

Kontrolle erläutere, stelle ich im Folgenden die Frage nach den Kontextfaktoren, welche die Zusammenarbeit deutscher und polnischer Grenzschutzbehörden erst ermöglichen.

Bedingungen und Motive der deutsch-polnischen Zusammenarbeit

Ein guter Wille und ein politischer Beschluss sind zwar wichtige, jedoch nicht ausreichende Bedingungen für erfolgreiche Polizeikooperation. Zur Klärung der hierfür erforderlichen Grundlagen werde ich mich in einem ersten Schritt auf Mathieu Deflem berufen, der sich ausführlich mit den historischen Ausprägungen internationaler polizeilicher Kooperation auseinandergesetzt hat. Mit Bezug auf Max Webers Untersuchungen zur Entwicklung von unpersönlichen Bürokratien und Rationalisierungsprozessen entwirft Deflem ein Modell internationaler Polizeiarbeit, das zwischen strukturellen Bedingungen und operationalen Motiven unterscheidet (Deflem 2000; vgl. Weber 2005 [1921]).

Die folgenden, an Deflems Modell angelehnten Erläuterungen beziehen sich auf die Mesoebene der deutschen und polnischen Behörden sowie auf die dortigen Eliten, die Führungskräfte, die für die Kooperation und ihre Umsetzung verantwortlich zeichnen. In einem zweiten Schritt werde ich den Fokus über die jeweiligen Behörden hinaus erweitern. Mit dem Blick auf das Konzept der *Securitization* wird gefragt, welche Gründe die politischen Eliten beider Länder motivieren, die Kooperation zu forcieren. Diese Verbindung von Meso- und Makroebene erhellt zum einen den Blick für die gegenseitige Befruchtung der Motive beider Ebenen sowie den Kontext, die Erwartungen und die Restriktionen, unter denen die Mikroebene der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation agiert. Deflem geht in Bezug auf die Kooperation nationaler Polizeiorganisationen von folgenden Faktoren aus, die eine Zusammenarbeit befördern:

Strukturelle Bedingungen sind die Grundlage dafür, dass nationale Polizeien in die Lage versetzt werden, außerhalb der Grenzen ihrer Nationalstaaten tätig zu werden. Dazu benötigen sie als spezialisierte Bürokratien einen ausreichenden Grad an Unabhängigkeit von ihren jeweiligen Regierungen. Diese Unabhängigkeit gibt ihnen die Möglichkeit, semiautonom zu agieren: »policing takes forms which go beyond explicit government instructions« (Anderson et al. 1995:4). Zudem schaffen erst strukturell ähnliche Positionen innerhalb des staatlichen Gefüges zwischen Polizeien verschiedener Länder die Basis für Zusammenarbeit (vgl. Bigo 2000: 84). Die Möglichkeit zur semiautonomen Handlung zeigt sich nicht erst in der Kooperation, sie ist häufig erst die Voraussetzung für deren Zustandekommen. Wie Deflem (2000: 772) ausführt, ist erfolgreiche polizeiliche Kooperation in den von ihm beobachteten Fällen stets von Experten der

jeweiligen Institutionen initiiert und erst zu einem späteren Zeitpunkt legal fixiert worden.⁴

Nach Deflem kann internationale Polizeiarbeit jedoch nur auf Dauer Bestand haben, wenn zusätzliche *Operationale Motive* ins Spiel kommen, und wenn Polizeiorganisationen ein *System of Knowledge* über internationales Verbrechen teilen. Hier ist das Wissen darüber enthalten, welche Formen der Kriminalität als gemeinsame Bedrohungen angesehen werden, die außerdem als so schwerwiegend bewertet werden, dass eine Zusammenarbeit sinnvoll erscheint. Zudem ist ein professionelles Interesse an der Kontrolle und Bekämpfung internationaler Kriminalität auf Seiten aller Beteiligten vonnöten. Deflem bezieht sich hier auf Meyer/Rowan (1977), die operationale Regeln in bürokratischen Organisationen als »Mythen« begreifen, die Probleme und zugehörige Lösungen in Begriffen definieren, welche für die und von der Bürokratie gerahmt werden. Im Zusammenspiel mit der Effektivität der Organisation beeinflussen diese Mythen die Legitimität, Aktivitäten und Ressourcen der Organisation, wobei sie äußere Einsicht und Kontrolle minimieren.

Im Sinne der Ausführungen zur *Securitization* meint dies, dass der verbindende Mythos eines »gemeinsamen Feindes« nicht unbedingt dessen tatsächliches Bedrohungspotential widerspiegeln muss, sondern dass die Organisationen selbst in einem Selektionsprozess Sicherheitsgefährdungen nicht nur definieren, sondern auch gleichzeitig die Mittel zu deren Bekämpfung bereitstellen. Auf diese Weise erwerben die Organisationen Legitimität, indem sie zeigen, dass ihre eigenen Regeln und Praktiken die einzige Antwort auf ein Problem sind, das sie selbst formuliert haben (vgl. Douglas 1986). Auch unter strukturell günstigen Bedingungen wird somit polizeiliche Kooperation wenig Erfolg haben, wenn kein gemeinsamer Mythos, die Vorstellung der zu bekämpfenden Verbrechen, geteilt wird (Deflem 2000: 746).

Strukturelle Bedingungen für die Kooperation der Grenzschutzbehörden

Treffen nun die von Deflem genannten strukturellen Bedingungen in der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation zu? Folgende Punkte werden als strukturelle Bedingungen hervorgehoben: (1) der Systemwechsel in Osteuropa und die Integration Polens in die europäische Staatengemeinschaft, (2) die relative Unabhängigkeit der Behörden, (3) die Bedeutung informeller Netzwerke und schließlich (4) die Auslassung des Politischen.

4 Vgl. Sheptycky (2002b, Kap. 1) zur Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Kanalregion. Lokale Netzwerke und informelle Kontakte wurden mit zunehmender Beachtung durch die nationalen Regierungen institutionalisiert und formalisiert.

1. Bedingung: Die europäische Integration

Die strukturellen Bedingungen polizeilicher Zusammenarbeit zwischen Ost und West, der BRD und der Volksrepublik Polen, waren aufgrund der Gegensätzlichkeit der politischen Systeme vor dem Fall der Mauer nicht gegeben. Wie in der Sowjetunion und den anderen kommunistischen Staaten Osteuropas konnte die Vorgängerorganisation der Straż Graniczna, die *Wojska Ochrony Pogranicza*, aufgrund der politischen Bedingungen keine institutionelle Unabhängigkeit erlangen, die ihr ein relativ eigenständiges internationales Auftreten erlaubt hätte (vgl. Deflem 2002: 472). Da die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen zudem keine gemeinsame Landgrenze hatten, konnte selbstredend generell keine Grenzschutzkooperation erfolgen und war auch nicht nötig.

Die Grenztruppen der DDR und der VR Polen pflegten dagegen als offiziell befreundete Sicherheitsorgane einen regen Austausch im privaten wie dienstlichen Bereich und führten beispielsweise regelmäßig gemeinsame Manöver durch. Auf dieser Vorgeschichte konnten BGS und SG aufbauen. Dass, wie weiter unten ausgeführt wird, das Klima zwischen den polnischen Grenztruppen und der an der polnischen Grenze stationierten sowjetischen Roten Armee weniger herzlich, sondern vielmehr von tiefem Misstrauen geprägt war, zeigt jedoch, dass ideologische Nähe der beteiligten Staaten nicht automatisch erfolgreiche Kooperation nach sich zieht.

Durch den Fall des Eisernen Vorhangs hat sich nicht nur der Aktionsrahmen für grenzüberschreitende Kriminalität in, nach und aus Osteuropa erweitert, sondern es haben sich auch neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit für Vollzugsbehörden in Ost und West ergeben (Anderson et al. 1995: 156). Dazu war die gegenseitige prinzipielle Anerkennung der Partner und ihrer Grenzen eine wichtige Voraussetzung: »Without recognition, the security dilemma would have prevented states from cooperating« (Diez 2006: 238). Erst der Fall des Eisernen Vorhangs und die Aussicht auf einen Beitritt Polens zur Europäischen Union ließen die bundesdeutsch-polnische Grenzschutzkooperation an Kontur gewinnen.

