

## Fazit: Zur Relevanz von Vertrauen

### Wem vertraut Europa?

Die europäische Integration stützt sich nach dem Ende des Kalten Krieges in Ermangelung spezifischer kultureller Identifikationsmerkmale auf eine Sicherheitsidentität, die sich vornehmlich aus Abgrenzung definiert. Die Verknüpfung von Identitäts- und Sicherheitsfragen hat zu einer Belagerungsmentalität der westlichen Gesellschaften geführt, die im Angesicht diffuser Risiken und Bedrohungen näher zusammenrücken. Die neuen Bedrohungen sind nicht mehr militärischer Natur und damit klar identifizierbar, sondern es ergeben sich neue Codierungen von Risiko, die eigentlich getrennte Merkmale zusammenführen. Religion und Terrorismus, Migration und Drogenhandel, Organisierte Kriminalität und Osteuropa, all diese Klassifizierungen werden in einen quasi-natürlichen Zusammenhang gestellt, und in dieser Darstellung sind sie alle dazu geeignet, die *Specific Order* nicht nur einzelner Staaten, sondern der europäischen Sicherheitsgemeinschaft zu unterminieren.

Dementsprechend kann Freiheit für Waren, Personen, Kapital und Informationen, immerhin ein grundlegendes Identifikationsmerkmal der Europäischen Union, der durch das Bedürfnis nach Sicherheit und Wohlstand verbundenen *Imagined Community* nur unter bestimmten Auflagen gewährt werden. Freiheit ist in diesem Sinne mit Sicherheit und möglichst umfassender Kontrolle und Kategorisierung von Risiken verbunden. Die Grenzen der Sicherheitsgemeinschaft stehen an prominenter Stelle innerhalb dieses Konzepts von Freiheit und Sicherheit. Grenzen dienen im Allgemeinen nicht allein der Abwehr krimineller Subjekte, sondern ebenso der Sicherung des eigenen Staatsgebiets und der Beobachtung des potentiell feindlich gesinnten Nachbarn, denn »insecurity is often associated with proximity« (Buzan et al. 1998: 11).

Mit der zunehmenden Integration Europas hat gerade letztere Funktion an Bedeutung verloren, denn mit der Schaffung des gemeinsamen »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« sind die Staaten der EU näher zusammengedrückt. Das Verhältnis eines Staates zu seinen Nachbarn zeigt sich auch und besonders an der Art des Grenzregimes, und so sind die Grenzen der EU, sowohl die Binnen- als auch die Außengrenzen, eine Reflektion und Gradmesser des Vertrauensverhältnisses, das zwischen den Beteiligten herrscht. Diese »Vertrauensfrage« zieht sich in unterschiedlicher Ausgestaltung durch alle an der Kooperation beteiligten Ebenen. So möchte ich die in dieser Studie behandelten Punkte unter dem Stichwort »Vertrauen« zusammenfassen.

## **Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser**

Feste, unumstrittene Grenzen sind ein Merkmal von Souveränität, des höchsten staatlichen Gutes. Die Kooperation von Sicherheitsorganen verschiedener Nationalstaaten impliziert zwar nicht immer einen Verlust an staatlicher Souveränität, der Einblick in die ureigensten Bereiche eines Staates, wie die Innere Sicherheit, und die Gewährung spezifischer Rechte spiegeln auch das Vertrauen wider, das die Partner ineinander setzen. So beinhaltet die mit polizeilicher Kooperation verbundene Abgabe eines gewissen Teils der Verantwortung für den Schutz des eigenen Staates einen nicht zu unterschätzenden psychologischen Faktor. Die Schaffung eines europäischen »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« erfordert die rückhaltlose Zusammenarbeit der beteiligten Staaten, die im gemeinsamen Interesse handeln. Die Akteure im europäischen Sicherheitsfeld befinden sich in einem System gegenseitiger Abhängigkeit. Ich habe in dieser Studie gezeigt, dass sich die alten Mitgliedsstaaten in einem Sicherheitsdilemma wähnen, dem sie begegnen, indem die »unsicheren Anderen« Osteuropas zum eigenen Schutz eingebunden werden sollen. Das Vertrauen in die Fähigkeit und den Willen des Anderen ist stets mit einem hohen Risiko verbunden, Erwartungen können enttäuscht werden. Dieses Dilemma wird sich jedoch solange nicht auflösen lassen, solange nicht der »leap of faith« (Walker 2002: 31) gewagt wird.

Die Aufnahme der osteuropäischen Länder in die EU war ein solcher Vertrauensvorschuss, da sie mit dem Vorrücken der europäischen Außengrenze nach Osten nun verstärkte Verantwortung für die Innere Sicherheit der EU tragen. So ganz wohl ist der EU-15 dabei jedoch nicht. Den westeuropäischen Mitgliedern stellt sich die Frage: Selbst wenn die neuen Mitgliedsstaaten willens sind, den Acquis im Bereich Innere Sicherheit zu implementieren, sind sie auch dazu fähig? Dies bezieht sich nicht allein auf die Problematik der sofortigen Anerkennung des gesamten Schengen-Acquis mit dem Zeitpunkt des Beitritts und der damit verbundenen fehlen-

den Kapazitäten im Bereich der erforderlichen Infrastruktur. Ebenfalls spielen Korruptionsvorwürfe, *Leninist Legacies* und kulturelle wie institutionelle Unterschiede eine Rolle.

