

[Folgender Artikel erschien in: TRANSODRA, Informationsbulletin der Deutsch-Polnischen-Gesellschaft Brandenburg, Februar 1999]

Polnische Flüchtlings- und Migrationspolitik

Der folgende Artikel zeichnet einige Aspekte der Flüchtlings- und Migrationspolitik Polens in den 90er Jahren nach. Hintergrund dieser Entwicklung ist die allmähliche Übernahme der Vorgaben der EU und der Schengen Staaten in diesem Politikbereich. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf Flüchtlinge und MigrantInnen wurden bisher sowohl in Polen als auch außerhalb des Landes nur wenig wahrgenommen. Anfang des Jahres 1998 verabschiedete das polnische Parlament ein neues Ausländergesetz, das mit dem „Besitzstand“ der EU und der Schengen-Staaten kompatibel ist. In der zweiten Jahreshälfte 1998 ließ die polnische Polizei und der polnische Grenzschutz mit der „Aktion Fremde“ keinen Zweifel daran aufkommen, daß sie willens und in der Lage sind, die neuen repressiven Bestimmungen auch durchzusetzen. Das entsprechende Vorgehen führte in Polen zu einigen öffentlichen Protesten. Allerdings blieben im Ausland Reaktionen weitgehend aus.

I. Rückübernahmeabkommen und „Grenzsicherung“

Mit der Unterzeichnung des bilateralen Rückübernahmeabkommens mit Deutschland im Jahre 1993, verpflichtete sich Polen jährlich bis zu 10.000 Flüchtlinge und MigrantInnen, die heimlich über die deutsch-polnische Grenze eingereist sind, zurückzunehmen. Im Gegenzug erhielt Polen zweckgebunden von 1993 bis 1996 insgesamt 120 Millionen DM zum Aufbau eines eigenen Flüchtlingsverwaltungssystems, zur Bereitstellung von Abschiebehafteinrichtungen und zur Abschottung vor allem der westpolnischen Grenze.¹ Da der Vertrag vorschrieb, daß die anzuschaffenden technischen Geräte zur Grenzüberwachung aus deutscher Produktion stammen müssen, schuf die Angleichung der Ausrüstung die technischen Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Kommunikation. Auch 1998 zahlte die deutsche Regierung 9 Millionen Mark an das polnische Innenministerium zur Einrichtung eines Kurzwellennetzes, das dem polnischen Grenzschutz und der Polizei untereinander den direkten Kontakt ebenso wie - was längerfristig noch wichtiger sein dürfte - den Zugriff auf internationale Informationsdateien ermöglichen wird (vgl. FAZ,

¹ vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke vom 21.11.1996

28.8.98). Derselbe Prozeß wie an der Westgrenze soll nun verstärkt an der polnischen Ostgrenze vorangetrieben werden. Der ehemalige deutsche Innenminister Kanther bemerkte dazu auf seiner letzten Dienstreise nach Polen: „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“ (MOZ, 20.8.98). Die Europäische Kommission stellte 1998 für die Aufrüstung der polnischen Ostgrenze 25 Millionen DM aus dem PHARE-Programm zur Verfügung und immer wieder verlangen Politiker der westeuropäischen Länder die Einführung von Visaabkommen mit den östlichen Anrainerstaaten. Polen ist damit in eine schwierige Situation geraten. Einerseits zwingt die EU-Perspektive dazu die Ostgrenzen abzuschotten, andererseits bilden die relativ offenen Grenzen zu den Nachbarstaaten eine Grundlage für den ökonomisch gewichtigen Kleinhandel vor allem in den Grenzgebieten zu Belarus und der Ukraine.

