

nicht exakten Trennung der Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) nieder. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurden zudem Migration, Asyl und justizielle Zusammenarbeit in den ersten Pfeiler verschoben und »vergemeinschaftet«, womit sich der Bereich Justiz und Inneres nicht mehr allein auf die europäische Innenpolitik beschränkt. Das Ziel der EU ist die Schaffung eines gemeinsamen »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, um zum einen die Freizügigkeit der Unionsbürger zu gewährleisten, und zum anderen grenzüberschreitender Kriminalität wirksam entgegenzutreten.⁶

Internationale polizeiliche Kooperation: Ebenen und Entwicklung

Typen internationaler Polizeikooperation

Die fortschreitende europäische Integration sowie die damit zusammenhängende Schaffung eines neuen Sicherheitsfeldes unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 sowie von Madrid und London, der Kriege in Afghanistan und im Irak sowie der Migrationsbewegungen in Richtung Europa, haben die europäischen Nationalstaaten zur verstärkten Zusammenarbeit im polizeilichen Bereich bewegt. Gleichzeitig hat auch das akademische Interesse an internationaler Polizeikooperation zugenommen (statt vieler Anderson/den Boer 1994; Anderson et al. 1995; Sheptycki 2000a, 2002b; Apap/Anderson 2002).

Die Sicherung des Staatsgebiets und die Sicherung der Grenzen in Europa sind dabei nicht getrennt zu betrachten, denn die Art und Weise des vorherrschenden Grenzregimes und der Grenzsicherung sind stets Teil einer weiter reichenden Sicherheitsstrategie. Der Sicherung der Grenzen kommt zudem eine besondere Rolle innerhalb der EU zu, da suggeriert wird, das Projekt Europa stehe und falle mit der Sicherheit seiner Grenzen. Transnationale polizeiliche Zusammenarbeit kann in zwei Typen eingeteilt werden:

- Nationale oder subnationale Institutionen, die mit entsprechenden Institutionen anderer Nationalstaaten zusammenarbeiten. Diese Form der
-
- 6 Entsprechend werden die Tampere-Beschlüsse (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004; vgl. Aalto 2002) und das anschließende »Haager Programm« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005) von manchen Autoren als Durchbruch der europäischen Sicherheitspolitik gewertet, als der Europäische Rat die Notwendigkeit feststellte, dass interne und externe Sicherheitsmechanismen, zivile und militärische Instrumente, einer Koordination über die Pfeiler der EU hinweg bedürfen.

Kooperation ist genuin grenzübergreifend und am häufigsten verbreitet. Auch Grenzschutzkooperation ist hier angesiedelt.

- Polizeiarbeit durch genuin supranationale Institutionen, die sich von ersteren unterscheiden, indem sie den Schwerpunkt auf die Sammlung und Vernetzung von Daten und *Intelligence*, und weniger auf operationale Polizeiarbeit legen (Johnston 2000: 22). Beispiele wären Interpol, Europol oder die Trevi-Gruppe. Damit geht die Unterscheidung von reaktiven »Handarbeitern« auf der einen und strategischen *Knowledge Workers* (Sheptycki 2002b) und proaktiver Polizeiarbeit auf der anderen Seite einher.

Für die europäische Polizeikooperation definiert Anderson drei Ebenen, die sich zu diesen Punkten in Beziehung setzen lassen:

- Das europäische Polizeiamt Europol befindet sich auf der höchsten der drei Ebenen und entspricht in seinem Charakter einer supranationalen Institution;
- die Schengener Abkommen befinden sich als System zum Datenaustausch und zur Kooperationserleichterung auf einer intermediären Ebene, und
- die Ebene der bi- und multilateralen Kooperation, die zu obigem Punkt 1 korrespondiert (Anderson 2002: 37). Hier ist ebenfalls die deutsch-polnische Zusammenarbeit zu verorten.⁷

Polizeiliche Zusammenarbeit findet, insbesondere im Bereich des Informationsaustauschs, bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts statt. Die Arbeit deutscher und polnischer Grenzschützer mag auf den ersten Blick wenig mit der im Folgenden erörterten Makroebene transnationaler Polizeiarbeit gemein haben. In der Tat sind dort in erster Linie speziell ausgebildete *Knowledge Workers* am Werk, die mit den vornehmlich handarbeitenden Grenzschützern schwer vergleichbar sind. Ein Blick auf die Entwicklung, die Funktionsweise und die Motive transnationaler Polizeiarbeit erhellt allerdings ebenfalls in der bilateralen Grenzschutzkooperation wirksame Mechanismen.

Die nachfolgend behandelten Formen transnationaler Polizeikooperation teilen einen ähnlichen Erfahrungshintergrund und bauen zum Teil aufeinander auf. Zwar ist das Verhältnis von Interpol, Trevi, Europol und Schengen zu den Institutionen der EU in jedem Fall sehr verschieden, »[h]owever, they have all contributed significantly to the emerging profile of transnational policing arrangements within the Community« (Anderson et al. 1995: 251). Die Entwicklung bi- und multilateraler Grenzschutz- und

⁷ Die europäische Grenzschutzagentur »Frontex« in Warschau öffnete ihre Pforten zu spät, um in dieser Studie noch aufgenommen zu werden.

