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.

So reagieren Nationalstaaten äußerst sensibel auf die Forderung, einen Teil ihrer Kontrolle im Bereich der Inneren Sicherheit abzugeben oder zumindest offen zu legen. Sicherheitsorganisationen tendieren dazu, Informationen zu horten und sind bereits dann sehr zurückhaltend, wenn es nur darum geht, diese Daten anderen Institutionen innerhalb des eigenen Nationalstaats mitzuteilen. Sie entscheiden, wer Einblick in welche Daten erhält, und zu welchen Bedingungen dies geschieht: »These developments rest on the belief that data represent a form of knowledge that increases a state's power. Thus authorities that hold data are anxious to retain control over that data« (Balzacq et al. 2006: 13). Der Schutz des eigenen Gebietes, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die Bekämpfung der Kriminalität sowie die Wahl der geeigneten Mittel zur Erreichung dieser Ziele, sind ureigenste Domänen des Nationalstaats und dienen nicht zuletzt zu dessen Selbsterhaltung. Mit polizeilicher Kooperation ist automatisch der Einblick in sensible Bereiche und Daten verbunden. Eine solche Öffnung ist aus der Sichtweise des Nationalstaats keineswegs selbstverständlich.

Vorstellungen zur nationalstaatlichen Souveränität gelten selbstredend auch in der grenzpolizeilichen Kooperation.[14] Ein Polizist kann im Normalfall nicht auf dem Gebiet eines anderen Staates tätig werden, ohne dass zuvor dessen ausdrückliches Einverständnis eingeholt wurde. Ansonsten würde er, »nach einem allgemeinen Prinzip des Völkerrechts, als Verletzung der Souveränität dieses Staates aufgefaßt werden und Auslöser diplomatischer Unstimmigkeiten sein« (Brammertz 1999: 2). Um ermittlungsrelevante Informationen zu erlangen, ist die Polizei im Allgemeinen auf die langwierige Prozedur der Rechtshilfe angewiesen. Ebenso ist das Tragen der Dienstwaffe auf fremdem Hoheitsgebiet im Normalfall nicht gestattet.

Polizeiliche Kooperation dreht sich also nicht ausschließlich um rein funktionale Erfordernisse, sondern reflektiert ebenso die Haltung der beteiligten Staaten und ihrer Institutionen in Bezug auf ihr Eigenverständnis und Fremdbild. Dabei gilt, dass Politik wie Bürger demokratischer Staaten der eigenen Polizei (und dem eigenen Rechtssystem) im Allgemeinen mehr Vertrauen schenken als der eines anderen Staates (vgl. Goldsmith 2005). Wie im Verlauf dieser Studie gezeigt wird, bleiben auch Polizei und Grenzschutz selbst von diesem Misstrauen nicht ausgeschlossen: »mistrust or suspicion of the foreigner has been built into the foundations of modern police systems. […] For the police, whose function requires a simple focus of loyalty, this is a difficult legacy to eliminate« (Anderson 2002: 41).

14 Vgl. Paasi (1999: 672): »In 1997 President Yeltsin suggested to Finland's President Ahtisaari that the two states could undertake ›common border control‹, but Ahtisaari reminded him that ›sovereign states always take care of border control independently‹!«

Vor diesem Hintergrund sind Interpol, Europol oder die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation keine Selbstverständlichkeit. Unter der Voraussetzung, dass die Polizei und verwandte Dienste genuine Organe von Nationalstaaten sind, die wiederum ihre Souveränität mit hohem Aufwand beanspruchen und schützen, werden Nationalstaaten nicht ohne Not Kompetenzen abgeben und fremden Institutionen Einblicke gewähren: »Cooperation among public police institutions at an international level, therefore, seems to be inherently paradoxical to their nation-bound function, acutely posing the question of why police nonetheless cooperate across national boundaries« (Deflem 2000: 741).

