



POLEN-ANALYSEN

www.laender-analysen.de/polen

POLEN UND DAS SCHENGEN-ABKOMMEN

- **ANALYSE**
Das Schengen-Abkommen als Herausforderung für die polnische Außenpolitik
Piotr Kaźmierkiewicz, Warschau 2
- **TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT**
Statistiken zu Visavergabe und Einreiseverweigerungen 7

- **CHRONIK**
Vom 18. bis zum 31. Januar 2011 9

Das Schengen-Abkommen als Herausforderung für die polnische Außenpolitik

Piotr Kazmierkiewicz, Warschau

Zusammenfassung

Der Beitritt Polens zum Schengen-Abkommen am 21. Dezember 2007 war von Befürchtungen auf beiden Seiten der Grenze begleitet. Während die damaligen Schengen-Mitglieder, insbesondere Deutschland, Zweifel daran äußerten, ob Polen schon auf effektive Kontrollen des längsten Abschnitts einer EU-Außengrenze vorbereitet sei, wurde in Warschau über den Einfluss des neuen Status auf das Verhältnis zu den östlichen Nachbarn, vor allem zum strategischen Partner Ukraine, diskutiert. Versucht man, mehr als drei Jahre nach dem Beitritt Polens zum Schengen-Raum eine vorläufige Bilanz zu ziehen, müssen zwei Aspekte berücksichtigt werden, die wachsende Bedeutung Polens für die Kontrolle der Migration in die EU und die Notwendigkeit, ein neues Modell für die nachbarschaftlichen Kontakte mit den Ländern außerhalb der EU zu entwickeln. Es kann davon ausgegangen werden, dass »Schengen« zurzeit nicht in technischer, sondern in politischer Hinsicht eine Herausforderung für Polen ist: Es geht um eine angemessene Politik gegenüber den östlichen Nachbarn unter Berücksichtigung der Zugehörigkeit Polens zum Schengen-Raum.

Die Beobachter hörten schnell auf, sich mit dem Aspekt der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu beschäftigen, da bald klar geworden war, dass die neuen Bestimmungen für Grenzübertritte keinen wesentlichen Anstieg der illegalen Migration, der Schleusungskriminalität und anderer Auswüchse verursachten. Im Gegenteil war es in hohem Maß gelungen, das Kontrollnetz von den polnischen West- und Südgrenzen auf den östlichen Grenzabschnitt den Vorschriften entsprechend zu übertragen. Deutlich sichtbar ist der Rückgang der illegalen Migration in die westeuropäischen Länder, der Polen als Transitland dient. Dies erklärt der polnische Grenzschutz damit, dass potentielle Migranten durch verschärfte Kontrollen nicht nur an der östlichen Grenze Polens, sondern auch im Landesinneren abgeschreckt würden.

Die Einführung der Schengen-Vorschriften bedeutete, dass die Kontrollen auf einer Strecke von fast zwei Drittel Länge der Staatsgrenze aufgehoben und die Grenzkontrollen auf die verbleibenden 1.163 Kilometer konzentriert wurden. Besondere Bedeutung hat dabei die Kontrolle der Grenze zur Ukraine, auf die ca. 60 Prozent der offiziellen Grenzübertritte insgesamt entfallen. Der Erfolg des neuen Kontrollsystems wurde daran gemessen, ob die Aufhebung der Kontrollen an den polnischen Schengen-Binnengrenzen zu steigender illegaler Migration geführt hat. Eine erste Datenanalyse nach zweijähriger Schengen-Mitgliedschaft schien die Wirksamkeit der eingeführten Vorschriften zu bestätigen. Festzustellen ist, dass die Aufhebung der Grenzkontrollen an den polnischen Schengen-Binnengrenzen die Anzahl der Festnahmen dort nicht verringert hat. Tatsächlich stieg hier sogar deren Anzahl im Jahr 2008, dem ersten Jahr nach dem Beitritt zum Schengen-Abkom-

men, im Vergleich zu 2007. Allerdings lässt sich auch die Wirksamkeit der Grenzkontrollen an den Schengen-Außengrenzen ablesen: Dort wurde 2008 ein Anstieg der Festnahmen von über 260 % notiert. 2009 konnte man von einem Rückgang der Festnahmen sowohl an den Binnen- als auch den Außengrenzen der Schengen-Zone sprechen, und zwar bis auf das Niveau von vor Einführung der Kontrollverschärfungen. Dies kann auf einen verminderten Andrang der illegalen Migration zurückgeführt werden und auf eine Stabilisierung der Situation deuten (siehe Tabelle 1 auf Seite 7).

Die Grenzöffnung erforderte auch eine Verstärkung der Kontrollen im Landesinneren. Dank der Kompetenzerweiterung des Grenzschutzes auf das gesamte Staatsgebiet wurden 2008–2009 ca. 5 Prozent der illegalen Migranten im Landesinneren festgenommen. Eine Vereinbarung zwischen dem Grenzschutz und der Staatlichen Arbeitsinspektion (Państwowa Inspekcja Pracy) ermöglichte die Durchführung gemeinsamer Kontrollen des Aufenthaltsstatus und der Beschäftigungsverhältnisse. Der Anteil der ausländischen Beschäftigten auf dem polnischen Arbeitsmarkt ist nach wie vor sehr gering. Die Verstärkung der Kontrollen ab Mitte 2007 zeigte, dass in der Zeit bis Ende 2009 jeder zehnte kontrollierte Ausländer (ca. 1.000 von mehr als 10.000 Kontrollierten) nicht die erforderliche Arbeitserlaubnis besaß.

Die Verschärfung der Kontrollen des Aufenthaltsstatus und der Arbeitserlaubnis fand unmittelbar vor dem Beitritt zur Schengen-Zone statt und setzte die Vorschriften des Ausländergesetzes um, das schrittweise seit 2001 eingeführt worden ist. Diesen Vorschriften entsprechend wird der unerlaubte Grenzübertritt als Straftat behandelt, die die Festnahme, die anschließende

Abschiebung und das Verbot, innerhalb der nächsten drei Jahre in ein Schengen-Mitgliedsland einzureisen, zur Folge hat. Wird die Beschäftigung eines Ausländers ohne das obligatorische vorhergehende Genehmigungsprozedere aufgedeckt, ist der Arbeitnehmer verpflichtet, das Land zu verlassen, während der Arbeitgeber eine Geldstrafe zahlen muss. Die Einführung dieser Verschärfungen fiel noch unter die Umsetzung der Beitrittsverpflichtungen.