2. Bedingung: Relative Unabhängigkeit der Behörden

Mit dem Systemwechsel erfolgten die Umstrukturierung der polnischen Grenztruppen und ihre Überführung in eine polizeiliche Formation, die Straż Graniczna. Strukturell ähnliche Positionen von BGS und SG als den jeweiligen Innenministerien unterstellte explizite Grenzschutzbehörden eröffneten die Möglichkeit zur semiautonomen Handlung. So hat die grenzpolizeiliche Kooperation Deutschlands und Polens nicht nur weit vor Polens Beitritt zur Europäischen Union und damit zu einem Zeitpunkt begonnen, als Polen lediglich der EU assoziiert war. Hier fanden sich Exper-

ten innerhalb der Organisationen, die auf der Grundlage guter struktureller Bedingungen, wie der relativen Unabhängigkeit der Behörden und Polens EU-Integration, auf der Mesoebene der Behörden die Zusammenarbeit initiierten, bevor sie legal fixiert wurde.

3. Bedingung: Informelle Netzwerke

Die Gemeinsamen Streifen sind exemplarisch dafür, wie lokale und informelle Praxis auf Mikro- und Mesoebene der juristischen Fixierung vorangeht. Der Gedanke zur Einführung der Gemeinsamen Streifen entstand auf Seiten des damaligen Bundesgrenzschutzamtes (BGSA) Frankfurt (Oder) und wurde auf der Basis lokaler Abkommen mit den polnischen *Oddziały* aufgenommen und erprobt, und dies lange bevor im deutsch-polnischen Polizeiabkommen eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde. Hier zeigt sich, dass informelle Praktiken und rechtliche Beschränkungen durchaus in Konkurrenz zueinander stehen können. So gilt auch an der deutsch-polnischen Grenze, was Brammertz für die Kooperation in der Euroregion Maas-Rhein feststellt: »Unter dem Zwang des Faktischen haben die Polizeidienste die bestehenden Gesetzesgrundlagen in ihrer Auslegung stark strapaziert. Auch wurden eigene und neue Wege der Zusammenarbeit auf dem ›Terrain‹ gesucht, die oftmals durch rechtliche Grauzonen führten« (1999: 4).

Auf der einen Seite begrüßten die Grenzschutzbehörden dementsprechend die Formalisierung der informellen Zusammenarbeit durch das Abkommen vom 18. Februar 2002, denn das Gesetz sei, wie ein Vertreter der SG schreibt, die Grundlage für die endgültige Legalisierung längst eingeführter Kooperationsformen (Adamczyk 2002: 17). Auf der anderen Seite sind es gerade die rechtlichen Beschränkungen, die mit einer juristischen Fixierung einhergehen, welche nicht überall auf Begeisterung stoßen. Da internationale Polizeikooperation zu einem hohen Maße von gegenseitigem Vertrauen und informellen und flexiblen Absprachen lebt, argumentierten leitende Grenzschützer, Verträge könnten gegenseitiges Vertrauen nicht ersetzen. Die Befürchtung besteht, durch weniger Flexibilität sei man nur noch eingeschränkt handlungsfähig.⁵ Der bereits genannte Vertreter der SG machte sich vor dem EU-Beitritt Polens im Bulletin des Schulungszentrums des polnischen Grenzschutzes jedoch noch Hoffnungen auf eine weitgehende Autonomie, denn er hofft, »dass polnische und deutsche Grenzschutzbehörden den Politikern zuvorkommen und sich, ohne auf deren Entscheidungen zu warten, auf die neue Rolle vorbereiten, die sie mit

5 Auch Anderson et al. (1995: 75) berichten, dass höhere deutsche Polizeibeamte befürchteten, die Formalisierung der Vereinbarungen für polizeiliche Kooperation durch die Schengener Abkommen könne funktionierende informelle Abmachungen bedrohen, die ein wesentliches Element der Zusammenarbeit in den Grenzregionen darstellten.

dem Moment des Beitritts Polens zur EU spielen werden« (Adamczyk 2002: 24 [eigene Übersetzung]).

4. Bedingung: Auslassung des Politischen

Als letzter Punkt der strukturellen Bedingungen deutsch-polnischer Grenzschutzkooperation ist zu nennen, dass politische Differenzen zwischen den jeweiligen an der Kooperation beteiligten Regierungen für die Zusammenarbeit auf der Ebene der Behörden selbst größtenteils irrelevant sind. Als semiautonome Institutionen bleiben die Grenzschutzbehörden von eventuellen Verwerfungen der deutsch-polnischen Beziehungen auf politischer Ebene unberührt, was zeigt, dass »politische Differenzen zwischen den Regierungen gegenüber den polizeilich-professionellen Formen und daraus abgeleiteten Konzepten nachrangig sind« (Busch 1995: 258). Hier zählt allein das Vertrauensverhältnis, das die Beteiligten untereinander pflegen.

Problematisch wird die Kooperation erst dann, wenn zu treffende Abmachungen durch das zentrale politische System vorgenommen werden, worauf Experten vor Ort wenig Einfluss nehmen können. Ein Beispiel ist die so genannte »Zonenvereinbarung« an den Grenzübergängen, die zum Zeitpunkt meiner Feldforschung im Unterschied zu einer Zonenvereinbarung im Zugverkehr noch ausstand (GrAbfertVbgPOL). »Zone« meint dabei »den Bereich des Gebietsstaats, in dem die Bediensteten des Nachbarstaats berechtigt sind, die Grenzabfertigung vorzunehmen« (GrAbfErIPo-1Abk, Art. 1), und die Zonenvereinbarung legt indirekt fest, ab welchem Punkt die Handlungen eines Grenzschützers auf dem Gebiet des anderen Staates dessen Souveränitätsrechte verletzt. Grenzschützer bevorzugen es eigentlich, praktisch zu denken und im Gegensatz zur Politik die symbolischen Bedeutungen von Souveränitätsvorstellungen außer Acht zu lassen.⁶

Damit sind die strukturellen Bedingungen für die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation insofern erfüllt, als die europäische Integration im Gefolge des Systemwechsels in Osteuropa nicht allein räumliche, sondern auch institutionelle Nähe hergestellt hat. Die strukturellen Positionen der Behörden innerhalb ihrer jeweiligen Staaten ähneln sich, und beide können in einem Maße semiautonom agieren, das es ermöglicht, informelle Absprachen und Kooperationsformen zu initiieren, die später auf politischer Ebene formalisiert werden können. Da die Kooperation auf der Ebene der Behörden auf Vertrauen basiert, bietet sie den beteiligten Akteuren die Möglichkeit, zum einen rechtliche Beschränkungen weit auszulegen und

6 Es soll jedoch nicht behauptet werden, Polizei und Grenzschutz seien gänzlich apolitisch. Praktisch bewegen sich Polizeiorganisationen stets in einem politischen Kontext: »they operate in a public political arena and their mandate is defined politically« (Manning 2005: 200; vgl. Reiner 2000: 8).

zum zweiten politische Differenzen auf Regierungsebene in der eigenen Praxis auszublenden.

Motive für die Kooperation der Grenzschutzbehörden

Die bislang genannten notwendigen strukturellen Bedingungen sind wichtige Voraussetzungen für die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation, sie sind jedoch nicht hinreichend. Zusätzlich müssen operationale Motive auf beiden Seiten vorhanden sein, damit Zusammenarbeit stattfinden kann. Mit Deflem wird davon ausgegangen, dass die Behörden ein *System of Knowledge*, ein gemeinsames Wissen über die zu bekämpfende Kriminalität, teilen. Dieses Wissen wird von organisatorischen Mythen gerahmt, die nicht nur die Bedrohungen definieren, sondern auch die zur Bekämpfung der Bedrohungen benötigten Strategien enthalten. Durch die erfolgreiche Inszenierung der Kriminalitätsbekämpfung erwerben die Organisationen Legitimität und Deutungsmacht, und dies stärkt wiederum ihre Position im Kampf um Ressourcen.

