

Der Sonderfall: Grenzpolizeiliche Kooperation

Zwei Grenzschutzbehörden

Nachdem im vorangegangenen Kapitel der Begriff der Polizei sowie die Rahmenbedingungen und Funktionsweisen europäischer Polizeikooperation geklärt wurden, soll nun der Blick auf den Sonderfall der grenzpolizeilichen Kooperation fokussiert werden. Polizeiliche und grenzpolizeiliche Kooperation folgen der Logik der *Securitization*, derzufolge sicherheitsrelevante Themen von Sicherheitspolitikern und *Security Professionals* zu Bedrohungen stilisiert werden, deren Bekämpfung außerordentliche Mittel erfordert, was wiederum die Position dieser Akteure innerhalb ihres sozialen Feldes, des »Sicherheitsfeldes«, stärkt.

Dieses Kapitel fragt nach den Bedingungen und Motive für grenzpolizeiliche Zusammenarbeit, und am Beispiel der deutsch-polnische Kooperation wird, wiederum mit Bezug auf den Mechanismus der *Securitization*, gezeigt, was die Mesoebene der Grenzschutzbehörden und die Makroebene der jeweiligen Regierungen zur Kooperation motiviert. Im Anschluss werden die sich daraus ergebenden »Strategien« den »Taktiken« der lokalen Experten gegenübergestellt, und es zeigt sich, dass »Border policing is not simply a policy instrument for deterring illegal crossings but a symbolic representation of state authority; it communicates the state's commitment to marking and maintaining the borderline« (Andreas 2001: 8).

Bundesgrenzschutz/Bundespolizei

Der Bundesgrenzschutz (BGS) wurde im Jahr 1951 nach intensiver Diskussion zwischen deutscher Regierung und alliierten Besatzungsmächten gegründet. Der BGS stellte eine Sonderpolizeitruppe des Bundes dar, die innerhalb der föderalen Struktur der BRD jedoch nicht über den Landespolizeien stand und diesen dementsprechend keine Weisungen erteilen konn-

te. Die vorrangige Aufgabe des BGS bestand im Schutz der Staatsgrenzen, und aus dieser Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern ergibt sich, dass zwar Bundesgrenzschutzbehörden, jedoch keine Landesgrenzschutzbehörden eingerichtet wurden.¹ Wie Aden in seiner Studie zur Polizeipolitik in Europa meint, sei der BGS allerdings nicht vorrangig für Grenzkontrollaufgaben konzipiert worden: »Vielmehr wurde der zunächst von den Alliierten eingeräumte und später im Bonner Grundgesetz verrechtlichte Spielraum für eine Bundespolizei großzügig interpretiert und ausgeschöpft: Es ging darum, für Krisenfälle eine Bereitschaftspolizeitruppe auf Bundesebene zur Verfügung zu haben« (1998: 51).

Im Jahr 1976 wurden die militärisch orientierten Dienstgrade des BGS nach dem Vorbild der Länderpolizeien modifiziert; aus dem Oberfähnrich im BGS wurde der Polizeiobermeister im BGS. Erst 2001 wurden auch die Schulterstücke und Uniformen denen der Länderpolizeien angeglichen. Der BGS wurde mit Wirkung zum 1. Juli 2005 in Bundespolizei (BPOL) umbenannt, um dem seit seiner Gründung erweiterten Betätigungsfeld Rechnung zu tragen (umfassend dazu die Beiträge in Möllers et al. 2003). »Bundesgrenzschutz (BGS)« bezieht sich in diesem Text allein auf Ereignisse vor der Umbenennung.

