

## Das Schengener Grenzregime aus der Perspektive einer polnischen Grenzregion – Erfahrungen der Woiwodschaft Vorkarpaten

Radosław Buraczyński, Dresden

### Zusammenfassung

In den ersten Jahren der Systemtransformation nach 1989 entwickelten sich an der polnisch-ukrainischen Grenze rasch informelle Wirtschaftsstrukturen. Die Folge war eine starke Ausrichtung des regionalen Wirtschaftskreislaufs auf den Grenzhandel, Schmuggel inbegriffen, von dem vor allem Kleinhändler profitierten. Deutlich langsamer gestaltete sich die formelle grenzüberschreitende Kooperation zwischen den Grenzregionen beider Länder. Mit der Einführung des Schengener Abkommens (2007/08) in Polen und des Kleinen Grenzverkehrs (2009) zwischen den beiden Nachbarstaaten wurde den Kleinhändlern der Handel erheblich erschwert. Deutlich wurde dabei, dass die dynamischen wirtschaftlichen Beziehungen ab den 1990er Jahren nicht zum Abbau von Vorurteilen und Distanz beigetragen haben, vielmehr scheinen sich diese infolge des steigenden Wohlstandsgefälles zwischen Polen und der Ukraine zu verfestigen.

Die Regionen an der heutigen Ostgrenze Polens spielten historisch gesehen in der Entwicklung des Staates eine untergeordnete Rolle und gehören seit langem zur Peripherie. Auch heutzutage setzen sich die vier (nord-)östlichen Woiwodschaften – Ermland-Masuren (woj. warmińsko-mazurskie), Podlachien (woj. podlaskie), Lublin (woj. lubelskie) und Vorkarpaten (woj. podkarpackie) – vom Rest des Landes, v. a. was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, ab. Im polnischen kollektiven Bewusstsein ist das Bild der rückständigen »Ostwand« verbreitet. Verstärkt wird diese Wahrnehmung dadurch, dass auch die Medien lange Zeit dieses negative Bild schürten, indem sie von diesen Regionen hauptsächlich im Zusammenhang mit Problemen wie Armut, den negativen Folgen der Systemtransformation und Grenzkriminalität berichteten.

Der EU-Beitritt Polens im Jahr 2004 war aus der Sicht der östlichen Regionen mit großen Erwartungen verknüpft. Man hatte sich dort erhofft, dass die EU-Fonds nun das ermöglichen würden, was der polnische Staat in der Zeit nach 1989 versäumt hatte, d. h. eine nachholende Entwicklung und Modernisierung dieser Gebiete. Große Hoffnungen wurden in die geographische Lage gesetzt (obwohl man hier vorsichtiger war) – die Grenze zur Ukraine, die nun zur EU-Außengrenze wurde, sollte die wichtigste Ressource sein, um die Entwicklung der regionalen Wirtschaft anzukurbeln.

Im Folgenden wird, knapp zehn Jahre nach der Osterweiterung, eine Bilanz dieser Entwicklungen gezogen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei dem Status der EU-Außengrenze, ihrer Rolle bei der Entwicklung der Region und den Auswirkungen auf das Leben ihrer Anwohner.

### Ein Blick auf die Grenzpolitik der EU

Die Entwicklung des Schengenraumes spiegelt das Bestreben der EU wider, die Barrieren für die Mobili-

tät von Kapital, Waren und Personen abzubauen. Als im Jahr 1985 fünf Staaten das Schengener Übereinkommen unterzeichneten, begann die schrittweise Abschaffung der Binnengrenzen innerhalb des gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums. Zwar war dieses Abkommen (wie auch 1990 Schengen II) zunächst nur auf diese Staaten beschränkt, doch im Laufe der Zeit gewann die Idee einer engeren Zusammenarbeit innerhalb der EG/EU an Popularität. Das Ergebnis waren die Beschlüsse des Vertrags von Maastricht (1992), mit dem der Konzeption eines integrierten Europas nun auch eine vertragliche Basis verliehen wurde.