Die Mitgliedschaft im Schengen-Abkommen gehört zu einem umfangreicheren Prozess der Europäisierung des polnischen Systems der Migrationskontrolle. Zwar war Polen kein Anhänger der Projekte eines europäischen Grenzschutzkorps und unterstrich die Bedeutung der Autonomie in Sachen landeseigene Kontrolldienste, aber dennoch wird die fortschreitende Abstimmung der agierenden polnischen Dienste mit den EU-Partnern deutlich. Die Rolle des Koordinators übernimmt zunehmend die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX), die ihren Sitz in Warschau hat. Beispielsweise nahm der polnische Grenzschutz im ersten halben Jahr nach dem Schengen-Beitritt an drei europäischen Operationen teil, die zum Ziel hatten, Informationen über Ausmaß und Richtungen der illegalen Migration zu sammeln. In diesem Kontext wurde festgestellt, dass eine gemeinsame Gefährdung u. a. vom indischen Subkontinent, von Afghanistan, vom Irak, von der Türkei, der GUS und dem westlichen Balkan ausgeht.

Ähnlich wie andere mitteleuropäische Staaten hat Polen ein relativ restriktives System der Einreise- und Aufenthaltskontrolle ausgearbeitet. Die Schengen-Mitgliedschaft ist dabei lediglich die Krönung dieses Prozesses. Die Umsetzung der EU-Richtlinie über »Gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung sich illegal aufhaltender Drittstaatenangehöriger« (2008/115/EC) führt keine wichtigen Veränderungen in die schon von den polnischen Diensten angewandten Verfahren ein.

Schengen als polnische Priorität

Der gelungene Start des Schengen-Systems ist nicht verwunderlich, wenn man sich die lange Vorbereitungszeit vor Augen führt, in der die Anpassung des polnischen Rechts im Bereich Grenzkontrolle und Migration an das EU-Recht erfolgte. In dieser Zeit entwickelte sich der polnische Grenzschutz von einer militärischen Formation zu einer Agentur, die über Polizeikompetenzen verfügt und auf dem Gebiet des gesamten Staates agieren darf. Eine ebenso wichtige Entwicklung war im Innenministerium festzustellen, das die Ausarbeitung der Migrationspolitik anstieß und die Ausländerbehörde (Urząd ds. Cudzoziemców) einrichtete. Die Verhand-

lungen über die Umstrukturierung der Grenzkontrollen dauerten lang; sie wurden erst im Jahr 2003 abgeschlossen, wobei es nicht die technischen Fragen waren, die zu Kontroversen führten. In Anbetracht des nahenden EU-Beitrittsstermins (2004) wurde die Einführung der Schengen-Vorschriften zu einem Beitrag innerhalb einer breiteren Debatte über die polnische Außenpolitik Richtung Osten. Zweifellos war der Beitritt Polens zum Schengen-Abkommen eine prioritäre Aufgabe für den Staatsapparat. Alle polnischen Regierungen unterstrichen die Notwendigkeit, die Kräfte zu konzentrieren und in die Infrastruktur zu investieren (d. h. vor allem, eine Ausländerdatenbank zu erstellen und die Daten in das SIS-Dateisystem zu integrieren), was wiederum soziale Kosten zur Folge hatte, zum Beispiel Stellenabbau beim Grenzschutz und dessen radikale Umstrukturierung. Die Mobilisierung von staatlichen Institutionen ergab sich nicht allein aus der Tatsache, dass der Beitritt zum Schengen-Abkommen ein integraler Bestandteil der EU-Beitrittsverpflichtungen war und das Prestige des polnischen Staates positiv beeinflusste. Die Politiker waren sich auch der symbolischen Bedeutung der Grenzöffnung in Hinblick auf die öffentliche Meinung bewusst. Nicht nur einmal wurde in den öffentlichen Debatten argumentiert, dass die Aufhebung der Grenzkontrollen an den West- und Südgrenzen mit dem endgültigen Niederreißen der letzten Barrieren aus der Zeit des Kalten Krieges gleichzusetzen sei und den gleichberechtigten Status der Polen gegenüber den Bürgern anderer EU-Mitgliedsstaaten bestätigen würde.

In symbolischer Hinsicht gewann Schengen eine außerordentliche Popularität. Über den Erfolg dieses Unternehmens geben Meinungsumfragen Auskunft, die vor und nach der Aufhebung der Grenzkontrollen durchgeführt wurden. Im November 2008, ein Jahr nach der Aufhebung der Kontrollen, nahmen laut Untersuchungen des Meinungsforschungsinstituts CBOS fast zwei Drittel der Befragten (64 Prozent) den Schengen-Beitritt »eher positiv« auf, nur 15 Prozent bewerteten ihn negativ. Über die Hälfte (55 Prozent) der Befragten stimmte der Aussage zu, dass die Mitgliedschaft im Schengen-System das Image Polens und der Polen verbessere, nur knapp 7 Prozent waren der Ansicht, dass das Ansehen Polens dadurch leiden würde.

Ein anderer Schlüsselfaktor für den Erfolg bei der Umsetzung der Verpflichtungen in den Bereichen Grenzkontrolle und Migration wurde die Zusammenarbeit Polens mit den Herkunfts- und Transitländern der Migranten. Polen hat mit einer Reihe von Ländern Abkommen über die Abschiebung illegaler Migranten unterzeichnet. Für den Grenzschutz hat hier die Zusammenarbeit mit der Ukraine wesentliche Bedeutung, mit der Polen den längsten Abschnitt seiner EU-Außen-

grenze teilt. In den vergangenen zehn Jahren haben der polnische und ukrainische Grenzschutz ein Modell effektiver Zusammenarbeit ausgearbeitet, das die Auslieferung und Aufnahme von Personen umfasst, denen der illegale Aufenthalt im ausliefernden Land nachgewiesen werden konnte und die vorher legal im aufnehmenden Land gelebt hatten. Über die Effektivität dieses Mechanismus gibt die Statistik der Abschiebungen für den Zeitraum nach dem Schengen-Beitritt Polens Auskunft: Von Januar 2008 bis Juni 2010 nahm die ukrainische Seite 958 illegale Migranten auf und lehnte dies nur in zwei Fällen ab.

