderung aber fortgesetzt werden (vgl. IpiSS 2008) Marek Okólski war einer der Mitbegründer des Zentrums für Migrationsstudien (OBM) an der der Universität Warschau. Gegründet 1993, umfasst das Zentrum ein interdisziplinäres Team von mehr als 20 ForscherInnen, die an verschiedenen Forschungsfragen und Aspekten von Wanderungsbewegungen arbeiten. Die Publikationsreihe der OBM/ CMR-Migration Working Papers⁵² umfasst mittlerweile ein breites Spektrum an Themen, darunter fallen:

- Statistiken und Analysen der Migrationsströme in Poland⁵³,
- Studien zur öffentlichen Meinung, zur Einstellung gegenüber ImmigrantInnen und RückkehrerInnen⁵⁴,
- Studien zur Ausländerbeschäftigung⁵⁵,
- Entwicklung einer nationalen Migrationspolitik⁵⁶.

Neben den Working Papers hat das OBM mit dem monatlich erscheinenden Biuletyn

⁵²Online-Archiv: <http://www.migracje.uw.edu.pl/publikacja/rodzaj/CMR/>, letzter Abruf: <28.01.2012

⁵³ vgl. beispielsweise: Głabicka / Kępińska / Koryś / Sakson (1997); Iglicka, Krystyna (2000a); Kępińska, Ewa (2003-2007); Kępińska, Ewa/ Okólski, Marek (2002, 2003); Okólski, Marek (1997-2001), Recent Trends in International Migration – Poland 1997-2001, Working Papers, Serie Migracyjne, no 16, 19, 28, 32, 39, 43, ISS, Warszawa.; Okólski, Marek (1997d); Okólski, Marek (1999d).

⁵⁴ Heffner/ Sołdra-Gwiżdż (1997); Iglicka/ Jazwińska/ Kępińska/ Koryś (1997); Iglicka, (1997); Mrozowski (1997); Pawelec- Górny (1997).

⁵⁵ Iglicka (2000b).

⁵⁶ Głabicka / Okólski / Stola (1998).

Migracyjny⁵⁷ eine Diskussionsplattform für die verschiedenen Akteurinnen aus dem Feld von Migration und Migrationspolitik geschaffen.

Außerdem beschäftigen sich vereinzelt andere akademische Zentren beispielsweise das Institut für Soziologie der Universitäten Warschau und Krakau, sowie das Institut für Geographie an der Nikolaus Kopernikus Universität in Toruń mit Migrationsfragen. Studien über den rechtlichen Status von AusländerInnen in Polen, die Anwesenheit von AusländerInnen in Polen im Hinblick auf die Entfremdung und "fremden" gesellschaftlichen Gruppen, und die räumliche Verteilung der Einwanderer in Polen stehe dabei im Interesse der ForscherInnen. Westpolnische Institute, wie das Institut für Soziologie an der Universität Breslau; die kulturwissenschaftlichen Institute an der Adam Mickiewicz Universität in Poznań und an der Schlesischen Institut in Opole erforschen das Phänomen Migration in Westpolen, im deutsch-polnischen Grenzgebiet und in Bezug auf Minderheiten in Polen.

Zur polnischen Akteurskonstellation im Bereich der Forschung gehört auch die Internationale Organisation für Migration (IOM) und damit verbundene wissenschaftliche think tanks. In Polen finanziert neben politischen Stiftungen wie die Konrad-Adenauer-Stiftung (Zentrum für Internationale Beziehungen, CSM) insbesondere die IOM Forschung zum Thema Migration (vgl. Homepage-IOM 2010)⁵⁸. Zu nennen ist das Central European Forum for Migration and Population Research (CEFMR) in Warschau, das in der Migrationsforschung in Polen sehr aktiv ist und regelmäßig Working Papers⁵⁹ zu Aus- und Einwanderungsfragen publiziert, ExpertInnen ausbildet und aktiv an der Entwicklung der polnischen Migrationspolitik beteiligt ist (vgl. Homepage-CEFMR 2011) . Vor diesem Hintergrund müssen so genannte wissenschaftliche Publikationen immer in Hinblick auf die Förderer und deren Intentionen gelesen werden.

⁵⁷ Online-Archiv: <http://sites.google.com/site/biuletynmigracyjny/archiwum-pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

⁵⁸ Beispiele für Publikationen der IOM: Kupiszewski/ Bijak/ Kaczmarczyk/ Kicingier/ Kloc – Nowak/ Napierała (2008); Koryś, Izabela (2004): Poland - Dilemmas of a Sending and Receiving Country, Migration Trends in Selected EU Applicant Countries, Vol. III, IOM, Vienna.; Koryś, Izabela (2005): Country Report of Poland, in: Dimensions of Integration: Migrant Youth in Central European Countries, IOM, Wien, S. 147-182.

⁵⁹ Online-Archiv: <http://www.cefmr.pan.pl/>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

In Polen konzentrierte sich die nichtstaatliche Migrationsforschung in Bezug auf internationale Mobilität in der Nachwendezeit vorwiegend auf die folgenden

Forschungsgebiete:

- (1) Mechanismen der Auswanderung aus Polen nach 1989⁶⁰
- (2) Forschung zu Einwanderung nach Polen und zu Communities⁶¹
- (3) Studien zur polnischen Migrationspolitik und zum Ausländergesetz⁶²
- (4) auf demografische Aspekte internationaler Migration⁶³
- (5) auf Methoden der Migrationsforschung in Polen⁶⁴

Innerhalb der polnischen Migrationsforschung nehmen soziologische und ökonomische Fragestellungen einen großen Stellenwert ein. Die Zahl der Publikationen zum Thema >>Erforschung der Mechanismen von Auswanderungsbewegungen aus Polen nach 1989<< ist in den letzten Jahren explodiert. Es fällt auf, dass der Kreis der ForscherInnen sehr überschaubar ist und sich die publizierten Inhalte oft wiederholen. Obwohl die Auswanderungsbewegungen und die damit verbundene Politik nicht im Fokus des Interesses dieser Arbeit stehen, wird an dieser Stelle auf die Erforschung dieses Phänomens hingewiesen. Erfahrungen, Forschungsmethoden und theoretischen Konzepte, die während der Erforschung von Auswanderungsbewegungen gesammelt und/ oder erprobt wurden, fließen aktuell in die Untersuchungen zu Einwanderung mit ein. Heute lassen sich Ähnlichkeiten zwischen den Migrationsmustern und Strategien der polnischen Auswanderer und der nach Polen einwandernden

⁶⁰(vgl. dazu Studien von Iglicka (2001a-c); Jaźwińska/ Okłoski (1996); Jaźwińska (2006); Fihel/ Górny/ Kaczmarczyk (2008); Górny/ Ruspini (2004); Kaczmarczyk/ Okólski (2002, 2005); Kaczmarczyk/ Tyrowicz/ Stefanska (2008), Kaźmierkiewicz/ Korczynska (2005), Łodziński (1995), Okłoski (1994a, 1998c, 1999a-e, 2000c), Prasałowicz (2007), Weinar (2005 a+b; 2006); Kaczmarczyk (2001, 2004, 2006, 2008).

⁶¹(vgl. dazu Studien von Fihel/ Górny/ Kaczmarczyk (2008), Gmaj (2007), Górny/ Ruspini (2004); Grzymała-Kazłowska/ Okólski (2003), Kindler (2005, 2008), Kloc-Nowak (2007, 2008), Koryś, I. (2004, 2005), Łodziński (1999a), Paulska (2004), Weinar 2006.

⁶²(vgl. dazu Studien von Iglicka 2003 a+b; 2004, 2005 a-b; 2007, 2010) Kicingier (2005, 2010), Kicingier/ Weinar/ Górny (2007), Kaczmarczyk/ Okólski (2007, 2008); Kaczmarczyk/ Tyrowicz (2008a+b), Klaus (2007), Klaus u.a. (2011), Kremer (2002), Łodziński (1998 a+b; 2000, 2001), Okólski (1994b, 2009).

⁶³(vgl. dazu Studien von Iglicka/ Sword (1999), Iglicka u.a. (2003), Iglicka u.a. (2005), Iglicka u.a. (2010); Okólski (1998a).

⁶⁴(vgl. dazu Studien von Okólski 2001b, 2004, 2006, 2007, 2010, Stark 2005, 2007).

Menschen erkennen. Oftmals handelt es sich sowohl bei Aus- als auch bei Einwanderung um Pendel- oder Saisonmigration. Nach 1989 ließen sich die Auswanderungsbewegungen von Polen zunächst nicht in gängige Theoriemodelle einpassen. Marek Okólski beschreibt den Unterschied zwischen MigrantInnen aus Westeuropa und Polen wie folgt:

„whereas `people in motion`, mostly aspired to finding for themselves a new, better place `in this world`, the Poles - `people on the seesaw` - generally remained tied to their home, maintaining continual contact with it, treating their stay in new places as temporary and making a point not attempting to make lasting social contacts there“ (Okólski 2002:11).

Okólski bezeichnete diesen Typ von Migration als “unvollständig” und die Kategorie umfasst demnach folgendes:

“(…) people incapable of settling in Poland’s modern economic centers or attaining stable professional position in the `main current` of the country’s economy, and at the same time people capable of making use of opportunities to earn a living in target countries, albeit at the cost that they are left in situations of temporariness, without documents (illegality) and with increased risk” (Okólski 2002:60).

Diese Definition lässt sich auch auf Wanderungsbewegungen nach Polen anwenden. Zusammenfassend lässt sich die Forschung zum Phänomen der Auswanderung aus Polen nach 1989 in drei Analyse-Ebenen unterteilen:

Erstens auf der Mikro-Ebene: Behandlung von Fragen, die die Motive von Auswanderung, Entscheidungsstrategien und Kategorien von Auswanderern und deren Identität betreffen⁶⁵. Zweitens auf der Meso-Ebene: Familien- und Freundschaftsbeziehungen; soziale Netzwerke, Formen von Familienorganisation⁶⁶ und den Effekt auf lokale Gemeinden⁶⁷. Drittens auf der Makro-Ebene: Vorteile der finanziellen Transaktionen⁶⁸, Arbeitsmarkt⁶⁹ und die

⁶⁵ vgl. hierzu Cieslinska 1992; Dyczewski 1993, Iglicka 1998; Grzegorzewska-Mischka 1998; Oleksyn 1992.

⁶⁶ vgl. hierzu Balcerzak-Paradowska 1994; Jaźwińska/ Okólski 2002; Romaniszyn 2000; Grzymala-Kazłowska 2002; Prasałowicz 2006.

⁶⁷ beispielsweise Okólski 1998e, Jaźwińska 2006.

⁶⁸ vgl. hierzu Rjkiewicz 1996; Hirszfeld 2001.

⁶⁹ vgl. hierzu Golinowska 1994, 1998.

Perspektiven der Integration in die Europäische Union⁷⁰.

Eine migrationstheoretische Debatte, die in vielen westeuropäischen Ländern stattgefunden hat, schlägt sich in der polnischen Fachliteratur kaum nieder. Die polnische Migrationsforschung ist stark wirtschaftswissenschaftlich geprägt. Die dominierenden Konzepte sind die von sozialen Beziehungen, Netzwerken in Verbindung mit sozialem Kapital, Kettenmigration und dem dualen Arbeitsmarkt. Im Mittelpunkt stehen daher Untersuchungen zu folgenden Themenkomplexen: Auswanderung und dualer Arbeitsmarkt; Auswanderung hochqualifizierter Polen; Auswanderung von Frauen; Regionale und Ethnische Studien; Polnische KurzzeitmigrantInnen; Diaspora-Studien nach dem Umbruch von 1989. Einwanderung ist in Polen ein sehr junges und noch nicht vollständig erbeziehungsweise anerkanntes Phänomen. Eine Sichtung der polnischen Forschungsliteratur zum Thema lässt sehr schnell erkennen, dass eine Vielzahl von qualitativen Studien zum Thema existieren. Dabei handelt es sich vor allem um Untersuchungen von migrantischen Gemeinden unter Verwendung von narrativen und fokussierten Interviews, sowie teilnehmender Beobachtung. Das Erkenntnisinteresse liegt in der Ergründung der Situation der MigrantInnen, richtet sich auf Barrieren und Probleme mit denen die Menschen zu kämpfen haben. Ergebnisse fließen in die Ausarbeitung der Migrationspolitik ein, da VertreterInnen aus Wissenschaft und Forschung beispielsweise bei den Sitzungen der interministeriellen Arbeitsgruppe für Migrationsangelegenheiten hinzugeladen werden und beratend tätig sind (vgl. Interview Kaczmarczyk 2008).

Polnische MigrationsforscherInnen sind sich darin einig, dass eines der Hauptprobleme der polnischen Migrationsforschung im Mangel einer gründlichen statistischen Ausgangslage begründet ist vgl. Okólski 2003, Supinska et al. 2003, Kępińska 2004; Jaźwińska 2006, Tanajewski 2006; Bijak/ Koryś 2006). Die in Polen verfügbaren Statistiken, kommen überwiegend vom Zentralen Amt für Statistik (*Główny Urząd Statystyczny, GUS*), dem Grenzschutz oder einzelnen Ministerien. Sie sind bruchstückhaft und bilden nur im Einzelfall die tatsächliche Realität der Migration wieder, vor allem weil sie einige Kategorien, wie undokumentierte und

⁷⁰ vgl. hierzu Romaniszyn 1997.

zirkuläre Migration, sowie Pendelmigration gar nicht erfassen (vgl. Nowicka/Cieslinska 2005). Auch für den Bereich des Menschenhandels und der Sex-Industrie gibt es kaum genaue Angaben. Obwohl nicht frei von Kritik seitens der WissenschaftlerInnen, bilden eine der verlässlichsten Quellen bezüglich der Anzahl von Einwanderern die Ergebnisse der Volkszählungen von 2002 und 2011. Zum ersten Mal trug man in diesen Umfragen dem Phänomen der Einwanderung Rechnung und fügte den Formularen entsprechende Spalten ein (vgl. GUS 2005-2008, GUS 2011). Die Mehrheit der Studien konzentrieren sich in Polen auf so genannte WirtschaftsmigrantInnen. Zahlenmäßig bilden UkrainerInnen, BelarussInnen und VietnamesInnen die größten Gemeinschaften in Polen. Die Situation der undokumentierten MigrantInnen nimmt in diese Forschungszweig einen besonderen Stellenwert ein. Untersucht werden die Auswirkungen von Isolation, Marginalisierung und die mangelnde Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (vgl. hierzu Chodubski 2000; Supinksa et al. 2003). Polnische ForscherInnen stellten in ihren Untersuchungen die Existenz eines dualen Arbeitsmarktes heraus (vgl. hierzu Antoniewski 1997, Grzymala Moszczyńska/ Nowicka 1998).

Ein weiteres Hauptinteresse innerhalb der polnischen Forschung galt der Einstellung der polnischen Gesellschaft gegenüber Einwanderern und der Diskriminierung von MigrantInnen. Obwohl es laut offiziellen Angaben in Polen keinerlei Diskriminierung von ausländischen Menschen gibt, sieht die Realität anders aus. Die zahlreichen Forschungsergebnisse des Instituts für Meinungsforschung (ISP)⁷¹, des Polnischen Meinungsforschungsinstituts (CBOS)⁷² und der Organisation Nigdy Więcej (vgl. ebd. 2009) belegen dies eindrücklich.

⁷¹ vgl. Publikationen unter <http://www.isp.org.pl/publikacje,25.html>, letzter Abruf <01.07.2012>.

⁷² vgl. Publikationen unter: <http://www.cbos.pl/EN/publications/publications.php>, letzter Abruf <01.07.2012>.

6. Fazit

Hat sich in Polen nach 1989 ein eigenständiges Migrationssystem entwickeln können? Anhand dieser Ausgangsfrage, wird der Wandel Polens zum Einwanderungsland untersucht und danach gefragt, wie dieses neue EU-Mitglied sich im Spannungsfeld unterschiedlicher Ansprüche der westlichen EU-Nachbarn und östlichen Nicht-EU-Nachbarn sowie in der Rollen als EU-Aufnahmeland für Migrierende und Flüchtlinge bewegt. In den Mittelpunkt der Untersuchung werden die zentralen Faktoren und spezifischen Einflüsse gestellt, die den Entstehungsprozess polnischer Migrationspolitik in Polen begleiten. Im Rahmen einer Policy-Analyse wird der Zusammenhang zwischen politischer und ökonomischer Transformation einerseits und von Migrationsbewegungen andererseits thematisiert.

Ziel der vorliegenden Studie war es, die Entwicklung des Politikbereichs Migrationspolitik vor allem über ExpertInnen-Interviews mit VertreterInnen polnischer Administration zu rekonstruieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen, ob sich eine eigenständige Migrationspolitik während des Transformationsprozess und Beitritts zur Europäischen Union als Politikfeld konstituieren konnte oder ob der Beitritt zum *Acquis Communautaire* der EU und die Anforderungen an Polen als Land an der EU-Außengrenze die Strukturen präjudiziert haben. Ein besonderes Augenmerk lag somit auf dem Transformationsprozess und auf dem Beitritt zur Europäischen Union.

Bei der Annäherung an die gegenwärtige polnische Migrationspolitik muss auch der historische Kontext mit betrachtet werden. Für die Analyse wurden daher auch die Vor- und Übergangsphase von einer realsozialistischen Ausländerpolitik hin zu einer Einwanderungspolitik sowie die Ausdifferenzierung der Einwanderungspolitik untersucht. Polen verfügt als klassisches Auswanderungsland und ehemaliger Ostblockstaat über wenig Erfahrungen mit Einwanderung und bei der Entwicklung von Migrationspolitik. Im Verlauf des Transformationsprozesses und durch die EU-Beitrittsbemühungen ist die Festlegung von Richtlinien in diesem Politikfeld zu einer großen Herausforderung geworden. Der Entstehungsprozess der polnischen Migrationspolitik ist geprägt durch die Abläufe historischer und politischer

Veränderungen, durch die Gleichzeitigkeit von Systemtransformation und der Europäischen Integration und daher nicht mit anderen in der Migrationsforschung ausgearbeiteten Vorbildern zu vergleichen. Polen verfügte am Ausgangspunkt 1989 zunächst weder über große Erfahrungswerte im Umgang mit MigrantInnen, noch über Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene das Politikfeld der Migrationspolitik mit zu gestalten (vgl. Weinar 2006: 221f.).

Das Thema Migration ist innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte in Polen zunächst stark mit der Auswanderung von Polen und Polinnen verbunden worden. Doch spätestens seit dem EU-Beitritt Polens wird das Thema zumindest in Polen auch mit dem Fokus auf Einwanderung, der Situation von asylsuchenden Flüchtlingen und aufgrund des Arbeitskräftemangels auch bezüglich der Beschäftigung von ausländischen ArbeitnehmerInnen diskutiert.

Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 und ihrer Begleiterscheinungen existiert in Polen aufgrund der hohen Abwanderung heimischer Arbeitskräfte ein Arbeitskräftemangel sowohl an Hochqualifizierten als auch an ArbeiterInnen aus Segmenten wie Bau, Landwirtschaft und Pflege. Der polnische Staat befürchtet dadurch den Stopp von Großinvestitionen und eine Stagnation der Wirtschaft. Die Verantwortlichen versuchen die Situation einerseits durch die Anwerbung von ArbeitnehmerInnen aus den östlichen Nachbarländern zu beheben. Andererseits wurde aber auch über Anwerbeprogramme, inklusive Kontingente asiatischer ArbeitsmigrantInnen nachgedacht. Die Verknüpfung von Beschäftigungspolitik und Migration ist in Polen momentan eine äußerst spannende und sollte weiter untersucht werden.

Für die polnische Migrationsforscherin Agnieszka Weinar ist Polen noch immer ein Land, das „auf Immigration wartet“ (Weinar 2006: 222). Doch aufgrund der negativen Wanderungsbilanz und wegen der negativen demographischen Prognosen ist es für Polen zur Notwendigkeit geworden sich aktiv mit Anwerbe- und Integrationskonzepten auseinander zu setzen. Die Herausforderung liegt darin, eine „Migrationsdoktrin“ zu entwerfen, die europäische und polnischen Interessen gerecht wird. Es gilt den Anforderungen des polnischen Arbeitsmarktes sowohl in kurzer als auch längerfristiger Perspektive gerecht zu werden. Außerdem sollte eine dauerhafte

Integration und Gleichstellung der MigrantInnen in die polnische Gesellschaft gewollt und gewährleistet werden.

In den 1990er Jahren wurde der polnische Arbeitsmarkt hermetisch abgeschirmt. Eine legale Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften war nahezu unmöglich. Erst in den letzten Jahren wurde der Zugang für ukrainische, belarussische und russische Saison- und BauarbeiterInnen erleichtert. Jedoch können die MigrantInnen ausgewählter Drittstaaten nur für den kurzen Zeitraum von sechs Monaten innerhalb von aufeinander folgenden 12 Monaten einer Tätigkeit ohne Arbeitserlaubnis nachgehen. Diese Regelungen entspricht weder den Ansprüchen des polnischen Arbeitsmarktes noch den Bedürfnisse der ArbeiterInnen. Polnische ArbeitgeberInnen sehen sich nach wie vor mit hohen Kosten und bürokratischen Hürden konfrontiert, die sie letztlich von einer legalen Ausländerbeschäftigung abhalten. So ist es nicht verwunderlich, dass Grauzonen bestehen und wachsen.

Trotz erheblicher Zugangserleichterungen zum polnischen Arbeitsmarkt, ist es nicht einfach, Arbeitskräfte aus den östlichen Nachbarstaaten zu gewinnen. Polen ist zwar aufgrund der Nähe und historischer Verbindungen für die Nachbarn attraktiv. Jedoch kann eine UkrainerIn in Westeuropa, aber auch in Russland und Kasachstan mittlerweile ein Vielfaches von dem in Polen verdienen und der Ausbau von Transportwegen fördert die Mobilität (vgl. Iglicka 2007: 5, vgl. Kindler 2005). Vor diesem Hintergrund entfaltete sich in Polen eine Debatte um die Erstellung einer Liste von Berufen, die auch von ausländischen Menschen ohne Aufenthaltsgenehmigung ausgeübt werden sollen und um die Ausweitung der privilegierten Herkunftsländer, d.h. die Liberalisierung der Zugangsregelungen für Länder wie China, Indien und Moldawien.

Ein Hauptaugenmerk der polnischen Migrationspolitik richtet sich außerdem auf die Legalisierung von illegalisierten Personen. In Polen leben laut Schätzungen der polnischen Ausländerbehörde UdSC ungefähr 80.000 so genannte Illegale. Darunter sind MigrantInnen, die teilweise schon seit mehr als 20 Jahren in Polen ohne Anerkennung leben und als so genannte SchwarzarbeiterInnen beschäftigt sind. Ihnen sollte ein legaler Aufenthaltsstatus und menschenwürdige Lebensumstände ermöglicht werden. Alle Bemühungen waren bisher wenig erfolgreich, da ein

Legalisierungsverfahren für die AntragstellerInnen zu hohe Risiken barg. Die Antragszahlen blieben am Ende der 1. und 2. Legalisierungskampagnen weit hinter den Erwartungen zurück. Vom 01. Januar bis 02. Juli 2012 läuft die dritte Legalisierungskampagne, die polenweit beworben und medial begleitet wird. Diesmal ist die Antragsfrist großzügig gesteckt, die Antragshürden niedrig wie nie. Angesichts des dramatischen Rückgangs des Personenverkehrs in der ostpolnischen Grenzregion sind außerdem weitere liberalisierende Schritte in der Visapolitik nötig. Polen sollte sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass die hohen Visakosten insbesondere für BelarussInnen gesenkt werden. AntragstellerInnen jenseits der Ostgrenze sollte der Zugang zu kurzfristigen und langfristigen, nationalen und Schengen-Visa erleichtert werden.

Zur Bedeutung der institutionellen AkteurInnen: Exekutive, Legislative, Judikative

Die institutionellen AkteurInnen des Staates besaßen die wichtigste Rolle bei der Gestaltung der nationalen Migrationspolitik, wobei sie weitgehend miteinander wirkten. Die zentrale Position kam dabei der Exekutive zu, aber auch der Sejm konnte unter gewissen Voraussetzungen Einfluss ausüben. Die Exekutive, das heißt eigentlich ein kleiner Kreis von ExpertInnen in den entsprechenden Ministerien oder Arbeitsgruppen, bestimmte bei einwanderungspolitischen Fragen weitgehend die Vorgehensweise. Sie legte in der Regel dem Parlament die Gesetzesvorlagen vor und setzte sie durch, sie entschied über Verordnungen und Erlasse, die ihre Politik ausführten. Auch ihr Vorgehen bereits im Vorfeld entsprechender Entscheidungen, den Dialog mit dem Parlament und außerparlamentarischen Organisationen zu suchen, änderte in ihrer zentralen Stellung nichts.

