



Rat der
Europäischen Union

017441/EU XXVI. GP
Eingelangt am 12/04/18

Brüssel, den 12. April 2018
(OR. en)

5292/2/01
REV 2 DCL 1

EVAL 1
ELARG 5

FREIGABE

des Dokuments 5292/2/01 REV 2 RESTREINT

vom 30. März 2001

Neuer Status: Öffentlich zugänglich

Betr.: Überarbeiteter 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 30. März 2001 (16.05)
(OR. en)

5292/2/01
REV 2

RESTREINT

EVAL 1
ELARG 5

BERICHT

der Gruppe "Gemeinsame Evaluierung"
an den Ausschuss Artikel 36/AStV/Rat

Nr. Vordokument: 5292/1/01 EVAL 1 ELARG 5 REV 1 RESTREINT

Betr.: Überarbeiteter 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 dieser kurzen 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 ist mit der Übernahme des Besitzstandes im Bereich der Grenzsicherung vorangekommen, 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 im Großen und Ganzen ausreichend. Mit der letzten Änderung des Gesetzes über den Grenzschutz¹ wurde die Zuständigkeit des polnischen Grenzschutzes dahin gehend ausgeweitet, dass der Grenzschutz nunmehr im gesamten Hoheitsgebiet zuständig ist. Gegenwärtig werden Schritte zur praktischen Umsetzung unternommen. Die Einrichtung einer kriminalpolizeilichen "Intelligence"-Einheit beim Grenzschutz ist ein weiterer wichtiger Aspekt im Hinblick auf die vollständige Übernahme des Besitzstands.

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.

¹ Das Gesetz wurde im März 2001 verabschiedet.

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 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 Grenzschutz eine Militärorganisation sowjetischen Typs (Grenzschutztruppen) ohne echte professionelle Fähigkeiten oder Ausrüstungen für die moderne Grenzverwaltung und die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität. Der Grenzschutz in seiner jetzigen Form wurde am 16. Mai 1991 gegründet.

Der Grenzschutz ist für die Grenzverwaltung in Polen zuständig. Er ist dem Ministerium für Innere Angelegenheiten und Verwaltung untergeordnet. Der Grenzschutz wird als spezialisierter Grenzdienst polizeilicher Art betrachtet. Er ist zuständig für alle Grenzen – für verschiedene Arten von Landgrenzen, die Seegrenze und die Grenzübergangsstellen. Die Grundstruktur des Grenzschutzes 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 einer Zeit, als im Grenzschutz noch eine große Anzahl Wehrpflichtiger ohne Sonderausbildung Dienst tat, es wurde jedoch versäumt, bei der schrittweisen Umwandlung des Grenzschutzes in einen professionellen Grenzschutzdienst auch die organisatorischen Anpassungen vorzunehmen. Derzeit tun etwa 3.000 Wehrpflichtige beim Grenzschutz Dienst, und nach Angaben der polnischen Seite soll er 2005 ausnahmslos aus professionellen Grenzschützern bestehen. Der frühere Zeitrahmen wurde wegen fehlender Finanzmittel ausgedehnt.

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 polnischen Grenzschutzes gemessen an der Anzahl der Bediensteten zu erstellen, da keine exakten Zahlenangaben über die Bediensteten, die den verschiedenen Grenzabschnitten und Grenzübergangsstellen zugewiesen wurden, vorliegen. Denselben Quellen zufolge besteht auf örtlicher Ebene ein durchschnittlicher Personalmangel von 35 %. Der polnische Grenzschutz ist nach wie vor unterbesetzt, insbesondere in den Gebieten an der Ostgrenze. Der polnische Grenzschutz 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.

Trotz der Anstrengungen der polnischen Behörden sind Personaleinstellung und Laufbahnmanagement im polnischen Grenzschutz weiterhin problematisch. Das örtliche Einstellungssystem und die in einigen Fällen äußerst geringe Personalrotation wirken sich negativ auf die Organisation aus. Sie schaffen die Grundlage für Vetternwirtschaft und Korruption.

Dem Grenzschutz fehlt es an Mitteln, um gegen organisierte kriminelle Gruppen vorzugehen, die Schleusungen tätigen. Dies wiederum wirft die Frage des Zugangs zu kriminalpolizeilichen Erkenntnissen auf. Die Einrichtung einer für das Sammeln und Auswerten von Erkenntnissen zuständigen Stelle beim Grenzschutzhauptquartier ist in diesem Zusammenhang ein Schritt in die richtige Richtung. Der Grenzschutz wird dann Zugriff auf Datenbanken anderer Behörden haben, die Ermittlungen im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität an den Grenzen einschließlich illegaler Einwanderung führen. Er wird befugt sein, personenbezogene Daten zu Ermittlungszwecken zu erheben und zu verarbeiten. Als vorrangiges Ziel wird diese neue Einheit durch die Zuweisung von Personal und Ausrüstung und durch Fachlehrgänge für das Personal sehr viel leistungsfähiger gemacht werden müssen. Eine sachdienliche Koordinierung mit anderen polnischen "Intelligence"-Dienststellen wird gegebenenfalls erforderlich sein.

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. So fehlt beispielsweise eine geeignete Buchführung für Aufzeichnungen über die Verwendung und die Verteilung neuer Ausrüstungen.

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 für Patrouillefahrten nicht eignen. Die operative Beweglichkeit und die operative Überwachungskapazität haben sich nunmehr verbessert, da sechs Hubschrauber und sechs Flugzeuge zur Verfügung stehen. Diese Luftfahrzeuge verfügen über einige Nachtsichtgeräte. Die polnische Luftwaffe unterstützt den polnischen Grenzschutz bis zu einem 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 Grenzschutz 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 Grenzschutz untersteht dem Ministerium für innere Angelegenheiten und Verwaltung, das auch für andere Angelegenheiten aus den Bereichen Justiz und Inneres zuständig ist. Da eine einzige 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. Es ist Besorgnis erregend, dass die von der Regierung gewährten Finanzmittel und die durch Hilfsfonds zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausreichen, um dem gesamten Bedarf des Grenzschutzes an Personal, Infrastruktur und Ausrüstung gerecht zu werden.