Polizeikooperation hängt insofern mit diesen Kooperationsformen zusammen, als transnationale Polizeiarbeit aus diesen kleinräumigen Erfahrungen schöpft und diese wiederum beeinflusst und rahmt.

Die Vorläufer

Die ersten Gehversuche internationaler polizeilicher Zusammenarbeit lassen sich auf das 19. Jahrhundert zurückführen. Hier stand nicht die Verfolgung des ordinären Kriminellen im Zentrum, sondern die Bekämpfung derjenigen, die als Bedrohung für das staatliche System gewertet wurden. Als Gegner wurden Oppositionelle identifiziert, die aus politischen Gründen gegen die europäischen autokratischen Regime, wie Deutschland, das zaristische Russland oder Österreich-Ungarn, kämpften. Der Fokus lag damit allein auf *High Policing* und der Aufrechterhaltung der *Specific Order*; potentielle Opfer dieser zu bekämpfenden Formen von Kriminalität waren nicht die Bürger, sondern der Staat selbst.

Die Anfänge polizeilicher Kooperation können in der Koordination der Staaten des Deutschen Bundes bereits im Vormärz gefunden werden. Die politischen Polizeien der deutschen Staaten konzentrierten sich zunächst auf Vereine und oppositionelle Presse. Ab 1830 rückten auch politische Flüchtlinge inner- und außerhalb Deutschlands ins Zentrum der Aufmerksamkeit, was wiederum zu Kooperationen mit Polizeien anderer Nationalstaaten führte (vgl. Busch 1995, Kap. 5.1.1). Im Jahr 1851 wurde mit dem Deutschen Polizeiverein einer der »most ambitious attempts to formalize international police cooperation« (Deflem 2000: 749) ins Leben gerufen, ein zwischenstaatliches Gremium, bestehend aus Vertretern politischer Polizeien aus Preußen, Österreich, Sachsen, Hannover, Baden, Württemberg und Bayern, das bis zum deutsch-österreichischen Krieg 1866 operierte (vgl. Deflem 1996).

Nach dem Attentat auf Zar Alexander II. am 13. März 1881 strebten insbesondere Russland, Deutschland und Österreich-Ungarn nach einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem Ziel der Bekämpfung politischer Gegner, namentlich Anarchisten, unter die auch Sozialdemokraten subsumierte wurden. Da sie dem gemeinsamen Feind eine internationale Vernetzung unterstellten, wurde das Problem unter den europäischen Herrschern ebenfalls als ein gemeinsames angenommen:

Police officials thought that enhanced international cooperation was needed not only so that each country could deal with its internal sources of dissent, but because the liberal-democratic, communist, and anarchist political movements were perceived to be organizing an internationally concerted overthrow of established political regimes (Deflem 2002: 464).

Weitere Staaten konnten im Lauf der Zeit zur Zusammenarbeit bewegt werden, was im Jahr 1898 in einer von Italien initiierten anti-

anarchistischen Geheimkonferenz in Rom mündete, an der 54 Delegierte aus 21 europäischen Ländern, darunter Großbritannien, das Deutsche Reich, Frankreich und Österreich-Ungarn, teilnahmen (vgl. Busch 1995: 262ff; Deflem 2005; Jensen 1981).⁸ Auch wenn die Konferenz bis auf einige Änderungen in der Auslieferungspraxis kaum rechtliche Folgen zeigte, so wurden doch Erfolge auf anderen Gebieten erzielt: Zum einen wurde die Kommunikation unter den europäischen Polizeien hergestellt oder intensiviert, und zum anderen wurde mit der Einigung auf eine gemeinsame Form der Personenbeschreibung, das »Portrait Parlé«, eine wichtige kriminaltechnische Vereinheitlichung eingeführt. Deflem zieht den Schluss: »Whether focused on anarchism or not, police institutions had indeed been exchanging information on a regular basis throughout the 19th century and has thus *de facto* forged a network of international police experts« (2005: 281 [kursiv i.O.]).

Obwohl den beteiligten Herrschaftshäusern und Regierungen nicht unbedingt politische Nähe nachgesagt werden kann, fanden sie sich über das gemeinsame Interesse der Bekämpfung oppositioneller Gruppen zusammen. Im Umkehrschluss kann behauptet werden, dass die Zusammenarbeit genau aus dem Grunde eine Basis fand, dass die Politik außen vor gelassen wurde. Die implizite Vorgabe des Unpolitischen zieht sich durch die Geschichte der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit und legte damit auch die Grundlage für die Entwicklung einer übergreifenden professionellen Kultur, und damit die Herstellung von gegenseitigem Vertrauen.