II. 1996: Polen erschwert das Durchkommen der TransitmigrantInnen

Für Flüchtlinge und MigrantInnen, die sich in Polen auf ihrem Weg nach Westeuropa im Transit aufhalten, dürfte rückblickend das Jahr 1996 einen deutlichen Wendepunkt darstellen. Wurden sie beim heimlichen Grenzübertritt aufgegriffen und vom deutschen Bundesgrenzschutz nach Polen zurückgeschoben, erhielten sie in aller Regel von den polnischen Behörden ein sogenanntes administratives Visum in ihre Papiere gestempelt, womit sie zum Verlassen Polens innerhalb eines bestimmten Zeitraumes und über einen bestimmten Grenzübergang aufgefordert wurden. Damit wurden sie freigelassen und hatten somit eine zweite Möglichkeit den Grenzübertritt zu versuchen. Auch Transitflüchtlinge, die sich teilweise monatelang in Polen aufhalten, um ihre Weiterreise zu organisieren, waren vor staatlicher Verfolgung relativ sicher. Dies änderte sich in der zweiten Jahreshälfte 1996: im September fanden erste große Hausdurchsuchungsaktionen in Warschauer Vorstädten statt. Innerhalb von wenigen Tagen wurden ca. 400 Flüchtlinge, von denen angenommen wurde, daß sie sich auf dem Weg nach Westeuropa befänden, verhaftet und auf Abschiebegefängnisse verteilt.² Seit diesem Zeitpunkt häufen sich Meldungen von weiteren Verhaftungen. Ziel der polizeilichen Aktionen sind dabei immer wieder Gruppen von Flüchtlingen aus

² Zu der Verhaftungswelle vgl. Warsaw Voice 29.9.1996, Gazeta Wyborcza 1.10.1996, Gazeta Stoleczna, 1.10.1996, sowie Wprost 6.10.1996. Die Verhaftungen standen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der 6. Konferenz des Europarats über Wanderungsfragen, die vom 16. bis zum 18. Juni 1996 in Warschau fast alle europäischen Minister versammelte, in deren Ressort Migrationsangelegenheiten fallen. Inhalt dieser Konferenz war neben der Integration legaler MigrantInnen die koordinierte Bekämpfung der illegalen Migration. Es ist anzunehmen, daß die polnische Regierung im Anschluß an diese Konferenz ihre *Handlungsfähigkeit* in der Bekämpfung der Transitmigration unter Beweis stellen wollte

anderen Kontinenten, die bei der Durchquerung der mittel- und osteuropäischen Staaten auf die Hilfe kommerzieller Fluchthilfeunternehmen angewiesen sind. Aber auch viele der Flüchtlinge, die vom Bundesgrenzschutz nach Polen abgeschoben werden, finden sich inzwischen in polnischen Abschiebegefängnissen wieder.

II. Abschiebegefängnisse in Polen

Im September 1995 wurde in das damals noch gültige alte polnische Ausländergesetz ein Passus eingefügt, der es ermöglichte, Ausländer wegen unerlaubtem Aufenthalts für 90 Tage in Abschiebehaft zu nehmen. Doch erst die besagten Verhaftungen im September 1996 bildeten den Auftakt für die Anwendung dieses Gesetzes. Zur Zeit existieren in Polen 25 Abschiebegefängnisse.³ 24 sind sogenannte Abschiebearreste, wovon 20 den Polizeien verschiedener Wojwodschaften⁴, und vier von der polnischen Grenzpolizei⁵ betrieben werden. Dabei handelt es sich um alte Gefängnisse oder Arresterzellen, die im Laufe des Jahres 1994 für die neuen Zwecke umgebaut worden sind. Neben diesen Abschiebearresten wurde Ende 1996 ein erstes sogenanntes. 'Bewachtes Camp' eröffnet. Es befindet sich ca. 60 Kilometer südlich von Warschau, in der Nähe des Flughafens, am Rande des Dorfes Lesznawola. Auf dem ca. zwei Hektar großen Gelände stehen zwei renovierte ehemalige Kasernengebäude, in denen inzwischen 150 Personen untergebracht werden können. Im Gegensatz zu den Abschiebearresten werden hier auch schwangere Frauen und stillende Mütter sowie Kinder in Begleitung ihrer Eltern festgehalten. Sowohl das Eingangstor wie die Rückseite des Geländes, das mit einem ca. drei Meter hohen Zaun umgeben ist, werden permanent bewacht. Insgesamt verfügen die polnischen Behörden damit über 400 bis 500 Abschiebeplätze. Da die Kapazitäten oft überfüllt sind, ist - nach Informationen des polnischen Innenministeriums - in nächster Zukunft der Aufbau weiterer Abschiebeeinrichtungen geplant.⁶