So unterschiedlich die Grenzen Europas sind, so verschieden sind auch die jeweils vorherrschenden Erscheinungsformen der Kriminalität. An der deutsch-polnischen Grenze besteht der geteilte Mythos aus »gemeinsamen Feinden«, in erster Linie aus Schleusungen, illegaler Einreise, Verbringungskriminalität, Schmuggel und Urkundenfälschung, sowie aus gemeinsamen Vorstellungen darüber, wie diesen am besten begegnet werden kann. Die beteiligten Organisationen teilen ein *System of Knowledge* über diese Kriminalitätsformen und sind sich bewusst, dass diese im Zusammenspiel weit besser bekämpft werden können als im allein nationalen Rahmen. Auf diese Weise sind die Handlungen der Grenzschutzbehörden wiederum eine Reflektion des EU-Verständnisses zur europäischen Sicherheit (Hills 2006: 78).

Es ist Teil dieses Mythos', dass ein quasi-natürlicher Zusammenhang zwischen der Intensität des Grenzregimes und der Kriminalstatistik angenommen wird. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass Freiheit im Inneren der EU nur durch Sicherheit erreicht und aufrechterhalten werden kann. Freiheit und Sicherheit hängen damit direkt von der erfolgreichen Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ab, und Freiheit durch offene, interne Grenze erfordert zudem in dieser Sichtweise Ausgleichsmaßnahmen, die verstärkte Kontrollen an den Außengrenzen und mobile, unsichtbare Überwachung an den Binnengrenzen beinhalten (vgl. Walter 2003). So bedeutete der Wegfall interner stationärer Grenzkontrollen im Zuge der Implementierung der Schengener Abkommen bislang keinen Rückgang polizeilicher Aktivität an den inneren Grenzen.

Diese Beispiele zeigen, dass der dominante Diskurs der beteiligten Akteure von der Argumentation des funktionalistischen »spill-over«, der Notwendigkeit, dass ein Eingriff in einem Politiksektor Angleichungen in an-

deren benachbarten Politikbereichen erfordert, dominiert ist: »The argument about the need for security measures to compensate for the opening of internal frontiers [...] serves to demonstrate how the logic of functionalism is generally favourable to enhanced police co-operation« (Walker 1998: 171). Verstärkte Sicherheits- und Ausgleichsmaßnahmen werden allein als Reaktion auf eine objektiv vorhandene Bedrohung dargestellt. Sie ziehen wiederum weitere Veränderungen in anderen Feldern, wie im Bereich des Datenschutzes und der Ausweitung polizeilicher Kompetenzen, nach sich.

Innerhalb des Denkmusters des »spill-over« lassen sich jedoch auch diese nachgelagerten Maßnahmen auf die ursprüngliche Bedrohung zurückführen, die derartige Anstrengungen erst nötig gemacht habe. Der Fokus auf Zusammenarbeit nach dem Muster des funktionalistischen »spill-over« lässt jedoch die symbolische Dimension der Politik außer Acht und vernachlässigt die Logik der *Securitization*, indem nicht nach den tiefer liegenden Motiven der Akteure gefragt, sondern dem Argument der quasi-natürlichen funktionalen Erfordernisse geglaubt wird. Bis Ende der Neunzigerjahre ließ sich beispielsweise für die internen Schengengrenzen noch kein Zusammenhang zwischen einem Abbau der Grenzen und Verbrechenszuwachs nachweisen (Anderson et al. 1995: 16ff; Walker 1998: 172).

Der Logik des *Securitization*-Arguments folgend, sind polizeiliche Maßnahmen schnell bei der Hand, um nicht allein Dysfunktionalität in anderen Sektoren zu kompensieren, sondern in erster Linie die eigene Position zu stärken. Komplexe politische Problemlagen werden auf ein vermeintliches Sicherheitsdefizit reduziert, das gerne aufgenommen und geglaubt wird. Hier zeigt sich, wie eng der Mythos der Kriminalitätsbekämpfung und der Kampf um die Deutungsmacht innerhalb des Sicherheitsfeldes zusammenhängen. Polizei und andere Sicherheitsdienste nutzen die Gunst der Stunde, um ihr Mandat, ihre Ressourcen und ihren Gerätepark zu erweitern. Die Kompetenzen von Polizei und Grenzschutzbehörden sowie die technischen Möglichkeiten, in Bezug auf Gerätschaften oder Neuerungen, wie den biometrischen Pass, werden ständig erweitert.⁷ Gerade der deutsche Bundesgrenzschutz wird von mehreren Autoren als herausragendes Beispiel für eine solche Ausweitung von Befugnissen genannt. So meint Aden, der BGS habe in seiner Geschichte

[...] mehrfach Phasen überlebt, in denen seine Funktionen weitgehend entfallen waren, und als zentrale Polizeibehörde des Bundes beständig an Gewicht gewonnen. Seine Eigendynamik als bürokratische Organisation und das Interesse bundespolitischer Akteure an der Erhaltung von Polizeieinheiten in ihrem Ver-

7 Vgl. Council of the European Union (2004). Zu Entwicklung und Bedeutung technologischen Fortschritts in der internationalen Polizeikooperation s. Defflem (2002).

antwortungsbereich waren somit stärkere Faktoren als die Entwicklung der Aufgaben (Aden 1998: 52-53).

Sheptycki schließt sich dem an, wenn er konstatiert, dass dem BGS nicht allein die Möglichkeit gegeben wurde, bis zu 30 km ins Inland verdachtsunabhängige Kontrollen durchzuführen, sondern dass sich diese Möglichkeit durch das Aufgehen der Bahnpolizei im BGS damit auf Bahnstrecken und Bahnhöfe im ganzen Land erweitert hat: »what was once a fairly limited power of stop and search, largely confined to the Germany's external borders and a few other special circumstances, is now much more general« (2001: 156).⁸ Auch die Straż Graniczna hat ihre Kompetenzen seit 1990 über den Grenzraum ausgeweitet und kann mittlerweile im Landesinneren tätig werden.

Die operationalen Motive deutscher und polnischer Grenzschutzbehörden für eine Kooperation bieten damit den Beteiligten eine verbindende Basis für die Zusammenarbeit. Der geteilte »Mythos« grenzüberschreitender Kriminalität speist sich jedoch nur vordergründig aus der funktionalistischen Sichtweise einer objektiv vorhandenen Bedrohung, auf welche die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation lediglich eine zwar innovative, jedoch notwendige Reaktion darstellt. Vielmehr muss die Berufung auf die Notwendigkeit außergewöhnlicher Maßnahmen in Gestalt der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation aus der Logik der *Securitization* heraus verstanden werden.

Demnach stellen deutsche und polnische Grenzschutzbehörden Akteure innerhalb des europäischen Sicherheitsfeldes dar, die im Kampf um Ressourcen und Deutungsmacht stehen. Deutsch-polnische Zusammenarbeit, deren Einzigartigkeit und Vorbildfunktion immer wieder hervorgehoben wird, kann als außergewöhnliche, vom normalen Tagesgeschäft abweichende, Maßnahme begriffen werden, die benötigt wird, um der im eigens formulierten Bedrohungsmythos enthaltenen Gefährdungen Herr zu werden und gleichzeitig ein in Sicherheit vereintes Europa zu demonstrieren. Die *Securitizing Actors* wiederum sind Teil des von Bigo formulierten Sicherheitsfeldes, und der Kampf um Ressourcen und Deutungsmacht motiviert sie, die *Securitization* voranzutreiben. Dementsprechend stellt sich eine Vertreterin des Fachbereiches Bundespolizei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung die Zukunft folgendermaßen vor:

Gefordert ist die Befähigung die Systematik der rechtlichen, wie polizeilichen Anwendungs- und Erkenntnismethodik auf neue unbekannte, vielleicht heute noch nicht vorstellbare Aufgabengebiete anzuwenden sowie das Wissen um die

8 Hinzu kommen Objektschutz von Bundesorganen, Einsätze des Sonderverbandes GSG 9 oder der bereitschaftspolizeilichen Komponente zur Unterstützung oder bei Großlagen, um nur einige der grenzfernen Aufgaben zu nennen.

Möglichkeit der Gewinnung von Informationen und Kenntnissen – also die Fähigkeit auf und mit dem Instrument Recht »spielen« zu können (Borsdorff 2004: 7).