Supranationale Polizeikooperation

Interpol

Die kriminalpolizeiliche Kooperation, im Unterschied zur Zusammenarbeit der politischen Polizeien, beginnt erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts und fällt paradoxe Weise mit der Depolitisierung der internationalen Polizeikooperation zusammen (Deflem 2005: 279f.; vgl. Busch 1995, Kap. 5.1.2). Die bedeutendste und mittlerweile älteste Form polizeilicher Zusammenarbeit stellt die kriminalpolizeiliche Organisation Interpol dar. Interpol ist mit mittlerweile 186 Mitgliedern (Stand 2007) die größte internationale polizeiliche Initiative. Der Vorläufer, die »Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission, IKK«, wurde 1923 in Wien ins Leben gerufen (vgl. Busch 1995: 269-274; Aden 1998: 69-74; Deflem 2000: 754-758).⁹

-
- 8 Daran schloss sich noch ein zweites anti-anarchistisches Treffen im Jahr 1904 in St. Petersburg unter der Beteiligung von 10 Staaten an.
 - 9 Während die IKK in den Zwanziger- und Dreißigerjahren zahlreiche Taschen- und Hoteldiebe in ihren Fahndungslisten führte, wuchs im Lauf der Dreißigerjahre der Einfluss Nazi-Deutschlands erheblich. Interpol wurde in das Reichssicherheitshauptamt integriert, und 1941 wurde der Sitz von Wien nach Berlin verlegt. Wie Aden (1998: 70f.) berichtet, wird diese Instrumen-

Bereits der erste Präsident der IKK, Johannes Schober, erkannte, Polizeikooperation sei kein politisches, sondern ein kulturelles Ziel (zit. n. Defflem 2000: 755). Die IKK wurde nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1946 neu konstituiert und 1955 in »Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation«, kurz: Interpol, umbenannt.

Interpol basiert nicht auf einem Vertrag, der ihm eine völkerrechtliche Grundlage verleihen würde, es ist kein völkerrechtliches Subjekt und seine rechtliche Position ist somit unklar. Zudem reagierte Interpol nicht auf die für die beteiligten Staaten in den Siebzigerjahren drängenden Probleme der Terrorismusbekämpfung. Art. 3 der Interpol-Statuten verbietet die Mitwirkung an politischen, militärischen, religiösen und rassischen Angelegenheiten, und das französisch dominierte Generalsekretariat »verhinderte bis in die 80er Jahre systematisch eine stärkere Beteiligung an der Verfolgung von Straftaten mit politischem Motiv« (Busch 1995: 296; vgl. Interpol 2003, 2005, 2007).

Als Interpol begann, sich in den Achtzigerjahren verstärkt mit dem Terrorismus zu befassen, war es bereits von mittlerweile neu entstandenen bi- und multilateralen Organisationen, darunter dem Trevi-Verbund, überholt worden. Weiterhin ist Interpol für sein zentralisiertes Kommunikationssystem und die langsam Reaktionszeiten ebenso kritisiert worden, wie für technologische Rückständigkeit. So sollen Interpols Nationale Zentralbüros bis in die Achtzigerjahre mithilfe von Morsecodes kommuniziert haben (vgl. Sheptycki 2002b: 31, Fn 9), was im Zusammenspiel mit den genannten Faktoren dazu beigetragen habe »daß Interpol seine Vorreiterrolle zumindest im europäischen Bereich eingebüßt hat« (Busch 1995: 303).

Trevi-Verbund

Als rein europäische Initiative wurde 18 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1975 vom Europarat der Trevi-Verbund ins Leben gerufen (ausführlich dazu Busch 1995, Kap. 5.3.2.; Aden 1998: 76-84).¹⁰ Trevi diente als rein zwischenstaatliches Forum zur Bekämpfung von Terrorismus, Drogenhandel und Organisiertem Verbrechen sowie zur allgemeinen Polizeikooperation. Der Terrorismus nahm auf der Agenda von Trevi eine prominente Rolle ein, nicht zuletzt, da Interpol sich lange Zeit nicht mit dem Problem befasste. Trevi kann damit als Anfangspunkt der Schaffung eines rein europäischen Sicherheitsfeldes gesetzt werden.

talisierung durch die Nationalsozialisten von der Nachfolgeorganisation Interpol heute lieber verschwiegen.

10 Laut einiger Autoren leitet sich »Trevi« zum einen von dem berühmten Trevi-Brunnen in Rom ab, und zum anderen von dem ersten Vorsitzenden Fontejn (Anderson et al. 1995: 53). Offizielle Erklärungen verlautbaren, »Trevi« sei die Abkürzung für »terrorisme, radicalisme, extremisme, violence internationale«.

Die Intensivierung der Trevi-Aktivitäten fiel mit dem Beschluss der Einheitlichen Europäischen Akte zusammen, deren Kernstück die Definition des Binnenmarktes, die so genannten vier Freiheiten, enthält: den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Mit Trevi wurde erstmals damit begonnen, Polizeiarbeit auch als politisches Thema auf der europäischen Ebene zu begreifen (vgl. Sheptycki 2002b: 37).