Einen weiteren Schritt auf diesem Weg markiert der Vertrag von Amsterdam (1997), mit dessen Unterzeichnung die Beschlüsse des Schengener Abkommens in den Rahmen der EU-Gesetzgebung (*acquis communautaire*) integriert wurden. Hinter dieser Entscheidung stand der Wunsch der Mitgliedsstaaten nach mehr Integration auf supranationaler Ebene. Verknüpft war diese Zielsetzung auch mit Überlegungen zum Schutz des gemeinsamen Wohlstands – hier richtete sich die Aufmerksamkeit der Mitgliedsstaaten auf die äußeren Grenzen der Gemeinschaft. Der gemeinsame Wohlstand innerhalb des anvisierten »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« sollte demnach durch eine verstärkte Kontrolle der Außengrenzen geschützt werden. Insbesondere der letzte Punkt schlug sich in der Entscheidung nieder, die ursprünglichen Regulierungen des Schengener Durchführungsübereinkommens zu erweitern und so ein homogenes Grenzregime zu errichten.

Ein näherer Blick auf das Schengener Grenzregime legt eine grundsätzliche Ambivalenz im Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn offen. Auf der einen Seite steht die Pflege der guten Beziehungen zu den Nachbarstaaten im Fokus des Interesses der Gemeinschaft, deren Relevanz immer wieder betont wird. Die EU will eine Pufferzone

aus »befreundeten Staaten« um sich herum errichten, indem sie mit verschiedenen Mitteln die Zusammenarbeit ihrer Grenzregionen mit den benachbarten Regionen jenseits der Grenzen fördert. Diesem Ziel dienten die Euroregionen und das speziell dafür entwickelte TACIS-Programm. Eine weitere Aufwertung der Politik der EU gegenüber ihren Nachbarstaaten erfolgte im Zuge der EU-Osterweiterung. Die Strategie der sogenannten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) wurde entwickelt.

Auf der anderen Seite jedoch werden die verstärkten Kontrollen an den EU-Außengrenzen als eine *conditio sine qua non* für die Abschaffung der Binnengrenzen betrachtet – seit Ende der 1980er Jahre wird in Westeuropa die Freizügigkeit im Personenverkehr zunehmend misstrauisch als ein problematischer Aspekt der Öffnung der Grenzen oder gar als Sicherheitsrisiko betrachtet. Diese Einstellung, die das Fernhalten unerwünschter Personen vom gemeinsamen europäischen Raum als beste Methode für die Gewährleistung von Sicherheit und Wohlstand innerhalb der EU bestimmt, drückt sich konkret im Ausbau eines umfangreichen Kontroll- und Überwachungssystems an den EU-Außengrenzen aus. Ganze Regionen werden als »unsichere Regionen«, »Einfallstore« etc. stigmatisiert.

So betrachtet steht der gesamte Prozess der europäischen Integration gleichermaßen für Offenheit und Geschlossenheit, Inklusion und Exklusion – eine Dichotomie, die man vergebens zu überwinden versucht und die das gesamte Verhältnis der EU gegenüber ihren nächsten Nachbarn kennzeichnet. Was bedeutet dies für das polnische Grenzgebiet der Woiwodschaft Vorkarpaten?

### Die »durchlässige Grenze«

Die an der östlichen EU-Außengrenze gelegene Woiwodschaft Vorkarpaten weist wie auch die anderen Regionen der sog. Ostwand eine sehr ungünstige Wirtschaftsstruktur auf: Der Anteil der Landbevölkerung ist sehr hoch. Während der Anteil der städtischen Bevölkerung in Polen 61 Prozent beträgt, sind es in der Woiwodschaft Vorkarpaten nur 41,4 Prozent (2011). Zirkum die Hälfte der Bevölkerung ist in der Landwirtschaft beschäftigt (Polen: 27 Prozent, Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt unter 4 Prozent), die Arbeitslosenquote ist höher als im Rest des Landes (15,5 Prozent gegenüber 12,5 Prozent, 2011). Auch im innerpolnischen Vergleich des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf belegt diese Woiwodschaft den vorletzten, auf das Einkommensniveau bezogen sogar den letzten Platz. Die Region ist auch insofern sehr stark durch ihren peripheren Charakter geprägt, als die Grenzlage einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor darstellt.