Dabei muss betont werden, dass deutscher und polnischer Grenzschutz aufgrund ihrer jeweiligen nationalen Verankerung nicht in direkter Konkurrenz zueinander stehen. Dies erleichtert es, auf der einen Seite Handlungshomogenität zu erreichen, und zum anderen hilft die Bündelung der Kräfte jeder Seite, die jeweils angestrebten Ziele zu verfolgen.

Dass die Beteiligten, Führung wie untere Dienstränge, selbst der Überzeugung sind, ihre Arbeit sei nötig und sinnvoll angesichts dräuender Bedrohungen, liegt in der Logik des Sicherheitsfeldes und in der Prägung ihres Habitus⁷. Schließlich haben wir es hier nicht mit einem Komplott machthungriger Grenzschützer zu tun, sondern in erster Linie mit Akteuren, die ihre Arbeit als persönlich sinnstiftend empfinden (wollen). Es steht zu vermuten, dass sich die Akteure im Grenzschutz, je höher sie in der Hierarchie angesiedelt sind, mit Politikern vergleichen lassen, über die Bigo bemerkt, sie glaubten ihren eigenen Mythen und hätten Teil an der Illusion ihres eigenen politischen Feldes, »because the myths are the way they frame their everyday explanation of the political and social world and the way they see their own struggles and values. Even the most cynical among them do not have another framework in which to speak about the state and security« (Bigo 2002: 69).

Damit lässt sich wiederum ein Bogen zur Makroebene der europäischen Sicherheitspolitik schlagen, denn dieses übergeordnete Interesse der Positionssicherung durch Kriminalitätsbekämpfung lässt sich für die beteiligten Nationalstaaten differenziert auffächern und um eine nationale politische Ebene erweitern. Der nationale Faktor ist nicht außer Acht zu lassen, denn die generelle Stoßrichtung im Politikfeld Innere Sicherheit unterliegt nicht den Kompetenzen der Behörden, die lediglich taktisch gestalterisch tätig werden können. Die Strategie hingegen findet ebenso auf dem Feld der praktischen und symbolischen Politik statt. Polizeiliche Tätigkeit auf internationaler Ebene muss stets mit einer Rückbindung an den nationalen Kontext verbunden sein, um legitim zu sein: »international police duties are mostly conceived as explicit components of the national function of police to enforce the ›laws of the land‹« (Deflem 2004: 94 [kursiv i.O.]). Da Polizeien die Verkörperung des staatlichen Gewaltmonopols darstellen, unterliegen Handlungen auf internationaler polizeilicher Ebene stets dem nationalen Interessenprimat und dürfen diesem nicht widersprechen. Grenzschutz als Teil einer europäischen Sicherheitsstrategie wird nicht allein, jedoch zu einem hohen Maße vom Imperativ der Politik geformt, die Ausgestaltung eines Grenzregimes ist in dem Sinn weniger eine praktische, sondern eine höchst politische Entscheidung (vgl. Hills 2006: 78).

Der europäische Sicherheitsraum

Die Motive, die Deutschland als Mitglied der Schengenstaaten zur Zusammenarbeit bewegen, sind in der Natur der europäischen Integration zu suchen. Ich argumentiere, dass die Identitätskonstruktion der Europäischen Union sich zu großen Teilen auf die Schaffung einer Sicherheitsidentität stützt, die wiederum allem, was eine Bedrohung für diese Gemeinschaft darstellen könnte, misstrauisch gegenübersteht. Zwar war Schengen zunächst vorrangig mit der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes und der Herstellung von Freizügigkeit innerhalb des Schengenraumes begründet gewesen, jedoch haben der Fall des Eisernen Vorhangs sowie die damit einhergehende Migration aus Osteuropa zu einer verstärkten Verquickung von ökonomischen und Sicherheitsinteressen in Westeuropa geführt.

Deutschland hat bereits bei den Vorbereitungen sowohl zum Schengener Abkommen als auch zu Europol und der Grenzschutzagentur »Frontex« eine Vorreiterrolle gespielt und die Ausweitung der polizeilichen Befugnisse massiv befürwortet. Dies lässt sich zum einen auf Deutschlands zentrale Lage in Europa zurückführen, denn »border security represents an empirical manifestation of a state's adaptation to its external environment« (Hills 2006: 68). Zum zweiten sehen manche Autoren diese Anstrengungen in einer deutschen wenn-schon-denn-schon-Mentalität begründet: »it also flows from the general rejection within German police culture of amateurism and *ad hoc* arrangements for fighting crime« (Anderson et al. 1995: 48 [kursiv i.O.]).

In diesem nationalen sicherheitspolitischen Diskursuniversum dient die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität nicht allein der Gefahrenabwehr im Inneren, sondern ist ebenso die Verkörperung der nationalstaatlichen Idee, des Konzepts einer Gemeinschaft derjenigen, die ein Verbundenheitsgefühl teilen (vgl. Anderson 1998a), und die darüber hinaus die Spielregeln, meist niedergelegt in Form von Gesetzen, verstanden haben und sich an sie halten: »Border enforcement is about deterrence, but it is also about propping up state claims to territorial authority and symbolically reaffirming the traditional political boundaries of an ›imagined community« (Andreas 2001: 143). Dieser Diskurs bezieht sich nunmehr nicht allein auf den Nationalstaat selbst, sondern erweitert sich auf die Mitglieder der Europäischen Union, und darunter insbesondere auf die der Schengenzone.

Während der Diskurs über die Suche nach einer europäischen Identität in erster Linie im Zusammenhang mit dem Demokratiedefizit der EU und einer drohenden Abwendung der Bürger von der EU betrieben wird (vgl. Weiler et al. 1995; Scharpf 1999), kann andererseits ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Diskurs über europäische Identität, Innerer

Sicherheit und verstärkter Kooperation im Bereich Justiz und Inneres festgestellt werden (vgl. Walker 1998). Vom Standpunkt der *Securitization* lassen sich zwei Prozesse feststellen, die mit der politischen Wende in Osteuropa 1990 an Fahrt gewannen: Zum einen eine Beschleunigung der europäischen Integration, um ein Auseinanderfallen des Kontinents zu verhindern, und zum anderen die zunehmende Abschließung gegenüber Nicht-Europäern; beide Prozesse beziehen sich auf Sicherheitsrisiken, die von *Securitizing Actors* formuliert werden, und die mit außerordentlichen Mitteln angegangen werden müssen. Ein Begriff von europäischer Sicherheit als »integration in order to avoid fragmentation« (Wæver 1996: 121) hängt eng mit der Geschichte der »Idee Europa« zusammen: »securitization projects a very specific vision of European political order and identity« (Loader 2002: 135).

Die Suche nach europäischen Gemeinsamkeiten erschöpft sich in idealen Konstruktionen einer mutmaßlich gemeinsamen Basis von Werten für alle europäischen Nationen: das Erbe der jüdisch-christlichen Religion, der Hellenismus, das Römische Recht, die Renaissance, die Aufklärung, die Französische Revolution, kurz, eine Liste, die sich mehr oder weniger beliebig fortsetzen ließe und dabei stets auf eine angebliche Überlegenheit des »Westens« gegenüber weniger »zivilisierten« Anrainern rekurriert (vgl. Davies 1996; Hedetoft 1997; Delanty 1995). Wæver merkt zu Recht an, dass »none of them has the power to fill out the meaning of ›the European« (1996: 121). So war das Konzept Europa stets dort am prägnantesten, wo es nicht aus sich selbst, sondern im Gegensatz zu etwas anderem bestimmt werden konnte (vgl. Münkler 1995: 18). Schließlich ist es bedeutend einfacher, festzulegen, was Europa nicht ist. Europas »Andere« werden zum einen in Gestalt der kriegsträchtigen Geschichte des Kontinents bereitgestellt, die sich dank verstärkter Integration nicht wiederholen möge, und zum anderen durch die Konstruktion äußerer Bedrohungen.