Das Sicherheitsdilemma, mit dem die EU-15 konfrontiert ist, wird anhand zweier Mechanismen verarbeitet, die auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich ausgeprägt sind: Vertrauen und Kontrolle. Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser, und auch die EU-15 verfährt nach diesem bewährten Rezept. Regelmäßige Evaluierungen vor EU- und Schengenbeitritt sollen nicht nur den Stand der Vorbereitungen überprüfen, sondern auch den erhobenen Zeigefinger präsentieren. Fortschrittsberichte zeigen nicht nur den Neumitgliedern, sondern auch der Bevölkerung der EU-15: Wir lassen hier nicht jeden rein. Die neuen Mitgliedsstaaten sind jedoch »not just the EU's ›insecure other‹ undergoing a period of probation, but security communities in their own right with their own security concerns« (Walker 2002: 28). Trotz öffentlichkeitswirksamer Gesten und widerständiger Verlautbarungen sind sich die neuen Mitglieder jedoch durchaus im Klaren darüber, dass in Punkto EU- und Schengenfähigkeit die alten Mitglieder am längeren Hebel sitzen. So sie den Status des »Juniorpartners« und der Pufferzone verlassen wollen, bleibt ihnen auf der praktischen Ebene nur, sich der Kontrolle der EU-15 zu beugen und im Gegenzug mit vertrauensbildenden Maßnahmen aufzuwarten.

Die neuen Mitglieder stehen in der Bringschuld und müssen ihre EU-Fähigkeit beweisen. Das asymmetrische Verhältnis zwischen alten und neuen Mitgliedern spiegelt sich auch in der Verteilung des Sozialkapitals wider. Wie ich gezeigt habe, basiert die Vertrauensbildung im Bereich der Sicherheit auf positiv evaluierter Performanz, die ihren praktischen Widerhall in harten Fakten findet. Diese Tätigkeitsnachweise existieren in Bezug auf den polnischen Grenzschutz beispielsweise in Form hoher Aufgriffsstatistiken oder hart durchgreifender Antikorruptionspolitik.

Allerdings sind die neuen Mitglieder nicht die einzigen, die Vertrauen in ihre Fähigkeiten aufbauen und vermitteln müssen. Das perzeptive Sicherheitsdilemma, das durch den Beitritt entstanden ist, lässt die EU-15 an den Zauberlehrling erinnern: Die Geister, die er rief, die wird er nun nicht mehr einfach los. Die vorgestellte Sicherheitsgemeinschaft, die auf Abgrenzung zu »unsicheren Anderen« basiert, ist solange nicht stabil, wie die Grenzen der Gemeinschaft nicht auf Dauer festgelegt sind. Die Außengrenzen der Europäischen Union sind nur temporär festgelegt, die Union selbst ist von ihrem Charakter her potentiell inklusiv, und dies stellt eine Herausforderung für die Inszenierung von Sicherheit im Zeitalter postmilitärischer Bedrohungen dar. Was haben Polizei, Grenzschutz und Militär klandestinen transnationalen Verbrechern entgegenzusetzen? Wie werden sie dem Bedürfnis der Bevölkerung nach Sicherheit und Wohlstand auf der einen Seite und freier Fahrt für freie Bürger auf der anderen Seite gerecht?

Und dann nimmt man auch noch Polen in die EU auf, wo doch alle wissen: Heute gestohlen, morgen in Polen?

Während so die Neumitglieder mit möglichst umfassender Kontrolle bedacht werden, sind Sicherheitspolitiker der EU-15 in Bezug auf ihre eigenen Bevölkerungen mit Vertrauensbildung beschäftigt, und das heißt im Umkehrschluss, dass Mitgliedschaft wohl verdient sein will, um einem Vertrauensverlust in die politische Führung und die EU vorzubeugen respektive ihn nicht weiter zu befördern.<sup>1</sup> Die Devise heißt: Freiheit für alle Unionsbürger ja, aber nicht um den Preis der Sicherheit. Insbesondere Deutschland ist dabei Vorreiter in Sachen Ausgleichsmaßnahmen im weitesten Sinne, wie Mobilitätsbeschränkungen auf der einen oder verstärkter Vernetzung der Sicherheitsorgane (Europol, Frontex) auf der anderen Seite. Wenn wir Legitimität als das diffuse Vertrauen in die Rechtmäßigkeit staatlicher Handlungen fassen, dann kann behauptet werden, dass die Inszenierung der Legitimität angesichts des selbst produzierten Sicherheitsdilemmas durch den Nexus von Freiheit und Sicherheit mit dem Mittel der *Securitization* durchaus erfolgreich ist.