Trevi ist vom Europäischen Parlament und von Bürgerrechtsgruppen wegen seiner mangelnden Transparenz und der fehlenden demokratischen Kontrolle, der ein »post hoc character« (Anderson et al. 1995:56) zugeschrieben wurde, häufig kritisiert worden. Wie auch ihre Vorläufer beruhte die Trevi-Gruppe in erster Linie auf informellen Zusammenschlüssen unter weitgehender Außerachtlassung staatlicher Kontrolle: »wie der Polizeiverein entwickelte auch TREVI seine eigenen Formen – ohne jegliche gesetzliche Grundlage, ohne substantielle Erklärungen in regierungsamtlichen Blättern, ohne Kontrolle durch die Parlamente, seien es die nationalen oder das Europäische« (Busch 1995: 307).

Europol

Ein weiterer Ansatz einer europäischen Polizeiarbeit ist das Europäische Polizeiamt (Europol), »the most ambitious framework for European police co-operation« (Anderson et al. 1995: 251; vgl. Brammertz 1999: 14-20; Bruggeman 2002). Erste Anstöße zur Schaffung einer Europäischen Polizeibehörde wurden initiativ von Seiten der BRD in den Siebzigerjahren formuliert, jedoch zugunsten von Interpol wieder verworfen. Unter Helmut Kohl wurde Europol als eine Art »FBI für Europa« wieder auf die Agenda geholt (vgl. Loader 2002: 128). Während Trevi eine rein zwischenstaatliche Organisation darstellte, ist Europol Teil des im Vertrag von Maastricht 1992 etablierten sogenannten Dritten Pfeilers der EU zur »Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen«. Damit ist Europol im Unterschied zu Interpol, dessen zentrale Stellen allein im Rahmen der nationalen Gesetzgebungen agieren können, völkerrechtlich verankert. Nicht nur aus diesem Grund wird Europol auch als ein »improved Interpol at the European level« (Anderson 2002: 37) bezeichnet.

Europol nutzt zu einem großen Teil die im Trevi-Verbund entwickelten Strukturen und hat diese im Rahmen der Struktur des EU-Vertrages vollkommen ersetzt. An die Stelle der Trevi-Minister trat der Rat der Innen- und Justizminister. Europol nahm nach Startschwierigkeiten am 1. Juli 1999 seine Arbeit auf der Grundlage des Europol-Übereinkommens von 1995 auf (vgl. Gregory 2000: 121). Es dient in erster Linie zum Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedsstaaten und zur Verwertung und Analyse der Erkenntnisse über Täter und Straftaten. Die für Europol relevanten Formen der Kriminalität müssen bestimmte Kriterien erfüllen, wie »factual indications or reasonable ground for believing that an organized

criminal structure is involved and two or more Member States are affected by the forms of crime in question in such a way as to require a common approach by the Member States owing to the scale, significance and consequences of the offences concerned« (Art. 2).

Die Einrichtung von Europol kann als Kompromiss gewertet werden, »zwischen einerseits dem Wunsch, innerhalb der EU-Strukturen effizienter zu arbeiten, und andererseits der Forderung der Mitgliedsstaaten, souverän zu bleiben« (Brammertz 1999: 19). Der Gedanke, eine europäische Polizei, getrennt von Interpol, in Europa zu installieren, ist ebenso wie das nachfolgend erörterte Schengener Abkommen ein Beispiel dafür, wie politische und ideologische Interessen jenseits funktionaler Bedeutung in die Gestaltung von Politik hineinspielen (Anderson et al. 1995: 4). Mit dem Dritten Pfeiler und der Einrichtung von Europol haben die Nationalstaaten einen Teil ihrer Souveränitätsrechte an die EU abgegeben, jedoch sind viele der hochgesteckten Ziele der verantwortlichen Polizeibeamten nicht erfüllt worden. Europol wurde so bislang nicht mit operationalen Kompetenzen ausgestattet, die es erlaubt hätten, eigene Ermittlungen zu führen. Brammertz vermutet hier »überkommenes Souveränitätsdenken verschiedener Mitgliedsstaaten, das auch 50 Jahre nach Kriegsende keine Einmischung in innere Angelegenheiten duldet und ausländischen Polizeibeamten Handlungen hoheitlicher Gewalt auf dem eigenen Territorium untersagt« (1999: 2).

Neben den Souveränitätsvorbehalten einiger Mitgliedsstaaten verhindern weitere Punkte eine Ausweitung der Europol-Kompetenzen auf längere Sicht: Von deutscher Seite befürchteten die einzelnen Bundesländer den Verlust ihrer Polizeihoheit, und weiterhin existieren bislang weder ein europäisches Strafprozessrecht, noch einheitlich zuständige europäische Justizbehörden (Glaßner 2003: 168). Auf der anderen Seite begreift Walker bereits die Minimallösung als einen bemerkenswerten Schritt, der ohne die zur damaligen Zeit vorherrschende Europa-Begeisterung nicht möglich gewesen wäre: »It was intended, and partly succeeded, as a potent symbol of European Union precisely because it was so audacious, promising to transfer authority in an area which was one of the most traditional and closely guarded preserves of the state« (1998: 169).