Schengen als Herausforderung für Polen

Nun waren es nicht die technischen und Image-Fragen, die Gegenstand der Debatte über eine Bilanz des Schengen-Beitritts waren. Seit 1998, als im Zusammenhang mit den Erfordernissen des EU-Beitritts erste Verschärfungen der Einreisebestimmungen für Belarussen, Russen und Ukrainer eingeführt wurden, dauert die Diskussion über die daraus resultierenden Konsequenzen für die grenzübergreifenden Kontakte und weiter gefasst für die Beziehungen Polens mit seinen östlichen Nachbarn an. In den Jahren 1998 und 2004, als den betreffenden Einreisewilligen die Bedingung gestellt wurde, finanzielle Mittel für den vorgesehenen Aufenthalt vorzuweisen bzw. eine Gebühr für Visa von kürzerer Dauer eingeführt wurde, wurde ein dramatischer Rückgang des Grenzverkehrs verzeichnet. Hingewiesen wurde auf die negativen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung des östlichen Grenzgebiets, wo der informelle Handel und die Beschäftigung von Saisonarbeitern aus den östlichen Nachbarländern eine große Rolle spielen.

Das hohe Niveau des Personengrenzverkehrs mit den östlichen Nachbarn aufrechtzuerhalten, wurde zur Priorität in der polnischen Visapolitik. In diesem Zusammenhang wurde das Netz der polnischen Konsulate in Belarus, Russland und der Ukraine ausgebaut und zahlreiche kostenlose Visa an die Bürger dieser Länder ausgegeben, nämlich jährlich über eine Million, wovon über 600.000 an ukrainische Staatsbürger gingen. Die Anzahl der abgelehnten Visumsanträge sowie die Einreiseverweigerungen wurde auf ein Minimum reduziert und die Dauer der Prozedur, ein Visum auszustellen, gehörte zu den kürzesten in der EU (sie betrug bis zu zwei Tage in der Mehrheit der Fälle, angestrebt war die Visaumsgabe am selben Tag). Jedoch war Polen aufgrund der Beitrittsverpflichtungen gezwungen, die standardisierten Entgelte für Kurzvisa zu erheben (35 Euro für russische und ukrainische Staatsbürger, 60 Euro für Belarussen) und die Ausgabebedingungen sowie Grenzkontrollen zu verschärfen. Ein Teil der Schengen-Ver einbarungen wurde bereits im Jahr 2004 eingeführt,

zum Beispiel die Einreiseverweigerung für Personen, die in anderen EU-Staaten unerwünscht waren, dagegen die Änderungen bei den Grenzkontrollen und des Visaprozedere (Ausgabe von Schengen-Kurzvisa) erst Ende 2007.

Die Einführung der Schengen-Vorschriften hatte verstärkte Schwierigkeiten bei der Einreise auf polnisches Gebiet zur Folge. Während europaweit, d. h. EU-Länder und EFTA, ein Rückgang der Einreiseverweigerungen um über ein Fünftel verzeichnet wurde (von 636.000 im Jahr 2008 auf 501.000 im Jahr 2009), wurden 2009 an den polnischen Grenzen 60 % mehr Einreiseverweigerungen erteilt als ein Jahr zuvor: 27.000 im Vergleich zu 17.000. Zweifellos hing dies mit den Änderungen der Visapolitik zusammen: 45 Prozent der Verweigerungen wurden mit fehlenden Visa begründet und weitere 35 Prozent damit, dass das tatsächliche Ziel der Reise nicht mit dem auf dem Visum angegebenen übereinstimmte. Lediglich jede zehnte Ablehnung wurde mit fehlenden finanziellen Mitteln für den Aufenthalt begründet (siehe Grafik 4 auf Seite 8).

Die Erschwernisse betrafen vor allem die östlichen Nachbarn, die die große Mehrheit der Visaantragsteller für Polen ausmachen. Im ersten Jahr des vollständigen Inkrafttretens der neuen Vorschriften fiel die Anzahl der Visa, die von den polnischen Konsulaten Bürgern aus Belarus, Russland und der Ukraine ausgestellt wurden, um fast die Hälfte im Vergleich zum Vorjahr (von 1.020.000 auf 590.000) und die durchschnittliche Bearbeitungszeit stieg von zwei auf acht Tage.

Die Bürger dieser Staaten sind auch die überwältigende Mehrheit derer, denen die Einreise nach Polen verwehrt wird – 2008 waren es 95 Prozent und 2009 immer noch 75 Prozent. Sie befinden sich auch an der Spitze der Migranten, die aufgrund eines festgestellten illegalen Aufenthalts oder einer illegalen Beschäftigung abgeschoben werden. Insbesondere war bei den ukrainischen Staatsbürgern ein rascher Anstieg von Fällen illegaler Beschäftigung festzustellen (332 Personen im Jahr 2009 im Vergleich zu 87 Personen im Jahr 2008).

Die Folgen von Schengen abmildern

Die Schengen-Mitgliedschaft Polens hat die prioritäre Ausrichtung der polnischen Politik, Erleichterungen im Personengrenzverkehr mit den östlichen Nachbarn zu unterstützen, nicht verändert. Dies wird in Äußerungen von Außenminister Radosław Sikorski deutlich, der beständig unterstreicht, dass das langfristige Ziel Polens der visafreie Verkehr zwischen der EU und Belarus, Russland und der Ukraine ist. Indem er im Juli 2009 die Einführung des Kleinen Grenzverkehrs zwischen Polen und der Ukraine ankündigte, bekräftigte er, dass Warschau weiterhin die Europäische Kommission

und weitere Partner drängen werde, »das Ziel der vollständigen Liberalisierung der Visapolitik gegenüber der Ukraine umzusetzen«. Ähnlich äußerte er sich im April 2010 in der jährlichen außenpolitischen Grundsatzrede im Sejm, in der er es als Ziel der polnischen Diplomatie bezeichnete, »für die Länder der ›Östlichen Partnerschaft‹ und auch für Russland eine Roadmap zur Erreichung des visafreien Verkehrs zu formulieren«.