Es erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich, dass Polizeikooperation gerade in den Bereichen am relevantesten ist, die am ehesten die Grundfesten des Staates berühren, und die damit am ehesten vor neugierigen Blicken geschützt werden sollten. So sind die Fälle, in denen Nationalstaaten zu internationaler polizeilicher Zusammenarbeit neigen, dementsprechend häufig diejenigen, wo die *Specific Order*, die Integrität des politischen Systems, bedroht scheint und Opfer und Strafverfolger sozusagen in einer Person zu finden sind, nämlich in der des Nationalstaates selbst (vgl. Brodeur 1983). Wie Walker (1994: 36) meint, beinhalte gerade die Ideologie einer europäischen Inneren Sicherheit einen scharfen Fokus auf der *Specific Order* der europäischen Gemeinschaft, was wiederum die Bildung einer administrativen und loyalen Klasse befördere, welche die Kooperation vorantreibe.

Insbesondere das Beispiel der Terrorismus-Bekämpfung in den Siebzigerjahren zeigt, dass Staaten in dem Maße bereit sind, ihre Souveränitätsansprüche nachrangig zu behandeln, wie die Befürchtung besteht, die Existenz des Staates und seiner gesellschaftlichen Ordnung befände sich im Fadenkreuz politischer Gegner. Auch wenn der Kampf gegen unterschiedliche Formen des Terrorismus nicht zu jeder Zeit an vorrangiger Stelle auf der Agenda internationaler polizeilicher Kooperation stand, so zieht sich die Terrorismusbekämpfung doch wie ein Roter Faden durch die Geschichte. Während die Debatte um den Terrorismus seit den Siebzigerjahren derjenigen ähnelte, die zu den Anfängen polizeilicher Zusammenarbeit im 19. Jahrhundert um den Anarchismus geführt wurde (Busch 1995: 285), so rückt heute die westliche Staatengemeinschaft im Angesicht islamistischer Bombenleger näher zusammen. Wurde internationale polizeiliche Zusammenarbeit früher als Ausdruck der Solidarität souveräner Nationalstaaten gewertet, wird sie zunehmend als Mittel der Selbstverteidigung einer vorgestellten europäischen Gemeinschaft dargestellt.

Dementsprechend finden sich auf der Agenda der europäischen Polizeikooperation mittlerweile keine Taschendiebstähle mehr, sondern in erster Linie Terrorismus und Organisierte Kriminalität. Zudem sind sowohl der Schengen-Besitzstand als auch die europäische polizeiliche Kooperation auf supranationaler wie bi- und multilateraler Ebene mittlerweile Be-

standteile des Vertrages über die Europäische Union (EUV) geworden und haben auf europäischer Ebene eine rechtliche Grundlage für internationale Polizeikooperation gelegt.

Eine besondere Rolle spielt hier Titel VI des EU-Vertrages zur Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Titel VI formuliert das Ziel, durch »Verhütung und Bekämpfung der – organisierten oder nichtorganisierten – Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs« ein möglichst hohes Maß an Sicherheit für die Bürger des EU-Raumes herzustellen (Art. 29). Die Angaben zum gemeinsamen Vorgehen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit sind in Art. 30 niedergelegt. Darüber hinaus wird eine engere Zusammenarbeit von Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in den Mitgliedsstaaten gefordert. Mit dem Mittel des Titel VI sollen Straftatbestände im Rahmen der EU polizeilich gefasst werden, die entweder eine globale Spannweite haben und gleichzeitig Auswirkungen im EU-Rahmen zeitigen, oder die im nationalen oder subnationalen Rahmen verankert sind, jedoch überregionale Bedeutung haben.

Neben den Bestimmungen zu Europol werden in Art. 30 ausdrücklich die operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden (Zoll, Polizei, etc.) sowie die Zusammenarbeit in Aus- und Fortbildung und der Austausch von Verbindungsbeamten genannt. Titel VI ermuntert damit die Mitgliedsstaaten der EU zu engerer bi- oder multilateraler Zusammenarbeit auch außerhalb von Europol, solange diese nicht dem Geist des Vertragswerkes entgegenläuft oder es behindert. Europol, Schengen und der Dritte Pfeiler üben damit stark homogenisierende Effekte auf die polizeilichen Organisationen in den Mitgliedsstaaten aus.

