

Forschungsgesellschaft Flucht und
Migration

Gegen die Festung Europa

Heft 1 : „Polen. Vor den Toren der Festung Europa“

Verlag der Buchläden
Schwarze Risse / Rote Straße
Berlin / Göttingen 1995

Inhaltsübersicht

Vorbemerkung	3
1. MigrantInnen in Polen	6
2. Grenzverträge und Migrationsregimes	17
3. Perspektiven für das FFM	30
Anhang 1: Polens Probleme des Übergangs und seine Perspektive der Westintegration	34
Anhang 2: Adressen	44

Vorbemerkung

Die Migrationsbewegungen aus den verarmten Ländern der drei Kontinente, die Flucht vor Hunger, Dürre, Krieg und Katastrophen, enthalten defensive und revolutionäre Triebkräfte: sie sind Folge von Freisetzung und Vertreibung, aber zugleich auch Suche nach einem besseren Leben.

Die transkontinentale Migration aus diesen Ländern hat Europa kaum erreicht, und nur die wenigsten Flüchtlinge aus Afrika, Lateinamerika und Südostasien hatten die Möglichkeit, ihr Recht auf Leben dort einzuklagen, wo die weltweite Ungleichheit ihren Ursprung hat, nämlich in den industriellen Zentren des Nordens.

In den neunziger Jahren nun wurde diese Süd-Nord-Migration überlagert durch eine neue europäische Binnenmigration. Diese Migration von Ost nach West hat schon im ausgehenden 19. Jahrhundert begonnen; sie wurde 45 Jahre lang durch den Eisernen Vorhang zurückgehalten, und in dieser Zeit wurden die Freizügigkeit und das Recht auf Selbstbestimmung den Regimes des Ostens entgegengehalten. Schneller, als ihnen lieb war, wurden die westlichen Regierungen beim Wort genommen.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erreichte die europäische Binnenmigration 1992 ein Maximum - allein die BRD verzeichnete eineinhalb Millionen ImmigrantInnen.¹ Fieberhaft arbeiteten die westeuropäischen Regierungen auf der Ebene der Europäischen Union und in bilateralen Verhandlungen mit ihren zentral- und osteuropäischen Partnern daran, neue Barrieren zu errichten: gegen die Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, gegen die Roma und Sinti, gegen das schier unüberschaubare Migrationspotential der zerfallenden Sowjetunion.

Neue Grenzen in Europa zu errichten: Das war das Ziel eines zweitägiges Treffens der für Einwanderung zuständigen EG-Minister im November 1992 in London², hier wurden die wirtschaftlichen Abstufungen Richtung Ost- und Südosteuropa grenz- und sicherheitspolitisch markiert. In der Folge sollten schnelle Abschiebungen in die armen Durchreiseländer möglich werden. In der sogenannten Drittstaatenregelung der Grundgesetzänderung 1993 erfuhr diese Aufteilung der Länder dann ihre Festschreibung.

¹ Laut Statistischem Bundesamt wurden 1992 bei den Einwohnermeldeämtern 1,2 Millionen "Ausländer" und 231.000 "Aussiedler" registriert ("Fortzüge von Ausländern": 600.000).

²FR 2.12.92

Die Ministerkonferenz von Budapest am 15./16. Februar 1993 - mit Vertretern von 34 europäischen Staaten, mit Beobachtern der Länder Argentinien und Kanada und von 7 internationalen Organisationen - folgte den Vorgaben der Novemberbeschlüsse: Die Länder Europas wurden klassifiziert als Herkunfts-, Transit- oder Zielländer, und die Beteiligten wurden allesamt zu »verfolgungsfreien Drittstaaten« bzw. zu »Drittaufnahme-länder« erklärt.

In der Tat wurde die Regulierung der Migration zum Schrittmacher für die Neuordnung Europas. Die Visegrad-Staaten (Polen, die Tschechische und die Slowakische Republik und Ungarn), Slowenien, Rumänien und Bulgarien sahen sich diesem unmittelbaren Druck ausgesetzt, da sie den Übergang zur Industriegesellschaft westlichen Zuschnitts über eine Anbindung an die Europäische Union zu bewerkstelligen hofften. Sie mußten von vornherein beweisen, daß sie gewillt waren, das zweifelhafte Privileg, sich der EU zu assoziieren, in rigorose Migrationsregimes umzusetzen. Das bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen der BRD und Polen vom 7. Mai 1993 markierte die räumliche Staffelung: Visumsfreiheit für Polen und Polinnen und kontingentierte Zulassung von Migrationsarbeit, gleichzeitig aber Blockierung der Migration im europäischen Vorfeld, an der Ostgrenze Polens. Polen, ursprünglich Land der Emigration und der Transitmigration, wurde quasi über Nacht zum Schutzwall gegen die Flüchtlinge und zum Auffangbecken des sozialen Elends vor den Toren Europas umfunktioniert. Die jährlich 45.000 bis 55.000 Menschen, die, aus anderen Ländern kommend, seitdem an der Oder-Neiße-Grenze aufgegriffen oder aus Deutschland nach Polen abgeschoben bzw. »rückgeführt« werden, sind für den polnischen Arbeitsmarkt seit 1992/93 eine Quelle für unterbezahlte, irreguläre Arbeitskraft geworden, deren Bedeutung bisher kaum untersucht worden ist.

Im Gegenteil hat die Orientierung auf ganz niedrige Größenordnungen, die aus der polnischen Asylstatistik und den BGS-Angaben über "Rückschiebungen" stammen, zu einer merkwürdigen Beschwichtigung bei vielen Nichtregierungsorganisationen geführt. Die Realität, der sich MigrantInnen in Polen stellen müssen, ist kaum bekannt. Dies betrifft die »refugees in orbit«, die auf eine Chance zur Überquerung der Oder-Neiße-Grenze warten, genauso wie die Bürgerkriegsflüchtlinge aus der GUS und aus Bosnien oder die Prostituierten aus Osteuropa, ebenso die Kleinhändler und Schwarzarbeiter aus Litauen und den Ländern der GUS. Die FFM hat eine erste Erkundung vor Ort vorgenommen, auf deren Ergebnissen das folgende Dossier beruht.

Ein Wort zur Situation und Forschungsstrategie der FFM soll noch vorausgeschickt werden. Die gegenwärtigen Erkundungen und Überlegungen dienen der Verortung unseres Projekts, das sich zur zentralen Aufgabe macht, ein übernationales Kontakt- und Informationsnetz aufzubauen, welches einerseits der öffentlichen Gegeninformation dienen und andererseits auch für die Flüchtlingsbewegungen selbst von Nutzen sein soll. Bei unserer Arbeit stellen wir die Gründe für Flucht und Migration nicht in Frage. In Kooperation mit MigrantInnen- und Flüchtlingsgruppen sollen die Versuche der Selbstorganisation, die transeuropäischen Zusammenhänge und die Kämpfe von Flüchtlingen und Ausgegrenzten unterstützt werden.

Es liegt deshalb auf der Hand, daß wir ein anderes Erkenntnisinteresse haben als zum Beispiel das *Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung*, das im Jahre 1992 einen Problemaufriß zu den Migrationsbewegungen in Osteuropa vorgelegt hat.³ Dieses Institut stellt sich in den Dienst der Politikberatung und ist deshalb bemüht, aus der Analyse von Migrationssystemen Empfehlungen für die Errichtung von Migrationsregimes abzuleiten. Wir hingegen werden versuchen, unsere Forschungen aus der Sicht und von den Interessen der Flüchtlinge her anzugehen.

³ Jochen Blaschke, *Flucht und Entwicklung in Osteuropa*, in: Ders. und Andreas Germershausen, *Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem*, Band 1, Berlin: Edition Parabolis 1992

MigrantInnen in Polen

Aus hiesiger Sicht erscheint Polen als Transitland und als Herkunftsland von ArbeitsmigrantInnen - eine Art *black box*, die nur in ihren Wirkungen auf Deutschland wahrgenommen wird. Daß dort, wie auch in der Tschechischen Republik, inzwischen Tausende von Flüchtlingen leben und arbeiten, ist so gut wie unbekannt. Abgesehen von vereinzelt Zeitungsreportagen, einer Fernsehdokumentation im WDR über ArbeitsmigrantInnen in Ostpolen und einer von der *International Organization for Migration* herausgegebenen Dokumentation über die Transitmigration⁴ ist die Lebensrealität von Flüchtlingen und MigrantInnen in Polen noch kaum untersucht worden, obwohl auf der Hand liegt, daß die Änderungen des deutschen Asylrechts und die Rückübernahmeabkommen aus dem Jahre 1993 erhebliche Auswirkungen auf ihre Situation haben muß.

Es ist nicht bekannt, was mit den Flüchtlingen geschieht, die nach Polen zurückgeschoben werden. Es ist nicht bekannt, welche Auswirkungen die verschärften Kontrollen an der Oder-Neiße-Grenze auf die Situation von TransitmigrantInnen hat. Welche Chance bietet ihnen das polnische Asylsystem und welchen Lebensbedingungen sind sie ausgesetzt? Warum beantragt nur ein äußerst kleiner Teil von ihnen in Polen Asyl, und wie gelingt es den anderen, in Polen zu überleben? Wir haben versucht, diesen Fragen durch eine Reihe von Experteninterviews nachzugehen, die Ende Februar und Anfang März 1995 in Polen geführt wurden.⁵

Polen ist ein Land der Transitmigration - die Mehrheit der MigrantInnen ist auf dem Weg nach Westen, und viele von ihnen sind schon monatelang auf dem Weg - über Bulgarien, Rumänien, Ungarn oder Moldavien, die Ukraine oder die Tschechische Republik, manche auch über Belorußland oder die baltischen Staaten. Einige

⁴ International Organization for Migration, Migration Information Programme, *Transit Migration in Poland*, Budapest, April 1994. Diese Studie beruht auf 86 Interviews, welche Ende 1993 mit MigrantInnen in Flüchtlingslagern in Warschau und Umgebung und in Bialystok und Umgebung geführt wurden.

⁵ Mit Tomasz Knothe, Rechtsreferent beim UNHCR, Warschau; Tomasz Kozlowski, Leiter des Büros für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten; Agnieszka Zadura, Flüchtlingsbeauftragte der Caritas bei der Erzdiözese Lublin, Irena Rzeplinska, Helsinki Foundation for Human Rights, Warschau; Cornelia Pilch, Ökumenischer Rat, Warschau; Daniel Sladewski, Polska Akcja Humanitarna; Barbara Korneluk, Polnisches Rotes Kreuz, Warschau; Silvia Irga, Armenküche der Albertus-Bruderschaft Lublin; Ewa Lipska, Sozialarbeiterin im Flüchtlingsheim Lublin.

MigrantInnen - so die Roma aus Rumänien und die Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien - wollen möglichst schnell weiter nach Westen und halten sich nur kurz in Polen auf, es sei denn, sie sind durch Rückschiebungen zu längerem Bleiben verurteilt. Andererseits gibt es MigrantInnen, welche den weiteren Weg nach Westen allenfalls langfristig planen. Sie entstammen den östlichen Nachbarländern Polens, sie verschaffen sich Geld durch illegale Arbeit oder kleine Handelsgeschäfte, pendeln vielleicht mehrmals zwischen Polen und ihrer Heimat, bevor sie eventuell auch die Reise in den Westen antreten. Dazwischen bewegen sich jene MigrantInnen aus dem Baltikum, aus Afrika, dem Mittleren und dem Fernen Osten, die Polen als einen »einigermaßen komfortablen Wartesaal«⁶ benutzen, sich mit Gelegenheitsarbeiten ein Einkommen verschaffen und nach einer Gelegenheit zur Weiterreise Ausschau halten. »Transit migrants are not in a rush«, so resumiert die obengenannte Dokumentation des *Migration Information Programme*.

Die wichtigsten Flüchtlingsbewegungen, die Polen in den letzten fünf Jahren durchkreuzt haben, sind 1989 die Flüchtlinge aus der DDR, 1990-91 die jüdischen MigrantInnen aus der Sowjetunion, 1991-93 Zehntausende Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, auf dem Weg zumeist in die skandinavischen Länder, 1991-94 Zehntausende von MigrantInnen auf dem Weg zur polnisch-deutschen Grenze, zumeist aus Rumänien, Bulgarien und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion, und hinzu kommen einige tausend MigrantInnen aus Asien und Afrika, deren Zwischenstation auf dem Weg nach Westen der Warschauer Flughafen gewesen ist. Die Zahl der Flüchtlinge, die in Polen einen Asylantrag stellen, ist - verglichen mit anderen europäischen Staaten - verschwindend gering.

»Nach den verfügbaren Daten und Beobachtungen betrachtet die Mehrheit der Flüchtlinge Polen immer noch als Transitland oder gezwungenermaßen als Land zeitweiligen Aufenthalts. In den Jahren 1991 und 92 haben in Polen ansässige Flüchtlinge vier Protestaktionen und Hungerstreiks gegen ihren Verbleib in Polen durchgeführt (einer dieser Streiks war Reaktion auf die Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention durch Polen). Ein erheblicher Anteil der Flüchtlinge, die ein Asylverfahren in Polen beantragen, verschweigt nicht, in Zukunft in eines der westeuropäischen Länder, nach Kanada, in die USA oder nach Australien ausreisen zu wollen. Die zahlreichen Versuche illegaler Grenzübertritte bezeugen dies. Mehr als die Hälfte der Asylverfahren

⁶ Vgl. hierzu und zum folgenden *Transit Migration in Poland*

des Jahres 1993 wurden wegen Abreise (meist nach Skandinavien) oder Verschwindens der Bewerber abgebrochen.«⁷

Die höchste Zahl von registrierten Flüchtlingen gab es im März 1993, als sich etwa 1600 Flüchtlinge, anerkannt oder mit laufendem Verfahren, in Polen befanden. In den Jahren 1993 und 1994 stellten insgesamt 1.127 Flüchtlinge einen Antrag auf Asyl⁸ - die Zahl der TransitmigrantInnen liegt hundertfach höher. In den Lagern in der Nähe von Szczecin und Swinoujscie lebten zeitweise bis zu 600 Flüchtlinge aus Äthiopien und Somalia, die aus Schweden nach Polen zurückgeschoben worden waren: Im Laufe des Jahres 1990 verschwanden alle über die Grenze nach Deutschland. Zwischen Januar und Mai 1993 durchquerten 23.000 Flüchtlinge aus Rest-Jugoslawien und 19.000 Flüchtlinge aus Bosnien polnisches Territorium - von ihnen stellten etwa 100 einen Asylantrag. Die Zahl der in den polnischen Lagern lebenden Flüchtlinge aus Bosnien und Rest-Jugoslawien sinkt seit Ende 1993 beständig. Alle, die Kontakte nach Deutschland oder anderen Staaten Westeuropas haben, versuchen, dorthin auszureisen.