Politische wie polizeiliche Führung verfahren nach der Logik der *Securitization* und sind daran interessiert, ihre Positionen innerhalb ihres sozialen Feldes, des Sicherheitsfeldes, zu stärken. Indem sie Themen zu sicherheitsrelevanten Problemfeldern erheben, definieren sie nicht allein das Problem, sondern bieten sich als diejenigen an, die eine Lösung bereithalten. Freiheit ist in diesem Sinne nur möglich, da Politik und Sicherheitsorgane für Sicherheit sorgen. Wie Didier Bigo gezeigt hat, besteht diese *Securitization* jedoch nicht allein aus diskursiven »speech acts«, sondern zeigt sich in Routinen, Handlungsstrategien und Praktiken, die durch Wiederholung zur Gewohnheit und verstetigt werden, sodass sie nicht allein dem Publikum, sondern auch denjenigen, die sie ausführen, nach einer kurzen Institutionalisierungsphase als quasi-natürlicher Teil der Welt erscheinen.

*Securitization* ist allerdings kein natürlicher Prozess, der abgekoppelt von der sozialen Wirklichkeit existiert. Wie jeder Prozess der Institutionalisierung speist er sich aus vorangegangenen Erfahrungen der Akteure, die ihn vorantreiben, und er prägt diese Akteure und ihre Weltsicht und gibt die Zielrichtung vor, das erwünschte Ergebnis. Sicherheitspolitiker und die Organisationen BPOL und SG erwerben nicht deshalb Legitimität, weil sie das einzig Richtige gegen eine objektiv vorhandene Bedrohung tun, sondern weil sie Sicherheit zu inszenieren wissen. Ihre Legitimität speist sich

---

1 Dabei ist die rein subjektive Bemerkung anzufügen, dass der EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum 1. Januar 2007 im Unterschied zur großen Osterweiterung 2004 ein auffällig geringes Echo in Medien und Politik fand und eher als Randnotiz erwähnt wurde, obwohl bis kurz vor dem Beitritt die mangelnde Vorbereitung insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung der Beitrittsländer bemängelt wurde.

aus dem Vertrauen der Bevölkerung in ihre Effizienz. Die Performanz wird anhand der Inszenierung und der Choreographie evaluiert, denn andere Maßstäbe als die von den Sicherheitsagenturen bereitgestellten stehen kaum zur Verfügung. Die unterschiedlichen Institutionalisierungsprozesse der Organisationen, ihre *Legacies* sowie die jeweils angestrebten Ziele bedingen es, dass sich die Inszenierungen der Effizienz unterscheiden.

## Vertrauen zwischen den Grenzschutzbehörden

Wenn wir uns nun der Ebene der Behörden zuwenden, so zeigt sich, dass sie den Schwerpunkt weniger auf Kontrolle, dafür mehr auf Vertrauen und Sozialkapital setzen. Sozialkapital meint »features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions« (Putnam et al. 1993: 167). Da die behördlichen Strukturen strikt nationalstaatlich getrennt sind, verfügt diese Ebene über keine wirksamen Kontrollmechanismen, die es ihr erlauben würden, das Vorgehen des Anderen wirkungsvoll zu evaluieren oder auf anderem Wege zu beeinflussen als durch die Bildung gegenseitigen Vertrauens.

Auch wenn sich polizeiliche Praktiken immer mehr angenähert haben und Synergieeffekte sichtbar sind, so zeitigen organisatorische Unterschiede immer noch genügend Divergenzen zwischen Polizeien verschiedener Länder, um Anlass zu Misstrauen zu geben. Eine Basis für die Zusammenarbeit ist jedoch erst dann gegeben, wenn »the police recognize one another as fellow professionals, rather than as diverse nationals« (Deflem 2002: 457). Gleichzeitig kann Kooperation nur dann erfolgreich sein, wenn beide Seiten die gleichen politischen Werte und die gleichen Vorannahmen über die Bedeutung von Vertrauen teilen: »People who differ about policing, the rule of law, the principles of a constitutional democratic order, and the nature of the European Union will inevitably disagree about the significance of trust« (Anderson 2002: 35).

Wie ich in dieser Studie gezeigt habe, befördern die strukturellen Kontextfaktoren in der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation die Entwicklung gegenseitigen Vertrauens. Polizeipraktiker agieren semiautonom, und ihr Interesse besteht darin, die Wichtigkeit ihres Handelns herauszuheben und zu unterstreichen. Dieser Prozess wurde hinreichend behandelt. Im Zuge der europäischen Integration schaffen strukturelle Bedingungen und operationale Motive, wie sie im Anschluss an Deflem beschrieben wurden, eine günstige Basis, um die Interessen von Politik wie Praktikern durch Kooperation zu erreichen.