Diese Nähe zur Grenze hat, verbunden mit der Erfahrung der Systemtransformation, in der Zeit nach 1989 die Handlungskontexte der regionalen Akteure im

entscheidenden Maße geprägt. Insbesondere die Periode der ersten Jahre der Transformation hat die regionale Wirtschaft mit ihrer zersplitterten landwirtschaftlichen Struktur, dem niedrigen Urbanisierungsgrad und der sehr schlecht entwickelten Infrastruktur hart getroffen. Die Auflösung alter Industriezweige und der Niedergang der meisten staatlichen Betriebe gingen in jener Zeit mit der Herausbildung neuer Institutionen einher: Die Bedeutung der informellen Netzwerke stieg in bemerkenswertem Umfang. Aus der Perspektive der ökonomischen Entwicklung stellen insbesondere die 1990er Jahre für alle östlichen Grenzregionen Polens die Zeit der rasanten Entwicklung inoffizieller Wirtschaftsstrukturen, v. a. des Grenzhandels, dar. Dieser Prozess war das natürliche Ergebnis der Erosion der Grenzen, die im Osten, in der Volksrepublik Polen und ihren angrenzenden sowjetischen Nachbarstaaten, bereits in den 1980er Jahren eingesetzt hatte. Ihre Öffnung nach 1989 hat dazu geführt, dass das Phänomen des Grenzhandels sehr schnell eine bis dahin unbekannte Dimension erreichen und innerhalb von wenigen Jahren die gesamte regionale Wirtschaft dominieren konnte. Diese Entwicklung war auch für viele andere Staaten des ehemaligen Ostblocks typisch. Es war die informelle Wirtschaft, die sich dort am schnellsten an die veränderten Rahmenbedingungen anpasste, während die wirtschaftlichen und politischen Akteure der formellen Strukturen zunächst eher unbeholfen agierten. Die informelle Wirtschaft, die meistens die Form des Grenzhandels annahm, spielte eine wichtige Rolle dabei, die wirtschaftliche Entwicklung dieser peripheren Regionen anzutreiben, die in der Transformationszeit meistens ohne große Unterstützung seitens der Zentralregierung auskommen mussten. Für manche Wirtschaftswissenschaftler ist sie sogar derjenige Faktor, der es diesen Regionen erlaubt hat, den schwierigen Beginn der Systemtransformation zu überstehen und Anschluss an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu finden.

Zu jener Zeit entstanden in der Region Vorkarpaten mehrere Großmärkte, die dem Grenzhandel dienten – dort verkauften ukrainische Kleinhändler die Waren, die in ihrem Land geringer besteuert waren, und erwarben Produkte, die in der Ukraine schwer zu bekommen waren, beispielsweise Kosmetika und Möbel. Der Basar in Przemyśl, der zweitgrößten Stadt der Region, war in den 1990er Jahren eine Zeit lang der größte Markt in Polen.

Diese Situation hatte jedoch für die Regionen auch ihre negativen Folgen, von denen einige erst viel später zum Vorschein kamen. Eine von ihnen ist die fast vollständige Umstellung der regionalen Wirtschaftssysteme auf den Grenzhandel, meistens zu Ungunsten größerer Projekte, die von den Lobbys der Kleinhändler blockiert wurden. Die andere schwerwiegende Folge liegt in

einer gewissen Abhängigkeit breiter Gruppen der regionalen Bevölkerung von dieser informellen Wirtschaft, die für viele Menschen jahrelang die einzige Einkommensquelle darstellte.