Schengen

Die Schengener Abkommen stellen das bislang erfolgreichste Projekt europäischer Politik im Bereich der Inneren Sicherheit dar und haben sich zu einem Kernstück der europäischen Integration gemausert: »Schengen might be the best example for the ›laboratory of the Union‹« (Bigo 2000: 71). Obwohl Hills (2006: 77) im Rückblick feststellt, dass Schengen eine Antwort der Mitgliedsstaaten auf perzeptive nicht-militärische grenzüberschreitende Bedrohungen dargestellt habe, hatte das Projekt Schengen zu-

nächst eine Stoßrichtung eingeschlagen, die sich nicht allein auf den Sicherheitsaspekt beschränkte. Anfang der Achtzigerjahre wurden die europäischen Grenzen vermehrt als wirtschaftliche Hindernisse auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Markt wahrgenommen; die politische Union stand noch im Hintergrund. »Negative« Integration in Form einer Beseitigung der Handelsschranken wurde einer »positiven« Integration, der Entwicklung supranationaler Institutionen und kultureller Identifikation mit Europa, vorgezogen (O'Dowd 2002: 20). Und so kam es, dass diese »zunächst aufgrund der Europa- und Binnenmarkteuphorie entstandene Kooperationsform [...] erheblich dazu bei[trug], dass die Europäisierung der Polizeiarbeit in der zweiten Hälfte der 80er Jahre eine neue Dynamik bekam« (Aden 1998: 85).

Im Jahr 1985 unterzeichneten fünf Mitgliedsländer (Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten) das (erste) Schengen-Abkommen, um durch einen Abbau der Grenzkontrollen und Zollschränke den internen Markt anzukurbeln. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass die Einführung von Ausgleichsmaßnahmen für ein solches Vorhaben unabdingbar sei, um die Innere Sicherheit zu garantieren. Im Jahr 1990 wurde das detailliertere (zweite) Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) beschlossen. Die Unterzeichnung hatte eine Verzögerung erfahren, da Deutschland Bedenken ins Feld führte, die damals noch bestehende innerdeutsche Grenze könnte ohne ausreichende Kontrollmechanismen zum Einfallstor für unerwünschte Osteuropäer werden (Anderson et al. 1995: 58).

So wurde das SDÜ verspätet, mit Blick auf die deutsche Vereinigung und die damit verbundene Verschiebung der Außengrenze an die deutsch-polnische und die deutsch-tschechische Grenze, unterzeichnet. Es trat im September 1993 in Kraft, wurde jedoch bis zum 26. März 1995 in keinem der sieben unterzeichnenden Staaten (Deutschland, Belgien, Niederlande, Frankreich, Luxemburg, Spanien, Portugal) angewendet. Während der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital kein Problem darstellte, bezogen sich die Bedenken der Unterzeichnerstaaten allein auf den freien Verkehr von Personen, die als potentielles Sicherheitsrisiko gewertet wurden (Guild/Bigo 2002: 122).

Mit Schengen wurden die europäischen Grenzen in zwei Kategorien eingeteilt: Interne und externe.¹¹ An den internen Grenzen wurden statioäre Grenzkontrollen zugunsten mobiler Überwachung, grenzüberschreitender Kooperation und der Vernetzung von Datenbanken abgeschafft. Wichtige Elemente der Schengener Abkommen sind die grenzüberschreitende Nacheile, das Festhalterrecht und die grenzüberschreitende Observa-

11 Dies ist vergleichbar mit der Unterscheidung von »hartem« und »weichem« Grenzen: »The idea behind softening borders in the Schengen zone is that internal frontiers become soft, while external ones are hard, effectively creating a larger zone of free movement, but one with sharper edges that are harder to penetrate from the outside« (Grabbe 2000: 527).

tion. Der Schengen-Acquis besteht jedoch nicht allein aus niedergelegten Schriftstücken, »but also non-written but commonly accepted standards relating most notably to the organisation of border police services and practices in which border authorities engage in order to guarantee the efficient implementation of the *acquis*« (Niemenkari 2002: 1 [kursiv i.O.]).

Im Gegenzug zum Abbau der internen Grenzen wurden die Kontrollen an den Außengrenzen auf eine Weise verstärkt, die »pre-Westphalian practices« ähnelt (Salter 2004: 82). Die Arbeit an den Außengrenzen basiert, neben dem SDÜ selbst, auf dem so genannten »Gemeinsamen Handbuch« (2002) respektive dem nachfolgenden »Schengener Grenzkodex« (2006) sowie dem »Schengen-Handbuch« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b), die verbindliche Prozeduren für die Grenzkontrolle an den Außengrenzen festlegen. Indem die Schengen-Kontrolle für den Schutz des gesamten europäischen Sicherheitsraumes Sorge zu tragen hat, unterscheidet sie sich in ihrer Rationalität eindeutig von früheren, rein national motivierten Grenzkontrollen: »all those who pass the frontier are now suspected of being potential criminals, especially if they do not look like ›Europeans‹; like white and wealthy people« (Bigo 2000: 71; vgl. Huysmans 2000: 763). Das Beispiel Schengen zeigt die Verquickung ökonomischer Interessen mit anderen Politikfeldern. Nicht allein der europäische Binnenmarkt stand zur Debatte, sondern Schengen zog weit reichende Veränderungen nach sich, bis hin zu neuen Formen des Grenzregimes und -managements.