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Europäische Union mitnichten ein Staatsgebilde darstellt, das, wie die Definition von Max Weber nahelegt, über das Monopol der Anwendung von Zwangsmitteln verfügt (vgl. Delanty 2006: 193). Und so sind die Mitgliedsstaaten der EU noch weit davon entfernt, eine einheitliche Strategie im Bereich der Inneren Sicherheit zu verfolgen, wie manche Beobachter, darunter der ehemalige Direktor von Europol, Jürgen Storbeck, meinen: »currently all the efforts to improve the internal security undertaken in the field of JHA are being carried out as if on different islands« (Storbeck/Toussaint 2004: 4).

»Sicherheitsfeld« und Sicherheitsdiskurs

Die Polizei ist diejenige Organisation innerhalb eines Nationalstaats, die für Sicherheit und Ordnung zuständig ist, und die den legitimen exekutiven Arm des staatlichen Gewaltmonopols darstellt. Sicherheit meint im Zuge der europäischen Integration jedoch nicht mehr allein die national-

staatliche Sicherheit, sondern der Begriff hat sich auf den gemeinsamen europäischen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« erweitert. Mit verstärkter europäischer polizeilicher Kooperation sind auch eine Ausweitung der polizeilichen und sicherheitsbezogenen Befugnisse sowie die Entwicklung neuer Technologien einhergegangen.

Die Entwicklungen und Transformationen im Bereich der Sicherheitspolitik, der Sicherheitsorgane und -technologien lassen sich zum einen funktionalistisch als »spill-over«-Effekt begreifen (vgl. Anderson 1994: 6). Eine Steigerung der Kriminalitätsrate oder das Auftauchen einer neuen Form von Kriminalität erfordern aus dieser Sicht gesteigerte oder neue Maßnahmen, um dem wirkungsvoll zu begegnen; dies wiederum kann Maßnahmen in einem anderen Politikfeld vonnöten machen. Der Staat erscheint hier lediglich als reaktiv. Auf diese Weise entsteht der benannte Effekt des »Überschwappens« in andere Bereiche, die von der Grundproblematik eigentlich nicht unmittelbar betroffen waren.

Folgt man dieser Denkweise, so können veraltete, rein national angelegte Strategien der Kriminalitätsbekämpfung im Angesicht international operierender und vernetzter osteuropäischer Verbrecherhorden, Drogenschmuggels und Menschenhandels wenig ausrichten. Überspitzt formuliert könnte die Argumentation folgendermaßen lauten: Sofern Nationalstaaten immer noch an dichotomischen Trennungen von *high-low* und extern-intern festhielten, lache sich das organisierte Verbrechen ins Fäustchen, und aus diesem Grund seien Maßnahmen erforderlich, die die traditionellen Trennlinien überschreiten und neue Wege suchen. Diese Maßnahmen wiederum würden dementsprechend allein Reaktionen auf vorangegangene Bedrohungen darstellen.

Didier Bigo dagegen wendet sich entschieden gegen eine funktionalistische Sichtweise der Thematik und konstatiert: »there is nothing natural about the Europeanisation of the problems that have been grouped under the label internal security; it is a political process« (2000: 69). Die Tatsache, dass von Seiten politischer und (grenz-)polizeilicher Akteure stets darauf gedrungen wird, ihre technischen Kapazitäten zu erweitern, sie auf den neuesten Stand zu bringen und die Standards innerhalb Europas zu vereinheitlichen, könne nicht funktional als logische Reaktion auf die Europäisierung des Verbrechens im Zuge zunehmender Migrationsflüsse erklärt werden. Eine Erklärung für die »Europäisierung der Unsicherheit« liege vielmehr in den Netzwerken der verschiedenen Akteure selbst und ihren Kämpfen um die kommunikative Deutungsmacht, im »battleground of bureaucracies« (Bigo 1994: 163) begründet.