Der Vorteil der Sicherheitsbehörden liegt auf der Hand: Sie sind nicht in einem so hohen Maße dem Primat der Politik unterworfen und von Verwerfungen auf politischer Ebene relativ unberührt. Die Beteiligung am

Irak-Krieg, die Preußische Treuhand, der »Kartoffelkrieg«,<sup>2</sup> die Quadratwurzel, all dies hat auf der Mesoebene keine wirkliche Relevanz. Unterhalb der Ebene des Politischen finden sie Wege, auf informelle Weise Tatsachen zu schaffen, die, getreu der normativen Kraft des Faktischen, zu einem späteren Zeitpunkt in Recht und Gesetz überführt werden können. Informelle Netzwerke und vor allem Vertrauen sind die Grundlage für derartige Formen der Kooperation. Sozialkapital bildet sich, indem das Vertrauen, das Akteure ineinander setzen, durch positive Erfahrungen bestärkt wird. Vertrauen wird über Netzwerke und Freundschaften weitergetragen, und sie sind es, welche die Effizienz der Kooperation determinieren: »All this has little to do with the gradual absorption of informal bodies into institutions. Indeed, the institutional bodies only work because of the vitality and the links of friendship established in the informal bodies« (Bigo 1994: 169).

## Vertrauen zwischen Akteuren

Damit wären wir bei der Bedeutung des gegenseitigen Vertrauens für die Mikroebene angelangt. Dabei ist vorauszuschicken, dass Mesoebene und Mikroebene nicht scharf zu trennen sind, denn Organisationen selbst können nicht vertrauen. Akteure vertrauen und setzen Erwartungen in andere Akteure. Im Fall der internationalen Zusammenarbeit müssen Akteure allerdings nicht allein Individuen vertrauen, sondern auch deren Organisationen. Vorurteile sowie zuvor gemachte Erfahrungen und sich daraus ergebende Erwartungen rahmen Vertrauen, und diese Einstellungen beziehen sich nicht allein auf die persönliche Situation des Akteurs. Vertrauen beinhaltet eine Voraussage über das mögliche Verhalten eines Akteurs, die Erwartungshaltung, dass das Gegenüber aus einer Reihe von möglichen Handlungsoptionen diejenige wählen wird, die das in ihn gesetzte Vertrauen bestärken wird.

Ich habe gezeigt, welches die Kontextfaktoren sind, die die Entwicklung eines Vertrauensverhältnisses zwischen deutschen und polnischen Grenzschaützern rahmen. Die deutsch-polnische Grenzregion wurde von Krätke (1999) als »low trust environment« beschrieben. Die deutsch-

2 Benannt nach einer Satire der »taz« über den polnischen Präsidenten Lech Kaczyński unter dem Titel »Polens neue Kartoffel. Schurken, die die Welt beherrschen wollen« vom 26. Juni 2006. Außenministerin Anna Fotyga verglich daraufhin die »taz« mit dem nationalsozialistischen Hetzblatt »Der Stürmer«, Kaczyński sagte ein Treffen des »Weimarer Dreiecks« ab, und die Parlamentsfraktion der regierenden PiS erfragte beim Justizminister, ob gegen den betreffenden Journalisten nicht ein Verfahren wegen Beleidigung oder Erniedrigung des Präsidenten angestrengt werden könne. Im Juli 2007 ermittelt die Warschauer Bezirksstaatsanwaltschaft noch immer, ein Rechtsmittelersuchen wurde von der Berliner Senatsverwaltung für Justiz abgelehnt.

polnische Grenze ist ein Symbol, das in seiner kurzen Geschichte mit zahlreichen Bedeutungen aufgeladen wurde. Die institutionelle *Border* war stets auch mentale *Boundary*, und diese strikte Differenzierung hat sich mit Polens Beitritt zur Europäischen Union nicht aufgehoben, sondern höchstens verringert. Der Prozess der Annäherung kann besser erfasst werden, wenn die deutsch-polnische Grenze mit dem Begriff der *Frontier* beschrieben wird. In diesem Begriff sind zahlreiche Implikationen enthalten, die für das Verständnis der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation relevant sind.

Wenn wir die Kooperation allein unter dem Blickwinkel der ersten zwei Begriffe von Grenze, *Boundary* und *Border*, betrachten, ergibt sich folgendes Bild: Obwohl die neuen Mitglieder der »Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser«-Einstellung der EU-15 mit demonstrativem Selbstbewusstsein begegnen, reproduziert die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation unweigerlich die im Feld vorherrschende Asymmetrie und zeitigt Paternalismus auf deutscher und Unterlegenheitsgefühle auf polnischer Seite, selbst wenn die Akteure dies nicht bewusst intendieren. Die Kooperation mag zwar in Bezug auf die zu erfüllenden Pflichten auf den ersten Blick auf Augenhöhe stattfinden, der Kontakt selbst hat jedoch einen zweifachen Effekt. Die Grenzschützer lernen die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Anderen kennen und erweitern ihr Wissen über das Nachbarland, was wiederum Verständigung ermöglichen kann. Dieses neue Wissen verstärkt jedoch das bereits existierende Unterlegenheitsgefühl der polnischen Seite und eine paternalistische Sichtweise der Deutschen, selbst wenn dies von den Akteuren nicht intendiert ist. Beide Seiten sind an die Rollen gewöhnt, die sie zu spielen haben, und es ist für den einzelnen Akteur nicht einfach, das Bild zu korrigieren: »Paternalismus und Überlegenheitsgefühl sind die Folgen beim einen, Anerkennungsdrang und Selbstüberschätzung beim anderen« (Bender 2005: 7). Beide Seiten haben es sich in ihrer gegenwärtigen Situation gemütlich gemacht, indem sie sich ein ideales Arbeitsethos erschaffen haben und dem Anderen einen national vordefinierten Status zuschreiben, der ihn als fundamental anders identifiziert.