Nach dem verheerenden Zweiten Weltkrieg schien man der Idee eines vereinten Europas, allerdings nur in Westeuropa, etwas näher gerückt zu sein. Von der Gründung der Montanunion bis hin zur Europäischen Union wurde über die Jahre ein dichtes Netz gegenseitiger Abhängigkeiten geschaffen, das europäische Feindseligkeiten endgültig beenden sollte. Das Zeitalter des Kalten Krieges hatte die Antagonismen innerhalb Westeuropas eingefroren; die politische Identität Westeuropas beruhte auf der symbolischen, gesellschaftlichen und politischen Abgrenzung vom Ostblock, und als Gemeinsamkeiten dienten Freiheit, Frieden und Wohlstand: »Europe provided peace, the national states added welfare« (Eder 2006: 262).

Nach dem Ende des Kalten Krieges konnten die alten Feindbilder allerdings nicht mehr zur Konstruktion einer (west)europäischen Identität benutzt werden, »after 1989 Europe was open to new definitions« (Delanty 1995: 142). Nicht nur das Militär in Europa war notgedrungen gezwungen, sich einen neuen Feind zu suchen. Auch Polizei und Grenzschutz entdeck-

ten ein neues Betätigungsfeld. Hochrangige Polizeibeamte auf EU-Ebene erfanden die Idee einer europäischen Inneren Sicherheit und versetzten sich damit in die Lage, im Zuge der Implementierung des Schengensystems den eigentlichen polizeilichen Auftrag der Kriminalitätsbekämpfung auf die Überwachung der Bewegungen über die europäischen Grenzen hinweg auszuweiten (vgl. Bigo 2002: 77). Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Lockerung der Grenzkontrollen zu den osteuropäischen Staaten traten zudem Migrationsbewegungen in bislang unbekannter Größe auf. Mit diesem Ersatz schien allen gedient: »The old external threat of communism was replaced by an external threat established by mass immigration, organized crime, and imported terrorism, the penetration of which would, like the old threat, lead to the destabilization of ›well-balanced‹ western societies« (Anderson et al. 1995: 165).

Die neue Bedrohung ist zwar nebulös und schwer greifbar, passt jedoch zu einer »Risikogesellschaft« (Beck 1996), die weniger von klar umrissenen Bedrohungen als von diffuser allgegenwärtiger Unsicherheit gekennzeichnet ist. Die zunehmende Durchlässigkeit politischer *Borders* geht mit der Reformulierung mentaler *Boundaries* einher. Die Befürchtung eines Wohlstandsverlusts in Westeuropa angesichts neuer geopolitischer Realitäten und Terrorwarnungen führt zu einer Abgrenzung nach außen und mündet in einer von Verlustängsten motivierten Sicherheitsidentität. Diese europäische Identität definiert sich negativ: Europa ist nicht Asien, und es ist nicht die islamische Welt. Vor allem ist es nicht die armen Nachbarn, die im Westen Glück und Wohlstand suchen, und deren Eindringen verhindert werden muss, um den ökonomischen Wohlstand zu erhalten.

Vor dem Hintergrund der Verknüpfung von Sicherheit und Wohlstand wird deutlich, wie die *a priori* getrennten Bereiche von Migration auf der einen und Kriminalität auf der anderen Seite diskursiv verbunden sind. Wie Bigo (2000) ausführt, erzeugt der im Zuge der Verschmelzung von interner und externer Sicherheit erstarkende Diskurs über die »Europäisierung der Unsicherheit« ein »Sicherheitskontinuum«, das Migranten in einen quasi-natürlichen Zusammenhang mit Kriminalität und Terrorismus stellt.⁹ Auf diese Weise wird das Thema Migration symbolisch aufgeladen und als Risiko für die Innere Sicherheit der europäischen Staaten redefiniert.

Insbesondere Migranten mit dunkler Hautfarbe werden mit Drogen, Sozialbetrug und Devianz in Verbindung gebracht, während sie gleichzeitig den Einheimischen die Arbeit wegnehmen, eine viel zu hohe Geburten-

9 Diese Logik ist nicht allein diskursiv, sondern hat ihre institutionelle Verankerung auf der Ebene der EU in Gestalt der Tampere-Beschlüsse sowie der nicht exakten Trennung des Ersten und Dritten Pfeilers, von Gemeinschaftsaufgaben und polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit, gefunden (vgl. Walker 2002: 25).

rate haben und generell für eine soziale Schieflage sorgen. Anhänger muslimischer Glaubensrichtungen sehen sich seit dem 11. September 2001 automatisch dem Terrorismusverdacht ausgesetzt. Sie sind der »enemy number one« (den Boer 1994: 189), und damit entfällt die Möglichkeit, Migranten als Opfer zu sehen: »In the end we are left with a distorted *bricolage* masquerading as realism« (Bigo 2000: 93 [kursiv i.O.]).

Sheptycki benutzt hier die Bezeichnung des *folk devils*, die soziale Konstruktion eines diffusen Schreckgespensts, das in der angesprochenen Bevölkerung Ängste schürt und gleichzeitig die Arbeit der Polizei als natürlich, notwendig und ehrenhaft erscheinen lässt. *Folk devils* sind sozial konstruiert: »They are the product of definitional choice and institutional thinking« (Sheptycki 2002b: 114; vgl. Anderson 2002: 43). Auf der anderen Seite dieser »bifurcated politics« (van Houtum/van Naerssen 2002: 130) stehen die »guten« Immigranten, die, ausgerüstet mit einer *Green Card* oder besonderen Fähigkeiten, die auf dem einheimischen Arbeitsmarkt rar sind, in der Gemeinschaft durchaus erwünscht sind, solange ihre Anwesenheit benötigt wird (vgl. Ackers 2005). Sicherheit hängt somit mit möglichst umfassender Kontrolle und Kategorisierung nicht allein »unerwünschter Personen«, sondern der Gesamtbevölkerung zusammen: »The concern is not so much control of deviants in a repressive sense, but the constitution of populations in their respective risk categories« (Ericson 1994: 168).

Migration und Kriminalität sind in dieser rhetorischen Figur nicht nur zwei Seiten des gleichen Phänomens, sondern in erster Linie äußere Erscheinungen, deren Eindringen in die Gemeinschaft verhindert werden muss. Grenzkontrollen sind der Dreh- und Angelpunkt dieser Argumentation: »Interdiction is the quintessential expression of the national idea; drawing a strict limit around the body politic, it characterizes goods and people arriving at the border as potential contaminants to be kept out or inspected and allowed in under certain conditions« (Heyman 1999: 621). Einer dieser Selektionsmechanismen ist die negative oder *Black List* der Europäischen Union, in der niedergelegt ist, welche Staatsangehörige ein Visum für die EU benötigen: »Thus, the most precise categorisation on *mala fides* persons who are profiled as a risk are the poor. These are the persons who will always menace the security of the Member States« (Guild/Bigo 2002: 129 [kursiv i.O.]).¹⁰ Die Vermischung von externer und interner Sicherheit und die Umdeklarierung von Identitätsfragen zu Sicherheitsfragen führen so zu einer Belagerungsmentalität in den westlichen Gesellschaften (Bigo 2000: 68). Die EU wird zur »Gated Community«, deren Bewohner vor der Welt außerhalb des Zaunes geschützt werden (vgl. van Houtum/Pijpers 2005).

10 Zu rechtlichen Aspekten von Angehörigen von Drittstaaten der EU s. Apap (2002) und Cholewinski (2002).

Wie auch schon am Beispiel der behördlichen Eliten deutlich wurde, gibt auch die politische Argumentation vor, nach der Logik des funktionalistischen »spill-over« zu verfahren. In diesem Argumentationsmuster werden Kriminalität und Migration gleichgesetzt, und offene Grenzen leisten dem Einsickern von beidem Vorschub. Schärfere Gesetze und *Surveillance* sowie die Einschränkung von Freiheitsrechten erscheinen als nicht *a priori* intendierte, jedoch zwingend notwendige Reaktion auf diese Bedrohungen. Dies zeigt sich, wenn der ehemalige deutsche Bundesinnenminister Schily eine Ausweitung von Kompetenzen und Kapazitäten der Sicherheitsbehörden mit folgendem schlagendem Argument fordert: »Der Wegfall der Binnengrenzkontrollen schafft einen einheitlichen kriminalgeographischen Raum vom Polarkreis bis Sizilien und bald vom Schwarzen Meer bis an den Mittelatlantik« (Schily 2004: 12). Solch kreative Geographie soll Ängste schüren: Wenn nicht bald etwas getan werde, stehe angesichts hochmobiler Verbrecherbanden, die von keiner einzigen Grenze mehr gebremst würden, die Sicherheit Gesamteuropas und jedes einzelnen Bürgers auf dem Spiel.