Die Schengen-Mitgliedschaft brachte neue Bedingungen für die Visapolitik gegenüber den östlichen Nachbarn mit sich. Mit der Annahme des *Acquis communautaire* führte Polen im Jahr 2003 die Visapflicht für belarussische, russische und ukrainische Staatsbürger ein. Ab Ende 2007 galt in Gänze das verschärfte Prozedere der Visausage entsprechend der Schengen-Standards. Eine Schlüsselbedeutung nimmt die restriktivere Anwendung der Bedingungen ein, dass das angegebene Reiseziel mit dem tatsächlichen übereinstimmt und dass die materiellen Mittel zur Sicherung des Aufenthalts vorhanden sind. Während es vor dem Schengen-Beitritt noch häufig vorkam, dass Ukrainer, Belarussen und Russen Touristenvisa zur Arbeitsmigration nach Polen nutzten, machen die nun verschärften Kontrollen an der Grenze und am Arbeitsplatz dieses Vorgehen unattraktiv.

Die genannten Restriktionen führten zu einer deutlichen Reduzierung des Grenzverkehrs an der Schengen-Außengrenze. Der Höhepunkt des Grenzverkehrs lag im Jahr 2006, als insgesamt fast 33 Millionen Grenzübertritte verzeichnet wurden, davon betraf die Mehrheit (fast 19,5 Millionen) die polnisch-ukrainische Grenze. 2007 wurden die ersten Anzeichen eines Rückgangs sichtbar, und zwar um 1,5 Millionen. 2008, im ersten vollständigen Jahr der Umsetzung des Schengen-Abkommens, wurde ein Rückgang um weitere 8 Millionen registriert (insgesamt übertraten 23,4 Millionen Personen die Grenze). Die Tendenz setzte sich 2009 mit einer noch niedrigeren Quote fort: 40 Prozent Grenzübertritte weniger als noch zwei Jahre zuvor, nämlich lediglich 18,9 Millionen.

Die härteren Bedingungen bei der Vergabe von Touristenvisa wurden seit 2006 von einem erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt für die östlichen Nachbarn begleitet. Indem er sich auf die »Mobilitätspartnerschaft« zwischen der Europäischen Union und ihren östlichen Nachbarländern berief, erließ der Minister für Arbeit und Sozialpolitik am 30. August 2006 eine Verordnung, die Staatsbürgern aus Belarus, Moldawien, Russland und der Ukraine erlaubt, sechs Monate im Jahr als Saisonarbeiter in Polen beschäftigt zu werden. Dabei wurde auch das Einstellungsverfahren für Saisonarbeiten vereinfacht, so dass Ausländer mit einer Bescheinigung des Arbeitgebers ein Arbeitsvisum beantragen können.

Diese Lösung wurde aufgrund der starken Nachfrage der polnischen Landwirtschaft und Bauwirtschaft eingeführt, die über Arbeitskräftemangel klagten. Dieser war darauf zurückzuführen, dass eine starke Emigrationsbewegung aus den ländlichen Regionen Polens wie auch unter Beschäftigten in der polnischen Bauwirtschaft in andere EU-Länder stattfand. Trotz anfänglicher Schwierigkeiten (die neue Lösung wurde verzögert publik gemacht) hat sich dieses System bewährt und wurde auf andere Sektoren ausgeweitet. Im Jahr 2009 meldeten Unternehmer einen Bedarf von 191.524 Arbeitsplätzen für Ausländer (davon waren schließlich 183.281 ukrainische Staatsbürger). Zwei Drittel der Stellenangebote betrafen den landwirtschaftlichen Sektor und das Bauwesen (ca. 10 Prozent). Laut Informationen des Ministeriums für Arbeit soll dieses Programm für das Jahr 2011 und folgende verlängert werden.

Um den zwischenmenschlichen Kontakt in den Grenzgebieten auf- und auszubauen, wäre jedoch eine komplexere Lösung notwendig. Als Beispiel kann das am 28. März 2008 mit der Ukraine unterzeichnete Regierungsabkommen über den Kleinen Grenzverkehr genannt werden. Auch wenn es nicht für beide Seiten vollkommen zufriedenstellend ist (aus EU-rechtlichen Gründen konnte Lemberg nicht in das Gebiet des Kleinen Grenzverkehrs aufgenommen werden), erlaubte es 840.000 ukrainischen Staatsbürgern, die in einem 50 Kilometer breiten Grenzstreifen an der Grenze zu Polen wohnen, sich in innerhalb von sechs Monaten bis zu 90 Tage in den grenznahen Verwaltungskreisen auf polnischem Gebiet aufzuhalten. Von dem Interesse an dieser Lösung zeugt die Tatsache, dass seit ihrem Inkrafttreten am 1. Juli 2008 bis Ende September 2010 über 2,7 Millionen Grenzübertritte in diesem Rahmen registriert worden sind.

Eine noch größere Bedeutung haben die in die Wege geleiteten Einreiseerleichterungen für belarussische Staatsbürger, die den höchsten Kostensatz (60 Euro) für das Schengen-Visum zahlen müssen, da Minsk nicht Teilnehmer der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist. Ein Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr wurde im Februar 2009 unterzeichnet und im November 2010 durch die untere Kammer des belarussischen Parlaments ratifiziert. Seitdem wartet es auf die Ratifizierung durch die obere Parlamentskammer und die Unterschrift des Staatspräsidenten Alexander Lukaschenko. Jedoch stand der Umsetzung dieses Abkommens, das 800.000 belarussischen Staatsbürgern den freien Reiseverkehr in das polnische Grenzgebiet ermöglichen würde (wo übrigens die belarussische Minderheit stark vertreten ist), die krisenhafte Situation nach den belarussischen Präsidentschaftswahlen am 19. Dezember 2010 im Wege.