Das Herzstück von Schengen sind die rund um die Uhr besetzten SIRENE-Büros (**S**upplementary **I**nformation **R**equest at the National Entry) in den Mitgliedsstaaten; die deutsche SIRENE ist beim Bundeskriminalamt in Wiesbaden angesiedelt. Die SIRENE-Büros sind untereinander verbunden und überprüfen die Informationen, die über das Schengener Informationssystem (SIS) ausgetauscht werden. Das Fahndungssystem SIS ist technisch dem bundesdeutschen INPOL vergleichbar und war zum Zeitpunkt seiner Einführung »das erste von mehreren Staaten gemeinsam betriebene polizeiliche Datenverarbeitungssystem, in das die Polizei eines Staates Daten zum automatischen Abruf durch die Polizei eines anderen Staates einspeichern kann« (Busch 1995: 326). In das SIS speisen die nationalen Polizeien nicht alle Daten ihrer eigenen Fahndungssysteme ein, sondern nur diejenigen mit überregionaler Relevanz.

Im Rahmen der Schengener Abkommen findet Polizeikooperation auf der Makro-, Meso- und Mikroebene, statt (vgl. Benyon et al. 1994: 58; SDÜ, Art. 39-47). Mit den Schengener Abkommen wurde auch die Möglichkeit geschaffen, Verbindungsbeamte unter den Mitgliedsstaaten auszutauschen. Entlang der Schengen-Außengrenzen wurden Dienststellen zu so genannten »Focal Point Offices« erklärt, Schwerpunktstellen, die regelmäßig Grenzbeamte aus anderen Schengenstaaten zum Zwecke des Wissensaustauschs und der Etablierung kurzer Dienstwege beherbergen.

Auch Frankfurt (Oder) ist eine solche Schwerpunkttdienststelle. Im Laufe der Zeit wurden mit Bezug auf Schengen vermehrt gemeinsame Polizeistationen an den internen Schengengrenzen eingerichtet, wo Beamte der beteiligten Länder im selben Gebäude arbeiten, so an der französisch-spanischen und der deutsch-französischen Grenze in Kehl (Bigo 2000: 77).

Mittlerweile sind alle alten EU-Mitgliedsstaaten, bis auf Irland und Großbritannien, dem SDÜ beigetreten. Zudem zählen auch die Nicht-EU-Mitglieder Norwegen und Island sowie in naher Zukunft die Schweiz zu den Schengenstaaten. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde das Schengener Abkommen am 1. Mai 1999 in EU-Recht überführt und ist nun Teil des Ersten und des Dritten Pfeilers (vgl. Bracke 2002). Art. 8 des Zusatzprotokolls zum Amsterdamer Vertrag legt fest, dass der Schengen-Acquis von beitreitwilligen Staaten in Gänze zum Beitritt akzeptiert werden muss. Im Gegensatz zu Irland und Großbritannien haben neue Mitgliedsstaaten keine Möglichkeit eines partiellen *Opt-Outs*. Vor der ersten Osterweiterung hat zudem kein Land gleichzeitig mit dem Beitritt den Schengen-Acquis übernehmen müssen (den Boer 2002b: 143).

Die neuen Mitgliedsstaaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, haben somit den Schengen-Acquis zwar übernommen, wandten ihn jedoch bis Ende 2007 noch nicht vollständig an. Die Implementierung des Acquis verläuft in zwei Stufen: In einem ersten Schritt werden mit dem EU-Beitritt die wichtigsten Komponenten des Acquis übernommen und die Kontrollen an den neuen Außengrenzen der EU verstärkt. Der zweite Schritt besteht dann, nach einer Evaluation der getroffenen Maßnahmen und infolge eines separaten Ratsbeschlusses, in der Anwendung der verbleibenden Elemente und der Abschaffung der internen Grenzkontrollen (vgl. Rybicki 2002). Neben Empfehlungen zu »best practice« kann die »Schengen Evaluation Group« darüber hinaus von Fall zu Fall Kriterien und Erfordernisse formulieren, die der spezifischen Situation, wie der geographischen Lage, des Aspiranten Rechnung tragen, und die ebenfalls in die Evaluation miteinfließen (Niemenkari 2002: 2f). Der Acquis dient damit als »benchmark against which to measure the degree of convergence of border services to appropriate standards« (Hills 2002: 1).