Paternalismus auf deutscher und Inferioritätskomplexe auf polnischer Seite werden in jeweils eigenen und widerständigen Handlungspraktiken verarbeitet, und sie werden durch Unsicherheit und Misstrauen reproduziert. Stabile und institutionalisierte Zusammenarbeit kann nur Erfolg haben, wenn die Kooperation auf Augenhöhe erfolgt. Solange dies nicht stattfindet, können diese Faktoren Vorurteile und Stereotypen reproduzieren, selbst wenn beide Seiten einen guten Willen an den Tag legen. Die auf der Mesoebene der Kooperation relevanten finanziellen und technischen Ungleichgewichte sind ebenso wie die auf der Mikro-Ebene vorherrschenden sozialen, kulturellen und arbeitsethischen Unterschiede *volens nolens* bestimmende Faktoren in der Interaktion. Damit ist die deutsch-polnische

Zusammenarbeit der EU nicht unähnlich, die, indem sie im Rahmen der Anstrengungen zur Schaffung eines neuen Sicherheitsfeldes neue Begrenzungen zieht und Loyalitäten erschafft, gleichzeitig die neuen Mitgliedsstaaten zu Erfüllungsgehilfen der Schengengemeinschaft und Mitgliedern zweiter Klasse degradiert. Wie schon Lepsius (1999: 206) über die Europäische Union bemerkte, geht auch im Mikrokosmos der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation die Institutionenbildung der Bewusstseinsbildung voraus.

Wenn wir jedoch noch einen Schritt weitergehen und den *Frontier*-Charakter der Kooperation beachten, dann zeigt sich, dass die Zusammenarbeit als Prozess zu betrachten ist, als Prozess der gegenseitigen Zivilisierung über Vertrauensbildung. *Boundaries* und *Borders* trennen deutsche und polnische Grenzschützer, der Schlüssel zur Verbindung sind die *Canteen* und die *Cop Culture*. Aushandlungen über das gegenseitige Vertrauen bestimmen den Status der Grenze als *Frontier*. Vertrauen bewirkt, dass die objektiv vorhandenen strukturellen und organisatorischen Asymmetrien sowie die subjektiv empfundenen, jedoch ethnonational gerahmten Stereotypen und kulturellen Differenzen wenn nicht überwunden, so doch in den Hintergrund gedrängt und überlagert werden. Der Prozess der Vertrauensbildung erfolgt über den gegenseitigen Vertrauensbeweis. Eine Hand wäscht die andere, und dies kann mit dem Begriff der generalisierten Reziprozität beschrieben werden: »Generalized reciprocity refers to a continuing relationship of exchange that is at any given time unrequited or imbalanced, but that involves mutual expectations that a benefit granted now should be repaid in the future« (Putnam et al. 1993: 172).

Nicht nur erkennen beide Seiten, dass sie eine im weitesten Sinne gemeinsame professionelle Kultur teilen, sondern sie entwickeln gemeinsame Handlungsstrategien aus der Interaktion heraus, die zum einen Vertrauen befördern, jedoch auch auf einem Vertrauensvorschuss basieren, der wiederum aufgrund der Erkenntnis der gemeinsamen *Cop Culture* und *Canteen Culture* gewährt wird. Soziales Kapital gehört als »moralische Ressource« zu den Kapitalformen, die durch ihren Gebrauch vermehrt werden und auch benutzt werden müssen, um erhalten zu bleiben, wie Hirschman beobachtet hat:

first of all, these are resources whose supply may well increase rather than decrease through use; second, these resources do not remain intact if they stay unused; like the ability to speak a foreign language or to play the piano, these moral resources are likely to become depleted and to atrophy if *not* used (Hirschman 1984: 93 [kursiv i.O.]).

Um den Variantenreichtum der Vertrauens- und Misstrauensbildung in der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation in einfacheren Worten zu zeigen, sei nochmals ein polnischer Grenzschützer zitiert:

Es gibt eine Schicht, die behandelt uns wie Luft. Muss man mich mies behandeln, weil ich Pole bin? Die schauen durch uns hindurch. Ich war mit ihnen auf der Bootsstreife, sie haben angelegt und das Wärmebild aufgestellt, und dann sind sie wieder nach unten gegangen. Mit mir haben sie kein Wort geredet, sie haben mich stehen lassen und mir die Tür vor der Nase zugeschlagen. Wenn sie alleine sein wollen, na gut, aber muss man mich so behandeln? Bei einer anderen Schicht ist es anders, da bieten sie dir auf der Wache Kaffee an, manchmal haben sie bei der Streife etwas zu essen dabei, das teilen sie dann. Nicht dass ich erwar- te, immer Kaffee zu bekommen, aber das ist doch einfach netter.