Die Organisation der zuständigen Ministerialverwaltung war Anfangs sehr schwach, da es zu Beginn der 1990er Jahr keine Erfahrung mit dem Phänomen der Einwanderung gab. Es existierte lediglich eine Auswanderungsverwaltung im Arbeitsministerium. Im Innenministerium wurden erst die Stellen geschaffen, die sich mit so genanntem Ausländerwesen beschäftigten. Die Folge der administrativen Unterausstattung waren erhebliche Probleme bei der Umsetzung migrationspolitischer Maßnahmen, die dazu beitrugen, dass beispielsweise die

Legalisierungskampagnen nicht den gewünschten Erfolg hatten. Im Rahmen der EU-Beitrittsbemühungen wurden Anstrengungen zum Ausbau der zuständigen Verwaltung unternommen, die zu einer Ausdifferenzierung der Funktionen vor allem in beiden genannten Ministerien führte. Es entstanden zusätzliche Abteilungen und Koordinierungsgremien, sowie schließlich auch Organe für Konsultationen mit Gewerkschaften, NRO's und MigrantInnenorganisationen.

Der Einfluss auf die Migrationspolitik verschob sich im Zeitverlauf zwischen den Ministerien. Anfangs dominierte das Innenministerium mit einer funktionslogischen Betonung der inneren Sicherheit und der impliziten Sicht auf MigrantInnen als potentielle Delinquenten. In der ersten Hälfte des Jahrzehnts nach der Jahrtausendwende rückte das Arbeits- und Sozialministerium in den Vordergrund. In diesem Ministerium entstand eine Abteilung für Migration. Im Fokus stand jetzt weniger eine restriktive Politik gegenüber Einwanderung, sondern die Ausländerbeschäftigung und die verstärkte Berücksichtigung von Fragen sozialer Integration.

Das polnische Parlament hatte trotz seiner institutionell schwächeren Stellung gegenüber der Exekutive eine besondere Funktion bei der Migrationspolitik. Wichtige Anstöße zur Repatriierung und zur Visapolitik gegenüber den östlichen Nachbarländern kamen aus seiner Mitte. In den 1990er Jahren wurde von verschiedenen PolitikerInnen betont, dass ausländer- und einwanderungspolitische Fragen nicht der parteipolitischen Mobilisierung dienen sollten. Diese Haltung hielt bis zu dem Zeitpunkt als im Zuge des Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft, die Partei Samobronna eine Instrumentalisierung des Themas Migration und Migrationspolitik anstrebte und öffentlich eine Lockerung der Einwanderungskontrollen forderte. Für die einzelne Fraktionen, die im polnischen Parlament vertreten waren und sind, besaß das Thema der Einwanderung keine besondere Relevanz. Im Zusammenhang mit dem polnischen Parlament ist die Stellung des Ombudsman zu nennen, der als unabhängiger Parlamentsbeauftragter das Handeln der Exekutive kontrollieren soll. Obwohl ohne aktive Gestaltungsmacht beeinflussten seine Kritik und seine Empfehlungen, Entscheidungen der Regierung beziehungsweise der Administration. Sein Vorgehen wurde zwar in der Regel von

AnwältInnen betroffener Personen oder NRO's ausgelöst, doch blieb der Ombudsman unabhängig.

Die Rolle der Judikative und hier insbesondere des Verfassungsgerichts auf die Gestaltung der Migrationspolitik bezog sich sowohl auf den Schutz verfassungsmäßig garantierter Rechte gegen Einschränkungen durch den Gesetzgeber oder die Administration, als auch auf die sukzessive Ausdehnung ihres Geltungsbereichs durch weiterführende Interpretationen. Das Verfassungsgericht entschied über diverse Verfassungsbeschwerden, die von ausländischen BürgerInnen eingereicht worden waren.

Zur Bedeutung des Transformationsprozess

In der vorliegenden Studie wurde der Frage nachgegangen werden, wie die Entwicklung von Migration und der Umgang damit in der politischen und gesellschaftlichen Transformation Polens verlief. Durch die Verortung innerhalb der Transformationsforschung konnten diesbezüglich wichtige Erkenntnisse über die gesellschaftliche und politische Transformation in Polen gewonnen werden. Denn am Umgang mit Migration lässt sich ablesen, ob eine Gesellschaft sich als extern und intern offene beziehungsweise geschlossene Gesellschaft entwickelt. Der Ausbau des Bereichs Migrationspolitik kann als Beitrag zur demokratischen Konsolidierung angesehen werden. Im Rahmen einer Politikfeldanalyse sind die migrationsrelevanten zumeist zentralstaatlichen Institutionen untersucht worden. Anhand dessen wurden die Grundbedingungen polnischer Migrationspolitik nach 1989 erforscht und das migrationsrelevante Agieren verschiedener AkteurInnen untersucht. Das Ergebnis zeigt, dass der Aufbau des migrationspolitischen Institutionensystems sich nicht von den zeitlichen Abläufen des Aufbaus des allgemeinen polnischen Institutionensystems während des Transformationsprozess unterscheidet. In dieser Hinsicht hat die vorliegende Untersuchung gezeigt, dass in der Tat eine parallel zeitliche Entwicklung vorliegt. Das politische Institutionensystem in Polen zeichnet sich durch einen langsamen Aufbau auf, der durch die vergleichsweise späte Verfassungsgebung im Jahr 1997 geprägt wurde. Innerhalb des migrationsrelevanten Institutionensystems wurden zwar frühzeitig die

Grundlagen des institutionellen Systems gelegt, jedoch halten Prozesse des Institutionenaufbaus weiter an.

Zur Bedeutung „Europas“: AkteurInnen und Vorstellungen

„Europa“, hier zu verstehen als die Mitgliedsstaaten der EU, der Rat und die Kommission als AkteurInnen innerhalb der EU und schließlich die Gruppe der Schengen-Staaten, kam bei der Gestaltung aller Teilbereiche der polnischen Migrationspolitik eine entscheidende Rolle zu. Dieser Einfluss variierte über die Zeit und war abhängig von der Relevanz, die den Themen Einwanderung und Asyl in Polen beziehungsweise auf europäischer Ebene beigemessen wurden. Dabei wirkte sich zudem aus, welche Vorstellung die politischen AkteurInnen in Polen mit Europa verbanden und wie sie darauf Bezug nahmen.

Die Mitgliedsstaaten der EU übten eine Vorbildfunktion aus, die vor allem in den Jahren vor dem EU-Beitritt, als Polen noch keine Erfahrungen mit Einwanderungspolitik hatte zum Tragen kommen konnte. Eine besondere Rolle hatte in diesem Zusammenhang die Bundesrepublik Deutschland, deren Einwanderungsgesetzgebung eine Vorbildfunktion hatte. Entsprechend gab es Bezugnahmen bei der Erarbeitung des Ausländergesetzes von 1997.

Gleichzeitig mussten im Rahmen der EU-Beitrittsbemühungen von Polen die Bemühungen der damaligen Mitgliedsstaaten um einen verstärkten Schutz der Außengrenzen berücksichtigt werden. Alle postsozialistischen Regierungen Polens verfolgten das Interesse das Land unter dem Vorzeichen der Systemtransformation und Modernisierung rasch der EU anzuschließen, sich an die übrigen Mitgliedsstaaten anzugleichen und sich als Teil Europas zu präsentieren. Zwar übte Polen offiziell bis zu seinem Beitritt keinerlei Einfluss auf die Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik aus, jedoch begann die intergouvernementale Zusammenarbeit mit damaligen Mitgliedsstaaten bereits Ende der 1990er Jahre. Im Rahmen des Europäisierungsprozesses, insbesondere durch die Angleichung an europäische Standards wie beispielsweise an den *Acquis Communautaire* wurde Polen in Hinblick auf den EU-Beitritt im Jahr 2004 zur Implementierung einer restriktiven Politik gegenüber MigrantInnen verpflichtet. Um der Europäischen

Union rasch beitreten zu können, musste Polen zu restriktiven Gesetzesänderungen im migrationspolitischen Bereich bereit sein.

Einen deutlichen Einfluss auf die polnische Migrationspolitik übten außerdem die Vorbereitungen bezüglich des Schengen-Beitritts aus. Daraus ergaben sich Verpflichtungen, die durch die Form des völkerrechtlichen Vertrages verbindlicher waren als die Überlegungen auf Gemeinschaftsebene. Das betraf die Sicherung der Grenzen, die Visapolitik sowie die Asylpolitik. Außerdem erfolgte mit dem Verzicht auf die Binnengrenzkontrollen im Schengenraum eine immer intensivere Kontrolle der langen und schwer zu überwachenden polnischen Grenzen zu den östlichen Nachbarländern Polens, die durch eine zunehmende Kooperation mit Deutschland intensiviert wurde. Polen richtete seine Politik bereits vor dem Beitritt zum Schengenvertrag auf dessen Inhalte aus.

Bei der Visapolitik zeigte sich, dass die Verpflichtungen den nationalen Interessen widersprechen können. Die Einführung der Visapflicht für die BürgerInnen der östlichen Nachbarstaaten kollidierte erheblich mit innen- und außenpolitischen Interessen der Republik Polen. Trotz erheblichen Protesten und der Angst vor einer Verschlechterung der nachbarschaftlichen Beziehungen, musste Polen die Vorgaben des Schengen-Abkommens ohne Ausnahmeregelungen ratifizieren. Im Interesse der Wahrung guter außenpolitischer Beziehungen zu den Nachbarstaaten wurden die Visa erst kurz vor Ablauf der Frist eingeführt.

Die Asylpolitik, die ein wesentliches Merkmal der Schengen-Kooperation wie der Bemühungen um eine einheitliche Migrationspolitik auf Ebene der Europäischen Union gewesen war, spielte in Polen von Anfang an eine besondere Rolle. Denn durch die Rückschiebung von 200 Flüchtlingen aus Schweden im Jahr 1990 wurde das postsozialistische Polen überhaupt das erste Mal mit Einwanderung konfrontiert. Im Asylbereich wurden die ersten internationalen Abkommen geschlossen und eine spezifische Institutionen-, Verwaltungs- und AkteurInnenstruktur aufgebaut. Obwohl der Umfang der Asylanträge deutlich unter dem anderer europäischer Staaten liegt, führte Polen im Interesse der europäischen Einheitlichkeit eine umfassende Reform und Entwicklung seines Asylrecht durch, die sich aus dem EU-Beitritt, dem Beitritt zum Vertrag von Schengen wie dem von Dublin ergab. Aber auch bei der Asylpolitik

zeigte sich bei allem Interesse an der europäischen Integration die Berücksichtigung eigener Interessen (vgl. Müller 2011).

Setzt man die Ereignisse in Verbindung mit dem am Beginn der Untersuchung dargestellten Modell der Europäisierung (vgl. Kapitel 3.2.3.), so wird deutlich, dass die polnische Migrationspolitik als Gesamtheit nicht allein einem der drei Idealtypen zugeordnet werden kann. Je nach Politikfeld lagen unterschiedliche und sich überschneidende Wirkungsweisen der Europäisierung vor, die in verschiedenem Maße und in verschiedenen Mischverhältnissen den Idealtypen entsprachen:

(1) Die polnische Asylpolitik stimmte dabei mit dem Typus der positiven Integration mit einer vorgeschriebenen Art der Umsetzung insofern überein, als dass die Verträge von Schengen und Dublin relativ konkrete Vorgaben für die Reformen hinsichtlich der Verhinderung von unbegründeten Asylanträgen lieferten.

(2) Bei Fragen des Zugangs zum Territorium und zum Arbeitsmarkt und den Bedingungen des Aufenthalts war die Zuordnung weniger deutlich möglich. Einerseits gab es Ziele, wie zum Beispiel die Verhinderung weiterer Migration von Arbeitskräften aus Drittstaaten, deren Umsetzung gemäß den rechtlich unverbindlichen Empfehlungen und Entschlüssen aus der intergouvernementalen Zusammenarbeit nach eigenem Ermessen oblag. Das entsprach weitgehend dem Typus der negativen Integration. Andererseits waren diese Ziele nicht rechtlich verbindlich festgelegt, sondern vor allem politische Übereinkommen, von denen die Mitgliedsstaaten abweichen konnten, was diese Fragen eher dem Bereich der umrahmenden Integration zugehörig erscheinen ließ. Die Politik der sozialen Integration von Einwanderern hingegen, in der sich die Mitgliedstaaten die alleinige Kompetenz vorbehielten, ist deutlicher dem Typus der umrahmenden Integration zuzuordnen. Die Äußerungen von europäischer Ebene, insbesondere die Mitteilungen der Europäischen Kommission, erfüllten die Funktion, die polnische Diskussion nach dem EU-Beitritt bei diesem Thema sichtbar zu beeinflussen, ohne feste Ziele oder Regelungsmechanismen vorzuschreiben.

Das Modell schrieb den einzelnen Typen jedoch zusätzliche Voraussetzungen zu, damit tatsächlich von einer Europäisierung gesprochen werden könne. Im Fall der positiven Integration handelte es sich um institutionelle Anpassung, bei der negativen

Integration um eine Verschiebung von Opportunitätsstrukturen und bei der umrahmenden Integration spielen weder die Stärke des Anpassungsdrucks noch die sich verändernde Opportunitätsstrukturen eine Rolle. Veränderungen werden hier so erklärt, dass der unverbindliche Rahmen Vorstellungen und Erwartungen der beteiligten AkteurInnen so beeinflusst, dass sie sich von sich aus zu Reformen bereit sind oder zumindest ReformerInnen sich mit dem Hinweis auf das europäische Vorbild durchsetzen können (vgl. Knill/ Lehmkuhl 1999:1-4; vgl. Börzel/ Risse 2000: 4-10). Diese Voraussetzungen trafen jedoch auch für andere als den jeweils zugeordneten Typus zu. So spielten beispielsweise bei den Asylreformen auch die Veränderung von Vorstellungen und Erwartungen eine Rolle. Aufgrund solcher Überschneidungen kann es sich bei den oben gemachten Zuordnungen in der polnischen Migrationspolitik nur um Mischtypen handeln.

Zur Bedeutung innenpolitischer Interessen: Rücksicht auf die Bedürfnisse des polnischen Arbeitsmarktes

Polens innenpolitische Interessen standen von Beginn an in einem Spannungsfeld zu europapolitischen Verpflichtungen. Selbst wenn ein weitgehendes Interesse an europäischer Integration herrschte und die Zielvorstellungen auf nationaler und europäischer Ebene in die gleichen Richtungen gingen, existierten bei der Gestaltung der polnischen Migrationspolitik besondere innenpolitische Interessen.

Anhand der Bedingungen des polnischen Arbeitsmarktes und der Politik der Legalisierung lässt sich zeigen, wie nationale Interessen im Gegensatz zu europäischen Vorstellungen verfolgt wurden. Der polnische Arbeitsmarkt wurde in den 1990er Jahren vor ausländischer Konkurrenz mit einem System von Arbeitsgenehmigungen geschützt. Doch sowohl die reguläre Wirtschaft als auch der in Polen relativ umfangreiche informelle Sektor entwickelten trotz hoher Arbeitslosigkeit in einigen Bereichen wie Bau, Landwirtschaft oder Dienstleistungen eine Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften. In Polen hat sich aus dieser Situation, d.h. aus gleichzeitiger Anziehung und restringiertem Zugang das Problem von zunehmender Irregularität ergeben.

Als Lösung führte Polen 2003 und 2007 Legalisierungskampagnen (*abolicja*)⁷³ durch, die aber nicht in dem geplanten Umfang erfolgreich waren. Mit dieser Politik folgt die Republik Polen trotz weiterhin restriktiver Zugangsbedingungen nicht den von der EU vertretenen Vorstellungen, dass die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten prinzipiell nicht stattfinden und allenfalls als Ausnahme in Betracht kommen sollte. Diese Vorgehensweise stellte damit die Entwicklung einer eigenen, unabhängigen Politik zur Befriedigung nationaler Interessen in einem bestimmten Bereich dar. In den letzten Jahren intensivierte Polen diese Strategie in Form von Migrationsverträgen mit verschiedenen Herkunftsstaaten. Ziel der Verträge war die Steuerung der Einwanderung. Sollten die Verträge tatsächlich sämtlich umgesetzt werden, bleibt abzuwarten, ob die angeworbenen Arbeitskräfte nach dem Ende ihrer Verträge wie offiziell erwartet wieder in ihr Herkunftsländer zurückkehren. Trotz einer Verschärfung der Aufenthaltsbedingungen könnte sich der gleiche Effekt einstellen, wie bei den GastarbeiterInnen in den ehemaligen Anwerbestaaten der EU.

Zur Bedeutung außenpolitischer Interessen: Die Beziehungen zu den historisch nahestehende Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa

Polen verfügt aus historischen Gründen über eine besondere Beziehung zu den östlichen Nachbarstaaten. Bei der Entwicklung der Migrationspolitik erhielten diese Verbindungen eine besondere Bedeutung und die Berücksichtigung im Sinne einer Bevorzugung mittel- und osteuropäischer BürgerInnen spielte eine große Rolle. Die besonderen Beziehungen, die auf historischen Verbindungen beruhen werden von PolitikerInnen immer wieder betont. Auch wenn sich der Referenzpunkt politischen Handelns hin zu Europäischen Union verlagert hat und Polen sich als Teil des Westens betrachtet, ist das Land eng mit seinen östlichen Nachbarn verbunden. Diese Situation führt mitunter zu einer gewissen Ambivalenz und einer Diskrepanz zwischen Realität und Rhetorik gegenüber den NachbarInnen.

Die Bevorzugung mittel- und osteuropäischer StaatsbürgerInnen spiegelt sich in den noch aus der sozialistischen Zeit stammenden Abkommen, der Regelungen von Visa-

⁷³ Die dritte Legalisierungskampagne startete am 01. Januar 2012 und läuft bis zum 02. Juli 2012.

Angelegenheiten, der Einführung der Karta Polaka, der Repatriierungspolitik, den Zugangserleichterungen für den polnischen Arbeitsmarkt. Auch das Asylgesetz gehört in diesen Bereich, da es auch aus einem besonderen Gefühl der Solidarität gegenüber Flüchtlingen aus dem Kaukasus entstanden war, deren Situation mit der der flüchtenden Polen und Polinnen Jahrzehnte zuvor verglichen wurde. Im Zusammenhang mit der polnischen Integration in die EU wurde diese Rücksicht fortwährend zurückgenommen. Einreisebestimmungen wurden verschärft und im Zusammenhang mit erhöhten Einwanderungszahlen und der gemeinsamen Visapolitik der Schengenstaaten die Visapflicht gegenüber den östlichen NachbarInnen eingeführt. Auch wenn die Bevorzugung im Rahmen der polnischen Integration in die EU abnahm, kann man jedoch weiterhin eine besondere Rücksicht bei der Durchführung beispielsweise bei Einreisebeschränkungen erkennen, da es sonst zu erheblichen außenpolitischen Irritationen kommen könnte. Entsprechend wurden solche Maßnahmen verzögert oder so präsentiert, dass nicht Polen, sondern eine höhere Autorität wie die EU für die Einführung verantwortlich gemacht wurde.

Zur Wirkung von Migrationserfahrungen: Die Vergangenheit als Auswanderungsland

Grundsätzlich hat die Vergangenheit Polens als Auswanderungsland angesichts von immer noch über einer Million Polen und Polinnen im Ausland einen gewissen Einfluss. Die Auswirkungen auf die Gestaltung der Migrationspolitik und die grundsätzliche Haltung zur Einwanderung waren in der Summe gesehen jedoch gering. Bei der Bewertung ihres Einflusses lassen sich die Migrationserfahrungen unterteilen in „persönliche“, „kollektivierte“ und „institutionellen“ Erfahrungen. Persönliche Erfahrungen spielen für die polnische Migrationspolitik nur eine sehr untergeordnete Rolle. Wenn, dann handelte es sich um Personen, die vor oder nach 1989 entweder im Exil oder als ArbeitsmigrantInnen im Ausland gewesen waren. Diese Personen wiesen in entsprechenden Debatten um den Asylartikel der Verfassung, das Asylgesetz oder die Beschäftigungspolitik auf entsprechende Erfahrungen hin. Doch das geschah sehr selten und konkrete Äußerungen ließen sich in den untersuchten Materialien nicht nachweisen.

Mit „kollektivierter“ Erfahrung ist der Bezug auf Migrationserfahrungen ohne persönliche Betroffenheit gemeint, die als allgemein bekannt oder sogar als Erfahrung der Gesellschaft dargestellt werden (Kleinschmidt 2002:30). Auf dieser Ebene lag bei der Erarbeitung des Asylgesetzes von 1997 die Erinnerung an das Schicksal der polnischen MigrantInnen und Flüchtlinge, durch diejenigen die Migration, Flucht und Exil nicht selbst miterlebt hatten. Mit Referenzen wurden Forderungen nach Solidarität gegenüber Flüchtlingen aus dem Kaukasus und entsprechend großzügige Regelungen des Gesetzes begründet. Diese Art der Erfahrung wurde außerdem als Mittel der Kritik an bestehender Politik eingesetzt, in dem die Behandlung polnischer ArbeitsmigrantInnen im Ausland als Maßstab zur Bewertung des Umgangs mit MigrantInnen in Polen diente. Eine direkte Auswirkung auf die Gesetzgebung ließ sich allerdings nicht feststellen. Wurden Migrationserfahrungen schließlich der polnischen Gesellschaft als Ganzes unterstellt, erfüllen sie die Funktion eines Belegs für die Unmöglichkeit einer in Polen existierenden Fremdenfeindlichkeit. Dieser Argumentationsfigur zufolge würde die in der Fremde gemachten Erfahrungen des Fremdseins und eventuelle erlittener Diskriminierung davor bewahren, selbst andere zu diskriminieren. Damit fand zum Beispiel eine Distanzierung in anderen europäischen Staaten statt. Zwar wiesen verschiedenen Umfragen Ergebnisse auf, die sich in diese Richtung interpretieren ließen. Doch widerlegen konkrete Ereignisse eine solche generelle Annahme. Gerade die heftigen Übergriffe gegen MigrantInnen und asylsuchenden Flüchtlingen, in der ostpolnischen Region, die einen sehr hohen Anteil an polnischen Aus- und Rückwanderern aufweist, spricht deutlich gegen den unterstellten Zusammenhang. Die „institutionellen“ Erfahrung schließlich bezieht sich auf eventuelle Kontinuitäten oder Einflüsse der früheren polnischen Migrationsverwaltung auf die nachfolgende Migrationspolitik. Eine Kontinuität beim Einfluss auf die Formulierung der Migrationspolitik bestand kaum, da bezüglich Einwanderung das Innenministerium federführend war. Sozialpolitische Forderungen, die die Auswanderungsverwaltung zugunsten der Polen und Polinnen im Ausland erhob, spielten bei der Erarbeitung der Ausländergesetze keinerlei Rolle. Allerdings betrachtete sich Polen zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht als Einwanderungsland.

Nach der Untersuchung kann die Ausgangsfrage bejaht werden. Anhand der Studie wird gezeigt, dass sich im demokratischen Polen nach 1989 ein migrationspolitisches System *das sich jedoch in der Ausgestaltung nur nachrangig an den innen- und außenpolitischen Interessen orientiert. Stattdessen dominieren europäische Vorgaben und Politik, hinter die politische Interessen in Polen zurückweichen.* Nach dem Systemwechsel hat sich ein migrationspolitisch relevantes institutionelles Set etabliert, welches grundsätzlich effektiv agiert, aber von der starken Dominanz der europäischen Vorgaben geprägt ist. Herausgebildet hat, sich ein Migrationssystem, das in Bezug auf Einwanderung restriktiv agiert. Diese Ergebnisse stellen für den Stand der politischen Transformation Polens einen durchaus typischen Befund dar, zum jetzigen Zeitpunkt ist die Konsolidierung des politischen Systems noch nicht vollständig abgeschlossen Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Entwicklung der polnischen Migrationspolitik in einem komplexen interdependenten Zusammenspiel von Europäisierung und nationalen Interessen vor sich ging, bei dem eine Vielzahl von Faktoren zum Tragen kam, die teils gleichgerichtet, teils gegenläufig wirkten. Diese Komplexität multipliziert mit der Anzahl von Mitgliedsstaaten macht deutlich, wo die Probleme bei der Schaffung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik liegen.

Polen wird sich in Zukunft aktiv in die Diskussion zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU einschalten. Schon jetzt steht Polen mit besser entwickelten EU-Mitgliedsstaaten in einem Konkurrenzverhältnis um ausländische Arbeitskräfte begehrter Berufssparten. Kein Zweifel besteht daran, dass Polen, das momentan noch die Arbeitsmarktlücken in den alten EU-Staaten füllt, in Zukunft aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen selbst einen erhöhten Bedarf an Arbeitskräften haben wird. Auf dieses Szenario bereitet sich Polen durch eine Ausarbeitung einer Migrationsdoktrin, die klare Ziele und Prinzipien beinhalten soll, vor. Der Kernpunkt wird dabei die Frage sein, ob sich Polen selbst als Einwanderungsland zu definieren vermag oder nicht.