Als der Dialog über den Kleinen Grenzverkehr nach den Präsidentschaftswahlen eingefroren wurde, veranlasste Außenminister Sikorski, dass die polnischen Behörden seit dem 1. Januar 2011 belarussischen Staatsbürgern kostenfreie Landesvisa (d. h. mit einer Dauer von mehr als drei Monaten) ausstellen. Der Sprecher des Außenministeriums, Marcin Bosacki, unterstrich, dass dies »ein eindeutiges Symbol der polnischen Solidarität mit der belarussischen Gesellschaft« sei. Gleichzeitig machte er deutlich, dass sich Polen das Recht vorbehält, »Vertretern der belarussischen Staatsmacht, die an der präzedenzlosen Welle von Repressionen beteiligt waren, keine Einreise nach Polen zu gewähren«. Aus diesem Grund wird eine Liste in Polen unerwünschter Personen zusammengestellt, die auch dem Schengen-System zugänglich gemacht wird und den diplomatischen Vertretern anderer Länder als Warnung vor der Ausstellung einer Einreiseerlaubnis für die betreffenden Personen in die Schengen-Zone dienen soll. Das Außenministerium rechnet damit, dass die Aufhebung der Gebühren für Landesvisa (bisher hatten sie 20 Euro gekostet), von denen im Jahr 2010 über 50.000 ausgestellt wurden, die Nachfrage erhöhen wird.

Fazit

Seit dem Beitritt zur Schengen-Zone ist Polen ein wichtiges Element des europäischen Grenzkontrollsystems,

worauf der Anstieg der Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen sowie im Landesinneren hinweisen. Zweifellos wurde die Reisefreiheit innerhalb der EU von den Polen enthusiastisch als Ende der aus den Zeiten des Kalten Krieges stammenden Teilung des europäischen Kontinents begrüßt. Gleichzeitig erforderte die Einführung von Verschärfungen der Einreisebestimmungen für das polnische Staatsgebiet, die die Staatsbürger postsowjetischer Länder betraf (mit denen Polen in jahrhundertalten kulturellen Beziehungen und Traditionen verbunden ist), Lösungen, die die negativen Folgen des Schengen-Abkommens abmildern. Obgleich Experten und Politiker darin übereinstimmen, dass erst die Integration von Belarus und der Ukraine in die Europäische Union (wozu auch der visafreie Verkehr gehören würde) sowie die Vertiefung des Dialogs mit Russland erlauben würden, die Kontaktbarrieren aufzuheben, so geben doch die derzeitigen Erfahrungen bilateraler Lösungen (Kleiner Grenzverkehr, Erleichterungen beim Eintritt auf den Arbeitsmarkt, kostenfreie Visa) Anlass zu einem gemäßigten Optimismus auf diesem Gebiet.

Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate

Über den Autor

Piotr Kaźmierkiewicz, Absolvent der Politikwissenschaften der US-amerikanischen Southern Oregon University (B.A.) und der Central European University in Budapest (M.A.), ist seit 2002 Mitarbeiter am Instytut Spraw Publicznych (Institut für Öffentliche Angelegenheiten) in Warschau und Berater internationaler Organisationen (u. a. der International Organization for Migration). Er ist Autor von Publikationen zur polnischen und ukrainischen Migrationspolitik, zum Grenzschutz sowie zur polnischen und europäischen Entwicklungspolitik.

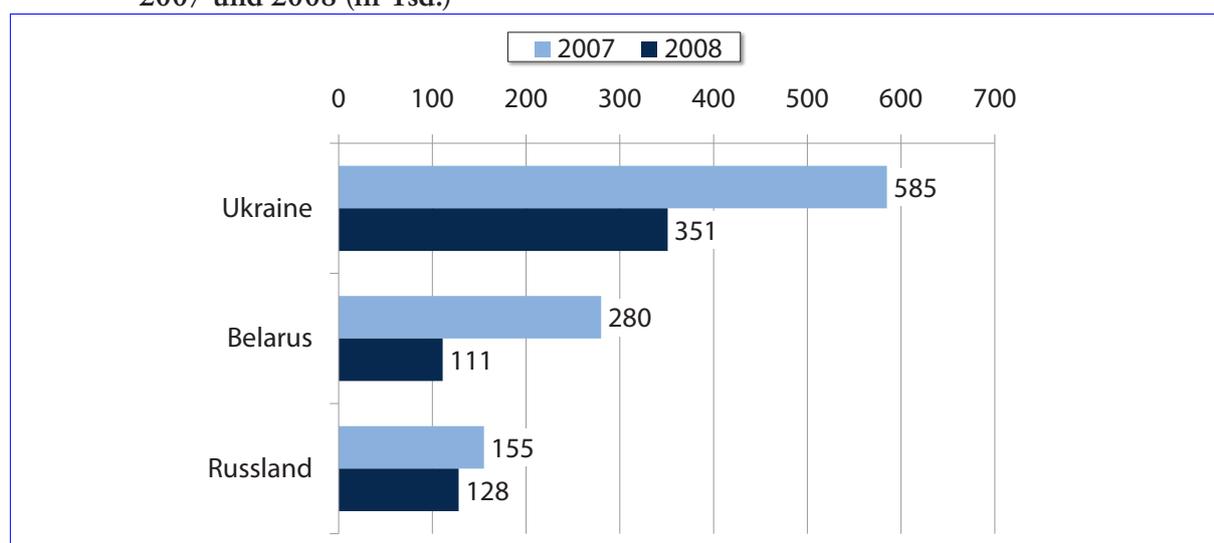
Statistiken zu Visavergabe und Einreiseverweigerungen

Tabelle 1: Festnahmen illegaler Migranten durch den polnischen Grenzschutz (2004–2009)

Grenzabschnitt	2004	2005	2006	2007	2008	2009	insgesamt
polnische Außengrenze der Schengen-Zone	1.085	1.384	1.464	1.307	3.452	1.561	10.253
polnische Binnengrenze der Schengen-Zone	4.592	3.007	2.393	1.913	2.096	1.849	15.850
im Landesinneren (Polen)	85	135	143	2	249	171	785
<i>insgesamt</i>	<i>5.762</i>	<i>4.526</i>	<i>4.000</i>	<i>3.222</i>	<i>5.797</i>	<i>3.581</i>	<i>26.888</i>