IV. Das neue Ausländergesetz

Anfang 1998 trat ein neues Ausländergesetz in Kraft, in das im Bereich der Flüchtlingspolitik die wichtigsten Normen westeuropäischer Abschottungspolitik übernommen wurden. Ein ganzes Bündel

³ Vgl. Irena Rzeplinska: Poland. In: International Conference on the detention and expulsion of illegal aliens, Tillburg 26. - 27. November 1997

⁴ In Biała Podlaska, Bielsko-Biala, Chełm, Elbląg, Gdansk, Jaworzno, Katowice, Konin, Lublin, Nowy Sącz, Opole, Ostrołęka, Piła, Piotrków Trybunalski, Suwałki, Toruń, Tychy, Warszawa I, Warszawa II, Wrocław

⁵ In Jelenia Góra, Nowy Sącz, Szczecin, Wałbrzych

⁶ Gespräch von FFM Mitarbeitern mit dem Vizedirektor der Abteilung für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten, Maciej Kuczynski, am 23.2.1998

neuer Regelungen sorgt dafür, dass insgesamt die Einreise nach Polen erschwert, die Kontrollmöglichkeiten der Behörden ausweitet und Abschiebungen erleichtert werden.

So ist die Einführung von Listen Sicherer Herkunfts- und Drittstaaten geplant, die vom Ministerrat bestimmt, allerdings bisher noch nicht veröffentlicht wurden (vgl. Art. 4 in Verbindung mit Art. 35). Anträge auf Gewährung des Flüchtlingsstatus von Personen, die aus einem „Sicheren Herkunftsland“ stammen oder über einen „Sicheren Drittstaat“ einreisen, sollen zukünftig als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden.⁷

Insbesondere die ‚illegale‘ Einreise und der Transit durch Polen werden durch die neuen Regelungen ins Visier genommen. So werden mit dem Gesetz ‚Carrier Sanctions‘ für Transportunternehmen⁸ eingeführt, die Ausländer ohne die gesetzlich vorgeschriebenen Papiere nach Polen transportieren. (vgl. Art. 68)

Von Ausländern, gegen die eine Ausweisungsentscheidung vorliegt, sollen Fingerabdrücke genommen und Fotos gemacht werden (vgl. Art. 56). Längerfristig sollen diese Daten in einem zentralen Register zusammengeführt werden. Für die Anordnung von Abschiebehäft sind nun die Gerichte der Wojwodschaften zuständig. Abschiebehäft kann für maximal 90 Tage verhängt werden, bis dahin muß die Abschiebung erfolgt sein oder der Abschiebehäftling muß freigelassen werden. Gegen Abschiebehäft kann innerhalb von 7 Tagen Klage beim Wojwodschaftsgericht erhoben werden (vgl. Art. 59 und Art. 60).

Materielle Grundlage für Gewährung des Flüchtlingsstatus ist wie bisher die Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. Art.32). Allerdings ist eine Antragstellung auf Gewährung des Flüchtlingsstatus nun zeitlich und örtlich stark eingeschränkt. War es für Flüchtlinge bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes möglich einen Antrag zu jedem Zeitpunkt bei der Abteilung für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten in Warschau zu stellen, so müssen Anträge nun direkt an der Grenze bei den Grenzschutzbehörden oder - wenn Gefahren für Leib und Leben nachgewiesen werden kann - innerhalb einer Frist von 14 Tage nach Grenzübertritt gestellt werden (vgl. Art. 37).