Anhang 1: InterviewpartnerInnen

Die InterviewpartnerInnen werden namentlich genannt, die Institution beziehungsweise Organisation, in der sie arbeiten, wird aufgeführt. Die Angaben der Verweise auf InterviewpartnerInnen beziehen sich auf die paraphrasierten Interviewtexte, die mir vorliegen. Bei wörtlichen Zitaten beziehen sich die Seitenangaben auf das jeweilige Transkript. Die Interviews wurden im Sommer 2006, im Frühjahr 2007 und im Frühjahr 2008 geführt.

Kategorie	Institutionen/ Organisation	Name	Funktion des/ der InterviewpartnerIn	Datum/ Ort
Ministerium für Inneres und Verwaltung	Abteilung Integration	Paulina Babis	Abteilungsleiterin	20.07.2006, Warschau
Ministerium für Inneres und Verwaltung	Abteilung für Migrationspolitik	Monika Prus	Abteilungsleiterin	12.03.2008, Warschau
Ministerium für Inneres und Verwaltung	Abteilung für Migrationspolitik	Krzysztof Lewandowski	Stellvertretender Abteilungsleiter	12.03.2008, Warschau
Ministerium für Arbeit und Soziales (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)	Abteilung Migration	Janusz Grzyb	Abteilungsleiter	20.02.2008, Warschau
Ministerium für Arbeit und Soziales (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)	Abteilung Migration	Emilia Malys	Mitarbeiterin	29.02.2008, Warschau
Büro des Ombudsman	Abteilung öffentliche Verwaltung, Gesundheit und Ausländerrecht beim Ombudsmann (Rzecznik Praw Obywatelskich)	Tomasz Gellert		28.03.2007, Warschau
Grenzschutz	Ausländerabteilung im Hauptquartier der Grenzschutzbehörde (Komenda Główna Straży Granicznej)	Andrzej Pilaskiewicz	Abteilungsleiter	23.03.2007, Warschau
Amt für Repatriierung und Ausländer/ Ausländerbehörde URiC/ UdSC	Abteilung Internationale Beziehungen im URIC	Marek Szonert	Direktor der Abteilung Internationale Beziehungen im URIC	27.03.2007, Warschau
Rates für Flüchtlingsangelegenheiten (Rada do Spraw Uchodźców)		Roman Wieruszewski	Mitglied des Rates für Flüchtlingsangelegenheiten (Rada do Spraw Uchodźców)	29.03.2007, Warschau

Rates für Flüchtlingsangelegenheiten (<i>Rada do Spraw Uchodźców</i>)		Paweł Dabrowski	Mitglied des Rates für Flüchtlingsangelegenheiten (<i>Rada do Spraw Uchodźców</i>)	12.03.2008, Warschau
Verwaltungsgericht der Wojewodschaft Warschau		Jacek Chlebny	Richter	30.03.2007, Warschau
NRO	Caritas, Warschau.	Piotr Jackiewicz	Abteilungsleiter	19.07.2006, Warschau
NRO	Helsinki Foundation for Human Rights (Helsinki Fundacja Praw Człowieka), Warschau (an dem Gespräch waren drei MitarbeiterInnen der Stiftung beteiligt).	Irina Rzeplinska	Vorsitzende	18.07.2006, Warschau
NRO	Instytut ISP/ IPA	Justyna Frelak	Referentin	04.03.2008, Warschau
NRO	One World Association (Stowarzyszenie Jeden Świat), Poznan.	Izabela Czerniejewska	Mitarbeiterin	05.04.2007, Warschau
NRO	Nigdy Wiecey	Rafał Pankowski	Mitglied/ Aktivist	28.02.2008, Warschau
NRO	Polnische Humanitäre Aktion (Polska Akcja Humanitarna), Warschau.	Agnieszka Włodarczuk	Mitarbeiterin	18.07.2006, Warschau
NRO	Flüchtlingsvereinigung (Ocalenie)	Malika Abdoulovakhabova	Leiterin	05.03.2008 Warschau
NRO	Legal Clinic (Klinika Prawa), Fakultät für Recht und Verwaltung (Wydział Prawa i Administracji), Universität Warschau.	Celina Nowak	Mitarbeiterin	03.04.2007, Warschau
Gewerkschaft	Solidarnosc	Zusanna Górska	Mitarbeiterin	11.03.2008, Warschau
Universität	Zentrum für Migrationsstudien (Ośrodek Badań nad Migracjami)	Agnieszka Weinar	Wissenschaftlerin	20.07.2006, Warschau
Universität	Zentrum für Migrationsstudien (Ośrodek Badań nad Migracjami)	Paweł Kaczmarczyk	Wissenschaftler	29.02.2008/ 15.03.2008; Warschau
Universität	Zentrum für Migrationsstudien (Ośrodek Badań nad Migracjami)	Renata Stepanska	Wissenschaftlerin	15.03.2008, Warschau
Universität	Zentrum für Migrationsstudien (Ośrodek Badań nad Migracjami)	Marta Kindler	Wissenschaftlerin	29.02.2008, Warschau

	Migracjami)			
Think Tank	Central European Forum for Migration and Population Research (<i>Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych i Ludnościowych</i>)	Anna Kicinger	Wissenschaftlerin	03.04.2007, Warschau
Universität	Institut für Soziologie (<i>Instytut Socjologii</i>), Universität Warschau	Slowomir Lodzinski	Wissenschaftler	19.07.2006, Warschau
Vertreter migrantischer Selbstorganisation	Flüchtlingsvereinigung (<i>Stowarzyszenie Uchodźców w Rzeczypospolitej Polskiej</i>)	Simon Mol	Vorsitzender	2006: Berlin/Warschau
Sonstige Gespräche/ Vorträge			-	
		Tina Ismajlova		25.11.2008, Postdam
		Ramzan Ampukaev		25.11.2008, Potsdam
	Debak	MigrantInnen		2007/ 2008
	Bialystock	MigrantInnen		2007/ 2008
	Warschau	MigrantInnen		2007/ 2008
	Przemysl	MigrantInnen		2007/ 2008
	Terespol/ Brest	MigrantInnen		2007

Anhang 2: Leitfaden für die Interviewerhebung

Die offenen leitfadengestützten Interviews verfolgten mehrere Ziele. Daher umfasste der Leitfaden fünf Themenkomplexe, die Fragen wurden an den Kontext und die interviewte Person angepasst:

Abbildung-Interviewleitfaden (Beispiel): Questionnaire: Migration Policy in Poland Innenministerium - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWIA), March/ April 2007

1. Migration Policy

→ **How did the Polish migration policy develop since 1989?**

Which **immigration-opportunities** do exist (entering the territory)?

How “popular” are they? (Which are **most often “demanded”**?)

What different kinds of **immigrant-status** do exist?

Are there any differences between the **formal immigration law** as it has been developed by the legislative body on the one hand and the concrete **implementation** of the law by the public authorities on the other hand?

What do you think, to what extent do the **immigration opportunities** (“gates of entry”/ categories) and the **motivations of migrants** who come to Poland **correspond**?

2. Actors

There are several actors involved in the field of migration and migration policy.

→ **What do you think are the most important actors involved in the field in Poland?**

What kind of **role** do they play? What are they doing? What kind of impact do they have? Which interests do they represent?

The **government**: How did or does the change of government affect the policy concerning migrants and refugees? Are there any official statements of the new government concerning that policy field?

The **Ministry of the Interior**: What is your part in this policy field? How important is the migration issue within the framework of the ministry? What kind of guidelines do you follow in constructing Polish migration policy?

How do you assess the role of the **EU and Poland's EU accession** respectively for the migration policy in Poland? Which is Poland's position within the Dublin-II-regime?

How does Poland **interact with other countries** in this Policy field? – countries of origin, transit and neighboring countries as well as other destination countries (e.g. other EU member states).

As an important actor in the migration regime we regard the migrants and refugees themselves.

Are there any self-organisations of refugees or migrants in Poland? What do they do? Do you know about less organized but spontaneous campaigns or activities for example in refugee camps?

How do you assess the role of the '**civil society**' in Poland in that field?

3. Public discourse

In most societies the public discourse about immigration is very controversial. In our hitherto research we found it difficult to identify the configuration of the discourse in Poland.

→ **To what extent is the topic discussed in the public? (How) Does the MSWIA participate in this discourse?**

4. Situation of migrants and refugees

Another important topic for us is the concrete impact of the policies on migrants and refugees.

→ **What picture do you have of the situation of migrants and especially of refugees in Poland?**

their access to the asylum procedure, the procedure itself (the hearing of the application, legal assistance), their situation after rejection, social rights (accommodation, health care, financial aid), ...

What about so called „illegal“ migrants in Poland? Are there any approximations about numbers and informations about their situation?

5. Outlook/ Expectations

→ **What do you suppose/ expect: how will the Polish migration regime develop in the future?**

Anhang 3: Phasenmodell – Die Entwicklung polnischer Migrationspolitik im Zuge von Transformation und Europäisierung bis 2008

Jahr	Transformation	Europäisierung	Migrationspolitik
1950er			
			1949 bis 1954 waren Auslandsreisen für Polen und Polinnen nahezu unmöglich
1957		Römische Verträge	
1960er			
			Bilaterale Verträge: Polnische Arbeitskräfte dürfen als KontraktarbeiterInnen im Ausland arbeiten
1962			Gesetz über die polnische Staatsbürgerschaft
1963			Ausländergesetz der Volksrepublik Polen, Art .88
1967			Antisemitische Kampagne der PZPR
1968			Antisemitische Ausschreitungen: Bis 1971 verlassen rund 12.900 Juden das Land
1970er			
			Bilaterale Abkommen: Visafreie Einreise für BürgerInnen der „Sozialistischen Gemeinschaft“
1980er			
	politische Unruhen in Mittel- und Osteuropa	Wandel durch Globalisierung: ökonomische Restrukturierung und vertiefende Integration (Süderweiterung der EG)	
1980	01.07.: Unruhen nach Preiserhöhungen 14.08.: Beginn von Streiks in den Küstenstädten 31.08.: Zugeständnisse der kommunistischen Regierung im Danziger Abkommen 05./ 06.09.: Absetzung Giereks, Wahl von Kania zum Ersten Sekretär der PZPR 10.11.: Offizielle Registrierung der Gewerkschaft Solidarnosc		
1981	13.12.: Verhängung des Kriegsrechtes durch General Jaroslaw Jaruzelski		Abwanderung der AktivistInnen der Gewerkschaft Solidarnosc -Westliche Staaten verhängen aus Angst vor einer Massenmigration für Polen und Polinnen Visapflicht
	1981 bis 1988: Phase der Liberalisierung - Entdifferenzierung des		Liberalisierung der Passausstellung

	alten Systems / Regimes		
			Massenemigration von Polen in die westlichen Länder Europas
1983	22.07.: Aufhebung des Kriegsrechts, Teilamnestie 19.10.: Friedensnobelpreis für Lech Walesa		
1985		Schengener Abkommen (Schengen I)	
1988	Ende des alten Systems / Regimes Zusammenbruch des sozialistischen Blocks: Ende der Bipolarität; Plötzlicher Anstieg von Wanderungsbewegungen, regionale Konflikte und Kriege, neue politische Einheiten; => Politische, wirtschaftliche und soziale Transformation in MOE		
	1989 bis 1997 Phase der Demokratisierung - Institutionalisierung des neuen Systems	PHARE/G-24 Hilfe der westlichen Industrieländer zunächst beschränkt auf Polen und Ungarn	
1989	06.02. bis 05.04.: Verhandlungen am >>Runden Tisch<< in Polen =>Systemwechsel Die Revision der sozialistischen Verfassung: 04.06/ 18.6.: Wahlen zu Sejm und Senat. Das Bürgerkomitee (KO) >>Solidarnosc<< gewinnt 99 von 100 Sitzen im Senat und alle 161 frei zu vergebende Sitze im Sejm. Solidarnosc 19.07.: Wahl Jaruzelskis zum Staatspräsidenten 24.08.: Wahl Mazowieckis zum Ministerpräsidenten		
1989	Dezember-Amendments:		

	(29.12.1989) Verfassungsänderung: Die Marxistische Präambel wurde gestrichen, die Führungsrolle der PZPR und die so genannte Vormachtstellung der Arbeiterklasse wurde aufgehoben, Namensänderung von Volksrepublik zu Republik Polen, Unabhängigkeit der Nation = Hauptprinzip		
	Parlamentswahlen		
1990er			
			1. Phase (1990 bis 1997): <u>Problemdefiniton und Agenda-Setting</u> <u>Politikformulierung und</u> <u>Implementierung</u> Transformationsstaaten werden von Seiten der EU mit in die Steuerung von Migration einbezogen
1990	01.01.1990 Balcerowicz-Plan (Schocktherapie) tritt in Kraft	Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ, auch Schengen II , in Kraft seit 1995): Dimension der internen und externen Sicherheit rückt in den Fokus	
1990			Neue Ära, aber Ausländergesetz aus dem alten Regime (1963)
1990			Polnischer Grenzschutz Der polnische Grenzschutz wurde mit dem „Gesetz zum Schutz der Staatsgrenze“ vom 12.10.1990 als uniformierte und bewaffnete Polizeiformation neu gegründet. Er ist für Kontrollen des Grenzverkehrs zu Lande, zu Wasser und in der Luft zuständig. Polen kontrolliert, bedingt durch seine Randlage, die östliche Außengrenze der Europäischen Union. 14.11.1990: Deutsch-Polnischer Grenzbestätigungsvertrag
1990			Liberalisierung der Passgesetzgebung
1990	Präsidenten- wahlen: Lech Walesa		
1990			Kommandantur des Grenzschutz, löst die Grenzschutztruppen ab
1990			Erstaufnahme von 600 Flüchtlingen – Rückschiebung aus Schweden
1990			UNHCR besucht Polen=> internationaler Druck der GFK beizutreten November 1990:

			Gründung der staatlichen Kommission für Flüchtlingshilfe und Ernennung des Generalbevollmächtigten für Flüchtlingsangelegenheiten im Innenministerium
1990			Verhandlungen mit Schweden und dem UNHCR über Hilfsleistungen
1991	Parlamentswahlen: semi-präsidentielles Regierungssystem und die Kleine Verfassung vom 17.10.1992	Europa-Abkommen: Assoziierung: schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone, Beitrittsperspektive	17.06.: Deutsch-Polnischer Nachbarschaftsvertrag
1991			Visa-freie Reisen für PolInnen in die Schengenzone
1991			März 1991: Rückübernahmeabkommen zwischen Polen und den Schengen-Staaten
1991			September 1991: Beitritt zur Genfer Flüchtlings Konvention von 1951 und dem New Yorker Zusatzprotokoll von 1967 => auf der GFK-basierendes Flüchtlingsschutzregime
1991		Polen wird Mitglied im Europäischen Rat	Polnische Delegierte traten den EG-Gremien bei, die sich mit Migration befassten (CMDG und CAHAR)
1992		Vertrag von Maastricht (in Kraft seit 1993)	
1992			Teilnahme an verschiedenen Diskussionsforen: UNHCR; Conference for Security and Cooperation in Europe, Rat der Ostseeanrainerstaaten; Treffen von CIREA und CIREFI
1992			Februar 1992: Eröffnung des UNHCR-Büros in Warschau
1992			Erstes Aufnahmelager für Asylsuchende Flüchtlinge in Debak nahe Warschau eröffnet
1992	Arbeitsbeginn der Verfassungskommission der Nationalversammlung (1992-1997)		
1992			Dezember 1992: Eröffnung des IOM-Büros in Warschau
1992			Arbeit an Ausarbeitung eines neuen Ausländergesetz beginnt und dauert bis 1997 an
1993	Parlamentswahlen	Europäischer Rat Kopenhagen: Beitrittsversprechen und Beitrittskriterien	Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtscharta von 1950
1993		Hintergrund: die so genannte Asylkrise in Deutschland, es folgen: Bilaterale Abkommen zwischen Polen und Deutschland (07.05.); Tschechien	Signalwirkung: Polen= sicherer Drittstaat 120 Millionen für Grenzausbau durch das PHARE-Programm Asylkompromiss: Diese Vertragsunterzeichnungen war für

		(10.05.); Ukraine (24.05.); Slowakei (02.06.); Rumänien (24.07.) (vgl. Aniol 1996:41).	Deutschland enorm wichtig, um den Artikel 16a verabschieden zu können
1993			Büro für Migration und Flüchtlinge des Ministeriums für Innere Angelegenheiten (MIA) - Später: Transformation in Abteilung für Migration und Flüchtlinge des Ministeriums für Innere Angelegenheiten (MIA) => 2001:URiC, 2007: UdSC
1994		Europäischer Rat Essen: Heranführungsstrategie	Beitrittsantrag von Polen
		Weißbuch der Kommission zur Integration der MOE-Staaten in den Binnenmarkt	
		Stellungnahme der Kommission zu den Beitrittsanträgen und „Agenda 2000“	
		Europäischer Rat Luxemburg: Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit sechs Ländern	
1995	Präsidenschaftswahlen		
1997	Beginn der Phase der demokratischen Konsolidierung - Redifferenzierung und Konsolidierung des neuen Systems	Vertrag von Amsterdam (in Kraft seit 1999)	
1997	Verabschiedung der polnischen Verfassung		Regelung der Einreise und des Aufenthalt von Ausländern sowie Verhinderung der Einreise „unerwünschter“ Ausländer, Möglichkeit erleichterter Abschiebungen, beschleunigtes Verfahren bei „offensichtlich unbegründeten“ Anträgen, Konzept der Duldung; Organisationstruktur der Migrationsverwaltung, Anpassung an Internationale bzw. EU Standards, Repatriisierung
1997	Parlamentswahlen		Erste Operationen gegen irreguläre Migration, Ergebnis: zahlreiche Abschiebungen
1997	EU-Antrag auf Unterstützung beim Ausbau der polnischen Ostgrenze		
1997			Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta (inklusive der Art. 18 und 19, die Ausländer betreffen)
1997		Dubliner Übereinkommen	

			2. Phase (1998 bis 2001) <u>Problemdefiniton und Agenda-Setting</u> <u>Politikformulierung und</u> <u>Implementierung</u>
1998	März 1998 Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen		
1998			Neue Regulierungen, die die Einreise von BelarussInnen und RussInnen reglementiert
1998			Erste Polizei-Razzien gegenüber irregulären MigrantInnen
1998	Dilemma: EU-Integration (Westpolitik) vs. Ostpolitik		
1999		Europäischer Rat Tampere: Programm für eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik	
2000er			
2000	Präsidentenschaftswahlen		
2000	Europäischer Rat Berlin beschließt die Agenda 2000: Finanz- und Reformpaket 2000-2006.		2000 bis 2001 Arbeit an der Novellierung des polnischen Ausländergesetzes
2000	Mai 2000: EU-Beitrittsverhandlungen : Kapitel: Justiz und Inneres		09.11. 2000, vom Sejm verabschiedet Repatriisierungsgesetz
2000	Europäischer Rat Nizza: Vertragsrevision und Verhandlungsfahrplan		Diskussion des Law of Nationality, wird nicht verabschiedet.
			3. Phase (2001 bis 2003) <u>Problemdefiniton und Agenda-Setting</u> <u>Politikformulierung und</u> <u>Implementierung</u> <u>Evaluierung</u>
2001	Parlamentwahlen		
2001	Europäischer Rat Göteborg: Ziele sind Abschluss der Verhandlungen bis 2002 und Teilnahme der neuen Mitglieder an den Wahlen zum Europaparlament 2004		
2001		Europäischer Rat: Laeken: Mitwirkung der 13 Bewerberländer am Konvent	
2001		Vertrag von Nizza (in Kraft seit 2003)	01. Januar 2001, in Kraft: Repatriisierungsgesetz

2001			11.4.2001 Reform des Ausländergesetzes:
2001			29.6. 2001 Einrichtung der Behörde für Repatriisierung und Ausländer (URiC)
2001	September 2001 Parlamentswahlen		Im Oktober 2001, nach den Parlamentswahlen sollte diese Behörde wieder geschlossen werden und der Fachbereich direkt im Ministerium für Innere Angelegenheiten angesiedelt sein – 3 Wochen später wurde dieses Vorhaben auf mindestens ein Jahr verschoben
2002	Europäischer Rat Sevilla: Schlussphase der Verhandlungen Europäischer Rat Brüssel: Kompromiss der 15 zur Agrarpolitik ebnet den Weg zum Abschluss der Verhandlungen Europäischer Rat Kopenhagen: erfolgreiches Ende der EU- Beitrittsverhandlungen		Kein Ende der Gesetzesänderungen!!! Arbeitsmigration: 07.01.2002 Gemeinsame Erklärung des deutschen und polnischen Arbeitsministers 21.05.2002 Bilaterales Abkommen zwischen Polen und Spanien
2002			27.07.2002 Gesetz für EU-BürgerInnen
2003		Am 18.2.2003 wurde die sog. Dublin-II- Verordnung verabschiedet, welche das Dubliner Übereinkommen von 1997 ablöste	
2003		März 2003: Erste Entwürfe einer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) , ausführliches Strategiepapier folgte im Mai 2004	
			07./08.06.2003 Referendum über den EU-Beitritt: „ Sind Sie mit dem Beitritt der Republik Polen zur Europäischen Union einverstanden?“ Unterzeichnung des EU- Beitritt-Vertrages am 16.04. in Athen
2003			Am 13.06.2003 vom Parlament verabschiedet, treten am 01.9.2003 Reformen des Ausländergesetzes in Kraft
2003			01.10.2003 Visapflicht für StaatsbürgerInnen der östlichen Nachbarländer Russland, Belarus und Ukraine (2003)
2003			1. Legalisierungskampagne (Abolicja):

			01. September-31. Dezember 2003 (3508 Legalisierungen)
2003			DULDUNG als „neues Konzept“
2003		Scheitern des Verfassungsgipfels in Brüssel	
2004	01. 05. 2004 EU-Beitritt		4. Phase (2004 bis 2007) <u>Problemdefinitor und Agenda-Setting</u> <u>Politikformulierung und</u> <u>Implementierung</u>
			Gesetzesänderung im April 2004/ in Kraft Oktober 2004: Sechs Richtlinien des Europäischen Rates müssen eingearbeitet werden Seit Mai 2004 regeln vier Bestimmungen die Situation und den Status von AusländerInnen in Polen: - Ausländergesetz (AuslG, 2003) - Ausländerschutzgesetz (AuslSchuG 2003) - Repatriierungsgesetz (2000) - Gesetze für EU-BürgerInnen (2002)
		Europawahlen von allen 25 EU-Staaten	Am 01. Juni 2004 tritt das Gesetz zur Förderung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes in Kraft
2004		Haager Programm Leitlinien der Migrationspolitik 2005 bis 2009	
Nach 2004		Festigung der Europäischen Union; starker Wettbewerb auf der Seite nicht-europäischer Wirtschaften; Humankapitaldefizite; Nachfrage nach Arbeitskräften vs. Schwierigkeiten mit der Integration von MigrantInnen	
2005	Präsidentenwahlen-/Parlamentwahlen		Bis Ende 2004 unterzeichnete die IOM mit den polnischen Behörden eine Vereinbarung über das Programm der freiwilligen Rückkehr. Das Programm wird von der EU Flüchtlingsfonds ko-finanziert
2005		01. Mai 2005 formelle Gründung der Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der EU (FRONTEX) Operativer Betrieb seit 03. Oktober 2005, Sitz: Warschau	Im Januar 2005 verabschiedete der Ministerrat ein Dokument mit dem Titel "Vorschläge für die Ausarbeitung einer umfassenden Integrationspolitik in Polen „ Im März 2005 wird nach einem Beschluss des Ministerpräsidenten die interministerielle Arbeitsgruppe für die soziale Integration von Ausländern erstellt. Die Arbeitsgruppe ist unter anderem für die Ausarbeitung neuer Vorschläge und Lösungen im Bereich der Integrationspolitik, den Austausch von Meinungen über die Richtung und Verlauf der Aktionen in den Ministerien und die Zusammenarbeit mit NROs verantwortlich.