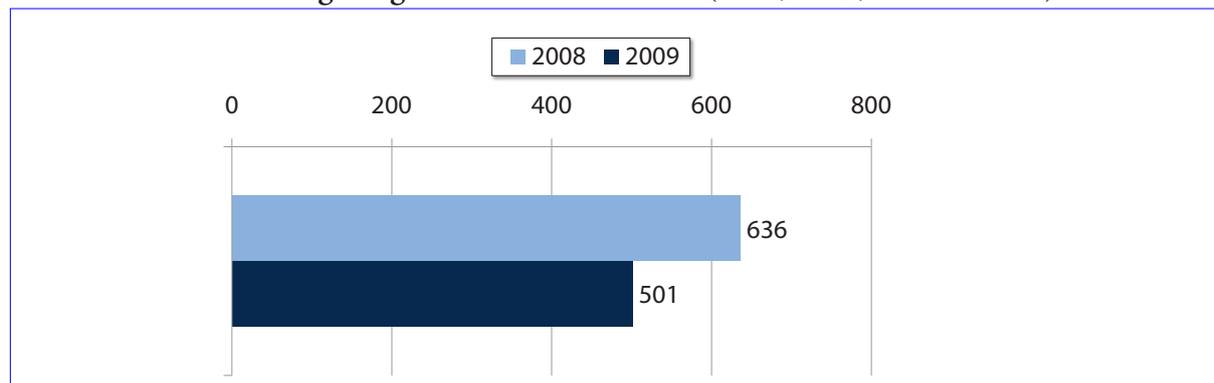
Quelle: Straż Graniczna [Polnischer Grenzschutz]

Grafik 1: Die Anzahl der von Polen ausgegebenen Visa (ausgewählte Länder), 2007 und 2008 (in Tsd.)



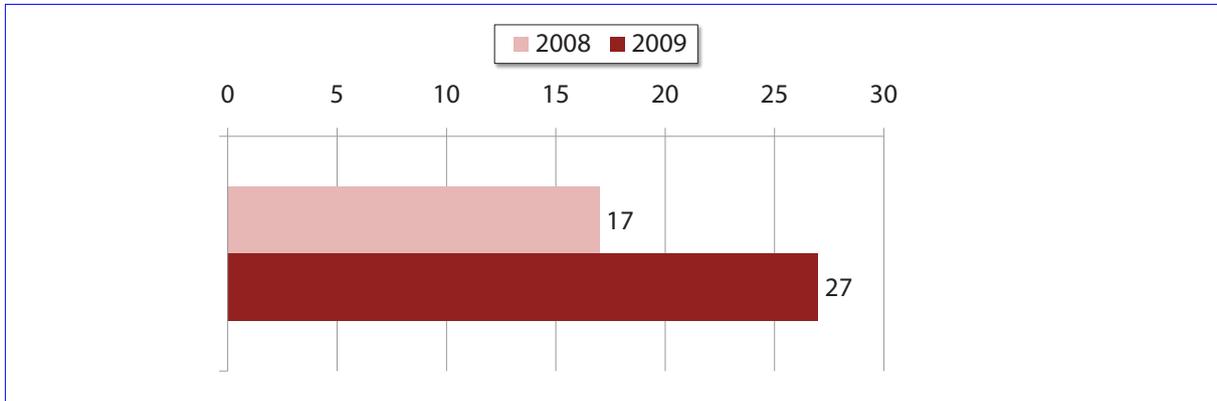
Quelle: Olga Wasilewska (Stefan Batory Foundation, Warsaw): Analysis of the visa policies of the Visegrad countries. Relative openness. Polish visa policy towards Belarus, Moldova, Russia and Ukraine. Warsaw, May 2009. S. 7. http://www.batory.org.pl/doc/Poland_visas.pdf (abgerufen am 31.01.2011).

Grafik 2: Einreiseverweigerungen in die EU und EFTA (2008, 2009; Tsd. Personen)



Quelle: Eurostat

Grafik 3: Einreiseverweigerungen nach Polen (2008, 2009; Tsd. Personen)



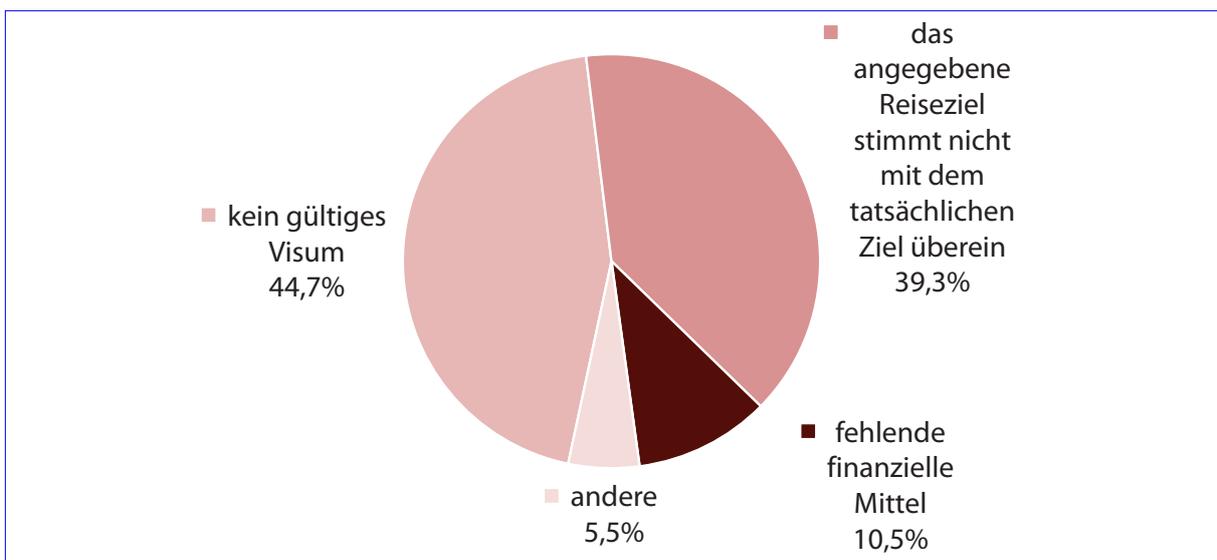
Quelle: Eurostat

Tabelle 2: Einreiseverweigerungen an der polnischen Grenze nach Staatsangehörigkeit (Auswahl; 2008 und 2009)