Gleichzeitig entwickelte sich, wenn auch deutlich langsamer, die von den polnischen und ukrainischen Regionen angestrebte formelle grenzüberschreitende Kooperation im politischen und wirtschaftlichen Bereich. Hier wurden die ersten Schritte bereits 1990/91 unternommen. Die schwierigen Rahmenbedingungen waren jedoch lange Zeit ein großes Hindernis für die Entwicklung der Kontakte: Die schlechte Infrastruktur der Grenzübergänge und die damit verbundenen langen Wartezeiten erschwerten die Zusammenarbeit im Rahmen der bereits 1993 gegründeten Euroregion, und die schwierige wirtschaftliche Lage der Regionen auf beiden Seiten der Grenze führte dazu, dass sich auch die Aktivitäten der Unternehmer in Grenzen hielten. Dies änderte sich erst, seit Polen seit dem Jahr 2000 mehr wirtschaftliche Stabilität erlangt hat.

Die beschriebenen Entwicklungen waren der schnellen Öffnung der Grenze zwischen Polen und der Ukraine in der ersten Phase der Transformation zu verdanken. Mehr als ein Jahrzehnt lang herrschten zwischen beiden Ländern sehr lockere Regeln für Grenzkontrollen, bis hin zum Abkommen über den visafreien Reiseverkehr vom Mai 1997. Die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU brachte schließlich das Signal einer Umkehr in dieser Politik. Die erste Konsequenz war die Einführung der Visapflicht für die Einwohner der östlichen Nachbarstaaten, zu der sich die polnische Regierung nach langem Zögern und unter starkem Druck der EU schließlich 2003 durchrang. Dieser Schritt bedeutete einen schweren Schlag für die regionale Wirtschaft, die in hohem Maße von den östlichen Kunden lebte: Den Gesamtwert der von ukrainischen Touristen getätigten Einkäufe schätzte man auf 200 Mio. Euro jährlich.

Zwar hat sich die Lage in der Region nach dem anfänglichen Schock von den Folgen der Einführung der Visapflicht relativ schnell erholen können, was dadurch erleichtert wurde, dass sowohl das Antragsprozedere als auch die tatsächlichen Kontrollen an den Übergängen weiterhin recht freizügig gehandhabt wurden, doch markiert der Beginn der Anwendung des Schengener Grenzregimes eine wesentliche Veränderung der Lage an der Grenze.

### **Einführung des Schengener Abkommens: die Zeit danach**

Polen trat dem Schengener Abkommen gleichzeitig mit seinem EU-Beitritt im Mai 2004 bei, aber die Verlagerung der Schengengrenze von der deutsch-polnischen Grenze an die polnische Ostgrenze erfolgte erst

im Dezember 2007 bzw. im März 2008. Dies bedeutet für die Außengrenzen, dass seitdem für Dokumente, Antragsfristen, Nachweise ausreichender finanzieller Mittel etc. viel strengere Regeln gelten als bisher.

Das Inkrafttreten der Schengen-Bestimmungen darf aus heutiger Perspektive als die bis jetzt letzte Etappe der Schließung dieses Grenzabschnittes betrachtet werden; ein Schritt, der sofortige Auswirkung auf das Funktionieren der Region hatte. Die wohl sichtbarste und unmittelbare Folge des polnischen Schengen-Beitritts war die schlagartige Veränderung der gesamten Dynamik und Struktur der Grenzübertritte an den ostpolnischen Grenzübergängen, die wortwörtlich über Nacht erfolgte. Während Mitte der 1990er Jahre die Anzahl der Grenzübertritte durch die Ukrainer ständig anstieg und jährlich zirka 65–70 Prozent aller Übertritte an diesem Grenzabschnitt ausmachte, hat sich die Einführung der veränderten Visabestimmungen (der sogenannten Schengen-Visa) unmittelbar negativ ausgewirkt: Die Zahl der ausgegebenen Visa ist stark zurückgegangen wie auch der Anteil der nicht-polnischen Reisenden. Das polnische Generalkonsulat in Lemberg (Lviv) konnte trotz Verstärkung der Mitarbeiter in der Visa-Abteilung mit den immer länger werdenden Warteschlangen nicht Schritt halten. Aus diesem Grund sank trotz der großen Nachfrage die Anzahl der für die ukrainischen Staatsbürger ausgegebenen Visa in der ersten Periode (2007/2008) stark.