Diesen Ausführungen liegt der *Securitization*-Diskurs zugrunde, wie er von Vertretern der so genannten »Copenhagen School« (CS) formuliert wurde. Autoren wie Ole Wæver und Barry Buzan (statt vieler Wæver 1996; Buzan 1997; Buzan et al. 1998) entwickelten ein konstruktivistisch orientiertes Konzept von Sicherheit, das zwischen den beiden extremen

Polen von allein militärisch definierter Sicherheit und einem weiten Begriff von Sicherheit als all dessen, worüber Menschen sich Sorgen machen können, liegt. »Sicherheit« wird von ihnen nicht als objektive Tatsache, sondern vielmehr als bewusst gewählte diskursive Praxis und »speech act« verstanden:

> Security is a practice, a specific way of framing an issue. Security discourse is characterized by dramatizing an issue as having absolute priority. Something is presented as an existential threat: if we do not tackle this, everything else will be irrelevant (because we will not be here, or not be free to deal with future challenges in our way) (Wæver 1996: 106).

Indem etwas zum Sicherheitsrisiko erklärt wird, nimmt sich der Sprecher gleichzeitig das Recht heraus, ungewöhnliche und extreme Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Bedrohung durchzusetzen und zu legitimieren, um damit ein höheres Ziel zu erreichen: »The necessity of an existential quality (›survival‹) follows from the function of security discourse as *lifting* issues to urgency and necessity above normal politics« (Wæver 1996: 107 [kursiv i.O.]). Wenn die betroffene Öffentlichkeit diesen *Securitizing Move* akzeptiert, anerkennt und unterstützt, war die *Securitization* erfolgreich. Etwas als »Sicherheitsthema« zu deklarieren, sage damit noch nicht unbedingt etwas über dessen tatsächliches Bedrohungspotential aus; vielmehr solle ein solches Labeling als selbstreferentielle Praxis verstanden werden: »It is ›self-referential‹ because it is *in* this practice that the issue becomes a security issue« (Wæver 1996: 107 [kursiv i.O.]).

Akteure, die sich dazu berufen fühlen, ein Sicherheitsthema im Namen einer vorgestellten Gemeinschaft, wie eines Nationalstaats, auf die Agenda zu holen, legitimieren sich damit automatisch als Experten für die Lösung des Problems, das eine angebliche Bedrohung dieses Kollektivs beinhaltet, und erwerben damit soziale Macht. Da die *Securitization* einer Thematik häufig mit einem Bruch der oder Verstoß gegen die gültigen politischen Regeln und Vorgehensweisen einhergeht, sehen die Autoren der CS die Securitization als Ausnahmefall an und plädieren für die *Desecuritization* als Ausweg, die Rück-Überführung eines Themas in geregelte Prozeduren und den »normalen« politischen Handlungslauf (Buzan et al. 1998: 4).

Das Konzept der *Securitization* sowie die Erweiterung des klassischen Sicherheitsbegriffs haben eine rege Diskussion innerhalb der Internationalen Beziehungen hervorgerufen (s. dazu Eriksson 1999a, 1999b; Goldmann 1999; Wæver 1999; Williams 1999). Der CS wurden Beliebigkeit und Quasi-Positivismus vorgeworfen. Ein solch weites Feld der *Security Studies* lenke von dem Kern des Sicherheitsbegriffes ab und ginge auf Kosten der intellektuellen Kohärenz und der Problemlösungskapazitäten (Walt 1991: 213; Knudsen 2001), konzeptuelle Analyse würde mit empirischen Beobachtungen verwechselt (Baldwin 1997: 8). Weiterhin reflektierten die Autoren der CS ihre eigene Rolle als *Securitizing Actors* nicht,

die sich durch die Rezeption des Konzepts durch die Politik und die resultierenden Konsequenzen ergeben habe (Eriksson 1999: 316f.). Im Endeffekt liefere die CS durch die Untersuchung von *Securitization*-Prozessen in Bezug auf identitätspolitische Fragen die akademische Unterstützung für eine Exklusionspolitik der EU gegenüber Migranten (McSweeney 1996; vgl. die Replik in Buzan/Wæver 1997).