⁷Maciej Kuczynski vertrat beim Gespräch mit FFM-Mitarbeitern die Meinung, daß zunächst mit einer eher eingeschränkten Liste „Sicherer Drittstaaten“ zu rechnen sei, die die westeuropäischen Staaten umfasse, vorläufig aber nicht die Ukraine, Belarus und Rußland. Hier ergebe sich für Polen das Problem, dass die vorgegebenen formalen Standards, wie die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention noch nicht gegeben seien. Auch fehle es noch am Aufbau einer Flüchtlings- und Asylverwaltung.

⁸Danach sind Transportunternehmen, die einen Ausländer befördert haben, dem die Einreise nach Polen nicht gestattet wird, verpflichtet, für den Rücktransport zu sorgen und die Kosten zu übernehmen, die mit dem Aufenthalt des Ausländers entstanden sind. Außerdem haben sie mit einer Ordnungsstrafe zu rechnen

Gleichzeitig ist es aber der polnische Grenzschutz, der - im Falle des Nichtvorliegens einer Einreiseerlaubnis - die Entscheidung über die Gewährung der Einreise, damit auch indirekt über die Zulassung eines Antrags fällt (vgl. Art. 37 in Verbindung mit Art. 85).

Nach Aussage des Vize-Direktors der Abteilung für Migration und Flüchtlingsangelegenheiten, Maciej Kuczynski, zielt diese Regelung darauf ab, TransitmigrantInnen die Möglichkeit zu verbauen, im Falle einer Verhaftung in Polen einen Asylantrag zu stellen, um sich vor Abschiebung zu schützen.⁹ Mit dem neuen Gesetz müssen nämlich Asylanträge von Personen, die diese erst nach ihrer Verhaftung gestellt haben, erst gar nicht bearbeitet werden. Einer Abschiebung in einen der angrenzenden Staaten - auch wenn dieser die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterschrieben hat, wie beispielsweise die Ukraine - steht damit nichts im Wege, handelt es sich doch offiziell nicht um Flüchtlinge. Innerhalb der Logik des Gesetzes wäre es damit auch für Flüchtlinge, die von Deutschland nach Polen zurückgeschoben werden, nicht mehr möglich einen Antrag einzureichen, da sie sich zuvor schon in Polen aufgehalten haben, ohne einen Antrag direkt an der Grenze gestellt zu haben. Auf die entsprechende Frage wies Maciej Kuczynski darauf hin, daß dieser Widerspruch zwar bestehe, es jedoch vorgesehen sei, aus Deutschland zurückgeschobenen Flüchtlingen trotzdem eine Antragstellung zu ermöglichen.

Nach Angaben der Helsinki Foundation (HF)¹⁰ hat sich nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes, Anfang des Jahres 1998 die Praxis durchgesetzt, daß Anträge auf Gewährung des Flüchtlingsstatus, die nach der Grenzüberschreitung gestellt werden, als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden. Gegen diese Praxis sind, unterstützt vom UNHCR und der HF, 50 Verfahren beim Obersten Verwaltungsgericht anhängig. Dadurch hoffe man, so der UNHCR, den Zugang zur Antragstellung wieder stärker öffnen zu können. Es bleibt abzuwarten, ob dies gegen den Willen des Innenministeriums gelingt.

Was die Entscheidungsinstanzen im Asylverfahren betrifft, so sieht das neue Gesetz die Einrichtung eines sog. Flüchtlingsrates vor, der als zweite Instanz die erstinstanzlichen Entscheidungen der Abteilung für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten überprüfen soll (vgl. Art.69 ff.). Nach der Entscheidung des Flüchtlingsrates ist eine Beschwerde beim Hauptverwaltungsgericht möglich. Nach Auskunft des UNHCR und der HF ist der Flüchtlingsrat bisher noch nicht eingerichtet, daher fällt zur

⁹Gespräch mit Maciej Kuczynski, am 23.2.1998

¹⁰Die Helsinki Foundation unterhält ein Büro in Warschau und organisiert juristische Unterstützung für Flüchtlinge im Asylverfahren

Zeit die gleiche Behörde, nämlich die Abteilung für Migration und Flüchtlingsangelegenheiten, die erst- und zweitinstanzliche Entscheidung.