Unsicherheit kann Kooperation ebenso verhindern wie eine Enttäuschung des Vertrauensvorschlusses den Verlust des Sozialkapitals sowie die rapide Rückkehr zu alten Handlungsmustern, die auf der Perzeption der Asymmetrien beruhen, bedeuten kann. So wird deutlich, dass Vertrauensentwicklung keine Einbahnstraße ist, sondern ein Prozess, der durch Verstetigung und Institutionalisierung reproduziert werden muss, wie auch ein deutscher Grenzschützer weiß:

Freundschaft bildet sich ja heraus. Und da quatscht man, kommt man ins Gespräch, und dann kommt man irgendwann auf einen Nenner, und man merkt: Hey, das funktioniert! Warum soll ich denn bloß sinnlos acht oder neun Stunden zusammen hier sitzen und dann: Tschüs, auf Wiedersehen. Warum soll ich nicht mal mit dem ein Bier trinken gehen? Heute gibst du einen aus, morgen gebe ich zwei aus, ganz okay, nicht? Ich gebe zwei aus, weil ich ein bisschen mehr verdiene.

Wenn die Zusammenarbeit zweier Länder Erfolg haben soll, so ist gegenseitiges Vertrauen der einzelnen Beschäftigten zueinander dafür zwar unverzichtbar, die Organisationen können sich jedoch nicht darauf verlassen, dass sich dieses Vertrauen im Sinne der »naiven Kontakthypothese« automatisch einstellt. Die Organisationen BPOL und SG können die Entwicklung von Vertrauen behindern und fördern, sie können jedoch allein einen Anstoß geben. Alles Weitere muss von den Akteuren selbst kommen, denn

[a] vertical network, no matter how dense and no matter how important to its participants, cannot sustain social trust and cooperation. Vertical flows of information are often less reliable than horizontal flows, in part because the subordinate husbands information as a hedge against exploitation (Putnam et al. 1993: 174).

Zu den Vorschlägen für vertrauensbildende Maßnahmen gehören die so genannten »soft measures«, »which build confidence in the competence and mutual goodwill of all parties on the basis of mutual learning, technical assistance and verifiable standard-setting« (Walker 2002: 30). Ein Beispiel wären Sprachkurse, die jedoch für den durchschnittlichen Grenz-

schützer trotz anderer Verlautbarungen schwer zu bekommen sind. Wenn die Sprachbarriere von engagierten Individuen noch zu durchbrechen ist, so stellen gesetzliche Vorgaben und die Organisation der Arbeit selbst ein größeres Problem für die Entwicklung persönlicher Beziehungen dar. Dies ist von Seiten der Vorgesetzten beider Seiten durchaus gewollt, die auf diese Weise einer Ausbreitung der Korruption über nationale Grenzen hinweg vorbeugen wollen. Das deutsch-polnische Misstrauen ist horizontal, zwischen Deutschen und Polen, wie auch vertikal innerhalb der Organisationen angesiedelt.

Die Analyse zeigt, dass eine Einnordung des störrischen »Juniorpartners« auf der Ebene der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation nicht allein über gesetzliche und dienstliche Vorgaben erfolgen kann, sondern dass die Rolle der ausführenden Akteure ernstgenommen werden muss. Von oben initiierte Maßnahmen zur Vertrauensbildung reichen nicht aus, um das für eine funktionierende Kooperation benötigte Sozialkapital herzustellen: »In most contexts of policy coordination, and certainly in many areas of security policy, ›soft‹ measures are insufficient to achieve a level of common action adequate to the realisation of policy goals« (Walker 2002: 30).

Was deutsche und polnische Grenzschützer verbindet, sind die geteilten Elemente der *Cop Culture* und die auf ihnen basierenden Handlungsstrategien, die die Grenzschützer teilen, austauschen und voneinander lernen. Es scheint, als könne allein auf dieser Grundlage eine solide Vertrauensbasis hergestellt werden, welche die zuvor herausgestellten trennenden Merkmale überwindet. Die Führung kann eine solche Solidarisierung über die *Cop Culture* zwar nicht verordnen, jedoch Anreize bieten. Im Falle günstiger Opportunitätsstrukturen kann sich diese Verbindung ebenso *bottom-up* etablieren und hilft, trotz misstrauischer Blicke der Führung, das Ziel, den Schutz der deutsch-polnischen Grenze, zu erreichen. Auf der anderen Seite kann die Verbindung über die *Cop Culture* theoretisch auch pathologisch werden und kontraproduktiv wirken, wie im Fall von deutsch-polnischer Korruption, und dem Ziel entgegenlaufen. Schließlich besteht die Möglichkeit, dass eine Verbindung nicht zustande kommt, falls die konfliktrelevanten Differenzen von den Akteuren als zu wirkungsmächtig eingeschätzt werden und Vertrauen nicht erwidert, sondern enttäuscht wird. Schließlich, so bedauert ein polnischer Führungsoffizier, stehen die organisatorisch bedingten Unterschiede einer wirklichen Zusammenarbeit weiterhin im Wege:

Es gibt sicher auch so eine Art Rivalität, denn wir werden nach der Statistik bewertet. Wenn beide Grenzschutzbehörden gemeinsam die illegale Migration bekämpfen und ihre Kräfte und Mittel verbinden würden, und wenn wir als Einheit bewertet würden, dann wäre das sehr effektiv. Aber wir sind als zwei Behörden definiert. Wir arbeiten manchmal nebeneinander, leider.

Was heißen diese Entwicklungen und Verbindungen nun wiederum für das übergeordnete Ziel der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation, die Sicherung des gemeinsamen »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«? Die angestrebte Zivilisierung des »Juniorpartners« Polen, das Erreichen der gemeinsamen und national differenzierten Ziele, die Homogenisierung des europäischen Sicherheitsraumes und nicht zuletzt die Stärkung der Positionen der jeweiligen Sicherheitsagenturen im europäischen Sicherheitsfeld werden nicht allein, jedoch zu einem gewissen Teil durch die Tatsache erreicht, dass auf der Mikroebene deutsche und polnische Grenzschützer einen von der Führung teils gewünschten, teils unerwünschten Weg gefunden haben, zu koexistieren.

Die Europäisierung ist nicht allein ein Homogenisierungsprozess, sie ist kein *Overlay*.<sup>3</sup> Was in dieser Studie unter dem Begriff der *Frontier* verstanden wird, ist nicht das Überstülpen neuer kollektiv verbindlicher Handlungsmodi, die allein von Seiten der alten EU-Staaten definiert werden. Auf der Makroebene sind die Praktiken von der Inszenierung der politischen Ebene geprägt. Auf der Mikroebene sind Vorstellungen zur staatlichen Souveränität insofern nachrangig, als der Fokus der Akteure auf ihrer eigenen Tätigkeit liegt. Diese ist zwar untrennbar mit diesen Souveränitätsvorstellungen verbunden, was jedoch weniger relevant ist, ist die Inszenierung, die Außenwirkung. Die Performanz des Grenzregimes ist ihre eigene Performanz, und diese berührt ihre Berufshre. Das Wissen der Grenzschützer darüber, warum und wie die Grenze geschützt werden muss, speist sich in erster Linie aus dieser professionellen Kultur und dem darin enthaltenen Wissen sowie resultierenden Handlungsstrategien. Erst in zweiter Linie kommt das axiomatische Wissen der politischen und grenzpolizeilichen Führung ins Spiel. Dementsprechend hat das Wissen der Führung nachrangigen Einfluss auf die Entwicklung von Vertrauen und Sozialkapital auf der untersten Ebene. Sicherlich ist eine Kongruenz der Wissensformen auf deutscher wie polnischer Seite, horizontal wie vertikal, nicht hinderlich. Weit größere Hindernisse stellen die mentalen *Boundaries* und die organisatorischen *Borders* dar.

## Schlussfolgerungen

Polen steht vor der Übernahme des Schengen-Acquis vor großen Herausforderungen, um den sicherheitspolitischen Standard der EU-15 zu erreichen. Gleichzeitig wird argwöhnisch beobachtet, ob Polen überhaupt in

---

3 *Overlay* meint »when the direct presence of outside powers in a region is strong enough to suppress the normal operation of security dynamics among the local states« (Buzan et al. 1998: 12). Beispiele für *Overlay* sind der europäische Kolonialismus oder die Blockkonfrontation nach dem Zweiten Weltkrieg.

der Lage sein wird, die gesetzten Anforderungen zu erfüllen. Insbesondere im Bereich der Migrations-, Arbeitsmarkt- und Sicherheitspolitik wird auch der Bevölkerung Misstrauen entgegengebracht, den armen Nachbarn, die sich angeblich permanent auf ungesetzlichem Wege Vorteile zu erschleichen suchen. Wie gezeigt wurde, schlägt sich dies ebenfalls in den Praktiken der deutschen Grenzschrützer nieder. Doch trotz dieser der Kooperation inhärenten fundamentalen Asymmetrie entsteht eine *win-win*-Situation, in der beide Parteien ihre Ziele erreichen, ohne die *a priori* vorhandenen Gegensätze aufzulösen. Dies wird möglich, da beide Partner vordergründig unterschiedliche Ziele durch die Zusammenarbeit verfolgen. Während Deutschland den Einfluss von Kriminalität aus dem Osten mit Hilfe Polens zu verhindern sucht, strebt Polen mit deutscher Unterstützung nach einer selbstbestimmten und -bewussten Position im Kreis der EU-Staaten, ohne den Makel eines »Juniorpartners«.

