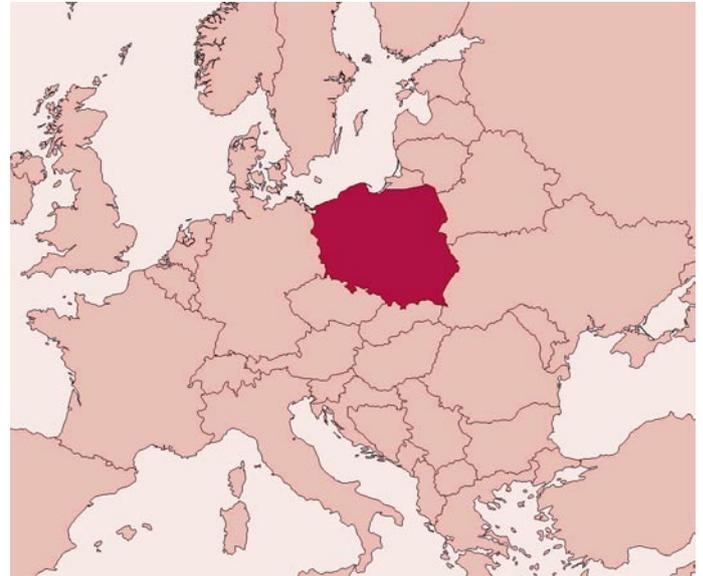


Polen

Polens Migrationsgeschichte ist stark von Auswanderung geprägt. Bis ins späte 20. Jahrhundert fanden Abwanderungen sowohl in größeren Wellen als auch in steten jährlichen Bewegungen statt.

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der darauf folgenden „Westverschiebung“ Polens kam es zu massiven Vertreibungen und erzwungenen Umsiedlungen. Davon betroffen waren etwa 8 Mio. Menschen polnischer, ukrainischer, weißrussischer sowie deutscher Herkunft. In einer weiteren großen Wanderungswelle nach dem Zweiten Weltkrieg kehrten etwa 300.000 polnische Juden nach Polen zurück, von denen jedoch in den Folgejahren rund 220.000 nach Palästina/Israel, Westeuropa und Übersee weiterwanderten.

Seit den 1950er Jahren waren es mehrheitlich Aussiedler deutscher Herkunft, die in die Bundesrepublik Deutschland abwanderten. Eine weitere große Welle setzte 1968 ein, als bis zu 25.000 polnische Juden das Land verließen. Polnische



Hintergrunddaten

Hauptstadt: Warschau

Amtssprache: Polnisch

Fläche: 312.685 km²

Bevölkerungszahl (2006): 38.157.055 (Eurostat)

Bevölkerungsdichte: 122 Einwohner je km²

Bevölkerungswachstum (2005): 0,0 % (Weltbank)

Erwerbsbevölkerung (2006): 63,4 % (OECD)

Anteil ausländischer Bevölkerung (2005): 1,8 % (703.000 Personen) (UN Population Division)

Anteil ausländischer Beschäftigter an allen Erwerbstätigen (2003): 0,15 % (International Labour Organisation)

Arbeitslosenquote: 14,0 % (2006); 18,0 % (2005); 19,3 % (2004) (OECD)

Religionen: 90 % römisch-katholisch, 1,3 % polnisch-orthodox, 0,3 % protestantisch, 0,3 % Zeugen Jehovas, 0,1 % altkatholische, muslimische und jüdische Minderheit, 8 % andere Glaubensrichtungen und ohne Religionszugehörigkeit

Staatsbürger konnten in den späten 1970er Jahren zwar relativ frei reisen, 1981 verhängten jedoch mehrere westliche Staaten die Visumpflicht. Somit waren es vor allem Angehörige von Minderheiten, die auf der Grundlage von Abkommen oder internationalen Verträgen auswanderten.

Während der Niederschlagung der *Solidarność*-Bewegung¹ und der Verhängung des Kriegsrechts Anfang der 1980er Jahre wanderten erneut 250.000 polnische Staatsangehörige ab.

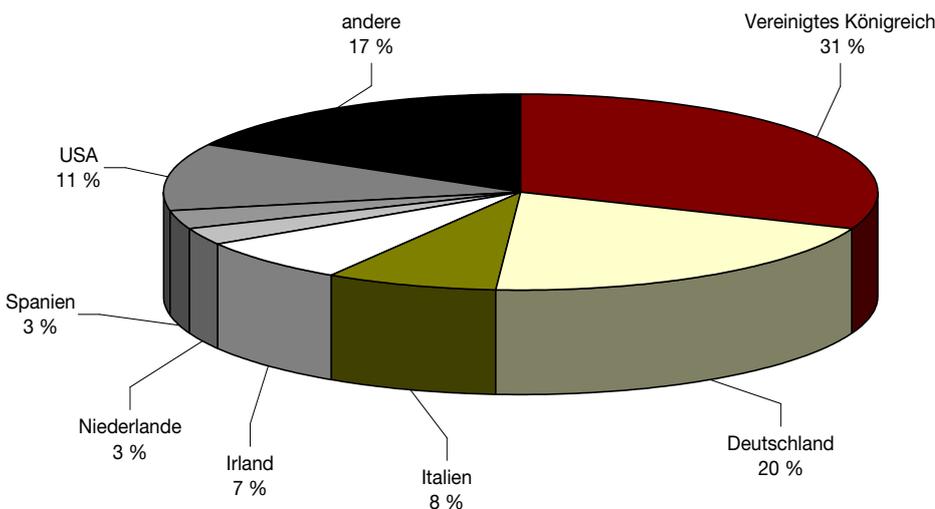
Seit dem Systemwechsel von 1989 ist das Bild der Migrationsbewegungen im Wandel. Polen gilt – vor allem wegen seines negativen Wanderungssaldos (siehe unten) – nach wie vor hauptsächlich als Auswanderungsland. Aufgrund seiner geographischen Lage zwischen Ost- und Westeuropa fungiert es jedoch zunehmend als Transitland für Migranten. Auch zahlreiche Zuwanderer aus Vietnam und Armenien leben in Polen. Daneben entwickelt es sich als Zielland – vor allem für Migranten aus seinen östlichen Nachbarländern (Ukraine, Weißrussland, Russland) und anderen Teilen der früheren Sowjetunion. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Polen seit den 1990er Jahren zunächst als assoziiertes Land, später als Kandidat der Europäischen Union (EU) und nun als neuer EU-Mitgliedstaat einen in Mittel- und Osteuropa vergleichsweise schnellen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt.