Zwischen Strategie und Finanzmitteln klafft eine Lücke.

Der Einsatz professioneller Bediensteter des polnischen Grenzschutzes scheint nach wie vor eher im Westen zu erfolgen. Es gibt mehr professionelle Grenzsoldaten 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 künftigen Außengrenzen stößt der Grenzschutz 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 recht gute Ergebnisse; der Großteil der illegal nach Polen einwandernden Personen 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 - bis zu einem gewissen 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 illegale Grenzübertritte erleichtern.

Da die örtliche wie auch die funktionelle Begrenzung der operativen Befugnisse des Grenzschutzes nunmehr aufgehoben ist, kann mit der Schaffung eines landesweiten Systems begonnen werden. Die Kontinuität der strafrechtlichen Ermittlungen, der Durchsuchungen und der Überwachungen wird nun möglich werden. Moderne Grenzpolizeidienste sollten ohne örtliche Begrenzungen arbeiten können. Selbstverständlich müssen alle zusätzlichen Befugnisse eingehend erläutert und das Personal angemessen ausgebildet werden. Die vorhersehbaren Trends bei der illegalen Einwanderung werden langfristig mehr Kontrollen im Inneren Polens erforderlich machen, und die Neufestlegung der Zuständigkeiten sollte es einfacher machen, zufriedenstellend auf derartige Trends zu reagieren.

Operative Fähigkeit sowie Flexibilität des Personaleinsatzes sind zwingende Faktoren, 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 Nachtsichtkapazität verschafft illegalen Einwanderern und ihren nachts operierenden Schleusern einen Vorteil. 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 fortbestehen, da der Grenzschutz in einem relativ kurzen Zeitraum tausende neuer Bediensteter einstellen wird. Deutschland arbeitet mit Polen im Rahmen einer Beitrittspartnerschaft zusammen und stellt die erforderlichen Informationen über den sich ständig weiterentwickelnden Besitzstand der Union und in der Union angewandte bewährte Praktiken zur Verfügung. 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. 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. Der Staatshaushalt wird der Grenzstrategie leider nicht gerecht.

Eine effiziente Durchführung der grenzpolizeilichen Arbeit setzt ausreichende rechtliche Befugnisse voraus. Die neuen Rechtsvorschriften bieten eine gute Rechtsgrundlage für die Arbeit des polnischen Grenzschutzes und man kann sagen, dass es nunmehr eine federführende und spezialisierte Stelle gibt, die für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung zuständig ist. Der nächste Schritt ist die Anwendung dieser neuen Befugnisse und in diesem Zusammenhang die sachgerechte Ausbildung und Ausstattung des mit diesen Aufgaben betrauten Personals.

Grenzsicherheit, Visumspolitik sowie Grenzübertrittsverfahren stehen in einem engen Bezug zueinander. Eines der größten noch offenen Probleme Polens ist seine uneinheitliche Visumspolitik für Grenzübertritte, die keiner Regelung nach Art des Schengen-Rahmens unterliegen. Polen nimmt diesen Teil des Besitzstands äußerst langsam an.

B. Migration

1. Förmlicher Besitzstand

Visumspolitik. Derzeit können Staatsangehörige von 15 Staaten, die im Schengen-Raum visumpflichtig sind, visumfrei nach Polen einreisen. Das Anpassungs-Tempo 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 Visumspolitik nur "schrittweise" erfolgen würden. Aber bislang waren diese "Schritte" eher symbolischer Art.

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". Obwohl derzeit jedes Jahr 11,5 Millionen Staatsangehörige dieser drei künftig visumpflichtigen Staaten nach Polen einreisen, rechnet Polen damit, nach dem Beitritt insgesamt (nur) 3,5 Millionen Visa erteilen zu müssen. Dies erfordert eine nähere Erläuterung².

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 Unterschiede³ 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.

¹ 1997 wurde die Visumpflicht für Armenien, Nordkorea und Vietnam eingeführt. Seitdem bestand die einzige weitere Maßnahme in der (...) Einführung der Visumpflicht für frühere Sowjetrepubliken in Asien und Moldau.

² Die endgültige Anzahl an Reisenden und an Grenzübertritten wird selbstverständlich von den Gebühren für künftige Visa sowie davon abhängen, ob die Visa grundsätzlich als Visa für mehrfache Einreisen ausgestellt werden oder nicht. Der Unterschied zwischen den Zahlen ist indessen beachtlich. 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".

³ Gültigkeitsdauer der Visa, derzeitige Möglichkeit, ohne vorhergehendes konsularisches 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.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass keine Rückübernahmeverträge 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 Geldstrafe bedroht, und die Beschäftigung von Illegalen ist überhaupt nicht strafbar.¹

2. *Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden*

Konsulate: Polen stellt derzeit unter überholten Bedingungen 200.000 Visa pro Jahr aus und rechnet damit, nach dem Beitritt fünfzehnmal so viele (3,5 Millionen) Visa ausstellen zu müssen. Es liegen nur wenige Informationen über den Stand der Vorbereitung der Konsulate vor. Darüber hinaus sind Ausbildung und Ausrüstung in den polnischen Konsulaten in der Ukraine und in Russland nicht gerade sachgerecht, und es werden in diesen Konsulaten keine Visa ausgestellt.