Dies ist auch der Grund für die Veränderung der Zusammensetzung der Flüchtlinge. Kamen 1993 noch rund zwei Drittel der AntragstellerInnen aus Bosnien, gefolgt von 13% ArmenierInnen und 9% aus Rest-Jugoslawien⁹, so kehrte sich das Verhältnis im Jahr 1994 um: 49% der Flüchtlinge kamen aus Armenien, Flüchtlinge aus Bosnien und Rest-Jugoslawien machten nur noch 9% der AntragstellerInnen aus. Die Flüchtlinge aus Armenien haben jedoch schlechte Chancen, anerkannt zu werden. In den Jahren 1993 und 1994 wurden von den 622 bosnischen AntragstellerInnen nur 11 abgelehnt, 311 wurden anerkannt, 300 verschwanden während des Verfahrens. Von den 139 ArmenierInnen wurde im gleichen Zeitraum nur einer anerkannt, 104 wurden abgelehnt, 34 verschwanden. In den ersten beiden Monaten des Jahres 1995 machten Staatsangehörige aus der GUS rund 80% der neuen AntragstellerInnen aus, sie haben so gut wie keine Aussichten auf Asyl.

⁷ Tomasz Kuba Kozlowski, *Between Transit, Asylum Seeking and Immigration. Legal and Institutional Consequences of the Phenomenon of Involuntary Migration*, Working Paper, Warsaw 1994, S. 5 f.

⁸ Laut Angaben der Bundesregierung vom 4.4.95 (Drucksache 13/1047, Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) »stellten im Jahre 1994 nur ca. 800 Personen einen Asylantrag. 1993 waren es 830 Personen.« Offensichtlich bezieht sich hier die Bundesregierung auf die Zahl der Antragstellenden auch aus dem Vorjahr, deren Antrag noch nicht entschieden wurde.

⁹ Kozlowski, *Between Transit...a.a.O.*; die jüngeren Zahlen entstammen einer mündlichen Mitteilung Kozlowskis.

AsylbewerberInnen müssen sich in Polen direkt an das Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten in Warschau wenden. Dort werden sie einer Anhörung über asylrelevante Fluchtgründe unterzogen, und das Asylverfahren beginnt. Sie erhalten eine Registrierbescheinigung, die den Aufenthalt vorläufig legalisiert, werden jedoch nicht automatisch in Lagern untergebracht und erhalten nicht unbedingt eine staatliche Unterstützung. Die Entscheidung über diese Leistungen ist nicht gesetzlich geregelt und hängt von der Willkür einzelner Beamter des Migrationsbüros ab. Nach Angaben des Leiters des Migrationsbüros wird nach dem Prinzip der Bedürftigkeit in der Weise entschieden, daß Familien mit Kindern, Alte und Kranke in Lagern untergebracht werden, während junge Männer abgewiesen werden. Die Flüchtlinge in den Lagern erhalten neben Essen und einem Bett ein Taschengeld von 150.000 alten Zloty im Monat (rund 10 DM), freie Gesundheitsversorgung, Kleiderhilfe, freien Grundschulbesuch für die Kinder und in einigen Lagern Polnischkurse. Die Flüchtlingslager wurden ursprünglich vom Roten Kreuz betrieben, das mangels finanzieller Unterstützung diese Lager bis Ende 1993 an das Migrationsbüro übertrug. Flüchtlingslager werden nach Bedarf geöffnet und geschlossen; Ende März 1993 gab es 17 Lager, heute, zwei Jahre später, liegt ihre Zahl bei vier: es gibt eine zentrale Erstaufnahmeeinrichtung in Nadarzyn Debak, südlich von Warschau, die im April 1992 errichtet wurde, ein Lager für bosnische Moslems in Lublin und zwei Lager für Flüchtlinge aus Bosnien und Rest-Jugoslawien in Bielsko-Biala.¹⁰

Die Flüchtlinge, die nicht in ein Lager aufgenommen werden, geraten in die gleiche Lage wie alle illegalen MigrantInnen; nur in seltenen Ausnahmefällen gewähren ihnen die Sozialämter der Wojwodschaften¹¹ einmalige Zahlungen von Sozialhilfe. Auch die Flüchtlinge, die in erster Instanz abgelehnt werden, müssen die Lager verlassen und sich selbst eine Unterkunft suchen. Rechtskräftig abgelehnte Flüchtlinge erhalten ein administratives Visum, das sie zum Verlassen Polens innerhalb von drei bis vierzehn Tagen auffordert. Da die Ausreise nicht polizeilich kontrolliert wird, trifft sich auch ihr Schicksal mit dem aller illegalen MigrantInnen.

¹⁰ Nach den Informationen Silvia Irgas, die dies auf einer Konferenz mit dem Migrationsbüro Anfang 1993 erfahren hat, stellte die BRD in den Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen an Polen die Bedingung, daß die bestehenden Flüchtlingslager in Szczecin geschlossen wurden und keine neuen Lager in der Nähe der polnischen Westgrenze und an der Ostsee errichtet würden.

¹¹Polen ist in regionale Regierungsbezirke (Wojwodschaften) untergliedert.

Anerkannte Flüchtlinge sind arbeitsrechtlich polnischen Staatsangehörigen gleichgestellt. Auch während des Asylverfahrens dürfen Flüchtlinge prinzipiell arbeiten. Bis Ende 1994 benötigten die Arbeitgeber dafür eine Genehmigung, deren Einholung aber so kompliziert war, daß sie meistens irreguläre Beschäftigungsverhältnisse anboten. Seit Januar 1995 müssen auch die Flüchtlinge selbst eine Arbeitserlaubnis beantragen - Voraussetzung für eine schärfere Kontrolle der Arbeitsmärkte, die zur Zeit aber noch nicht stattfindet.

Nach wie vor hindert ein Asylantrag oder eine Anerkennung als Flüchtling niemanden daran, weiterhin im Westen einen Ausweg zu suchen. Die Gründe dafür konnten wir in einigen Gesprächen mit armenischen und bosnischen Flüchtlingen in den Lagern Debak und Lublin erfahren. Eine armenische Familie zum Beispiel, die Mitte Januar 1995 aus Deutschland zurückgeschoben worden war und in Polen einen Asylantrag gestellt hatte, klagte besonders über die soziale Perspektivlosigkeit: Die Familie war in Debak in der Nähe Warschaus untergebracht und konnte bei allem Bemühen keine Arbeit finden. Das Taschengeld reichte nicht für die einfachsten Bedürfnisse. Die Chancen auf eine Anerkennung des Asylgrunds lag auch für diese armenische Familie bei Null, trotz dramatischer Fluchtgründe (Desertation; mehrere Familienangehörige waren ermordet worden). So drohten dieser Familie nun der Verlust des Heimplatzes und gänzlich irreguläre Verhältnisse. Dagegen erschien dieser Familie Deutschland allemal als Chance für eine menschenwürdige Existenz und bescheidenen Wohlstand. Ähnliches hörten wir von den bosnischen Moslems im Lager Lublin. Dort wohnten Anfang März noch 110 Flüchtlinge; drei Monate zuvor waren es noch 158 gewesen. Nur vereinzelt waren seither Neue hinzugekommen, dagegen waren Familien busweise nach Deutschland abgereist, die letzten wenige Tage vor unserem Besuch. Zurückgeblieben waren vor allem Alte und Kranke, die keine Verwandten in Westeuropa hatten; andere standen kurz vor der Abreise. Die Leitungen der Lager legen den Bewohnern nahe, sich eine Arbeit zu suchen, wohl wissend, daß es sich meist um irreguläre Arbeit handelt. Aber in Lublin hatten nur drei bis fünf der jüngeren Männer eine irreguläre Arbeit gefunden, und auch das nur unregelmäßig. Eine Perspektive in Polen sahen sie für sich nicht.

Unsere Eindrücke aus polnischen Flüchtlingslagern zeigen, daß in den Asylverfahren zwar formal die Standards der Genfer Konvention eingehalten werden. Aber die Lebensbedingungen und die Aussicht auf Einkommen sind so schlecht, daß nur die wenigsten in Polen bleiben wollen. Die polnische Sozialstruktur ist ohnehin

durch einen erheblichen Anteil von Armut geprägt, und für viele Flüchtlinge, die am untersten Ende der sozialen Skala stehen, ist es so gut wie unmöglich, sich ein Einkommen zu verschaffen. Gleichzeitig aber wird ihnen klargemacht, daß sie als BezieherInnen staatlicher Leistungen unerwünscht sind.¹² Damit verwischen die Grenzen zwischen »Flüchtling« und »ArbeitsmigrantIn« vollends; gleichermaßen sind sie auf den illegalen Arbeitsmarkt geworfen. Der Leiter des Migrationsbüros, Kozlowski, sprach uns gegenüber von einer allgemeinen Duldung irregulärer Arbeitsverhältnisse von Flüchtlingen; dahinter steht das Interesse an möglichst geringen staatlichen Aufwendungen für die Flüchtlinge und das Wissen um die Vorteile, welche die billige Flüchtlingsarbeit den polnischen Unternehmen bietet.

In der Tat erfüllen illegale MigrantInnen auf dem polnischen Arbeitsmarkt inzwischen eine ähnliche Funktion wie die polnischen Werkvertrags- und Saisonarbeiter auf dem deutschen. Ihre Zahl dürfte um 100.000 liegen, zum größten Teil sind sie PendelmigrantInnen aus Polens östlichen Nachbarländern.¹³ Sie arbeiten auf dem Bau, in der Landwirtschaft und in Kleinunternehmen, gelegentlich auch als Zwischen- und Kleinhändler. Frauen verdingen sich als Haushaltshilfen oder als Reinigungskräfte; MigrantInnen aus China und Vietnam oft in Kleinbetrieben oder Restaurants ihrer Landsleute.

Für den Besucher sichtbar sind die »Russenmärkte«, die es inzwischen in fast jeder größeren polnischen Stadt gibt. Der größte befindet sich in Warschau am rechten Weichselufer, im und um das Stadion *Dziesieciolecia*. Jeden Samstag Vormittag stellen hier mehrere zehntausend KleinhändlerInnen ihre Ware aus, meist

¹² Daß Flüchtlinge in Polen vom Staat möglichst rechtlos gehalten werden, meinten auch einige NGOs. Daniel Sladewski von der Polska Akcja Humanitarna meinte, ein wichtiges Problem sei, daß MigrantInnen in Polen über die Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen, nur unzureichend informiert würden. Artur Zielinski vom polnischen CVJM berichtete über Behinderung durch die Behörden, als sie Flüchtlinge zu Ämtern begleiteten. Barbara Kornulek gab an, daß sie mehrmals am Zugang zu Flüchtlingsheimen gehindert worden seien, als sie eine Rechtsberatung für Flüchtlinge durchführen wollten. Von einer Konferenz zwischen polnischen NGOs und dem Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten Anfang 1993 berichtete Silvia Irga von der Armenküche Lublin; das Migrationsbüro habe die NGOs für die soziale Betreuung von Flüchtlingen einspannen wollen, war aber in keiner Weise zu einer finanziellen Unterstützung dieser Arbeit bereit. Die NGOs lehnten diese Art der Zusammenarbeit ab.

Kleidungsstücke, optische Geräte, Werkzeuge, Paßhüllen, Schuhe oder Schnürsenkel. An den Reisebussen ist zu erkennen, daß sich unter den HändlerInnen viele aus Belorußland, der Ukraine, sogar aus Rumänien befinden. Es gibt auch einen großen Sektor am Rande des Stadions, wo VietnamesInnen verkaufen und handeln, daneben beginnen die Stände der Mongolinnen und Mongolen. In Lublin, der ersten größeren Stadt westlich der Grenze zur Ukraine, ist der »Russenmarkt« kleiner. Auf Pappschildern, die manche HändlerInnen auf ihre Stände gestellt haben, steht, daß sie eine Arbeit suchen. Die Attraktivität der Märkte in Polen liegt für die MigrantInnen nicht allein im Wertgefälle nach Osten, sondern auch in der Konvertibilität des Zloty: für ihre Ware erhalten sie Devisen, die für eine eventuelle spätere Migration weiter nach Westen notwendig sind - *they are trading their way to the west*. Wie die Pappschilder zeigen, ist der »Russenmarkt« die erste, leichteste und kurzfristigste Form der Migration; der nächste Schritt sind kurzfristige Arbeitsverträge, bevor später vielleicht eine längerfristige Übersiedlung und die Migration weiter nach Westen ins Auge gefaßt werden kann.

Zu Beginn der 90er Jahre betrug die Löhne für die ersten MigrantInnen etwa die Hälfte der vergleichbaren Löhne für Einheimische. Inzwischen sind sie, wie uns Agnieszka Zadura von der Caritas Lublin berichtet, auf etwa drei Viertel des polnischen Lohnniveaus gestiegen. Allerdings liegen sie östlich der Weichsel um 20-30% unter denen im westlichen Polen. Ein großes Problem ist die Unterkunft. Manche, die auf dem Bau arbeiten, schlafen direkt auf den Baustellen. Andere mieten sich billige Zimmer in Arbeiterwohnheimen, wieder andere leben in Abbruchhäusern und zahlen dem Besitzer eine kleine Miete. Aus Nachtasylen werden MigrantInnen meist hinausgeworfen, und so bleibt manchen nur der Bahnhof, wo sie sich mehrere Tage lang aufhalten und schlafen. In Ostpolen arbeiten viele MigrantInnen in der Landwirtschaft - hier schlafen sie in Scheunen und werden von den Bauern mit Suppe gepflegt. Zumeist handelt es sich um BelorussInnen, UkrainierInnen, LitauerInnen und RussInnen, die nach zwei oder drei Monaten nach Hause zurückkehren, ähnlich wie die polnischen SaisonarbeiterInnen in Deutschland. Nahe der belorussischen und der ukrainischen Grenze fallen viele FahrradfahrerInnen auf, die ohne die nötigen Einreiseformalitäten (Einladung etc.) im kleinen Grenzverkehr pendeln können.