V. "Akcja Obcy" ("Aktion Fremde")

In der zweiten Jahreshälfte 1998 führte die Polizei und der Grenzschutz unter dem Namen "Akcja Obcy" eine Gemeinschaftsaktion durch. Seither häuften sich im ganzen Land Razzien gegen Flüchtlinge und MigrantInnen¹¹, die seit Jahren in Polen ohne Aufenthaltsstatus leben, wie auch gegen Durchreisende insbesondere in Grenznähe. Zum Hintergrund der Aktion wurde der Pressespecher des polnischen Grenzschutzes, Mirosław Szacillo, in der Gazeta Wyborcza (GW) vom 29.10.98 folgendermaßen zitiert: „Wir setzen die Vorschriften des Ausländergesetzes sorgfältig um. Ziel der Aktion ist es, die Glaubwürdigkeit unseres Landes vor dem Eintritt in die EU zu beweisen. Schließlich wird unsere östliche Grenze die Grenze des vereinigten Europas.“

Durch die „Aktion Fremde“ erreichten die Abschiebungen aus Polen 1998 mit über 6.000 Personen einen neuen Höhepunkt (vgl. Wprost, 13.12.98). Die Regierung charterte Flugzeuge, um Flüchtlinge und MigrantInnen nach Rumänien aber auch nach Sri Lanka abzuschieben. Bei den meisten Opfern der Aktion handelte es sich um rumänische Roma. Diese dürfen sich, wenn sie einen bestimmten Geldbetrag vorweisen, nach Polen einreisen und sich dort offiziell für 30 Tage aufhalten. Viele von ihnen bleiben jedoch länger und versuchen sich mit Kleingewerbe und als Zwischenhändler durchzuschlagen. Mit der Verhaftung und Abschiebung von 294 rumänischen Roma - unter ihnen 126 Kinder - in der Nähe von Katowice am 28. Oktober 1998 wurde die "Akcja Obcy" zum Thema in der polnischen Öffentlichkeit. Das Staatsfernsehen und Reporter waren dabei, als Grenzschutz und Polizei in den frühen Morgenstunden das Hotel in Kochlowice umstellten, in dem die Roma seit vielen Monaten lebten. Die Journalisten waren dabei, als die Verhafteten zum Arrest in ein Sportstadion gefahren und dann einzeln zur ED-Behandlung geführt wurden. Auch den Abtransport zum Militärflughafen filmten und fotografierten sie. So gelangten die Bilder erschreckter und protestierender Menschen in das Fernsehen und die Tageszeitungen berichteten in aller Ausführlichkeit. Erstmals stieß diese Flüchtlingspolitik nach Schengener und EU-Muster aber auf

¹¹Einer Statistik, abgedruckt in der GW vom 30.10. 98, war zu entnehmen, wo und wann bis Ende Oktober die meisten Menschen verhaftet wurden:

Vom 15.7.-15.8. in den westlichen Wojwodschaften bei vier Aktionen: 305 Personen; vom 15.7.-15.8. in den östlichen Wojwodschaften bei vier Aktionen: 159 Personen; vom 15.7. bis 15.8. im Gebiet um Lublin und Ciechanów: 81 Personen; am 19.8. in Otwock: 117 Personen; am 1.9. in Warschau: 181 Personen; am 8.9. in Warschau: 32 Personen; am 15.9. in Warschau 30 Personen; am 9.9. in Warschau: 83 Personen; am 8.10. im

deutliche öffentliche Kritik. So protestierten 79 polnische Intellektuelle im November 1998 wenige Tage nach den Fernsehsendungen und Zeitungsberichten in einem offenen Brief gegen die "Aktion Fremde". (vgl. Wprost, 13.12.98)

Mitte Dezember 1998 traf ein FFM-Mitarbeiter in Rumänien in der Nähe von Fagaras mehrere Familien, die am 28. Oktober aus dem Hotel in Kochlowice heraus verhaftet und abgeschoben worden waren. Die Familien berichteten, daß sie schon ein Jahr in Polen gelebt hätten. Hier war es ihnen gelungen als Klein- und Zwischenhändler ein Auskommen zu sichern. Sie waren der Meinung, daß die Verlängerung ihres Aufenthalts und der von ihnen betriebene Handel weder eine Abschiebung noch ein mehrjähriges Einreiseverbot rechtfertige. In Rumänien sähen sie für sich und ihre Kinder keine Überlebenseperspektive, deshalb würden sie sich nach dem Winter wieder auf den Weg machen.

