



Brüssel, den 12. April 2018
(OR. en)

5292/01
DCL 1

EVAL 1
ELARG 5

FREIGABE

des Dokuments 5292/01 RESTREINT
vom 26. Januar 2001
Neuer Status: Öffentlich zugänglich
Betr.: Vorentwurf für einen Länderbericht über Polen

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 26. Januar 2001 (16.03)
(OR. en)**

5292/01

RESTREINT

**EVAL 1
ELARG 5**

BERICHT

des Generalsekretariats
an die Gruppe "Gemeinsame Evaluierung"
Nr. Vordokument: 7694/2/99 EVAL 31 ELARG 46 REV 2 RESTREINT
Betr.: Vorentwurf für einen Länderbericht über Polen

I. EINLEITUNG

Die Gruppe hat sich bei ihren Analysen sowohl mit den Fortschritten befasst, die jedes Beitrittsland erreichen konnte, wie auch Defizite untersucht, die noch abgebaut werden müssen, um Anschluss an den EU-Besitzstand im Bereich Justiz und Inneres zu finden.

In der ersten Serie der Länderberichte wurden gezielt die Bereiche herausgestellt, in denen die größten Defizite zu verzeichnen sind und in denen die Beitrittsländer noch größere Anstrengungen unternehmen müssen, wobei zugleich jedoch die bereits erzielten Fortschritte anerkannt wurden und jeglicher endgültiger Befund vermieden wurde. Dies erleichterte den Mitgliedsstaaten die Auswahl der zu finanzierenden Programme (z.B. bilaterale Programme, PHARE), half der Kommission bei der Feinabstimmung der Prioritäten und Ziele der Beitrittspartnerschaften und bot eine Grundlage für Aussprachen über die Erweiterung.

Die in ihrer Struktur verfeinerten Länderberichte der zweiten Serie sollen in erster Linie exakt festlegen, wie weit ein Beitrittsland bei der Anpassung an den Besitzstand gekommen ist und was noch unternommen werden muss, wobei praxisbezogene Schlussfolgerungen im Vordergrund stehen. Die wesentlichen Elemente dieser neuen Struktur, die in jedem Kapitel erörtert werden, sind:

- Übernahme des Besitzstandes, einschließlich der Defizite in diesem Bereich,
- Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden, einschließlich einer Beurteilung ihres Aufbaus, ihres Personals, ihrer Mittel usw., und die
- Ergebnisse bei der Anwendung des Besitzstandes, z. B. in Bezug auf Aspekte wie Qualität, Wirksamkeit und Unabhängigkeit.

Die Schlussfolgerungen am Ende des Berichts sind das Ergebnis umfassender Aussprachen, die die Gruppe "Gemeinsame Evaluierung" auf der Grundlage der vorgelegten Informationen geführt hat. Gemäß diesem Ansatz sind alle anderen relevanten Hintergrundinformationen in den thematischen Analysedokumenten zu finden, die die Grundlage für die Länderberichte darstellen¹.

Da die Anpassung an den Besitzstand und die Erhebung der relevanten Daten ein kontinuierlicher Vorgang sind, sind die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen des vorliegenden Berichts weder endgültig noch erschöpfend. Daher werden regelmäßige Aktualisierungen vorgelegt.

II. ÜBERSICHT ÜBER DIE ENTWICKLUNG

A. Grenzsicherung

Die politischen Entwicklungen und Wirren in Mittel- und Osteuropa Ende der 80er Jahre führten dazu, dass Polen seitdem eine Grenze mit einem EU-Mitgliedstaat (im Westen) und vier im Umbruch befindliche Nachfolgestaaten der Sowjetunion² hat. Die Teilung der Tschechoslowakei zu Beginn des Jahres 1993 führte zur aktuellen Situation. Innerhalb von vier Jahren (1989-1993) wuchs die Zahl der Nachbarstaaten Polens von drei auf sieben, was die Situation in Bezug auf die Grenzen in kürzester Zeit grundlegend veränderte.

¹ D.h. die Dokumente 14705/00 EVAL 59 ELARG 226; 14803/00 EVAL 61 ELARG 230; 5208/01 EVAL 3 ELARG 4; 5293/01 EVAL 2 ELARG 6.

² Eine Hinterlassenschaft aus der Sowjetzeit ist die Grenzzaunanlage entlang der gesamten Grenze zur ehemaligen UdSSR.

1. **Förmlicher Besitzstand**

Polen hat mit der Übernahme des Besitzstandes im Bereich der Grenzsicherung begonnen, und die polnischen Behörden sind sich der verbleibenden Probleme sehr wohl bewusst. Die von den polnischen Behörden vorgelegte *integrierte Grenzverwaltungsstrategie* bietet einen guten und äußerst detaillierten Überblick über die derzeitige Lage und über künftige Vorhaben im Bereich der Grenzsicherung. Polen hat in seiner Verhandlungsposition erklärt, dass die Grenzverwaltung Ende 2002 in jeder Hinsicht auf die Anwendung der EU-Anforderungen (Schengen-Anforderungen) vorbereitet sein wird.

Der Rechtsstatus, der Aufbau und die Aufgaben des Grenzschutzes sind in dem im Oktober 1990 wirksam gewordenen Gesetz über den Grenzschutz (und seinen Änderungen) festgelegt. Das Einwanderungsgesetz (1997) und das Gesetz über den Schutz der Staatsgrenzen (1990) bilden weitere Rechtsgrundlagen für die Tätigkeiten des Grenzschutzes.

Die Befugnisse des Grenzschutzes sind relativ ausreichend. Allerdings gibt es einige noch zu klärende Bereiche. Hierzu zählt auch die Frage der Zuständigkeit, die nunmehr territorial begrenzt ist. Zudem ist es dem Grenzschutz nur im Beisein von Zollbeamten gestattet, TIR-Lastkraftwagen oder -Container zu überprüfen (zu öffnen).

Die nicht harmonisierte Visumpolitik Polens hat unmittelbare Folgen für die Grenzsicherung. Die Grenzübertrittsverfahren und -praktiken, die sich teilweise auch daraus ergeben, dass Staatsangehörige der Nachbarländer visumfrei reisen können, erfüllen noch nicht die im Besitzstand festgelegten Anforderungen. Diese Vorgehensweisen gegenüber russischen, ukrainischen und weißrussischen Staatsangehörigen beruhen auf dem Abkommen mit der Sowjetunion von 1985.

Auch wenn die Beziehungen zu den Nachbarländern als normal anzusehen sind, besteht noch kein Klima des echten gegenseitigen Vertrauens zwischen den Grenzbehörden (außer mit Deutschland). Ferner gibt es Beweise dafür, dass Grenzschutzbeamte der Nachbarländer illegale Einwanderer über die Grenze nach Polen geschmuggelt haben. Gemäß dem Bericht eines Mitgliedstaats, der auf Angaben der polnischen Seite beruht, befindet sich die Zusammenarbeit mit anderen Nachbarn als Deutschland und Litauen in der Praxis noch im Anfangsstadium. Dies ist allerdings kaum verwunderlich, da die politische, wirtschaftliche und faktische Lage in den ehemaligen Sowjetstaaten instabil und unvorhersehbar ist und da die Zusammenarbeit mit der Ukraine, mit Weißrussland und mit Russland als schwierig bezeichnet werden kann. Die polnische Seite bemüht sich aktiv um eine Verbesserung dieser Zusammenarbeit.

Die Zusammenarbeit gilt als einer der wichtigsten Faktoren für die Grenzsicherheit; allerdings fallen beim Vergleich der Modalitäten an den künftigen Binnengrenzen mit denen an den künftigen Außengrenzen in Bezug auf die Einzelheiten der Zusammenarbeit gewisse Unterschiede auf. Berichten zufolge basiert eines der künftigen Modelle für die polnisch-ukrainische Zusammenarbeit darauf, dass sich diese beiden Staaten im Turnus bei der Überwachung abwechseln: Dies ist nicht akzeptabel, da die EU-Mitgliedstaaten die volle Verantwortung für die Grenzkontrollen an den Außengrenzen der EU tragen müssen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem deutschen Bundesgrenzschutz (BGS) und dem polnischen Grenzschutz (PGS) ist wirksam und umfasst mehrere Arten moderner Modelle für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diese Modelle bieten auch eine gute Grundlage für die künftige Zusammenarbeit an den Binnengrenzen. Ein Grund für die gute und sich noch verbessernde Zusammenarbeit ist die Existenz speziell ausgebildeter und organisierter Grenzschutzdienste auf beiden Seiten der Grenze. Diese Zusammenarbeit umfasst gemeinsame Patrouillen, gemeinsame Operationen, Verbindungsbeamte, gemeinsame Informationsstellen usw.

2. Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden

Die institutionelle Entwicklung und die Strukturreform des polnischen Grenzschutzes wurde mit der Annahme des Gesetzes über den Grenzschutz vom 12. Oktober 1990 eingeleitet. Vor diesem Zeitpunkt war der PGS eine Militärorganisation sowjetischen Typs (Grenzschutztruppen) ohne echte professionelle Fähigkeiten oder Ausrüstungen für die moderne Grenzverwaltung und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Der PGS in seiner jetzigen Form wurde am 16. Mai 1991 gegründet.