¹³ Die Zahl entspricht einer konservativen Schätzung; in polnischen Massenmedien ist gelegentlich auch von 200.000 die Rede, das polnische Arbeitsministerium beziffert sie auf 45-60.000.

Der polnische Staat duldet die illegalen ArbeitsmigrantInnen, solange sie keine sozialen Ansprüche stellen. Bezüglich der sozialen Belange und der Gesundheitssicherung sind sie völlig auf sich gestellt. Im Krankheitsfall müssen sie entweder schnell zurück in ihre Herkunftsländer, um sich dort behandeln zu lassen, oder sie müssen für die Behandlungskosten selbst aufkommen. Einige NGOs wie die Caritas geben im Rahmen eines vom UNHCR finanzierten Projekts Medikamente kostenlos an MigrantInnen aus. Polizeikontrollen gegen illegale MigrantInnen sind äußerst selten. Das einzige, was wir in dieser Hinsicht hörten, war, daß in Lublin die Polizei etwa einmal im Jahr die MigrantInnen aus den Abbruchhäusern hinauswirft, ansonsten werden sie in Ruhe gelassen. In der Tat betrachtet der polnische Staat den längerfristigen Aufenthalt der MigrantInnen oder gar den Familiennachzug als unerwünscht, weil dann ihre Rechtlosigkeit, Billigkeit und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt über kurz oder lang verlorengehen würden. Kozlowski, der Leiter des Migrationsbüros, denkt dabei an das deutsche Beispiel¹⁴ - die Immigration der TürkInnen - und betrachtet eine derartige Entwicklung als Gefahr, die es abzuwenden gelte. Durch das neue Ausländergesetz soll die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen, denen man staatliche Unterstützungsleistungen nicht verweigern kann, und ArbeitsmigrantInnen, die allein ökonomischen Nutzen bringen, aber keine Ansprüche stellen dürfen, vertieft werden.

Im polnischen Straßenbild sind heute die Roma die einzige auffällige Gruppe von MigrantInnen. Frauen mit Kindern betteln, die Männer sind nicht zu sehen. In Lublin führt die Polizei ein oder zweimal in der Woche »Säuberungen« der Innenstadt durch: die Roma werden offenbar an den Stadtrand abtransportiert. Ein oder zweimal sei es in Polen auch vorgekommen, daß Stellplätze von Roma durch die Stadtverwaltungen geräumt worden seien; jedoch sei die Regierung eingeschritten und hätte weitere Räumungen untersagt.¹⁵ Wechselstuben haben seit einigen Monaten die Anweisung, polnische Zloty für Staatsangehörige aus Rumänien, aber auch aus der GUS, nicht mehr in westliche Devisen umzutauschen.

¹⁴ Zum deutschen Beispiel gehört es natürlich auch, MigrantInnen in die Illegalität zu drängen. Daß der illegale Arbeitsmarkt in der BRD in den letzten zwei Jahren weiter gewachsen ist, ist - wenn nicht der Hauptzweck - so doch eine der wichtigsten Nebeneffekte des neuen Asylrechts.

Die Migration der rumänischen und bulgarischen Roma nach Polen setzte 1990 ein. Bis 1993 wurden 39.000 Rumänen bei der illegalen Einreise nach Polen festgenommen bzw. zurückgewiesen, etwa 90% von ihnen Roma. Sie waren zumeist, aus Rumänien und Bulgarien kommend, auf dem Weg nach Westeuropa. In Polen lebten viele von ihnen am Rande der westpolnischen Grenzstädte, wo sie sich mit Betteln am Leben hielten und auf eine Möglichkeit zum Überqueren der Grenze warteten. Seit 1993 hat diese Migration wegen der Abschiebungen aus der BRD nach Rumänien abgenommen. Viele Roma sind nun in Polen »gestrandet« - zurück nach Rumänien können oder wollen sie nicht, in der Slowakei werden sie verfolgt und an der Weiterreise nach Deutschland gehindert. Sie sind *de facto* staatenlos.

Noch werden rumänische Roma nicht aus Polen abgeschoben, aber es wird vermutet, daß sie die ersten Opfer des neuen Abschiebegesetzes sein werden, sofern dieses überhaupt angewandt wird. Eine Möglichkeit, ihren Aufenthalt in Polen zu legalisieren, haben die Roma nicht. Sie haben bislang noch nie Asylanträge gestellt und wollen ohnehin mit staatlichen Behörden oder anderen Institutionen möglichst nicht in Berührung kommen. Anders als die ArbeitsmigrantInnen aus den östlichen Nachbarländern werden sie nicht als nützlich für die Wirtschaft angesehen, ihnen schlägt vielmehr vom Staat und von der Bevölkerung Ablehnung und manchmal offener Haß entgegen. Polnische Roma meiden zumeist den Kontakt zu denen aus Rumänien; Versuche von NGOs, die rumänischen Roma sozial zu unterstützen, sind bislang gescheitert¹⁶, und so sind diese gänzlich auf die Kontakte und Hilfe innerhalb ihrer Gruppe selbst angewiesen.

Die rumänischen Roma kommen meist aus ärmlichsten Verhältnissen; oft haben sie ihren letzten Besitz in Rumänien verkauft, um die Kosten für die erste Etappe der Reise zu bestreiten: 40-50 Dollar pro Person bis nach Polen. Da sie vor krasser Armut und rassistischer Verfolgung fliehen, ist ihr Entschluß zur Ausreise definitiv, und gemeinhin reisen sie mit der gesamten Familie. Einige würden nach Rumänien zurückkehren, aber nur, wenn sie genügend Geld hätten, um einen neuen Anfang zu machen; der erforderliche Betrag wurde in Interviews mit 10.000 DM beziffert.

»Die Roma betrachten Polen als Zwischenaufenthalt, und als solchen ziehen sie Polen der Tschechischen Republik vor, weil sie sich dort stärker

¹⁵ Mitteilung von Tomasz Knothe, Rechtsreferent beim UNHCR, Warschau

¹⁶ Mitteilungen von Tomasz Knothe und Irena Rzeplinska; nur in die Armenküche Lublin kommen ab und zu rumänische Roma. Es sei jedoch zu Spannungen zwischen diesen und den polnischen Klienten gekommen.

diskriminiert fühlen. Ihr Ziel ist Deutschland, und dorthin möchten sie durch illegalen Grenzübertritt gelangen - aus eigener Kraft oder mit Hilfe von Schmugglern. Der Preis für einen illegalen Grenzübertritt bewegt sich zwischen 100 und 250 Dollar pro Person.

Sie sind verzweifelt und sagen, daß sie 'Erfolg haben müssen'. Einige sind schon an der Grenze gescheitert, andere haben den Dienst der Schmuggler in Anspruch genommen und haben es über die Grenze geschafft, wurden aber gefangengenommen und aus Deutschland zurückgeschoben. Die besonders Verzweifelten planen, die Oder schwimmend zu überqueren. Der Präsident der Roma-Stiftung sagte uns, daß einige im Winter ihr Leben riskieren, indem sie durch den kalten Fluß schwimmen würden.«¹⁷

Nur wenige Gruppen von MigrantInnen, nämlich diejenigen aus Kambodscha, China und Vietnam, sowie aus Armenien, aus dem Irak oder Syrien, können sich in Polen auf kleine Communities ihrer Landsleute stützen, wo sie Unterkunft, ein illegales Einkommen, weitere Informationen und eventuell Hilfe für die Weiterreise finden. Die Mehrheit der MigrantInnen aber ist auf sich gestellt oder muß sich illegale Netzwerke suchen, die ihnen weiterhelfen könnten. Diese sind in Polen auch relativ leicht zugänglich.

»Händlerringe gibt es entlang der gesamten Reiseroute. Die geheimen Netzwerke werden von Polen, aber auch von Ausländern betrieben. In Istanbul, Sofia, Moskau, Kiew, Warschau und Prag scheinen die Hauptstützpunkte zu liegen.

Die Händler können ihre Leistungen im 'Migrationspaket' anbieten oder einzeln verkaufen, zum Beispiel falsche Papiere, gefälschte Visa, gefälschte Einladungen, oder Hilfe beim illegalen Grenzübertritt...

Auch Formen der Bestechung haben sich in einigen osteuropäischen Ländern entwickelt. Einerseits gilt dies für Dienstpersonal wie Grenzpolizisten oder Zugschaffner, andererseits betrifft es die Erpressung von 'Schutzgeldern', wobei die betreffenden Personen behaupten, den Reisenden zu helfen, oft genug aber nach Empfang des Gelds verschwinden.«¹⁸

Es liegt in der Natur der Sache, daß illegale Grenzpassage, illegaler Aufenthalt und illegales Einkommen oft mit illegalen Händlerringen verwoben sind. MigrantInnen, die in diesen Netzwerken Hilfe suchen, werden ihrerseits leicht zu

¹⁷ *Transit Migration in Poland*, S. 65

bestimmten Diensten angeworben, wobei die Palette vom Drogenhandel über das Verschieben gestohlener Autos und den Schmuggel von Zigaretten bis zur Prostitution reicht. Nach Schätzungen des BKA wurden im Jahre 1993 55.000 Frauen als Prostituierte nach Deutschland geschleust, von ihnen 80% aus Osteuropa. Viele wurden mit falschen Versprechungen gelockt und dann zur Prostitution gezwungen. Da ihnen permanent die Abschiebung droht, festigt faktisch die Polizei die Macht der Zuhälter; der Spiegel spricht von einer »Bruderschaft von Hotelbesitzern, Zuhältern und Polizei«, ¹⁹ die von diesen Frauen profitiert.

Die Auswirkungen der dramatischen sexuellen Ausbeutungsformen auf Migrantinnen in Polen sind bisher kaum untersucht. Für alleinstehende Frauen, die ihren Migrationsweg etappenweise durch Osteuropa suchen oder dorthin abgeschoben wurden, ist die Prostitution häufig die einzige Einkommensquelle, mit der der Sprung über die nächste Grenze finanziert werden kann.

¹⁸ Ebd, S. 45

2. Grenzverträge und Migrationsregimes

Läßt man die Debatten, die seit Mitte der 80er Jahre in der BRD und auf europäischer Ebene um die Fragen von Einwanderung und Asyl geführt wurden, Revue passieren, so fällt eine merkwürdige Doppelheit ins Auge. Auf der einen Seite wurde die »Viskosität des Faktors Arbeit« innerhalb der EG beklagt, und damit war gemeint, daß die Arbeitsmigration aus den südeuropäischen Mitgliedsländern stagnierte: es fanden sich keine griechischen, italienischen oder iberischen Gastarbeiter, die die unattraktiven Jobs in den untersten Segmenten der westeuropäischen Arbeitsmärkte noch auszufüllen bereit waren. Zugleich verbreiteten die Demographen ihre Schreckensmeldungen von der »Überalterung« der Bevölkerung und der Unsicherheit der zukünftigen Renten. Für sie lag es auf der Hand, daß die Arbeitsmärkte und die Bevölkerungsstruktur neue Arbeitskräfte brauchten, und die politische Klasse begann, sich damit anzufreunden, daß die BRD über kurz oder lang ein Einwanderungsland sein würde. Selbst in der CDU begannen die klügsten Köpfe, sich mit Modellen einer »multikulturellen Gesellschaft« zu beschäftigen. Auf der anderen Seite stand die Abwehr der Flüchtlinge: 1986 erreichte Johannes Rau in seinen Verhandlungen mit Honnecker, daß das »Schlupfloch Berlin«, der Weg über den Flughafen Schönefeld, für Flüchtlinge geschlossen wurde, und im gleichen Jahr beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EG-Länder auf eine deutsch-französische Initiative hin erstmals gemeinsame Maßnahmen, um den »Asylmißbrauch« einzuschränken, die Visabestimmungen zu vereinheitlichen, die Kontrollen an den Innengrenzen der EG zu vereinfachen und dieselbe an den Außengrenzen zu verschärfen.

Der europäische Einigungsprozeß fand vor dem Hintergrund einer globalen Reorganisation der Wirtschaftsräume statt, ausgehend von den Zentren USA, Japan und Westeuropa. In diesen Wirtschaftsräumen ging es zugleich um die Deregulation der sozialpolitischen Verfassungen in den Zentren und um eine neue Staffelung der Regionen nach Kapitalintensität und Sozialkosten - eine Staffelung, die von den High-Tech-Regionen Westeuropas über die europäische Peripherie und die nordafrikanischen »Ergänzungsräume« bis zu den afrikanischen Vernichtungszonen reicht. Natürlich spielen in den Großwirtschaftsräumen Grenzen eine Rolle, aber

¹⁹ Der Spiegel 34/1993, S. 70

nicht Grenzen zwischen Nationalstaaten, sondern Grenzen, die die Staffelung von Verwertungsintensität und Kosten der Bevölkerungsreproduktion aufrechterhalten. Die Migration über diese Grenzen hinweg kann, wenn sie kontrolliert verläuft, die Regionen mit den jeweils höheren Reproduktionskosten mit billigen Arbeitskräften versorgen und in den Zentren selbst einen gespaltenen Arbeitsmarkt speisen. Wenn die Migration aber unkontrollierbar wird, stellt sie schließlich diese Grenzen selbst in frage: die MigrantInnen werden sich soziale Zusammenhänge schaffen, in denen sie ihren Aufenthalt absichern können. Sie werden sich in erweiterten Familienformationen niederlassen und spätestens in der zweiten Generation ihre sozialen Rechte einfordern - aus der Rotationsmigration, die billige Saison- und Aushilfsarbeitskräfte lieferte, erwächst eine Immigration, welche die soziale Realität im Zentrum für sich verändert.