Bilanz der Aus- und Einwanderung

Betrachtet man lediglich „Zahlen“, so überwiegt die Emigration deutlich. Im ländlichen Raum sind Einwanderer, abgesehen von Saisonarbeitern aus östlichen Nachbarstaaten, kaum präsent. In einigen Stadtbezirken Warschaus und anderer Großstädte macht das multikulturelle Bild die zunehmende Immigration jedoch deutlich sichtbar.

Seit dem 1. Mai 2004 ist die Republik Polen Mitglied der Europäischen Union. Neben der genannten Entwicklung in Richtung eines Ziellandes für Migration sind hier verstärkt auch temporäre Arbeitsmigrationen, so genannte Pendelmigrationen, zu beobachten. Diese beziehen sich sowohl auf polnische Staatsangehörige, die vorwiegend in Deutschland arbeiten, als auch auf Staatsangehörige aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion, die nach Polen pendeln. Dabei handelt es sich bei der Pendelmigration polnischer Arbeitsmigranten keinesfalls um ein neues Phänomen, vielmehr ist dieses bereits seit den 1980er Jahren zu beobachten. Außerdem ist seit dem polnischen EU-Beitritt die Arbeitsmigration in andere EU-Staaten, allen voran ins Vereinigte Königreich und nach Irland, angestiegen.

Abbildung 1: Hauptzielländer für Auswanderer aus Polen im Jahr 2006 (46.900 insgesamt)



Quelle: Polnisches Statistisches Zentralamt, Zentrales Bevölkerungsregister PESEL (*Główny Urząd Statystyczny, Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności*)

Die Zahl der Langzeit-Emigranten (mindestens ein Jahr im Ausland) lag zwischen 1980 und 1989 Schätzungen zufolge zwischen 1,1 und 1,3 Mio. Personen. Hinzu kommen mehrere Hunderttausend deutschstämmige Aussiedler, die in den offiziellen Statistiken nicht auftauchen. Obgleich die Zahl der Zuwanderungen nach Polen seit Anfang der 1990er Jahre angestiegen ist (siehe Abbildung 2), blieb der Wanderungssaldo weiterhin negativ. Im Jahr 2006 ist die Auswanderung aus Polen besonders stark angestiegen. Während zwischen 1990 und 2005 die Zahl der Auswanderer etwa 20.000 bis 25.000 Personen pro Jahr betrug, stieg diese Zahl 2006 auf nahezu 47.000 Personen an (Wanderungssaldo 2006: -36.100 Personen). Dies entspricht einer Steigerung von 111 % gegenüber dem Vorjahr.

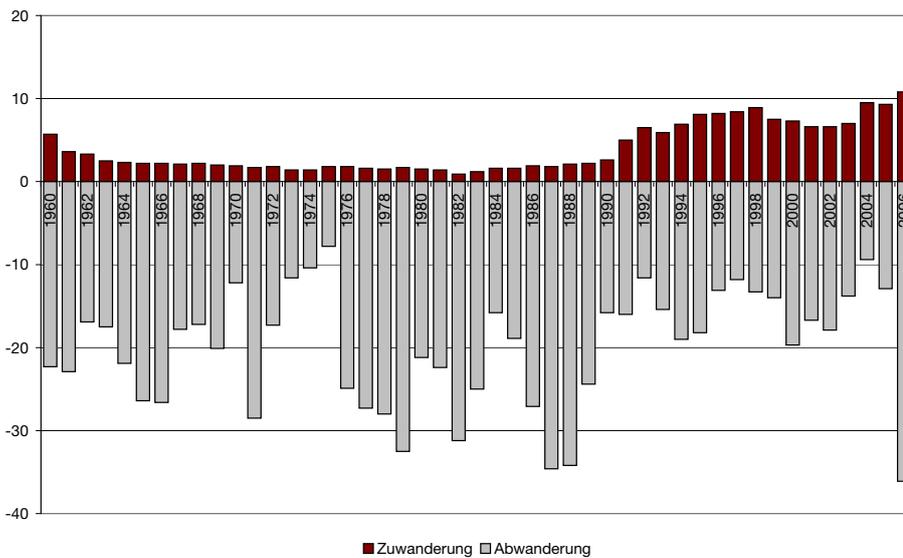
Dieser hohe Anstieg basiert vor allem auf der Wanderung polnischer Arbeitsmigranten ins Vereinigte Königreich, also eines derjenigen Länder, das nach dem EU-Beitritt sofort seinen Arbeitsmarkt für Staatsangehörige aus den beigetretenen Ländern öffnete.² Daten des *Labour Force Surveys* der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zufolge hielten sich im dritten Quartal des Jahres 2006 etwa 438.000 polnische Staatsbürger länger als zwei Monate im Ausland auf. Im Vergleich zum entsprechenden Quartal des Vorjahres entspricht dies einem Anstieg um 128.000 Personen. Betrachtet man nicht nur polnische Staatsbürger, sondern auch Personen polnischer Abstammung, umfasst laut Schätzungen des polnischen Staates die polnische Diaspora (die so genannte *Polonia*) weltweit zwischen 15 und 18 Mio. Menschen.

Politische und gesetzliche Maßnahmen

Durch die Liberalisierung des Personenverkehrs am Ende der 1980er Jahre hat die Einwanderung nach Polen an Bedeutung gewonnen. Dies machte die Verabschiedung entsprechender gesetzlicher Rahmenbedingungen notwendig. Bis Mitte der 1990er Jahre gab es, abgesehen von der Ratifizierung internationaler Abkommen und einem Ausländergesetz von 1963, noch keinen klaren gesetzlichen Rahmen zum Umgang mit Migration und Zuwanderern. 1997 wurde mit dem polnischen Ausländergesetz erstmals ein solcher Rahmen geschaffen. Hauptbestandteile des Gesetzes und weiterer Reformen in den Jahren 2001 und 2003 sind die Regelung der Einreise und des Aufenthalts von Ausländern einerseits sowie die Verhinderung der Einreise „unerwünschter“ Ausländer.

Im Jahr 2000 wurde das Repatriierungsgesetz verabschiedet, um den Zugang von ethnischen Polen zu gestalten, die auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion leben, und die aufgrund von Verschleppung, Exil oder ethnisch bedingter Verfolgung Nachteile erfahren haben.