Der PGS ist für die Grenzverwaltung in Polen zuständig. Er ist dem Ministerium für Innere Angelegenheiten und Verwaltung untergeordnet. Der PGS wird als spezialisierter Grenzdienst polizeilicher Art betrachtet. Der PGS ist zuständig für alle Grenzen – für verschiedene Arten von Landgrenzen, die Seegrenze und die Grenzübergangsstellen. Die Grundstruktur des PGS ist im Prinzip funktionstüchtig. Allerdings scheint die organisatorische Trennung zwischen den Grenzkontrollen und der Überwachung der (grünen) Grenzen die effiziente Durchsetzung der Grenzsicherheit - insbesondere auf örtlicher Ebene - zu behindern. Diese Teilung in zwei Grundbereiche der Grenzsicherungstätigkeiten zieht sich durch die gesamte Organisation, einschließlich der Ausbildung des Personals, hindurch. Diese Unterscheidung war sinnvoll zu einem Zeitpunkt, als im PGS noch eine große Anzahl Wehrpflichtiger ohne Sonderausbildung Dienst taten, es wurde jedoch versäumt, bei der schrittweisen Umwandlung des PGS in einen professionellen Grenzschutzdienst auch die organisatorischen Anpassungen vorzunehmen. Derzeit tun etwa 3.000 Wehrpflichtige im PGS Dienst, jedoch soll er nach Angaben der polnischen Seite vor dem vorgesehenen Zeitpunkt des Beitritts ausnahmslos aus professionellen Grenzschützern bestehen.

Einigen Berichten zufolge ist das polnische Sicherheitssystem durch eine Vielzahl separater Abteilungen gekennzeichnet, die gelegentlich in Konkurrenz zueinander stehen. In einigen Fällen werden zwischen den Sicherheitsbehörden weder Verfahren koordiniert noch Daten ausgetauscht. In Polen wird die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden für gut gehalten.

Zwei Expertenberichten zufolge war es sehr schwierig, eine zuverlässige Analyse der reellen Wirksamkeit des PGS gemessen an der *Anzahl der Bediensteten* zu erstellen, da keine exakten Zahlenangaben über die Bediensteten, die zu den verschiedenen Grenzabschnitten und Grenzübergangsstellen abgeordnet wurden, vorliegen. Denselben Quellen zufolge besteht auf örtlicher Ebene ein durchschnittlicher Personalmangel von 35 %. Der PGS ist nach wie vor unterbesetzt, insbesondere in den Gebieten an der Ostgrenze. Der PGS beabsichtigt, dieses Problem durch die Einstellung von 4.000 neuen Beamten im Jahre 2001 zu lösen. Die Ausbildung von 4.000 Beamten innerhalb sehr kurzer Zeit ist eine gewaltige Aufgabe. Ferner bedarf es natürlich einer gewissen Zeit, bevor diese Neuankömmlinge bei ihrer praktischen Arbeit genügend Erfahrung gewonnen haben.

Die Lage in Bezug auf die *Ausrüstung*, die den Grenzschützern zur Verfügung steht, hat sich in den letzten Jahren erheblich verbessert. Allerdings bestehen hier noch stets erhebliche Defizite.

Die grundlegende *Infrastruktur*, zum Beispiel in Bezug auf die Unterkünfte und die Arbeitsbedingungen, ist noch weit von einem akzeptablen Niveau entfernt, insbesondere im östlichen Teil des Landes. Es ist unbedingt geboten, die Lebens- und Arbeitsbedingungen und damit auch die Qualität der Leistungen, die Moral und die Motivation des Personals zu verbessern. Ferner ist es wichtig, dass durch eine angemessene Infrastruktur ein hinlänglicher Schutz der Ausrüstung gewährleistet wird.

Durch große Investitionen konnte die taktische Beweglichkeit an den Landgrenzen rasch verbessert werden. Weniger gut ist die Lage an den Seegrenzen, da viele der 33 Schiffe sehr alt sind und sich nicht gut für Patrouillenfahrten eignen. Die operative Beweglichkeit und die operative Überwachungskapazität sind begrenzt, da nur ein Hubschrauber und zwei Flugzeuge zur Verfügung stehen. Die Nachtsichtgeräte dieser Luftfahrzeuge sind begrenzt einsatzfähig. Die polnische Luftwaffe unterstützt den PGS in gewissem Maße bei der Überwachung aus der Luft im Seegebiet.

Die Überwachung mit Nachtsichtgeräten ist äußerst beschränkt. Es gibt einige alte Nachtsichtgeräte für Patrouillen, die Ausrüstung befindet sich jedoch keineswegs auf dem letzten Stand der Technik. Zur Überwachung der grünen Grenze stehen keine integrierten, modernen Überwachungssysteme zur Verfügung.

Dem PGS fehlt es an geeigneten Kommunikationssystemen und Computern. Seine Dienststellen haben in der Regel keine Computer oder Verbindungen zum Netz. Die größten internationalen Grenzübergangsstellen sind besser ausgestattet, da sie über einige Computer verfügen, die an das nationale Netz angeschlossen sind. Allerdings sind einige dieser Verbindungen sehr langsam. Es gibt keine Online-Verbindungen zwischen den Konsulaten und den nationalen Datenbanken.

3. *Stand der Anwendung des Besitzstandes*

Der Polnische Grenzschutz hat eine funktionstüchtige *Basisstruktur*. Er ist ein unabhängiger Grenzdienst mit polizeilichem Charakter und einer funktionierenden Befehlsstruktur. Der für alle Landesgrenzen zuständige PGS untersteht dem Ministerium für innere Angelegenheiten und Verwaltung, der auch für die Bereiche Justiz und Inneres zuständig ist. Da eine einzige homogene Stelle für alle Grenzsicherungsaufgaben verantwortlich ist, kann ein wirksames nationales Grenzsicherungssystem eingerichtet werden. Diese Lösung bietet zudem eine gute Grundlage für die internationale Zusammenarbeit auf allen Ebenen. Ein eigener Haushalt ist wichtig für eine stabile und mit den richtigen Prioritäten versehene Entwicklung der Grenzsicherung.

Der Einsatz professioneller PGS-Bediensteter scheint nach wie vor eher im Westen zu erfolgen. Es gibt mehr professionelle Grenzschützer an den Westgrenzen Polens als an den Ostgrenzen, die künftige Außengrenzen sind. In seinen Bemühungen um die Verbesserung und den Ausbau des Systems zur Sicherung der Außengrenzen stößt der PGS auf mehrere Schwierigkeiten. Die Einstellung neuer Bediensteter erweist sich als schwierig, da die für die tägliche Arbeit zur Verfügung stehende Infrastruktur sowie die Unterbringungsmöglichkeiten für Familien sehr schlecht sind. Außerdem ist es schwierig, Arbeitsplätze für die Ehefrauen zu finden. Außerdem weisen die Infrastrukturen im Osten erhebliche Lücken auf.

Am effektivsten ist das polnische Grenzsicherungssystem an der Grenze zu Deutschland. In Wirklichkeit gibt es zwei Grenzsicherheitsorganisationen, die in enger Zusammenarbeit die grenzüberschreitende Kriminalität an dieser Grenze bekämpfen. Hierbei erzielten sie gute Ergebnisse; der Großteil der illegalen Einwanderer in Polen wurde an dieser Grenze aufgegriffen. Leider ist die Lage an der Ostgrenze Polens weitaus weniger gut. Es fällt schwer, der polnischen Schlussfolgerung zuzustimmen, dass der Rückgang der rückgeführten illegalen Einwanderer aus Deutschland ein Beweis dafür ist, dass die Ostgrenzen Polens nunmehr wirksam überwacht werden.

Die geringe Anzahl der Festnahmen illegaler Einwanderer an der Ostgrenze kann - in gewissem Maße - auf die verbesserte Lage an den Westgrenzen zurückzuführen sein; es ist jedoch auch möglich, dass der wahre Grund hierfür in dem unzureichenden Grenzsicherungssystem in Verbindung mit äußerst bestechlichen Grenzbehörden (Grenzschutz, Zoll) in den Nachbarstaaten zu finden ist.

Die örtliche wie auch die funktionelle Begrenzung der operativen Befugnisse behindert die Effizienz der polnischen Grenzbehörden bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die Kontinuität der strafrechtlichen Ermittlungen, der Durchsuchungen und der Überwachungen ist gefährdet. Moderne Grenzpolizeidienste sollten ohne örtliche Begrenzungen arbeiten können. Selbstverständlich müssen alle zusätzlichen Befugnisse eingehend erläutert und das Personal angemessen ausgebildet werden. Die Einschränkung der Befugnisse stehen auch mit internen Streitigkeiten der Behörden um Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang. Ein ernstes und Besorgnis erregendes Problem besteht darin, dass eine echte leitende Stelle, die für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung insgesamt (auch im Inneren Polens) zuständig ist, fehlt. Aufgrund der vorhersehbaren Entwicklung des Migrationsphänomens werden langfristig mehr Kontrollen im Inneren Polens durchgeführt werden müssen, doch könnte die derzeitige Verteilung der Kompetenzen ein Hemmnis für eine zufriedenstellende Regelung dieser Situation darstellen.

Die operative Fähigkeit sowie die Flexibilität des Personaleinsatzes wird dadurch beeinträchtigt, dass die für die Überwachung der grünen Grenzen verantwortlichen Einheiten nicht eng mit jenen zusammenarbeiten, die für die Grenzkontrollen zuständig sind, und sie nicht demselben Kommando unterstellt sind.

Die Wirksamkeit der Patrouillen leidet unter der unzureichenden Ausrüstung der Bediensteten. Ihre äußerst eingeschränkte Nachsichtkapazität bietet den illegalen Einwanderern und ihren nachts operierenden Schleusern Vorteile. Ferner fehlt den Bediensteten eine Allwetterkleidung für widrige Witterungsbedingungen, was ihre Motivation und operative Fähigkeit in Bezug auf die Patrouillen mindert.