Nun schienen die Außengrenzen des europäischen Großraums in den 80er Jahren relativ gut gesichert. Die relativ langen Zufahrtswege über das Mittelmeer bedingten eine vorläufige Begrenzung der Migration auf bestimmte Gruppen: nur die kräftigsten und energischen Flüchtlinge, vor allem junge Männer, erreichten Europa und speisten hier die illegalen Arbeitsmärkte Griechenlands, Italiens und auf der iberischen Halbinsel. Anders als zwischen den USA und Mexiko gab es keine Landgrenze, die besonderer Sicherungen bedurft hätte; die östlichen Regimes schotteten nicht nur die Grenze ab, sondern waren überdies daran interessiert, ihre Arbeiterklasse für eine Lohnveredelungsindustrie bereitzustellen. Diese vergleichsweise beschaulichen Perspektiven für den europäischen Großraum brachen 1989 schlagartig zusammen. Die Reformen im Osten und die deutsche Vereinigung ließen die kühnsten Träume für die Erweiterung des Großraums nach Osten keimen; zugleich aber setzte eine europäische Binnenwanderung von Ost nach West von nicht bekanntem Ausmaß ein, und dahinter stand das Gespenst einer Massen-emigration aus der zerfallenden Sowjetunion. Noch bevor geklärt war, ob im östlichen Vorfeld ein industrieller Zyklus im Stil der 60er Jahre zu installieren sei oder ob die Länder Zentral- und Osteuropas auf die Zulieferung von Kontingentarbeitskräften und eine Maquiladora-Industrie²⁰ hin zu organisieren wären (so daß die Wirtschaft auf Einwanderung und "Multikulti" vielleicht verzichten könnte), mußte vordringlich die neue europäische Binnenmigration unter Kontrolle gebracht

²⁰ Zahlreiche US-Unternehmen verlagerten Fertigungs-Abteilungen nach Nord-Mexico, direkt hinter die Grenze. Als Maquiladora-Industrie (verlängerte Werkbank) wurde dieses System zum Modell einer Grenze-nutzenden Aufspaltung der Produktion.

werden.

Der Westberliner Senat preschte vor: Seit Jahren gab es am Potsdamer Platz den "Polenmarkt", den vor allem Wochenend-Reisende nach rapidem Lohnverfall in Polen zur Einkommensaufbesserung nutzten. Die rassistische Hetze gegen diesen Markt wurde im Laufe des Jahres 1989 mit administrativen Mitteln verschärft und im November des Jahres gegen die in der Stadt lebenden Polen und Polinnen gewendet. 80.000 Menschen aus Polen hatten sich in den 80er Jahren in der Stadt angesiedelt, davon hatten 60.000 den Aussiedlerstatus und 20.000 eine Duldung, d.h. eine aufgeschobene Abschiebung, erlangt.

Am 1. November 1989 erließ der Senat die Weisung, daß diese 20.000 Polen und Polinnen in aller Kürze abzuschieben seien, geplanter Beginn: 1.12.89. Es drohte die erste Massendepotatation in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Innerhalb weniger Wochen entwickelte sich dagegen eine Welle des Protests, es gab große Demonstrationen und Kundgebungen, die von Abschiebungsbedrohten und zahlreichen Initiativen getragen wurden. Der Innensenat nahm die Weisung Schritt für Schritt zurück, erst war noch von 15.000 Abschiebungen die Rede, dann von 10.000, schließlich von 5.000, und Anfang 1990 mußte der Senat die Weisung "einstweilig" zurücknehmen.

Auch wenn diese Pläne scheiterten, wurde doch die staatlich-gesellschaftliche Kombination - die rassistische Hetze gegen den "Polenmarkt" ging der Ankündigung der Massenabschiebungen voraus - zum Modell. Fünf Jahre später erkennen wir dieses Muster in der Ausgrenzung, in den Razzien und der drohenden Abschiebung der hier lebenden VietnamesInnen wieder.

In Bonn wurde die neue Situation der halb-offenen Grenzen, wie sie sich faktisch 1990 herausbildete, in einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Innenministers Schäuble und mit Beteiligung der Län-derinnenminister Schlee und Schnoor diskutiert, deren Bericht als »Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland« am 25.9.90 vom Kabinett verabschiedet wurde.²¹ Bereits in dieser Konzeption wurden die anstehenden Lösungen festgelegt: die trikontinentalen Flüchtlingsbewegungen sollten in regionalen Lagern aufgefangen und dort gehalten werden; die Flüchtlinge, die Westeuropa bereits erreicht hatten, sollten gegen Geld in trikontinentalen Drittstaaten angesiedelt werden. Die Staaten des ehemaligen Ostblocks sollten als Schutzwall und Auffangbecken gegen die europäische

Binnenmigration dienen; die

»Wirtschaftshilfe gegenüber den mittel-, ost- und südosteuropäischen Ländern und die Entwicklungszusammenarbeit sollen stärker die Zielsetzung der Bekämpfung der Fluchtursachen berücksichtigen«.

Tatsächlich war hier jedoch nicht von Bekämpfung der Fluchtursachen im üblichen Sinn die Rede: Wirtschafts- und Entwicklungshilfe sollte den besagten Ländern nur zuteil werden, wenn sie sich die Aufgabe der Flüchtlingsabwehr zu eigen machten. Wer das nicht glaubt, der möge sich den folgenden Satz auf der Zunge zergehen lassen, der ebenfalls der Flüchtlingskonzeption entnommen ist:

»Die Asylpolitik kann zur Bekämpfung der Fluchtursachen - durch Verminderung des Sogeffekts - beitragen.«

Die EG-Staaten haben auf den Konferenzen von Dublin, Schengen und Maastricht eine gemeinsame Flüchtlingspolitik beschlossen, die auch zu gemeinsamen Verhandlungspositionen gegenüber den ehemaligen Ostblockländern führte.²² Polen, dringender als seine Nachbarn auf Schuldenerlaß und neue Kredite angewiesen, war das Einfallstor und erste Opfer dieser Politik. Es schloß am 29.3.91 ein »Rückübernahme-abkommen« mit den Schengen-Staaten - in Kraft getreten am 1.5.91 - , das rasch zum Modell weiterer derartiger Verträge werden sollte. Polen verpflichtete sich, die MigrantInnen zurückzunehmen, die über polnisches Territorium in die Schengen-Staaten einreisen würden, und erhielt mit dem 1.4.91 im Gegenzug Visumfreiheit für polnische BürgerInnen.

Auf drei internationalen Konferenzen zur Verhinderung »unkontrollierter Wanderungen« wurde bei wachsendem Teilnehmerkreis und unter stets höherem Druck der Schengen-Staaten das europäische Konzept vereinheitlicht. Die erste Konferenz in Wien²³ im Januar 1991 diente gewissermaßen der gemeinsamen Sensibilisierung; das Gespenst der Massenemigration aus der Sowjetunion wurde zum gemeinsamen Hauptfeind erklärt. Als die zweite Konferenz im Oktober 1991 in

²¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Olaf Deibler, *Strategisches Abwehrsystem gegen Flüchtlinge. Die "Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland"*, ak 341, 28.

²² Vgl. Tony Bunyan, *Statewatching the new Europe. A handbook on the European State*, London: Statewatch publication 1993, sowie Petra Hanf, Claudia Roth, *Von Dublin bis Schengen: Abschieben - Kontrollieren - Überwachen*, ak 338, 4.

²³ An der Konferenz in Wien im Januar 1991 nahmen teil: Die Innen- bzw. Justizminister der 24 Staaten des Europarats, sowie der ost- und südosteuropäischen Staaten, der USA, Kanadas und Australiens.

Berlin²⁴ stattfand, hatten einige Ereignisse neue Zeichen gesetzt: im März war das Rückübernahmeabkommen mit Polen geschlossen worden, im August hatten 16.000 Flüchtlinge in Bari den Zusammenhang von Migration und Wirtschaftshilfe vor Augen geführt (die albanische Regierung erhielt von der italienischen Regierung Wirtschaftshilfe, Lebensmittellieferungen sowie Computer und Tränengas für die Küstenwache; die EG verdoppelte ihre Nothilfe, und viele meinten, es wäre billiger gekommen, den Ausbruch aus Albanien vorbeugend zu verhindern). Im gleichen August hatte sich die Sowjetunion aufgelöst; zur Abwehr von Migrant*innen hatten die polnische und die ungarische Regierung - einer deutschen Forderung folgend - Militär an ihre Ostgrenzen verlegt. Schließlich hatte, um auch das zu erwähnen, eine parteiübergreifende Vereinbarung in der BRD die flächendeckende Errichtung von Sammellagern und die Straffung der Asylverfahren beschlossen.

Das Abschlußkommunique der Berliner »Ministerkonferenz über Maßnahmen zur Eindämmung illegaler Einreisen aus und über Mittel- und Osteuropa« sah die »Bekämpfung der Schleuserkriminalität« nach einem gemeinsamen polizeilichen Konzept vor, die Verpflichtung der Beförderungsunternehmen zur vorläufigen Kontrolle der Einreisepapiere - bei Androhung drakonischer Strafen gegen Beförderungsunternehmen (Carrier Sanctions)²⁵ - , die Verschärfung der Grenzkontrollen, ein härteres Vorgehen gegen illegale Beschäftigungsverhältnisse und zugleich ein System von zwei- oder mehrseitigen Rückübernahmeabkommen nach dem polnischen Modell. Ein solches Abkommen wurde im September 1992 zwischen der BRD und Rumänien abgeschlossen; Grundlage für die lautlosen Abschiebungen vor allem der Sinti und Roma seit dem 1.11.92, über die an anderer Stelle zu berichten sein wird. - Zugleich aber war man in Berlin bereits auf die Einrichtung von Systemen der Rotationsmigration bedacht: Die beteiligten Staaten sollten eine »grenzüberschreitende Arbeitnehmertätigkeit« ermöglichen, insbesondere wurde auf »Beschäftigungsmöglichkeiten auf bestimmte Dauer« verwiesen, und es wurde ein gemeinsames Informationssystem über die Lage des Arbeits- und Wohnungsmarkts in den betreffenden Ländern geplant, wobei die EG-Kommission eine entsprechende »Beobachtungs-stelle« errichten sollte.

²⁴ An der "Ministerkonferenz über Maßnahmen zur Eindämmung illegaler Einreisen aus und über Mittel- und Osteuropa" in Berlin (Oktober 1991) nahmen zusätzlich auch die skandinavischen Staaten teil.

²⁵ Nach Schengener Vorgabe waren die "Carrier Sanctions" 1990/91 über Novellierungen der Ausländergesetze in Westeuropa eingeführt worden.

Als am 15./16. Februar 1993 die dritte Konferenz in Budapest²⁶ stattfand, hatte die BRD nicht nur Verträge über Arbeitskraftkontingente mit den meisten der betreffenden Staaten abgeschlossen, sondern es war auch eine weitgehende Zusammenarbeit zwischen den Polizeien der Grenzstaaten in Gang gekommen, die von der BRD in mehreren bilateralen Abkommen festgeschrieben worden war.²⁷ Diese Konferenz systematisierte die bereits in Berlin aufgelisteten Maßnahmen, verpflichtete die Teilnehmerstaaten zu noch intensiverer Grenzsicherung und, soweit noch nicht geschehen, zum Abschluß von Rückübernahmeabkommen. Europa wurde untergliedert in Herkunfts-, Transit- und Zielländer, und insbesondere auf den Transitstaaten lastete der Druck, die Zugehörigkeit zu Europa durch Abschottung nach Osten und durch Verhinderung unerwünschter Migration aus dem eigenen Territorium - vor allem Sinti, Roma und Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien - zu beweisen. In einer Folgekonferenz in Prag²⁸, einen Monat nach Budapest, beschlossen sie, gegenseitige Verhandlungen über Rückabnahmeabkommen zu führen: Die Folge ist ein System von Abschiebungen und Durchschiebungen, das, so schreiben Maurer und Jelpke, eine qualitative Veränderung von der Asyl- zur Bevölkerungspolitik bedingt:

»Was im Zentrum Europas als Asyldebatte geführt wurde, wird im entfernten Osten enden in der Verhinderung der Freizügigkeit und dem Festhalten der Menschen in Elend, Krise und Kriegen ...

Keine Rede ist mehr davon, daß hierzulande zurückgeschobene Flüchtlinge oder AsylbewerberInnen irgendwo anders in den sicheren Nachbardrittstaaten ein ordentliches Asylverfahren erhalten sollen. Erklärtermaßen ging es bei den Gesprächen nur noch um Rückführung eigener StaatsbürgerInnen und 'Durchschiebung' von 'Drittausländern' in die Herkunftsländer, wobei die Bundesregierung Unterstützung bei der 'Rückführung von Drittausländern' signalisiert hat ...

Das nämlich ist aus dem alten Asylgrundrecht geworden: ein Flüchtlings- und Migrationsabwehrmechanismus, ein Instrument der Bevölkerungspolitik, ... (mit dem)

²⁶ An der sog. "Zweiten Ministerkonferenz" (Budapest, 15./16. Februar 93) nahmen Minister aus 34 europäischen Staaten, aus Argentinien und Kanada sowie Vertreter von sieben internationalen Organisationen teil.

²⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden vor allem Albrecht Maurer, Ulla Jelpke, *Das Abkommen mit Polen. Von der Asyl- zur Bevölkerungspolitik*, S. 355, 7.