2005		Im Oktober 2005 unterzeichnete Polen die revidierte Europäische Sozialcharta	Das Ministerium für Soziales wird am 31. Oktober 2005 in Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik umbenannt.
2005	25.09.2005 Parlamentswahlen		
2006			Am 01. Juli 2006 wurde die Abteilung für Migrationspolitik des Innenministeriums (MSWiA) gegründet
2006			Im Jahr 2006 wurde die Anpassung des polnischen Rechts an die Standards der Europäischen Union kontinuierlich fortgesetzt. Gesetz über die „Einreise in das Hoheitsgebiet der Republik Polen, Aufenthalt und Ausreise aus diesen Gebieten von Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihrer Familienangehörigen“ tritt am 27. August 2006 in Kraft. Das Gesetz ersetzt das Gesetz von 2002 über die "Bedingungen der Einreise und den Aufenthalt von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen. "
2006			Anhand einer Änderung des Ausländergesetzes wird das Recht auf soziale Absicherung (zB Aufenthalt in einem Flüchtlingslager) geändert. Personen, die eine Duldung erhalten und erneut Asyl beantragen verlieren jegliche soziale Unterstützung.
2006			Himbeerkrise: Im August/ September 2006 erließ der Minister für Arbeit und Sozialpolitik Andrzej Lepper als Reaktion auf den Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft mehrere Verordnungen über die Einzelheiten und Bedingungen für die Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen für ausländische Beschäftigte. Eine Arbeitserlaubnis sollte demnach unabhängig von der Situation auf dem Arbeitsmarkt gewährt werden.
2006			In der zweiten Hälfte des Jahres 2006 begann der Sejm über zwei lang erwartete Gesetztestexten zu debattieren. Die Karta Polaka“ und das Staatsbürgerschaftsgesetz
2006			Im Oktober 2006 begann eine interministerielle Debatte – Ziel war die Reform des Ausländergesetzes und des Ausländerschutzgesetzes von 2003
2007	Parlamentswahlen	EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien	
2007			Polen öffnet seinen Arbeitsmarkt für BürgerInnen aus Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007.

2007			14. Februar 2007 Gründung des interministeriellen Teams für Migrationsangelegenheiten
2007			2. Legalisierungskampagne (<i>Abolicja</i>): 20. Juli - 31. Dezember 2007 (2033 Legalisierungen) MigrantInnen ohne Papiere, die permanent in Polen über einen Zeitraum von zehn Jahren gelebt haben (seit 1. Januar 1997), über eine Wohnung und finanzielle Mittel für ihren Lebensunterhalt oder ein Bürgerschaft von einem Arbeitgeber verfügen, konnten einen Antrag auf eine befristete Aufenthaltserlaubnis beantragen. Die zweite Legalisierungskampagne wandte sich an Personen, die wegen der kurzen Anwendungsdauer, nur 4 Monate an der ersten Regularisierung im Jahr 2003 nicht teilnehmen konnten.
2007			Im September 2007 wurde das "Gesetz über die Karta Polaka" verabschiedet.
2007			Der wachsende Bedarf an ausländischen Arbeitskräften in verschiedenen Sektoren der polnischen Wirtschaft im Jahr 2007 führen zu weitere Lockerung der Anforderungen für den Zugang zum polnischen Arbeitsmarkt. Das Recht, SaisonarbeiterInnen aus der Ukraine, Belarus und der Russischen Föderation ohne Arbeitserlaubnis zu beschäftigen wurde neben der Landwirtschaft auch auf andere Sektoren der polnischen Wirtschaft ausgedehnt. Nach wie vor können die MitarbeiterInnen für drei Monate in einem bestimmten Zeitraum von sechs Monaten eingesetzt werden. Im Jahr 2008 wurde die Dauer der Arbeit auf sechs Monate innerhalb von 12 Monaten angehoben.
2007			14 September 2007 Das Gesetz über SIS und VIS tritt in Kraft
2007			Sitzung des interministeriellen Team für Migration am 15. Oktober 2007 im Ministerium für Inneres und Verwaltung statt. Die Tagesordnung umfasste die Auswertung der Ergebnisse der Aktivitäten des Teams, Präsentation der Analyse der vietnamesischen Gemeinde in Polen von der Abteilung für Migrationspolitik des Ministeriums für Inneres und Verwaltung sowie der Beschlussfassung über die Tätigkeiten bezüglich der Beschäftigung von AusländerInnen in Polen. Die Annahme einer Resolution schloss die Diskussion in dieser Hinsicht. Das Dokument enthält Empfehlungen zu den Richtungen der politischen und rechtlichen Maßnahmen in dieser Hinsicht. Nach dem Beschluss sollte n Engpässe auf

			<p>dem Arbeitsmarkt durch Beschäftigung von AusländerInnen gelöst werden. Dadurch entsteht eine Ergänzung der polnischen Beschäftigungspolitik, die vor allem auf die professionelle Förderung der polnischen BürgerInnen zielt.</p> <p>Es wurde vorgeschlagen, ein System einzurichten, um die Beschäftigung von AusländerInnen und die Folgen, d.h. soziale und wirtschaftliche Auswirkungen der Migration zu überwachen. Es wurde auch empfohlen, Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für polnische StaatsbürgerInnen im Ausland zu ergreifen, um diese zu Rückkehr zu bewegen. Dazu gehören vor allem die Entwicklung und Durchführung von Programmen zur Förderung der EmigrantInnen.</p> <p>Darüber hinaus empfahl das Team für Migration schrittweise Erleichterung des Zugangs zum polnischen Arbeitsmarkt für BürgerInnen aus Ländern wie der Ukraine, Belarus und Russland und der nächste Schritt anderen postsowjetischen Ländern. Was asiatische Länder angeht, unterstrich das Team für Migration potenzielle Bedrohungen, unter anderem, die illegale Migration aus diesen Regionen und grenzüberschreitende Kriminalität.</p>
2007	Parlamentswahlen	21. Dezember 2007 Schengen-Erweiterung	
2007		Vertrag von Lissabon	
			<p>Beginn der 5. Phase <u>Evaluierung</u> <u>Problemdefinon und Agenda-Setting</u> <u>Politikformulierung und</u> <u>Implementierung</u></p>
2008		13. Februar 2008 EU-Kommission, Innen-Kommissar Frattini legt Grenzschutzpaket vor	
2008			<p>05. März 2008 Warschau und Kiew fördern die Kooperation Markante Erleichterungen im ukrainisch-polnischen Grenzverkehr Polen ist nach wie vor der lebhafteste Anwalt intensiver Beziehungen zur Ukraine innerhalb der EU. Dieser Tage haben Warschau und Kiew Erleichterungen im kleinen Grenzverkehr vereinbart.</p>
2008		12. März 2008 EU-Innenminister, Brdo, Slowenien: Paket zur Sicherung der EU-Außengrenzen	
2008			23 April 2008 Polnisch-Russische Grenzgespräche
2008			26. Mai 2008 Schweden und Polen legen das

			Arbeitspapier „Östliche Partnerschaft“ vor
2008		06. Juni 2008 EU-Pakt zu Einwanderung und Asyl	
2008		17. Juni 2008 Die EU-Kommission stellt ein Paket von Initiativen und Gesetzesvorschlägen vor	
2008		18. Juni 2008 Das EU-Parlament stimmt erstmal in seiner Geschichte der Europäischen Union über ein Einwanderungsgesetz ab - EP verabschiedet Rückführungs-richtlinie	
2008		07. Juli 2008 Die französische Regierung schlägt in Cannes erstmals ihren Vorschlag für einen „Europäischen Einwanderungs- und Asylpakt“ den 27 EU- Justiz und Innenministern vor	
2008		15. Oktober 2008 EU-Gipfel in Brüssel	
2009		Europawahlen	
2010	Präsidentschaftswahl en		
2011	Parlamentswahlen		Ab 01.05.2011 Arbeitnehmerfreizügigkeit
			20. 06. 2011 der Innenminister legt das Dokument: Neue Polnische Migrationspolitik_ Aktueller Stand, Vorschläge und Maßnahmen vor.
2012			3. Legalisierungskampagne (Abolicja): 01. Januar - 02. Juli 2012

Anhang 4: System für die Bearbeitung von Anträgen auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Phase	Antragsverlauf	Instanz
Phase 1	<p>Der Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft wird beim Leiter der Ausländerbehörde (UdSC) gestellt über den Leiter der für die Stadt Warschau zuständigen Grenzschutzeinheit (bei in Polen lebenden Ausländern); die Leiter von Grenzschutzeinheiten (bei der Einreise in das Hoheitsgebiet der Republik Polen).</p>	<p>Während des Verfahrens:</p> <p>Fall 1: Ausländer nicht im Besitz einer Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis --- Möglichkeiten:</p> <p>Unterbringung des Ausländers außerhalb eines Zentrums</p> <p>Unterbringung des Ausländers in einem Zentrum (auf Bitten des Ausländers)</p> <p>Unterbringung des Ausländers in einem sicheren Zentrum oder Vollstreckung eines Haftbefehls vor Abschiebung (auf Gerichtsbeschluss für einen Zeitraum von 30 Tagen, der auf höchstens ein Jahr verlängert werden kann) – gilt nicht für: unbegleitete Minderjährige und Ausländer, deren körperlicher und psychischer Zustand erkennen lässt, dass sie behindert oder Opfer von Gewalt sind</p> <p>Fall 2: Ausländer im Besitz einer Einreise- oder Aufenthaltsgenehmigung Möglichkeiten:</p> <p>Unterbringung des Ausländers außerhalb eines Zentrums</p> <p>Unterbringung des Ausländers in einem Zentrum</p>
Phase 2	<p>Der Antrag wird an den Leiter der Ausländerbehörde weitergeleitet.</p> <p>Möglichkeiten: Verfahren für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft Beschleunigtes Verfahren für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, wenn der Antrag eindeutig unbegründet ist Dublin-II-Verfahren</p>	
Phase 3	<p>Erste Instanz – der Leiter der Ausländerbehörde</p> <p>Möglichkeiten: Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach dem Genfer Abkommen (1951) Ausstellung eines Reisedokuments nach dem Genfer Abkommen Verweigerung der Flüchtlingseigenschaft und Zuerkennung der Duldung Verweigerung der Flüchtlingseigenschaft und Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet der Republik Polen</p>	Erste Instanz
Phase 4	<p>Zweite Instanz – der Rat für Flüchtlingsangelegenheiten</p> <p>Möglichkeiten: Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft Bestätigung der erstinstanzlichen Entscheidung –</p>	Zweite Instanz

	Woiwodschafts-/Oberverwaltungsgericht Bestätigung der erstinstanzlichen Entscheidung und Genehmigung der Duldung – Woiwodschafts-/Oberverwaltungsgericht Einsendung des Antrags zur Überprüfung	
Phase 5	Dritte Instanz – das Oberste Verwaltungsgericht	Dritte Instanz
	Beschwerde gegen Verfahrensschritte kann beim Ombudsman eingereicht werden.	

Literatur und Quellen

A) Literatur

Abels, Gabriele/Behrens, Maria (2005): ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode, in: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 173-190.

Ausländergesetz vom 29. März 1963, in: Journal of Laws of 1992 (Dz. U. 1992 no 7 item 30 and Dz.U., no 25 item 112).

Ausländergesetz vom 25. Juni 1997: Journal of Laws of 1997 (Dz. U. 1997 no 114, item 739).

Ausländergesetz vom 11. April 2001: Journal of Laws of 2001, (Dz.U. 2001 no. 42, item 475).

(AuslG), Ausländergesetz vom 13. Juni 2003, Journal of Laws of 2003, No. 128, item 1175, online: www.uric.gov.pl, letzter Abruf: <29.01.2012>.

(AuslSchuG), Ausländerschutzgesetz vom 13. Juni 2003, Journal of Laws of 2003, No. 128, item 1176, online: www.uric.gov.pl, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Addy Nii, David (1996): Internationale Migration – Herausforderung für eine Antidiskriminierungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B44-45, S. 17-24.

Ágh, Attila (1997): Parliaments as Policy-making Bodies in East Central Europe: The Case of Hungary, in: International Political Science Review 18/4, S. 417-432.

Alemann, Ulrich von/ Forndran, Erhard (2005): Methodik der Politikwissenschaft, Stuttgart.

Alscher, Stefan (2004): "Grenzregion Ostpolen und die EU-Außengrenze: Brücke oder Trennlinie?", in: Banse, Christian/ Stobbe, Holk (Hrsg.) (2004): Nationale Grenzen in Europa: Wandel der Funktion und Wahrnehmung nationaler Grenzen im Zuge der EU-Erweiterung, Frankfurt a.M., S. 215-234.

Alscher, Stefan (2005): Knocking at the doors of "Fortress Europe": Migration and border control in Southern Spain and Eastern Poland, CCIS Working Paper #126, San Diego: UCSD. online: <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg126.pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Alscher, Stefan (2008): Länderprofil Polen, Fokus Migration Nr. 3, Januar 2008, online: http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubddb/LP03_Polen_Update.pdf, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Anderson, Benedict (1991): *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London.

Angenendt, Steffen (Hrsg.) (1999): *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn.

Angenendt, Steffen (2002): Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik, in: *Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization*, Nr. 77, Heft 1-2/ 2002, S. 143-172.

Angenendt, Steffen (2006): Migrationspolitische Herausforderungen und Strategien in der EU: Kann die Nachbarschaftspolitik einen Beitrag zur Problemlösung leisten?, in: *Koopmann, Martin/ Lequesne, Christian* (Hrsg.): *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, Baden-Baden, S. 181-206.

Aniol, Włodzimierz (1996): *Poland's Migration and Ethnic Policies: European and German Influences*, Warszawa.

Bade, Klaus J. (1994): *Ausländer - Aussiedler - Asyl: Eine Bestandaufnahme*, München.

Bade, Klaus J. (2000a): *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München.

Bade, Klaus J. (2000b): *Die multikulturelle Herausforderung. Menschen über Grenzen - Grenzen über Menschen*. 2. Aufl., Frankfurt a.M.

Bade, Klaus J. (2002): Historische Migrationsforschung, in: *Oltmer, Jochen* (Hg.) (2002): *Migrationsforschung und Interkulturelle Studien: Zehn Jahre IMIS*, (IMIS-Schriften, Bd.11), Osnabrück.

Bade, Klaus J./ Oltmer, Jochen (2007): *Mitteleuropa – Deutschland*, in: *Bade, Klaus J./Emmer, Pieter C./Lucassen, Leo/Oltmer, Jochen* (Hrsg.): *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn, S. 141-170.

Balcerzak-Paradowska (1994): *Złobki i przedszkola w okresie transformacji*, *Polityka społeczna*, 10, Warszawa, S. 10-13.

Banse, Christian/ Müller, Doreen/ Stobbe, Holk (2007): Tödliche Vision Europa. Die grenz-, migrations- und asylpolitischen Komponenten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Fischer, Robert/Karrass, Anne/Kröger, Sandra (Hrsg.): Die Europäische Kommission und die Zukunft der EU. Ideenfabrik zwischen europäischem Auftrag und nationalen Interessen, Opladen und Farmington Hills, S. 179-201.

Barwig, Klaus/ Schumacher, Christoph (2003): „Asylrecht/ Asylpolitik.“, in: Nohlen, Dieter (Hg.) (2003): Kleines Lexikon der Politik, 3. Aufl., München, S. 17-20.

Barwig, Klaus/Schumacher, Christoph (2002): Migration/Migrationspolitik, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, 2. Aufl., München, S. 300-305.

Bash, Linda/ Glick Schiller, Nina/ Blanc, Cristina Szanton (1994) (Hrsg.): Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States., New York.

Bauböck, Rainer (1994): Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration, Aldershot.

Beichelt, Timm (2004): Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden.

Beichelt, Timm (2001): Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa. Die Rolle der politischen Institutionen, Opladen.

Beichelt, Timm/ Wielgoß, Jan (2005): Perspektiven der Europäischen Integration nach der EU-Osterweiterung, Frankfurt (Oder): Workshop-Dokumentation des F.I.T., 2005.

Bem, Kazimierz (2003): Changes in Polish Refugee Law, in: European Journal of Migration and Law, Vol. 5, No. 3, S. 463-478.

Benz, Martina/ Schwenken, Helen (2005): Jenseits von Autonomie und Kontrolle: Migration als eigensinnige Praxis, in: Prokla 140, 35. Jg., Nr. 3, September 2005, S. 363-377.

Beyme, Klaus von (1992): Die politischen Theorien der Gegenwart - Eine Einführung, 7. Aufl., Frankfurt a.M..

Beyme, Klaus von (1994): Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt/M..

Beyme, Klaus von (1996): Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, S.141-171.

Beyme, Klaus von/ Nohlen, Dieter (1991): Systemwechsel, in: Nohlen, Dieter [Hrsg.]: Wörterbuch Staat und Politik, München.

Bieniecki, Mirosław (2008): Regularization of Immigrants in Poland: What was wrong with it and what should be done? online: http://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/MBieniecki_RegularizationinPoland.pdf, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Bieniecki, Mirosław/ Frelak, Justyna (2005): Non-Poles on the Polish Labour Market. Problems and Challenges. An overview of the issue of racial/ethnic discrimination in the private sector in Poland. Caritas Polska/Lublin, Gliwice.

Bieniecki, Mirosław/ Kaźmierkiewicz, Piotr/ Smoter, Bartosz (2007): Integracja cudzoziemców w Polsce. Wybrane aspekty [Integration of foreigners in Poland: selected aspects]. Instytut Spraw Publicznych - Warszawa.

Birsl, Ursula (unter Mitarbeit von Doreen Müller) (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen.

Biuletyn Migracyjny, Nr 16 (2008): Styczen 2008, online: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Biuletyn_Migracyjny/Biuletyn%20Migracyjny%2016.pdf, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Biuletyn Migracyjny, Nr 17 (2008): Marzec-Kwiecień 2008, online: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Biuletyn_Migracyjny/Biuletyn%20Migracyjny%2017.pdf, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Biuletyn Migracyjny, Nr 18 (2008): Maj-Czerwiec 2008, online: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Biuletyn_Migracyjny/Biuletyn%20Migracyjny%2018.pdf, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Blaschke, Jochen (2001): Ost-West-Migration. Perspektiven der Migrationspolitik in Europa, Berlin.

Bogner/ Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hg.) (2005): Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung, 2.Aufl., Opladen.

Bohnsack, Ralf (Hg.) (2003): Rekonstruktive Sozialforschung. Opladen.

Bommes, Michael/ Halfmann, Jost (1998): Einführung: Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtsstaat – eine theoretische Herausforderung für die Migrationsforschung, in: Bommes, Michael/ Halfmann, Jost (1998): Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen, Osnabrück, S. 9-45.

Borjas, George (1989): Economic Theory and International Migration International Migration Review, Special Silver Anniversary Issue Bd. 23, H. 3, S. 457-485.

Borjas, George (1994): The Economic Benefits from Immigration, In: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 2. (Spring, 1995), S. 3-22.

Börzel, Tanja A./ Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, Florence: European University Institute. RSC 2000/56.

Bös, Mathias (1995): Weltweite Migration und die Schließungstendenzen westlicher Industriegesellschaft, in Clausen, Lars (Hg.): Gesellschaften im Umbruch, Frankfurt a.M., S.395-412.

Bös, Mathias (1997): Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und Nordamerika, Opladen.

Bös, Mathias (2006): Wenn Grenzen wandern: zur Dynamik von Grenzverschiebungen im Osten Europas (mit Kerstin Zimmer), in: G. Vobruba und M. Eigmüller: „Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes“, Wiesbaden, S. 157-184.

Brettell, Caroline/ Hollifield, James (Hrsg.) (2007): Migration Theory. Talking across Disciplines, 2. Aufl., London-New York.

Bryant, Christopher G.A. / Mokrzycki, Edmund (1994): The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central Europe. London/New York.

Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) (Hrsg) (2011): Polen, in: Informationen zur politischen Bildung (Heft 311), online: <http://www.bpb.de/files/10GHR0.pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Buras, Piotr/ Tewes, Henning (2006): Polens Weg. Von der Wende bis zum EU-Beitritt, Stuttgart/ Leipzig.

Busch, Heiner (1997): Das Schengener Informationssystem: Instrument der Abschiebung, in: Müller- Heidelberg, Till u.a.: Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland. Reinbek 1997.

Busch, Heiner (1999): Zollfahndung und Zollkriminalität, in Bürgerrechte und Polizei/ CILIP 62.

Byrne, Rosemary/ Noll, Gregor/ Vedsted-Hansen, Jens (2005): Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union, Migration Policy Group Discussion Paper, online: <http://www.migpolgroup.com/documents/2461.html>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Calavitta, Kitty (2006): Gender, Migration and Law: Crossing Borders and Bridging Disciplines, in: *International Migration Review*, Vol. 40, No.1, Spring 2006, S. 104-132.

Castles, Stephen/ Miller, Mark (2003): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 3. Aufl., Basingstoke: Palgrave – Macmillan.

Castles, Stephen (2004): The Factors That Make and Unmake Migration Policies, in: *International Migration Review (IMR) Volume 38 (3)*:852-884.

Castles, Stephen (2005): Warum Migrationspolitiken scheitern, in: *PERIPHERIE* Nr. 97/98, 25 Jg. 2005, Münster, S.10 - 34.

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej (1992): Pobrano 09.11.1992" Społeczne postawy wobec uchodźców i imigrantów zarobkowych", online: <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=0924>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej (2000): Stosunek Polaków, Czechów, Węgrów, Litwinów do innych narodów [The attitude towards other nations in Poland, the Czech Republic, Hungary and Lithuania], *Komunikat 165/2000*. Warszawa.

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej (2005), Opinie ludności z krajów Europy Środkowej o imigrantach i uchodźcach [Opinions of Central Europeans about immigrants and refugees], *Komunikat 60/2005*. Warszawa: CBOS.

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej (2006), Stosunek Polaków do innych narodów [Attitude of Poles towards other nations], *Komunikat 148/2006*. Warszawa: CBOS.

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej (2007): Working Poles abroad, Warsaw.

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej (2008):- "Polish Public Opinion", Centrum Badania Opinii Społecznej (2008):Pobrano 03 05, 2011 z lokalizacji Praca Polaków za Granicą – Doświadczenia i Plany,online: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K_162_08.PDF, letzter Abruf <29.01.2012>.

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej (2010): Attitude to other Nations, Warsaw.

Chlebny, Jan./ Trojan, Witold (2000), The Refugee Status Determination Procedure in Poland, in: *International Journal of Refugee Law* 12 (2): 212-234.

Chlebny, Jan/ Bernatowicz, Agata/ Borkowski, Jan/ Stachańczyk, Piotr/ Trojan, Witold (2006), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz* [Law on foreigners. Commentary]. Warszawa.

Chodubski, Agnieszka (2000), *Obraz migracji w Polsce w latach dziewięćdziesiątych* [The picture of migrations in Poland in the 1990s], in: Zamojski, Jan (Hrsg.) (2000): *Imigranci i społeczeństwa przyjmujące: adaptacja? integracja? transformacja? Migracje i Społeczeństwo* [Immigrants and host countries: adaptation? integration? transformation? Migrations and Society], vol. 5. Warszawa: Wydawnictwo Neriton; S. 212-226.

Cichocki, Jacek /Konończuk, Wojciech (2009): *Polen und seine östlichen Nachbarn*, in: Bingen, Dieter/ Ruchniewicz, Krzysztof (Hrsg.) (2009): *Länderbericht Polen*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung Bd. 735, Bonn, S.625-644.

Cieślińska, Barbara (1992): 'Przyczyny i skutki wyjazdów zagranicznych Polaków (w świetle badania ankietowego mieszkańców północno-wschodniej Polski)', in: *Pogranicze. Studia Społeczne*, Vol. II, Białystok.

Cieślińska, Barbara (2005): *Goście i gospodarze. Uchodźcy z Czeczenii w Białymstoku* [Guests and Hosts. Refugees from Chechnya in Białystok], in: Nowicka, Ewa/ Cieślińska, Barbara (Hrsg.), *Wędrowcy i migranci* [Wanderers and Migrants]. Kraków: Nomos; S. 262-276.

Cornelius, Wayne A./ Tsuda, Takeyuki (2004): *Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention*, in: dies./Martin, Philip L./Hollifield, James F. (Hrsg.): *Controlling Immigration. A Global Perspective*, 2. Aufl., Stanford, S. 3-48.

Cornelius, Wayne A./ Rosenbaum, Marc R. (2005): *Immigration and Politics*, in: *Annual Review of Political Science*, Nr. 8, S. 99-119.

Crawford, Charles O. (1966): *Family Attachment, Family Support for Migration and Migration Plans of Young People.*, In: *Rural Sociology* 31: S. 293–300.

Currle, Edda (2004): *Migration in Europa. Daten und Hintergründe*, Reihe, (Forum Migration 8), Stuttgart.

Currle, Edda (2005): *Migration nach Polen. Aktuelle Zuwanderungssituation und Migrationspolitik*; in: Haug, Sonja; Swiaczny, Frank (Hrsg.) (2004): *Migration in Europa. Vorträge der 6.Tagung des Arbeitskreises Migration- Integration- Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) in Zusammenarbeit mit dem europäischen forum für migrationsstudien (emfs) November 2004*, online: <http://www.bib-demographie.de/publikat/materialien/Heft115.pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Cyrus, Norbert (1997): Den Einwanderungskontrollen entgangen, in: Dankwortt, Barbara/ Lepp, Claudia (Hg.) (1997): Von Grenzen und Ausgrenzung, Marburg, S. 35-56.

Cyrus, Norbert (2001): Die befristete Beschäftigung von Arbeitsmigranten aus Polen. Soziale und politische Konsequenzen temporärer Arbeitsmigration in Deutschland und Polen, in: Blaschke, Jochen (2001): Ost-West-Migration. Perspektiven der Migrationspolitik in Europa, Berlin, S. 57-78.