Trotz aller Kritik hat die »Copenhagen School« viele Forscher angeregt, die das Konzept für ihre eigene Arbeit hilfreich fanden oder es weiterentwickelten. Zahlreiche Arbeiten sind dabei von Michel Foucaults kulturphilosophischen Überlegungen zu Sicherheit und Überwachung inspiriert (Foucault 1977, 2006). Die »Critical Security Studies« betrachten im Unterschied zur CS nicht nur die Bedrohung, sondern auch das Referenzobjekt als konstruiert (Krause/Williams 1996; Huysmans 1998a, 1998b; Krause 1998). Wichtig ist hier die Frage nach der Rolle von Institutionen und symbolischer Macht (Williams 1997) oder medial vermittelter Bilder (Williams 2003). Balzacq (2005) setzt sich dafür ein, Sicherheit nicht als »speech act«, sondern als diskursive Technik zu verstehen, welche die Rolle des Publikums einbeziehe. Andere Autoren haben das Konzept der *Securitization* auf spezifische Kontexte angewandt, wie auf die EU-Erweiterung (Higashino 2004), den Migrationsdiskurs (Roe 2004), die kanadische Einwanderungspolitik (Ibrahim 2005), die Migration in die EU (Huysmans 2000) und die polnische Migrations- und Asylpolitik (Weinar 2006).

Auch Bigo nimmt den *Securitization*-Ansatz der »Copenhagen School« auf, entwickelt ihn jedoch kritisch weiter. Er versteht die Dynamiken des Wandels von Polizei und Militär in Europa als in das Konzept eines europäischen »Sicherheitsfeldes« eingebettet, »a field where internal and external (in)security have merged« (Bigo 2000: 84; vgl. Bigo 2006). Er bezieht sich beim Konzept seines Sicherheitsfeldes auf Pierre Bourdieu (1994, 2001), der ein Feld als Netzwerk oder als Konfiguration objektiver Relationen zwischen verschiedenen Positionen, deren Existenz objektiv definiert ist, versteht. Die Position innerhalb des Feldes ist determinierend für Akteure und Institutionen.

Allerdings verfügen Organisationen und Bürokratien im Unterschied zu Individuen oder Milieus nicht über Kapital im Bourdieu'schen Sinne.[15] Ihre Position innerhalb des Feldes lässt sich somit nicht an der unterschiedlichen Verteilung der Kapitalsorten festmachen. Bigo sieht die Verteilung der Positionen im Sicherheitsfeld dagegen auf unterschiedlichen Wissenstypen (für das Management von Bedrohungen) basiert, was wiederum unterschiedliche »types of statement« erlaube, welche die jeweiligen Akteure und Institutionen durchzusetzen versuchen. Der Habitus der Akteure sei damit von dem Bemühen geprägt, mit jedweder Art von Be-

15 Bourdieu unterscheidet zwischen ökonomischem, kulturellem, sozialem und symbolischem Kapital (vgl. Bourdieu 1983).

drohung oder Risiko souverän umzugehen, sie seien »professionals of threat management« (Bigo 2000: 94).