²⁸ An der Konferenz in Prag (März 93) nahmen Vertreter aus folgenden Staaten teil: Österreich, Ungarn, Polen, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Slowenien.

die neue internationale soziale Frage entsorgt werden soll«.²⁹

In Polen selbst ist der Aufbau eines Asylsystems und eines Migrationsregimes nur langsam in Gang gekommen - eine Art passiver Widerstand gegen das Drängen der Schengen-Staaten, insbesondere der BRD, war zu beobachten. Es war zugleich Glück im Unglück zahlreicher Flüchtlinge. MigrantInnen aus arabischen und afrikanischen Ländern, aus Rumänien, Bulgarien und aus der Sowjetunion kreuzten seit dem Umbruch polnisches Territorium, aber auf die Aufnahme von Flüchtlingen war Polen nicht vorbereitet. Das Problem stellte sich erstmals, als Ende 1989 und Anfang 1990 Gruppen von insgesamt etwa 600 MigrantInnen aus Äthiopien und Somalia von Schweden aus nach Polen zurückgeschoben wurden. Provisorisch wurden mehrere Flüchtlingslager bei Szczecin und Swinoujscie errichtet, die zunächst vom Roten Kreuz betrieben wurden. Im März 1990 nahm die polnische Regierung Kontakt mit dem UNHCR auf, um sich über die institutionellen Erfordernisse beraten zu lassen, die der Genfer Konvention von 1951 genügen sollten. Diese wurde im September 1991 unterzeichnet. Im November 1990 setzte die Regierung eine interministerielle Kommission für Flüchtlinge ein, aus der im Dezember das Büro eines Flüchtlingsbevollmächtigten hervorging (seit Februar 1993 »Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten des Innenministeriums«).³⁰ Dieses Büro übernahm ab 1. Januar 1991 den Betrieb der Flüchtlingslager.

Das war der Stand der Dinge, als Polen im März 1991 das Rückübernahmeabkommen mit den Schengen-Staaten unterschrieb. In der Folge verstärkte Polen die Kontrollen und die Grenzsicherung an seiner Ostgrenze und führte erschwerte Einreisebedingungen (aber keine Visumpflicht) für Reisende aus der ehemaligen Sowjetunion ein. 1990 wurden dort 200 Versuche unerlaubter Einreise bzw. Einreiseverbote gezählt, 1991 schon 11.800, 1992 25.000 und 1993 über 60.000. Aber solange das deutsche Asylrecht noch Gültigkeit hatte, bezog sich das Rückübernahmeabkommen - »bis auf weiteres« - nur auf polnische BürgerInnen; allerdings konnte es vom Exekutivausschuß des Schengen-Abkommens jederzeit

²⁹ Maurer, Jelpke, a.a.O., S.8. Die Syntax des Zitats ist geringfügig geändert.

³⁰ Die EDV-Ausrüstung des Büros und seine Aktivitäten zur Erfassung von Flüchtlingen und MigrantInnen wurde durch einen Posten der deutschen 120-Millionen-DM des Rückübernahmeabkommens finanziert.

auch auf andere Personen ausgedehnt werden.

»Genau diese Bestimmung war dann materielle Grundlage der Erpressung Polens... Mit der Abschaffung des Asylrechts in der BRD, womit vor allem der vorläufige Aufenthalt Asylsuchender und sogenannter Illegaler in der BRD sofort und 'formlos' beendet werden sollte, hatte sich für Polen die Geschäftsgrundlage geändert. Sie standen jetzt unter dem Druck der deutschen Drohung, etwa 40.000 Menschen, die durch Polen in die BRD eingereist waren, auf einen Schlag zurückzubekommen.«.³¹

Unter diesem Druck bestätigte die polnische Regierung am 7. Mai 1993 den Inhalt des Abkommens in einem bilateralen Abkommen mit der BRD. Der Vertrag nahm die »Altfälle« von der "Rückschiebung" aus und begrenzte die Zahl der "Rückschiebungen" im ersten Jahr auf 10.000. Außerdem wurden laufende Zahlungen, 120 Millionen DM für die ersten zwei Jahre, zugesagt, die für den »Ausbau des technischen Systems der Grenzsicherung«, für Rückführungen in die Herkunftsländer, Asylverfahren und Unterhalt, sowie für eine zentrale Ausländererfassung und die Ausbildung von Grenzschutz und Polizei zu verwenden waren. Die Ausbildung des Grenzschutzes findet zum Teil in der Bundesrepublik statt. Daß das polnische Parlament das Abkommen einige Tage nach der Unterzeichnung ablehnte, tat nichts zur Sache, weil die Vertragsparteien vereinbart hatten, das Abkommen 8 Tage nach der Unterzeichnung vorläufig anzuwenden. Zum 1.7.93 trat das Abkommen offiziell in allen seinen Bestandteilen in Kraft.

Seit 1992 ergibt sich folgendes Gesamtbild für MigrantInnen und Flüchtlinge (aus Drittstaaten) an der deutsch-polnischen Grenze, die bis auf fünf Kilometer an der Ostsee durch die Flüsse Oder und Neiße gebildet wird:

³¹ Ebd.

	1992	1993	1994
Festnahmen durch polnische Grenzpolizei ³²	10.000	13.183	15.000
BGS-"Rückführungen" (Abschiebungen u. Rückschiebg.)	18.857	6.116	7.266
BGS-"Zurückweisungen" ³³ (direktes Verfahren an der Grenze)	15.000	31.000	20.000
SUMME	44.000	50.000	42.000

Hinzuzurechnen sind Personen, die im "vereinfachten Verfahren" nach Polen abgeschoben wurden. Die gerundeten Zahlen sind grobe Schätzungen. Sie ergeben sich aus einer Auswertung der Zahlen der jährlichen BGS-Tätigkeitsberichte bzw. aus den Berichten des polnischen Migrationsbüros. Wieviel Personen zurückfliehen, wenn sie an der Grenze entdeckt wurden, ist unbekannt.

Zusammenfassend kann man also annehmen, daß ungefähr 50.000 MigrantInnen und Flüchtlinge aus anderen Ländern jährlich an der polnisch-deutschen Grenze scheitern bzw. nach Polen abgeschoben werden. 1992 kamen die meisten illegalen

³² Office for Migration and Refugee Affairs, Ministry of Interior, Poland. *The Basic Informations and Data on Migratory Situation in 1993*, January 1994

³³ BGS-Zahlen laut Grenzschutzdirektion Koblenz. Für 1992 lassen sich bspw. folgende Zahlen aus der *Grenzpolizeiliche Tätigkeits- und Erfolgsübersicht* als Berechnungsgrundlage nehmen:

"Zurückführungen" nach Polen:	20.121
davon Nicht-Polen:	18.857
"Zurückweisungen/Weiterf.untersagt":	17.307
Ausweisung	4.026
Verdacht unerl.Arb.aufnahme	854
fehlende Dok., Visa	5.633
Sonstiges	3.778
Weiterreise untersagt	3.016
Zurückweisungen von Nichtpolen ca.	15.000

An den BGS-Grenzabschnitten Oder-Neiße 1992:

Illegale Einreise: insges.	18.981
Straftaten nach Paß-/AuslG	21.630
Grenzpol. Aufgriffe (Einreise/Ausländer):	24.986

GrenzübertreterInnen noch aus Rumänien³⁴, in den Folgejahren sind es überwiegend Personen aus Restjugoslawien (Serbien, Montenegro, Kosovo), aus Bulgarien und der ehemaligen Sowjetunion.

Nur etwa 50 von den »Rückgeführten« haben in Polen 1993 einen Antrag auf Asyl gestellt,³⁵ von den ca. 50.000 Personen dürften es wenig mehr sein. Ihre Chancen auf Anerkennung liegen, wenn sie aus Rumänien oder den Staaten der GUS kommen, auch in Polen bei Null. Es ist davon auszugehen, daß einem wachsenden Anteil dieser Personen ein »administratives Visum«, d.h. eine Ausreiseaufforderung in ihren Paß gestempelt wurde (1993 erhielten 14.807 Personen eine solche Ausreiseaufforderung, 1.423 Personen wurden abgeschoben, 6.359 Personen wurden zu »inadmissible persons« erklärt).

Die im bilateralen Rückübernahmeabkommen vereinbarte Obergrenze von 10.000 »Rückschiebungen« (polnische Staats- und Drittstaaten-Angehörige) wurde im zweiten Halbjahr 1993 weit unterschritten (2.679 Personen), im zweiten Jahr (1994) stieg sie auf ungefähr 2/3 der anvisierten 10.000 an.³⁶ Diese Zahlen sind überraschend niedrig, wenn man die Zahlen von 1992 sowie die der verhinderten Grenzübertritte und der Abschiebungen dagegenhält. Der Grund dafür, daß die BRD bisher vom bilateralen Rückübernahmeabkommen nicht umfassend Gebrauch gemacht hat, liegt wohl vor allem darin, daß die beabsichtigte politische Folge des Abkommens - die Übernahme der Migrationspolitik - bereits eingesetzt hat. Die Mitteilung der überraschend niedrigen Zahlen hat die anfängliche Kritik von Menschenrechtsgruppen an diesem Punkt offensichtlich beschwichtigt. Allen Gesprächspartnern in Polen waren die niedrigen Zahlen der »Rückschiebungen« im Jahr 1993 durchaus geläufig; die Gesamthöhe der Abschiebungen, »Zurückweisungen« etc. nach Polen war aber gänzlich unbekannt.³⁷ Als Erklärung für die relativ niedrige Zahl der »Rückgeschobenen« im Jahr 1993 gab man an, daß die meisten MigrantInnen aus Südosteuropa erneut versuchen würden, in ein

³⁴ Von den illegalen Einreisen des Jahres 1992 an den BGS-Grenzabschnitten Oder-Neiße waren laut Grenzschutzdirektion Koblenz (ebda.) 12.500 RumänInnen, von den Rückführungen (Abschiebungen plus Rückschiebungen) des BGS an der Grenze nach Polen waren 14.294 RumänInnen.

³⁵ Spiegel 6/94, 48

³⁶ Nach Schätzungen von Irena Rzeplinska handelt es sich dagegen im Zeitraum vom 1.7.93 bis Ende 1994 um etwa 5.000 Personen.

³⁷ Auch bei unseren Vorgesprächen bei NGO's in der BRD hatten wir denselben Eindruck, daß nach der anfänglichen Kritik an dem Rückübernahmeabkommen vor zwei Jahren nunmehr - bei diesen niedrigen Zahlen der Rückführungen - eher "Entwarnung" gegeben wird.

westeuropäisches Land zu gelangen, daher würden sie direkt aus der BRD in ihre Herkunftsländer abgeschoben.

Für MigrantInnen und Flüchtlinge aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion bestehen diese direkten Abschiebegefahren aus der BRD aber nicht. Vor allem diese Menschen werden nun nach Polen abgeschoben bzw. dorthin »rückgeführt«. Sie werden einen großen Teil der zukünftigen Illegalen ausmachen, in Polen wie in der BRD.

Ohnehin ist die Zahl der illegalen MigrantInnen in der BRD seit der faktischen Abschaffung des Asylrechts im Sommer 1993 deutlich angestiegen. Es gibt gute Argumente für die These, daß der Sinn der damaligen Gesetzesinitiative auch gar nicht primär in einer Abwehr der Flüchtlinge lag, sondern in einer Ausweitung des illegalen Arbeitsmarkts. Noch unterhalb des grauen Arbeitsmarkts, der für polnische StaatsbürgerInnen durch Visa und für immer weniger Flüchtlinge durch den Asylstatus minimal abgesichert ist, wurden die illegalen MigrantInnen in gänzlich ungeschützte Arbeitsverhältnisse abgedrängt.

Mit dem "Protokoll über die Festlegung der technischen Bedingungen der Übergabe von Personen an der Grenze" zwischen Polen und der BRD vom 29.9.94 ist die erste Phase abgeschlossen, in der die Durchführung des Schengener und des bilateralen Rückübernahmeabkommens häufig improvisiert wurde. Der *Nacht- und Nebel*-Charakter, mit dem anfangs die Abschiebungen noch vor einer Gegenöffentlichkeit verborgen werden sollten, scheint nun institutionalisiert.

Die 120 Millionen DM, mit denen die Bundesregierung der polnischen Seite das Rückübernahmeabkommen schmackhaft gemacht hatte, sollten zur Hälfte zum Kauf technischer Geräte für den polnischen Grenzschutz und die polnische Polizei bei deutschen Firmen verwendet werden. 4.000 neue Polizeifahrzeuge, Funkgeräte für 21,5 Millionen DM, Nachtsichtgeräte für 5,4 Millionen DM, schußsichere Westen und anderes sei angeschafft worden.³⁸ In Polen konnte uns allerdings keine der befragten NGOs bestätigen, daß die Ostgrenze Polens durch die neuen technischen Geräte undurchlässiger geworden sei. Im Jahr 1993 nahm die polnische Grenzpolizei 2.392 Personen bei dem Versuch fest, illegal nach Polen einzureisen (65.039 Personen wurde die Einreise nach Polen verweigert), dagegen wurden - siehe oben - über 13.00 Personen beim Versuch, über die Westgrenze auszureisen, auf polnischer

³⁸ Nach Horst Eisel, Leiter der Abteilung Grenzpolizei beim BMI in Freitag, 23.11.1993, und nach der Antwort der Bundesregierung vom 4.4.95, siehe oben, S. 12 f.