Cyrus, Norbert (2000): Komplementäre Formen grenzüberschreitender Migration: Einwanderung und Mobilität am Beispiel Polen, in: Schmals, Klaus M. (Hg.) (2000): Migration und Stadt. Entwicklungen, Defizite, Potentiale. Opladen, S.115-135.

Dahl, Robert A. (1971): Polyarchy, New Haven.

Dahl, Robert A. (1989): Democracy and Its Critics, New Haven.

Davies, Norman (2001): Heart of Europe. The Past in Poland's Present, Oxford.

Davies, Norman (2005): God's Playground. A History of Poland, 2 Bände, Oxford.

Davies, Norman (2006): Im Herzen Europas: Geschichte Polens, 4. Aufl., München.

Deeke, Axel (1995): Experteninterviews - ein methodologisches und forschungspraktisches Problem. Einleitende Bemerkungen und Fragen zum Workshop, In: Brinkmann, Ch., Deeke, A., & Völkel, B. (Hrsg.), Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung: Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Nürnberg, S. 7-22.

Demirovic. Alex (2007): Nicos Poulantzas. Eine kritische Auseinandersetzung, 2. Aufl., Münster.

Denzin, Norman K. (1970): The Research Act (1. Aufl.). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.

Denzin, Norman K. (1978): The Research Act (2. Aufl.). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.

Denzin, Norman K. (1989): The Research Act (3. Aufl.). Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.

Dietrich, Helmut (2000): Grenzgänger. Am Ende der alten Welt. (Deutsche Abschottungspraxis als Vorbild, online: <http://www.ffm-berlin.de/grenzgaenger.html>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Dietrich, Helmut (2004): EU-Ostgrenze und Ost-Erweiterung, in: Banse, Christian/ Stobbe, Holk (Hg.) (2004): Nationale Grenzen in Europa, Wandel der Funktion und Wahrnehmung nationaler Grenzen im Zuge der EU-Erweiterung, Frankfurt/ M., S. 251-261.

Dietrich, Helmut (2005): Polen: Flüchtlingsnotstand – aber wo sind die Flüchtlinge?, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 140, 35. Jg., 2005, Nr.3, S. 379-392.

Dietz, Barbara (2004): Osteuropa im Blick der Migrationsforschung, online: <http://epub.ub.uni-muenchen.de/601/1/dietz-migration.pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Düvell, Frank (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa. Materialien für einen neuen Antiimperialismus (Heft 7), Berlin.

Düvell, Frank (2003): The Globalisation of Migration Control, online: <http://www.noborder.org/iom/display.php?id=244>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Düvell, Frank (2006): Europäische und internationale Migration: Einführung in historische, soziologische, politische Analysen. Hamburg.

Dyczewski, Leon (1993): Polacy w Bawarii, Redakcja Wydawnictwa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.

East, Roger/ Pontin, Jolyon (1997): Revolution and Change in Central Eastern Europe. London.

ECRE (2006): Report on the Application of the Dublin-II-Regulation in Europe, März 2006, online: www.ecre.org/resources/Policy_papers/355, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Emmanuel, Arghiri (1972): Unequal Exchange: A Study of the Imperialism of Trade, New York.

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) (1950): online: <http://www.internet4jurists.at/gesetze/emrk.htm>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Epiney, Astrid (1995): Das zweite Schengener Abkommen. Entstehung, Konzept und Einbettung in die europäische Union, in: Ackermann, Alberto/ Biebner, Roland/ Epiney, Astrid/ Wehner, Ruth (1995); Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa, Bern/ München/ Wien, S.21-50.

EUROSTAT (2009): Europe in Figures – Eurostat Yearbook 2009 (Europa in Zahlen – Eurostat-Jahrbuch 2009).

EUROSTAT (2011): Europe in Figures – Eurostat Yearbook 2010 (Europa in Zahlen – Eurostat-Jahrbuch 2011).

Faist, Thomas (1997): Migration und der Transfer sozialen Kapitals oder: Warum gibt es relativ wenige internationale Migranten?, in: Ludger Pries (Hrsg.) (1997): Transnationale Migration, Soziale Welt, Sb. 12, Baden-Baden, S. 63 - 83.

Fassmann, Heinz (2000): Ost-West-Wanderung. Reale Entwicklungen und zukünftige Erwartungen, in: Karl Husa/ Christof Parnreiter/ Irene Stacher (Hrsg.) 2000: Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt/M., S. 191 – 206.

Fassmann, Heinz /Münz, Rainer (2000): Vergangenheit und Zukunft der europäischen Ost-West-Wanderung , in: Fassmann, Heinz /Münz, Rainer (2000): Ost-West-Wanderung in Europa, Wien/Köln/Weimar, S. 11-49.

Ferrero-Waldner, Benita (2004): Rede von Benita Ferrero-Waldner auf der Pressekonferenz zur Vorstellung der ersten sieben Aktionspläne gemäß der Europäischen Nachbarschaftspolitik, Brüssel, online: http://ec.europa.eu/world/enp/news/archives_de.htm, letzter Abruf <29.01.2012>.

Fihel Agnieszka/ Górny, Agata/ Kaczmarczyk, Paweł (2008): Rynek pracy a integracja cudzoziemców z Ukrainy i z Wietnamu posiadających zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, in: Grzymała-Kazłowska, Agata (Hrsg.): Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce. MPiPS. Warszawa. S.53-80.

Fischer-Lescano, Andreas/ Tohidipur, Timo (2008): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, online: http://www.zaoerv.de/67_2007/67_2007_4_b_1219_1276.pdf, letzter Abruf: <19.01.2012>.

Flick, Uwe (2008): Triangulation – Eine Einführung (2. erw. Aufl.; Reihe: Qualitative Sozialforschung, Band 12). Wiesbaden.

Focus Migration (2008): Länderprofil Polen, Ausgabe Nr. 2, 01/2008, online: http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/LP03_Polen_Update.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

FFM, Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (1995): Polen - Vor den Toren der Festung Europa, FFM-Heft 1, Berlin, online: <http://www.ffm-berlin.de/polen.pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

FFM, Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (1997): Ukraine - Vor den Toren der Festung Europa, FFM-Heft 5, Berlin, online: <http://www.ffm-berlin.de/ukraine.pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

FFM, Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (1998a): Deutsch-polnische Polizeikooperation. Flüchtlingspolitik als Schrittmache, Berlin, online: <http://www.ffm-berlin.de/polizeikooperation.pdf>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

FFM, Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (1998b): Die Grenze - Flüchtlingsjagd in Schengenland, Berlin.

FFM, Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (1999): Polnische Flüchtlings- und Migrationspolitik, in: Transdora Nr. 19, Februar 1999, S. 29-35.

FFM, Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (2005): Europäische Migrationsgeografien, Polen, in: An Architektur 15/FFM Heft 11, Berlin.

Freeman, Gary (1995): Models of Immigration Policies in Liberal Democratic States, in: *International Migration Review*, t. 29 (4), S. 881-902.

Der Freitag vom 21.05.2004.

Frelak, Justyna/ Witold, Klaus/ Wiśniewski, Jakub (Hrsg.). Przystanek Polska: Analiza programów integracyjnych dla uchodźców [Station Poland. Analysis of Integration Programmes for Refugees]. Institute of Public Affairs: Warsaw.

Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*, London.

Futo, P./ Jandl, M. (eds.) (2005): *2004 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe: A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 22 States*, Vienna.

Galecki, Lukasz/ Kerski, Basil (Hrsg.) (2000): *Die polnische Emigration und Europa 1945-1990. Eine Bilanz des politischen Denkens und der Literatur Polens im Exil*; Osnabrück.

Garton Ash, Timothy (1990a): *Mitteleuropa?*, in: *Daedalus Journal of the American Academy of Arts and Science* 119(1), S.1-23.

Garton Ash, Timothy (1990b): *We the People: The Revolution of '89 witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*, London.

Garstecki, Stefan : *Die polnische politische Kultur. Kontinuität und Wandel*, in: *Krasnodebski, Zdzidlaw/ Städtke, Klaus/ Grasztecki, Stefan (Hrsg.): Kulturelle Identität und sozialer Wandel in Osteuropa – das Beispiel Polen*, Hamburg.

Gasteyger, Curt Walter (2005): Europa zwischen Spaltung und Einigung: Darstellung und Dokumentation, 1945-2005, Bonn.

Gazeta Wyborcza vom 19.09.2005: Organizacje budowlane chcą robotników ze Wschodu (Construction organizations want workers from the East).

Gazeta Wyborcza vom 24.10.2005: Polscy budowlanci chcą Ukraińców (Polish building companies want Ukrainians)

Gazeta Wyborcza vom 03.09.2006: Co drugi młody Polak rozważa wyjazd z kraju (Jeder zweite junge Pole denkt darüber nach, das Land zu verlassen).

Gazeta Wyborcza vom 15.06.2006: Wietnam nad Wisłą (Vietnam an der Weichsel).

Gazeta Wyborcza vom 29.10.2006: Czeźczyńcy niemile widziani (Tschetschenen nicht gern gesehen).

Gazeta Wyborcza vom 10.01.2007: Osądźmy zbrodnię, a nie kolor skóry (Verurteilen wir das Verbrechen, nicht aber die Hautfarbe).

Gazeta Wyborcza vom 31.05.2007: Częściowo otworzymy rynek pracy dla Rosjan, Białorusinów i Ukraińców (Wir öffnen teilweise den Arbeitsmarkt für Russen, Weißrussen und Ukrainer).

Gazeta Wyborcza vom 04.07.2007: Emigranci: Nie wracamy (Emigranten: Wir kehren nicht zurück).

Gazeta Wyborcza vom 18.07.2007a: Będziemy importować pracowników ze Wschodu (Wir werden Arbeiter aus dem Osten importieren).

Gazeta Wyborcza vom 18.07.2007b: Od piątku pracownicy ze wschodu bez zezwoleń (Arbeiter aus dem Osten seit Freitag ohne Genehmigung).

Geddes, Andrew (2000): Immigration and European Union: Towards Fortress Europe?, Manchester.

Geddes, Andrew (2003): The Politics of Migration and Immigration in Europe, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Gehler, Michael (2004): Die Umsturzbewegungen 1989 in Mittel- und Osteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 41-42/2004 (4. Oktober 2004), S. 36-46, online: <http://www.bpb.de/files/1XLJJZ.pdf>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Geißler, Rainer (1992): Neue Völkerwanderungen in Europa, in: Europa-Archiv, 47 Jg., Folge 19, S. 566-572.

Genfer Flüchtlingskonvention von 28. Juli 1951, in der Bundesrepublik: BGB. II S. 559 v. 01.09.1953/BGB. I S. 619 v. 25.04.1954, online: <http://unhcr.de/pubs/service/gk1.htm>, letzter Abruf: <11.10.2011>.

Gesetz vom 27. Juli 2002 über Einreise und Aufenthaltsbedingungen der EU-Bürger und ihren Familienmitgliedern auf dem Gebiet Polen (Ustawa z 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), in: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Gesetzblatt der Republik Polen) Nr 141/2002 poz.1180, Warszawa.

Gesetz vom 12. März 2004 über die Sozialleistungen (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej), in: Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Gesetzblatt der Republik Polen) Nr. 64 vom 14.04.2004.

Gesetz vom 14. Juli 2006 über Einreise und Aufenthaltsbedingungen der EU-BürgerInnen sowie Nicht-EU-BürgerInnen und ihren Familienmitgliedern auf dem Gebiet Polen (Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst ujednoczony), in: Journal of Laws No. 144, item 1043, Warszawa.

Gesetz von (1987/ 2001) zum Ombudsmann, in: Letowska, Ewa (1994): (The Polish Ombudsman and Human Rights, in: Matscher, Franz: Ombudsman in Europa: Institutionelle Vergleich = Ombudsmann in Europe, Kehl, S. 57-71.

Gieler, Wolfgang/ Fricke, Dietmar (2004) (Hrsg.): Handbuch europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten, Münster.

Glatzel, Horst (1997): Bilaterale Rückübernahmeübereinkommen und multilaterale Harmonisierungspolitik, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.) (1997): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategie für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, München, S. 107-115.

Gläser, Jochen/ Laudel, Grit (2006): Experteninterviews und qualitative Analyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 2., durchgesehene Aufl., Wiesbaden.

Glaeßner, Gert-Joachim (1993): Vom Kommunismus zur Demokratie? Entwicklungsprobleme in den post-kommunistischen Gesellschaften und die Transformation in den neuen Bundesländern. In: Ders. (Hrsg.): Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland, Berlin, S.11-34.

Głębicka, Katarzyna/ Kępińska, Ewa/ Koryś, Pior/ Sakson, Barbara (1997): *Imigracja do Polski w świetle urzędowych statystyk (Immigration into Poland in the Light of Official Statistics)*, Working Papers, Serie Migracyjne, no 5, ISS, Warszawa.

Głębicka, Katarzyna/ Okólski, Marek/ Stola, Dariusz (1998): *Polityka migracyjna Polski (Poland's Migration Policy)*, Working Papers, Serie Migracyjne, no 18, ISS, Warszawa.

Glick-Schiller, Nina (1997): *The Situation of Transnational Studies, Transnational Processes/ Situated Identities. Special Issue of Identities: Global Studies in Culture and Power* 4(2).

Glick Schiller, Nina/ Basch, Linda/ Szanton-Blanc, Cristina (1992): *Transnationalism: a New Analytical Framework for Understanding Migration*, in: Glick Schiller, Nina/ Basch, Linda/ Szanton-Blanc, Cristina (1992): *Towards a Transnational Perspective on Migration*, New York, S.1-24.

Gmaj, Katarzyna (2007): "Do it yourself" Immigrants' Integration to Polish Society; in: Center for International Relations. Reports and Analyses 1/2007, online: http://www.csm.org.pl/images/rte/File/EN/Publications/Reports%20&%20Analyses/2007/rap_i_an_0107a.pdf, letzter Abruf: <11.10.2009>.

Göhler, Gerhard (Hg.) (1987): *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand - Probleme - Perspektiven*. Opladen.

Göhler, Gerhard (Hg.) (1994): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden.

Goldring, Luin (1997): *Power and Status in Transnational Social Spaces*. In: Pries, L. (ed.): *Transnationale Migration, Soziale Welt, Sonderband 12*: S. 179-196.

Golinowska, Stanisława (Hrsg.) (1994): *Studia o procesach migracji zagranicznych, Vol. II: Ekonomiczne aspekty procesów migracyjnych, Studia i Materiały IPISS, No 3, Warszawa*.

Golinowska Stanisława/ Marek, Ewa (Hrsg) (1998): *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy, Niemcy, Raport IPISS, No 16, Warszawa*.

Górny, Agata/ Ruspini, Paolo (2004): *Migration in the New Europe. East-West Revisited*, London.

Grabbe, Heather (2001): How does Europeanization affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, in: *Journal of European Public Policy* 8 (2001) 6, S. 113-131.

Grabbe, Heather (2003): Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (2003): *The Politics of Europeanization*, Oxford, S. 303-327.

Gromadzki, Grzegorz/ Wasilewska, Olga (2008): What can be changed regarding visas? Visa policy upon Poland's accession to the Schengen Zone, Budapest.

Grzegorzewska-Mischka, Ewa (1998), 'Emigracja Polaków do Austrii w latach 1980-1992. Uwarunkowania ekonomiczne, społeczno-polityczne, demograficzne oraz prawne', in: *Ekonomia*, No 36, Warszawa.

Grzymała-Kazłowska, Aleksandra (2001), 'Polish Migrant Women in Brussels', in *Ethnographica*, No1, KUL, Lublin.

Grzymała-Kazłowska, Aleksandra/ Okólski, Marek (2003): Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century, ISS Working Paper, *Prace Migracyjne* Nr. 50, Warsaw.

The Guardian vom 25.06.2007: With its workers over here, Poland tuns eats to get the country rebuilt, von Kate Connolly.

GUS - Główny Urząd Statystyczny (2005): *Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 roku (Unregistered work in Poland in 2004)*, Warszawa.

GUS - Główny Urząd Statystyczny (2007): *Pracujący w gospodarce narodowej w 2007 r. (Employment in the national economy in 2006)*, Warszawa.

GUS - Główny Urząd Statystyczny (2008a): *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004 – 2007*, Warszawa.

GUS - Główny Urząd Statystyczny (2008b): *Rocznik demograficzny 2007*, Warszawa.

Habermas, Jürgen (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a.M..

Halik, Teresa (2000): The Vietnamese in Poland. Scenes from the Past, Present and Future, in: Hamilton, Ian F. E. / Iglicka, Krystyna (Hrgs.) (2000): *From Homogeneity to Multiculturalism. Minorities Old and New in Poland*, London.

Halik, Teresa (2001): Diaspora czy społeczność migrancka? Imigranci wietnamscy w Polsce. Refleksje nad przeszłością i współczesnością migracji wietnamskich), in: Zamojski, Jan (Hrsg.): (2001): *Diaspory. Migracje i Społeczeństwo* 6, Wyd. Neriton, Warszawa.

Hall, Stuart (1994): *Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften* 2. Hamburg.

Hammar, Thomas (1985): *European Immigration Policy. A Comparative Study*, Cambridge.

Han, Petrus (2000): *Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, Politische Konsequenzen, Perspektiven*, Stuttgart.

Han, Petrus (2006): *Theorien zur internationalen Migration*, Stuttgart.

Hatton, Timothy J. (2004): Seeking Asylum in Europe, in: *Economic Policy*, Vol. 19, Issue 38, April 2004, S. 5 - 62.

Haug, Sonja (2000): *Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, Nr. 30, online: www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-30.pdf, letzter Abruf: <06.11.2011>.

Heffner, Krystian/ Soldra-Gwiżdż, Teresa (1997): *Migracje powrotne na Górny Śląsk z socjologicznej perspektywy (Return Migrations to Upper Silesia from a Sociological Perspective)*, Working Papers, Serie Migracyjne, no 9, ISS, Warszawa .

Held, David (1987): *Models of Democracy*, London.

Hess, Sabine (2005): *Globalisierte Hausarbeit. Au-pair als Migrationsstrategie von Frauen aus Osteuropa*. Wiesbaden 2005, 2. Aufl. 2008.

The Hindustan Times vom 13.06.2007: Poland next hot destination for Indians, online: <http://www.hindustantimes.com/News-Feed/IndiansAbroad/Indian-workers-now-Poland-bound/Article1-230004.aspx>, letzter Abruf: <01.09.2011>.

Hirszfeld, Ziemowit (2001), 'Generowanie i alokacja środków pieniężnych migrantów' in: Jaźwińska, Ewa/ Okólski Marek (Hrsg.) (2001): *Ludzie na huśtawce. Między peryferiami Polski i Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Hödl, Gerald u.a. (2000): *Internationale Migration: Globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts*, in: Husa, Karl/ Parnreiter, Christof/ Stacher, Irene (Hrsg.) (2000): *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?*, Frankfurt/ M.

- Hollifield, James F.** (1992): *Immigrants, Markets and States*, Cambridge/Mass.
- Hollifield, James F.** (1996): *The Migration Crisis in Western Europe: The Search for a National Model*, in: Bade, Klaus (1996): *Migration- Ethnizität- Konflikt: Systemfragen und Fallstudien. IMIS- Schriften, Band 1*, Osnabrück, S. 367-375.
- Hollifield, James F.** (1999): *Ideas, Institutiona and Civil Society. On the Limits of Immigration Control in Liberal Democracies*, in: *IMIS-Beiträge*, H. 10, S. 57-90.
- Hollifield, James F.** (2007): *The Politics of International Migration. How Can We "Bring the State Back In"?*, in: Brettell, Caroline/ Hollifield, James (Hrsg.) (2007): *Migration Theory. Talking across Disciplines*, New York, S. 137-185.
- Holzberger, Mark** (2003): *Die Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik*, in: Butterwegge, Christoph/ Hentges, Gudrun (Hg.) (2003): *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*, 2., aktualisierte und überarbeitete Aufl., *Interkulturelle Studien, Bd. 5*, Opladen.
- Holzer, Thomas/ Schneider, Gerald** (2002): *Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*, Opladen.
- Huntington, Samuel P.** (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late 20th Century*, Norman.
- Huntington, Samuel P. / Moore, Clement** (Hrsg.) (1970): *Authoritarian Politics in Modern Society*. New York.
- Hunger, Uwe** (1998): *Arbeitskräftewanderungen im Baugewerbe der Europäischen Union: Problemanzeigen, Regelungsversuche und Schlussfolgerungen für die zukünftige Beschäftigung von Ausländern in Deutschland*, in: Thränhardt, Dietrich (Hg.): (1998): *Einwanderung und Einbürgerung in Deutschland*, Münster.
- Hut, Paweł** (2002): *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów w Polsce w latach 1992-2000*, IPS UW, Warszawa.
- Iglicka, Krystyna** (1997): *Are They Fellow-Countrymen or Not? The Migration of Kazakhs of Polish Origin from Kazakhstan to Poland*, *Working Papers, Serie Migracyjne*, No 11, ISS, Warszawa 1997.
- Iglicka, Krystyna** (1998), „*Společne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania emigracji z Polski w latach 1945-1990*” in: Zamojski, Jan (Hrsg.) (1998): *Migracje i Społeczeństwo*, PAN Warszawa.

Iglicka, Krystyna/ Jaźwińska, Ewa/ Kępińska, Ewa/ Koryś, Piotr (1997): *Imigranci w Polsce w świetle badania sondażowego (Immigrants in Poland in the Light of an Opinion Survey)*, Working Papers, Serie Migracyjne, No 10, ISS, Warszawa.

Iglicka, Krystyna (2000a): *Migration Movements from and into Poland in the Light of the East- West European Migration*, Working Papers, Serie Migracyjne, No. 33, ISS, Warszawa.

Iglicka, Krystyna (2000b): *Ethnic Division on Emerging Foreign Labour Markets in Poland during the Transition Period*, Working Papers, Serie Migracyjne, no 35, ISS, Warszawa.

Iglicka, Krystyna (2001a): *Migration Movements from and into Poland in the Light of East-West European Migration*, in: *International Migration*, Vol. 39, No. 1, S. 3-32.

Iglicka, Krystyna (2001b): *Poland's Post-War Dynamic of Migration*, Aldershot et al.

Iglicka, Krystyna (2001c): *Shuttling from the former Soviet Union to Poland: from 'primitive mobility' to migration*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 27, No. 3, S. 505-518.

Iglicka, Krystyna (2003a): *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, ISP, Warszawa.

Iglicka, Krystyna (Hrsg.) (2003b) *Migration and labour markets in Poland and Ukraine*. Institute of Public Affairs: Warsaw.

Iglicka, Krystyna (2004): *The Revival of Ethnic Consciousness: the Case of Poland*, in: Górny, Agata/ Ruspini, Paolo (Hrsg.) (2004): *Migration in the New Europe. East-West Revisited*, Basingstoke.

Iglicka, Krystyna (2005a): *Active Civic Participation of Immigrants in Poland. Country Report prepared for the European research project POLITIS*, Oldenburg, online: www.uni-oldenburg.de/politis-europe/download/Poland.pdf, letzter Abruf: <01.09.2010>.

Iglicka, Krystyna (2005b): *National Paradigms of Migration Research in Poland*, in: Slany, Krystyna (Hrsg.): *International Migration. A Multidimensional Analysis*, Krakau, S. 49-63.

Iglicka, Krystyna (2007): Kierunki Rozwoju Polskiej Polityki Migracyjnej w Ramach Obszaru Legalnej Migracji Pracowniczej na Lata 2007-2012, Centrum Stosunków Międzynarodowych, online: http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2007Krystyna_Iglicka_Kierunki_Rozwoju_Polskiej_Polityki_Migr.pdf, letzter Abruf: <01.09.2011>.

Iglicka, Krystyna (2010): Powroty Polaków po 2004 roku. W pętli pułapki migracji, Warszawa.

Iglicka, Krystyna/ Sword, Keith (1999): The Challenge of East-West Migration for Poland, London.

Iglicka, Krystyna/ Kaźmierkiewicz, Piotr/Mazur-Rafał, Monika (2003): Poland, in: Niessen, Jan/Schibel, Yongmi/Magoni, Raphaële (Hrsg.) (2003): EU and US approaches to the management of immigration, online: www.migpolgroup.com, letzter Abruf: <15.09.2011>.

Iglicka, Krystyna/ Kaźmierkiewicz, Piotr/ Weiner, Agnieszka (2005): Poland, in: Niessen, Jan/Schibel, Yongmi/Thompson, Cressida (Hrsg.) (2005): Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue, online: www.isp.org.pl, letzter Abruf: <15.09.2011>.

Iglicka, Krystyna/ Ziolk-Skrzypczak, Magdalena (2010): EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges, online: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=800>, letzter Abruf: >24.01.2012<.

Illgner, Hannah (2007): Das Konzept der defekten Demokratie: Vorstellung und Kritik - Vergleich mit anderen Demokratiemesskonzepten, Norderstedt.