Um ein Einreisevisum als polnischer Aussiedler im Rahmen des Gesetzes zu bekommen, müssen Bewerber eine Reihe von Kriterien erfüllen: zwei Urgroßeltern oder ein Eltern-/Großelternanteil müssen nachweislich polnischer Nationalität (gewesen) sein, ein klares Bekenntnis zum Polentum (durch Pflege der Sprache, Kultur und Bräuche) muss vorliegen, und ausreichender Wohnraum in Polen sowie eine Unterhaltsquelle müssen gewährleistet sein. Verfügt der Bewerber über keine Wohnung und Unterhaltsquelle, wird ihm nur dann ein Visum erteilt, wenn eine Einladung von einer polnischen Kommune vorliegt.³ Diese muss sich dazu verpflichten, dem Aussiedler eine Unterkunft sowie eine Reihe von Integrationsleistungen für mindestens 12 Monate bereitzustellen. Bei der Einreise erhalten Aussiedler die polnische Staatsan-

Abbildung 2: Aus- und Einwanderung, 1960-2006 (in Tausend)*

Quelle: Polnisches Statistisches Zentralamt, Zentrales Bevölkerungsregister PESEL (Główny Urząd Statystyczny, Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności)

* Anmerkung: Hier scheint jedoch die Abwanderung deutschstämmiger Aussiedler zum Teil nicht erfasst zu sein.

gehörigkeit; dies trifft allerdings nicht auf die mitreisenden nicht-polnischen Ehegatten zu, deren Zuzug grundsätzlich nach dem Ausländergesetz geregelt wird.

Im Vorfeld des EU-Beitritts wurde die polnische Migrationspolitik v. a. durch die Übernahme der Bestimmungen des Schengener Abkommens geprägt. Dazu zählten die Sicherung der polnischen Ostgrenze als zukünftige Außengrenze der EU⁴, die Anpassung der Asylpolitik sowie die Einführung von Visa für Staatsbürger der östlichen Nachbarstaaten seit dem 1. Oktober 2003. Im ersten Jahr nach Einführung der Sichtvermerkplicht wurden 1,1 Mio. Visa in den polnischen Konsulaten der Ukraine (600.000), Weißrusslands (300.000) und Russlands (200.000, v. a. Kaliningrad) ausgestellt. Allein in der westukrainischen Stadt Lwiv (Lemberg) wurden täglich zwischen 800 und 1.000 Visa ausgestellt. Im Jahr 2005 stieg die Zahl der ausgestellten Visa für Bürger der östlichen Nachbarstaaten um 5,4 % auf 1,3 Mio. an, davon 240.000 Visa im polnischen Konsulat in Lwiv (18 %).

Das 2003 reformierte Ausländergesetz beinhaltete nebst den Rechtsangleichungen an EU-Standards auch ein Legalisierungsprogramm (*abolicja*). In den Monaten September bis Dezember 2003 beantragten 3.508 irregulär anwesende Ausländer aus 62 Staaten eine Regularisierung ihres Aufenthaltes. Vor allem Armenier (46,4 %) und Vietnamesen (38,2 %) nahmen an diesem Programm teil. Bis November 2004 wurden 2.413 Anträge positiv entschieden (68,8 %).

In den Jahren 2004 bis 2006 war die polnische Migrationspolitik weiterhin durch die Angleichung an EU-Standards geprägt. Mit zwei Gesetzesänderungen, die im Oktober 2005 und im August 2006 in Kraft traten, wurde der Aufenthalt sowie die Ein- und Ausreise von EU-Bürgern neu geregelt. Unter anderem wurden spezielle Aufenthaltsgenehmigungen für Unionsbürger eingeführt (bis zu 3 Monate, über 3 Monate und permanenter Aufenthalt). Mit der Gesetzesänderung vom Oktober 2005 wurde zudem eine Verschärfung des Niederlassungsrechts sowie eine

Vereinfachung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für solche Asylbewerber eingeführt, deren Asylverfahren nicht binnen Jahresfrist abgeschlossen werden konnte.

Der Arbeitsmarktzugang für Ausländer war ebenfalls Regelungsbestand weiterer Reformen im Jahr 2006. Die neue Gesetzgebung vereinfacht den Zugang zum Arbeitsmarkt für einige Kategorien von Ausländern; der Schutz der einheimischen Arbeitskräfte steht jedoch weiterhin im Vordergrund. Seit dem 1. September 2006 ist zudem eine Regelung in Kraft getreten, nach der Landwirte Saisonarbeiter aus den östlichen Nachbarstaaten Weißrussland, Ukraine und Russland ohne Arbeitserlaubnis einstellen dürfen. Der Arbeitsaufenthalt darf jedoch drei Monate in einem Zeitraum von sechs Monaten nicht überschreiten.

Im März 2008 wird eine neue gesetzliche Maßnahme für ethnische Polen in Kraft treten: die so genannte *Karta Polaka*. Ethnische Polen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, Weißrussland,

Estland, Litauen, der Republik Moldau, der (ganzen) Russischen Föderation und der Ukraine, die die *Karta* erwerben, genießen gewisse Vorteile bei einem Aufenthalt in Polen. Sie sind berechtigt, ohne Arbeitserlaubnis jede legale Beschäftigung (auch als Selbstständige) aufzunehmen. Außerdem dient das Dokument als Ersatz für ein Einreisevisum, was häufige Grenzübergänge erleichtern dürfte. Des Weiteren bekommen Inhaber der *Karta* kostenlos Zugang zu Bildungseinrichtungen, zu staatlichen Museen und in Notfällen zum Gesundheitssystem sowie einen Rabatt auf Bahnreisen innerhalb Polens. Das Dokument ist zehn Jahre gültig und kann verlängert werden. Um die *Karta* zu bekommen, müssen Antragsteller nachweisen, dass sie polnischer Abstammung sind, dass sie die Grundlagen der polnischen Sprache beherrschen und dass sie eine Beziehung zu Polen und zur polnischen Kultur pflegen. Anders als ein nach dem Repatriierungsgesetz erteiltes Aussiedlervisum berechtigt die *Karta Polaka* nicht zur Niederlassung in Polen, noch bekommt der Inhaber die polnische Staatsbürgerschaft.

Die Zuwandererbevolkerung

Eine Quantifizierung der ausländischen Bevölkerung Polens ist überaus schwierig, da es kaum offizielle Daten zu den „stocks“, also der Gesamtzahl der Ausländer in Polen gibt. Eine der wenigen Quellen ist der Zensus von 2002, der die Zahl der in Polen lebenden Ausländer auf lediglich 49.221 Personen beziffert. Dies würde einem Ausländeranteil von nur etwa 0,1 % entsprechen. Dem Zensus zufolge waren die am stärksten vertretenen Nationalitäten Ukrainer (9.881; 20 %), Russen (4.325; 8,8 %), Deutsche (3.711; 7,5 %), Weißrussen (2.852; 5,8 %) und Vietnamesen (2.093; 4,3 %). Insgesamt, so die Volkszählung von 2002, stellten Staatsbürger aus Südosteuropa sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (ohne Baltikum) mindestens

44 % der ausländischen Bevölkerung Polens (siehe Tabelle). Die Zahlen des Zensus sowie die Ausländerstatistiken der Regierung werden von unabhängigen Experten jedoch im Allgemeinen als zu niedrig bewertet.