Seite festgenommen.³⁹ Die Hemmnisse, nach Polen einzureisen, sind für die BürgerInnen der Nachbarländer zwar erhöht worden, zuletzt im Mai 1993, aber sie sind nach wie vor nicht unüberwindbar. Staatsangehörige aus Rumänien, Bulgarien und der GUS benötigen inzwischen eine Einladung nach Polen und den Nachweis von 20 Dollar pro Tag, mindestens 100 Dollar. Bis Mitte 1994 war es leicht, Einladungen zu kaufen; seither wird stichprobenweise kontrolliert, ob die Bürger auch für Unterkunft und eventuelle Krankheitskosten der Gäste aufkommen.⁴⁰

Daß der bundesdeutsche BGS an der Oder-Neiße-Grenze personell verstärkt und mit Hubschraubern, Infrarot-Nachtsichtgeräten und neuen Schnellbooten ausgerüstet wurde, und daß ihm 4.000 Hilfspolizisten, sogenannte Grenzschutzunterstützungskommandos zugeteilt wurden, war der Presse zu entnehmen. Aber welche Prozedur haben die Flüchtlinge vor sich, die an der Oder-Neiße-Grenze vom BGS aufgegriffen werden? Sie werden durchsucht, ihnen wird Geld und Schmuck abgenommen und sie werden in den »Schüblingsraum« der entsprechenden Grenzschutzstelle verbracht (bei Verdacht auf Menschenhandel, Autosmuggel oder Fluchthilfe in eine Zelle), und ein »Aufgriffbericht« wird geschrieben. Außerdem erfolgt eine Anfrage im Ausländerzentralregister. Aufgegriffene Personen dürfen bis zum Abend des folgenden Tags in der Grenzschutzstelle festgehalten werden: Ist bis dahin eine »Zurück-schiebung« nicht möglich, werden sie einem Haftrichter vorgeführt. - Rückgeschobene Flüchtlinge werden in Polen so gut wie nicht kontrolliert. Wenn sie vom BGS der polnischen Grenzpolizei übergeben werden, stempelt diese ein administratives Visum in ihre Ausweispapiere, das sie zum Verlassen Polens innerhalb eines angegebenen Zeitraums, meist zwischen drei Tagen und zwei Wochen, auffordert. Dann werden sie freigelassen und sind auf sich gestellt. Bleiben sie länger als die angegebene Frist, werden sie illegal. Dennoch müssen sie Abschiebungen kaum befürchten; denn Polizeikontrollen sind selten, und im allgemeinen werden MigrantInnen in Polen geduldet, solange sie nicht kriminell werden. Ein Instrumentarium für Abschiebungen ist noch nicht entwickelt. Zwar sieht das Ausländerrecht seit 1991 Abschiebehaft und Abschiebungen vor, jedoch hat das polnische Verfassungsgericht im Herbst 1994 Einspruch erhoben. Ein neues Ausländergesetz soll Ende dieses Jahres in Kraft treten, nach dem es möglich sein soll, daß ein Staatsanwalt Abschiebehaft von bis zu

³⁹ Office for Migration and Refugee Affairs, Ministry of Interior, Poland. *The Basic Informations and Data on Migratory Situation in 1993*, January 1994

⁴⁰ Angaben von Silvia Irga, Armenküche Lublin

90 Tagen anordnet. Auch sollen Abschiebezentren, das erste voraussichtlich in der Nähe des Warschauer Flughafens, im Bau sein.⁴¹ Bis Ende 1994 wurden 4,2 Millionen DM deutscher Finanzhilfe, die im Rahmen des bilateralen Rückübernahmevertrags ausgezahlt wurden, für die Errichtung von »Abschiebeunterkünften« verwandt.⁴² Allerdings wird von allen NGOs bezweifelt, daß Abschiebungen in großem Umfang ins Haus stehen. Zwar hat die polnische Regierung im Verlauf des Jahres 1993 Rückübernahmeabkommen mit der Tschechischen Republik, mit der Ukraine, mit der Slowakischen Republik, mit Rumänien und mit Bulgarien abgeschlossen⁴³ und damit die rechtlichen Voraussetzungen für ein internationales Ab- und Durchschiebesystem geschaffen. Andererseits aber fehlt ein polizeilicher Kontrollapparat, der Abschiebungen in großem Stil erst ermöglichen würde, und die polnische Regierung ist sich der ökonomischen Vorteile eines illegalen, zweiten Arbeitsmarkts sehr wohl bewußt. Die Deregulation der polnischen Gesellschaft hat auch für MigrantInnen Nischen und Schlupflöcher geschaffen, die aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahren Bestand haben werden.

⁴¹ Mitteilung von Tomasz Kozlowski, Büro für Migrations- und Flüchtlingsangelegenheiten, Warschau. Nach Angaben von Barbara Korneluk, Rotes Kreuz Warschau, sei mit dem Bau des Abschiebegefängnisses mit finanzieller Unterstützung aus der BRD schon begonnen worden. Als die Bauarbeiten publik wurden, die in Gange waren, noch bevor das entsprechende Gesetz verabschiedet worden war, wurden sie ausgesetzt.

⁴² Antwort der Bundesregierung vom 4.4.95, siehe oben, S.12 f.

3. Perspektiven für die *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration*.

In unseren Diskussionen über die Ergebnisse unserer ersten Nachforschungen in Polen und in Rumänien (nächstes Heft) haben sich für die weitere Arbeit in den kommenden Monaten drei Arbeitsschwerpunkte herauskristallisiert:

3.1. Aufbau von Kontaktnetzen

Wir werden den Kontakt zu einer Reihe von Organisationen, Initiativen und Einzelpersonen, die in Polen (und Rumänien) Flüchtlingsarbeit betreiben, ausbauen und kontinuierlich halten. Zum einen gehen wir davon aus, daß die polnischen Nichtregierungsorganisationen, die soziale und karitative Hilfe für die MigrantInnen leisten, die einzigen Gruppen sind, die über die Lebensrealität der MigrantInnen zuverlässig berichten können. Je stärker das Grenzregime wird und je mehr Flüchtlinge vom Ab-, Rück- und Durchschiebesystem erfaßt werden, desto wichtiger werden diese Informationen: sie machen deutlich, welche Menschen es sind, die durch diese Flüchtlingspolitik außer Landes gehalten werden. Diese Informationen ermöglichen es, die zweifelhafte juristische Konstruktion der »sicheren Drittstaaten« anhand der Tatsachen zu hinterfragen.

Die Abschiebung von Flüchtlingen läßt zugleich die Thematik und Dramatik ihres Überlebens aus der Öffentlichkeit verschwinden. Mit Informationen über ihre reale Situation in Osteuropa können wir die gesamte Abschottungsstrategie Westeuropas wieder ins Blickfeld holen. Daß unsere Recherchen über das Bukarester Abschiebegefängnis auf dem Otopeni Flughafen hier auf Interesse und Verbreitung gestoßen sind, ermutigt uns, mit weiteren Gegeninformationen aus dem Vorfeld der europäischen Festung eine Öffentlichkeit zu suchen.

Zum anderen hoffen wir, daß auch die Ergebnisse unserer Recherchen und Dokumentationen für die Arbeit der polnischen Gruppen Bedeutung erlangen können. Längerfristig streben wir eine über einen Informationsaustausch hinausgehende solidarische Zusammenarbeit an, die sich gegen den weiteren Ausbau der Festung Europa richtet.

⁴³ UNHCR, *Overview of Re-admission Agreements in Central Europe*, 1993

Besonders wichtig ist uns die Selbstorganisation der MigrantInnen bzw. die Unterstützung von Aktivitäten, die die Voraussetzungen dafür verbessern. Da ist z.B. die Armenküche, die über die absolut notwendige karitative Versorgung hinaus einen Raum darstellt, wo sich MigrantInnen treffen können, wo sie Erfahrungen und Informationen austauschen können, wo Kontakte und Netze untereinander entstehen können.

3.2. Recherche und Dokumentation zur Grenze

Die legal zugestandenen Möglichkeiten, in der BRD überhaupt noch Asyl beantragen zu können, sind auf ein Minimum zusammengestrichen worden. Da aber die Gründe und Ursachen für Flucht und Migration weiterhin bestehen, sind Flüchtlinge gezwungen, illegal über die Grenze zu kommen.

Zwar ist hierzulande die Aufrüstung der Grenzpolizei an der polnisch-deutschen Grenze weithin bekannt. Was sich jedoch im Einzelfall an der Grenze abspielt, wird nirgends registriert und weitergegeben.

Wir erinnern daran, daß im letzten Jahr nur durch Zufall und durch Recherchen tamilischer Freunde bekannt wurde, daß 1994 mindestens 14 Personen ertrunken sind, als sie versuchten, das deutsche Ufer schwimmend zu erreichen. Die unkontrollierten Machtbefugnisse der Grenzpolizei bei der "Rückschiebung" von MigrantInnen erinnern inzwischen an Nacht-und-Nebel-Aktionen und an "eine Form polizeilich organisierter Gesetzlosigkeit, welche auf die friedlichste Weise der Welt die freien Länder den totalitär regierten Staaten anglich" - so hat Hannah Arendt die Abschiebepaxis der freien Länder gegenüber den Flüchtlingen aus Nazideutschland charakterisiert.⁴⁴

Wir werden in Zusammenarbeit mit der ARI (Antirassistische Initiative Berlin) eine systematische Grenzbeobachtung beginnen. Uns geht es um die kontinuierliche Dokumentation der Aufrüstung an der Grenze, um das Ausmaß der Flüchtlingsbewegungen und der Rückschiebungen, um die Dokumentation der alltäglichen polizeilichen Verhaltensweisen, um die systematische Erfassung behördlicher und polizeilicher Übergriffe, um die Erfassung und Dokumentation der Opfer, die dieses Grenzregime zu verantworten hat.

⁴⁴ Hannah Arendt, Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft, München: Serie Piper 1986, S. 446 ff.

Diese Arbeit soll in enger Kooperation mit Personen und Gruppen sowohl von der polnischen als auch von der deutschen Seite der Grenze aus erfolgen. Wir wollen uns somit auf Kontakte und Erkenntnisse vor Ort stützen, um so die Informationssperren von offizieller Seite unterlaufen zu können.

Wenn wir die Erfahrungen polnischer Gruppen hier bekannt machen und umgekehrt die Erkenntnisse aus der Grenzbeobachtung nach Polen weitergeben, entsteht hier wie dort ein Klima, in dem die neu errichtete Grenze zum Schandfleck wird. Eine Grenze ohne Mauer und Stacheldraht, aber aufgerüstet mit Hightech und rassistischer Brutalität - diese Erfahrungen der MigrantInnen sind an die Öffentlichkeit zu transportieren. So wird ein Klima entstehen, in dem die MigrantInnen mit Solidarität rechnen können.

3.3. Gegen die Illegalisierung von MigrantInnen

Wir sind uns in unseren Diskussionen einig, daß das Überleben der illegalisierten MigrantInnen hier nur in sozialen Netzen möglich ist, wie sie im wesentlichen nur von ihnen selbst organisiert werden können. Einige Nationalitätengruppen haben hier größere Erfahrung und bessere Bedingungen, andere - und auch Frauen und Kinder - haben bislang oft nur wenig Möglichkeiten, sich selbst zu helfen.

Wir müssen uns zu dieser Grundvoraussetzung ins Verhältnis setzen, d.h. wir sollten unsere Aktivitäten danach bestimmen, welchen Beitrag, welche Unterstützung sie zu dieser Selbstorganisation leisten können.

Die bislang existierenden Zufluchtsprojekte und das Kirchenasyl sind in diesem Zusammenhang nicht viel mehr als ein Zurverfügungstellen von Möglichkeiten und Ressourcen bei der Selbsthilfe. Die bescheidenen Möglichkeiten, mit denen Flüchtlingsgruppen oder Kirchengemeinden eingreifen können, sind ein Tropfen auf den heißen Stein, und dennoch so wichtig, weil sie einzelne retten und Beispiele liefern. Darüberhinaus sind sie praktische Kritik am herrschenden Asylkonsens und ein Versuch, politischen Widerstand dagegen zu organisieren.

Wann aber wird sich daraus eine informelle Wohnraumvermittlung für MigrantInnen installieren, und wann wird sich das erste Syndikat gründen, das egalitäre Löhne auf dem illegalen Arbeitsmarkt durchsetzt und jenen Unternehmern Mores lehrt, die die Situation der Illegalisierten ausnutzen, um Löhne zurückzuhalten

oder die Arbeitsbedingungen übermäßig zu verschlechtern? Dies sind Dinge, die wir nicht selber tun können, für die wir aber die Bedingungen schaffen können.

Ein erstes Projekt der *FFM* im Bereich der hier lebenden illegalisierten MigrantInnen soll im Bereich der medizinischen Versorgung liegen und bezieht sich auf Beispiele der Gesundheitsfürsorge von Illegalisierten in Italien. In einem Bericht der *FFM* zur Gesundheitsversorgung in Italien haben wir erste Ansätze skizziert.⁴⁵

⁴⁵ Veröffentlicht im Rundbrief Nr. 25/26 des Niedersächsischen Flüchtlingsrates, März 1995

Anhang 1

Polens Probleme des Übergangs und die Perspektive der Westintegration

Wenn Polen in den 70er Jahren als »das Italien des Ostblocks« bezeichnet wurde, so bezog sich dies nicht auf das schöne Wetter, sondern auf die soziale Mobilität und die Stärke der sozialen Bewegungen, die noch jedes polnische Nachkriegsregime zum Einsturz gebracht haben. Bis 1989 mußten die Machthaber in Polen den Druck von unten gegen die Drohung eines sowjetischen Einmarsches austarieren. Diese Abhängigkeit haben sie seither eingetauscht gegen eine zivile, aber nicht minder bedrohliche Abhängigkeit von den europäischen Zentren und vom supranationalen Finanzkapital. Schon immer hat sich polnische Politik in einer Zwielflichtzone zwischen Rußland und Deutschland abgespielt, und der Ausweg aus der gegenwärtigen Krise scheint heute eindeutig in einer Assoziation an den Westen zu liegen. Dieser Weg aber ist mit unabsehbar hohen sozialen Kosten und zugleich mit der Anerkennung der deutschen Vorherrschaft verbunden, die nicht zuletzt in den Grenzregimes ihre Spuren hinterläßt.

Die gegenüber den anderen zentral- und osteuropäischen Ländern ungleich schärfer verlaufende soziale Deregulierung in Polen erklärt sich mühelos aus der in Jahrzehnten gewachsenen sozialen Konfliktualität. Der Aufstand von 1956 blockierte die Agrarkollektivierung und schuf die Grundlage für eine Klasse von Kleinbauern, die noch heute eine bestimmende Rolle spielt. Gegen die Steigerung der Lebensmittelpreise formierte sich 1970 eine Klassenfront, die von den Werftarbeitern in Gdynia und Gdansk bis zu den Textilarbeiterinnen in Lodz reichte und die im Januar des folgenden Jahres Preissenkungen, Lohnerhöhungen und bessere Sozialleistungen erzwang. Das Giersek-Regime versuchte nun, das soziale Patt durch einen kreditfinanzierten Industrialisierungsschub aufzubrechen. Dieser führte zwar zu einer Steigerung der industriellen Produktion, aber nicht zu dem geplanten Produktivitätszuwachs. Er führte zu einer Migrationsbewegung vom Land in die Städte, aber nicht zu einer Modernisierung der Landwirtschaft. Die Landarbeit wurde feminisiert und den Alten überlassen, und mit einer Schicht von einer Million Arbeiterbauern entstand ein Amalgam, in welchem sich die klassische Trennung zwischen Arbeitern und Bauern aufhob. Es entstand die Figur eines wodkaeeligen katholischen Massenarbeiters mit staatsunmittelbaren Reproduktionsansprüchen.