Diese Entwicklung stellte eine große Herausforderung für die weitere Entwicklung der Region dar, denn mit der Abnahme des Grenzverkehrs gingen auch die Umsätze im Handel stark zurück; der Warentransport wurde durch die nun auch hier geltenden Zollregulierungen der EU mit Mengenbegrenzungen und Gebühren beeinträchtigt. Zwar wurde versucht, v. a. der letzteren Entwicklung entgegenzuwirken, indem auf die Möglichkeit zurückgegriffen wurde, ein bilaterales Abkommen über vereinfachte Einreisebedingungen für die Einwohner des Grenzgebiets zu unterzeichnen (eine solche Maßnahme ist laut der EU-Gesetzgebung für die Mitgliedsstaaten zulässig). Allerdings dauerten die Verhandlungen über die Ausführung dieser Regulierung lange, und auch wenn der Kleine Grenzverkehr schließlich 2009 in Kraft getreten ist, wurde der späte Zeitpunkt von den meisten regionalen Akteuren kritisiert. Die letzten Daten zeigen jedoch, dass seitdem wieder wachsende Besucherzahlen registriert werden.

Viel schwieriger zu erfassen – wenn auch nicht weniger wichtig – sind die Folgen dieser Entwicklung für die Bewohner der Grenzregion. Diese Gruppe ist direkt von den Veränderungen in der Grenzpolitik betroffen und reagiert auf sie entsprechend der Beeinflussung des eigenen Handlungskontextes. Dabei überwiegt eine sehr negative

Haltung, wobei die Akzentsetzung bei der Nennung der Gründe unterschiedlich ist. Die meisten Grenzanwohner betrachten diese Politik als zusätzlichen Faktor der Peripherisierung der wirtschaftlich ohnehin schon benachteiligten Region. Auch wenn die meisten Menschen mit dem Sicherheitsgedanken, der dieser Politik zugrunde liegt, prinzipiell einverstanden sind, bewerten sie doch die praktische Umsetzung, den Ausbau der Kontrollmechanismen, als realitätsfern und erniedrigend – hier werden im alltäglichen Kontakt mit Zoll- und Grenzschutzbeamten deren Willkür und Bürokratismus kritisch registriert.

Die Erfahrung der Ohnmacht prägt v. a. den Alltag der Kleinhändler, die nach wie vor auf die Grenze angewiesen sind, wenn sie auch aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen nicht immer imstande sind, diese zu nutzen. Diese Menschen verfügen meistens über keine anderen Ressourcen und sehen sich daher gezwungen, sich mit der neuen Situation zu arrangieren. Dies macht die Anpassung der bisherigen Handlungsstrategien notwendig – ein Nebenerwerb durch Grenzhandel bzw. Schmuggel kann inzwischen nicht mehr erzielt werden, weshalb die grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten oft generell stark eingeschränkt werden.

Denjenigen unter den Grenzanwohnern, für die auch die offene Grenze der 1990er Jahre nicht im Mittelpunkt ihrer Handlungskontexte stand, fällt die Einstellung auf die neue Situation im Vergleich am leichtesten und tatsächlich ist die Akzeptanz des Grenzregimes bei dieser Gruppe stärker verbreitet.