Der Internationale Migrationsreport 2006 der UN Population Division hingegen schätzt die Zahl der in Polen lebenden Ausländer auf 703.000 (2005), was einem Ausländeranteil von 1,8 % entspräche.

Tabelle 1: Herkunft der Ausländer in Polen, Zensus 2002⁵

Herkunft	Anzahl	Anteil (%)
Südosteuropa / ehem. UdSSR	21.670	44,0%
EU-25 / EWR	11.821	24,0%
Asien	4.042	8,2%
Amerika	1.498	3,0%
Afrika	502	1,0%
Unbekannt	6.286	12,8%
Staatenlos	546	1,1%
Nicht spezifiziert	2.856	5,8%
Gesamt	49.221	100,0%

Quelle: Polnisches Statistisches Zentralamt (*Główny Urząd Statystyczny*), zitiert in Kępińska (2004)

Aufenthaltsgenehmigungen

Seit den Reformen zum Aufenthalt von EU-Bürgern gibt es fünf Kategorien von Aufenthaltsgenehmigungen. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 42.380 Anträge auf Aufenthaltsgenehmigungen gestellt. Davon wurden 38.512 Anträge bewilligt (91 %): Für Drittstaatsangehörige wurden 22.626 erneuerbare temporäre Genehmigungen für einen Aufenthalt von über drei Monaten sowie 3.589 Niederlassungsgenehmigungen ausgestellt. Die seit 2004 ausgestellten speziellen Aufenthaltsgenehmigungen für Unionsbürger beliefen sich im Jahr 2005 auf 2.183 temporäre Aufenthaltsgenehmigungen für Aufenthalte von drei bis zwölf Monaten, 10.077 EU-Aufenthaltsgenehmigungen für Aufenthalte von über einem Jahr und 37 langfristige Niederlassungsgenehmigungen.

Durch die Einführung der neuen Kategorien von Aufenthaltsgenehmigungen ist ein längerfristiger Vergleich der aktuellen Daten mit vorher ausgestellten Genehmigungen nicht mehr möglich. Im Zeitraum Januar bis August 2006 wurden 27,3 % der insgesamt ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen an EU-Bürger, allen voran an deutsche Staatsbürger (13,5 %) vergeben. 38 % der Aufenthaltsgenehmigungen gingen an Bürger aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion, vor allem an Ukrainer (25 %). Mit rund 6 % stellten Vietnamesen den größten Anteil an Aufenthaltsgenehmigungen außereuropäischer Staaten.

Betrachtet man die Jahre 1998 bis 2003 – also vor der Einführung der Genehmigungen für Unionsbürger – so lag der Anteil der Ukrainer an temporären Aufenthaltsgenehmigungen bei 42,8 %. Bei den längerfristigen Aufenthaltsgenehmigungen (damals sog. „Festzeit-Aufenthaltsgenehmigungen“) sowie den Niederlassungsgenehmigungen belief sich der Anteil der ukrainischen Staatsbürger hingegen nur auf 22,6 % bzw. 25,3 %. Diese Diskrepanz ist in erster Linie darauf zurückzuführen,

dass sich viele Ukrainer zu kurzfristigen Erwerbszwecken in Polen aufhalten, obgleich der temporäre Aufenthaltsstatus im Allgemeinen nicht zur Arbeitsaufnahme berechtigt.

Tabelle 2: Aufenthaltserlaubnisse nach Staatsangehörigkeit (10 häufigste im Jahr 2005)

Land der Staatsangehörigkeit	Zahl
1. Ukraine	9.824
2. Deutschland	6.125
3. Weißrussland	2.407
4. Vietnam	1.876
5. Russische Föderation	1.849
6. Armenien	1.529
7. Frankreich	1.079
8. Vereinigtes Königreich	835
9. USA	832
10. Indien	673

Quelle: Amt für Repatriierung und Ausländer (URIC), zitiert in Kępińska (2006).

Um eine permanente Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, muss der Antragsteller seit der Gesetzesreform von 2001 u. a. einen temporären Aufenthalt von fünf Jahren (vor 2001: drei Jahre) sowie ausreichende finanzielle Mittel nachweisen. Da der Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländer bislang sehr restriktiv gehandhabt wurde, ist es in vielen Fällen nicht möglich, ausreichende Mittel nachzuweisen und somit ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erhalten. Am 1. Juni 2004 trat jedoch eine Gesetzesreform⁶ in Kraft, die den Zugang bestimmter Gruppen zum Arbeitsmarkt erleichtern soll. Darunter fallen Inhaber einer Duldung sowie ausländische Ehepartner von Polen oder von anerkannten Flüchtlingen sowie nach einer weiteren Reform seit Herbst 2005 auch Asylbewerber, deren Antrag binnen Jahresfrist nicht abgeschlossen werden konnte.

Ethnische Polen

Eine Besonderheit der polnischen Migrationspolitik liegt in der bevorzugten Behandlung von „ethnischen Polen“ (siehe politische und gesetzliche Maßnahmen). Die Zielgruppe sind hierbei v. a. ethnische Polen in den asiatischen Nachbarstaaten der ehemaligen Sowjetunion, die unter Stalin in den 1930er und 1940er Jahren aus ihren traditionellen Siedlungsgebieten in Weißrussland, der Ukraine und Litauen deportiert wurden. Mit der Einführung der *Karta Polaka* im März 2008 wird diese Zielgruppe allerdings um Personen aus Nachbarstaaten wie z. B. der Ukraine und Weißrussland erweitert.

Zwischen 1997⁷ und 2005 wurden 3.392 Visa an Aussiedler ausgestellt, womit insgesamt 4.966 Personen (Aussiedler inkl. Familienangehörige) nach Polen eingereist sind. Ausgenommen die Jahre 2001 und 2002 (direkt nach Inkrafttreten des Repatriierungsgesetzes) liegt die Zahl der jährlich erteilten Visa kaum über 300. Die Mehrheit der Aussiedler, die seit 1997 nach Polen gekommen sind, stammt aus Kasachstan.