Info-Seite Polen vom 13.05.2008: Eu stoppt kleinen Grenzverkehr, online: <http://www.infoseite-polen.de/newslog/?p=280#more-280>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

International Herald Tribune vom 16.11.2006: Poland faces labor shortage as workers go west, online: <http://www.nytimes.com/2006/11/16/world/europe/16ihtmigrate.3568222.htm>, letzter Abruf: <15.09.2011>.

IOM, International Organization for Migration (1999): Migration in Central and Eastern Europe: 1999 Review, Geneva.

IOM, International Organization for Migration (2010): World Migration Report 2009, Geneva.

Isler, Danuta (2007): Poland's migration process within EU, online: <http://soderkoping.org.ua/page16714.html?template=print>, letzter Abruf: <15.09.2011>.

Ismayr, Wolfgang (2010): Die politischen Systeme Osteuropas, 3. Aufl., Opladen.

Jablonski, Andrzej W. (2000): the Europeanization of Government in Poland in the 1990's, in: Cordell, Karl (eds.): Poland and the European Union, London: Routledge, S. 127-141.

Jacobson, Hanns-David/ Machowski, Heinrich (2007): Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU, in: Bingen, Dieter/ Ruchniewicz, Krzysztof (Hrsg.) (2009): Länderbericht Polen, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung Bd. 735, Bonn.

Jann, Werner (2003): "Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle", in: Schubert, K./Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch Politikfeldanalyse, München/Wien, 2003, (zus. mit Kai Wegrich).

Janowska, Hania (1981): Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939 [Economic emigration from Poland 1918–1939]. Warsaw: PWN.

Jaroszewicz, Marta (2007): Skutki rozszerzenia obszaru Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej, Warszawa.

Jasiakiewicz, Agnieszka (2006): Pomoc integracyjna dla uchodźców (Social assistance for refugees), in: Klaus, Witold (ed.), Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce (Legal conditions for the integration of refugees' in Poland). Stowarzyszenie Interwencji Prawnej: Warszawa, 9–26.

Jasiakiewicz, Agnieszka/ Klaus, Witold/ Smoter, Bartosz (2006): Sytuacja cudzoziemców posiadających w Polsce zgodę na pobyt tolerowany, online : <http://www.isp.org.pl/files/19651739060351357001141303382.pdf>, letzter Abruf: <26.01.2012>.

Jasinski, Filip (2003): Die Zukunft der polnischen Außengrenze der EU, in: Zukunft Europa Bd. 2. Die Erweiterung der EU und Polen, red. Freter-Bachnak/ Rumbach, Wiesbaden, S. 140-158.

Jaworski, Rudolf/ Lübke, Christian/ Müller, Michael G. (Hrsg.) (2000): Eine kleine Geschichte Polens; Frankfurt.

Jaźwińska, Ewa (Hrsg.) (1996): Methods, approaches, research techniques, in: Jaźwińska, Ewa/ Okólski, Marek (Hrsg.) (1996): Causes and Consequences of Migration in Central and Eastern Europe. Podlasie and Śląsk Opolski: Basic Trends in 1975-1994. Warszawa: ISS UW; pp. 51-67.

Jaźwińska, Ewa (1998): Methods, approaches, research techniques, in: Frejka, Tomáš/ Okólski, Marek/ Sword, Keith (Hrsg.) (1998): *In-depth Studies on Migration in Central and Eastern Europe: the Case of Poland*, Economic Studies No 11, United Nations Economic Commission for Europe, UN Population Fund; Genf; S. 25-34.

Jaźwińska, Ewa (Hrsg.) (2006): *Imigracja do Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2002*, Prace Migracyjne No 13/71, Warszawa.

Jaźwińska, Ewa/ Okólski, Marek (Hrsg.) (1996): *Causes and Consequences of Migration in Central and Eastern Europe. Podlasie and Śląsk Opolski: Basic Trends in 1975-1994*. Warszawa.

Jaźwińska, Ewa/ Okólski, Marek (Hrsg.) (2002) *Ludzie na huślawce. Między peryferiami Polski I Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Kaczmarczyk, Paweł (2001): “Asylum Management and Migration Policy in Poland - a Country Study”, in: *Conflict between European Integration and International Human Rights Obligations in the Shaping of Asylum Policies in Central and Eastern Europe*, Budapest/New York: CEU Press, S. 206-233.

Kaczmarczyk, Paweł (2004): Future Westward Outflow from Accession Countries: the Case of Poland, in: Górny, Agata/Ruspini, Paolo (Hrsg.): *Migration in them New Europe. East-West Revisited*, Basingstoke et al., S. 65-92.

Kaczmarczyk, Paweł (2006): Highly skilled migration from Poland and other CEE countries – myths and reality. in: (red.) K. Gmaj, K. Iglicka. *The Transatlantic Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy Project*, vol. 4, Brain Drain or Brain Gain - a Global Dilemma. CSM. Warszawa. S.33-64.

Kaczmarczyk, Paweł (2008): Cudzoziemscy pracownicy w Polsce - skala, struktura, znaczenie dla polskiego rynku pracy, in: (red.) P. Kaczmarczyk/ M. Okólski. *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*. OBM WNE UW. Warszawa. S.50-75.

Kaczmarczyk, Paweł/ Okólski, Marek (2002) “From net emigration to net immigration. Socio-economic aspects of international population movements in Poland”, in: R. Rotte, P. Stein (eds) *Migration Policy and the Economy: International Experiences*, Munich: Hanns Seidel Stiftung, S. 319-348.

Kaczmarczyk, Paweł/ Okólski, Marek (2005): *International Migration in Central and Eastern Europe – Current and Future Trends*, Paper prepared for the United Nations Expert Group Meeting on international Migration and Development, New York, online: http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P12_Kaczmarczyk&Okólski.pdf, letzter Abruf: <11.12.2008>.

Kaczmarczyk, Paweł/ Okólski, Marek (2007): Analiza porównawcza modeli polityki migracyjnej na przykładzie wybranych państw" wydawca: OBM UW, Warszawa.

Kaczmarczyk, Paweł/ Okólski, Marek (2008): Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia. OBM UW. Warszawa.

Kaczmarczyk, Paweł/ Okólski, Marek/ Fihel, Agnieszka (2007): Rozszerzenie Unii Europejskiej a mobilność zagraniczna mieszkańców Bułgarii i Rumunii. UKIE. Warszawa.

Kaczmarczyk Paweł/ Tyrowicz, Joanna (Hrsg.) (2008a): Migracje Migracje osób z wysokimi kwalifikacjami, online: http://www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/biuletyny_fise/biuletyn_fise_nr4_kwalifikowani.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Kaczmarczyk Paweł, Tyrowicz, Joanna (Hrsg.) (2008b): Współczesne procesy migracyjne w Polsce, a aktywność organizacji pozarządowych w obszarach powiązanych z rynkiem pracy. Fundacja Inicjatyw Społeczno - Ekonomicznych. Warszawa.

Kaczmarczyk Paweł/ Tyrowicz, Joanna/ Stefańska, Renata (2008): Cudzoziemcy w Polsce. Fundacja Inicjatyw Społeczno Ekonomicznych, Biuletyn nr 6. Warszawa.

Karakkayali, Serhat (2008): Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld.

Karakkayali, Serhat/ Tsianos, Vassillis (2005): Mapping the Order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration, in: PERIPHERIE Nr.97/ 98, 25. Jg., Mai 2005, S.35-65.

Kaźmierkiewicz, Piotr (2005): Integracja z Schengen jako wyzwanie dla polskiej polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów, Analizy i Opinie Nr. 42, nstitute of Public Affairs, Warszawa.

Kaźmierkiewicz, Piotr/ Korczyńska, Joanna (2005): Experience of Poland after 1989 as a country of entry and exit. Institute of Public Affairs, Warszawa.

Kearney, Michael (1995): The Local and the Global- The Anthropology of Globalization and Transnationalism, Los Angeles.

Kępińska, Ewa (2007): Recent Trends in International Migration. The 2007 SOPEMI Report for Poland, CMR Working Papers Nr.29/ (87), , Warsaw.

Kępińska, Ewa (2006): Recent Trends in International Migration. The 2006 SOPEMI Report for Poland, CMR Working Papers Nr.15/ (73), Warsaw.

Kępińska, Ewa (2005): Recent Trends in International Migration. The 2005 SOPEMI Report for Poland, CMR Working Papers Nr.2/ (60), Warsaw.

Kępińska, Ewa (2004): Recent Trends in International Migration. The 2004 SOPEMI Report for Poland, CMR Working Papers Nr. 56, Warsaw.

Kępińska, Ewa (2003): Recent Trends in International Migration. The 2003 SOPEMI Report for Poland, CMR Working Papers Nr. 52, Warsaw.

Kępińska, Ewa / Okólski, Marek (2002): Recent Trends in International Migration. Poland 2002, CMR Working Papers Nr.48, Warsaw.

Kępińska, Ewa / Stola, Dariusz (2004): Migration Policy and Politics in Poland, in: Agata Górny/ Paolo Ruspini (Hrsg), Migration in the New Europe. East- West Revisited, Basingstoke, S.159-176.

Kicinger, Anna (2005): Between Polish Interests and the EU Influence – Polish Migration Policy Development 1989-2004, CEFMR Working Paper 9/2005, Warsaw.

Kicinger, Anna (2010): Einwanderungspolitik in einem Auswandererland, In: Polen-Analysen 64/2010 Darmstadt (Deutsches Polen-Institut) 2010.

Kicinger, Anna/ Weinar, Agnieszka (Hrsg.) (2007): State of the Art of Migration Research in Poland, CEFMR Working Papers Nr. 01/2007 Warsaw.

Kicinger, Anna/ Weinar, Agnieszka/ Górny, Agata (Hrsg.) (2007): Advanced yet Uneven: The Europeanisation of Polish Immigration Policy, in: Faist, Thomas/ Ette, Andreas (Hrsg): The Europeanisation of National Policies and Politics of Immigration, New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 181–200, here p. 189.

Kiereta, Iwona (2005): Die Migrationsproblematik im Rahmen des Beitritts Polens zur Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Bildungspolitik als Steuerungsinstrument, Frankfurt/ Main.

Kindler, Marta (2008): Risk and Risk Strategies in Migration: Ukrainian Domestic Workers in Poland, in: Lutz, Helma (200): Migration and Domestic Work: A European Perspective on a Global Theme (Studies in Migration and Diaspora,

Kindler, Marta (2005): Migrant domestic workers in Poland – balancing the risks, Vortrag gehalten auf der Internationalen Konferenz „Migration and Domestic Work in Global Perspective“, The Netherlands Institute for Advanced Studies, Wassenaar, online: www.nias.knaw.nl/en/news_forthcoming_activities/lutz/new_12/kindler.pdf, letzter Abruf: <25.10.2011>.

Klaus, Witold (2007): Polska Wobes Migrantów – Polityka i Rzeczywisto, in: Witold, Klaus (2007): Migranci na polskim rynku pracy, online: <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/migranci-na-rynku.pdf>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Klaus, Witold/ Makaruk, Katarzyna/ Wencel ,Katarzyna/ Frelak, Justyna (2011): Refusal to grant integration assistance – law and practice, online: <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/ipi-refusals.pdf>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. In: European Integration online Papers (EIoP), vol. 3, no. 7, online: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>, letzter Abruf >27.04.2006>.

Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk (2002): The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research 41, S. 255 – 280.

Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk (2004): Die Euroäisierung nationaler Staatstätigkeit: Erkenntnisse aus der vergleichenden Policy-Forschung. in: Everhard Holtmann (Hrsg.): Staatsentwicklung und Policy-Forschung. Wiesbaden, S. 151-165.

Kollmorgen, Raj (1994): Auf der Suche nach Theorien der Transformation. Überlegungen zu Begriff und Theoretisierung der postsozialistischen Transformation. In: Berliner Journal für Soziologie, H. 3, S.381-399.

Korcelli, Piotr (1996): Die Polnische Auswanderung seit 1945, in: Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer (Hg.) (1996): Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen, Frankfurt/M./ New York, S.245-262.

Koryś, Izabela (2004): Poland - Dilemmas of a Sending and Receiving Country, Migration Trends in Selected EU Applicant Countries, Vol. III, IOM, Vienna, online: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/IOM_III_PL.pdf, letzter Abruf: <15.09.2011>.

Koryś, Izabela (2005): Dimensions of Integration: Migrant youth in Poland; in: Central European Forum for Migration Reaserch CEFMR Working Paper 3/2005, online: http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2005-03.pdf, letzter Abruf: <15.09.2011>.

Kraler, Albert/ Iglicka, Krystyna (2002): Labour Migration in Central and Eastern European Countries, in: Frank Laszko/ Irene Stacher/ Amanda Klekowski von Koppenfels (Hrsg.) (2002): New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe, S. 27 - 58.

Kraler, Albert/ Parnreiter, Christof (2005): Migration theoretisieren. Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft Nr. 140. 35, 3, S. 327-344

Krasner, Stephen D. (1983): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.) (1983): International Regimes, Ithaca, New York.

Kremer, Andrzej (2002): Polish Immigration Law: The Road to Accession, in: Tadeusz Kozluk, (ed.) (2002): Status of Foreigners and Global Problems of Immigration – Legal Problems of Environmental Protection, Conferences and Seminars, Nr. 11, Warsaw: PWSBiA, S. 37-43.

Krennerich, Michael (2005): Defekte Demokratie, in: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2005): Lexikon der Politikwissenschaft. Beck, München, S. 119–121.

Kritz, Mary M./ Lim, Lin Lean/ Zlotnik, Hania (Hrsg.) (1992): International Migration Systems. A Global Approach, Oxford.

Kritz, Mary M./ Zlotnik, Hania (Hrsg.) (1992): Global Interactions: Migration systems, Processes and Politics, in: Kritz, Mary M./ Lim, Lin Lean/ Zlotnik, Hania (Hrsg.) (1992): International Migration Systems. A Global Approach, Oxford, S. 1-18.

Krzeminski, Adam (1993): Polen im 20.Jahrhundert. Ein historischer Essay, München.

Krzeminski, Adam (2004): Ankunft im Herzen Europas. Polens Beitritt zur Europäischen Union ist für das Land Erfüllung und Herausforderung zugleich, in: Frankfurter Rundschau vom 07.05.2004.

Kubat, Daniel (1993): Canada: Immigration's Humanitarian Challenge, in: Kubat, Daniel (Hrsg.) (1993): The Politics of Migration Policies: the Settlement and Integration-the First World into the 1990's. 2nd ed. Staten Island, NY: S. 23 – 44.

Kühn, Hartmut (1999): Das Jahrzehnt der Solidarnosc. Die politische Geschichte Polens 1980 – 1990, Berlin.

Kupiszewski, Marek (2002): How trustworthy are forecasts of international migration between Poland and the European Union?, Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 28, No. 4, Oktober 2002, S. 627-645.

Kupiszewski Marek/ Bijak, Jakub/ Kaczmarczyk, Pawel/ Kicing, Anna/ Kloc – Nowak, Weronika/ Napierała, Joanna (2008): Polska. In: Hönekopp, H. Mattila (2008): Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe. IOM. Budapest.

Kürti, Laszlo (1997): Globalisation and the Discourse of Otherness in the 'New' Eastern and Central Europe, in: Zed Books (ed.): *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*. London/Rom/New York, S. 29-53.

Lavenex, Sandra (1998): Asylum, Immigration and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement, in: *European Foreign Affairs Review* 3, S. 275-294.

Lavenex, Sandra (1999): *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Budapest/ New York.

Lavenex, Sandra (2000): Security Threat or Human Rights? Conflicting Frames in the Eastern Enlargement of EU Asylum and Immigration Policies. Working Paper RSC 2000/7, Florence: Robert Schuman Centre.

Lavenex, Sandra (2001): The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 5, December 2001, S. 851 - 874.

Lavenex, Sandra (2006): Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control, *West European Politics*, Vol. 29, No. 2, S. 329 – 350.

Lebhardt, Gustav (2002): *Internationale Migration. Hypothesen, Perspektiven und Theorien*. Berlin 2002. Demographie aktuell. Vorträge – Aufsätze - Forschungsberichte, Nr. 19, online: <http://www.gesis.org/sowiport/ThemenDoku/Gesellschaft/Materialien/Migrationstheorien.pdf>, letzter Abruf: >21.11.2011<.

Le Monde Diplomatique vom 11.06.2010: Europas Mauern, Mobile Hindernisse in Wüsten und Meeren, von Alain Morice und Claire Rodier, online: <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2010/06/11/a0009.text.name,askPuUA32.n,0>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Lewandowski, Krzysztof/ Szonert, Marek (1997): *Polityka wobec cudzoziemców w Polsce po 1989r*, unpublished manuscript, Warszawa: Department Migracji i Uchodźstwa MSW.

Liebold, Renate/Trinczek, Rainer (2005): *Qualitative Methoden der Organisationsforschung. Experteninterview*, online: <http://www.qualitative-research.net/organizations/or-exp-d.htm>, letzter Abruf: <10.12.2011>.

Linz, Juan J./ Stephan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Washington DC.

Linz, Juan J. (with Yossi Shain) (1995). *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions*. New York: Cambridge University Press.

Łodziński, Sławomir (1995): Cudzoziemcy w Polsce w latach 1989-1994, in: *Kultura i Społeczeństwo*, No.3, Warszawa.

Łodziński, Sławomir (1998a): Polish Citizenship – Ethnic Boundaries and Issue of Citizenship in Polish Society, in: Balla, Balint/ Sterbling, Anton (Hg.): *Ethnicity, Nation, Culture. Central and East European Perspectives*, Hamburg, S. 149-164.

Łodziński Sławomir (1998b): Problemy polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1998 (czerwiec) a nowa ustawa o cudzoziemcach, [Problems of the Polish Migration Policy between 1989 and June 1998, and the New Act on Aliens], Raport 47, Warsaw: Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP [Bureau of Analysis and Studies of Sejm – the lower chamber of the Polish Parliament]; online: <http://www.biurose.sejm.gov.pl>, letzter Abruf: <22.10.2008>.

Łodziński, Sławomir (1999a): Foreigners in Poland. Selected Issues in Poland's Migrational Policy 1989-1998, in: *Polish Sociological Review*, 126 (2):301-322.

Łodziński, Sławomir (1999b): „Guarded welcome“ A Review of New Legislation and Institutions Dealing with Migration and Foreigners, in: Iglicka, Krystyna/ Sword, Keith (Hrsg.) (1999): *The Challenge of East-West-Migration for Poland*, Basingstoke, S. 66 - 89.

Łodziński, Sławomir (2000): National Minorities and the `Conservative` Politics of Multiculturalism in Poland after 1989, in: Iglicka, Krystyna/ Hamilton, Ian F.E. (eds) (2000): *From Homogeneity to Multiculturalism. Minorities Old and New in Poland*, London: SSEES Occasional Papers Nr. 45, S. 34-66.

Łodziński, Sławomir (2001): The Shaping of Policy of Multiculturalism in Poland in the 1990s: Legal solutions and social perceptions, in: Dacyl, Janina W. (ed.) (2001): *Challenges of Cultural Diversity in Europe*, Stockholm: Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (CEIFO), S. 110-148.

Luft, Stefan (2009): *Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration*, Frankfurt/ a.M..

Lutz, Helma (2007): *Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung* (unter Mitarbeit von Susanne Schwalgin). Münster, Leverkusen-Opladen 2007, 1. Edition, 2. Edition 2008.

Lutz, Helma (Hrsg.) (2008): *Migration and Domestic Work. A European Perspective on a Global Theme*, Aldershot.

Lutz, Helma/ Palenga-Möllenbeck, Ewa (2009): The 'care chain' concept under scrutiny. Female Ukrainian/Polish care migrants and their families left behind. Paper prepared for the Conference "Care and Migration", 22.-23. April 2009, Frankfurt a.M..

Manning, Patrick (2005): Migration in World History. New York/ London.

Mason, David S. (1996): Revolution and Transition in East Central Europe, 2. Aufl., San Diego.

Massey, Douglas S. (2000): Einwanderungspolitik für ein neues Jahrhundert, in: Karl Husa/ Christof Parnreiter/ Irene Stacher (Hrsg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt/M., S. 53 - 76.

Massey, Douglas S. (1999a): International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State, in: Population and Development Review 25,(2), S. 303 - 322.

Massey, Douglas S. (1999b): Why does Immigration Occur. A Theoretical Synthesis, in: Hirschman, Charles/ Kasinitz, Philip/ de Wind, Josh (Hg.) (1999): The Handbook of International Migration: The American Experience, New York, S. 71-93.

Massey, Douglas S./ AraNRO, J./ Hugo, G./ Kouaouci, A./ Pellegrino, A./ Taylor, J.E. (2000): Worlds in Motion – Understanding International Migration at the End of the Millenium, 2. Aufl., Oxford.

Matthes, Claudia-Yvette (1999): Polen und Ungarn - Parlamente im Systemwechsel. Zur Bedeutung einer politischen Institution für die Konsolidierung neuer Demokratien , Opladen.

Matthes, Claudia-Yvette (2002): Polen – vom personalisierten zum rationalisierten Parlamentarismus, in: Kraatz, Susanne/von Steinsdorff, Silvia (Hrsg.): Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa, Opladen, S. 87-109.

Matzka, Manfred/ Wolfslehner, Doris (1999): Europäische Migrationspolitik, Wien.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken 11 Aufl., Weinheim.

Mazur-Rafal, Monika (2003): Braindrain – der polnische Fall. Kontinuität oder Wandel?, in: Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Neue Zuwanderung aus dem Osten? Göttingen: V&R unipress: S. 73-92.

Merkel, Wolfgang (1994): Theorien, Ansätze und Konzeptionen der Transformationsforschung, Opladen, S.303-331.

Merkel, Wolfgang (1996a): Einleitung. In: Ders. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, S. 9-20.

Merkel, Wolfgang (1996b): Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung? In: Ders. (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, S. 303-331.

Merkel, Wolfgang (1996c): Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, in: Ders./ Eberhard Sandschneider/ Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2 – Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, S.73-112.

Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.

Merkel, Wolfgang (Hg.) (2000): Systemwechsel V: Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen.

Merkel, Wolfgang (2003): "'Eingebettete' und defekte Demokratien: Theorie und Empirie", in: Claus Offe, Abromeit, Heidrun/ Benz, Arthur/ Beyme, Klaus von (2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt 2003, S. 43-71.

Merkel, Wolfgang (2004): "Embedded and Defective Democracies". In: Aurel Croissant/Wolfgang Merkel (Hrsg) (2004): Special Issue of Democratization: Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change, 11. Jg, Heft 5, S. 33-58

Merkel, Wolfgang (2007): Systemtransformation, Studienbrief, Hagen.

Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Wiesbaden.

Merkel, Wolfgang/ Puhle/, Hans-Jürgen/ Croissant, Aurel/ Eicher, Claudia/ Thierry, Peter (2003): Defekte Demokratien: Theorien und Probleme, Bd. 1, Opladen.

Merkel, Wolfgang/ Puhle/, Hans-Jürgen/ Croissant, Aurel/ Thierry; Peter (2006): Defekte Demokratie, Band 2: Regionalanalysen, Wiesbaden.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef/ Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen, S. 441-471.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1994): Expertenwissen und Experteninterview, in: Hitzler, Ronald/ Honer, Anne/ Maeder, Christoph (Hrsg.) (1994): *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Opladen, S.180-192.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1997): Das Experteninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung, in: Friebertshainer, Barbara/ Prengel, Annedore (Hg.) (1997): *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, Weinheim/ München, S.481-491.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Bogner/ Alexander u.a. (Hrsg.) (2005): *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, 2. Aufl., Opladen, S. 71-93.

Meyer, Jörg (2004): Polen, in: Gieler, Wolfgang/Fricke, Dietmar (Hrsg.): *Handbuch Europäischer Migrationspolitiken. Die EU-Länder und die Beitrittskandidaten*, Münster, S. 223–229.

Michonski, Arkadiusz (2003): Polen auf dem Weg in die Europäische Union. Assoziation Polens mit der EU, in: *Zukunftsband Europa: Die Erweiterung der EU und Polen*, Hessische Landeszentrale für politische Bildung, S.60-74.

Miera, Frauke (2007): *Polski Berlin – Migration aus Polen nach Berlin: Integrations- und Transnationalisierungsprozesse 1945 bis Ende der 1990er Jahre*, Münster.

Migreurop (2005): *From European Migration and Asylum Policies to Camps for Foreigners, Map of Foreigners' camps in Europe*, online: www.migreurop.org, letzter Abruf: <25.10.2011>.

Ministerstwo Gospodarki (2007): *Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski (Einfluss der Arbeitsemigration auf die polnische Wirtschaft)*, Departament Analiz i Prognoz, Warschau, Februar 2007, online: www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/5254E5E7-B815-4E38-B6F9-CEC6B1C1A44E/30274/migracja070301.pdf, letzter Abruf: <31.10.2008>.

Ministry of the Interior and Administration (MSWIA) (2007): Handel ludźmi w Polsce. Materiały do raportu. (Human trafficking in Poland: material for the report). Department of Migration Policy, Ministry of the Interior and Administration: Warszawa.