Die Frauen verstanden es, ihre stärkere Einbindung in die Lohnarbeit in Formen des Lohns für Hausarbeit umzusetzen (z.B. Einkaufengehen während der Fabrik-Arbeitszeit). Das Schicksal des Gierek'schen Investitionszyklus war besiegelt, als die Ankündigung von Preiserhöhungen 1976 zu erneuten Unruhen führte, und die Versuche, ein neues landwirtschaftliches Preissystem durchzusetzen, in den zwei folgenden Jahren an Lieferboykotts scheiterten. Ende 1979 betrug Polens Kreditschulden 25 Mrd. \$, und die Bevölkerung erfreute sich eines Einkommensstandards, der heute noch nicht wieder erreicht ist.

In den Jahren der Militärdiktatur wurde die soziale Konflikttualität zwar militärisch kontrolliert, aber sie verharrte auf einem *status quo* und blieb bis heute virulent. Versteckte Preiserhöhungen hatten 1980 eine Aufstandswelle in Gang gesetzt, deren Forderungen das politische System aus den Angeln gehoben hätte. Das Regime Jaruselski vollführte eine Gratwanderung zwischen Aufstandsdrohung von unten, Staatsbankrott und der Bedrohlichkeit des großen Bruders, dessen Kräfte allerdings in den folgenden Jahren im Afghanistankrieg gebunden waren. Der Lebensstandard sank bis 1982 beträchtlich. Die im August 1980 gegründete Solidarnosc wurde brutal unterdrückt. Aber der General mit der schwarzen Brille war kein Pinochet. Das Regime suchte durch eine Dezentralisierung der Planung auf Betriebsebene und durch eine Stärkung der Arbeiterräte einen neuen gesellschaftlichen Konsens. Die Reisefreiheit, die nach Verhängung des Kriegsrechts im Dezember 1981 eingeschränkt war, wurde bald wieder liberalisiert, so daß in den 80er Jahren mehr als eine Million Polen, zumeist Männer, das Land auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen in Richtung Westeuropa und USA verließen. Sie ließen die Zahl der Auslandspolinnen in den USA auf 8,4 Millionen anwachsen, in Frankreich und der BRD auf je 800 000. Durch ihre Remittenden wurde der Dollar zur faktischen Inlandswährung. Zugleich aber begann ein schleichender Prozeß sozialer Differenzierung, der auf einem »zweiten Umlauf«, dem Besitz von Dollars, beruhte und der die Entwicklungen der 90er Jahre einleitete.

Der polnische Zloty indes wurde in den 80er Jahren zunehmend inflationiert.⁴⁶ Die Betriebe nutzten ihren neuen ökonomischen Spielraum zu einer weitgehenden Verschuldung, für die der defizitäre Staat als Gläubiger herhalten mußte, und der Einfluß der betrieblichen Arbeiterräte sorgte dafür, daß sich diese Gelder zunehmend in den Lohntüten wiederfanden. In den Jahren 1987-89 lagen die Einkommen wieder

deutlich über der Inflationsrate, und es entwickelte sich die für das Regime tödliche Kombination von Inflation, Versorgungsengpässen und staatlichem Defizit. Die Beteiligung der Solidarnosc an der Macht (am *Runden Tisch* seit Anfang 1989) heizte die Inflation noch weiter an, denn die Solidarnosc sicherte sich eine breite Unterstützung, indem sie einen ständigen Inflationsausgleich der Löhne durchsetzte und sich mit den Arbeiterräten der Staatsbetriebe verbündete. Die Lohnindexierung wurde zu einem entscheidenden Faktor der Inflation, und die Stellung der Arbeiterräte sollte die späteren Privatisierungsbemühungen blockieren. Als die Solidarnosc im September 1989 die Regierung übernahm, betrug die Inflationsrate 54% im Monat, und das Staatsbudget war zu 43% nicht gedeckt.

Nun war die Führung der Solidarnosc staatsmännisch genug, um zu erkennen, daß sie die schmerzhaftesten Schritte eines grundlegenden Reformprozesses hinter sich bringen mußte, solange sie noch öffentliche Unterstützung genoß. Ein Clan von 15 Leuten aus der Hochschule für Planung und Statistik, der heimlich Milton Friedmans Schriften gelesen und schon zu Jaruselskis Zeiten mit dem chilenischen Weg sympathisiert hatte, wurde erkoren, in Abstimmung mit dem IWF ein monetaristisches Deregulierungsprogramm aufzulegen. In der Tat enthielt der Balcerowicz-Plan alle Elemente, die aus den IWF-Beistandsabkommen mit trikontinentalen Regierungen hinlänglich bekannt sind: Abwertung des Zloty, Lohnbegrenzung auf 60% des Preisanstiegs, Freigabe der Preise, Streichung von Subventionen, Einrichtung einer unabhängigen Zentralbank, Geldmengenkontrolle und Zinsanhebung, Liberalisierung des Außenhandels, Beginn der Privatisierung, Aufhebung der Arbeitsplatzsicherheit und Möglichkeit der Schließung unrentabler Betriebe ... Mit dem Balcerowicz-Plan verschärfte die Solidarnosc-Regierung die Auswirkungen der Krise (das Bruttoinlandsprodukt sank 1990 um 11,6% und 1991 nochmals um 7,6% bei Inflationsraten von 249% 1990 und 60% 1991), aber sie fand mit diesem Programm Gnade vor den Gläubigern. Polen erhielt einen Stabilisierungsfonds, einen IWF-Beistandskredit und mehrere bilaterale Exportkredite. Nach Abschluß des IWF-Beistandsabkommens folgte 1991 ein gestaffelter Schuldenerlaß von 50% durch den Pariser Club und eine Minderung der Schulden gegenüber den Geschäftsbanken durch den Brady-Plan.

Das Verwunderliche am polnischen Reformprozeß ist nicht der Inhalt der Reformen, sondern die politologische Seite seiner Durchsetzbarkeit, die wie eine

⁴⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden vor allem Jeffrey Sachs, David Lipton, *Poland's Economic*

Farce von 1848 anmutet. Indem der soziale Konflikt auf der politischen Bühne inszeniert wurde, verlor er seine soziale Unmittelbarkeit. Die zum Teil grotesken Preiserhöhungen und die Senkung der Einkommen hatten keine Massenproteste zur Folge, sondern lediglich einen Verschleiß des Vertrauensbonus der Solidarnosc. Die Wahlen im September 1993 ergaben einen Sieg der Opposition: der Bauernpartei und einer postkommunistischen Links-allianz. Aber in deren Kabinetten konnte sich der neue Wirtschaftsminister Kolodko eine ähnlich starke Stellung verschaffen wie Balcerowicz in den beiden Solidarnosc-Regierungen. Kolodkos »Strategie für Polen« unterschied sich nur unwesentlich vom monetaristischen Programm seines Vorgängers;⁴⁷ die Auflagen des IWF und der steigende Schuldendienst ließen jeglicher Regierung, egal welcher Couleur, ohnehin keine Wahl.

Das Geheimnis dieses Vorgangs liegt in der atemberaubenden Geschwindigkeit, mit der sich das soziale Subjekt von 1980 auflöst und in eine Summe von individuellen und partikulären Interessen in einem neuen Überlebenskampf zerfällt. Die soziale Differenzierung hat natürlich Verlierer gezeitigt, und selbst die Weltbank rechnet mit sechs Millionen Armen, dreimal so viele wie unter der Militärdiktatur. Zu den Verlierern gehören diejenigen, deren Budget durch die massive Erhöhung der Preise für die Grundnahrungsmittel aufgezehrt wurde: alleinerziehende Frauen, kinderreiche Familien, Arbeitslose und Rentner.

Während es 1989 bei 10.000 registrierten Arbeitssuchenden noch 254.000 offene Stellen gab, lag die Zahl der Arbeitslosen 1990 bei einer Million und Mitte 1994 bei drei Millionen.⁴⁸ Aber nicht diese Zahl ist bedrohlich, die ja nicht höher liegt als in Frankreich oder der BRD. Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen ist unter 35 Jahre alt und wird im wachsenden privaten Sektor kurz- oder längerfristige Beschäftigung finden. Bedrohlich für die Perspektiven des polnischen Arbeitsmarkts ist, daß die Sektoren der traditionellen Schwerindustrie in den kommenden Jahren 2/3 der Beschäftigten abbauen werden - die Privatisierung und Rationalisierung der Staatsbetriebe und auch der staatlichen Verwaltung hat ja noch nicht begonnen. Außerdem wird für die Landwirtschaft ein erheblicher Arbeitskräfteüberschuß errechnet, der im Fall einer Modernisierung des Agrarsektors ins Unermeßliche

Reform, Foreign Affairs 3/1990, 47.

⁴⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden vor allem Jakob Juchler, Kontinuität oder Wende? Polen seit den Wahlsieg der "Postkommunisten", Osteuropa 1/1995, 65.

⁴⁸ Zenon Wisniewski, Unemployment in Poland, Osteuropa-Wirtschaft 4/1994, 287

steigen würde. Bereits jetzt ist die Arbeitslosenrate in manchen strukturschwachen Regionen auf über 30% gestiegen (sie beträgt in Warschau 5%).

Sechs Millionen Arme, das sind 15% der Bevölkerung. Daß es nicht noch mehr sind, ist nicht den Sozialgeldern und Renten zu verdanken, die der Staat nur dürftig ausschüttet, und auch die Suppenküchen, die unter der ersten Solidarnosc-Regierung geöffnet wurden, sind inzwischen wieder geschlossen. Sondern es sind vor allem die noch vitalen verwandtschaftlichen Netze, die für viele den Absturz in die krasse Armut verhindern. Viele können auf die Dollarüberweisungen von Angehörigen aus dem Westen zählen, viele beleben ihre Beziehungen zur elterlichen Hofstelle. Die Kleinbauern haben durch die Steigerung der Input-Preise eine Verschlechterung der *terms of trade* hinnehmen müssen. Sie haben darauf reagiert, indem sie den Direktverkauf auf 39% ihrer Produkte und den Selbstverzehr auf 18% gesteigert haben - nicht einmal mehr die Hälfte der Agrarprodukte gelangt noch über den Handel auf den Markt. In der Privatindustrie werden - eine Reaktion auf die Bestimmungen des Balcerowicz-Plans, nach denen alle Lohnsteigerungen, die 60% der Inflationsrate übersteigen, hoch besteuert werden - inoffiziell höhere Löhne gezahlt als auf dem Papier steht: auch hier existiert ein »zweiter Umlauf«, der statistisch nicht zu erfassen ist. Weitere informelle Einkommensquellen sind zu nennen: privater Handel über die Grenzen hinweg, legale und illegale Migrationsarbeit, Prostitution. Für diese Einkommen gilt nicht nur, daß sie sich der staatlichen Kontrolle und Besteuerung entziehen, sondern auch, daß hier das Währungs- und Wertgefälle sowohl an der polnischen West- wie auch an den Ostgrenzen für das private Überleben genutzt wird. So ist die Frage, ob es dem Gros der Menschen in Polen heute besser oder schlechter geht als vorher, nicht eindeutig zu beantworten. Ende 1993 hatten 2/3 der Arbeitnehmerhaushalte ein Videogerät, über 90% einen Farbfernseher und fast 45% ein Auto. Man hatte vor den Reformen mehr Geld - nicht nur deshalb, weil die Preise niedriger waren, sondern auch, weil es weniger zu kaufen gab.

Die Findigkeit und Mobilität, mit der viele Menschen in Polen sich - größtenteils am Staat vorbei - ein Auskommen verschaffen, ist eines der wichtigsten Resultate der Reformen. Es gibt Schätzungen, nach denen ein Drittel des Sozialprodukts informell in die private Reproduktion fließt. Dem steht andererseits der Verlust eines zentralen gesellschaftlichen Subjekts und vielleicht damit der Verlust politischer Vermittlungen überhaupt gegenüber. Die Sicherheit und das soziale Netz der Staatsbetriebe

schwinden, die Macht der Arbeiterräte, das Go-Slow am Arbeitsplatz und der sprichwörtliche Absentismus sind eingebrochen. Die Streikwelle vom Frühjahr 1994 ist wohl paradigmatisch für die gegenwärtige Situation: sie begann gegen die Rationalisierungspläne im Braunkohlebergbau; als die Streiks dann von Solidarnosc auf den Steinkohlebergbau ausgedehnt werden sollten, beteiligten sich nicht einmal ein Drittel der Belegschaften. Die Versuche, eine neue große Streikbewegung mit allgemeinen Forderungen auf die Beine zu stellen, mißlangen völlig. Die Beobachter sind sich einig, daß mit großen Streikbewegungen in Zukunft nicht mehr zu rechnen sein wird. Wie gesagt, ist dies nicht nur Ausdruck des politischen Verschleißes der Solidarnosc, die sich zunehmend in rechtspopulistischem Fahrwasser bewegt, sondern Ausdruck fehlender politischer Vermittlungen und eines fehlenden gesellschaftlichen Konsenses überhaupt. Juchler (s.o.) warnt:

»Wirkliche und vermeintliche wirtschaftliche Zwänge haben (in allen Ländern Osteuropas) dazu geführt, daß die 'soziale Frage' vernachlässigt worden ist, mit gefährlichen politischen Konsequenzen. Die Enttäuschung über die materielle Unsicherheit und offensichtliche Ungerechtigkeit ist auch ein guter Nährboden für autoritäre und fundamentalistische Einstellungen, und zwar nicht nur für 'linke' Proteststimmen, die in letzter Zeit 'postkommunistische' Parteien in verschiedenen Ländern an die Macht gebracht haben (so neben Polen in Litauen und vor allem in Ungarn). Wenn diese 'linken' Regierungen die Erwartungen nicht wenigstens einigermaßen werden erfüllen können, sind vermehrt politische und soziale Instabilitäten zu erwarten.«

In Polen hat die soziale Frustration zu einem allgemeinen politischen Desinteresse geführt. Sie ist aber bislang nicht in nationalistische oder offen rassistische Strömungen gemündet, und dieser Umstand verdient allergrößte Beachtung. Zwar gibt es rechtsextreme Gruppierungen, und es gibt Ablehnung bis zum offenen Haß zum Beispiel gegen Roma aus Rumänien, aber das sind nach unserem bisherigen Kenntnisstand eher Randerscheinungen. So schlecht die ökonomischen Indikatoren und die Kenndaten des Arbeitsmarkts sich auch darstellen - die informelle Ökonomie hat in Polen ein Ausmaß erreicht, durch das bei aller Armut auch für MigrantInnen Nischen entstanden sind, in denen sie überleben können.