Eine Begründung der niedrigen Zuzugszahlen liegt in der Bedingung, dass potenzielle Aussiedler entweder selber ausreichenden Wohnraum sowie eine Unterhaltsquelle in Polen oder aber eine Einladung von einer Kommune in Polen nachweisen müssen. Wegen einem Mangel an Sozialwohnungen, hoher Arbeitslosigkeit und Angst vor zu hohen Kosten sehen sich viele Kommunen nicht in der Lage, die Niederlassung eines Aussiedlers ausreichend zu unterstützen. Umgekehrt finden potenzielle Aussiedler oftmals diejenigen Kommunen, die eine Einladung aussprechen, unattraktiv.⁸

Während die älteren Generationen polnischer Aussiedler die polnische Sprache und Kultur weitestgehend aufrechterhalten haben, zeigen Teile der jüngeren Generation zunehmend Probleme bei der Beherrschung der polnischen Sprache. Unter den Jüngeren ist die russische Sprache und Kultur stärker verbreitet. Daraus resultieren erhebliche Integrationsprobleme, die durch eine nur schwach ausgeprägte Integrationspolitik kaum aufgehoben werden können.⁹

Minderheiten

Das heutige Polen ist ethnisch gesehen eine nahezu homogene Gesellschaft. Infolge des Holocaust und der mit dem Zweiten Weltkrieg verbundenen Grenzverschiebungen und erzwungenen Umsiedlungen, von denen das Land Polen besonders stark betroffen war, stellen nationale und ethnische Minderheiten nur noch einen geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung. Während 1931 mehr als ein Drittel der Bevölkerung Polens (allerdings auf einem anderen Territorium als heute) einer Minderheit angehörte, wird deren Anteil heutzutage auf nur noch 2 bis 3 % geschätzt.

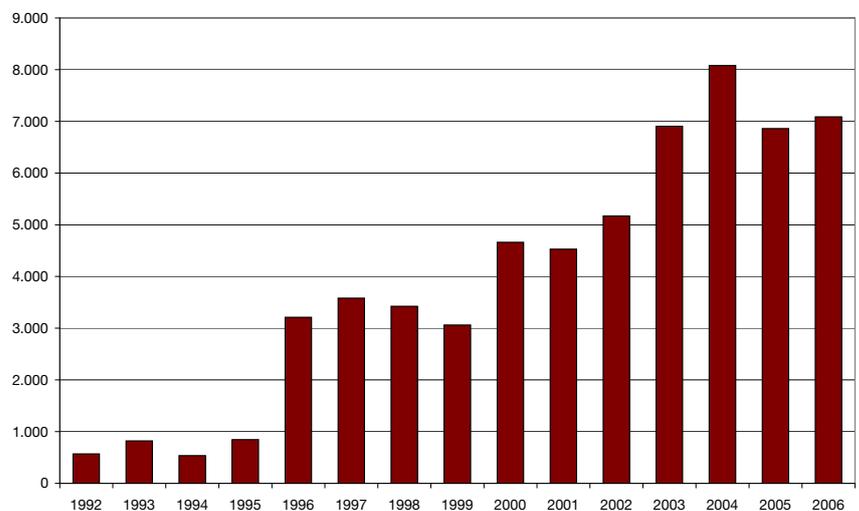
Die Zahlen zur Größe der nationalen und ethnischen Minderheiten gehen jedoch weit auseinander. Im Zensus von 2002 gaben rund 253.300 Befragte an, einer nationalen oder ethnischen Minderheit anzugehören (davon 147.094 Deutsche, 47.640 Weißrussen, 27.172 Ukrainer und 12.731 Roma). Die Verbände ethnischer und nationaler Minderheiten gehen hingegen von 1,17 bis 1,78 Mio. Angehörigen aus. Als nationale Minderheiten gelten Deutsche, Weißrussen, Ukrainer, Litauer, Russen, Slowaken, Juden, Tschechen und Armenier. Als ethnische Minderheiten sind Roma, Lemken, Tartaren und Karaiten von staatlicher Seite anerkannt.

Integrationspolitik

Von der kleinen Gruppe der Aussiedler abgesehen, die im Rahmen des Repatriierungsgesetzes gewisse Integrationsleistungen genießen, bezieht sich die Integrationspolitik in Polen lediglich auf Flüchtlinge und seit 2007 auch auf Ausländer mit Duldungsstatus. Diese beiden Gruppen sind beim Bezug staatlicher Sozialleistungen polnischen Staatsbürgern gleichgestellt. Außerdem können sie ohne Arbeitserlaubnis eine Arbeit aufnehmen und öffentliche Schulen (Primar- und Sekundarstufe) kostenfrei besuchen. Die auf lokaler Ebene angebotenen Inte-

grationsprogramme sind hingegen nur für anerkannte Flüchtlinge zugänglich. Sie umfassen einen obligatorischen Sprachkurs sowie Hilfestellungen bei der Wohnungssuche und bei der Registrierung im Arbeitsamt. Ziel der einjährigen Programme ist die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Aufgrund mangelnder Personalausstattung ist die Effizienz dieser Programme jedoch eingeschränkt, sodass der Großteil der Flüchtlinge in Polen weiterhin auf Leistungen der Sozialhilfe oder von Wohlfahrtsverbänden angewiesen ist. Arbeitsmigranten haben keinerlei Ansprüche auf Integrationshilfen, sodass hier vor allem die sozialen Netzwerke der Migranten von zentraler Bedeutung sind.¹⁰

Abbildung 3: Entwicklung der Asylbewerberzahlen, 1994-2006* (inklusive Familienangehörige der Antragsteller)



Quelle: Büro für Repatriierung und Ausländer (*Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców*)
*Die Daten für das Jahr 2006 sind vorläufige Zahlen

Flucht und Asyl

Das polnische Asyl- und Flüchtlingsrecht ist durch den Beitritt zu internationalen Konventionen (u. a. Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention 1991) sowie durch die Angleichung an den restriktiven Trend des Asylrechts der meisten EU-Mitgliedstaaten geprägt. Das Ausländergesetz von 1997 führte die Möglichkeit erleichterter Abschiebungen sowie Sanktionen gegen Transportunternehmen ein. Seit der Reform des Ausländergesetzes im Jahr 2001 unterliegen „offensichtlich unbegründete“ Anträge einem beschleunigten Verfahren. Dieses Verfahren sollte ebenfalls für Antragsteller aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten gelten. In der Praxis wird es bei dieser Gruppe jedoch nicht angewandt. Im Rahmen einer Reform des Ausländergesetzes im Jahr 2003 wurde außerdem das Konzept der Duldung (Aussetzung der Abschiebung) eingeführt.

Gemäß dem Gesetz von 1997 sind Asylanträge prinzipiell bei der Einreise nach Polen zu stellen. Das oberste Verwaltungsgericht Polens (*Naczelny Sąd Administracyjny*) verfügte, dass die zeitweise praktizierte Ablehnung der Einreise eines Flüchtlings durch die polnische Grenzpolizei nicht rechtmäßig

ist.¹¹ Anträge auf Anerkennung als Flüchtling oder Asylbewerber können somit wieder im ganzen Land gestellt werden.