Ein entscheidender Punkt für die Aufnahme in die Reihe der Schengenstaaten ist die Einführung des SIS in den neuen Mitgliedsstaaten und seine Verbindung mit den nationalen Fahndungssystemen, und diese hängen nicht allein von der technischen Ausstattung ab, sondern ebenfalls von »mutual knowledge and recognition of each other's legal provisions, and reciprocal trust« (den Boer 2002b: 146). Ein Abbau der Grenzkontrollen zu neuen Mitgliedern und die regelkonforme Kontrolle an den Außengrenzen hängen damit von der vollständigen Teilnahme am SIS ab. Zu diesem Zweck wurde im Dezember 2006 von den Innenministern der Mitgliedsstaaten die Einführung des so genannten »SIS I für alle« (SISone4all) beschlossen, damit die Binnengrenzkontrollen für die am 1. Mai 2004 beige-

tretenen Mitgliedsstaaten, mit Ausnahme von Zypern, aufgehoben werden können. Parallel wird an der Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) gearbeitet, das im Dezember 2008 an den Start gehen soll.¹²

Da Polen zum 1. Mai 2004 zwar der EU beigetreten, jedoch damit noch kein vollständiges Schengen-Mitglied geworden ist, gilt bis zur vollständigen Übernahme des Acquis an der deutsch-polnischen Schengen-Außengrenze weiterhin eine hohe Sicherheitsstufe. Zwar findet keine Zollkontrolle mehr statt, doch die Grenzkontrolle existiert weiterhin. Gleichzeitig werden die beteiligten Staaten und zukünftigen Schengen-Partner zur Kooperation ermutigt. So sollen bilaterale Abkommen bereits vor der Abschaffung der internen Grenzkontrollen geschlossen werden. Dies geschieht aus mehreren Gründen: Zum einen soll die Kooperation einen sanften Übergang erlauben, wenn der Zeitpunkt für die Abschaffung der internen Grenzen gekommen ist. Weiterhin sollen unnötige und doppelte Investitionen vermieden und vielmehr geteilte Infrastruktur, gemeinsame Ausrüstung und gemeinsame Streifen gefördert werden (Niemenkari 2002: 3). Und auch nach der erfolgten vollständigen Übernahme des SDÜ können derartige Vereinbarungen von Nutzen sein.

Solch lokale Besonderheiten, worunter auch die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation zu subsumieren ist, zeigen, dass der Schengenraum auch nach der Übernahme des Acquis durch die neuen Mitgliedsländer nicht als statisches Gebilde zu betrachten ist. Regionale Gegebenheiten und bilaterale Abmachungen prägen die jeweiligen Kooperationen, und so darf Grenzschutz entlang EU- und Schengengrenzen nicht über einen Kamm geschoren werden, sondern der jeweils spezifische Kontext muss miteinbezogen werden: »to explain guarding solely in terms of Schengen's recommendations is like analysing ›European policing‹ only in terms of UK-style policing« (Hills 2006: 72).¹³

Besonderheiten grenzpolizeilicher Kooperation

Nachdem bislang polizeiliche Kooperation in erster Linie auf der transnationalen und intermediären Ebene erörtert wurde, soll sich nun der nationalen operationalen Zusammenarbeit mit spezifischem Bezug auf die natio-

12 Einige Autoren beobachten hier eine neue Qualität des SIS, denn es habe »damit seinen ursprünglichen Charakter als Ausgleichsmaßnahme für fehlende Personenkontrollen innerhalb des Schengen-Raumes verloren. Stattdessen wird es zunehmend als nützliches Instrument für die polizeiliche Zusammenarbeit betrachtet, dessen Daten zu anderen Zwecken als ursprünglich vorgesehen genutzt werden sollten« (Wagner 2004: 4).

13 Der Vertrag von Prüm, auch Schengen III genannt, weist auf einen weiteren Sonderweg einiger weniger Unterzeichnerstaaten hin, dessen Sinn und Zweck jedoch von manchen Autoren bezweifelt wird (Balzacq et al. 2006), und der eine zusätzliche Hierarchie innerhalb der EU schafft.

nationalstaatliche Grenze zugewandt werden. Generell ist zwar die Tendenz zu erkennen, dass interne und externe Sicherheitsmechanismen zunehmend von der nationalstaatlichen Ebene auf internationale Institutionen übertragen werden. Auch wenn ein Trend hin zur Globalisierung und Europäisierung polizeilicher Tätigkeit feststellbar ist, verläuft die meiste grenzüberschreitende Kooperation jedoch bilateral und häufig informell: »European police co-operation should not be regarded in purely EU institutional terms [...]. It simplifies an extremely complex reality« (Anderson 2002: 36). Die Ebene der Kooperation der Grenzbehörden zweier oder mehrerer Länder unterscheidet sich in einigen Punkten von den bislang vorgelegten Formen der Zusammenarbeit.