Es ist der polnischen politischen Klasse klar, daß es sich beim Reformprozeß der letzten fünf Jahre um ein soziales *va banque* handelt, dessen Ausgang nicht zuletzt von der Haltung der westeuropäischen Zentren abhängen wird. Sie strebt die volle Mitgliedschaft in der EU und der NATO bis zum Jahr 2000 an, im Gegensatz zum Meinungsbild in der Bevölkerung, die eine Bindung an die EU mehrheitlich ablehnt.

Die Neigung, sich bindend auf eine Perspektive einzulassen, deren Ausgang noch allzu ungewiß ist, scheint dagegen bei der EU und auch in den Führungsetagen der Konzerne eher gering zu sein. Die soziale Klasse, die das sozialistische Regime zwanzig Jahre lang in Schach gehalten hat, ist geschwächt, aber sie wird erst besiegt sein, wenn die Staatsbetriebe nicht mehr existieren (noch immer aber werden über 80% der Endproduktmärkte von oligopolistischen Staatsbetrieben beherrscht). Ferner stellen die Kleinbauern eine Hypothek auf die ökonomische Zukunft dar, und es ist nicht sicher, ob nicht die außerstaatliche Reproduktion der meisten Menschen in Polen zu neuen Konstitutions- und Konfliktformen führen wird. Die strategischen Köpfe des Westens erkennen sehr wohl, daß sie helfen müssen, den Deckel auf dem Topf zu halten, und ihnen sind die neuen Billiglohnländer *vor der Tür* mit einem Lohnniveau von einem Zehntel des hiesigen nicht unlieb. Aber sie sind derzeit auf der Suche nach möglichst flexiblen Arrangements auf Probe. Denn nicht nur die mögliche soziale Konflikthaltigkeit, sondern die gesamte Struktur der polnischen Wirtschaft steht einer Mitgliedschaft Polens in der EU entgegen. Nicht nur der Lohn, sondern auch die gesellschaftliche Produktivität - gemessen an Sozialprodukt und Exportleistung pro Einwohner - beträgt nur ein Zehntel des EG-Durchschnitts und ist kaum halb so hoch wie in Ungarn, der Tschechischen Republik oder Slowenien. Und noch immer entstammt ein Drittel des Sozialprodukts der unterkapitalisierten Landwirtschaft.

»Gemäß einer Simulationsrechnung wird, wenn in der EG das Wachstumstempo 2% jährlich betragen wird, Polen das Niveau des BNP der EG bei einem 3%igen jährlichen Wachstumstempo in 223 Jahren erreichen und entsprechend bei einem 5%igen in 77 Jahren, bei einem 7%igen in 47 Jahren, bei einem 15%igen in 18 Jahren und bei einem 17%igen in 16 Jahren«⁴⁹

Das Assoziierungsabkommen Polens mit der EG vom Dezember 1991, zeitgleich abgeschlossen mit den übrigen Viségrad-Staaten sowie mit Rumänien und Bulgarien

⁴⁹ Zit.n. Zofia Wysokinska, Assoziierungsabkommen zwischen Polen und der Europäischen Gemeinschaft - Richtungen der Liberalisierung der Handelsumsätze, Osteuropa-Wirtschaft 1/1994, 55, S. 57.

und in Kraft seit dem 1.2.1994, bestimmt die Bildung einer Freihandelszone mit einer asymmetrischen Übergangsfrist von 10 Jahren. Anders als die Verträge mit Griechenland 1963 und der Türkei 1964 ist keine Zollunion vorgesehen, die auch landwirtschaftliche Produkte umfaßt hätte, und die polnischen Exporte auf den »empfindlichen Sektoren« - vor allem also Kohle, Stahl, Grundstoffchemie und Textilien -, auf denen polnische Firmen die höchsten komparativen Vorteile hätten und die 40% des polnischen Exports von 1992 ausmachten, werden erst nach sieben Jahren liberalisiert. Zugleich enthalten die Assoziierungsabkommen sogenannte *rules of origin*: es gibt keine Zollermäßigung für Waren, die weniger als 60% Komponenten inländischen Ursprungs haben. Die EG hat damit deutlich gemacht, daß sie nicht nur die eigenen Problemsektoren zu Ungunsten Polens bis ins nächste Jahrtausend hinein schützen will, sondern daß sie auch auf den Aufbau einer Maquiladora-Industrie verzichtet, wie sie zum Beispiel an der Grenze zwischen Mexico und den USA dominiert. Daß der Markt für landwirtschaftliche Produkte nicht freigegeben wird, beraubt die polnischen Sozialplaner jeglicher Hoffnung auf eine Kapitalisierung der Landwirtschaft, und die Schicht der Kleinbauern wird, solange die EG-Agrarordnung existiert (und das wird sie über die Jahrtausendwende hinaus), zugleich der wesentliche Faktor für das subsistenzuelle Überleben der polnischen Bevölkerung und das entscheidende Hindernis für die Mitgliedschaft Polens in der EG darstellen.

Welcher Weg der Westintegration also steht für Polen offen? Glaubt man den Strategen des Kieler Weltwirtschaftsinstituts, deren Expertise ja eine lange Tradition hat, so sind es vor allem die durch das niedrige Lohnniveau bedingten Standortvorteile, die eine Konzentration auf »arbeitsintensive Produkte mittlerer Technologie« erlauben würden. Eine solche Perspektive würde mit der Tendenz zum Out-Sourcing, der Verringerung der Fertigungstiefe in der westlichen Großindustrie, korrespondieren. Daß es sich um den klassischen Weg einer abhängigen Industrialisierung handeln würde, liegt auf der Hand. In der Tat sind die ausländischen Direktinvestitionen in den letzten Jahren gestiegen, und besonders die deutschen Investoren haben es vermocht, mit einem unterdurchschnittlich niedrigen Kapitalstock überdurchschnittlich viel menschliche Arbeitskraft zu binden. Aber noch beziehen sich 80% der Firmenaktivitäten auf Absatz und Vertrieb, und Polen liegt bezüglich der Direktinvestitionen weit abgeschlagen hinter Ungarn und der Tschechischen Republik.

Angesichts all dessen sind wir geneigt, uns der Einschätzung von Hannes Hofbauer⁵⁰ anzuschließen, der die Integrationsperspektiven folgendermaßen resümiert:

»Einzelne Zentralräume mögen den Anschluß an die technologisch weit fortgeschrittene Dienstleistungsgesellschaft finden. Prag, Budapest und Ljubljana können zu Subzentren (west)euro-päischer Investitionstätigkeit werden. Der Rest bleibt Peripherie. Wie vor den beiden Weltkriegen.«

Peripherie - das wird bedeuten, daß die Kapitalinvestitionen verstreut bleiben und keinen gesellschaftlichen Modernisierungsschub auslösen werden, und daß Polen auf absehbare Zeit in seiner Stagnation gefangen und auf seine Rolle als Lieferant billig reproduzierter RotationsmigrantInnen festgelegt bleibt. Zuletzt hat sich auf dem EU-Gipfel in Essen, der im Beisein der Regierungschefs der sechs assoziierten zentral- und osteuropäischen Länder stattfand, herausgestellt, daß mit dem ersten Beitritt - dem der vergleichsweise hoch industrialisierten Tschechischen Republik - zwischen 2003 und 2007 gerechnet wird, und daß die EU-Kommission im übrigen im Lauf des Jahres ein Weißbuch erstellen wird, in dem aufgelistet ist, was in den einzelnen Kandidatenländern zu verändern ist, bevor eine Mitgliedschaft infrage kommt.⁵¹ Andererseits wurden weitere Mittel zur »technischem Assistenz beim System- und Strukturwandel in Osteuropa« zugesagt, und Polen wird jährlich mehr als eine Milliarde ECU aus dem entsprechenden Fonds (Phare-Fonds) erhalten. Insgesamt setzt die EU Mittel in Höhe ihres Handelsbilanzüberschusses mit diesen Ländern für den Phare-Fonds ein.

Aufgrund der gemeinsamen Grenze nimmt die BRD im Verhältnis der EU zu Polen eine Sonderstellung ein. Noch vor dem Interesse an dem Billiglohnland *vor der Tür* stehen dabei aus der Sicht der BRD die sicherheitspolitischen Aspekte und die Sorge um Kontrolle der Migrationsbewegungen im Vordergrund. Von Polen aus ist die BRD die unumgängliche Macht bei der Integration nach Westeuropa, zugleich aber ist die Furcht vor der deutschen Übermacht und dem DM-Imperialismus nicht nur historisch begründet. Während die militärische Kooperation im Verhältnis zwischen beiden Ländern kaum eine Rolle spielt (insbesondere bietet die »Partnerschaft für den Frieden«, die die NATO im Januar 1994 angeboten hat, keinerlei Sicherheitsgarantien, und der Plan einer polnisch-deutschen Brigade ist noch nicht

⁵⁰ Hannes Hofbauer, Europa: ein Kontinent - zwei Welten, Blätter des IZ3W 175, 28, hier S. 30

⁵¹ taz 12.12.94

realisiert), ist nicht nur das deutsche finanzielle Engagement beträchtlich, sondern die deutsche Strukturpolitik dringt auch in Form technischer Beratung in die polnische Politik ein, so beim Aufbau der Sozial- und Arbeitsmarktverwaltung, der Grenzsicherung und der Polizei. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit vergibt steigende Beträge als Entwicklungshilfe, und die Parteistiftungen engagieren sich in der Politikberatung.

Die Asymmetrie des Verhältnisses zwischen Polen und der BRD wird aus den folgenden Zahlen deutlich: Der Anteil Polens am Export der BRD lag 1993 bei 1,6%, der Anteil der BRD am Export Polens bei 31,3%. Zugleich ist die BRD der größte Gläubiger Polens (9 Mrd \$ Schulden bei den Regierungs- und 4 Mrd \$ bei den Geschäftsbanken), und von der Kreditpolitik deutscher Institutionen hängt die Existenz des gesamten polnischen Staatsapparats ab. In der Tat läßt sich die BRD die Stabilisierung ihres Vorfelds im Osten etwas kosten: neben dem Schuldenerlaß von 1991 (der von der Einhaltung der IWF-Auflagen abhängig gemacht wurde) hat die Bundesregierung zusätzlich Zahlungsverpflichtungen erlassen und die Restzahlungen fließen in eine »Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit«. Sie hat außerdem neue Kredite in Milliardenhöhe bewilligt, denen gegenüber die im Grenzabkommen von 1993 vereinbarten Beträge sich wie Peanuts ausnehmen. Es liegt auf der Hand, daß die Bundesregierung die polnische Migrationspolitik fast nach Belieben manipulieren kann, und sie hat dies in den Verhandlungen über das Grenzabkommen auch getan. Wenn es dennoch zahlreichen MigrantInnen möglich ist, in Polen zu überleben oder dieses Land als »Wartesaal« für die Weiterreise nach Westen zu benutzen, so ist dies den anhaltenden Widerständen gegen das Eindringen des deutschen Einflusses zu verdanken, die es in Polen jenseits des diplomatischen Verkehrs in der Bevölkerung und auch in der Verwaltung noch gibt.

Anhang 2

Adressen

Polska Akcja Humanitarna
ul. Miodowa 6/8
00-251 Warszawa
Tel. 0048-22-31 99 38 oder 635 88 82
Fax. 0048-22-635 96 79 oder 635 29 25

UNHCR
Aleja Roz 2
00-556 Warszawa
Tel. 0048-2-628 69 30
Fax. 0048-2-625 6124

amnesty international
os Pod Lipani 1/24
61-628 Posnan
Tel. 0048-61-47 20 11 ext. 241
Fax. 0048-61-47 20 11 ext. 249

Caritas Polen
Skwer Wyszynskiego 6
01-015 Warszawa
Tel. 0048-22-38 49 09

Biuro d/s Spraw Migracji i Uchodztwa
Ministerstwa spraw Wewnetrznych
(Büro f. Migration u. Flüchtlinge beim Innenministerium)
ul. Koszykowa 16
00-562 Warszawa
Tel. 0048-22-601 44 53

Polski Czerwony Krzyz
(Polnisches Rotes Kreuz)
ul. Mokotowska 14
00-561 Warszawa
Tel. 0048-2-621 36 25
Fax. 0048-2-628 41 68

OSCE/ODIHR
Organization for Security and Cooperation in Europe
Office for Democratic Institutions and Human Rights
Krucza 36/wspólna 6
00-522 Warszawa
Tel. 0048-2-625 70 40
Fax. 0048-2-625 43 57

Biuro do Spraw Mniejszości Narodowych
(Büro f. Nationale Minderheiten im Ministerium f. Kultur u. Kunst)
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa
Tel. 0048-22-26 01 16

Polska Rada Ekumeniczna
(Ökumenischer Rat Polen)
ul. Wilowa 1
00-790 Warszawa
Tel. 0048-2-49 96 79

Helsinki Fundacja praw Człowieka
(Helsinki Foundation for Human Rights)
ul. Bracka 18 m. 62
00-028 Warszawa
Tel. 0048-22-29 69 96
Fax. 0048-2-628 10 08