Die Grundausbildung der Grenzschützer ist relativ kurz. Die Ausbildung der Grenzschützer sowie ihrer Offiziere erfolgt separat für die Aufgaben in Bezug auf die Kontrolle des Grenzverkehrs und die Grenzüberwachung. Diese Unterscheidung führt dazu, dass der Einsatz des Personals begrenzt ist und das Gesamtverständnis für die Grenzsicherung ebenfalls begrenzt ist. Der Mangel an erfahrenen Offizieren wird in den nächsten Jahren nicht zu vermeiden sein, da der PGS in einem relativ kurzen Zeitraum tausende neuer Bediensteter einstellen wird. Polen arbeitet mit Deutschland im Rahmen einer Partnerschaft zusammen. Das für die Erteilung von Visa zuständige Personal des Konsulats ist nicht ausreichend ausgebildet oder ausgerüstet, um feststellen zu können, ob die Dokumente eines Antragstellers ge- oder verfälscht sind.

4. Zusammenfassung

Seit dem letzten Länderbericht hat sich in Polen vieles verbessert. Die Hauptprobleme des Polnischen Grenzschutzes sind der Mangel an Personal und Ausrüstung und eine sehr schlechte Infrastruktur an den östlichen Grenzen. Ferner sind die Defizite bei der Überwachung der Seegrenze Besorgnis erregend. Das polnische Grenzsicherungssystem leidet schwer unter der historischen Altlast - vor 10 Jahren war eine Konzentration von Grenzschützern an den östlichen Grenzen unnötig, weshalb es dort an den grundlegenden Infrastrukturen mangelt. Polen hat die meisten dieser Defizite anerkannt und bemüht sich derzeit in mehreren Bereichen um Verbesserungen.

Eine effiziente Durchführung der grenzpolizeilichen Arbeit setzt ausreichende rechtliche Befugnisse voraus. Es besteht die Gefahr, dass die örtlich begrenzten Befugnisse sowie die mangelnde Befugnis zur Überprüfung von TIR-Lastkraftwagen die Wirksamkeit der Grenzschützer beeinträchtigt. Ferner hat es den Anschein, dass es in der Praxis keine federführende und spezialisierte Stelle gibt, die für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung zuständig ist. In Anbetracht seiner derzeitigen Aufgaben und Struktur könnte der Polnische Grenzschutz für die Übernahme dieser Rolle durchaus in Frage kommen, sofern ihm ausreichende Befugnisse übertragen werden.

B. Migration

1. Förmlicher Besitzstand

Visumpolitik. Derzeit können Staatsangehörige von 15 Staaten, die im Schengen-Raum visumpflichtig sind, visumfrei nach Polen einreisen. Das Anpassungs-Tempo (falls hiervon überhaupt die Rede sein kann) ist sehr langsam im Vergleich zu allen anderen angrenzenden Bewerberländern und im Vergleich zu den optimistischeren Ankündigungen¹. Polen hatte in der Tat angekündigt, dass die Anpassungen in der Visumpolitik nur "schrittweise" erfolgen würden. Aber bislang waren diese "Schritte" eher symbolischer Art.

¹ 1997 wurde die Visumpflicht für Armenien, Nordkorea und Vietnam eingeführt. Seitdem bestand die einzige weitere Maßnahme in der (Entscheidung zur) Einführung der Visumpflicht für Kasachstan, Moldau und die Mongolei im Jahre 2001.

Ferner ist noch nicht deutlich, wie Polen in Bezug auf Weißrussland, Russland und die Ukraine vorzugehen gedenkt, obgleich es erklärt hat, dass es diesen Teil des Besitzstandes "akzeptiert". So reisen polnischen Dokumenten zufolge derzeit jedes Jahr 11,5 Millionen Staatsangehörige dieser Oststaaten ins polnische Hoheitsgebiet ein; denselben Quellen zufolge rechnet Polen jedoch damit, nach dem Beitritt insgesamt (nur) 3,5 Millionen Visa erteilen zu müssen. Dies erfordert eine nähere Erläuterung ¹.

Zulassungsvorschriften. Das Ausländergesetz von 1997 bewirkte eine umfassende Angleichung der polnischen Rechtsvorschriften an den EU-Besitzstand im Bereich der Zulassung und der Abschiebung. Durch die derzeit im Parlament erörterten Änderungen werden die noch verbleibenden Unterschiede ² wahrscheinlich völlig oder teilweise beseitigt werden. Diese Frage bedarf jedoch einer weiteren Evaluierung, der erhöhte Bedeutung zukommt, da Polen nicht länger nur ein Transitland ist.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass keine Rückübernahmevereinbarungen mit Weißrussland und Russland bestehen, was die Rückführung der hinter der Grenze festgenommenen Personen erschwert, und dass die Sanktionen gegen die illegal eingewanderten Personen ungenügend sind: der illegale Aufenthalt ist lediglich mit einer Geldbuße bedroht, und die Beschäftigung von Illegalen ist überhaupt nicht strafbar. ³

2. Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden

Konsulate: Obgleich Polen derzeit unter überholten Bedingungen 200.000 Visa pro Jahr ausstellt, rechnet es damit, nach dem Beitritt fünfzehnmal so viele (3,5 Millionen) Visa ausstellen zu müssen. Hierauf ist Polen eindeutig nicht ausreichend vorbereitet ⁴. Polen beabsichtigt, für Weißrussland, Russland und vor allem die Ukraine die Visumpflicht ab einem unbestimmten, jedoch nahe an dem Beitrittsdatum gelegenen Zeitpunkt einzuführen. Die aktuellen Ausbildungs- und Ausstattungsprogramme sind völlig unzulänglich.

¹ Dem ist hinzuzufügen, dass Polen keine Ausnahmeregelung beantragt, die diesbezügliche Formulierung jedoch Unklarheit stiftet: "Die Annäherung der Visumspolitik sollte jedoch nicht ohne Berücksichtigung der politischen Auswirkungen auf die Beziehungen zu der betreffenden Gruppe von Ländern sowie den künftigen Konsultationen mit der Europäischen Union erfolgen".

² Gültigkeitsdauer der Visa, derzeitige Möglichkeit, ohne vorhergehendes konsuläres Visum eine Arbeitsgenehmigung oder eine Aufenthaltsgenehmigung für Studenten zu erhalten, allzu vage Bestimmungen über das Recht auf Familienzusammenführung über die Berechtigung zu einem langfristigen Aufenthalt ("Niederlassungsgenehmigung") und über die selbständige Erwerbstätigkeit sowie Umfang der Überprüfung der Arbeitskräfte vor Erteilung einer Arbeitserlaubnis.

³ In dem Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union wurde Polen ersucht, "die Konferenz über den Inhalt der geplanten Maßnahmen für die uneingeschränkte Angleichung an den Besitzstand im Bereich Zuwanderung, insbesondere betreffend die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Beschäftigung ... zu informieren". Die polnische Seite teilte hierzu mit, dass dieses Problem, soweit es die Arbeitsgenehmigungen betrifft, dem Bereich der "Freizügigkeit" zuzuordnen ist. Allerdings schweigt sich sowohl das polnische "Positionspapier" zu diesem Bereich als auch die "Reaktion auf den Gemeinsamen Standpunkt der EU: Kapitel 2: Freizügigkeit" zu dieser Frage aus.

⁴ Insbesondere in Bezug auf die Einrichtung und Ausstattung der Konsulate. Ferner sind die Vorbereitung zur Ausstattung und personellen Besetzung der polnischen Konsulate in Kasachstan und der Mongolei, für die im Jahr 2001 Visa eingeführt werden sollen, sowie die Ausbildung des dortigen Personals eindeutig nicht auf dem erforderlichen Stand.

Innerhalb Polens: Einige der zurzeit verzeichneten Defizite dürften kurzfristig beseitigt werden können: dies betrifft den Personalmangel in der Abteilung für Zuwanderung und Flüchtlinge, den Platzmangel in den Abschiebungszentren (dies führt zu einer "Warteliste" der auszuweisenden Ausländer) und die unzulänglichen Lebensbedingungen in der Transitzone des Warschauer Flughafens.

Besorgnis erregender ist jedoch der Stand der Vorbereitungen der administrativen Maßnahmen zur Bewältigung der Einwanderung. Die polnischen Rechtsvorschriften geben eine exakte und zufrieden stellende Verteilung/Abgrenzung der Aufgaben zwischen Behörden (Polizei, Grenzschutz, Woiwodschaften, Ministerien, Gerichte) vor. Was fehlt, sind Kooperationsstrukturen (so gibt es keine einzige federführende Stelle für eine derart bereichsübergreifende Frage wie die illegale Einwanderung) und vor allem Informationstechnologien, auf deren Basis die Zusammenarbeit erfolgen könnte. Die aktuellen Informationssysteme sind im Wesentlichen manueller Art. Die wenigen rechnergestützten Dateien, falls solche überhaupt bestehen, sind weder landesweit noch werden sie von den Behörden geteilt. Nur 25 % der Polizeiposten sind an Datenbanken angebunden. Die Polizei hat 1998 lediglich von 500 Ausländern Fingerabdrücke registriert, und dies auch nur manuell. Alle erforderlichen Computerdateien sind zwar ordnungsgemäß in den Rechtsvorschriften vorgesehen – dies gilt auch für den Datenschutz –, doch sind sie in der Praxis derzeit inexistent.