Als eine negative Folge der Grenzpolitik darf man die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den polnischen und ukrainischen Bewohnern der Grenzorte bezeichnen. Untersuchungen auf der polnischen Seite zeigen, dass unabhängig von den Differenzierungen zwischen den verschiedenen Gruppen der grenznahen Bevölkerung auf polnischer Seite keine von ihnen an der Entwicklung von Kontakten zu den ukrainischen Nachbarn interessiert ist. Aus dieser Perspektive dürfen die 1990er Jahre als ein Jahrzehnt der heute ungenutzten Chancen betrachtet werden. Trotz des von den politischen Entscheidungsträgern beider Länder immer wieder heraufbeschworenen Willens zur Entwicklung der gegenseitigen nachbarschaftlichen Kontakte blieben diese in der untersuchten Region im Grunde genommen nur auf den Handel beschränkt. Das Verhältnis ist nach wie vor stark von (teils historischen) Vorurteilen geprägt und die Distanz scheint sich in den letzten Jahren wohl aufgrund des steigenden Wohlstandsgefälles vergrößert zu haben. Das frühere Gefühl der Solidarität wurde zumindest von polnischer Seite durch ein gewisses Überlegenheitsge-

fühl und steigendes Desinteresse an den Nachbarn abgelöst und es wird auf die alten Bilder des »rückständigen Ostens« zurückgegriffen.

Diese Entwicklungen werden von den Akteuren in der regionalen Politik und in den Selbstverwaltungen mit Besorgnis beobachtet, allerdings bietet ihnen das weiterhin relativ stark zentralistische Gefüge des polnischen Staates keine Möglichkeiten, sich der Implementierung dieser Grenzpolitik aktiv zu widersetzen.

### Ausblick

Das EU-Grenzregime bringt das Bestreben der EU-Staaten zum Ausdruck, ihren Wohlstand langfristig zu schützen. Bezogen auf die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten drückt sich dieser Wunsch in einer Strategie aus, die zwei in sich widersprüchliche Zielsetzungen zu vereinen versucht: Auf der einen Seite soll der Austausch mit diesen Staaten unterstützt werden, mit Blick auf die eigenen v. a. wirtschaftlichen Bedürfnisse der EU. Dem gegenüber steht jedoch die Strategie der »Versicherheitlichung« der Migration in die EU – diese wird als potentielle Bedrohung für die Stabilität der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme der Gemeinschaft betrachtet. Den Versuch einer Lösung dieses Dilemmas stellt das aktuelle Grenzregime dar, das auf das Errichten einer *smart border* abzielt. Die hohe Selektivität der Kontrollen, die Differenzierung zwischen »erwünschten« und »unerwünschten« Grenzübertritten zeigen, dass sich an den Außengrenzen Abschottung und Brückenfunktion gegenüberstehen. Diese Politik stellt ein Hindernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dar und wirkt sich somit auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen aus.

Die Techniken der Grenzkontrolle, die oft eine Form der Militarisierung des gesamten Grenzraums annehmen, sowie die spezifischen Praktiken der Grenzschutzbeamten im Umgang mit Reisenden wirken diskriminierend und rufen großen Unmut unter den betroffenen Bewohnern der Grenzgemeinden hervor. Zusammen mit einer pauschalisierenden Kriminalisierung dieser Region im medialen und politischen Diskurs, die jedoch in den vorhandenen Kriminalstatistiken keine Bestätigung findet, führt das zu einer Situation, in der das Vertrauen der Grenzanwohner in die offiziellen Institutionen sehr gering ist. Auch das Verhältnis zwischen den Gemeinden beiderseits der Grenze wird durch diese Situation negativ beeinflusst: Aktuelle Studien zeigen, dass dieses Verhältnis trotz des Zusammenlebens an einer offenen Grenze seit über zwei Jahrzehnten nach wie vor von starken Vorurteilen und großem gegenseitigem Misstrauen geprägt ist.

#### Über den Autor

Radosław Buraczyński, Soziologe und Politikwissenschaftler, ist zurzeit Projektleiter des deutsch-polnischen Forschungsprojektes »Sprache als Schlüssel zur Zusammenarbeit – Status und Prestige der Nachbarsprachen im polnisch-sächsischen Grenzgebiet« an der Technischen Universität Dresden. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der europäischen Integration, der Grenzkonstruktion und Migration. In Kürze wird seine Dissertation zu Migrationspolitik und Versicherheitlichung in den Grenzregionen Ostpolens erscheinen.