Ministry of the Interior and Administration (MSWIA) (2011): New Migration policy in Poland, online: http://www.msw.gov.pl/portal/en/1/653/New_migration_policy_in_Poland.html, letzter Abruf: <31.10.2011>.

Ministerstwo Polityki i Społecznej (MPiS) (2005): A Guide for Refugees on selected legal provisions in Poland, Warsaw.

Ministerstwo Polityki i Społecznej (MPiS) (2006): Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce (Aktionsvorschläge mit dem Ziel der Etablierung einer Integrationspolitik für Ausländer in Polen), Warschau, Januar 2005.

Ministerstwo Polityki Społecznej i (MPiS) (2007): Determinants of Labour Demand for Immigrants in Poland, Warsaw.

Ministry of Overseas Indian Affairs, Pressemitteilung vom 13.06.2007: India and Poland Discuss migrant workers' issues, online: http://www.sarkaritel.com/news_and_features/june2007/14in&polandworissue.htm, letzter Abruf: <31.10.2011>.

Morawska, Ewa (2001): International Migration and Consolidation of Democracy in East Central Europe: A Problematic Relationship in a Historical Perspective, in: Pravda, Alex/ Zielonka, Jan (2001): Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors, Vol. II, Oxford/ New York.

Morokvasic, Mirjana/ Tigny, Anne de (1993): Between East and West: A New Migratory Space, in: Morokvasic, Mirjana/ Rudolph, Hedwig (Hg.): Bridging States and Markets. International Migration in the Early 1990s, Berlin, S. 245-263.

Morokvasic, Mirjana/ Rudolph, Hedwig (Hrsg.) (1994): Pendeln statt Auswandern. Das Beispiel der Polen, in: Dies./ Rudolph, Hedwig (Hg.): Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin, S. 166-187.

Mieg, Harald A./ Brunner, Beat (2001): Experteninterviews (MUB Working Paper 6). Professur für Mensch-Umwelt-Beziehungen, ETH, Zürich.

Migration und Bevölkerung (MuB) 09/2002: UNHCR Asylstatistik 2001 für Industriestaaten, Ausgabe: 2/2002, Hamburg.

Migration und Bevölkerung (MuB), 03/2004: EU: Teilweise Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Ausgabe: 3/2004, hrsg. v. Netzwerk Migration in Europa e.V., Hamburg.

(MIPEX I), Migration Index I (2004): MIPEX I - Poland, online: <http://www.mipex.eu/mipex-archives>, letzter Abruf: <26.01.2012>.

(MIPEX II), Migration Index II (2007): MIPEX II - Poland, online: <http://www.mipex.eu/mipex-archives>, letzter Abruf: <26.01.2012>.

(MIPEX III), Migration Index III (2010): MIPEX III - Poland, online: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/polska_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_pl.pdf, letzter Abruf: <26.01.2012>.

Mrozowski, Maciej (1997): *Obraz imigranta na łamach prasy polskiej* (The Image of the Immigrant as Created by the Polish Press), Working Papers, Serie Migracyjne (Migration Series), no 1, ISS, Warszawa.

Müller, Doreen (2011): *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens*, Göttingen.

Müller, Klaus (2002): *Globalisierung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 390, Bonn.

Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedemann (2006): *Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*. In: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A-Z*, Bonn, S. 69-73.

Müller-Graff, Peter-Christian/ Stepniak, Andrzej (Hg.) (1997): *Poland and the European Union – Between Association and Membership*, 1. Aufl., Baden-Baden.

Münch, Richard (1993): *Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*, Frankfurt a.M..

Münz, Rainer (1997): *Phasen und Formen der Europäischen Migration*, in: Angenendt, Steffen (Hg.) (1997): *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategie für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 342, Bonn, S. 34-47.

Münz, Rainer (1999): *Internationale Migration*, online: <http://www-public.rz.uni-duesseldorf.de/~yilmaze/InternationaleMigration>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Najder, Zygmunt (2001): Porozumienie z Schengen a wschodni sąsiedzi Polski [Schengen agreement and the Eastern neighbours of Poland], in: *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów* [Polish road to Schengen. Opinions of experts]. Warsaw: Institute of Public Affairs.

NBP, National Bank of Poland (2002): Annual Report 2001, online: http://www.nbp.pl/en/publikacje/r_roczny/rocznik2001_en.pdf, letzter Abruf: <26.01.2012>.

NBP, National Bank of Poland (2003): Annual Report 2002, online: http://www.nbp.pl/en/publikacje/r_roczny/rocznik2002_en.pdf, letzter Abruf: <26.01.2012>.

NBP, National Bank of Poland (2011): Annual Report 2010, online: http://www.nbp.pl/en/publikacje/r_roczny/rocznik2010_en.pdf, letzter Abruf: <26.01.2012>.

New Yorker Zusatzprotokoll (1967): online: <http://www.asylumlaw.org/docs/international/NewYork1967.PDF>, letzter Abruf: <29.01.2012>.

Niedermüller, Peter (2000): Öffentlichkeit und Urban Underclass. in: Wentz, Martin (Hg.): Die kompakte Stadt. Frankfurt a.M./New York.

Nigdy Więcej (Hg.) (2009): Hate Crime Monitoring and Victim Assistance in Poland and Germany, online: http://www.stiftung-evz.de/w/files/hate-crime/poland_full_english.pdf, letzter Abruf <9.1.2012>.

Niessen, Jan (1999): EU Policies on Immigration and Integration after the Amsterdam Treaty. Migration Policy Group Forum, Utrecht, Brussels.

Niessen, Jan (2002): International Mobility in a Globalising World. Paper presented at the ACP-EU joint Parliamentary Assembly. Workshop on Migration and Development, Capetown.

Niessen, Jan/ Mochel, France (1999): EU External Relations and International Migration. A Extract, Brussels 1999. online: <http://www.fhit.org/mpg/publications/lastrep1.htm>, letzter Abruf <9.9.2011>.

Niessen, Jan/ Schibel, Yongmi/ Thompson, Cressida (Hg.) (2005): Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue, Brussels/ Prague.

Niessen, Jan/ Huddelston, Thomas/ Citron, Laura (in Zusammenarbeit mit Geddes, Andrew und Jacobs, Dirk) (2007): Index Integration und Migration. Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa (MIPEX I), Brüssel.

noborder (2002): The IOM, Spies and Migrant Hunters. Campaign to Combat Global Migration Management, online: www.noborder.org/iom/index.php#campaign, letzter Abruf <9.9.2011>.

Nohlen, Dieter (2002) (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, 2. Aufl., München.

Nowicka, Magdalena (2007): Von Polen nach Deutschland und zurück. Die Arbeitsmigration und ihre Herausforderungen für Europa, Bielefeld.

Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl, 2. Aufl., Wiesbaden.

O'Donell, Guillermo / Schmitter, Philippe C. (1986): Transitions from Authoritarian Rule, Bd. 4: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore/London 1986.

O'Donell, Guillermo / Schmitter, Philippe C. / Whitehead, Laurence (Hrsg.) (1986): Transitions from Authoritarian Rule, Comparative Perspectives, Baltimore 1986.

OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development (2008), The OECD Database on International Migration, online: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=MIG>, letzter Abruf: <10.07.2011>.

Offe, Claus (1994): Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformationen im Neuen Osten, Frankfurt/ M.; New York.

Offe, Claus (1996): Varieties of Transition. The East European and the East German Experience, Cambridge.

Okólski, Marek (1994a): Alte und neue Muster. Aktuelle Wandrungsbewegungen in Mittel- und Osteuropa, in: Morokvasic, Mirjana/ Rudolph, Hedwig (Hg.): Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin, S. 166-187.

Okólski, Marek (1994b): Emerging Migration Policies in Poland, in: Migration and Development. New Partnerships for Co-Operation, Paris (Organisation for Economic Cooperation and Development), S.60-66.

Okólski, Marek (1997a): Recent migration in Poland: Trends and Causes. A preliminary assessment, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 6, Warsaw.

Okólski, Marek (1997b): New Migration Trends in Central and Eastern Europe: how significant, how stable?, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 4, Warsaw.

Okólski, Marek (1997c): Recent Trends in International Migration - Poland 1996, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 16, Warsaw.

Okólski, Marek (1997d): Statystyka imigracji w Polsce. Warunki poprawności, ocena stanu obecnego, propozycje nowych rozwiązań (Statistics on Immigration in Poland. Prerequisites of Normalcy, Evaluation of the Present Situation, Proposals for New Solutions), Working Papers, Serie Migracyjne, no 2, ISS, Warszawa.

Okólski, Marek (1998a): Poland's Population and Population Movements: An Overview, in: Frejka, Tomas/ Okólski, Marek/ Sword, Keith (Hrsg.): In-Depth Studies on Migration in Central and Eastern Europe: The Case of Poland, New York/Genf, S. 9-24.

Okólski, Marek (1998b): Recent Trends in International Migration - Poland 1997, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 19, Warsaw.

Okólski, Marek (1998c): Regional Dimension of International Migration in Central and Eastern Europe, in: GENUS-VOL.LIV-n.1-2-1998-11-36.

Okólski, Marek (1998e): 'Imigranci. Przyczyny napływu, cechy demograficzno-społeczne, funkcjonowanie w społeczeństwie polskim', in: Prace Migracyjne, No 17 Warszawa.

Okólski, Marek (1999a): Migrant trafficking in Poland. Actors, mechanisms, combating, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 24, Warsaw.

Okólski, Marek (1999b): Migration between Poland and the European Union: the Perspective of Poland's membership of the EU, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 25, Warsaw.

Okólski, Marek (1999c): Recent Trends in International Migration - Poland 1998, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 28, Warsaw.

Okólski, Marek (1999d): Poland's migration: growing diversity of flows and people, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 29, Warsaw.

Okólski, Marek (1999e): Recent Migration in Poland: Trends and Causes, in: Iglicka, Krystyna/Sword, Keith (Hrsg.): The Challenge of East-West Migration for Poland, Basingstoke et al., S. 15-44.

Okólski, Marek (2000a): Recent Trends in International Migration - Poland 1999, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 32, Warsaw.

Okólski, Marek (2000b): Recent Trends in International Migration - Poland 2000, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 39, Warsaw.

Okólski, Marek (2000c): Polen – Wachsende Vielfalt von Migration, in: Fassmann, Heinz/ Münz, Rainer (Hg.) (2000): Ost-West-Wanderung in Europa, Wien/ Köln, S. 141-162.

Okólski, Marek (2001a): Recent Trends in International Migration Poland 2001, ISS Working Paper, Prace Migracyjne 43, Warsaw.

Okólski, Marek (2001b): The Transformation of Spatial Mobility and new Forms of International Population Movements: Incomplete Migration in Central and Eastern Europe, in: Dacyl, Janina W. (ed.) (2001) Challenges of Cultural Diversity in Europe, Stockholm: Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (CEIFO), S. 57-109.

Okólski, Marek (2004): Migration Patterns in Central and Eastern Europe on the Eve of the European Union Expansion: an Overview, in: Agata Górny / Paolo Ruspini (eds.) (2004): Migration in the New Europe. East- West Revisited, Basingstoke, pp. 23-47.

Okólski, Marek (2006): Costs and Benefits of Migration for Central European Countries, CMR Working Papers Nr.7/ (65), Warsaw.

Okólski, Marek (2007): Europe in Movement: Migration from/ to Central and Eastern Europe, CMR Working Papers Nr.22 (80), Warsaw.

Okólski, Marek (2009): Polska jako aktor na europejskiej scenie migracyjnej. in: (red.) Duszczyk M., Lesińska M. (2009): Współczesne migracje: dylematy Europy i Polski. Publikacja z okazji 15-lecia Ośrodka Badań nad Migracjami UW.. Warszawa. S.7-14.

Okólski Marek (2010): General Introduction, in: (red.) Górny A., Grabowska-Lusińska I., Lesińska M., Okólski M. (2010): Immigration to Poland: policy, employment, integration. Wydawnictwo Naukowe Scholar. Warszawa, S.17-53.

Okólski, Marek/ Kaczmarczyk, Paweł (2002): From net emigration to net immigration. Socio-economic aspects of international population movements in Poland. in: (red.) R. Rotte, P. Stein. Migration Policy and the Economy: International Experiences. Ars et unitas. Neuried. S.319-348.

Oleksyn, Tadeusz (1992): 'Skłonność Polaków do emigracji zarobkowej', in: Studia i Materiały, No. 6, IPiSS, Warszawa.

onet.pl vom 8.11.2007: Przemysł: uruchomiono ośrodek dla uchodźców (Przemysł: Inbetriebnahme des Zentrums für Ausländer).

Opitz, Peter J. (1997): Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem, München.

Osiatynski, Wiktor (1997): The Polish Constitution. A Brief History of the Constitution. In: East European Constitutional Review 6, Nr. 2/3, S.66-76.

Pacek, Małgorzata (2005): Polska polityka migracyjna na tle rozwiązań i doświadczeń Unii Europejskiej, online: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2005_Pacek.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Pacek, Małgorzata (2006): Polish Policy of Migration compared to the EU Solutions, in: YEARBOOK OF POLISH EUROPEAN STUDIES, Warszawa, S. 65-90.

Pallaske, Christoph (2001): Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystems, Baden-Baden.

Pallaske, Christoph (2002): Migrationen aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren, Münster/ New York/ München/ Berlin.

Parnreiter, Christof (2000): Theorien und Forschungsansätze zu Migration, in: Karl Husa/ Christof Parnreiter/ Irene Stacher (Hrsg.) (2000): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?, Frankfurt/M., S. 25-53.

Paschke, Marian/ Julga, Grit (2006): Die politische Entwicklung der Osterweiterung der EU, in: Paschke, Marian/ Iliopoulos, Constantin (Hrsg.) (2006): Die Osterweiterung der Europäischen Union: zur Anpassung des Zivil- und Wirtschaftsrechts in ausgewählten MOE-Staaten an das Recht der EU, Berlin-Münster, S.71-334.

Patterson, Orlando (1987): The Emerging West Atlantic System: Migration Culture, and Underdevelopment in the United States and the Circum-Caribbean Region, in: Allonso, William (Hg.) Population in an Interacting World, Cambridge, S. 227-262.

Paulska, Aleksandra (2004): Wietnam nad Wisla, in: Nowe Panstwo, online: <http://wiadomosci.wp.pl/title,Wietnam-nad-Wisla,wid,6276418,wiadomosc.html?ticaid=1dd28>, letzter Abruf: <24.12.2012>.

Pawelec- Górny, Agata (1997): Postawy Polaków wobec cudzoziemców (Poles' Attitudes to Aliens), Working Papers, Serie Migracyjne, no 8, ISS, Warszawa.

Pflüger, Tobias (Hrsg.) (2008): Was ist FRONTEX? Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen., online: <http://www.imi-online.de/download/FRONTEX-Broschuere.pdf>, letzter Abruf <24.01.2012>.

Piorcka, Iwona/ Sie Dhian Ho, Monika (2003): Integration Poland in the Area of Freedom, Security and Justice, in: European Journal of Migration and Law 5, pp .175-199.

Piore, Michael J. (1979): *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge, UK.

Piore, Michael J. (1983): Internationale Arbeitskräftemigration und dualer Arbeitsmarkt, in: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): *Soziale Ungleichheiten*, Sonderband 2 der Zeitschrift *Soziale Welt*, Göttingen.

Polen-Analyse Nr. 11 vom 17.04.2007: Der polnische Arbeitsmarkt, Mit einem Beitrag von Irena Wóycicka (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warschau), online: <http://www.laender-analysen.de/polen/>; letzter Abruf: <10.07.2009>.

Polen-Analyse Nr. 21 vom 16.10.2007: Polnische Arbeitsmigration, Mit einem Beitrag von Sebastian Becker (Warschau), online: <http://www.laender-analysen.de/polen/>; letzter Abruf: <10.01.2012>.

Polen-Analyse Nr. 46 vom 17.02.2009: Polen, die EU und die östlichen Nachbarn, Mit einem Beitrag von Cornelius Ochmann (Bertelsmann Stiftung, Berlin), online: <http://www.laender-analysen.de/polen/>; letzter Abruf: <10.01.2012>.

Portes, Alejandro (1996): Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World-System, in: Roberto P. Korzeniewicz/William C. Smith (Hg.): *Latin America in the World-Economy*, Westport.

Poulain, Michel/ Perrin, Nicolas/ Singleton, Ann (2006): *THEMIS - Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve.

Poulantzas, Nicos (1978): *Staatstheorie – Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*, Hamburg.

Praszałowicz, Dorota (2006): Women on the Cross-Roads: Poland and its Emigration and Immigration, in: Metz-Göckel, Sigrid/ Morokvašič, Mirjana/Münst, A. Senganata (2006): *Migration and Mobility in Enlarged Europe*, Opladen.

Praszałowicz, Dorota (2007): Polen, in: Bade, Klaus J./ Emmer, Pieter C./ Lucassen, Leo/ Oltmer, Jochen (Hrsg.) (2007): *Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn, S. 258-272.

Pribytkova, Irina/ Gromovs, Juris (2007): *Migration Trends 2004-2006. Söderköping Process Countries.*, online: <http://www.soderkoeping.org.ua/page14295.html>; letzter Abruf: <11.11.2011>.

Pries, Ludger (2001): *Internationale Migration*, Bielefeld.

Pries, Ludger (1998): „Transnationale soziale Räume“, in: Beck, Ulrich (Hrsg.) (1998): *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt a.M., S. 55-87.

Pries, Ludger (Hg.), 1997: Transnationale Migration. Sonderband 12 der Zeitschrift SOZIALE WELT. Baden- Baden.

Pro Asyl (2006): Summary Report On The Application Of The Dublin II Regulation in Europe, EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE), März 2006 - Deutsche Zusammenfassung von Liliane Danso, ICF-Koordinatorin, PRO ASYL, März 2006, online: http://www.fluchtistkeinverbrechen.at/downloads/ecre_2006_dt.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012.>

Pro Asyl (2008): Flüchtlinge im Verschiebebahnhof EU. Die EU-Zuständigkeitsverordnung „Dublin II“, Frankfurt a.M., online: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/ , letzter Abruf: <21.09.2011>.

Proniewski, Marek (2009): Strukturwandel in der Wirtschaft, in: in: Bingen, Dieter/ Ruchniewicz, Krzysztof (Hrsg.) (2009): Länderbericht Polen, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung Bd. 735, Bonn, S.

Przeworski, Adam (1986): Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (Hrsg.): Transition from Authoritarian Rule, Band 1, Baltimore, S. 47-63.

Przeworski, Adam (1991): Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge 1991.

Przybylska, Beata (2006): Polen in der Europäischen Union, in: Beichelt, Timm/ Choluj, Bozena/ Rowe, Gerhard/ Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2006): Europa-Studien : eine Einführung, Wiesbaden, S.225-239.

Quaisser, Wolfgang / Brandmeier, Michael (1998): Strukturwandel im polnischen Industriesektor - binnen- und außenwirtschaftliche Einflußfaktoren, online: <http://www.oei-dokumente.de/publikationen/wp/wp214.pdf>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Radaelli, Claudio (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change., in: European Integration Online Papers, vol. 4, no. 8, online: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Radaelli, Claudio (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Keith Featherstone / Claudio Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford, S. 27-56.

Radio Jedyńka vom 07.07.2006: W koalicji trzeszczy – Andrzej Lepper w Sygnałach Dnia (In der Koalition knackt es – Andrzej Lepper in Signale des Tages).

Raffer, Kunibert (1987) "Tendencies Towards a 'Neo Listian' World Economy", *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)* 3(3), S. 45ff.

Regulation by the Minister of Labour and Social Policy of 19 December 2001 on the performance of work by aliens not subject to employment permits, in *Journal of Law* 2001, in: *Dziennik Ustawa* 2001 no 153, item 1765, Warszawa.

Reißig, Rolf (1994): Transformation – Theoretisch- konzeptionelle Ansätze und Erklärungsversuche. In: *Berliner Journal für Soziologie*, H. 3, S.323-343.

Reißig, Rolf (1996): Perspektivenwechsel in der Transformationsforschung: Inhaltliche Umorientierungen, räumliche Erweiterung, theoretische Innovation; in: Kollmorgen, R. / Reißig, Rolf. / Weiß, J. (Hrsg.): *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland – empirische Befunde und theoretische Ansätze*, Opladen.

Reißig, Rolf (2000): Die deutsche Transformationsforschung der ersten und zweiten Generation. Eine Bilanz; in: *Hochschule Ost* 1-2/00, S.26-42

Renner, Günter (1998): *Ausländerrecht in Deutschland*, Lehrbuch, 1. Aufl., 1998, München.

Richmond, Anthony H. (1988): Social Theories of International Migration: The Case of Refugees, in: *Current Sociology*, 36, No.2, S. 7-25.

Richmond, Anthony H. (1993): Reactive Migration: Sociological Perspective on Refugee Movements, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 6, No.1, S. 7-74.

Rajkiewicz Agata (1996): Regionalne zróżnicowanie zewnętrznych procesów migracyjnych. Dynamika, struktura oraz układ kosztów i korzyści, IPISS, Warszawa.

Rogers, Alisdair (2001): A European Space for Transnationalism? Working Paper 2001, www.transcomm.ox.ac.uk/working_papers.htm , letzter Abruf: <12.07.2011>.

Romaniszyn, Krystyna (1997): ‘Współczesna nielegalna migracja zarobkowa z Polski do Grecji w perspektywie procesu integracji Europy’, in: *Studia Polonijne* Vol.18, Lublin.

Romaniszyn, Krystyna (2000): ‘Wpływ migracji zagranicznych na formę organizacji rodziny’, in: *Studia Polonijne*, Vol.21, Lublin.

Roos, Christof (2005): Die Osterweiterung und die neue EU-Außengrenze in Osteuropa. Konsequenzen und Strategien für die Mitteleuropäischen Beitrittsstaaten und ihre östlichen Nachbarn, in: Kerner, Manfred/ Suchoples, Jaroslav (Hrsg.) (2005): *Skandinavien, Polen und die Länder der östlichen Ostsee. Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*. Wrocław: University of Wrocław Press, S. 349-386.

Roth-Behrendt, Dagmar/ Nowak, Annika (2004): Die Umweltpolitik der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2004): *Europa-Handbuch*, Gütersloh.

Rotte, Ralph/ Stein, Peter (Hg.) (2002): *Migration Policy and the Economy: International Experiences*. Politische Oekonomie und Internationale Beziehungen, Band 2, Neuried.

Rüb, Friedbert W. (1994): Schach dem Parlament! Über semi-präsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften, in: *Leviathan* (22) 2, S. 260-292.

Rüb, Friedbert W. (1996): Zur Funktion und Bedeutung Politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung. In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel 2 – Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen: Leske + Budrich, 1996, 37-72.

Rządowa Rada Ludnościowa (2002) Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa, Warszawa.

Rządowa Rada Ludnościowa (2004): Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce, Raport 2003, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_RRL_2003.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Rządowa Rada Ludnościowa (2006): Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce, Raport 2004, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_RRL_2004.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Rządowa Rada Ludnościowa (2007) Sytuacja demograficzna Polski, Raport 2006-2007, online: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_raport_2006-2007.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Rzeczpospolita vom 04.08.2006: Bez Ukraińców jabłka zgniją (The apples will rot without the Ukrainians). *Rzeczpospolita*, Narbutt M./ A. Marszałek

Rzeczpospolita vom 24.01.2008:

Sakson, Andrzej (2003): „Ost-Festung Europa?“ Polen und die Osterweiterung der EU – Auswirkungen auf Migration und Asyl, in: *WAR-Bulletin* 41, S. 168 - 171.

Sakson, Barbara 2000. “Selected research on international migration in Poland in the 1990s”, in: *Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants*, BiB, Wiesbaden. S. 95-111 (Co-Autorin mit I. E. Kotowska, M. Kupiszewski).

Salt John (1993): *Migration and Population Change in Europe*. New York: UNIDIR/ UN.

Salt John (2001): Current Trends in Migration in Europe 2000, Strasbourg: Council of Europe.

Salt John (2002): Current Trends in Migration in Europe, Strasbourg: Council of Europe.

Salt John (2005): Current Trends in International Migration in Europe. Strasbourg: Council of Europe.

Samers, Michael (2003): An Emerging Geopolitics of Illegal Immigration in the European Union. Paper prepared for the European Journal of Migration and Law», online: <http://www.liv.ac.uk/ewc/docs/Samers-paper11.2003.pdf>, letzter Abruf <05.07.2011>.

Sandschneider, Eberhard (1995): Stabilität und Transformation politischer Systeme. Politikwissenschaftliche Aspekte einer Theorie der Systemtransformation. Opladen: Leske und Budrich.

Santel, Bernhard (1995): Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik, Opladen.

Sassen, Saskia (1996): Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization, New York: Columbia UP.

Sassen, Saskia (1998): Globalization and Its Discontents, New York: The New Press.

Sassen, Saskia (1999): Guests and Aliens, New York: The New Press.