Seit mehreren Jahren plant Polen die Einrichtung eines "*Amtes für Rückführung und Ausländer*"; diese Maßnahme wird jedoch sinnlos sein, wenn sie nicht mit der Schaffung gemeinsamer nationaler Datenbanken einhergeht, die für Woiwodschaften, örtliche Polizeidienste und Grenzschützer zugänglich sind.

Gegen die *illegale Beschäftigung* wird kaum etwas unternommen. Darüber hinaus ist nicht anzunehmen, dass die illegale Beschäftigung, die bereits beträchtliche Ausmaße annimmt¹, nach dem EU-Beitritt abnehmen wird, insbesondere aufgrund des (bereits erheblichen und sich noch verschärfenden) Unterschiedes im Lohnniveau zwischen Polen und seinen östlichen Nachbarn. Ferner ist die Saisonarbeit (die in gewissem Maße einen Ersatz darstellen könnte) nicht geregelt.

Risiken für die Zukunft. Die größten Probleme stehen noch bevor. Von den 90 Millionen Ausländern, die jedes Jahr nach Polen einreisen, sind 11 Millionen nicht visumpflichtig, obgleich sie visumpflichtig sein sollten/werden. Nach Angaben der polnischen Behörden sind "*nicht weniger als 45 % der Drittausländer, die wegen illegalen Grenzübertritts in Deutschland aufgegriffen werden, legal nach Polen eingereist*". In Zukunft wird der Hauptstrom illegaler Einwanderer höchstwahrscheinlich aus den östlichen Nachbarstaaten kommen. Eine zuverlässige Beurteilung wird erst nach Einführung der Visumpflicht möglich sein.

¹ einmal ganz abgesehen von den inoffiziellen Märkten oder Basaren ("Kleinsthändler") an den östlichen Grenzen.

3. *Stand der Anwendung des Besitzstands*

In den Konsulaten ist eine aussagekräftige Beurteilung (z.B. des Korruptionsstands) so lange nicht möglich, wie für die östlichen Nachbarstaaten keine Visumpflicht besteht.

An den Grenzen ist die Erteilung von Visa eine weit verbreitete Praxis, obgleich sie nicht mit dem Besitzstand vereinbar ist; diese Fälle werden voraussichtlich nach Einführung der Visumpflicht für Ukrainer, Weißrussen und Russen sprunghaft ansteigen, wodurch vermehrt (neue) Möglichkeiten für die Korruption geschaffen wurden und das System geschwächt werden wird¹. Polen sollte die Erteilung von Visa an den Grenzen streng regulieren und kontrollieren.

Die Arbeit der Woiwodschaften wird durch den oben dargelegten Mangel an Strukturen für eine Kooperation mit der Polizei sowie durch fehlende IT-Ausstattung beeinträchtigt, z.B. in Bezug auf die Bearbeitung der Einladungen, der Ausweisungen und der aus Gründen der öffentlichen Ordnung verweigerten Aufenthaltstitel. Ferner wird eine erneute Beurteilung der Woiwodschaften notwendig sein, sobald die geplanten Rechtsvorschriften zur Begrenzung oder Neugestaltung ihrer - derzeit umfassenden - Ermessensbefugnisse bei der Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln ohne vorherige konsularische Visa sowie hinsichtlich der Familienzusammenführung und der Niederlassungserlaubnis wirksam geworden sind.

Was die illegale Einwanderung betrifft, so betrachten die polnischen Behörden die Anzahl der Rückübernahmen an der deutsch-polnischen Grenze als ein zuverlässiges Barometer. Sie werten den verzeichneten Rückgang als Resultat ihrer Tätigkeiten der letzten Jahre. Allerdings ist dieses Barometer nicht sehr aussagekräftig, da diese Entwicklung auch auf viele andere Gründe zurückgeführt werden kann. Auf jeden Fall werden in zahlreichen Berichten die erheblichen Fortschritte bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung in den letzten Jahren bestätigt und hervorgehoben. Auffallend ist jedoch, dass zwar über Ausländer, die an der Grenze fest gehalten oder denen die Einreise verweigert wurde, exakte und umfassende Daten vorliegen, über die Tätigkeiten im Inland hingegen nichts bekannt ist. Verbesserungen wurden eher an den Grenzen als im Inland Polens festgestellt. Illegale Einwanderer, die sich bereits im Land befinden, sind kaum noch auffindbar, außer durch punktuelle Polizeioperationen, wie sie vor kurzem durchgeführt wurden. Im Vergleich zu den Mitgliedstaaten gibt es in Polen nur wenige Daten über Abschiebungen, Rückführung auf dem Luftwege, festgenommene Schleuser oder mit Sanktionen belegte Arbeitgeber.²

¹ Darüber hinaus ist Polen bereits gut über das Risiko des "Schmuggels von Personen und Waren mit Einwilligung oder Unterstützung der Grenzdienste der Nachbarstaaten" informiert.

² In Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich und den Niederlanden erreichen die Zahlen zu den Abschiebungen (unabhängig von den Rückübernahmen an der Grenze) das 7- bis 30-fache.

4. *Zusammenfassung*

Die Visumpolitik Polens ist nicht an den Besitzstand angeglichen, woran sich bis kurz vor dem Beitrittstermin nichts ändern dürfte. Obgleich Polen selbst damit rechnet, die fünfzehnfache Anzahl an Visa erteilen zu müssen, sind die Konsulate nicht hierauf vorbereitet. Die Rechtsvorschriften sind zwar weitgehend angeglichen, müssen aber hinsichtlich der Zulassung und der Sanktionen geändert werden.

Es mangelt an Kooperationsstrukturen und vor allem an der IT-Ausstattung, die für die Anwendung des Besitzstands unerlässlich sind. Bei den Rückübernahmen aus Deutschland wurde ein Rückgang verzeichnet; bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung wurden Fortschritte erzielt, jedoch eher an den Grenzen als im Inland, denn einmal im Land befindliche illegale Einwanderer lassen sich kaum noch ausfindig machen. Dies ist umso Besorgnis erregender, als die größten Probleme noch bevorstehen (wenn die Visumpflicht für die östlichen Nachbarstaaten eingeführt wird). Gegen die illegale Beschäftigung wird nichts unternommen.

C. *Asyl*

1. *Förmlicher Besitzstand*

Dem förmlichen Besitzstand wurde bereits größtenteils durch die Annahme des Ausländergesetzes vom 25. Juni 1997 Rechnung getragen. Die meisten der noch verbleibenden Defizite¹ werden in dem Gesetzesentwurf geregelt, der derzeit im Parlament erörtert wird, doch sollte man sich vergewissern, ob der Gesetzesentwurf ohne weitere Änderungen verabschiedet wird.

¹ Asylbewerber haben kein förmliches Recht auf ein persönliches Gespräch vor der Verweigerung der Zulassung zum Asylverfahren; der Ausdruck "offensichtlich unbegründeter Antrag" ist nicht eindeutig definiert; die Folgen des Nichteinhaltens der Bedingungen (Zeit, Ort) für die Antragstellung sind nicht eindeutig festgelegt; es gibt keine offizielle Liste der sicheren Drittstaaten; es gibt keine Vorschriften über den vorübergehenden Schutz, die Beweislast und über die Entscheidung in Zweifelsfällen, über die Feststellung der Identität unbegleiteter Minderjähriger, über die Übermittlung von Daten ins Ausland im Kontext des Dubliner Übereinkommens und über den subsidiären Schutz.

2. Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden

Die Sachkenntnis in Asylfragen auf zentraler Ebene gibt kaum Anlass zu Besorgnis¹, bei den Grenzschützern besteht jedoch Fortbildungsbedarf. In Anbetracht der derzeit relativ geringen Anzahl zu bearbeitender Asylanträge (3.000 pro Jahr) ist der Personalbestand im Ministerium und in den Aufnahmezentren völlig ausreichend; bei einer Zunahme der Anträge nach dem Beitritt, die insbesondere aufgrund der Anwendung des Dubliner Übereinkommens eintreten könnte, würde das Personal jedoch nicht ausreichen.

Die Verfahrensdauer ist bereits jetzt Besorgnis erregend (sie geht über die theoretisch vorgesehene Dauer von drei Monaten weit hinaus). Außerdem fehlt eine Liste der sicheren Drittstaaten und der sicheren Herkunftsstaaten, was die konkrete Anwendung des im polnischen Recht vorgesehenen beschleunigten Verfahrens verhindert².

Die noch ungeklärten Fragen beziehen sich auf die Begleitmaßnahmen. Die Finanzierung des rechtlichen Beistands und der Programme zur Integration der Flüchtlinge ist noch nicht geklärt³. Die schnelle Feststellung der Identität Minderjähriger ist nicht gewährleistet, und die Lebensbedingungen in der Transitzone des Warschauer Flughafens sind nach wie vor nicht zufriedenstellend.

Der äußerst unbefriedigende Stand der Vorbereitung der Anwendung des Dubliner Übereinkommens ist auf den oben genannten (siehe Teil "Migration") Mangel an gemeinsamen Online-Informationssystemen zurückzuführen.

3. Stand der Anwendung des Besitzstands

Das gesamte förmliche Asylverfahren Polens entspricht zwar - im großen und ganzen – dem der EU, das Ergebnis ist aber eher bescheiden. Obgleich selbstverständlich vorsichtig mit Vergleichen umgegangen werden sollte, was auch für die Schlussfolgerungen aus Vergleichen gilt, so steht dennoch fest, dass in Polen die Quote der anerkannten Flüchtlinge seit 1998 europaweit die niedrigste ist. Einer der Gründe hierfür könnte das Fehlen von Vorschriften über die Beweislast im Asylverfahren sein. Ferner ist noch zu prüfen, ob der vor kurzem eingerichtete Flüchtlingsrat tatsächlich unabhängig ist. Es könnte jedoch auch andere Gründe geben.