Das Feld bestimmt sich so zum einen aus dem Ort, den die verschiedenen Akteure innerhalb ihres jeweiligen nationalen politischen Rahmens besetzen, und zum anderen aus ihrer Verortung innerhalb von transnationalen Netzwerken. Die Europäisierung und die sie begleitenden Prozesse sind insofern nachrangig, als sie zwar die Entwicklung des Sicherheitsfeldes bedingen und begünstigen, das Feld selbst jedoch eine relativ unabhängige Dynamik aufweist (Bigo 2000: 91). Zu diesem Sicherheitsfeld gehören nicht allein Sicherheitspolitiker, Polizei, Grenzschutz, Nachrichtendienste und ökonomisch motivierte Akteure, die Sicherheitstechnologien anbieten, sondern ebenfalls kritische Politiker, Menschenrechtsgruppen oder Datenschützer. Im Fokus des Interesses stehen jedoch die erstgenannten Gruppen und Institutionen. Jede der am Sicherheitsfeld beteiligten Kontrollagenturen ist in ihrer spezifischen nationalen Tradition und Kontrollkultur eingebettet. Dies betrifft beispielsweise die Dichotomie von Föderalismus vs. Zentralismus, das national spezifische Waffenrecht oder die professionssozialisatorisch erlernte Durchführung des Kontrollvorgangs. Jedem, der in einer Kontrollkultur beheimatet ist, erscheint seine Tradition natürlich, einleuchtend und vernünftig (vgl. Bigo 2000: 71).

Diese *Security Professionals* stehen miteinander im Wettbewerb um, in erster Linie, finanzielle Ressourcen. Das Feld ist also das Ergebnis von Kämpfen und Verhandlungen unterschiedlicher Akteure und fungiert als Kräftefeld, dessen Notwendigkeit von denen geltend gemacht wird, die im Wettbewerb stehen, seine Interessen zu definieren:

> We would argue that control talk emerges within a context of bureaucratic struggles over fiscal resources engaged in by actors who occupy different positions within the same security field. Far from being an alliance of bullies against the weaklings, the truth régime of social control is the product of intense struggles concerning the objectives, technical means and modus operandi of the controllers themselves (Bigo 2000: 90).

Dass die Akteure sich hierbei selten gegenseitig blockieren, sondern vielmehr Handlungshomogenität erreichen, liegt in der Tatsache begründet, dass alle Seiten im Grunde die Definition eines gemeinsamen »Feindes« teilen, den es zu bekämpfen gilt. Gleichzeitig ist dieses Sicherheitsfeld notwendigerweise expansionistisch angelegt, »because of pressure to present a common front to the outside world« (Anderson 2002: 39).

Wie im nächsten Kapitel ausgeführt wird, ist der geteilte Mythos eines »gemeinsamen Feindes« eine herausragende Vorbedingung für erfolgreiche Polizeikooperation. Auf der anderen Seite wird durch die Auseinandersetzungen der Kontrollagenturen die Autorität der gesamten Kontrollkultur im Blick der Öffentlichkeit nicht etwa untergraben, sondern vielmehr aufrechterhalten und sogar noch bestärkt: »this persuades us that the

solutions to the problems of (in)security are in the hands of the controllers and them alone« (Bigo 2000: 90). Auf diese Weise erschafft das Sicherheitsfeld seine eigene Glaubwürdigkeit und Unverzichtbarkeit und sichert die Verbreitung des produzierten Wissens über die Grenzen der Kontrollkultur hinaus.

Bezogen auf die europäische Polizeikooperation auf supranationaler wie zwischenstaatlicher Ebene zeigt sich dementsprechend, wie die Definition von Kriminalität, und damit ebenfalls vom Zielobjekt europäischer Polizeikooperation, selbst einem Prozess der Auslese und Kategorisierung unterliegt und von den jeweiligen Einstellungen und Absichten derjenigen abhängt, die den Diskurs über die Innere Sicherheit Europas dominieren. Im Zentrum stehen hier die Schlagworte Terrorismus und Organisierte Kriminalität, deren Definition jedoch wenig greifbar ist und in Abhängigkeit von der politischen Tageslage unterschiedliche Bedeutungen annehmen kann. Mancher Beobachter entdeckt regelrechte Willkür in der Begriffsbeschreibung: »The work of constructing the phenomenon called ›organised crime‹ is largely invisible to those who seldom, if ever, enter the backstage areas where the harlequinade of crime control is rehearsed« (Sheptycki 2002b: 114). Spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 ist auch der Terrorismus wieder ganz vorne auf der Agenda.