Sassen, Saskia (2000): Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa, Frankfurt/M.

Schmid, Christian (2003): Eurodac-Verordnung. Europäisches System zur Identifizierung von Fingerabdrücken, Wien.

Schmid, Sandra/ Pieper, Juliane (2006): Darum verlassen wir Polen. Keine Arbeit, keine Perspektive, geistige Enge – viele junge Polen verlassen ihr Land. Weil sie Geld brauchen wie Monika. Oder weil sie in Westeuropa ihre Zukunft sehen wie Krzysztof und Katarzyna, in: Die Tageszeitung, 26.07.2006.

Schmidt, Manfred G. (2003): Vergleichende Policy-Forschung, in: Dirk Berg-Schlosser/ Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.) (2003): Vergleichende Politikwissenschaft, 4. Aufl., Opladen.

Schmidt, Manfred G. (2010): *Demokratietheorie*, 5. Aufl., Wiesbaden.

Schmitter, Philippe C. / Karl, Terry Lynn (1991): "What Democracy Is ... and Is Not," *Journal of Democracy*, 2, 3, S. 75-88.

Schultze, Rainer-Olaf (2001): „Staat“, in: Nohlen, Dieter (Hg.) (2001): *Kleines Lexikon der Politik*, 2. Aufl., München, S. XXX

Schultze, Rainer-Olaf (2003): „Mobilität.“, in: Nohlen, Dieter (Hg.) (2003): *Kleines Lexikon der Politik*, 3. Aufl., München, S. 317-318.

Schulz, Gerhard (1992): *Einführung in die Zeitgeschichte*, Darmstadt.

Schulze, Hagen (1999): *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, München.

Schumpeter, Joseph A. (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern.

Schwegmann, Friedrich A. (2003): „Verfassung“, in: Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian (Hg.) (2003): *Kleines Lexikon der Politik*, München.

Schwenken; Helen (2006): *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union*, Bielefeld.

Seifert, Wolfgang (2000): *Geschlossene Grenzen- offene Gesellschaften? Migrations- und Integrationsprozesse in westlichen Industrienationen*, Frankfurt a.M.

Skubiszewski, Krzysztof (1991): *Foreign Policy Issues at the Start of 1991 - Adress by the Polish Foreign Minister Krzysztof Skubiszewski in the Sejm*, 14.02. 1991, Warszawa.

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

Der Spiegel vom 20.01.1992: "Sie nehmen uns alles weg". Polens Präsident Lech Walesa über Revolution, Marktwirtschaft und die deutschen Nachbarn.

Sprawy Obywatelskie (2001), Warszawa.

Stark, Oded (1991): *The Migration of Labor*, Cambridge.

Stark, Oded (1997): *Warum kehren Migranten zurück? Mikroökonomische Aspekte von Rückwanderung*, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.) (1997): *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategie für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, München, S. 190-199.

Stachańczyk, Piotr (1998): *Cudzoziemcy. Praktyczny przewodnik do ustawy o cudzoziemcach*, Warszawa.

Stola, Dariusz (1995): "Migrations in Poland: Transition and Transit", *EpiCenter*, Vol. 1, No 2 (Fall) (in German: Trends in der europäischen Migration: Bei Institute of Public Affairs iel Polen w ZAG-antirassistische Zeitschrift, Sommer, 1997).

Stola, Dariusz (1996): "Forced Migrations in Central European History", in: C. Holmes (ed) *Migration in European History*, Cheltenham: Edward Elgar [reprinted from *International Migration Review*, Vol. 26 (Summer 1992), pp. 324-341].

Stola, Dariusz (1997): "Rodzaje i mechanizmy migracji zarobkowych do Polski" (Types and mechanisms of labour migration to Poland), *CMR Working Papers*, No 11, Warsaw: ISS UW.

Stola, Dariusz (1998a): "Migrations in Central and Eastern Europe", *International Migration Review*, Vol. 32, No 124 Winter, pp. 1069-1072.

Stola, Dariusz (1998b): "The Social and Political Context of Migrations between Central Europe and the EU", in: E. Guild (ed) *The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union*, The Hague/London/Boston: Kluwer.

Stola, Dariusz (1998c): "Poland as a Migration Middle Zone at the EU Eastern Border", in: K. Hakola (ed) *Migration and Refugee Policy on the Eastern Border of the European Union*, Jyvaskyla: Jyvaskyla University.

Stola, Dariusz (2000a): "International Migration in 20th century", in: *Poland. An Encyclopedic Guide*, Warsaw: PWN.

Stola, Dariusz (2000b): "New Migrations to Poland: Conditions and Mechanisms of Development", in: F. E. Hamilton, K. Iglicka (ed) *From Homogeneity to Multiculturalism. Minorities Old and New in Poland*, London: SSEES.

Stola, Dariusz (2000c): "The Emergence of Immigrant Labour Market in Poland", in: *Proceedings of the International Conference Migration and Sustainable Urban Development*, Vienna: Vienna Munic Institute of Public Affairs Dept.

Stola, Dariusz (2001a) "Borders of Central and Eastern Europe: a constraint and a factor of migrations", in: R. Fearey, G. Kolankiewicz (eds) *Europe 2021; Beyond Visible and Invisible Borders*, London: The British Council and School of Slavonic and Eastern European Studies.

Stola, Dariusz (2001b): "Wspolne wyzwanie - członkowie i kandydaci wobec przyszłej polityki migracyjnej UE" (A common challenge – members and candidates on the future EU migration policy), Raport 5 w cyklu: O przyszłości Europy, Warszawa.

Stola, Dariusz (2001c): "Eastward Enlargement and Migrations: getting it in perspective", Challenge Europe, No 5 (November).

Stola, Dariusz (2001d): "Introduction: patterns of migration in Central Europe", in: Wallace, Claire/ Stola, Dariusz (eds): Patterns of Migration in Central Europe, Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 3-44.

Stola, Dariusz (2001e): "Two kinds of quasi-migration in the middle zone: Central Europe as a space for transit migration and mobility for profit", in: C. Wallace, D. Stola (eds) Patterns of migration in Central Europe, Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 84-104.

Stola, Dariusz 2004. "Migration Politics and Policy in Poland", in: A. Górny, P. Ruspini (ed) Migration in the New Europe: East-West Revisited, Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan, S.159-176.

Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich (2006): Die neue Europäische Union: Di Osterweiterung und ihre Folgen, Opladen.

Suwelack, Benita (2004a): Asylsysteme und Asylpraxis der neuen EU- Mitglieder aus MOE (Mittel- Ost- Europa). 4. Mai 2004, online: <http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload-567.pdf>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Suwelack, Benita (2004b): Mangelhafte psychosoziale und therapeutische Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Polen, Suwelack, online: http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_908.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Sword, Keith (1999): Cross-Border 'Suitcase Trade' and the Role of Foreigners in Polish Informal Markets, in: Iglicka, Krystyna/Sword, Keith (Hrsg.): The Challenge of East-West Migration for Poland, Basingstoke et al., S. 145-167.

Szonert, Marek (1999): *Działalność Departamentu do Spraw Migracji i Uchodźstwa na rzecz uchodźców* [Activity of the Department for Migration and Exile aimed at refugees], in: S. Łodziński and J. J. Milewski (eds.), *Do stołu dla zamożnych. Ruchy migracyjne w Afryce oraz ich znaczenie dla Polski* [To the Table of the Rich. Migration Movements in Africa and Their Meaning for Poland]. Warsaw: Faculty of Geography and *Regional Studies, Warsaw University*.

Szonert, Marek (2000): Rok 1990 – początki opieki nad uchodźcami (*Year 1990: the beginnings of the assistance to refugees*), in: *Migracje i Społeczeństwo* 4, *Migracje polityczne XX wieku*, Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna, Warsaw 2000, S. 34-64.

Szylko-Skoczny, Malgorzata (2009): Arbeitsmarktlage und Arbeitsmarktpolitik, in: Bingen, Dieter/ Ruchniewicz, Krysztof (Hrsg.) (2009): *Länderbericht Polen*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung Bd. 735, Bonn, S.625-644.

Szymborska, Anita (2008): Konsequenzen der Schengen-Erweiterung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, online: <http://www.eurotopics.net/de/home/presseschau/archiv/magazin/politik-verteilerseite/schengen-2008-01/szymborska-schengenerweiterung/>, letzter Abruf: <24.01.2011>.

Die Tageszeitung, (taz) vom 14.12.2004.

Die Tageszeitung (taz) vom 14.02.2008: Polens Nannys kommen jetzt aus der MoNROlei, von Gabriele Lesser.

Die Tageszeitung, (taz) vom 05.06.2008: EU-Regeln zur Abschiebung. Die Festung steht, von Dominic Johnson.

Taschner, Hans Claudius (1997): Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Baden-Baden.

Teitelbaum, Michael S. (2002): The Role of the State in International Migration, online:<http://www.watsoninstitute.org/bjwa/archive/8.2/Migration/Teitelbaum.pdf>, letzter Abruf: <25.01.2012>.

Thielemann, Eiko R. (2002): Does Policy Matter? On Government's Attempts to Regulate Asylum Flows, Paper prepared for the WIDER Conference on Poverty, International Migration and Asylum, 27- 28 September 2002, Helsinki.

Thränhardt, Dietrich (1997): Zuwanderungspolitik im europäischen Vergleich, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, Schriftenreihe Bd. 342 der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 137-153.

Thränhardt, Dietrich/ Hunger, Uwe (2003): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan. Sonderheft 22/2003, Wiesbaden.

TNS OBOP (2004): Poles about Refugees: results of a research poll performed two weeks after the World Refugee Day, Warschau, online: www.unhcr-budapest.org, letzter Abruf: <06.10.2009>.

TNS OBOP (2006): Poles about Refugees: results of a survey conducted 3 weeks after the World Refugee Day, Warschau, online: <http://www.unhcr-budapest.org>, letzter Abruf: <06.10.2009>.

Tomei, Verónica (1997): Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen, Bonn.

Tomei, Verónica (2001): Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa, (Forum Migration 6), Stuttgart.

Treibel, Annette (2011): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 5. überarb. u. erw. Aufl., Weinheim/ München.

UdSC (2004): Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2001 – 2003 (Daten betreffend die Durchführung von Verfahren gegenüber Ausländern in den Jahren 2003 – 2005), Warschau, online: www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html, letzter Abruf: <11.01.2012>.

UdSC (2006): Dane liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w latach 2003 – 2005 (Daten betreffend die Durchführung von Verfahren gegenüber Ausländern in den Jahren 2003 – 2005), Warschau, online: www.udsc.gov.pl/files/old_file/440426f016ddd_biuletyn_2003_2005.pdf, letzter Abruf: <10.01.2012>.

UdSC (2008): Dane liczbowe dotyczące statusu uchodźcy w roku 2007 (Daten betreffend den Flüchtlingsstatus im Jahr 2007), online: www.udsc.gov.pl/files/statystyki/2007%20status%20uchodzcy.xls, letzter Abruf: <10.01.2012>.

UdSC (o.J.): Dane liczbowe złożonych w latach 1992 – 2000 wniosków oraz wydanych w tym okresie decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy w RP (Zahlen der in den Jahren 1992 – 2000 eingereichten Anträge sowie in diesem Zeitraum erteilter Entscheidungen über die Flüchtlingsstatusvergabe in der Republik Polen), online: www.udsc.gov.pl/files/old_file/41206412b98bd_nsuch_gotowe.xls, letzter Abruf: <09.01.2012>.

Ullrich, Peter (2006): Das explorative ExpertInneninterview – Modifikationen und konkrete Umsetzung der Auswertung von ExpertInnen-Interviews nach Meuser/Nagel, in: Engartner, Tim/Kuring, Diana/Teubl, Thorsten (Hrsg.): Die Transformation des Politischen. Analysen, Deutungen, Perspektiven, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 66, Berlin, S. 100-109.

UNHCR (2001): Asylum Application in Industrialized Countries: 1980-1999. Trends in Asylum Applications Lodged in 37, mostly Industrialized Countries, Genf.

UNHCR Statistics (2004): Asylum Levels and Trends: Europe and Non-European Industrialized Countries 2003, 24 February, in: <http://www.unhcr.ch/statist/>, letzter Abruf <02.05.2009>.

UNHCR Statistics (2005): Asylum Trends, online: <http://www.unhcr.org/cgi-biu/texiss/vtx/home?page=statistics.htm>, letzter Abruf: <27.04.2006>.

UNHCR (2006): The State of the World's Refugees. Human Displacement in the New Millenium. Oxford.

UNHCR (2011): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010, online: http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/06_service/zahlen_und_statistik/2010AsylumTrendsIndus.pdf, letzter Abruf: <03.01.2012>.

United Nations: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, online: <http://www.un.org/documents/gares/45/a45r158.htm>, letzter Abruf: <06.06.2011>.

Verfassung der Polnischen Republik vom 17. März 1920 (1921): "Polnische Gesetze u. Verordnungen in deutsch. Übersetzung", Verlag der Zeitschriften, 20 Seiten.

Verfassung der Volksrepublik Polen vom 22. Juli 1952 (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), in: Dziennik Ustaw (Gesetzblatt) Nr. 33 vom 23.07.1952.

Verfassung der Republik Polen vom 02. April 1997 (Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej), in: Dziennik Ustaw (Gesetzblatt) Nr. 78, berichtigt durch Erlaß des Ministerrates vom 26. März 2001 (GBl. Nr. 28 S. 319).

Vachudova, Milada Anna (2000): Eastern Europe as Gatekeeper: the Immigration and Asylum Policies of an Enlarging European Union, in: Andreas, Peter/ Snyder, Thomas (Hrsg.) The Wall around the West, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, S. 153-171.

Verdery, Katherine (1996): What was Socialism, and What comes next?, Princeton, UK.

Voelzkow, Helmut (1995): Iterative Experteninterviews * forschungspraktische Erfahrungen mit einem Erhebungsinstrument. In: C. Brinkmann, A. Deeke & B. Völkel (Hrsg.), Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 191), Nürnberg, S. 51-58.

Vogel, Berthold (1995): „Wenn der Eisberg zu schmelzen beginnt...“ – Einige Reflexionen über den Stellenwert und die Probleme des Experteninterviews in der Praxis der empirischen Sozialforschung, in: Brinkmann, Christian/Deeke, Axel/Völkel, Brigitte (Hrsg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 191, Nürnberg, S. 73-83.

Vogel, Dita/ Cyrus, Norbert/ Düvell, Frank (2004): Illegale Zuwanderung in Deutschland und Großbritannien: Ein Vergleich, IMIS-Beiträge, S. 45-74.

Waldrauch, Harald (1995): Theorien zu Migration und Migrationspolitik, in: Journal für Sozialforschung, 35, Jhg; Heft 1/ 1995, S. 27 - 49.

Wallace, Claire (2002): Opening and Closing Borders: Migration and Mobility in East-Central Europe, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 28 (4), S. 603 - 625.

Wallace, Claire (2005): Interview with Claire Wallace on Development of Migration Researches in Central and Eastern Europe, online: <http://migrationonline.cz/e-library/?x=1963617>, letzter Abruf. <24.01.2012>.

Wallace, Claire/ Stola, Dariusz (2001): Patterns of Migration in Central Europe, Palgrave.

Wallerstein Immanuel (1974): The Modern World-System, Bd. I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century, Academic Press, New York/London.

Wallerstein Immanuel (1980): The Modern World-System, Bd. II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750. Academic Press, New York.

Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

Weidenfeld, Werner (1994): Das Europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.) 2002: Europa-Handbuch; Bonn. (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Band 373)

Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Europa von A bis Z. Schriftenreihe Band 393. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2002.

Weinar Agnieszka (2006): Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003 (Europeanization of Polish policy towards foreigners, 1990-2003), Warsaw: Scholar.

Weinar Agnieszka (2005a): "Poland – immigration debates", in: J. Niessen, Y. Schiebel (Hrsg.) (2005): Current Immigration Debates in Europe, European Migration Dialogue, Migration Policy Group, Brussels (co-autor, with K. Iglicka, P. Kaźmierkiewicz).

Weinar Agnieszka (2005b): "Poland – immigration as a labor market strategy", in: J. Niessen, Y. Schnabel (Hrsg.) (2005): Immigration as a labour market strategy - European and North American Perspectives, Migration Policy Group, Brussels (co-autor, with Koryś, Piotr).

Wiatr, Jerzy J. (1990): Verfassungsänderung und kontraktliche Demokratie in Polen 1989-1990. In: Freibeuter 45, S. 39-46.

Wiatr, Jerzy J. (1991): Zmierch systemu. Historia a perspektywy demokratycznego socjalizmu w Europie Srodkowej, Warszawa.

Wiatr, Jerzy J. (2003): Demokracja Polska 1989-2003, Warszawa.

White, Stephen (2001): Communism and its Collapse. London.

Widmann, Peter (2006): Gerettet und geduldet. Berliner Vietnamesen und die deutsche Flüchtlings- und Migrationspolitik, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Umgang mit Flüchtlingen. Ein humanitäres Problem, München, S. 111-131.

Widmaier, Ulrich/ Gawrich, Andrea/ Becker, Ute (Hrsg.) (1999): Regierungssysteme Zentral- und Osteuropas: ein einführendes Lehrbuch, Opladen.

Windhoff-Héritier, Adrienne: (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt / M, New York.

Witt, Andrea (2003): Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionaler Identität, nationaler Priorität und transkontinentaler Integration, Berlin.

Wirtualna Polska vom 19.07.2007: Polska nie jest ziemią obiecaną dla pracowników ze Wschodu (Polen ist kein viel versprechendes Land für Arbeiter aus dem Osten).

Wirtualna Polska vom 30.01.2007: „Jest praca w Polsce! Na razie dla Rumunów i Bułgarów – raport z ankiety“ (Es gibt Arbeit in Polen! Einstweilen für Rumänen und Bulgaren – Bericht mit Umfrage), online: <http://praca.wp.pl/drukuj.html?kat=&wid=8690053>, letzter Abruf: <16.03.2011>.

Zapf, Wolfgang 1991: Modernisierung und Modernisierungstheorien in der Transformationsforschung. –In: PVS- Sonderheft: Politische Theorien in der Transformation 26, 1995. S. 169-181.

Zapf, Wolfgang (1994a): Die Transformation in der ehemaligen DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung. In: Berliner Journal für Soziologie, H. 3, S.295-305.

Zapf, Wolfgang (1994b): Zur Theorie der Transformation. In: Biss Public, H. 13, S. 5-9.

Die Zeit 46/ 2000: Sie kommen, keine Angst von Rainer Münz.

Die Zeit vom 11.12.2009.

Die Zeit-Online vom 05.09.2011: Ein schwarzer Politiker im weißen Polen, von Ulrich Krökel, online: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-09/schwarzer-abgeordneter-polen/seite-1>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Ziemer, Klaus (1998): Zur Problematik nationaler Minderheiten in Polen und Deutschland, in: Transdora Nr. 18, Oktober 1998, S. 95-126, online: www.transdora-online.net, letzter Abruf: <13.11.2011>.

Ziemer, Klaus/ Matthes, Claudia-Yvette (2002): Das politische System Polens; in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas; Opladen, S.185-237.

Zolberg, Aristide R. (1978): The Patterning of International Migration Policies in a Changing World System, in: Mc Neill, William/ Adams, Ruth S. (Hrsg.) Human Migration: Patterns and Policies, S.241-286, Bloomington.

Zolberg, Aristide R. (1989): The next Waves: Migration Theory for a Changing World.

Zolberg, Aristide R. (1999): Matters of State: Theorizing Immigration Policy, in: Hirschman, Charles/ Kasinitz, Philip/ de Wind, Josh (Hg.) (1999): The Handbook of International Migration: The American Experience, New York.

B) EU-Dokumente

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (2007): Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Rückübernahmeabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine, Plenarsitzungsdokument A6-0364/2007 vom 5.10.2007.

1999/435/EG: Beschluss 1999/435/EG des Rates zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluss, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, online: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-DE.pdf>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

2000/2725/EG: Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

2000/43/EG: Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

2003/343/EG: Verordnung Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (Dublin-II-Verordnung).

2003/86/EG: Richtlinie des Rates vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

2004/2007/EG: Verordnung Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex).

2007/ 863/ EG: Verordnung Nr. 863/200 des des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.07.2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates hinsichtlich dieses Mechanismus und der Regelung der Aufgaben und Befugnisse von abgestellten Beamten , online: http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_3_migration/2_3_12/FR_eu_migr_grenze-L_199_30.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Europäisches Parlament (2008): Europaparlament verabschiedet Rückführungsrichtlinie, Pressemitteilung vom 18.06.2008, online: www.europarl.europa.eu/news, letzter Abruf: <27.08.2008>.

1989/ 3906/ EWG: Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen (PHARE).

1992/ C 191: Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), online: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

1997/ C 340: Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, (Vertrag von Amsterdam), online: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

2003/ C 77/ 01: EU-Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres in der Ukraine, vom Rat am 10.12.2001 genehmigt.

2005/ C 53/ 01: Rat der Europäischen Union: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, 3.03.2005.

2007/ C 306/ 01: Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

KOM (95) 163: Weißbuch - Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0163:FIN:DE:PDF>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (97) 2000: Agenda 2000, online: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160001_de.htm, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (2002) 703: Mitteilung der Kommission: Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:DE:PDF>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (2003) 104: Mitteilung der Kommission: Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (2004) 373: Mitteilung der Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik STRATEGIEPAPIER, online: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (2004) 401: Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, online: http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_7/FR_eu_asyl_system-KOM_2004_401.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (2004) 410: Europäische Kommission: Mitteilung zur „Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“, online: http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_10/FR_eu_asyl_staerkung-KOM_2004_410.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (2004) 795: Mitteilung der Kommission an den Rat über die Vorschläge der Kommission für Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), online: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0795de01.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

KOM (2006) 26: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament und den Rat: Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl: online: http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaeisch/2_2_asyl/2_2_7/FR_eu_asyl_system-KOM_2006_26.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Europäische Kommission (1999): Regelmäßiger Bericht 2001 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel (zitiert als: Fortschrittsbericht Polen 1999).

Europäische Kommission (2000): Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel (zitiert als: Fortschrittsbericht Polen 2000).

Europäische Kommission SEK (2001) 1752: Regelmäßiger Bericht 2001 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel (zitiert als: Fortschrittsbericht Polen 2002), online: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/pl_de.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

Europäische Kommission (2002): Regelmäßiger Bericht 2002 der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel (zitiert als: Fortschrittsbericht Polen 2002).

Europäische Kommission (2003): Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen Polens auf die Mitgliedschaft, Brüssel (zitiert als: Fortschrittsbericht Polen 2003).

SN 180/1/93: Kopenhagener Kriterien online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf, letzter Abruf: <24.01.2012>.

SN 2000/99: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere) 15./16.10.1999.

Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits, ABl. EG 1993 L 348, S. 3 ff. Das Europa-Abkommen mit Polen trat gemäss Art. 124 Abs. 2 am 1. 2. 1994 in Kraft.

Satzung des Europarates 1949: online: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.192.030.de.pdf>, letzter Abruf: <24.01.2012>.

LEBENS LAUF

Berlin, den 27. August 2015

Sabine Kroner

geboren am 25.06.1978 in Freiberg/ Sachsen;
zwei Kinder.

AUSBILDUNG

Promotion

01/ 2007 – 04/ 2013 Georg August Universität Göttingen
Sozialwissenschaftliche Fakultät

Erworbene Qualifikation: Bestandene Doktorprüfung zur Doktorin der
Sozialwissenschaften (Dr. disc.pol.) mit dem Prädikat
-magna cum laude-

07/ 2012 Einreichung der Promotionsschrift mit dem Titel:
Migration und Migrationspolitik im Zuge des
Transformationsprozess seit 1989 - das Beispiel Polen.

01/ 2007 – 08/ 2010 Promotionsstipendium der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Forschung und Lehre

02/ 2008 – 04/ 2008 Forschungsaufenthalt an der Universität Warschau, Polen
Centre of Migration Research (CMR)

Wintersemester 2008 / Lehrtätigkeit an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt
2009 (Oder), Lehrstuhl Politikwissenschaft 1 •
Seminartitel: Veranstaltungsorganisation im Bereich der
politischen Bildungsarbeit

Wintersemester 2007/ Lehrtätigkeit an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt
2008 (Oder), Lehrstuhl Politikwissenschaft 1 •
Seminartitel: Migration und Migrationspolitik in Ostmitteleuropa

Studium

10/ 1998 – 09/ 2004 Georg August Universität Göttingen
Studienrichtung: Politikwissenschaft (Magister-Hauptfach),
Ethnologie (1. Magister-Nebenfach), Germanistik (2. Magister-
Nebenfach)

Auslandsstudium

09/ 2002 – 09/ 2003 Jagiellonen Universität Krakau, Polen
Erasmus-Studentin am Centre for European Studies (CES)

Erworbene Qualifikation: Magistra Artium
Titel der Magisterarbeit: Ist Polen eine konsolidierte
Demokratie? Zur Entwicklung von Demokratie und politischen
Institutionen.