	2008	2009	2009 (%)
Ukraine	9.445	12.800	47,6 %
Georgien	40	5.685	21,1 %
Belarus	3.350	4.205	15,6 %
Russland	3.235	3.350	12,5 %
andere	780	850	3,2 %
<i>insgesamt</i>	<i>16.850</i>	<i>26.890</i>	<i>100,00 %</i>

Quelle: Eurostat

Grafik 4: Hauptgründe für Einreiseverweigerungen



Quelle: Eurostat

Vom 18. bis zum 31. Januar 2011

18.01.2011	Nach neuesten Schätzungen der Weltbank wird das Bruttoinlandsprodukt in Polen aufgrund des steigenden privaten Konsums auf 4,1 % im Jahr 2011 und 4,5 % im Jahr 2012 ansteigen.
19.01.2011	Ministerpräsident Donald Tusk informiert im Sejm über die Maßnahmen der Regierung zur Aufklärung der Flugzeugkatastrophe von Smolensk (Russland) im April 2010. Neben der Aufklärung des Unglücks sei ein weiteres Ziel gewesen, die guten polnisch-russischen Beziehungen aufrechtzuerhalten. Die Vorgehensweise der Regierung wird v. a. von der oppositionellen Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS) in der sich anschließenden mehrstündigen Debatte scharf kritisiert. U. a. wird die Abberufung von Verteidigungsminister Bogdan Klich gefordert. In der vergangenen Woche hatte Tusk den Abschlussbericht der russischen Untersuchungsbehörde MAK als unvollständig bezeichnet.
20.01.2011	Sejmarschall Grzegorz Schetyna (Bürgerplattform/Platforma Obywatelska – PO) bezeichnet die Stellungnahme der polnischen Regierung zum Abschlussbericht der russischen Untersuchungskommission MAK zum Flugzeugabsturz von Smolensk (Russland) als verspätet.
20.01.2011	Finanzminister Jacek Rostowski bestätigt, dass die Europäische Kommission die polnische Regierung aufgefordert hat, bis Ende Januar Strukturereformen vorzustellen, die das Haushaltsdefizit im Jahr 2012 auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts reduzieren sollen. Andernfalls würden Polen finanzielle Sanktionen seitens der Europäischen Union drohen.
21.01.2011	Staatspräsident Bronisław Komorowski unterzeichnet die Gesetzesnovelle über das Verhältnis zwischen Staat und katholischer Kirche, die im November 2010 verabschiedet wurde. Die Novelle legt fest, dass die Eigentumskommission, bestehend aus jeweils sechs Vertretern des Innenministeriums und des Polnischen Episkopats, zum 1. März aufgelöst wird. Die Eigentumskommission befasst sich mit der Rückgabe von kirchlichen Gütern und Immobilien.
22.01.2011	Der Parteivorsitzende der Demokratischen Linksallianz (Sojusz Lewicy Demokratycznej – SLD), Grzegorz Napieralski, kritisiert auf der Tagung des SLD-Landesrats (Rada Krajowa), dass sich die konservativen Parteien derzeit ausschließlich mit dem Flugzeugunglück von Smolensk im April 2010 beschäftigen würden. Dabei stünde nicht die Wahrheit, sondern Politik und Populismus im Mittelpunkt eines totalen Kriegs zwischen Bürgerplattform (Platforma Obywatelska – PO) und Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS). Die SLD billige diese Art der Politik nicht, so Napieralski.
24.01.2011	Der Exekutivrat des Internationalen Währungsfonds (IWF) gibt bekannt, dass Polen eine zweijährige Flexible Kreditlinie in Höhe von 30 Mrd. Dollar gewährt werde.
25.01.2011	Nach einem Gespräch mit dem russischen Außenminister Sergej Lawrow teilt Ministerpräsident Donald Tusk mit, dass die russische Seite die Bereitschaft zu einer weitreichenden Zusammenarbeit bei der Aufklärung des Flugzeugunglücks von Smolensk (Russland) signalisiert habe.
26.01.2011	Der Europaabgeordnete Michał Kamiński kündigt an, von seiner Funktion als Chef der Fraktion Europäische Konservative und Reformisten zurückzutreten. Im November 2010 war Kamiński wegen zunehmender Meinungsverschiedenheiten aus der Partei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS) ausgetreten, deren Abgeordneter er im Europäischen Parlament war, und hatte sich der Partei Polen ist das Wichtigste (Polska Jest Najważniejsza – PJN) angeschlossen.
27.01.2011	Staatspräsident Bronisław Komorowski und sein deutscher Amtskollege Christian Wulff nehmen im ehemaligen nationalsozialistischen Konzentrationslager Auschwitz-Birkenau an einer Gedenkfeier aus Anlass des 66. Jahrestages der Befreiung des Lagers durch die sowjetische Armee teil, bei der Wulff als erstes deutsches Staatsoberhaupt eine Rede hält.
28.01.2011	Regierungssprecher Paweł Graś widerspricht einer Meldung der russischen Tageszeitung »Komsomolskaja Prawda«, wonach es eine Geheiminstruktion der polnischen Flugbereitschaft gebe, die festlege, dass eine Flugzeuglandung auf einem Ersatzflughafen nur dann erfolgen dürfe, wenn der Hauptpassagier im Flugzeug dieser zustimme. Hintergrund ist der Abschlussbericht der russischen Untersuchungsbehörde MAK zum Flugzeugunglück von Smolensk (Russland), der die Gründe für den Absturz der polnischen Maschine auf der polnischen Seite sieht. Bei dem Flugzeugabsturz im April 2010 waren Staatspräsident Lech Kaczyński sowie weitere Vertreter des polnischen öffentlichen Lebens tödlich verunglückt.
31.01.2011	Staatspräsident Bronisław Komorowski unterzeichnet ein Gesetz zur Quotenregelung auf den Wahllisten. Demnach müssen 35 % der Listenplätze bei den Wahlen zum polnischen und zum europäischen Parlament, bei den Wahlen zu den Woiwodschaftsparlamenten und bei Gemeinderats- und Kreiswahlen jeweils von Frauen bzw. Männern besetzt werden.