Wenn Sicherheitspolitiker jedoch Bedrohungsszenarien malen und *Folk devils* kreieren, und wenn sich dieser Diskurs zudem in europäischen Aktionsplänen sowie nationalem und europäischem Recht niederschlägt, dann zeigt sich, wie die »securitization of immigration then emerges from the correlation between some successful speech acts of political leaders, the mobilization they create for and against some groups of people, and the specific field of security professionals« (Bigo 2002: 65). Dieser selbstreferentielle Sicherheitsdiskurs stellt diejenigen Akteure in den Vordergrund, die eine Lösung für ihre selbst formulierten Bedrohungen bereithalten und sie freundlich zur Verfügung stellen. An diesem Punkt treffen sich die Interessen von Grenzschutzführung und Sicherheitspolitik. Wenn Wohlstand und Sicherheit einer vorgestellten europäischen Gemeinschaft bedroht sind, dann werden scharfe Grenzkontrollen, die unerwünschte Eindringlinge abfangen sollen, zur *conditio sine qua non* für die Bewahrung dieser Gemeinschaft: »For its part, the politics of border controls are located precisely at the point of intersection between issues of security and identity« (Walker 1998: 170).

Folglich hat Europa als Sicherheits- und Wohlstandsgemeinschaft eine konkretere Bedeutung und findet eine größere Anhängerschaft als das bislang blutleere Konzept einer kulturellen Identität. Die europäische Gemeinschaft ist vielleicht keine kulturelle, jedoch aber eine Sicherheitsgemeinschaft, die im Angesicht einer äußeren Bedrohung zusammengeschweißt wird.¹¹ Die Versuchung, eine kulturelle Identität negativ mit Hil-

11 Wæver (1996: 120) meint, dass vor allem im militärischen Bereich weniger der Nationalstaat als Europa zunehmend als Referenzpunkt für Sicherheit angeführt wird. Allerdings soll hier nicht behauptet werden, dass sich EU-

fe »existentieller Bedrohungen« zu konstruieren, ist bedrückend naheliegend (vgl. Loader 2002: 145). Misstrauen gegenüber allem, was außerhalb der Gemeinschaft steht, ist dieser Form der europäischen Integration eingeschrieben. Allerdings gerät diese ethnozentristische Sichtweise durch die Dynamiken der Erweiterung Europas ins Wanken. Zwar stellten die im Zuge der verstärkten europäischen Integration durchlässigeren Grenzen ein Sicherheitsrisiko dar, denn, wie ein Mitarbeiter des deutschen Bundeskriminalamts bekräftigt: »Kriminelle Gruppierungen [...] stoßen in der Europäischen Union auf günstige Rahmenbedingungen. Dadurch wird auch das Einsickern krimineller Organisationen in die EU – insbesondere von Osteuropa aus – erleichtert« (Mörbel 2002: 51).

Eine Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedsstaaten als Herkunftsländern krimineller Energie versteht sich allerdings dabei schon aus Gründen des Selbstschutzes, wie Otto Schily meint: »Kein Land Europas kann den Kampf gegen die internationale Kriminalität allein bestehen« (2004: 12). Insbesondere im Kontext der Osterweiterung und des erwarteten Schengenbeitritts Polens stellte und stellt sich damit weiterhin die Frage nach einer ausgewogenen Balance der Aspekte von Freiheit und Sicherheit, denn »the hyperactivity of policy-makers in creating an internal security agenda has caused the border-tightening side of the equation to run ahead of the travel- and trade-liberalizing side« (Grabbe 2000: 524).

Polen als »Juniorpartner«

Polen, das mit dem EU-Beitritt lediglich den ersten Schritt zur vollständigen Integration getan hat, befindet sich vor der Schengenerweiterung in einer Lage, die wohlwollend als »zwischen den Stühlen« beschrieben werden könnte. In diesem Abschnitt zeige ich, dass sich die neuen Mitgliedsstaaten gegenüber der EU-15 in der unbefriedigenden Position eines »Juniorpartners« befinden; das Verhältnis ist von einer fundamentalen Asymmetrie geprägt, und in den Anstrengungen, diese Asymmetrie aufzuheben, lassen sich die polnischen Motive für internationale Kooperation finden.

So fürchtet Polen im Fall der deutsch-polnischen Grenze weniger den Einfluss der Kriminalität aus dem Westen, als ihren Durchfluss aus dem Osten. Polens Status ist in diesem Fall eher der eines Türhüters oder »Gatekeepers« (vgl. Andreas 2001: 124).¹² Allerdings ist Polen viel daran gelegen, diesen Status möglichst bald hinter sich zu lassen und als vollständiges Mitglied in die Reihe der Schengenstaaten aufgenommen zu werden.

Politik allein um Sicherheitserfordernisse rankt, der Sicherheitsdiskurs genießt eine »relative Prominenz« (Loader 2002: 135).

12 »Operation Gatekeeper« hieß auch eine im Jahr 1994 unter Bill Clinton eingeführte und viel kritisierte Strategie an der US-mexikanischen Grenze zur Eindämmung der unerlaubten Migration.

Zunächst wird jedoch die erfolgreiche Erfüllung des Gatekeeper-Auftrages vorausgesetzt und als entscheidend für die anstehende Implementation des SDÜ eingeschätzt. So ist Polen bemüht, die Anforderungen bis zum Beitrittstermin zu erfüllen (vgl. Piorko/Ho 2003).¹³

Besonderes Augenmerk liegt hier auf der polnischen Ostgrenze, der neuen Außengrenze der Union, die von der EU als äußerst sensibler Bereich eingeschätzt wird (vgl. Vitorino 2002: 13; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002). Die Führung der SG betont ausdrücklich die mit dem Beitritt gestiegene Verantwortung, die sich nunmehr nicht nur auf die Innere Sicherheit Polens beschränke, sondern die der polnische Grenzschutz »für die Sicherheit nicht nur des polnischen Staates, sondern für das gesamte geeinte Europa« (Komenda Główna Straży Granicznej 2004b [eigene Übersetzung]) trage. Dabei argumentiert auch Polen aus der Logik der *Securitization* heraus, jedoch unter anderen Vorzeichen als die EU-15. Die mittelosteuropäischen Staaten formulierten vor dem Beitritt zu EU und NATO zwar stets allgemeine Sicherheitsbedenken, die jedoch nicht konkretisiert wurden, sondern eher die Aufnahme in die jeweilige Gemeinschaft beschleunigen sollten: »One is simply trying to draw on an emerging European responsibility« (Wæver 1996: 120). Vor dem Beitritt wurde davon ausgegangen, die neuen Mitgliedsstaaten seien voller Begeisterung von der »Rückkehr nach Europa« und brächten neuen Schwung in die verkrustete Europäische Union:

[They] can be expected to bring with them an intense commitment to making the EU work, as their best hope for overcoming their unhappy histories of marginalisation and oppression by dominant Great Power, socio-economic stagnation, recurrent national tensions and political stability. This commitment should be exploited as a force for revitalising the EU's sense of its basic mission – to overcome historic animosities and build peace and prosperity (Amato 2002: 9).

Die anfängliche Euphorie war jedoch bereits vor dem EU-Beitritt auf beiden Seiten zum großen Teil einer Ernüchterung und Ängsten gewichen. Insbesondere in den neuen Mitgliedsländern spielen euroskeptische und populistische Parteien eine nicht vorhergesehene Rolle (vgl. Tiemann 2006). Trotz zäher Verhandlungen zeichnete sich schnell ab, dass die neuen Mitglieder vorerst lediglich einen Mitgliedsstatus zweiter Klasse erlangen würden. Die Beitrittskandidaten mussten einen sich ständig erweiternden *Acquis* akzeptieren, ohne auf dessen genaue Ausgestaltung Einfluss nehmen zu können, sie befanden sich »at the thin end of an unequal bargaining relationship« (Walker 2002: 27; vgl. Banasiński 2002).