Ebenfalls im Oktober war in mehreren Zeitungsmeldungen über das Schicksal von einer Gruppe von 56 Tamilen aus Sri Lanka berichtet worden, die im Abschiebezentrum von Lesznawola versuchten, mit einem Hungerstreik ihre drohende Abschiebung zu verhindern.¹² Auslöser war eine durch den polnischen Grenzschutz organisierte Zwangsvorführung vor einer Mitarbeiterin der sri-lankanischen Botschaft. Diese war aus Deutschland angereist, um Paßersatzpapiere für die anstehende Abschiebung auszustellen.¹³ Durch den Hungerstreik auf den Plan gerufen, protestierte der Vertreter des UNHCR Warschau, die HF sowie die Datenschutzbeauftragte Ewa Kulesza gegen das Vorgehen des Innenministeriums und des Grenzschutzes. Es ist anzunehmen, daß der Hungerstreik, über den auch die Medien berichteten, und die öffentliche Kritik des UNHCR und der HF zumindest einen Teil der Gruppe vor einer Abschiebung bewahrte. Trotzdem wurden im November mindestens 26 Tamilen aus Lesznawola, von denen sich einige in schwebendem Asylverfahren befanden, über Moskau nach Sri Lanka abgeschoben.

Konnte die polnische Flüchtlings- und Migrationspolitik Anfang der 90er Jahre noch als liberal bezeichnet werden, so hat sich dies mit der schrittweisen Übernahme entsprechender Normen der EU- und Schengen-Staaten deutlich verändert. So sind inzwischen Abschiebefängnisse in Polen etablierter als beispielsweise in Italien. Bisher hat diese Entwicklung weder in Polen noch im Ausland

Dreistädteck Gdansk, Gdynia, Sopot: 124 Personen; am 15.10. in Wrocław: 144 Personen; am 22.10. in Myślenice: 136 Personen; am 28.10. in Ruda Śląska: 302 Personen

¹²Vgl. ausführliche Pressemitteilung der FFM vom 4.12.98

¹³In Polen gibt es (noch) keine Botschaft Sri Lankas. Die polnischen Behörden scheinen aber gute Kontakte zur Botschaft Sri Lankas in Bonn zu pflegen

zu nennenswerten Reaktionen geführt. Lediglich im letzten Halbjahr 1998 berichteten die polnischen Medien relativ breit über das Vorgehen des Grenzschutzes und der Polizei im Rahmen der Aktion Fremde. Es ist zu hoffen, daß sich die dadurch ausgelösten Proteste verstärken. Zu wünschen wäre aber auch, daß Flüchtlingsgruppen und -organisationen in den westeuropäischen Ländern und vor allem in Deutschland sich intensiver mit den entsprechenden Entwicklungen in Polen aber auch den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten auseinandersetzen. Vor unseren Augen entwickelt sich ein gesamteuropäisches Abschottungsmodell, daß Migrationsbedürfnissen und Fluchtgründen mit repressiven Maßnahmen begegnet. Es ist ein Modell auf Kosten der Menschenrechte und Menschenwürde von Flüchtlingen und MigrantInnen. Um eine Gegenöffentlichkeit zu schaffen, ist ein verbesserter Austausch von Informationen über Grenzen hinweg unbedingt notwendig. Nur so kann es uns längerfristig gelingen grenzübergreifende Netzwerke aufzubauen und gemeinsame Protestformen gegen die Auswirkungen einer gesamteuropäischen Abschottungspolitik zu entwickeln.