ÜBER DIE POLEN-ANALYSEN

Die Polen-Analysen erscheinen zweimal monatlich als E-Mail-Dienst. Sie werden gemeinsam vom Deutschen Polen-Institut Darmstadt, der Bremer Forschungsstelle Osteuropa und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Ein Archiv der Polen-Analysen finden Sie im Internet unter www.laender-analysen.de/polen

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

Diese Analysen finden Sie online als Lizenzausgabe auf bpb.de



Deutsches Polen-Institut Darmstadt

Das Deutsche Polen-Institut Darmstadt (DPI) ist ein Forschungs-, Informations-, und Veranstaltungszentrum für polnische Kultur, Geschichte, Politik, Gesellschaft und die deutsch-polnischen Beziehungen, die sich im Kontext der europäischen Integration entwickeln. Das seit März 1980 aktive und bis 1997 von Gründungsdirektor Karl Dedecius geleitete Institut ist eine Gemeinschaftsgründung der Stadt Darmstadt, der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz sowie des Bundes. 1987 wurden die Kultusminister der Länder und 2011 das Auswärtige Amt weitere institutionelle Träger. Einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung der Institutsziele leisten private Stiftungen. Das DPI hat satzungsgemäß die Aufgabe, durch seine Arbeit zur Vertiefung der gegenseitigen Kenntnisse des kulturellen, geistigen und gesellschaftlichen Lebens von Polen und Deutschen beizutragen.

Ziel der Vermittlertätigkeit des DPI ist es, »die zu interessieren, auf die es politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell im deutsch-polnischen Verhältnis ankommt« (Leitlinien 1997). Es geht um die Entscheider und Multiplikatoren in Politik, Kultur, Bildung, Verwaltung, Medien und Wirtschaft und, wesentlich stärker ausgeprägt als bisher, um das Hineinwirken in Wissenschaft, Forschung und Bildung.

Derzeit bemüht sich das DPI in Kooperation mit den verstreuten Orten wissenschaftlicher Polen-Kompetenz an deutschen Hochschulen und Forschungsinstituten verstärkt darum, ausgehend von einer Bestandsaufnahme deutscher Polen-Forschung Ort wissenschaftlicher Forschung und verbindendes, vernetzendes und kooperierendes Zentrum zu werden. Ausgangspunkt der Neuausrichtung ist die kaum mehr kontrollierbare Dynamik des Rückbaus der Ressourcen der wissenschaftlichen Polen-Kompetenz in den unterschiedlichen Disziplinen. Mit der knapp 60.000 Bände zählenden multidisziplinären Fachbibliothek für Polen, die eine einzigartige Sammlung polnischer Literatur in der Originalsprache und in deutscher Übersetzung umfasst, ist das DPI bereits ein geschätzter Ort der Recherche und des wissenschaftlichen Arbeitens. (www.deutsches-polen-institut.de)

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

1982 gegründet, widmet sich die Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen kulturellen und gesellschaftlichen Entwicklungen der Länder Ost- und Ostmitteleuropas in Zeitgeschichte und Gegenwart. Die Forschungsstelle besitzt in ihrem Archiv eine einzigartige Sammlung alternativer Kulturgüter und unabhängiger Texte aus den ehemaligen sozialistischen Ländern. Darunter befindet sich auch eine umfangreiche Sammlung des »Zweiten Umlaufs«, die das Schrifttum und Dokumente unabhängiger Initiativen und gesellschaftlicher Gruppen in Polen aus der Zeit von 1976 bis zum Umbruch umfasst. Neben ausführlicher individueller Forschung zu Dissens und Gesellschaft im Sozialismus, leitet die Forschungsstelle seit Januar 2007 ein gemeinsames Projekt mit einem Verbund von internationalen Forschungsinstituten zum Thema »Das andere Osteuropa – die 1960er bis 1980er Jahre, Dissens in Politik und Gesellschaft, Alternativen in der Kultur. Beiträge zu einer vergleichenden Zeitgeschichte«, welches von der VolkswagenStiftung finanziert wird.

Im Bereich der post-sozialistischen Gesellschaften sind in den letzten Jahren umfangreiche Forschungsprojekte durchgeführt worden, deren Schwerpunkte auf politischen Entscheidungsprozessen, Wirtschaftskultur und der EU-Osterweiterung lagen. Eine der Hauptaufgaben der Forschungsstelle ist die Information der interessierten Öffentlichkeit. Dazu gehören unter anderem regelmäßige E-Mail-Informationsdienste mit fast 15.000 Abonnenten in Politik, Wirtschaft und den Medien.

Mit ihrer in Deutschland einzigartigen Sammlung von Publikationen zu Osteuropa ist die Forschungsstelle eine Anlaufstelle sowohl für Wissenschaftler als auch für die interessierte Öffentlichkeit. In der Bibliothek sind derzeit neben anderen breit angelegten Beständen allein aus Polen ca. 300 laufende Periodika zugänglich. Die Bestände werden in Datenbanken systematisch erfasst. (www.forschungsstelle.uni-bremen.de)

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

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

Redaktion: Prof. Dr. Dieter Bingen (Darmstadt), Silke Plate, M.A. (Bremen)

Technische Gestaltung: Matthias Neumann

Polen-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann

Die Polen-Analysen werden im Rahmen der Datenbank World Affairs Online (WAO) ausgewertet und sind im Portal IREON www.ireon-portal.de recherchierbar.

ISSN 1863-9712 © 2010 by Deutsches Polen-Institut Darmstadt und Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Kontakt: Dr. Andrzej Kaluza, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Deutsches Polen-Institut, Mathildenhöhweg 2,

D-64287 Darmstadt, Tel.: 06151/4985-13, Fax: 06151/4985-10, E-Mail: polen-analysen@dpi-da.de, Internet: www.laender-analysen.de/polen