¹ Z.B. wurden die hauptsächlichen rechtlichen Defizite des Gesetzes von 1997 kompetent und rasch durch die Rechtsprechung und die Verwaltungspraxis beseitigt. Diese Defizite betrafen die Voraussetzungen (Zeit, Ort) für das Einreichen eines Antrags. Die unklaren Konsequenzen der Nichterfüllung dieser Voraussetzungen hätten zur raschen Ablehnung der Zulassung zu dem Verfahren führen können; aufgrund einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs werden die betreffenden Fristen in der Praxis jedoch nicht als Begründung für die Weigerung der Bearbeitung eines Antrags verwendet.

² Kommt ein Antragsteller aus einem sicheren Drittland/Herkunftsland und ist sein Antrag offensichtlich unbegründet, so kann der Grenzschutz ihn 7 Tage lang fest halten und innerhalb dieses Zeitraums einen Ministerialbeschluss zur "Verweigerung der Einleitung des Verfahrens" veranlassen.

³ Diese Tätigkeiten werden vollständig von den NRO's wahrgenommen, die jedoch ihre Unterstützung vermindern wollen. Ein Erlass vom Dezember 2000 über die Integration wird wahrscheinlich zu einer stärkeren Beteiligung des Staates in diesem Bereich führen.

Viele Asylbewerber stellen ihren Antrag erst nach ihrer Rückübernahme aus Deutschland oder wenn sie anderweitig von der Polizei angehalten worden sind. 1997 enthielten 80 % aller Entscheidungen die Erklärung, dass der Antrag "nicht in Betracht zu ziehen ist", weil der Antragsteller verschwunden war. Die Teilnehmer eines Programms zur Integration von Flüchtlingen haben Polen nach einigen Monaten verlassen. Die NRO selbst heben den "Missbrauch" der Asylverfahren in Polen hervor. All dies kann dazu beitragen, dass die Behörden, wie auch in anderen Beitrittsländern, eine zynische und ablehnende Haltung gegenüber dem Asyl entwickeln. Daher sollten die Mitgliedstaaten Themen wie beschleunigte Verfahren, Eurodac, Rückführung abgelehnter Antragsteller und die tatsächliche Integration von Flüchtlingen hervorheben, damit alle in die Lage versetzt werden, Asylfragen in ausgewogener Weise zu betrachten.

4. Zusammenfassung

Dem Besitzstand wurde förmlich größtenteils Rechnung getragen, es muss jedoch noch weiter beobachtet werden, ob der Entwurf des Asylgesetzes vom Parlament ohne weitere Änderungen verabschiedet wird. Die Verwaltungskapazität ist ausreichend, zumindest für die niedrige Anzahl der derzeit bearbeiteten Anträge. Allerdings bietet der Staat nur geringe finanzielle Unterstützung für den rechtlichen Beistand und die Integration von Flüchtlingen. Der Mangel an IT-Ausstattung in allen künftig beteiligten Stellen behindert die Vorbereitungen der Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

Obgleich man bei solchen Vergleichen vorsichtig sein sollte, ist festzustellen, dass Polen seit 1998 die niedrigste Quote bei der Anerkennung von Flüchtlingen in Europa hat. Es könnte sein, dass der ins Feld geführte "Missbrauch" des Asylverfahrens durch viele Antragsteller (die in Polen Schutz suchen, um ihre Weiterreise nach Westen zu erleichtern) hierbei eine Rolle spielt. Daher sollten in den folgenden Bereichen Anstrengungen unternommen werden: beschleunigte Verfahren, Vorbereitung des Eurodac, Rückführung abgewiesener Antragsteller und tatsächliche Integration von Flüchtlingen.

D. Polizei und Zoll

a) Polizei

1. Förmlicher Besitzstand

Polen arbeitet nach wie vor an der Verbesserung des rechtlichen und organisatorischen Rahmens der Polizeiarbeit, insbesondere im Hinblick auf eine bessere Koordinierung der polizeilichen Tätigkeiten und der zuständigen Einrichtungen im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Polen hat in seiner Verhandlungsposition erklärt, dass die Polizei bis Ende 2002 in jeder Hinsicht auf die Anwendung des EU-Rechts vorbereitet sein wird.

Die gemeinsame Kontrollinstanz Europols (GKI) sieht auf der Grundlage des von Europol erstellten Berichts¹ aus datenschutzrechtlicher Sicht kein Hindernis dafür, dass Europol mit Polen Verhandlungen im Hinblick auf ein Abkommen über die Übermittlung personenbezogener Daten aufnimmt.

Die GKI stellt jedoch ganz allgemein erhebliche Probleme im derzeitigen Datenschutzrecht und den diesbezüglichen Praktiken fest und hält die im Europol-Bericht aufgeführte Liste der Probleme, insbesondere was zwei in den Schlussfolgerungen nicht erwähnte Aspekte (nämlich Fehlen spezifischer Vorschriften für den Umgang mit empfindlichen Daten und die Haftung) anbelangt, für durchaus relevant.

2. *Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden*

Bei der Polizei gibt es insgesamt etwa 98.000 Berufspolizisten, was 95 % des erforderlichen Personalbestands darstellt.² Hinzu kommen 1.200 Wehrpflichtige. Ferner beschäftigt die Polizei ungefähr 18.000 Zivilbedienstete. Bei einer Bevölkerung von ungefähr 38,5 Millionen kommen in Polen auf 100.000 Einwohner 255 Polizeibeamte.

Die Einrichtung des Nationalen Informationszentrums über Straftaten und des Zentralen Kriminalamtes dürfte zwar die Koordinierung und die operative Reaktion auf den illegalen Drogenhandel und die organisierte Kriminalität verbessern, doch scheint es nach wie vor gewisse Überschneidungen bei den Tätigkeiten des Staatssicherheitsbüros und des "Teams für die Koordinierung der Aktionen der Agenturen bei der Überwachung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität" zu geben.

Polen hat noch stets keine Financial Intelligence Unit, obgleich eine solche Einrichtung bereits 1996 im Organisationsplan des Finanzministeriums vorgesehen war.

¹ Der von Europol erstellte Datenschutzbericht über Polen einschließlich der Stellungnahme der gemeinsamen Kontrollinstanz von Europol (Dokument 14147/00 LIMITE, EUROPOL 43 vom 5. Dezember 2000) wurde dem Ausschuss "Artikel 36" (14. Dezember 2000) und dem AStV/Rat vorgelegt.

² Stand: September 2000.

Viele erfahrene Polizeibeamte verließen den Polizeidienst Anfang der neunziger Jahre. Viel Zeit und große Anstrengungen sind erforderlich, um neue Beamte so auszubilden, dass sie gegen allgemeine Verbrechen und insbesondere gegen die organisierte Kriminalität auf professionelle Weise vorgehen können, und um das übrige Personal auf das für die Bekämpfung neuer Arten der Kriminalität, einschließlich Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche, erforderliche Niveau zu bringen.

Polen ist der Ansicht, dass die technische Ausrüstung noch weiter modernisiert werden muss.

3. Stand der Anwendung des Besitzstands

Die organisierte Kriminalität stellt, wie bereits in dem ersten vorläufigen Bericht ausgeführt, in Polen ein großes Problem dar und ihre Bekämpfung im Rahmen der Beitrittspartnerschaft für Polen eine vorrangige Aufgabe. Den polnischen Behörden zufolge ist es nicht gelungen, die organisierte Kriminalität unter Kontrolle zu bringen. Einige Mitgliedstaaten vertreten den Standpunkt, dass organisierte kriminelle Vereinigungen die Gesellschaft fest in ihrem Griff haben, und dass es hierfür in der Praxis Beispiele gibt. Zu den Aktivitäten dieser Vereinigungen zählen der Diebstahl und der Schmuggel von Fahrzeugen, die Herstellung von und der Handel mit Drogen (insbesondere Amphetamine), die Erpressung von Schutzgeldern (z.B. von Besitzern von Hostessen-Agenturen, Einzelhandelsgeschäften, Restaurants und Großhändlern) und Raub (ein besonders weit verbreitetes Phänomen sind Raubüberfälle auf Lastkraftwagen mit wertvoller Ladung).

Die Anzahl der von der Polizei verzeichneten Straftaten steigt nach wie vor, und 1999 wurden ungefähr zweimal so viele Straftaten pro Einwohner als 1989 verzeichnet. Gewaltverbrechen nehmen nach wie vor zu.

Polen hat noch keine förmliche nationale Drogenbekämpfungsstrategie. Derzeit wird erwogen, eine nationale Anlaufstelle für die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) einzurichten.

1999 wurden 19 große "Fabriken" für die Herstellung "polnischen Heroins" sowie 8 illegale Amphetamine-Labors (1998 4) ausgehoben. Zu Beginn des Jahres 2000 wurden 7 illegale Amphetamine-Labors ausgehoben. Schätzungen zufolge gibt es derzeit in Polen 10 bis 20 illegale Amphetamine-Labors.