Zwischen 1992 und 2006 wurden insgesamt rund 59.000 Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigter gestellt (davon nahezu drei Viertel in den Jahren 2000-2006). Von den insgesamt 7.088 Antragstellern im Jahr 2006 (inkl. Familienangehörige) kamen 90 % aus der Russischen Föderation (6.393 Personen), wobei es sich hier nahezu ausschließlich um Tschetschenen handelte. Lediglich 422 Personen wurden als Flüchtlinge anerkannt (6 %), weitere 2.045 Personen erhielten jedoch den erst 2003 eingeführten Status einer Duldung (28,9 %). Tschetschenen stellten 91 % der anerkannten bzw. 98 % der geduldeten Flüchtlinge. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Zahl der gestellten Asylanträge zwar leicht an (+ 3,3 %), lag aber immer noch weit unter dem im Jahr 2004 erreichten Höhepunkt.

Unzureichende Integrationschancen sind ein Hauptproblem der polnischen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Nach Angaben des Hochkommissariats für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) in Warschau entschließen sich daher viele Flüchtlinge und Asylbewerber zu einer Weiterreise in andere EU-Staaten. Polen fungiert hauptsächlich als Transitland.

Seit dem 1. Mai 2004 ist ein Gesetz zur sozialen Integration von Flüchtlingen in Kraft.¹² Das darin vorgesehene so genannte individuelle Integrationsprogramm enthält finanzielle Unterstützung für Flüchtlinge und ihre Familienangehörigen für die Dauer von einem Jahr. Monatlich werden je nach Bedarf zwischen 100 und 270 Euro als Beihilfe für Sprachkurse und Wohnraum ausgezahlt. Polnische Nichtregierungsorganisationen kritisieren den Betrag jedoch als viel zu gering. Hauptprobleme der Integration bleiben weiterhin die Wohnungssuche sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt.

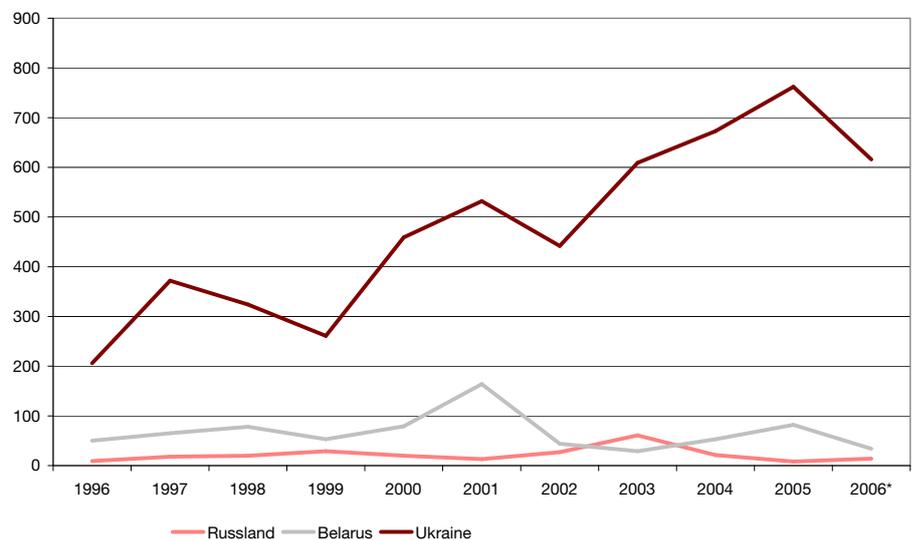
Staatsangehörigkeit

Die rechtliche Grundlage der Staatsbürgerschaft bilden die polnische Verfassung sowie weiterführende Gesetze. Nach Art. 34, Abs. 1 der Verfassung vom 2. April 1997 wird die polnische Staatsbürgerschaft durch Geburt erworben, wenn mindestens ein Elternteil bereits die Staatsangehörigkeit inne hat (*jus sanguinis*). Eine Einbürgerung ist nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von mindestens fünf Jahren möglich. Obgleich rechtlich nicht ausdrücklich vorgesehen, wird mehrfache Staatsangehörigkeit in Polen de facto toleriert.¹³

Zwischen 2002 und 2005 wurden 7.623 Personen eingebürgert. Im Jahr 2005 allein waren es 2.866 Personen, was einen erheblichen Anstieg gegenüber dem Vorjahr (2004: 1.937 Einbürgerungen) darstellt. Dieser Anstieg ist hauptsächlich auf die Nachbearbeitung von Antragsrückständen zurückzuführen. Die meisten Personen, die sich im Zeitraum

2002-2005 einbürgern ließen, stammten aus der Ukraine, Weißrussland, der Russischen Föderation, Israel, Litauen und Deutschland.¹⁴

Abbildung 4: Aufgriffe illegal eingereister Personen an der polnischen Ostgrenze (ohne Litauen)



Quelle: Polnischer Grenzschutz (Straż Graniczna)

*Anmerkung: Bis September

Irreguläre Migration

Polen hat sich seit den 1990er Jahren zu einem Transitland für irreguläre Migration von Ost nach West entwickelt. Zwischen 1996 und September 2006 wurden 43.283 Personen an den polnischen Grenzen aufgegriffen, davon 18.688 (43,2 %) bei dem Versuch der illegalen Einreise nach Polen und 24.595 (56,8 %) bei dem Versuch der illegalen Weiterreise von Polen in ein angrenzendes Land. Bei den illegalen Aus- bzw. Weiterreisen war das Zielland v. a. Deutschland (Jan. bis Sept. 2006: in 64 % der Fälle; 2005: 67 %). Auf der Grundlage von Rückübernahmeabkommen wiesen die polnischen Behörden zwischen 1998 und 2006 52.419 Ausländer in benachbarte Länder aus, v. a. in die Ukraine (2006: 76,8 %).

Während die Gesamtzahl der Aufgriffe bis zum Jahr 2002 tendenziell zurückging bzw. sich stabilisierte, war in den Jahren 2003 bis 2005 wieder ein Anstieg der Aufgriffe illegal ein- bzw. weiterreisender Personen zu beobachten. Die ersten neun Monate des Jahres 2006 zeigen hingegen erneut eine absteigende Tendenz der Aufgriffe. Bei einer Betrachtung der Aufgriffe von illegal an der polnischen Ostgrenze einreisenden Personen fällt auf, dass diese v. a. an der polnisch-ukrainischen Grenze im Laufe der letzten zehn Jahre kontinuierlich angestiegen sind (vgl. Abbildung 4).

Ein möglicher Erklärungsansatz für diese Tendenz ist die verstärkte Kontrolldichte infolge einer Verschärfung des Grenzschutzes im Zuge des polnischen EU-Beitritts. Aber auch die Einführung der Visumpflicht für Staatsbürger der östlichen Nachbarstaaten Polens könnte eine Rolle gespielt haben. Außerdem ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Aufgriffe il-

legal einreisender Personen in der Tschechischen Republik sowie v. a. in der Slowakei seit Ende der 1990er Jahre angestiegen sind. Es kann also von einer Verschiebung der Migrationsrouten ausgegangen werden.