13 Noch im Jahr 2001 plante Polen den Abbau der Grenzkontrollen zu Deutschland für spätestens ein Jahr nach dem EU-Beitritt, was schon zu damals von Seiten der EU-Kommission bezweifelt wurde (Gromadzki 2001: 46).

Dieses »Diktat aus Brüssel« sowie die jährlichen Fortschrittsberichte wurden von vielen Beitrittskandidaten, und besonders von Polen, als erniedrigend empfunden.¹⁴ Dies bezieht sich auch auf die mit dem Beitritt automatisch erfolgte Verpflichtung, nach dem Erreichen der Maastricht-Kriterien der Europäischen Währungsunion beizutreten (vgl. Johnson 2005). Zudem mussten Arbeitsmarktbeschränkungen von bis zu sieben Jahren in der EU-15 hingenommen werden, was zwar dem Grundgedanken der Vier Freiheiten entgegenläuft, jedoch die gebeutelten Ökonomien der alten EU-Staaten vor osteuropäischer Billigkonkurrenz schützen sollte.¹⁵

Auf der anderen Seite hatten die polnischen Verhandlungsführer der Mitte-Links-Regierung zuhause keinen leichten Stand; ihnen wurde von konservativer Seite der »Ausverkauf polnischer Nationalinteressen« vorgeworfen (vgl. Węc 2003: 77), die polnische Landwirtschaft währte sich unter dem Druck der westeuropäischen Konkurrenz bereits am Ende (vgl. Borzutzky/Kranidis 2005), und der damalige Oppositionspolitiker Jarosław Kaczyński warf der Regierung vor, für sie seien die »polnischen nationalen Interessen eine leicht verkäufliche Ware« (zit. n. Mildner 2002: 5).

Im Bereich der Innen- und Sicherheitspolitik zeigte sich die EU ebenfalls unnachgiebig. Im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedern, wie Irland und Großbritannien, wurde den neuen Mitgliedsstaaten keine Möglichkeit eines partiellen *Opt-outs* in Bezug auf den Schengen-Acquis gegeben. So bemerkt auch der polnische Historiker und Politikwissenschaftler Gromadzki (2001: 42), dass die Anforderung, den Schengen-Acquis mit dem Beitritt zur EU zu übernehmen, von Polen wenig enthusiastisch, sondern in erster Linie als »notwendiges Übel« betrachtet wurde, das man in Kauf nehmen müsse, um überhaupt beitreten zu können. Weiterhin verträgt sich der Verdacht, von der EU-15 (und Russland) über den Tisch gezogen zu werden, schlecht mit Polens Anspruch auf eine Führungsrolle unter den

14 Allerdings ist auch, wie die Neue Zürcher Zeitung (2005) beobachtet hat, »vor allem in den baltischen Staaten, ein klarer Wille, fast ein Enthusiasmus, festzustellen, die Auflagen, die man von Brüssel im Hinblick auf Schengen erhalten hat, durchzusetzen. Man hat das Joch der Sowjetmacht abgeschüttelt, man gehört endlich zum exklusiven westlichen ›Klub‹, und entsprechend aufmerksam wird dafür gesorgt, dass Brüssel zufrieden ist und die armen Slawen ›draussen‹ im Osten bleiben«.

15 Laut Kommissionsbericht zeigt die Mobilität der osteuropäischen Arbeitnehmer in die EU-15 entgegen aller Befürchtungen überwiegend positive Auswirkungen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006a). Zu Bedenken der polnischen Wirtschaft vor dem EU-Beitritt s. Puślecki (2002). Auch Piazzolo (2002: 20f.) meint mit Bezug auf die deutsch-polnische Grenze, wenn die dortigen 25% Arbeitslosigkeit nicht zu einer Lohnreduzierung führten, so sei auch kaum Lohndruck durch zusätzliche polnische Arbeiter zu befürchten.

mitteleuropäischen Staaten (vgl. Smolar 2002: 10f.; Makarychev 2004: 305f.).

Die Skepsis bezieht sich auch auf das Politikfeld Innere Sicherheit als ureigener Domäne des Nationalstaats.¹⁶ So zeigt sich die polnische Regierung wenig geneigt, am Aufbau europäischer Institutionen in diesem Bereich oder der Ausweitung von Kompetenzen in die Sphäre der Mitgliedsstaaten hinein mitzuwirken. Auch wurde die Initiative einer Europäischen Grenzpolizei von Polen zunächst strikt zurückgewiesen, da die Anwesenheit von Grenzschützern anderer europäischer Staaten auf polnischem Territorium als gravierender Eingriff in die nationale Souveränität gewertet wird (Podolski 2004: 8).

Zudem nährt der Fokus auf einer größtmöglichen Sicherung der Außengrenze die Befürchtung, die EU ziehe spezifische lokale oder regionale Sicherheitsbedenken nicht in Betracht. Dies betrifft zum einen das besondere Interesse für die politischen Verhältnisse in Polens östlichen Anrainerstaaen Ukraine (Najder 2002) und Belarus (Kazanecki 2002; Cichocki et al. 2002: 4). Zum zweiten beziehen sie sich auf den Anspruch, aufgrund gemeinsamer politischer und ökonomischer Interessen, und nicht zuletzt der gemeinsamen Geschichte und Kultur, als Anwalt der Interessen der polnischen Nachbarn gegenüber Brüssel aufzutreten (vgl. Przelomiec 2002).¹⁷ So hat beispielsweise die Einführung der Visumpflicht für Ukrainer auf Druck der EU wenig Beifall gefunden, da auf diese Weise an der polnisch-ukrainischen Grenze historisch gewachsene kulturelle Bande zerschnitten und für die Region wichtige ökonomische Verbindungen gekappt wurden (vgl. Apap/Tchorbadjiyska 2004; Kazmierkiewicz 2005).¹⁸ Bereits vor Polens EU-Beitritt bestand die Befürchtung, nach dem Fall der Berliner Mauer entstünde nun eine neue »Mauer am Bug« (Gromadzki 2001: 49).

Es verwundert nicht, dass die neuen Mitgliedstaaten entgegen aller westeuropäischen Erwartungen nicht bereit sind, sich auf die Rolle eines

16 Für einen Überblick der polnischen Politik der Inneren Sicherheit s. Matthes (2005).

17 Darunter fällt auch der Versuch der Etablierung einer »New Eastern Dimension« der EU, in Anlehnung an die Rolle Finnlands in der »Northern Dimension«. Dass dieses Vorhaben bislang auf EU-Ebene wenig erfolgreich war, erklären Browning/Joenniemi mit womöglich tieferliegenden polnischen Motiven: »To be cynical here, one conclusion might be that ultimately the Eastern Dimension is not so much concerned with building relations with Poland's Eastern neighbours as it is about creating a positive image of Poland within the present membership of the EU« (2003: 474; vgl. Makarychev 2004; Dębski (2006) zur polnischen »Ostpolitik«).

18 Das Magazin »Polityka« berichtete, dass kurz sich kurz vor Polens EU-Beitritt kilometerlange Schlangen an den Grenzübergängen zur Ukraine bildeten, da die Bewohner der Grenzregion möglichst viele Einkäufe tätigen wollten, bevor die Grenze zur EU-Außengrenze wurde. Auch hätten sich hartnäckig Gerüchte gehalten, dass »Germanen« kommen würden, um die Grenze »abzudichten« (Wilczak 2004: 24).

dankbaren und begeisterten »Juniorpartners« reduzieren zu lassen und die asymmetrische Konstellation kritiklos hinzunehmen. Zudem sind gerade die Staaten wenig gewillt, Teile ihrer Souveränität an eine supranationale Institution abzugeben, welche dieselbe erst vor 15 Jahren wiedererlangt haben. Auf der anderen Seite ist Polen von dem Bestreben motiviert, seine Stellung im Vorhof der europäischen Peripherie so schnell wie möglich zugunsten einer Mitgliedschaft erster Klasse in der EU hinter sich zu lassen, und als gleichwertiges Mitglied nicht nur der EU, sondern auch als Schengen- und Eurostaat auf Augenhöhe mit den alten Mitgliedsländern zu operieren, ohne dabei sein Gesicht zu verlieren.