Durch diesen Selektionsprozess werden spezifische Tatbestände nicht allein als kriminelle Erscheinungsformen, sondern als eindeutige Risiken für den europäischen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« deklariert. Damit lässt sich ein »Sicherheitskontinuum« feststellen, entlang dessen Terrorismus, Drogen, Organisierte Kriminalität, illegale Migranten und Asylbewerber willkürlich diskursiv aufgereiht, als Bedrohung definiert und in einen Topf geworfen werden, wogegen beispielsweise Umweltvergehen oder gefährliches Verhalten im Straßenverkehr aus diesem Diskurs herausfallen (Bigo 2000: 89). Die Macht der *Security Professionals* sei nicht in erster Linie in der Möglichkeit begründet, Zwangsmittel anzuwenden, sondern sie liege in ihrer Fähigkeit, die Quellen der Unsicherheit zu definieren und gleichzeitig Techniken zu produzieren und anzubieten, sie zu managen. Selbstredend richtet sich diese »Werbung« nicht an potentielle Kriminelle, sondern sucht den »symbolic support of ›respectable‹ citizens who encourage police efforts directed at anyone but themselves« (Ericson 2005: 219).

Diese diskursive Leistung der Akteure des Bedrohungsmanagements lässt die Notwendigkeit außergewöhnlicher Maßnahmen in Form von verstärkter polizeilicher und grenzpolizeilicher Zusammenarbeit, die aus den oben genannten Gründen nationaler Souveränitätsvorstellungen nicht selbstverständlich ist, als quasi-natürlich erscheinen. Das Ergebnis ist die Konstruktion einer sozialen Realität, genauer: dessen, was eine vorgestellte Gemeinschaft angeblich bedroht, durch die Akteure innerhalb des Feldes. Polizeiliches Wissen ist damit nicht neutral, sondern kodierter Aus-

druck von Kämpfen der Akteure des Sicherheitsfeldes und Vertretern anderer sozialer Felder: »The security process is thus the result of a field effect in which no actor can be the master of the game but in which everyone's knowledge and technological resources produce a hierarchy of threats« (Bigo 2002: 76).

Didier Bigos Vorstellung eines »Sicherheitsfeldes« sowie der Ansatz der »Copenhagen School« zur *Securitization* eignen sich aus mehreren Gründen für eine Analyse der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation. So lassen sich seit der politischen Wende in Osteuropa verstärkt Verlautbarungen westeuropäischer politischer und polizeilicher Eliten vernehmen, die den europäischen Kontext nach dem Ende des Kalten Krieges in einen quasi-natürlichen Zusammenhang mit Sicherheitsthemen stellen. Wahlweise bedrohen Organisierte Kriminalität, illegale Migration, aber auch neue Nationalismen oder wacklige Ökonomien in und aus Osteuropa die Sicherheit und angenommene Identität des Kontinents. Sicherheit als »speech act« zu betrachten, erlaubt die prozessuale Beobachtung der Konstruktion, des Aufbaus und der Selektion spezifischer Politikfelder als sicherheitspolitischer Problemfelder. Nicht nur im Bereich der politischen, polizeilichen und grenzpolizeilichen Eliten ist dabei die rhetorische Struktur des *Securitizing Move* sichtbar, wobei Akteure spezifische existentielle Bedrohungen zum Sicherheitsthema erheben, die mit außergewöhnlichen Mitteln bekämpft werden müssen. Dass diesen Szenarien in großen Teilen geglaubt wird, zeigt sich in der weitgehend stillschweigenden Hinnahme der Einschränkung von Freiheitsrechten, beispielsweise im Bereich des Datenschutzes, als außerordentlicher Maßnahme im Angesicht einer nebulösen Bedrohung.