Die polnische Ostgrenze ist mit über 1.100 Kilometern die längste Landgrenze zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarstaaten im Osten.¹⁵ Bei den Beitrittsverhandlungen Polens zur EU war daher die Sicherung der Grenze ein zentraler Gegenstand im Politikbereich „Inneres und Justiz“. Zum Ausbau des Grenzschutzes erhielt Polen im Rahmen des PHARE-Programms¹⁶ der EU von 1996 bis 2002 rund 74 Mio. Euro.

Aktuelle Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen

Braindrain

Während der Beitrittsverhandlungen Polens zur EU wurde ein Thema besonders intensiv diskutiert: die Sorge um das so genannte Braindrain (d. h. die Abwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften bzw. von Arbeitskräften einer bestimmten Berufsgruppe – z. B. aus dem medizinischen Bereich – in diesem Fall aus Polen in westeuropäische Länder). Gleichzeitig sorgte die Mehrheit der EU-15-Mitgliedstaaten mit der Einführung von Übergangsfristen im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit dafür, dass ihre Arbeitsmärkte vorerst für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten verschlossen bleiben, was dem Phänomen des Braindrain entgegenzuwirken schien.

Betrachtet man als Beispiel die Arbeitsmigration zwischen Polen und Deutschland (neben dem Vereinigten Königreich eines der wichtigsten Zielländer für Arbeitskräfte aus Polen), so greift hier – neben den bestehenden bilateralen Regelungen z. B. für Saisonarbeitnehmer – zumindest theoretisch das neue deutsche Zuwanderungsgesetz. Das Gesetz sieht für Hochqualifizierte einen freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt mit Gewährung eines Daueraufenthaltes vor. Darüber hinaus ermöglicht es ausländischen Studenten, nach erfolgreichem Studienabschluss ein weiteres Jahr zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland zu bleiben. Bisher wurde jedoch die Frage des Braindrain im Zusammenhang mit Deutschland weniger gestellt. Hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus Polen haben sich eher in Richtung USA und Kanada orientiert.

Neuere Daten des *Labour Force Survey* der Internationalen Arbeitsorganisation ILO hingegen weisen darauf hin, dass die Auswanderung höher qualifizierter Polen seit dem EU-Beitritt angestiegen ist. Im Jahr 2005 hatten 10 % der Auswanderer einen Universitätsabschluss (2004: 5 %), 29 % Abitur (2004: 19 %) und 20 % eine Berufsausbildung (2004: 16 %).¹⁷ Ob diese höher qualifizierten Migranten dauerhaft im Ausland bleiben und somit zum Braindrain beitragen ist unklar. Obgleich kurzfristige Arbeitsmigration weiterhin dominiert, zeigen die Daten, dass langfristige Migration an Bedeutung zugenommen hat und tendenziell weiterhin zunimmt. Die höchsten Zuwächse wurden bei der Auswanderung nach Irland und ins Vereinigte Königreich verzeichnet. Schätzungen zufolge migrierten seit dem EU-Beitritt Polens zwischen 500.000 und einer Million Polen ins Vereinigte Königreich, viele von ihnen als Pendelmigranten. Seit Neuestem kehren jedoch viele Polen wieder in ihr Heimatland zurück.

Beziehungen mit den östlichen Nachbarländern

Auch die Folgen des EU-Beitritts für die Beziehungen mit den östlichen Nachbarländern Polens, allen voran mit der Ukraine, waren Bestandteil der öffentlichen Diskussion im Zuge der Beitrittsverhandlungen. Vor allem in den Grenzregionen in Ostpolen wurden Bedenken bezüglich eventueller negativer Folgen der Einführung von Visa und der Verstärkung der Grenzkontrollen geäußert. So wurde befürchtet, dass die in den 1990er Jahren langsam aufgebaute grenzüberschreitende Kooperation erschwert werden könnte und auch grenzüberschreitende familiäre Beziehungen unter einem restriktiveren Grenzregime zu leiden hätten. Unternehmer aus der Region drückten ihre Sorge vor einem Rückgang der Kundschaft aus den Nachbarländern aus. Im Jahr der Visa-Einführung für Staatsbürger der östlichen Nachbarländer (2003) ging die Zahl der Einreisen nach Polen an der Ostgrenze zunächst um 7,5 % zurück. Im Fall der Grenze zur Ukraine war jedoch seit 2004, im Fall Weißrusslands und der Russischen Föderation seit 2005 wieder ein Anstieg der Einreisen zu verzeichnen. Allerdings bleibt die Frage der Auswirkungen der vollständigen Anwendung des Schengener Abkommens in Polen seit dem 21. Dezember 2007 (Land- und Seegrenzen) bzw. ab März 2008 (im Flugverkehr) und der damit einhergehenden Aufhebung der Grenzkontrollen mit den weiteren Schengen-Staaten auf die Migration aus den östlichen Nachbarstaaten offen.

Fazit

Als Mitgliedstaat der EU wird Polen an Attraktivität als Ziel- land von Migration gewinnen und sich der Trend vom Auswanderungs- zum Transit- und Einwanderungsland fortsetzen. Bislang ist Einwanderungspolitik sowie die Frage nach der Integration von ausländischen Mitbürgern in Polen kaum Bestandteil der öffentlichen Debatten. Integrationspolitik wird jedoch weiter in den Vordergrund rücken, nicht zuletzt, weil dieses Thema auf der politischen Agenda der EU steht.

Endnoten

- ¹ Die „*Solidarność*-Bewegung“ (Solidaritäts-Bewegung) steht für die Gründung einer Gewerkschaft durch Lech Wałęsa 1980 in Danzig, welche den Demokratisierungsprozess in Polen einleitete.
- ² Für weitere Informationen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der EU-Osterweiterung 2004 siehe Heinen, M. und Pegels, A. (2006): „Die EU-Osterweiterung und die Arbeitnehmerfreizügigkeit: Sind längere Zugangsbeschränkungen sinnvoll für Deutschland?“ focus Migration Kurzdossier Nr. 4., http://www.focus-migration.de/Die_EU-Osterweiterun.1201.0.html
- ³ Kommunen, die einen Aussiedler unterstützen wollen, werden in einem Register geführt, anhand dessen potentielle Aussiedler nach einer passenden Einladung (insbesondere im Hinblick auf berufliche Integrationschancen) suchen können. Im Gesetz sind eine Reihe administrativ-finanzieller Anreize für die Kommunen vorgesehen (z. B. Teilerstattung der Wohnraumkosten), die aus einem Ressort im Zentralbudget finanziert werden sollen.
- ⁴ Vgl. Newsletter „Migration und Bevölkerung“ Ausgaben 3/98 und 7/02.
- ⁵ (a) Die Gruppe EU/EWR enthält auch die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten, (b) Im Fall der ehemaligen Sowjetunion werden die drei baltischen Staaten nicht berücksichtigt. Lettland, Litauen und Estland zählen zur Gruppe EU/EWR; (c) Nicht alle Ausländer sind in der Auswertung des Zensus nach Staatsbürgerschaften aufgeschlüsselt.