Die Strafverfolgungsbehörden schienen sehr lange Zeit nicht in der Lage zu sein, im Wirtschaftssektor Beweismaterial zu erheben und zusammenzutragen. Hierfür gab es mehrere Gründe, darunter erstens unüberlegte organisatorische Änderungen (z. B. die Abschaffung der vertikalen Strukturen der für Wirtschaftskriminalität zuständigen Polizeidienste), zweitens Mangel an Spezialausbildung und Sachkenntnis seitens der Strafverfolgungsbehörden und des Justizsystems (insbesondere eine weit verbreitete Unkenntnis des Handelsrechts) und drittens veraltete und völlig ungeeignete Rechtsvorschriften. Nach wie vor zeigen die offiziellen Daten Polens über Wirtschaftsverbrechen bei weitem nicht das wahre Ausmaß des Problems. Andererseits wurden in den letzten Jahren gewisse Verbesserungen in diesem Bereich festgestellt, sowohl bei der Aufdeckung als auch bei der tatsächlichen Verfolgung dieser Art von Straftaten.

Wie in anderen Ländern auch bemüht sich die organisierte Kriminalität in die legale Geschäftswelt einzudringen, zum Teil auch zur Geldwäsche der illegal erworbenen Erträge, was ein Hinweis auf ziemlich enge Verbindungen zwischen der Wirtschaftskriminalität und der organisierten Kriminalität ist.

Ein besonderer Anlass für Sorge sind Berichte über (gelegentlich erfolgreiche) Versuche krimineller Organisationen, Strafverfolgungsbehörden zu unterwandern. So gab es von Oktober 1994, seitdem Geldwäsche als eigenständiger Straftatbestand gilt, bis zum Jahr 1999 keine einzige Verurteilung wegen Geldwäsche. In demselben Zeitraum wurden den zuständigen Behörden jedoch zahlreiche Fälle zur Kenntnis gebracht, und es wurde in Geldwäschefällen ermittelt. Diesbezüglich liegen keine offiziellen Daten vor. In 11 (von 61) Ermittlungsfällen war die Polizei der Ansicht, dass genügend Beweismaterial vorlag, um die Staatsanwaltschaft einzuschalten.

Sorge bereitet auch die Jugendkriminalität, die im letzten Jahrzehnt stark zugenommen hat. Polizei-angaben zufolge beträgt der Anteil der Jugendlichen (d.h. im Alter von 13 bis 17 Jahren), die der Teilnahme an Straftaten verdächtigt werden, ungefähr 15 %. Die Jugendkriminalität wird immer gewalttägiger. Es besteht kein Zweifel darüber, dass sich die Jugendkriminalität in den 90er Jahren nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ geändert hat. Allerdings ist, entgegen der allgemeinen Meinung, der prozentuale Anstieg in der Jugendkriminalität nicht größer als in der Kriminalität anderer Altersgruppen (die größte Zuwachsrate wird bei den 21- bis 24-jährigen verzeichnet).

b) **Zoll**

1. *Förmlicher Besitzstand*

Im Zollbereich wurde eine "Strategie für die von den polnischen Zollbehörden bis zum Jahre 2002 zu ergreifenden Maßnahmen" ausgearbeitet, und Polen hat erklärt, dass seine Zollbehörde bis Ende 2001 die gleiche Leistungsebene wie die der EU-Mitgliedstaaten erreicht haben wird.

2. *Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden*

Eine Vereinbarung zwischen Zoll und Wirtschaft über ein Programm zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels muss noch ausgearbeitet werden. Derzeit laufen die Verhandlungen über Vereinbarungen zwischen der Zentralen Zollkontrollbehörde und den Fluggesellschaften ZMPD, LOT und BA.

Polen muss noch ein integriertes Computersystem einführen, welches mit dem Zollinformationsystem (ZIS) kompatibel ist. Mit der Anwendung der im April 2000 angenommenen IT-Strategie des Zolls wurde begonnen. Die Entwicklung eines Risikoanalyse-Systems ist im Interesse der Angleichung an die EU-Normen eine vorrangige Aufgabe; die Zentrale Zollbehörde hat ein Handbuch über die Risikoanalyse erstellt.

3. *Stand der Anwendung des Besitzstands*

4. *Zusammenfassung (Polizei und Zoll)*

Die Einrichtung des Nationalen Informationszentrums über Straftaten und des Zentralen Kriminalamtes dürfte zwar die Koordinierung und die operative Reaktion auf den illegalen Drogenhandel und die organisierte Kriminalität verbessern, doch scheint es nach wie vor gewisse Überschneidungen bei den Tätigkeiten des Staatssicherheitsbüros und des "Teams für die Koordinierung der Aktionen der Agenturen bei der Überwachung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität" zu geben.

Es muss dringend eine Financial Intelligence Unit eingerichtet werden, die Berichte über verdächtige Transaktionen zusammenträgt, eingehende Analysen der Geldwäschesituation durchführt und die Tätigkeiten auf nationaler Ebene und im Rahmen der internationalen Kooperation koordiniert. Doppelarbeiten auf dem Gebiet der Koordinierung und zwischen den für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen operativen Diensten sollten identifiziert und nach Möglichkeit ausgemerzt werden.

Polen sollte sich weiterhin bemühen, den Polizeibeamten eine angemessene Ausbildung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erteilen und insbesondere Experten heranzubilden, die sich mit Finanzermittlungen und Fällen befassen, die mit der Geldwäsche von Erträgen aus Straftaten im Zusammenhang stehen. Ein besonderes Erfordernis ist die Ausbildung des künftigen Personals der Financial Intelligence Unit im wirtschaftlichen Bereich (s.o.) sowie in den analytischen und statistischen Tätigkeiten.

Es wird eine nationale Drogenstrategie benötigt.

Was den Zoll betrifft, so muss Polen eine Vereinbarung zwischen Zoll und Wirtschaft über ein Programm zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels ausarbeiten. Ferner muss ein mit dem Zollinformationssystem (ZIS) kompatibles integriertes Computersystem eingeführt werden.

E. Justiz (einschließlich Menschenrechte)

1. Förmlicher Besitzstand

Mit dem neuen Strafgesetzbuch hat Polen seine Rechtsvorschriften weitgehend an die EU-Normen angeglichen. Allerdings hat das Streben nach einer größeren Wirksamkeit der Justiz bei der Bekämpfung der schwersten Verbrechensformen zur Schaffung einer Reihe von Sonderverfahren außerhalb des üblichen Rechtsrahmens geführt. Es werden nähere Angaben über ihre Auswirkungen in der Praxis und über die Frage, ob sie mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit vereinbar sind, benötigt.¹

¹ Dies betrifft Artikel 335 des neuen Strafgesetzbuchs, wonach der Staatsanwalt mit Zustimmung des Angeklagten das Gericht ersuchen kann, ohne mündliche Verhandlung ein Urteil zu sprechen, wonach bei einer Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von höchstens fünf Jahren bedroht ist, ein außerordentlicher Strafnachlass vorgenommen wird, sowie den Artikel des neuen Strafgesetzbuchs, der es dem Angeklagten gestattet, bei einer Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von höchstens acht Jahren bedroht ist, einem ohne Anhörung ergangenen Urteil zuzustimmen, das allein auf den der Anklageschrift beigefügten oder von den Parteien vorgelegten Unterlagen beruht. Das Einverständnis der Parteien und des Staatsanwalts mit der Anwendung dieser Artikel bietet keine Gewähr gegen einen eventuellen Missbrauch.

Mehrere Übereinkommen sind noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert worden ¹. In Bezug auf das Übereinkommen über den unerlaubten Verkehr auf See zur Durchführung des Artikels 17 des Übereinkommens erklärte Polen, dass es ihm nicht beitreten werde und dass Polens Beitritt unbegründet wäre, da dieser Rechtsakt in den EU-Mitgliedstaaten keine Anwendung finde. Ferner erklärte Polen, dass der Großteil des Drogenschmuggels über Land und nicht auf dem Seeweg erfolge. Zur Drogenbekämpfung ist festzustellen, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften über Prävention und Verfolgung von Geldwäsche noch nicht vom Parlament angenommen worden sind. Das Gleiche gilt für die im Gesetz von 1997 vorgesehene Einrichtung des Rates zur Bekämpfung der Drogensucht.

Damit die Korruption effizienter angegangen werden kann, müssen die einschlägigen Bestimmungen des Strafgesetzbuches geändert werden.

Es werden Informationen zu einer Reihe von Gemeinschaftsrechtsakten und Übereinkommen über zivilrechtliche Angelegenheiten benötigt.

Das beständige Eintreten der polnischen Regierung für die EU-Mitgliedschaft hat der Annahme der zur Angleichung des polnischen Rechts an den Besitzstand erforderlichen Rechtsvorschriften neuen Antrieb verliehen. Im Parlament wurden neue parteienübergreifende Ausschüsse für Europarecht geschaffen, die zur Aufgabe haben, die Annahme des EU-Rechts zu überwachen; zur Beschleunigung dieses Prozesses wird ein neues Konzept angewandt.

2. Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden

Seit dem Beginn der Verwaltungsreform der Justiz (1989) wurden alle rechtsprechenden Organe außer den Gerichten aufgelöst, während der Zuständigkeitsbereich der Gerichte entsprechend ausgeweitet wurde. Folglich hat die Arbeitslast der Gerichte gewaltig zugenommen ².

¹ Unter anderem die Übereinkommen des Europarates über Korruption. Polen hat das Übereinkommen von 1990 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten noch nicht ratifiziert. Ab dem Zeitpunkt der Ratifikation wird Polen die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen gewährleisten müssen, was eine Entscheidung eines polnischen Gerichts erfordert. Das Europäische Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen und das Europäische Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung wurden noch nicht unterzeichnet: Polen hat erklärt, dass es bereit ist, diesen Übereinkommen unter denselben Voraussetzungen beizutreten wie die Mitgliedstaaten, d.h. nur, wenn sie sich zu einer allgemein von den Mitgliedstaaten akzeptierten Norm entwickeln. Siehe Analyse und die Antwort Polens auf die Gemeinsame Position der EU.