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 zufriedenstellende 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, und Mittelzuweisungen dafür sind nach wie vor ungewiss.²

¹ Auf das Ersuchen der EU an Polen hin, "die Konferenz über den Inhalt der geplanten Maßnahmen, insbesondere betreffend die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Beschäftigung zu informieren", teilte die polnische Seite mit, dass dieses Problem dem Bereich der "Freizügigkeit" zuzuordnen ist. Allerdings schweigen sich die polnischen "Positionspapiere" ebenfalls zu diesem Bereich zu dieser Frage aus.

² Darüber hinaus lässt sich Polen aufgrund der fehlenden Visumpflicht für einige Staaten Finanzmittel (Visagebühren) entgehen, die zur Bewältigung von Ausgaben, die durch den Grenzübergang bedingt sind, beitragen könnten.

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 *illegalen 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. 45 % der Drittausländer, die wegen illegalen Grenzübergangs in Deutschland aufgegriffen werden, reisen noch legal nach Polen². In Zukunft wird der Hauptstrom illegaler Einwanderer über die Ost- und die Nordgrenze einreisen, wo der polnische Zoll und der polnische Grenzschutz als korrupter als andernorts gelten. Eine zuverlässige Beurteilung der tatsächlich vorhandenen Verwaltungskapazität Polens zur Bewältigung der Zuwanderung wird erst nach Einführung der Visumpflicht möglich sein.

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 wird². Polen sollte die Erteilung von Visa an den Grenzen streng regulieren und kontrollieren.

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

² Darüber hinaus ist Polen bereits gut über das Risiko des "*Schmuggels von Personen und Waren mit Einwilligung oder Unterstützung der Grenzdienste der Nachbarstaaten*" informiert.

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 Einladungen¹, der Ausweisungen und der aus Gründen der öffentlichen Ordnung verweigerten Aufenthaltstitel. Ferner wird eine Fortbildung für die Woiwodschaften und 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. Dieses Barometer ist selbstverständlich nicht sehr aussagekräftig, da diese Entwicklung auch auf viele andere Gründe zurückgeführt werden kann. Auf jeden Fall werden in zahlreichen Berichten die in den letzten Jahren erzielten erheblichen Fortschritte 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

4. Zusammenfassung

Die Visumspolitik Polens ist nicht an den Besitzstand angeglichen, woran sich bis kurz vor dem Beitrittstermin nichts ändern durfte. 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).

¹ Einladungen oder andere Nachweise über Mittel für die Bestreitung des Lebensunterhalts werden oft für die Einreise verlangt, wenn kein Visum vorgeschrieben ist.

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.

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 Defizite ¹ werden in dem Gesetzesentwurf geregelt, der derzeit im Parlament erörtert wird, doch sollte man sich vergewissern, ob der Gesetzesentwurf ohne weitere Änderungen verabschiedet wird.

2. Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden

Die Sachkenntnis in Asylfragen auf zentraler Ebene gibt kaum Anlass zu Besorgnis ², bei den Grenzschützern besteht jedoch Fortbildungsbedarf. In Anbetracht der derzeit relativ geringen Anzahl zu bearbeitender Asylanträge (4.000 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 verhindert ³.

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 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.

³ 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.

Die noch ungeklärten Fragen beziehen sich auf die Begleitmaßnahmen. Die Finanzierung des rechtlichen Beistands und der Programme zur Integration der Flüchtlinge ist noch nicht geklärt¹. 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. Es könnte jedoch auch andere Gründe geben. Die NRO selbst haben den "Missbrauch" von Asylverfahren durch Antragsteller hervorgehoben, die um Schutz in einem Staat (Polen) ersuchten, um sich dann in ein anderes Land abzusetzen.² Diese Situation hat sich in jüngster Zeit geändert: Mehr Antragsteller (insbesondere Tschetschenen und Armenier) betrachten Polen inzwischen als Zielland und setzen sich nicht mehr während des Verfahrens ab. Die Anerkennungsrate wird beobachtet werden müssen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Polen die beschleunigten Verfahren, seine Vorbereitungen für Eurodac, die Verfahren für die Rückführung abgelehnter Antragsteller und seine tatsächliche Integration von Flüchtlingen noch verbessern muss.

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.

¹ 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.

² Viele Asylbewerber stellten ihren Antrag erst nach ihrer Rückübernahme aus Deutschland oder wenn sie anderweitig von der Polizei angehalten wurden. 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 verließen Polen nach einigen Monaten.

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 suchten, um ihre Weiterreise nach Westen zu erleichtern) in der Vergangenheit hierbei womöglich eine Rolle spielte. Da Polen nun zu einem Zielland wird, ist die Anerkennungsrate zu beobachten.

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.

Die Gemeinsame Kontrollinstanz Europol (GKI) stellt 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.

Die GKI sieht jedoch 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.

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. Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden

Bei der Polizei gibt es insgesamt etwa 100.754 Berufspolizisten. Ferner beschäftigt die Polizei 19.511 Zivilbedienstete. Bei einer Bevölkerung von ungefähr 38,5 Millionen kommen in Polen auf 100.000 Einwohner 262 Polizeibeamte. Die Fluktuation war in den vergangenen Jahren erheblich und ist nach wie vor sehr hoch.

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 beträchtliche Überschneidungen bei den Tätigkeiten des Staatssicherheitsbüros und der Polizei sowie in geringerem Maße der Zollbehörden zu geben. Es ist noch unklar, inwieweit die Maßnahme zu konkreten Ergebnissen geführt hat.

Polen hat noch immer keine zentrale Meldestelle, obgleich eine solche Einrichtung bereits 1996 im Organisationsplan des Finanzministeriums vorgesehen war. Im Gesetz über die "Verhütung der Einbringung von Vermögenswerten unrechtmäßiger oder nicht nachgewiesener Herkunft in den Finanzkreislauf", das im Oktober 2000 angenommen wurde, ist die Einrichtung einer zentralen Meldestelle und deren künftige Tätigkeit festgeschrieben. Die Meldestelle soll im Juni 2001 eingerichtet sein.

Nur wenig wurde unternommen, um ein System für den Datenaustausch sowie für die Analyse kriminalpolizeilicher Erkenntnisse einzurichten. Die Annahme des Gesetzentwurfs über die Einrichtung eines "Nationalen Informationszentrums über Straftaten" steht noch aus.

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. Es besteht großer Ausbildungsbedarf in den Bereichen Wirtschaftskriminalität und Internetkriminalität. Außerdem ist Schulung für die Anwendung von Software für die Verbrechensanalyse und auf dem Gebiet der Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten erforderlich.

Polen ist der Ansicht, dass die technische Ausrüstung noch weiter modernisiert werden muss. Für die IT-Ausrüstung und die Ausstattung mit Computern sowie für die Erneuerung der Ausrüstung werden erhebliche Haushaltsmittel erforderlich sein.

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). Der Frauenhandel und der zunehmende Kinderhandel zu Prostitutionszwecken geben ernsten Anlass zur Besorgnis.

Die von der polnischen Regierung verabschiedete nationale Sicherheitsstrategie, die ein Verbrechensverhütungsprogramm umfasst, skizziert die Grundzüge eines strategischen Ansatzes, mit dem die Effizienz der Polizei und anderer zugehöriger Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität verbessert werden soll. Wenn sich das Dokument auch noch in einem frühen Stadium befindet, so vermittelt es doch eine Vorstellung von den Reformen, die sowohl im strukturellen als auch im operationellen Bereich durchzuführen sind.

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

Die Beschaffungskriminalität stellt ein anhaltend ernstes Problem in Polen dar. Es gibt einen nationalen Plan zur Bekämpfung der Beschaffungskriminalität, aber keine zentrale Stelle für die Durchführung dieser Antidrogenpolitik. Der "Binnenmarkt" wächst: Der Drogenmissbrauch bei jungen Polen ist ein Problem, das zunehmend an Bedeutung gewinnt. Es gibt vermutlich etwa 200.000 Drogenabhängige in Polen. 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 Amphetamin-Labors (1998: 4) ausgehoben. Zu Beginn des Jahres 2000 wurden 7 illegale Amphetamin-Labors ausgehoben. Schätzungen zufolge gibt es derzeit in Polen 10 bis 20 illegale Amphetamin-Labors.

Verschiedene, von zuverlässiger Quelle stammende Berichte weisen darauf hin, dass die Polizei gegen diese Formen des Frauen- und Kinderhandels nicht angemessen vorgeht. Die Internationale Vereinigung für Menschenrechte in Helsinki und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz haben sich besorgt darüber gezeigt, dass die polnische Polizei zu langsam auf Vorfälle reagiert und lückenhaft ermittelt.

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. Nach einem Bericht der Polizei über die zunehmende Nutzung des Banken- und Finanzsektors zum Zwecke der Investition illegaler Erträge aus Straftaten hat diese Art der Kriminalität 1999 gegenüber 1998 um 92 % zugenommen.

Von Oktober 1994, d.h. seitdem Geldwäsche als eigenständiger Straftatbestand gilt, bis zum Jahr 1999 gab es 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 gewalttätiger. 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.

Die Durchführung des Übereinkommens über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich erfordert die Einrichtung eines integrierten Computersystems, das mit dem Zollinformationssystem (ZIS) kompatibel sein muss. Ein solches System ist in Polen noch nicht vorhanden.

2. *Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden*

Die Effizienz der Zollzusammenarbeit leidet darunter, dass zwei verschiedene Zollbehörden nebeneinander bestehen, die allgemeine Zollinspektion (GIC) und die Zollverwaltung (GUC).

Die Zuständigkeiten von Zoll und Grenzschutz für die Strafverfolgung an den verschiedenen Grenzübertrittsstellen, Häfen und Flughäfen überschneiden sich. Der Grenzschutz nimmt Aufgaben in der Bekämpfung von Drogenstraftaten wahr, ohne dass er über eine Fachstruktur für das Sammeln und Auswerten von Erkenntnissen im Drogenbereich verfügt.

Diese Situation ist der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit nicht förderlich.

Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll ganz allgemein als schlecht bezeichnet werden kann. Man könnte eher von "Konkurrenz" als von Zusammenarbeit sprechen.¹

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 Fluggesellschaften (ZMPD, LOT und BA). Es ist noch keine Vereinbarung zwischen Zoll und Wirtschaft über die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels unterzeichnet worden.

¹ Informationen zufolge, die vom Zoll auf den Fragebogen des schwedischen Vorsitzes hin schriftlich übermittelt wurden, wurden Abkommen über eine Zusammenarbeit und Amtshilfe bei der Verhütung und Bekämpfung von Zollstraftaten (einschließlich Drogenstraftaten) zwischen der Polizei, dem Staatssicherheitsbüro (UOP) und dem Grenzschutz unterzeichnet. Ein Mitgliedstaat teilte mit, dass kein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels zwischen der Polizei und dem Zoll unterzeichnet wurde.

Polen muss noch ein integriertes Computersystem einführen, welches mit dem Zollinformations-system (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. Die Zollbehörden müssen eine sachgemäße Strategie für das Sammeln, Auswerten und Weiterleiten von Erkenntnissen ausarbeiten. Ein Team für die Nutzung von Erkenntnissen für Zollkontrollen wurde eingesetzt und soll erarbeiten und analysieren, wie Erkenntnisse für wirksame und effiziente Zollkontrollen und für die Verhütung und Bekämpfung von Zollstraftaten genutzt werden können.

3. Stand der Anwendung des Besitzstands

Die von Polen bei der Zusammenarbeit im Zollwesen erzielten Ergebnisse entsprechen der schwachen Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden. Die Zollinspektion ist zwar befugt, kontrollierte Lieferungen durchzuführen, diese Befugnis wurde aber bisher lediglich im Zusammenhang mit Verbrauchsteuern genutzt und führte in der Praxis zu keinerlei Operationen zur Bekämpfung des Drogenschmuggels.

Der jüngste Strategiebericht des Zolls erweckt eindeutig den Eindruck, dass die grundlegende Aufgabe des Zolls darin besteht, als Dienststelle für das Eintreiben von Abgaben zu fungieren. Drogenbekämpfung ist bislang kein vorrangiges Ziel, und die in der Behörde bestehende Infrastruktur für die Bekämpfung des Drogenschmuggels ist nicht sachgerecht.

Ganz allgemein verfügt der polnische Zoll nicht über die für die effiziente Bekämpfung des Zollbetrugs erforderlichen Mittel. Er wird seinen Befugnissen zu unmittelbaren Kontrollen an den Grenzübertrittsstellen nur gerecht, weil eine große Anzahl Zollstraftaten, die von der Polizei festgestellt werden, im Landesinnern begangen werden.

4. Zusammenfassung (Polizei und Zoll)

Der Polizei mangelt es in verschiedenen Bereichen an Erfahrung und an Strategien für die Kriminalitätsbekämpfung. Es sind noch erhebliche Anstrengungen zur Reform des inneren Aufbaus der Polizei und der Verbesserung ihrer Fähigkeit erforderlich, der weiten Verbreitung der organisierten Kriminalität und den Anforderungen an die Polizeiarbeit in einer Bürgergesellschaft gerecht zu werden. Rivalitäten, Bürokratie und Mangel an Vertrauen auf allen Seiten stehen der Koordinierung und der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Strafverfolgungsbehörden im Wege.

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 größere Überschneidungen bei den Tätigkeiten des Staatssicherheitsbüros und der Polizei sowie in geringerem Maße bei den Zollbehörden zu geben. Es ist noch unklar, inwieweit die Maßnahme zu konkreten Ergebnissen geführt hat.

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

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 geführt. Dies betrifft Artikel 335 der neuen Strafprozessordnung, 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. Die Zustimmung der Parteien und des Staatsanwalts zur Vollstreckung der Urteile stellt keine Garantie gegen einen etwaigen Missbrauch dar. Die Auswirkungen dieser neuen Verfahren auf die Erledigung strafrechtlicher Fälle sollte genau beobachtet werden.

Mehrere Übereinkommen sind noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert worden¹. 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. Da dieser Rechtsakt jedoch Teil des förmlichen Besitzstands ist, wird Polen dem Übereinkommen beim Beitritt beitreten müssen. 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.

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.

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 Reform der Justiz (1989) wurden alle Justizorgane außer den Gerichten aufgelöst, während der Zuständigkeitsbereich der Gerichte entsprechend ausgeweitet wurde. Folglich hat die Arbeitslast der Gerichte gewaltig zugenommen¹.

Der Gerichtsaufbau umfasst die ordentlichen Gerichte (288 Kreisgerichte, 44 Distriktgerichte² und 10 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 für "Bagatellfälle" geschaffen.

Es wurden ca. 200 örtliche Zivil- und Strafkammern³ eingerichtet (Ziel: 400), vor denen bestimmte Arten von Steuer-⁴, Straf- und Zivilsachen⁵ verhandelt werden. Diese Reform wird als ein wichtiger Schritt in Richtung auf ein bürgernäheres Justizsystem angesehen. Die große Arbeitsbelastung der Kreisgerichte und der Distriktgerichte wurde dadurch verringert, und die Zivilverfahren wurden effizienter. Durch die ehrgeizige Justizreform, mit der die Effizienz des Justizsystems durch einen schlankeren Gerichtsaufbau und schlankere Verfahren verbessert werden soll, wird die Anzahl der Gerichte verringert⁶; die Reform wird voraussichtlich 2001 wirksam werden. Eine Verfahrensordnung zur Regelung der Verfahren für Bagatellfälle wird voraussichtlich im Oktober 2001 in Kraft treten.

¹ Von 1989 bis 1999 hat sich die Zahl der an die Justiz weitergeleiteten Fälle vervierfacht (von 2.000.006 auf 8.508.000).

² Frühere Woiwodschaftsgerichte.

³ Diese zählen zu den unteren für Zivilsachen zuständigen Instanzen.

⁴ Haftstrafe bis zu zwei Jahren.

⁵ Streitwert weniger als 5.000 Zloty in Zivilsachen.

⁶ Insbesondere wird die Anzahl der Distriktgerichte von 44 auf 37 verringert.

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. Die neue Verfahrensordnung zur Regelung der Verfahren bei geringfügigen Straftaten (als Entwurf vorliegend) wird gegenwärtig im Parlament beraten und dürfte Ende 2001 in Kraft treten.

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 Strafgerichtsbarkeit¹ 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. Den Verfahren mangelt es an Transparenz.

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.

Die unzureichenden Mittel zur Deckung der laufenden Kosten der Gerichte² gibt Anlass zu großer Besorgnis. Die Auswirkungen der neuen Zuständigkeiten der Gerichte auf dem Gebiet geringfügiger Straftaten in Verbindung mit den Auswirkungen der erdrückenden Last, die durch den Anstieg der Fallzahlen entsteht, machen die Finanzlage der Gerichte besonders kritisch. Da sich diese Anforderungen nicht in den Haushaltsvoranschlägen für 2001 und 2002 niederschlagen, sehen einige Beobachter die reelle Gefahr, dass einige Gerichte ihren Normalbetrieb nicht aufrechterhalten können.³

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 Bagatelfälle vor und beschränkt in bestimmten Kategorien von Fällen die Möglichkeit, weitere Rechtsmittel einzulegen. Es wird auch an Änderungen gearbeitet, die die Verfahren des Strafrechts vereinfachen sollen.

¹ In der neuen Strafprozessordnung vorgesehen.

² Beispielsweise Telefon- und Telefaxkosten und Papierkosten.

³ Krakau wird als gutes Beispiel dafür genannt.

Die Änderungen in der organisatorischen Struktur der ordentlichen Gerichte sollten dazu führen, dass ihre Funktionsweise effizienter, einfacher, transparenter und bürger näher wird¹. 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 ist². 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 Gerichte³ in keiner Weise angetastet wird.

Sollen die Reformen, mit denen eine Verbesserung des Funktionierens des Gerichtswesens angestrebt wird, erfolgreich sein, so müssen umfassende Anstrengungen in Bezug auf die Ausbildung des Gerichtspersonals (d.h. des Verwaltungspersonals) gemacht und dessen Stellung verbessert werden. Derzeit ist das Niveau der Fachkenntnisse dieses Personals niedrig, wobei sich der beträchtliche Personalwechsel auf diese Situation noch weiter nachteilig auswirkt.

Die Staatsanwaltschaft, die seit 1990 dem Justizministerium untersteht, wurde im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität verstärkt. In den 16 regionalen Staatsanwaltschaften und (aufgrund der Nähe zur westlichen Grenze) auch in der Staatsanwaltschaft in Jelenia Gora wurde eine Fachabteilung für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens eingerichtet. Diese 17 Fachabteilungen sind untereinander und mit dem Zentralamt für Justiz in Warschau verbunden. In den vergangenen Jahren wurde die Politisierung des Amtes kritisiert, hauptsächlich im Zusammenhang mit Fällen, in denen politische Verantwortungsträger betroffen waren. Diesbezüglich wäre es wünschenswert, Angaben über die tatsächliche Unparteilichkeit der Staatsanwälte zu erhalten, um das Risiko einer Ausnutzung seitens der Staatsanwaltschaft zugunsten von Interessengruppen zu vermeiden.

In einem Bericht⁴ wurden Bedenken gegen die Art und Weise geäußert, wie Bedienstete der Staatsanwaltschaft Verfahren gegen hoch gestellte Persönlichkeiten bearbeiten.

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 Ein Bericht über Korruption in Polen.

Die polnische Verfassung sieht umfassende Garantien für die Unabhängigkeit der Richter und Gerichte vor. Diese Unabhängigkeit - zumindest gegenüber der Exekutive - zeigt sich in der Praxis bestätigt. Artikel 181 der polnischen Verfassung garantiert Richtern strafrechtliche Immunität. Für die Verfolgung eines Richters, der strafbarer Handlungen verdächtigt wird, bestehen zwei - einander nicht ausschliessende - Möglichkeiten: Disziplinarverfahren¹ oder Gerichtsverfahren. Im Falle eines Gerichtsverfahrens wird die strafrechtliche Immunität aufgehoben, doch kann die Aufhebung nur vom Disziplinargericht beschlossen werden, das sich mehrheitlich aus Richtern zusammensetzt². Berichten zufolge geschieht es äußerst selten, dass die Immunität tatsächlich aufgehoben wird. Die feste Zusicherung der Unabhängigkeit der Gerichte seit 1990 hat sich möglicherweise dahin gehend ausgewirkt, dass korporatistische Verhaltensweisen - Einstellungen, die einer Zuwahl gleichkommen, Macht der Generalversammlungen über Bereiche der Rechtsprechung, strafrechtliche Immunität - mit allen Gefahren, die hiervon ausgehen können, begünstigt wurden. Polen muss Anstrengungen unternehmen, um die notwendige Unabhängigkeit der Richter mit der Sanktionierung der mit dem Richteramt verbundenen Verantwortlichkeit zu vereinbaren.

Diese Unabhängigkeitsgarantie sollte Polen nicht davon abhalten, eine weitere Anforderung der EU, nämlich die Bekämpfung der Korruption, zu erfüllen. Polen sollte also durch geeignete Vorschriften dafür sorgen, dass die den Richtern eingeräumten Unabhängigkeitsgarantien in keiner Weise missbraucht werden können, vor allem nicht dazu, Richter in Korruptionsfällen vor einer strafrechtlichen Verfolgung zu schützen.

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. Statt als renommierteste Vertreter der Rechtsberufe angesehen zu werden und als unerlässliche Stütze des Staates zu gelten, genießen Richter geringes Ansehen. Berichten zufolge ist die Ausbildung, die derzeit nicht landesweit organisiert wird, eher sporadisch und uneinheitlich. Darüber hinaus ist EG-Recht kein Pflichtfach in der Ausbildung und wird selten als spezifischer Ausbildungsbereich angeboten. Die Schaffung einer nationalen Richterschule ist zwar vorgesehen, es gibt aber nach wie vor keine festen Pläne, die Schule in naher Zukunft einzurichten.

¹ Im Jahr 2000 wurden drei Richter im Wege eines Disziplinarverfahrens des Amtes entthoben, 8 Richter erhielten eine Verwarnung, 4 einen Verweis. 1 Richter wurde ersetzt.

² Im Jahr 2000 hat das Disziplinargericht die strafrechtliche Immunität in fünf Fällen (bei insgesamt 9000 Richtern) aufgehoben.

Obgleich die Gehälter der Richter und der Staatsanwälte denen der meisten höheren Beamten entsprechen, sind sie in Warschau verglichen mit den Gehältern im privaten Sektor relativ niedrig. Bis 1995 war die Zahl der Bewerber kleiner als die Zahl der freien Richteramtsstellen. Seither hat sich der Trend umgekehrt, und die Besetzung freier Richterposten ist in Polen jetzt kein größeres Problem mehr. Allerdings sind für Richter auch heute noch Stellen im privaten Sektor, die besser bezahlt sind und zudem offensichtlich bessere Karriereaussichten bieten, ein Anreiz. 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 Richter¹ 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 durchführen². 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 täglich neu zu bewältigende äußerst schwierige Aufgabe. Es wurden erste Schritte zur Verbesserung der beruflichen und finanziellen Stellung des Verwaltungspersonals der Gerichte unternommen³. Um die Arbeitslast der Richter zu vermindern, wurde der Posten des Gerichtsregistrators geschaffen⁴. Da dieser neue Posten schrittweise eingeführt wird, wird die Arbeit derzeit noch sowohl von Richtern als auch Gerichtsregistatoren durchgeführt. Ferner hat die neue Funktion zwar zur Verbesserung der Effizienz der Gerichte als solche beigetragen, sie wird aber im Allgemeinen schlecht vergütet, weshalb es ihr an Attraktivität fehlt.

Berichten zufolge gibt es zu wenige Gerichtsvollzieher für die Vollstreckung von Urteilen, sie sind unterbezahlt, unterliegen der Gefahr der Einschüchterung und der Bestechung, und ihre Leistung bei der Durchführung von Gerichtsentscheidungen wird als gemischt bewertet.

¹ Etwa 8.500.

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.

Die Effizienz und die Arbeitsbedingungen des Personals der Gerichte werden dadurch beeinträchtigt, dass einige Gerichtsgebäude völlig veraltet sind und dass grundlegende Arbeitshilfen fehlen¹. Es wurde indessen eine zentrale Datenbank (LEX) eingerichtet, an die alle Gerichte angeschlossen sind und in der sowohl das polnische Recht als auch das EG-Recht enthalten sind. Eine spezifische Datenbank mit dem Recht der Europäischen Union (CELEX) wurde im Justizministerium installiert, und der Zugriff auf diese Datenbank ist für Richter einfach. Die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständige Staatsanwaltschaft wird zunehmend mit dem Ziel computerisiert, zur Unterstützung ihrer Arbeit ein landesweites Computersystem einzurichten.

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 bestehen². Es wird über zu lange Bearbeitungszeiten bei den Gerichten in Warschau berichtet. Einer größeren Effizienz in Strafsachen stehen weiterhin gewisse materielle und finanzielle Engpässe im Wege. Das gesamte Rechtssystem ist gekennzeichnet durch die konkurrierenden Grundsätze der Achtung der Rechte des Beklagten und dem Erfordernis eines effizienten Gerichtswesens. Obgleich das neue Strafgesetzbuch die Gerichte und die Staatsanwaltschaft verpflichtet, Rechtssachen "innerhalb eines angemessenen Zeitraums" (Artikel 6 EMRK) abzuschließen, liegt in Strafsachen das Problem bei der Verfahrensdauer: Es ist nicht ungewöhnlich, dass mehrere Jahre zwischen Strafanzeige und erstinstanzlichem Urteil verstreichen³. Hauptgrund dafür ist, dass das Strafrecht der Verteidigung zahlreiche Möglichkeiten bietet, Verfahren zu verzögern.

Ferner ist es geboten, dass die Verfahren in Zivil- und Handelssachen beschleunigt werden⁴. Die Fristen bei Streitfällen im Rahmen des Gesellschaftsrechts sollen entschieden zu lang sein. Mit der Reform des Gesellschaftsrechts und des Konkursrechts, die im Herbst 2000 erfolgte, wird bezoekt, diese Lage zu verbessern.

Dringend verbesserungsbedürftig ist auch die Umsetzung der Urteile in Straf- und Zivilsachen (insbesondere Schuldforderungen); das Gleiche gilt für die Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten.

¹ Elektronische Schreibmaschinen, Bürobedarf, Bibliotheken, elektronischer Zugang zu nationalen und internationalen Rechtstexten.

² 1999 bearbeitete jeder Richter durchschnittlich 500 Rechtssachen.

³ Besonders bedenklich ist die Lage in den städtischen Ballungszentren.

⁴ 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.

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, und der Verdacht auf Korruption¹ trägt zu dem allgemeinen Negativbild bei, das der Normalbürger von der Justiz hat. Auch war jahrelang unter dem kommunistischen System das Justizsystem mit dem Staat gleichzusetzen. Darüber hinaus haben viele Richter und Anwälte früher mit dem Regime zusammengearbeitet². Es hat jedoch in hohem Maße eine Fluktuation des Justizpersonals stattgefunden; über 70 % der Bediensteten haben ihre Arbeit bei der Justiz erst nach 1989 aufgenommen.

Das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber dem Justizsystem ist womöglich der Grund dafür, dass in Wirtschaft und Handel Streitigkeiten häufig gütlich beigelegt oder durch andere Formen des Kompromisses geregelt werden.

Schwierigkeiten bei der justiziellen Zusammenarbeit entstehen durch den Mangel an Fachpersonal und durch nicht übersetzte Dokumente. Es wird berichtet, dass die justizielle Zusammenarbeit mit Ländern, die einen unmittelbaren Kontakt zwischen Richtern zulassen³, erheblich besser funktioniert als mit Ländern, in denen die Bearbeitung internationaler Ersuchen zentralisiert erfolgt. Was Zivilsachen anlangt, so sind Fälle, bei denen es um die Rechte von Kindern geht, oftmals sehr kompliziert.

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 zwei Jahren tätig. Allerdings scheint dieses Gesetz das Recht der Bürger auf eine Privatsphäre 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 vorsehen. 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.

¹ Vgl. Korruption.

² 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.

³ Die Lage stellt sich bei nationalen Systemen, die auf einer zentralen Bearbeitung internationaler Ersuchen beruhen, schwieriger dar.

4. Zusammenfassung

Die Auswirkungen der neuen Strafverfahren sollten genau beobachtet werden. Eine Reihe von Übereinkommen wurde noch nicht unterzeichnet oder ratifiziert, und Polen muss seine Rechtsvorschriften auf den Gebieten Drogen und Korruption noch weiter angeleichen. Die Durchführung der Maßnahmen zur Reform des Justizsystems, mit denen die Justiz bürger näher gestaltet und effizienter werden soll, ist unterschiedlich weit vorangeschritten.

Die unzureichenden Mittel zur Deckung der laufenden Kosten der Gerichte geben Anlass zu ernster Besorgnis. Geringfügige Straftaten werden gegenwärtig noch immer von Bürgern abgeurteilt, die keine Berufsrichter sind, und die Anklage wird von einem höheren Polizeibeamten erhoben. Das neue, in der Verfassung vorgesehene Gesetz wird diesem unüblichen Zustand ein Ende bereiten; es soll verabschiedet werden und im Jahr 2001 in Kraft treten. Es wird notwendig sein, seine wirksame Durchführung zu überwachen.

Die Aufgabe der Militärgerichte und die Verfahren an diesen Gerichten sind unklar. Es bestehen Bedenken gegen die Art der Bearbeitung von Verfahren gegen hoch gestellte Persönlichkeiten durch Bedienstete der Staatsanwaltschaft. Polen sollte aufmerksam darüber wachen, dass die seit 1990 wiedererlangte Unabhängigkeit der Richter und Gerichte nicht in falsche Bahnen gelenkt und zur Deckung strafbarer Praktiken missbraucht wird. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem und in den Richterstand ist gering. Eine Fortbildung der Richter (einschließlich in EG-Recht) findet nur sporadisch und nicht einheitlich statt. Die Richter sind überlastet und benötigen dringend Hilfspersonal. Es fehlt an (vertrauenswürdigen) Gerichtsvollziehern. Was den Stand der Umsetzung anbelangt, so bestehen die Schwierigkeiten in den großen Rückständen bei der Bearbeitung von Verfahren, den sehr langwierigen Verfahren, einer unzureichenden Vollstreckung von Urteilen und im unzureichenden Zugang zur Gerichtsbarkeit. Die Rückstände und die hohen Verfahrenskosten halten die Bürger davon ab, den Rechtsweg in Anspruch zu nehmen, und Fälle von Korruption tragen zum Negativbild bei, das der Normalbürger im Allgemeinen von der Justiz hat. Das Gesetz über den Schutz personenbezogener Daten scheint noch nicht in angemessener Weise die Wahrung des Rechts der Bürger auf die Unverletzlichkeit der Privatsphäre zu gewährleisten.

F. Menschenrechte

Eine Überprüfung der Lage ergibt Fortschritte und Reformen im Bereich der Menschenrechte. Ferner ist der Schutz der grundlegenden politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte durch die Verfassung gewährleistet.

Es bestehen jedoch weiterhin Probleme, und verschiedene Berichte unterschiedlicher Herkunft weisen darauf hin, dass sich in Polen äusserst schwerwiegende Phänomene zunehmend verbreiten, nämlich Menschenhandel sowie Handel mit Frauen und Kindern für Zwecke der Prostitution. Verletzung und Missbrauch der Menschenrechte werden selten gemeldet oder verfolgt, und diesbezügliche Verurteilungen sind äußerst selten.

Das Kapitel über die Polizei enthält Angaben über diese Phänomene und weist auf die unzureichenden Massnahmen der polnischen Behörden zu ihrer Bekämpfung hin.

Soweit diese Phänomene die grundlegenden Menschenrechte gravierend beeinträchtigen, sollten die polnischen Behörden deutlicher zu erkennen geben, dass sie sich des Ernstes der Lage bewusst sind.

Es wird berichtet, dass die Haftbedingungen nach wie vor generell schlecht sind. Viele dieser Einrichtungen sind alt, überfüllt und instandsetzungsbedürftig. Die medizinische Versorgung ist schlecht. Diesbezüglich sind weitere Angaben erforderlich. Der Bürgerbeauftragte für Menschenrechte beklagte die mangelnde Sicherheit der Insassen: Diese fallen oftmals der Gewalt anderer Insassen zum Opfer. In mehreren Berichten wurde auf Fälle schwerer Misshandlungen in Haftanstalten (Vergewaltigungen) und auf mehrere aktuelle Fälle von Polizeibrutalität hingewiesen. Mit Sorge wurde festgestellt, dass ein unabhängiges System fehlt, mit dem die Haftbedingungen überwacht werden können. Berichten zufolge werden für das Justizvollzugssystem dringend zusätzliche Finanzmittel benötigt (beispielsweise für Renovierungsarbeiten).

Ein weiteres Problem stellen die so genannten Ausnüchterungsstationen dar, in denen die Polizei - angeblich mit umfassendem Ermessensspielraum - Betrunkenen gleichsam in Gewahrsam nimmt. Über mehrere Fälle von Misshandlung während dieser "Haft" wurde berichtet. Für Ausländer besteht so gut wie keine Möglichkeit, mit einem Anwalt oder konsularischen Vertreter Verbindung aufzunehmen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse der jüngsten Überprüfung Polens im Rahmen des Internationalen Pakts der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte gelangt die VN-Menschenrechtskommission zu dem Schluss, dass in Polen die Diskriminierung von Frauen immer noch weit verbreitet ist und dass es keine unabhängige Überwachung der Behandlung von Häftlingen durch die Polizei oder durch Strafvollzugsbeamte gibt.