- ⁶ Act on Promotion of Employment and Institutions of the Labour Market; vgl. Dziennik Ustaw (Journal of Law), 2004, Nr. 99, item 1001.
- ⁷ Das Repatriierungsgesetz trat erst 2001 in Kraft. Allerdings wurde in Reaktion auf unregelmäßige Zuzüge Anfang der 1990er Jahre die Zuwanderung ethnischer Polen nach einem Regierungsbeschluss vorläufig durch das Ausländergesetz geregelt.
- ⁸ Siehe hierzu Elrick, Frelak und Hut (2006).
- ⁹ Zur Integrationspolitik in Polen allgemein siehe Gmaj (2007).
- ¹⁰ Für eine Kritik der polnischen Integrationspolitik siehe Gmaj (2007) sowie Kępińska (2006).
- ¹¹ Siehe FFM (1999).
- ¹² Act on Social Assistance, vgl. Dziennik Ustaw (Journal of Law), 2004, Nr. 64, item 593.
- ¹³ Siehe Górny et al. (2003).
- ¹⁴ Siehe hierzu Kępińska (2006).
- ¹⁵ Die rumänische Außengrenze zu Nicht-EU-Staaten ist zwar noch um etwa 300 km länger als die polnische EU-Außengrenze, jedoch liegt ein angrenzender Nicht-EU-Staat (Serbien) westlich Rumäniens (Grenzlinie 476 km).
- ¹⁶ PHARE-Programm der EU: Das Phare-Programm bildete ursprünglich das Hauptinstrument für die finanzielle und technische Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den Ländern Mittel- und Osteuropas. Es wurde 1989 zur Unterstützung des Reformprozesses und des wirtschaftlichen und politischen Wandels in Polen und Ungarn eingerichtet. Ab 1994 war es eines von drei Finanzierungsinstrumenten zur Vorbereitung des Beitritts der zehn assoziierten Länder Mitteleuropas. Mit dem Beitritt dieser Staaten zur EU im Zuge der Osterweiterung wurde das Phare-Programm als „Heranführungshilfe“ erneuert.
- ¹⁷ Siehe Kępińska (2006).

Der Autor:

Stefan Alscher ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Migration, Citizenship and Development an der Universität Bielefeld. Er studierte Diplom-Sozialwissenschaften in Göttingen, Xalapa (Mexiko) und Berlin. Seit 1998 ist er Redaktionsmitglied des Newsletters „Migration und Bevölkerung“. E-Mail: stalscher@migra.org

Literatur

- Alscher, S. (2004): „Brücke oder Trennlinie? Die EU-Außengrenze in Ostpolen.“ In: H. Stobbe und C. Banse (Hrsg.) Nationale Grenzen in Europa. Frankfurt/Main: Peter Lang GmbH.
- Currie, E. (2004): Migration in Europa – Daten und Hintergründe. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Elrick, J., Frelak, J. und Hut, P. (2006): Polen und Deutschland gegenüber ihren Diasporas im Osten. Institut für Öffentliche Angelegenheiten (ISP). Warschau.
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration, FFM (1999): „Flüchtlings- und Migrationspolitik in Polen.“ In: Transodra (19): 29-35.
http://www.dpg-brandenburg.de/nr_19/fluechtling.html.gz
- Gmaj, K. (2007): Do it Yourself – Immigrants’ Integration to Polish Society. Center for International Relations Reports & Analyses 1/07. Warschau.
- Górny, A., Grzymała-Kazłowska, A., Koryś, P. und Weinar, A. (2003): Multiple Citizenship in Poland. ISS Working Papers No. 53. Warschau.
<http://pdc.ceu.hu/archive/00001903/01/053.pdf>
- Grzymała-Kazłowska, A., und Okólski, M. (2003): Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century. Working Paper No. 50, Institute for Social Studies, Universität Warschau.
- Iglicka, K. (2003): Priorities and Developmental Directions of Polish Migration Policy, Analyses & Opinions No. 13, The Institute of Public Affairs, Warsaw.
- Iglicka, K. (2000): „Mechanisms of Migration from Poland before and during the Transition Period.“ Journal of Ethnic and Migration Studies 26 (1): 61-73.
- Kępińska, E. (2006): Recent Trends in International Migration. The 2006 SOPEMI Report for Poland. ISS Working Papers No. 15/73. Warschau.
- Kępińska, E. (2004): Recent Trends in International Migration. The 2004 SOPEMI Report for Poland. ISS Working Papers No. 53. Warschau.
- OECD (2007): International Migration Outlook – Annual Report 2007 Edition. Paris.

Internetquellen

- Amt für Ausländerangelegenheiten (Urząd do Sprad Cudzoziemców):
<http://www.udsc.gov.pl>
- Centre of Migration Research, Universität Warschau:
<http://www.migration.uw.edu.pl/>
- Polnischer Grenzschutz (Straż Graniczna):
<http://www.sg.gov.pl/>
- UNHCR Polen
<http://www.unhcr.pl/english/index.php>
- Zentrales Statistisches Institut (Główny Urząd Statystyczny):
http://www.stat.gov.pl/gus/index_ENG_HTML.htm

IMPRESSUM

Herausgeber: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Heimhuder Strasse 71, 20148 Hamburg, Tel.: +49 (0)40 34 05 76-0, Fax: +49 (0)40 34 05 76-776, E-Mail: info@hwwi.org
Kooperationspartner: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Netzwerk Migration in Europa e.V.
Redaktion: Jennifer Elrick (verantwortl.), Tanja El-Cherkeh, Gunnar Geyer, Rainer Münz, Antje Scheidler (Netzwerk Migration in Europa e.V.), Jan Schneider (i.A. der bpb)

Die Herausgabe der Länderprofile (ISSN 1864-6220) und Kurzdossiers (ISSN 1864-5704) wird von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) gefördert.
Die Länderprofile und Kurzdossiers geben nicht unbedingt die Ansicht der bpb und des HWWI wieder. Der Abdruck von Auszügen und Grafiken ist bei Nennung der Quelle erlaubt.

Weitere Online-Ressourcen: www.hwwi.org, www.bpb.de, www.network-migration.org, www.migration-info.de
Unsere Länderprofile und Kurzdossiers sind online verfügbar unter: www.focus-migration.de