Die Basis der Kooperation

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl die notwendigen als auch die hinreichenden Bedingungen für die Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation gegeben sind. Die Position der Grenzschutzbehörden innerhalb ihrer Nationalstaaten sowie die europäische Integration als Rahmenbedingung haben die strukturellen Bedingungen für die Kooperation geschaffen. Zudem wurde ein für beide Grenzpolizeien verbindlicher organisationaler Mythos des grenzüberschreitenden Verbrechens und zugehöriger Bekämpfungsstrategien entwickelt, der als motivierende Basis fungiert, um den herum sich die Zusammenarbeit kristallisiert. Damit sind die von Deflem genannten Bedingungen für die Möglichkeit erfolgreicher internationaler polizeilicher Kooperation von Seiten der Behörden erfüllt:

- Semiautonome Position der Behörden innerhalb ihrer Nationalstaaten als strukturelle Bedingung sowie
- ein geteilter Mythos der Problemfindung und -lösung zur Legitimation des Handelns, verankert in einem gemeinsamen Wissen (System of Knowledge), als operationale Motive.

Betrachtet man dagegen die operationalen Motive der beteiligten Regierungen, so sieht das Bild nicht mehr ganz so harmonisch aus. Die jeweiligen Motive scheinen auf den ersten Blick eher hinderlich als förderlich für eine Kooperation zu sein. Es wurde gezeigt, dass die fortschreitende europäische Integration zur Schaffung einer vornehmlich westeuropäischen Sicherheitsgemeinschaft führt, die allem, was als Bedrohung für Sicherheit und Wohlstand identifiziert wird, Misstrauen entgegenbringt. Auf der anderen Seite befinden sich die neuen Mitgliedsstaaten gegenüber der EU-15 in der Position des »Juniorpartners«. Das Verhältnis ist von einer fundamentalen Asymmetrie geprägt. Zwar sind die Regierungen der neuen Mitgliedsstaaten nicht bereit, sich vollkommen den Vorgaben der EU-15 unterzuordnen. Zudem lässt sich insbesondere die polnische Kaczyński-

Regierung viel einfallen, um die westlichen EU-Partner mit ihrem erratischen Regierungsstil zu brüskieren. Was jedoch die Grundlagen des Verhältnisses anbelangt, die Frage nach dem Aufstieg in die Liga der Vollmitglieder, so ist dennoch ein deutliches Machtgefälle zu spüren zwischen der EU-15, welche die Vorgaben diktiert, und den Aspiranten, die diese Vorgaben, wenn auch murrend, zu erfüllen haben.

Paradoxerweise liegt jedoch genau in der asymmetrischen Konstellation und in Polens Rolle als »Juniorpartner« einer der Schlüssel zum Verständnis der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation begründet. Der Nexus, der die Kooperation aus politischer Sicht erst ermöglicht, ist genau hier zu finden. Nicht allein ist Polen bemüht, den Status des »Juniorpartners« möglichst schnell zu verlassen, sondern die EU-15, und in erster Linie Deutschland als direkter Nachbar, hat ein vitales Interesse an der vollständigen Aufnahme Polens in den Kreis der Schengenstaaten. Schließlich stellen die osteuropäischen Mitgliedsstaaten aus Sicht der EU-15 ein Sicherheitsrisiko dar, und dieses Risiko sucht sie aus Gründen des Selbstschutzes durch kontrollierte Einbindung dieser Mitglieder zu minimieren. Aus der Position der Schengenmitglieder hat Polen zu beweisen, dass es die Fähigkeit zum »guten Europäer« besitzt.

Polens Anstrengungen, diese Erwartungen zu erfüllen, speisen sich wiederum weniger aus einer Art Gefallsucht dem Westen gegenüber, sondern aus dem Anspruch, mit dem Schengenbeitritt ein vollwertiges Mitglied zu werden, damit volle Verantwortung zu tragen und auf gleicher Augenhöhe mit den »alten« Mitgliedsländern zu operieren. So ist Polen sich der Tatsache durchaus bewusst, dass wenig Interesse an der Kooperation auf deutscher Seite bestünde, würde Polen nicht als Herkunfts- und Transitland für Kriminalität eingestuft. Diese Sichtweise wird von polnischen *Security Professionals* durchaus geteilt. So meint ein Vertreter einer polnischen Polizeischule, der Zusammenbruch des kommunistischen Systems in Osteuropa habe zwar auf der einen Seite ökonomische und Informationsgrenzen zu Fall gebracht, jedoch auch »die Bremse gelöst und eine Explosion der Kriminalität in den postkommunistischen Staaten ermöglicht« (Misiuk 2001: 147 [eigene Übersetzung]). Trotzdem zeigte sich zumindest im Jahr 2002 von Seiten der SG noch wenig verhüllter Stolz über den besonderen Charakter der Kooperation: »Es ist es wert, den innovativen Charakter der eingeführten Lösungen zu betonen, in Anbetracht dessen, dass Polen Beitrittskandidat ist und der BGS an der Außengrenze der EU aktiv ist« (Adamczyk 2002: 24 [eigene Übersetzung]).

Nicht nur konnten die Eliten der jeweiligen Organisationen über günstige strukturelle Bedingungen und verbindende operationale Motive zusammenfinden. Auch die national differenzierten Motive, die über das beide Grenzschutzbehörden übergreifende gemeinsame Motiv der Bekämpfung der grenzübergreifenden Kriminalität und den Schutz der europäischen Grenzen hinausgehen, widersprechen sich nicht, sondern sie ergänzen

zen sich, wie auch der bereits genannte polnische Polizeivertreter bekräftigt:

Man kann die These aufstellen, dass die objektive Notwendigkeit dazu geführt hat, dass die Zusammenarbeit Polens mit der Europäischen Union auf der polizeilichen Ebene – trotz vieler rechtlicher Barrieren – unter allen Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens am harmonischsten verläuft (Misiuk 2001: 156 [eigene Übersetzung]).

Zudem stehen die national differenzierten Motive den Aspirationen der behördlichen Eliten nicht entgegen, sondern gehen mit diesen Hand in Hand und verstärken sich gegenseitig. Es soll damit davon ausgegangen werden, dass die deutsch-polnische Kooperation nicht allein ein Mittel zur Stärkung der Inneren Sicherheit der Europäischen Union, und damit eine Antwort auf die propagierte Bedrohung der EU durch äußere Feinde darstellt. Sie dient ebenso der kontrollierten Einbindung des »Juniorpartners« Polen. Die Anstrengungen Polens einerseits, zum vollwertigen Mitglied aufzusteigen, und die Bemühungen Deutschlands andererseits, größtmögliche Sicherheit durch die Einbindung des »unsicheren Anderen« Polen zu erreichen, lassen eine *win-win*-Situation entstehen. Die grundlegende Problematik der Asymmetrie wird zwar durch die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation nicht aufgelöst, sie steht jedoch in diesem Kontext nicht zur Debatte. Die gesamteuropäische Stärkung des Sicherheitssystems gereicht damit allen an der Kooperation Beteiligten zum Vorteil.

Deutsch-polnische Zusammenarbeit an der Oder

Strategien und Taktiken

Die vorangegangenen Ausführungen können lediglich einen Hinweis darauf geben, warum die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation funktionieren *kann*. Fragen nach der genauen Ausgestaltung, auftretenden Komplikationen sowie der täglichen Praxis können auf diese Weise jedoch nicht beantwortet werden. Was auf Makro- und Mesoebene und auf dem Papier sehr gut aussieht, muss nicht in gleicher Weise auf der Mikroebene reflektiert werden. Dieser Unterschied kann verdeutlicht werden, wenn die Begriffe von »Strategie« und »Taktik« einbezogen werden (vgl. de Certeau 1988: 23ff.).

Strategien entstehen aus dem Bedürfnis von Organisationen und Individuen heraus, drängende soziale Probleme zu meistern, über die bereits Vorannahmen bestehen:

Strategies are often a means of survival in a competitive environment; they can be inferred from the allocation of resources or from the behaviour and pro-