Allerdings stellt sich die Frage, welche Motive die *Security Professionals* bei der Wahl eines Sicherheitsthemas leiten. An diesem Punkt ist Bigos Kritik an der »Copenhagen School« hilfreich. Er ist der Ansicht, die Autoren hätten den Effekt nicht in seiner Gänze verstanden, den die Kämpfe innerhalb des Sicherheitsfeldes ausübten, und zwar zum einen in Bezug auf die Produktion von sicherheitsbezogenem Wissen und Wahrheit und zum anderen bezogen auf die unbedingt anzuwendenden »Lösungen«. Weiterhin sei es wenig sinnvoll, *Securitization* allein als diskursive Praxis zu betrachten, denn sie funktioniere eher durch »everyday technologies, through the effects of power that are continuous rather than exceptional, through political struggles, and especially through institutional competition within the professional security field in which the most trivial interests are at stake« (Bigo 2002: 73).

Interessant sei nicht allein der »speech act« an sich, sondern seine Korrelation mit der Position des Sprechers im Sicherheitsfeld. *Securitization* ist in diesem Sinne nicht allein eine diskursive Praxis, die sich lediglich verbal und in extremen Situationen äußert, sondern sie wird durch Verstetigung, Wiederholung und Gewöhnung in praktischen Handlungen institu-

tionalisiert und damit zunehmend weniger hinterfragt; dies gilt sowohl für die Bevölkerung als »Ansprechpartner« der *Securitization*, wie auch für die Sicherheitsakteure selbst.

Zusammenfassung

Polizei wie Grenzschutz haben ihren Aufgabenbereich im Feld der Inneren Sicherheit. Polizeiliche Kooperation findet bereits seit dem 19. Jahrhundert statt, obwohl die national verankerte Funktion der Polizei sowie Souveränitätsvorstellungen der Nationalstaaten dem eigentlich entgegenstehen sollten. Allerdings sind es gerade Bedrohungen, die auf die *Specific Order*, und damit auf den Nationalstaat als Opfer, zielen, die Staaten zur polizeilichen Kooperation bewegen. Mit der fortschreitenden europäischen Integration haben diese Prozesse an Fahrt gewonnen und sind zunehmend institutionalisiert worden. Europol, Schengen und bilaterale Kooperationen zeigen, dass bestimmte kriminelle Phänomene mittlerweile als gemeinsame Probleme der europäischen Staatengemeinschaft wahrgenommen werden.

Vor dem dargelegten Hintergrund soll jedoch davon ausgegangen werden, dass im Bereich der europäischen supra- wie binationalen Polizeikooperation mitnichten allein eine Reaktion auf objektiv vorhandene Bedrohungen vorliegt. Die Zusammenarbeit soll hier nicht als Effekt eines funktionalistischen »spill-over« betrachtet werden, obwohl sie von Sicherheitsakteuren aller Ebenen als genau solcher dargestellt wird. Die Definition einer außergewöhnlichen Bedrohung durch Terroristen, Migranten und organisierte Kriminelle sowie Diebe, Zigarettenschmuggler und Schleuser, und die Präsentation dieser Bedrohung als existentiell für den inneren Frieden der EU, folgen der Logik der *Securitization* als einer Praxis, die sich sowohl diskursiv gestaltet als auch in Handlungen institutionalisiert wird und zur Verstetigung neuer Praktiken und Denkmuster beiträgt. Die im nächsten Kapitel behandelte deutsch-polnische Grenzschutzkooperation ist eine solche Praxis, die nationalstaatliche Grenzen und Souveränitätsvorbehalte zu einem gewissen Teil überwindet. Dabei kommt die Kooperation nicht unbedingt funktionalistischen Erfordernissen nach, sondern unterstreicht die Relevanz der beteiligten Akteure in Politik und Grenzschutzbehörden, indem sie ihre Rolle für den und innerhalb des gemeinsamen »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« hervorhebt.