² Von 1989 bis 1999 hat sich die Zahl der Verfahren verdreifacht (von 2.000.006 auf 6.614.000).

Der Gerichtsaufbau umfasst die ordentlichen Gerichte (288 Kreisgerichte, 44 Distriktgerichte ¹ und die Berufungsgerichte), den Obersten Gerichtshof, Sondergerichte und spezifische gerichtliche Verfahren für die Jugendkriminalität. Zum Abbau der chronischen Verzögerungen und Rückstände bei der Bearbeitung der Fälle wurde im Jahre 2000 ein neuer Rechtszug mit vereinfachtem Verfahren für "Bagatellfälle" geschaffen. Es wurden ca. 200 örtliche Zivil- und Strafkammern ² eingerichtet, vor denen bestimmte Arten von Steuer- ³, Straf- und Zivilsachen ⁴ verhandelt werden.

Nach dem geltenden Strafverfahrensrecht wird über geringfügigere Straftaten von Bürgern entschieden, bei denen es sich nicht um Berufsrichter handelt, und die Anklage wird von einem höheren Polizeibeamten erhoben. Ein derartiges Gericht kann zwar keine Freiheitsstrafen von mehr als drei Monaten Dauer verhängen, aber seine Zusammensetzung bietet allem Anschein nach kaum ausreichende Garantien für den Angeklagten. In der Verfassung von 1997 ist indes festgelegt, dass binnen vier Jahren alle geringfügigeren Straftaten unter die Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte fallen sollen.

Militärgerichte, die noch immer in Polen eine Rolle im Bereich der Strafgerichtsbarkeit spielen, sprechen nicht nur über Dienstvergehen von Militärangehörigen Recht, sondern auch über die von Militärangehörigen begangenen allgemeinen Straftaten. In diesen Militärgerichten werden die Urteile von Militärangehörigen, die keine Richter sind, ausgesprochen. Die Übertragung der Zuständigkeit der Militärgerichte über Angehörige der Streitkräfte für allgemeine Straftaten auf die allgemeine Strafgerichtsbarkeit ⁵ ist für fünf Jahre suspendiert worden. Im Übrigen kann die Militärgerichtsbarkeit in bestimmten Fällen offenbar auch über Zivilisten urteilen. Hinsichtlich der Rolle der Militärgerichte und der Transparenz ihrer Tätigkeit besteht noch Informationsbedarf.

In den letzten Jahren wurde eine Reihe von Reformmaßnahmen ergriffen. Der Stand ihrer Durchführung ist unterschiedlich; einige Maßnahmen kommen derzeit zur Anwendung, für andere muss noch der geeignete Rechtsrahmen geschaffen werden, oder es müssen hierfür die erforderlichen finanziellen Mittel bereitgestellt werden.

¹ Frühere Woiwodschaftsgerichte.

² Diese zählen zu den unteren für Zivilsachen zuständigen Instanzen.

³ Haftstrafe bis zu 2 Jahren.

⁴ Streitwert weniger als 5.000 Zloty in Zivilsachen.

⁵ In der neuen Strafprozessordnung vorgesehen.

Das Gesetz zur Änderung der Zivilprozessordnung und des Gesetzes über eingetragene Pfandsachen und das Pfandregister bewirkt erhebliche Änderungen des Zivilprozessrechts hinsichtlich Organisation und Verfahren. Es sieht die Schaffung eines getrennten und neuen *vereinfachten Verfahrens* für so genannte Bagatellfälle vor. Es beschränkt in bestimmten Kategorien von Fällen die Möglichkeit, weitere Rechtsmittel einzulegen, und es sieht die Einrichtung eines Zustellungsdiens-tes für gerichtliche Schriftstücke vor. Es wird auch an Änderungen gearbeitet, die die Verfahren des Strafrechts vereinfachen sollen.

Die *Änderungen in der organisatorischen Struktur* der ordentlichen Gerichte sollten dazu führen, dass ihre Funktionsweise effizienter, einfacher, transparenter und bürger näher wird ¹. Ein Gesetzesentwurf über die Satzung der für Zivilsachen zuständigen Liste soll diese durch Änderung des gesamten Gerichtsaufbaus und der organisatorischen Struktur der Gerichte leistungsfähiger machen. Dieser Gesetzesentwurf sieht vor, dass in den Distrikt- und Berufungsgerichten eine getrennte Verwaltungsabteilung unter der Leitung eines so genannten Gerichtsdirektors eingerichtet wird, die für alle finanziellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten zuständig ist ². Hierdurch wird die Überwachungstätigkeit verstärkt und durch die Ausweitung der Befugnisse der Gerichtspräsidenten und des Justizministers in diesem Bereich für größere Effizienz gesorgt. Derartige Änderungen müssen jedoch so ausgearbeitet und angewendet werden, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit der Richter und Gerichte ³ in keiner Weise angetastet wird.

Die Staatsanwaltschaften wurden umgestaltet und dem Justizministerium unterstellt. Mit den Gebietsreformen wurden 17 regionale Staatsanwaltschaften eingerichtet. Um die Verzögerungen zu verringern und die Rückstände abzubauen, wurde die Staatsanwaltschaft durch Neueinstellungen und Ausbildungsmaßnahmen verstärkt. Obwohl die Unabhängigkeit der Justiz allgemein gewahrt bleibt, wurden in mehreren Berichten Bedenken zu dem Umstand geäußert, dass die Staatsanwaltschaft dem Justizministerium unterstellt wird, da unbedingt gewährleistet sein muss, dass das Gerichtswesen frei von politischem Druck ist. Einem Bericht zufolge wird die Staatsanwaltschaft von einer Person geleitet, die aktiv in der Politik tätig ist, was zumindest den Anschein erwecken könnte, als bestehe ein unredlicher Zusammenhang mit den Entscheidungen, durch die Staatsanwälten, die als integer galten, bestimmte Fälle entzogen wurden. Zweifel wurden auch in Bezug auf die Bediensteten der Staatsanwaltschaft geäußert ⁴.

¹ Diese Änderungen führen zur Aufspaltung der größten organisatorischen Einheiten und die Übertragung eines Teils der Fälle, die derzeit unter ihre Zuständigkeit fallen, auf andere Einheiten. Die kleinsten Einheiten werden aufgelöst werden. Auf diese Weise wird eine Struktur geschaffen werden, bei der es auf jeder ihrer organisatorischen Ebenen mittelgroße Einheiten vergleichbaren Ausmaßes und gleichartige Zuständigkeitsbereiche gibt.

² Dies sollte die Gerichtspräsidenten, Vorsitzenden der Kammern und Richter von zahlreichen Aufgaben befreien, die nicht die Rechtsprechung betreffen.

³ Diesbezüglich wurden von Richtern Bedenken geäußert.

⁴ Es besteht der Eindruck, dass Dokumente verschwinden und dass einige aussichtsreiche Fälle, welche hoch stehende Persönlichkeiten betreffen, nicht vor Gericht gelangen, oder falls es zu einer Verhandlung kommt, nicht zu einem Urteil führen.

Obgleich bei der Ausbildung der Richter (im EU-Recht) einige Fortschritte verzeichnet wurden, werden noch erhebliche weitere Anstrengungen zur Verbesserung des Kenntnisstands von Richtern, Staatsanwälten und Bediensteten erwartet. Berichten zufolge ist die Ausbildung, die derzeit nicht landesweit organisiert wird, eher sporadisch und uneinheitlich. Es ist die Eröffnung einer Richterschule geplant, die zumindest die dienstbegleitende Fortbildung gewährleisten sollte.

Da Richter relativ wenig verdienen, *wechseln* viele von ihnen in besser bezahlte Stellen *in anderen juristischen Berufen* über. Die niedrigen Gehälter gefährden die Effizienz der polnischen Justiz und bergen sogar die Gefahr, der Bestechlichkeit der Justizbeamten Vorschub zu leisten ¹. Statt als renommierteste Vertreter der Rechtsberufe angesehen zu werden und als unerlässliche Stütze des Staates zu gelten, werden Richter schlecht bezahlt und genießen geringes Ansehen. Polen erkennt die Notwendigkeit an, die Stellung der Richter durch eine Erhöhung der Gehälter zu verbessern, ist hierzu aber wegen der angespannten Haushaltsslage nicht sofort in der Lage. Der Gesetzesentwurf über die Satzung der für Zivilsachen zuständigen Gerichte führt ein neues System für die Einstellung von Richtern ein und sieht eine größere Differenzierung bei ihren Gehältern vor.

Das eigentliche Problem ist weniger die Anzahl der Richter als das ihrer zu großen Arbeitslast, hauptsächlich deshalb, weil sie aufgrund des Personalmangels Arbeiten, die den Kanzlern und Bediensteten der Gerichte übertragen werden könnten, selbst durchführen ². Die Gehälter ihrer Assistenten/Sekretäre/innen sind nach wie vor zu niedrig, um über einen längeren Zeitraum gute Fachkräfte halten zu können. Die Verwaltung des Gerichtshaushalts, die jeweils dem Gerichtspräsidenten obliegt, ist eine tagtäglich neu zu bewältigende äußerst schwierige Aufgabe. Es wurden erste Schritte *zur Verbesserung der beruflichen und finanziellen Stellung des Verwaltungspersonals der Gerichte* unternommen ³. Um die Arbeitslast der Richter zu vermindern, wurde der Posten des Gerichtsregistrators geschaffen ⁴. Da dieser neue Posten schrittweise eingeführt wird, wird die Arbeit derzeit noch sowohl von Richtern als auch Gerichtsregistatoren durchgeführt.