Die Bundespolizei untersteht dem Bundesinnenministerium und ist zum Zeitpunkt der Forschung in fünf regionale Präsidien sowie die zentrale Direktion und die zentrale Bundespolizeischule gegliedert. Die Abschnitte der deutsch-polnischen Grenze, die in dieser Studie behandelt werden, fallen in den Zuständigkeitsbereich des Bundespolizeipräsidiums Ost, des mit ca. 11 000 Mitarbeitern größten Bereichs der Bundespolizei. Dieser ist wiederum in Bundespolizeiämter (BPOLA) unterteilt, denen die Bundespolizeiinspektionen (BPOLI) unterstehen. Die Inspektionen zeichnen für die grenz- und bahnpolizeilichen Aufgaben in ihrem Gebiet verantwortlich. Der Personalbestand der Grenzschützer ist in Dienstgruppen eingeteilt, der Dienstgruppenleiter sitzt in der Inspektion und ist dem Inspektionsleiter unterstellt. Vor Ort ist der Gruppenleiter der direkte Vorgesetzte der Kontroll- und Streifenbeamten und dem Dienstgruppenleiter gegenüber verantwortlich.

Von den zahlreichen Funktionen der Bundespolizei, die vom Objektschutz (seit 1975) für Bundesgebäude über die Bahn- und Luftsicherheit (seit 1992) bis hin zur Katastrophenhilfe reichen, wird hier die Aufgabe herausgestellt, die der ursprünglichen Bezeichnung »Bundesgrenzschutz« begrifflich am nächsten liegt: der Schutz der Staatsgrenzen.²

1 Einen Sonderfall stellt die Bayerische Grenzpolizei dar, die bereits 1946 durch die Militärregierung errichtet und dann in den Bundesgrenzschutz integriert wurde (Semerak 1996; vgl. Kastner 2003).

2 Hinzu kommen noch zahlreiche andere Organisationsformen, wie die Sonderverbände mit der GSG 9 als prominentestem Beispiel, Orchester, Fliegerstaffeln uvm.



Abbildung 1: Bundesgrenzschutzamt Frankfurt (Oder); Quelle: Grenzschutzpräsidium Ost

Die grenzpolizeilichen Aufgaben umfassen, so will es das Gesetz über die Bundespolizei (BPolG), die grenzpolizeiliche Überwachung der Grenzen zu Lande, zu Wasser und aus der Luft, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt, der Grenzfahndung und der Abwehr von Gefahren sowie im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 km die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenzen beeinträchtigen. Die Struktur der Bundespolizei wurde mit Wirkung zum 1. März 2008 nach dem Willen des Bundesministeriums des Innern (2008) verschlankt und effizienter gestaltet, um den Herausforderungen eventueller terroristischer Bedrohungen, wachsender Verkehrströme und Schengen beitretender Nachbarstaaten gewachsen zu sein.

Straż Graniczna

Die polnische Straż Graniczna (SG, wörtlich: Grenzwache) ist die Nachfolgeorganisation der *Wojska Ochrony Pogranicza* (WOP, Grenzschutztruppen) der Volksrepublik Polen (vgl. Komenda Główna Straży Granicznej 2004d). Mit ihrer Namensgebung schloss die SG an die Tradition ihres Vorfäters in der Zwischenkriegszeit an. Im Jahr 1991 nahm die Straż Graniczna auf Grundlage der Gesetze »über die Straż Graniczna« (Ustawa

o Straży Granicznej) und »über den Schutz der Staatsgrenzen« (Ustawa o ochronie granicy państowej) mit zum größten Teil unveränderten Personalbestand ihre Arbeit auf, die sich im Unterschied zur BPOL allein auf die grenzpolizeilichen Aufgaben zu Lande, zu Wasser und in der Luft und auf die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beschränkte. Seit 2002 ist es der SG durch eine Gesetzesänderung erlaubt, auch im Landesinneren ermittelnd tätig zu werden (Rybicki 2002: 129f.). Auch wenn sich Uniform und Dienstgrade der SG für den Außenstehenden kaum von den kämpfenden Truppen unterscheiden, stellt sie doch eine eigenständige Formation mit nunmehr polizeilichem Aufgabenspektrum dar.