Erstens ist die grenzpolizeiliche Kooperation im Unterschied zu Institutionen wie Europol und Interpol nicht supranational, sondern bi- oder multilateral angelegt und in ebensolchen zwischenstaatlichen Verträgen niedergelegt. Die direkte Zusammenarbeit erscheint den beteiligten Parteien aufgrund der lokalen Nähe geboten, um Verfahren nicht unnötig zu verkomplizieren, und um sich auf die Erfahrungen der lokalen Experten zu verlassen. Verhandelt werden hier nicht die »grand strategies«, sondern die Feinheiten eines gemeinsamen Grenz-Managements. Grenzpolizeiliche Zusammenarbeit innerhalb Europas ist dabei zu einem hohen Maße von den Schengener Abkommen geprägt. Der Schengen-Katalog des Rates der Europäischen Union definiert Grenzverwaltung wie folgt (Rat der Europäischen Union 2002: 10):

Dieses Konzept umfasst sowohl die Grenzüberwachung als auch die Grenzkontrollen, wobei letzterer Begriff in Artikel 6 des Schengener Durchführungsübereinkommens definiert ist.

- Grenzkontrollen: Kontrollen an den zugelassenen Grenzübergangsstellen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Personenkontrollen nicht nur die Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der anderen Voraussetzungen für die Einreise, den Aufenthalt, die Arbeitsaufnahme und die Ausreise, sondern auch die fahndungstechnische Überprüfung sowie die Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung der Schengen-Staaten umfassen. Diese Kontrollen beziehen sich auch auf die Fahrzeuge der die Grenze überschreitenden Personen und die von ihnen mitgeführten Sachen.
- Grenzüberwachung: die Überwachung der zwischen den zugelassenen Grenzübergangsstellen gelegenen Grenzabschnitte.

Die Aufgabe grenzpolizeilicher Zusammenarbeit ist die gemeinsame »Verwaltung« der Grenze zweier Länder im Rahmen einer umfassenderen Strategie. Der Schengen-Katalog ermutigt die betroffenen Staaten zwar zur Zusammenarbeit, das Wie und Was bleibt den jeweiligen Akteuren jedoch größtenteils selbst überlassen (vgl. Rat der Europäischen Union 2003).

Zweitens wird die Zusammenarbeit in erster Linie nicht von speziell ausgebildeten *Knowledge Workers* getragen, die sich in *Intelligence Units* vorwiegend mit transnationaler Polizeiarbeit beschäftigen. Im vorliegenden Fall wird dagegen der Tätigkeitsbereich nationaler Grenzpolizisten um eine internationale Dimension erweitert. Diese Nähe auch der untersten Ebene zum Kooperationspartner wird als großer Vorteil in Bezug auf Informations- und Wissensaustausch auch der unteren Ebenen betrachtet (Anderson 2002: 43). Schließlich bleibt für die meisten Polizeibeamten grenzüberschreitende und transnationale Kooperation abstrakt, wenig greifbar und wird als Sache der Eliten betrachtet.

Ein dritter Unterschied besteht in der Tatsache, dass grenzübergreifende bilaterale Zusammenarbeit zumeist aus der spezifischen Situation der Grenzregion selbst erwächst und diese reflektiert (vgl. Bigo 2000: 69). Grenzpolizei hat sich zwar durchaus mit den Erscheinungsformen transnationaler Kriminalität zu beschäftigen, sie ist jedoch in ihren operativen Maßnahmen auf den lokalen Rahmen beschränkt.

Im Allgemeinen beschäftigt sich der Grenzschutz vorwiegend mit Kriminalität über eine oder mehrere Grenzen hinweg, im Unterschied zu Straftaten, die sich zwar entlang von Grenzen organisieren und von ihnen profitieren, jedoch *per se* keinen Grenzübertritt beinhalten. Auch wenn die BPOL beispielsweise polizeiliche Aufgaben im Grenzgebiet wahrnehmen kann, sind letztere in erster Linie der Landespolizei überlassen. Der Ruf nach verstärkter europäischer Polizeikooperation angesichts zunehmender Organisierter Kriminalität findet an der Grenze zumeist wenig Grundlage. Das Tagesgeschäft wird weniger durch Aufgriffe von weltweit gesuchten Drogenbaronen bestritten als durch die Feststellung gestohlener Fahrzeuge oder gefälschter Reisedokumente (vgl. Sheptycki 2001: 145f.). Grenzüberschreitende Kriminalität wird jedoch mittlerweile nicht mehr als rein nationales, sondern als gemeinsames Problem für den europäischen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« begriffen, und hier setzt grenzpolizeiliche Kooperation an.

Nationale Souveränität und internationale Polizeikooperation

Territorialität ist ein entscheidendes Requisit für das Nachdenken über Grenzen, denn hier liegt eine der Grundlagen für staatliche Souveränität. Souveränität wiederum ist das höchste Gut eines Nationalstaates: »Survival to a state means sovereignty« (Wæver 1996: 108). Eine der wichtigsten symbolischen Funktionen von Grenzen liegt in der Tatsache begründet, dass sie den Einwohnern eines Territoriums Sicherheit versprechen, und auf diesem Versprechen beruht ebenfalls staatliche Legitimation.