Die Effizienz und die Arbeitsbedingungen des Personals der Gerichte werden dadurch beeinträchtigt, dass einige Gerichte völlig veraltet sind und dass grundlegende Arbeitshilfen fehlen ⁵. Das Justizministerium hat einen "Plan für die Computerisierung des Justizbereichs" ausgearbeitet, der im Verwaltungswesen der Justiz, insbesondere in den Gerichten, durchgeführt werden soll. Die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständige Staatsanwaltschaft wird zunehmend mit dem Ziel computerisiert, zur Unterstützung ihrer Arbeit ein landesweites Computersystem einzurichten.

¹ Allerdings drohen nach dem Strafgesetzbuch schwere Freiheitsstrafen für die Korruption von Beamten: 12 Jahre für Bestechlichkeit und 8 Jahre für Bestechung. Das frühere Strafgesetzbuch enthielt keine derartigen Bestimmungen.

² Insbesondere in den Kanzleien.

³ Das Gesetz von 1998 über die Bediensteten der Gerichte und der Staatsanwaltschaften bewirkte eine Erhöhung der Dienstbezüge, die unmittelbar an die Gehälter der Richter gebunden wurden. Das Gesetz führte detaillierte Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf des Justizangestellten und die diesbezügliche Ausbildung sowie eine periodische Leistungsbeurteilung ein.

⁴ Vor allem für die Grundbuch- und Hypothekenregisterstelle/andere Registerstellen.

⁵ Elektronische Schreibmaschinen, Bürobedarf, Bibliotheken, elektronischer Zugang zu nationalen und internationalen Rechtstexten.

3. *Stand der Anwendung des Besitzstandes*

Allgemein konnte die Effizienz, was die Verzögerungen bei den Gerichten und die tatsächliche Bearbeitung der Rechtssachen betrifft, verbessert werden, die Rückstände bleiben jedoch bestehen¹. Einer größeren Effizienz in Strafsachen stehen weiterhin gewisse materielle und finanzielle Engpässe im Wege. Obgleich das neue Strafgesetzbuch die Gerichte und die Staatsanwaltschaft verpflichtet, Rechtssachen "innerhalb eines angemessenen Zeitraums" abzuschließen, liegt in Strafsachen das Problem bei der Verfahrensdauer: Es ist nicht ungewöhnlich, dass mehrere Jahre zwischen Strafanzeige und erstinstanzlichem Urteil verstreichen². Ferner ist es geboten, dass die Verfahren in Zivil- und Handelssachen beschleunigt werden³. Dringend verbessерungsbedürftig ist auch die Umsetzung der Urteile in Straf- und Zivilsachen, und das Gleiche gilt für die Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten. Polen hält die Verteidigung vor Gericht für gewährleistet und sieht die noch zu überwindende Schwierigkeit darin, dass es außerhalb der Gerichtsverfahren kein System zur Erteilung einer kostenlosen Rechtsberatung gibt. Fehlendes Geld ist hier das Hauptproblem. In der Praxis schrecken die Kosten eines Rechtsstreits nach wie vor viele Bürger davon ab, sich an die Justiz zu wenden.

Was die justitielle Zusammenarbeit betrifft, so liegen Informationen vor, dass die Geheimpolizei die Rechtshilfeersuchen in Strafsachen bearbeitet. Einem Bericht zufolge stehen diese Ersuchen nicht im Einklang mit den einschlägigen Übereinkommen. Dies führt dazu, dass nur wenige dieser Ersuchen nach dem Recht der EU-Mitgliedstaaten anerkannt werden können, weder förmlich noch als Beweismittel in Gerichtsverfahren. Ein Großteil dieser Ersuchen wird einfach deshalb abgelehnt, weil sie von den Behörden als vertraulich betrachtet werden⁴.

Weitere Schwierigkeiten sind der Mangel an Fachkräften, ungenügende Sprachkenntnisse und unübersetzte Dokumente. Diesbezüglich werden mehr praxisbezogene Informationen benötigt.

Was die bilateralen Vereinbarungen über Zivilsachen betrifft, so wird von Problemen wie Verzögerungen bei der Rückübermittlung der Bescheinigung über die Zustellung und die Unvollständigkeit der Akten bei Anträgen auf Übermittlung von Schriftstücken betreffend den Unterhalt⁵ berichtet.

¹ 1999 bearbeitete jeder Richter durchschnittlich 500 Rechtssachen.

² Besonders bedenklich ist die Lage in den städtischen Ballungszentren.

³ Das Justizministerium ist sich der Probleme der langen Verfahrensdauern bewusst und beabsichtigt, das Warschauer Gerichtswesen umzuorganisieren und eine Reihe neuer Gerichte zu schaffen. Es ist jedoch noch unklar, wie diese Pläne mit den neuen Zuweisungen aus dem Haushalt für das Justizsystem vereinbar sein werden.

⁴ Die Schwelle für die Einstufung als Geheimsache ist in Polen wesentlich niedriger als in den EU-Mitgliedstaaten, und von derartigen verfahrensrechtlichen Hemmnissen wird behauptet, dass sie einen Großteil des internationalen Dialogs kennzeichnen und behindern.

⁵ In der Regel fehlt der Nachweis über die Ladung des Beklagten.

Der Ratifikationsprozess für das Übereinkommen zum Schutz personenbezogener Daten ist im Gange. Das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten trat im April 1998 in Kraft, und der unabhängige Generalinspekteur für den Schutz personenbezogener Daten ist nunmehr seit über 2 Jahren tätig. Allerdings scheint dieses Gesetz das Recht der Bürger auf einen Persönlichkeitsbereich noch nicht in ausreichendem Maße zu schützen: Es bestehen nach wie vor Bedenken angesichts der zunehmenden Anzahl von Rechtsvorschriften, die die Überwachung von Privatpersonen durch den Staat und die Kontrolle des Staates über den Zugang zu Informationen über Bürger vorseen. Weitere Sorgen bereiten eine Reihe rechtlicher Aspekte des Gesetzes über Verschlussachen, welches die Verfahren regelt, insbesondere für die Ermächtigung, welche die Bürger für den Zugang zu Verschlussachen benötigen.

Was die Menschenrechtslage anbelangt, so wird berichtet, dass die Haftbedingungen nach wie vor generell schlecht sind. Viele dieser Einrichtungen sind alt, überfüllt und instandsetzungsbedürftig. Der Bürgerbeauftragte für Menschenrechte beklagte die mangelnde Sicherheit der Insassen: Diese fallen oftmals der Gewalt anderer Insassen zum Opfer. In einem Bericht wurde auf Fälle schwerer Misshandlungen in Haftanstalten und auf mehrere aktuelle Fälle von Polizeibrutalität hingewiesen. Mit Sorge wurde festgestellt, dass ein unabhängiges Überwachungssystem fehlt, mit dem Menschenrechtsverletzungen durch Polizei- und Vollzugsbeamte angegangen und die Haftbedingungen überwacht werden können.

Vor kurzem wurde Besorgnis darüber geäußert, dass die im Strafgesetzbuch enthaltenen Bestimmungen, wonach Journalisten wegen "Verleumdung und Verunglimpfung" der Behörden strafrechtlich belangt werden können, in der Praxis zu Problemen für das Recht der Journalisten auf freie Meinungsäußerung geführt haben.

Die Einstellung der Bevölkerung gegenüber ihrem Justizsystem bleibt generell distanziert, ja ist vielleicht sogar von einem gewissen Misstrauen geprägt: Die gewaltigen Rückstände bei den anhängigen Fällen und die hohen Prozesskosten halten die Bürger davon ab, das Justizsystem in Anspruch zu nehmen. Auch war jahrelang unter dem kommunistischen System das Justizsystem mit dem Staat gleichzusetzen. Darauf hinaus haben viele Richter und Anwälte früher mit dem Regime zusammengearbeitet¹. Dieses Misstrauen ist womöglich der Grund dafür, dass in Wirtschaft und Handel Personen derart häufig Streitigkeiten gütlich beilegen oder auf andere Formen des Kompromisses zurückgreifen.

¹ Allerdings werden im Zuge des Durchleuchtungsprozesses ("Lustracja") unter anderem Mitglieder des Justizsystems hinsichtlich ihrer Mitwirkung im Rahmen des früheren kommunistischen Regimes überprüft, was zum Rücktritt mehrerer Minister und hoch stehender Mitglieder des Gerichtswesens geführt hat.

4. **Zusammenfassung**

Es muss weiterhin an der Anpassung an den Besitzstand im JI-Bereich gearbeitet werden. Die Maßnahmen zur Reform des Justizsystems müssen weiter umgesetzt werden. Die bei der Zusammenarbeit in Strafsachen auftretenden Probleme müssen weiter überwacht werden. Die Öffentlichkeit hat wenig Vertrauen in das Justizsystem und das Gerichtswesen. Im Gerichtswesen müssen die Gehälter, die Ausbildung und die Stellung des Personals verbessert werden. Ein ernst zu nehmendes Problem ist die Mittäterschaft einiger Angehöriger der Justiz in Korruptionsfällen. Die Unabhängigkeit des Gerichtswesens bedarf einer genauen Überwachung. Dringender Verbesserungsbedarf besteht im Hinblick auf die Verfahrensdauer, die gewaltigen Rückstände, die Vollstreckung von Urteilen, die (kostenfreie) Verteidigung vor Gericht und der Zugang zu den Gerichten.

F. **Korruption**

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN
