

Die polnische Ostgrenze als neue EU-Außengrenze Paradigmenwechsel zwischen der EU und der Ukraine

Anna Tomaszewska

Volume 7, Number 1-2, 2011

Deutschland und Europa : Grenzen und Grenzgänge(r)
L'Allemagne et l'Europe : frontières et passeurs

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1015018ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1015018ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Le Centre canadien d'études allemandes et européennes

ISSN

1718-8946 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Tomaszewska, A. (2011). Die polnische Ostgrenze als neue EU-Außengrenze: Paradigmenwechsel zwischen der EU und der Ukraine. *Eurostudia*, 7(1-2), 167–174. <https://doi.org/10.7202/1015018ar>

DIE POLNISCHE OSTGRENZE ALS NEUE EU-AUßENGRENZE *Paradigmenwechsel zwischen der EU und der Ukraine*

Anna Tomaszewska

Willy Brandt-Zentrum für Deutschland- und Europastudien der Universität Breslau

Die Erweiterung der Europäischen Union ist nicht nur für die Mitgliedsstaaten eine Herausforderung, sie schafft auch eine neue Situation für die Nachbarn der EU: Neue Mitgliedsstaaten, die den *acquis communautaire* übernehmen, verschärfen ihre Grenzregime.

Seit dem EU-Beitritt hat der polnische Grenzschutz die Aufgabe übernommen, die Außengrenze der EU zu schützen. Das war für die EU eine große Veränderung – die neuen Mitgliedsstaaten sollten von jetzt an für die Sicherheit der ganzen Gemeinschaft sorgen. Für Polen war der Schritt noch wichtiger, weil er auch bedeutete, dass die Kontakte zu den wichtigsten Nachbarn im Osten neu bestimmt werden mussten. Mit dem EU-Beitritt im Jahr 2004 hat sich Polen verpflichtet, auch dem Schengen-Raum beizutreten und alle notwendigen Veränderungen durchzuführen. Dabei war es unter anderem notwendig, die Struktur des Grenzschutzes anzupassen und seine Aufgaben neu zu definieren (jeweils unterschiedlich an der Westgrenze zu Deutschland und an der Ostgrenze). Mit der Unterstützung der EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschlands, konnte der Grenzschutz auch die technische Ausstattung auf den neuen Stand bringen. Bis jetzt hat sich der polnische Grenzschutz bei der Erfüllung seiner Aufgaben einen guten Ruf erworben. Der Schengen-Beitritt war für Polen eindeutig positiv; es gab aber auch einige Probleme, die die östlichen Nachbarn betrafen, insbesondere die Ukraine. So musste die Visumpflicht für die Ukraine 2003 wieder eingeführt werden, wobei die Visa entgeltlich vergeben werden sollten. Gleichzeitig einigte man sich auf ein Abkommen über Erleichterungen bei Visa-Erteilung. Was die ukrainische Seite heute als problematisch meldet, sind die Wartezeiten für die Visa-Erteilung, die steigende Zahl von Absagen und die niedrige Zahl von Mehrfachvisa für längere Zeiträume. All das beeinträchtigt das Bild der EU in der Ukraine und hinterlässt den Eindruck unfairer Behandlung.

In meinem Text möchte ich genauer nachprüfen, ob die Schengen-Erweiterung eine Auswirkung auf den Grenzverkehr hatte, und wenn ja, welche. Ich werde die Frage der Visumpflicht in den Kontext der Nachbarschaftspolitik stellen und zu zeigen versuchen, wie sich die Veränderungen auf bilaterale Beziehungen zwischen Mitglieds- und Nichtmitgliedsstaaten bzw. auf die Beziehungen der EU zu Drittstaaten auswirken.



Dieser Text und der Text von Elżbieta Opilowska, der auch in diesem Heft zu finden ist, ergänzen sich thematisch. Sie stellt die westliche Grenze vor, mit den Problemen der Teilung, mein Text beschreibt, wie sich die Situation im Osten entwickelt. Die gegenseitigen Kontakte an der polnischen Westgrenze waren jahrelang durch Misstrauen und Kontrolle geprägt, bevor die Grenze geöffnet wurde. Die Ostgrenze schließt sich immer mehr. Hoffentlich wird sich an ihr die Geschichte der Teilung nicht wiederholen und die Grenze zu einem Faktor werden, der die Zusammenarbeit zwischen Polen und der Ukraine fördert.

1. DIE OSTVERSCHIEBUNG DER EU-AUßENGRENZE UND DIE KONSEQUENZEN

Das Verlegen der Außengrenze der EU war ein langer, mehrere Jahre andauernder Prozess. Dabei war der 21. Dezember 2007, an dem die Grenzkontrollen durch Kompensationsmaßnahmen ersetzt wurden, nur ein symbolischer Moment. Am 15. August 2001 verabschiedete das polnische Komitee für Europäische Integration einen Schengen-Aktionsplan. Dieses Dokument beinhaltete einen detaillierten Plan, der die schrittweise Übernahme des Schengen-Regimes vorsah. Ab dem Jahr 2000 gab es auch eine Strategie für eine integrierte Grenzverwaltung,¹ die bestimmte, welche Aufgaben Polen vor dem Schengen-Beitritt erfüllen musste und wie die Aufgabenverteilung nach dem Beitritt verlaufen sollte.² Dieses Dokument zeigt auch, dass die Aufgaben für Polen politisch nicht leicht durchzuführen waren: „Die wichtigste Annahme war, dass Polen einen angemessenen Schutz der EU-Länder vor unerwünschten Personen und Gütern gewährleistet und gleichzeitig gute Kontakte zu den Nicht-EU-Ländern pflegt.“³

Einerseits sollte Polen also die Grenze so undurchlässig wie möglich halten, andererseits sollten sich die Kontakte zu den Nachbarn nicht verschlechtern. Wie sollte das möglich sein? Polen war verpflichtet, die Visumpflicht für die Ukrainer einzuführen, was am 1. Oktober 2003 geschah. Dabei bemühte sich die polnische Seite, dies so liberal wie möglich zu tun: Die Visa waren kostenlos. Leider wurden jedoch die Wartezeiten zu einem echten Problem. Direkt nach der Einführung der Visumpflicht standen bis zu 2.000 Personen in der Warteschlange vor dem polnischen Konsulat in Lemberg, was 14 Tage Wartezeit bedeutete. Nach sechs Monaten (März 2004) gingen die Schlangen auf 100-200 Personen am Tag zurück.⁴

In der polnischen Öffentlichkeit war die Wiedereinführung der Visumpflicht für Ukrainer sehr umstritten: Einerseits gab es und gibt es immer noch Stimmen, die sagen, Polen solle die Ukraine unterstützen und leiste mit der Visumpflicht das Gegenteil von Unterstützung. Polen vergesse seine Wurzeln, lasse seine Verbündeten

¹ Auf Polnisch: *Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą*.

² Adam Dudzic, *Polska w strefie Schengen* (Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2009).

³ Ebenda, 32.

⁴ Karolina Stawicka und Aleksandra Zieleniec (Hg.) *Monitoring polskiej polityki wizowej- raport* (Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2004), 64.

im Stich. Andererseits ist in der Presse nachzulesen, dass der EU-Beitritt Polen modernisiere und nur ein wirtschaftlich und politisch starkes Polen seine Nachbarn unterstützen könne. Kaum jemand ging darauf ein, dass Polen eigentlich keine Wahl hatte – die Visumpflicht für die Ukrainer war ein Teil des *acquis communautaire*.

In Polen und in der Ukraine wurde befürchtet, dass die Einführung der Visumpflicht einen erheblichen Einfluss auf den Grenzverkehr haben würde, denn die Visa-Prozeduren waren lang und bürokratisch. Doch wie die Statistik zeigt, waren die Befürchtungen unbegründet.

Im Jahr 2003 ist im Vergleich zu 2002 ein leichter Rückgang der Grenzübertritte zu beobachten (- 4,6%). Hier besteht aber nur ein geringer Zusammenhang mit der Visumpflicht, denn diese wurde erst im letzten Quartal eingeführt. Im Jahr 2004 ist eine leichte Steigerung zu erkennen; trotz Anfangsschwierigkeiten (Schlangen und lange Wartezeiten in polnischen Konsulaten) nahm der Verkehr wieder zu. Im Jahr 2005 kann man schon von einem Boom an der polnisch-ukrainischen Grenze sprechen, denn die Zahlen steigen fast um die Hälfte. Es gibt in diesem Jahr jedoch keine Visa-Erleichterungen, die eine solche Entwicklung des Grenzverkehrs erklären könnten.

Die ukrainische Regierung hat sich ihrerseits dafür entschieden, den visafreien Reiseverkehr für polnische Bürger beizubehalten. Die EU-Erweiterung hat also in dieser Hinsicht keine negativen Auswirkungen für Polen gehabt.

Der rasante Anstieg der Zahl der Grenzübertritte im Jahr 2005 ist schwer zu erklären. Auch die ökonomischen Werte machen das nicht leichter. Die Kursentwicklung, gemessen in Kaufkraftparität (engl. *Purchasing Power Parity*), war in beiden Ländern sehr unterschiedlich, stieg aber hier wie dort an. Erst im Jahr 2009 war wegen der Weltfinanzkrise in der Ukraine ein Rückgang und in Polen eine Abbremsung zu beobachten. 2005 ist weder in Polen noch in der Ukraine in der Wirtschaft etwas geschehen, was diese plötzliche Veränderung im Reiseverkehr erklären könnte.

Polen als ein sich schnell entwickelndes Land ist für die Ukraine das erste Ziel für Arbeitsmigration. Laut offiziellen Angaben werden jedes Jahr bis zu 3.000 Arbeiterlaubnisse für Ukrainer erteilt. Gleichzeitig übersteigt die Zahl der Visa, die polnische Konsulate in der Ukraine ausstellen, jährlich 500.000 (2004 waren es 589.000)⁵. Experten schätzen die Zahl der Schwarzarbeiter auf 50.000 bis 300.000. Man könnte das zunehmende Interesse an Grenzüberschreitung damit erklären, dass die Suche nach Arbeit die Menschen zu dieser Mobilität bewegt. Wenn man sich aber die Arbeitslosenstatistiken genauer anschaut und die Situation in beiden Ländern vergleicht, wird diese Erklärung entkräftet.

⁵ Justyna Frelak, „Praca Ukraińców w Polsce,” *Analizy i Opinie* 38 (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2005), 6.

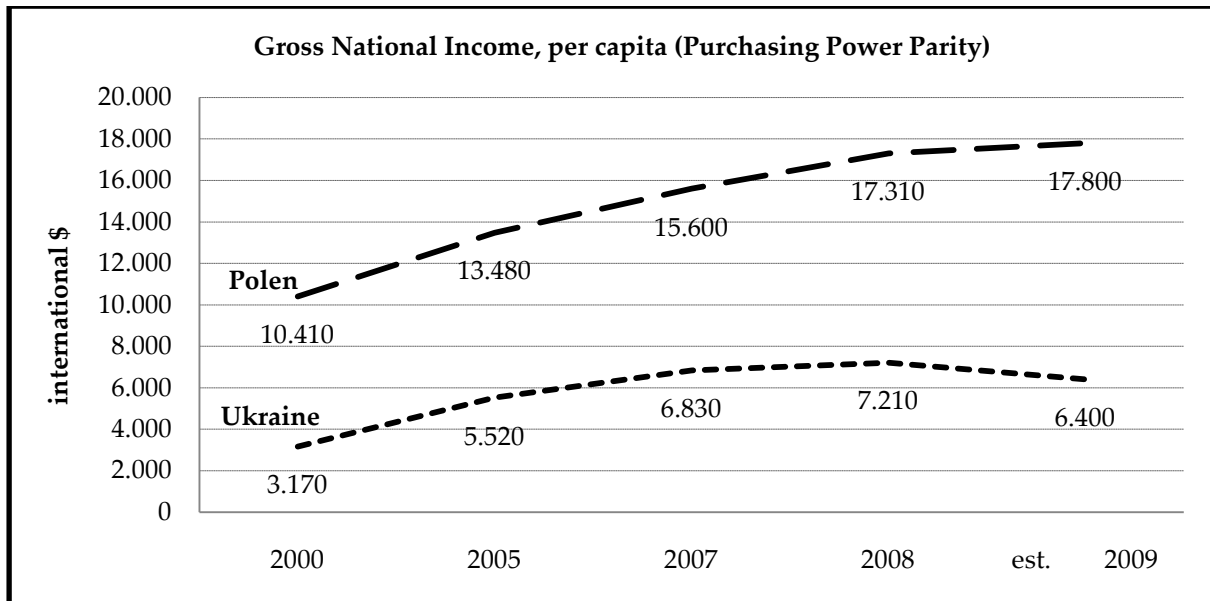


Tabelle 1: Eigene Bearbeitungen nach Daten der Weltbank.

Für Polen ist in den Jahren 2001-2004 eine hohe Arbeitslosenquote charakteristisch. Ab 2005 verbessert sich die Situation ein wenig, die Zahl der Arbeitslosen ist aber immer noch erheblich. Gleichzeitig sinkt ab 2000 in der Ukraine der Prozentsatz der Personen ohne Beschäftigung und liegt die ganze Zeit viel niedriger als in Polen. Trotzdem kann Polen für viele Ukrainer als Arbeitsmarkt attraktiv sein, weil das Lohnniveau dort entsprechend höher ist. Dennoch ist es unwahrscheinlich, dass gerade im Jahr 2005, als Polen selbst mit einer Arbeitslosigkeit von mehr als 18% zu kämpfen hat, das Land gleichzeitig bei den Nachbarn als Anziehungspunkt für Saisonarbeiter betrachtet wird. Diese Art der Beschäftigung dürfte eher für die Bewohner der Grenzregionen interessant sein.

Am 21. Dezember 2007 trat das Schengen-Regime offiziell in Kraft. Ab 2008 ist das auch in den Statistiken zu bemerken: Fast um 16% ist der Grenzverkehr zurückgegangen, was relativ beachtlich ist, weil in dieser Zahl sowohl die Ukrainer, als auch die Polen enthalten sind, die weiterhin einen visumsfreien Grenzverkehr genießen können. Das Jahr 2009 brachte einen weiteren Rückgang um 28%.

Die polnische Visapolitik war seit 2003 ziemlich liberal. Das Visum war entgeltlich zu haben; es gab zwar lange Wartezeiten, aber das Risiko, kein Visum zu bekommen, war sehr gering. Nur 1,7% aller eingereichten vollständigen Anträge wurden abgelehnt.⁶ Ein Gespräch mit dem Konsul war eher die Ausnahme, die Prozedur beschränkte sich auf das Notwendigste. Der Schengen-Beitritt brachte nun auch eine gemeinsame Visapolitik mit sich. Die sog. Schengen-Prozedur ist viel komplizierter und erlaubt es kaum, das Visum noch am Tag der Antragstellung zu

⁶ Stawicka und Zieleniec, *Monitoring polskiej polityki*, 116.

erteilen. 2005 schafften es die polnischen Konsulate, fast 70% alle Anträge direkt zu bearbeiten.⁷

Das neue Verfahren wurde vom Rat der EU festgelegt und ist als Gemeinsame Konsularische Instruktion⁸ in Kraft getreten. Außer einer längeren Prozedur wurden auch relativ hohe Gebühren eingeführt. Ein Visum kostet jetzt 35 Euro,⁹ was für einen durchschnittlichen Ukrainer ein Vermögen darstellt. Im Januar 2008 waren das 260 *Hrywnja* (UAH), im Juli 2009 schon 372 UAH, weil die Wirtschaftskrise die Ukraine besonders stark getroffen hat. Gleichzeitig war der Mindestlohn im Juli 2009 auf 630 UAH festgelegt, das Existenzminimum beträgt 669 UAH. Das Durchschnittseinkommen liegt im Jahr 2009 bei 1.906 UAH. Ein Schengen-Visum ist damit zum Luxusgut geworden.

ARBEITSLOSIGKEIT IN %		
	Polen	Ukraine
2000	14	12,4
2001	16,2	11,7
2002	19,7	10,3
2003	19,9	9,7
2004	19,5	9,2
2005	18,2	7,8
2006	16,2	7,4
2007	12,7	6,9
2008	9,8	6,9
2009	11	9,6

Quelle: Eigene Bearbeitungen nach Daten des polnischen „Central Statistical Office“ und ukrainischen „State Statistics Committee.“

Die oben gezeigten Statistiken erlauben die Schlussfolgerung, dass nicht die Einführung des Visums selbst und alle damit verbundenen Schwierigkeiten den polnisch-ukrainischen Grenzverkehr reiseunfreundlich machen und den gegenseitigen Kontakten schaden. Erst der Preis des Visums, zusammen mit der langen, komplizierten Prozedur, hat den Grenzverkehr auf den niedrigsten Stand seit 2003 gedrückt. Ein System wird nicht dadurch repressiver, dass es neue administrative Barrieren schafft. Das Zusammenspiel von Bürokratie und entgeltlichen Visa aber macht die Ostgrenze der EU für viele ihrer Nachbarn unzugänglich.

2. ERLEICHTERUNGEN IM RAHMEN VON SCHENGEN: SYSTEME, DIE ES ERMÖGLICHEN, DIE GRENZE ZWISCHEN DER UKRAINE UND POLEN DURCHLÄSSIGER ZU GESTALTEN

Am 18. Dezember 2007 trat das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine über Erleichterungen bei der Erteilung von Visa¹⁰ in Kraft. Dieses ermöglicht es den Ukrainern, ein Visum für 35 Euro anstatt von 60 Euro

⁷ Joanna Liczner (Hg.), *Zmiany w polityce wizowej państw UE. Raport z monitoringu* (Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2009), 56.

⁸ „Gemeinsame Konsularische Instruktion an die Diplomatischen Missionen und die Konsularischen Vertretungen,“ *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 16.12.2002, C 313/1.

⁹ 35 EUR stellen bereits eine Ermäßigung der Visumsgebühr dar, die sich vor dem Visumserleichterungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU auf 60 EUR belief.

¹⁰ „Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Ukraine über Erleichterungen bei der Erteilung von Visa,“ *Amtsblatt der Europäischen Union*, 18.12.2007, L 332/68.

zu bekommen. Das bedeutet zwar eine Ermäßigung, ändert aber nichts an der Tatsache, dass das Visum nach wie vor teuer ist. Für manche Personengruppen sind die Visa immer noch unentgeltlich, dazu gehören Schüler, Studenten, Rentner oder Pensionäre sowie Teilnehmer an offiziellen Austauschprogrammen von Partnerstädten.

Ein Visum-Verfahren kann bis zu 10 Kalendertage dauern.¹¹ Einerseits schafft eine feste Frist Transparenz im Verfahren, andererseits bedeutet sie im Vergleich zu den polnischen Prozeduren aus dem Jahr 2003 eine beträchtliche Verlängerung.

Art. 5 des Abkommens enthält eine Liste von Personen, die ein Mehrfachvisum beantragen können, darunter Journalisten, Lkw- und Busfahrer, Geschäftsleute. Obwohl diese Möglichkeit vorgesehen ist, wird sie selten genutzt. Das gleiche Problem betrifft Langzeitvisa: Visa mit einer Gültigkeit über 3 Jahren werden kaum erteilt.¹²

Das Abkommen sieht als langfristiges Ziel für Staatsangehörige der Ukraine die Befreiung von der Visumspflicht vor. Es gibt aber derzeit keine Verhandlungen, die dieses Ziel näher bringen könnten.

Als eine Art von Erleichterung gilt ein Vertrag über den kleinen Grenzverkehr zwischen Polen und der Ukraine: Seit dem 1. Juli 2009 dürfen Ukrainer und Polen, die in einer 30 km-Zone leben, beim Grenzverkehr anstelle eines Passes eine andere Art von Dokument, eine sog. „Erlaubnis,“ benutzen.

Zweck des kleinen Grenzverkehrs ist es vor allem, das Leben der Einwohner auf beiden Seiten der Grenze leichter zu gestalten. Sie dürfen die Grenze beliebig oft überschreiten, z. B. aus kulturellen, sozialen oder familiären Gründen, nicht aber mit dem Ziel, einer bezahlten Arbeit nachzugehen. Eine Erlaubnis wird erteilt, wenn der Antragsteller einen gültigen Reisepass hat, seit mehr als 3 Jahren in der Grenzzone lebt, wenn er nachweisen kann, warum er die Grenze häufig überschreitet, wenn er nicht im SIS (*Schengen Information System*) registriert ist und nicht als Bedrohung für die Sicherheit, die Ordnung und die öffentliche Gesundheit in der Ukraine, in Polen oder in anderen Ländern der EU angesehen wird.

¹¹ Art. 7 in Ebenda, L 332/72.

¹² Sehe Wiaczesław Wojnarowski, „Schengen dla Ukrainy – spojrzenie z drugiej strony granicy. Przystąpienie Polski do strefy Schengen i jego konsekwencje dla Ukrainy,“ in *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, hg. Barbara Radzikowska-Kryśczak und Anna Sadownik (Warszawa: MSWiA, 2008), 121; und Jakub Boratyński, Grzegorz Gromadzki, Oleksandr Sushko und Anita Szymborska, *Questionable Achievement: EC- Ukraine Visa Facilitation Agreement* (Warsaw-Kyiv: Stefan Batory Foundation, 2006), 5.

3. SOLLTEN NACHBARSCHAFTSPOLITIK UND VISA-POLITIK ANDERS ALS BISHER MITEINANDER VERZAHNT WERDEN?

Die Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber der Ukraine basiert auf der Vereinbarung über Partnerschaft und Zusammenarbeit (PCA) aus dem Jahre 1998. Seit 2008 verhandelt die EU mit der Ukraine über ein Dokument, das die PCA ersetzen soll. Es handelt sich dabei um ein Assoziationsabkommen. Um die Verhandlungen zu strukturieren, gibt es eine Assoziationsagenda 2010, die den früheren Aktionsplan abgelöst hat und das Inkrafttreten des Assoziationsabkommens vorbereiten soll. Im Bereich der Justiz und des Inneren gilt seit 2001 ein Aktionsplan, der die strategischen Ziele und Herausforderungen in diesem Bereich konkretisiert.

Die erste Hürde ist, dass die Nachbarschaftspolitik der Generaldirektion Außenbeziehungen (RELEX) unterliegt, wohingegen die Visapolitik der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit (JLS) zugeordnet ist. Das heißt nicht, dass diese zwei Themen nicht koordiniert sind, bedeutet aber, dass sie unterschiedlichen Zuständigkeiten unterliegen. Alle Dokumente der EU, die sich mit der Nachbarschaftspolitik beschäftigen, erwähnen die Frage der Visa, ohne sich jedoch näher damit zu befassen.¹³ Nachbarschaftspolitik und JLS haben auch unterschiedliche Ziele: Während es bei der Nachbarschaftspolitik um mehr Zusammenarbeit mit den Nachbarländern geht, um ein Modell der lockeren Kooperation, konzentriert sich JLS auf Sicherheitsfragen und macht die Ostgrenze durch die Schengen-Maßnahmen immer undurchlässiger. Das erschwert die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine sowie zwischen Polen und der Ukraine. Insbesondere das Bild einer kohärenten EU-Politik wird durch solche Unterschiede beschädigt.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Entgegen landläufiger Ansichten hat die Einführung der Visumpflicht nicht zu einem Rückgang des Reiseverkehrs zwischen Polen und der Ukraine geführt. Für den Rückgang war vielmehr die Erhöhung der Kosten für das Visum verantwortlich. Dies zeigt, dass administrative Hürden allein nicht als Bremse für bilaterale Kontakte verantwortlich gemacht werden können. Es zeigt aber auch, dass die Ziele und Methoden des Schengen-*acquis* durchaus mit einer Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit zwischen dem EU- und Schengen-Mitglied Polen und dem Drittstaat Ukraine vereinbar wären. Damit ist auch die in Polen und der Ukraine häufig geäußerte Ansicht widerlegt, dass die Ausweitung des Schengen-Raumes auf Polen auf Kosten der bilateralen Kontakte gehen müsse. Die Migrationskontrolle und die Einhaltung der Schengen-Kriterien im Reiseverkehr mit Drittländern würden

¹³ „Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres in der Ukraine,“ *Amtsblatt der Europäischen Union*, 29.03.2003, C 77/1.

diese Kontakte nicht beeinträchtigen, wenn die Kosten für ein Visum angemessen niedrig lägen.

Demgegenüber stellt die unzureichende Verzahnung von Innen- und Außenpolitik der EU eher ein Image- und Koordinationsproblem dar. Probleme der grenzüberschreitenden Mobilität sind bei den Verhandlungen über eine PCA-Nachfolgelösung kaum ein Thema, obwohl sie für das polnisch-ukrainische Verhältnis, über das vor allem in den beiderseitigen Grenzgebieten entschieden wird, außerordentlich wichtig sind. Dies kann sowohl in Polen, als auch in der Ukraine den Eindruck erwecken, dass die EU eine vieldeutige und widersprüchliche Politik verfolgt: eine, die im Rahmen einer PCA-Nachfolgelösung Kontakte mit der Ukraine stimuliert und fördert, und eine andere, in deren Rahmen sie grenzüberschreitende Mobilität durch hohe administrative und finanzielle Hürden einschränkt.

Anna Tomaszewska
a.tomaszewska@feps.pl