Die SG untersteht dem Innenministerium und ist in zwölf der Hauptkommandantur in Warschau unterstellte Abteilungen (*Oddział*) unterteilt, die sich zu Beginn meiner Feldforschung wiederum in Grenzkontrollposten (*Graniczna Placówka Kontroli*, GPK), Grenzwachen, die die Grüne Grenze beherbergen (*Strażnica*), und Marinedivisionen (*Dywizjon Okrętów*) gliederten; hinzu kommen drei Schulungszentren. Im Rahmen der für den EU- und Schengenbeitritt erforderlichen Angleichungs- und Homogenisierungsprozesse der Grenzschutzbehörden der neuen Mitgliedsstaaten wurden die GPKs und *Strażnice* am 24. Mai 2005 durch so genannte Grenzschutzposten (*Placówka Straży Granicznej*) ersetzt.



Abbildung 2: Lubuski Oddział der Straż Graniczna; Quelle: <http://www.lubuski.strazgraniczna.pl> (Stand 2007)

Zudem sind auch junge Männer, die hier ihren Wehrdienst ableisten konnten, nun nicht mehr zu finden.³ Diese Untersuchung behandelt in erster Linie die Lebuser Abteilung (*Lubuski Oddział*) mit Sitz in Krosno Odrzańskie und ca. 1200 Mitarbeitern, deren Einsatzbereich an die BPOL-Ämter Frankfurt (Oder) und Pirna grenzt. Im *Oddział* befindet sich der Kommandant des gesamten Bereiches, und die jeweiligen *Placówki* werden ebenfalls von einem Kommandanten geleitet. Der direkte Vorgesetzte der Grenzschützer vor Ort ist der Schichtleiter (*Kierownik Zmiany*).

Die Zusammenarbeit von SG und BPOL bei der Bekämpfung und Verhütung grenzüberschreitender Kriminalität auf der Grundlage des deutsch-polnischen Polizeiabkommens vom 18. Februar 2002 erstreckt sich insbesondere auf folgende Bereiche:

- unerlaubter Grenzübertritt, Schleusung von Personen über die Grenze, Fälschung von Grenzübertrittsdokumenten (Art. 7);
- den Austausch von Informationen, beispielsweise zu Fahrzeugen, Fahrzeughaltern, Aufenthaltsfragen sowie Identitätsfeststellungen, sowie gemeinsame Lageanalysen;
- gegenseitige Kommunikation durch Kontaktbeamte sowie die Einrichtung gemischt besetzter Dienststellen, insbesondere zur Koordination von Einsätzen;
- Maßnahmen der Aus- und Fortbildung, wie das Erlernen von Fremdsprachen sowie gemeinsame Übungen und Arbeitstagungen;
- Gemeinsame Streifen und Arbeitsgruppen sowie die Beteiligung an Einsatzleitungen und Fahndungsmaßnahmen (alle Art. 5);
- grenzüberschreitende Observationen (Art. 13).

Deutsche und polnische Grenzschützer sind zum Tragen von Dienstuniform und -waffe auf dem jeweils anderen Hoheitsgebiet befugt, allerdings sind sie verpflichtet, »die Dienstwaffe ausschließlich im Falle der Notwehr und die Zwangsmittel nur unter den durch innerstaatliches Recht des Staates, in dessen Hoheitsgebiet gehandelt wird, vorgegebenen Bedingungen und Modalitäten zu gebrauchen« (Art. 18).

Das deutsch-polnische Abkommen sowie weitere Vereinbarungen zur grenzpolizeilichen Zusammenarbeit geben den Rahmen vor, innerhalb dessen Kooperation stattfinden kann. Die Formulierungen der Abkommen sind so weit gefasst, dass innerhalb dieses Rahmens die Möglichkeit zur Ausgestaltung durch Kooperationsformen eröffnet wird, die den Spezifika der jeweiligen Region Rechnung tragen. Wie diese Zusammenarbeit in der Praxis aussieht, darauf wird noch einzugehen sein. Bevor ich jedoch die Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation mit besonderem Bezug auf Gemeinsame Streifen, Kontaktstelle und Ein-Stopp-

3 In der BRD gab es bis 1973 die Möglichkeit, den Wehrdienst im Bundesgrenzschutz abzuleisten.