Gleichzeitig entwickeln die Grenzschrützer in Kontrolle und Streife ein Vertrauensverhältnis, das den Anderen nicht als Polen oder Deutschen, sondern als Kollegen erscheinen lässt. Deutsche und polnische Grenzschrützer arbeiten nicht deshalb meist gut zusammen, weil ihnen ihre jeweiligen Vorgesetzten dies eingebläut haben, sondern weil sie informelle Handlungsstrategien entwickelt haben, die auf der *Cop Culture* aufbauen. Ihr Begriff von »guter Polizeiarbeit« muss nicht mit dem der Führung übereinstimmen. Trotzdem passiert hier im Endeffekt genau das, was sich die Führung erhofft hatte: der Schutz der deutsch-polnischen Grenze, die Entwicklung eines gemeinsamen Feindbildes, die Unterstützung der Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes. Auch Bundespolizei und Straż Graniczna sind Teil des von Bigo beschriebenen »Sicherheitsfeldes« und damit auch Teil der *Securitization*. Deutsche und polnische Grenzschrützer im Kontroll- und Streifendienst stehen sicherlich nicht an prominenter Stelle innerhalb dieses Feldes. Sie sind jedoch einmal durch ihre berufliche Sozialisation ebenfalls nicht unbenommen von den Mythen und »Wahrheiten« des Feldes, obwohl sie sich, im Unterschied zu den oben genannten Politikern, durchaus im Klaren darüber sind, dass auch eine erfolgreiche *Securitization* im Sinne aufwendig performativ kontrollierter Grenzen nie zu hundertprozentiger Grenzsicherheit führt. In diesem Sinne teilen sie zwar die Grundannahme, eine Zunahme an grenzüberschreitender Kriminalität müsse notwendigerweise zu verstärkten Grenzkontrollen führen, sie sehen jedoch die dazu von der Führung verordneten Maßnahmen durchaus kritisch.

Zweitens stellen die Grenzschrützer als ausführende Organe die Schnittstelle zwischen Feld und Rezipient (Reisender) dar. Durch ihre Handlungen und Alltagspraxen reproduzieren sie die Wahrheiten des Feldes, verinnerlichen sie und tragen sie gleichzeitig nach außen. Auf diese Weise verstetigt der Institutionalisierungsprozess des europäischen Grenzregimes dessen Wahrnehmung als Teil der natürlichen sozialen Welt. Drit-

tens treffen in ihrer praktischen Arbeit mit dem Gegenüber von der anderen Seite des Flusses zwei national unterschiedliche Auslegungen der »Wahrheiten« aufeinander, die wiederum unterschiedlich interpretiert werden können, jedoch im Falle der Zusammenarbeit ausgehandelt werden müssen. Der Kampf um die Definitionsmacht spielt sich hierbei zwar auf mittlerer bis unterster Ebene ab und hat wenig bis keinen Einfluss auf übergeordnete Ebenen, jedoch habe ich gezeigt, dass sich gerade hier besonders deutlich Aushandlungsmechanismen, trennende Momente, bestimmende und einschränkende Faktoren beobachten lassen, die durch die Makroebene determiniert sind. Auf der Strecke bleiben dabei zwei wichtige Punkte, die für unterschiedliche Rezipienten von Relevanz sind. Die mediale Außenwirkung der Kooperation, eines der Hauptmotive der *Securitization* für die deutsche Seite, findet hier wenig Beachtung, da die Grenzschrützer eine eigene Vorstellung von positiver Performanz mitbringen. Und zweitens wird die Balance von Freiheit hin zu Sicherheit noch weiter verschoben, wenn man sich in erster Linie auf die berufsspezifischen Merkmale verlässt. Der Beruf des Grenzschrützers bringt es quasi automatisch mit sich, dass Autorität, Verdacht und Verhältnis zur Klientel nicht immer den Freund und Helfer hervorbringen. Die deutsch-polnische Grenzschrützerkooperation ist nicht dazu geeignet, eine ausreichende Kontrolle polizeikultureller Ausprägungen zu gewährleisten, und die Verbindung über die *Cop Culture* neigt dazu, eine generalisierende Abgrenzung der europäischen Sicherheitsgemeinschaft nach außen zu verschärfen.

Schließlich blieben als dritter Gewinner die weiteren Akteure des europäischen Sicherheitsfeldes zu nennen, darunter die Innen- und Sicherheitspolitiker sowie Sicherheitsorgane der EU und der Mitgliedsstaaten. Innovative Formen grenzpolizeilicher Zusammenarbeit tragen einem Zeitgeist Rechnung, der nach einer Ausweitung der Kompetenzen von Polizei, Militär und Sicherheitsdiensten verlangt und eine immer engere Vernetzung im Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität fordert. So mag sich die deutsch-polnische Kooperation für die Beteiligten zwar aus unterschiedlichen Motiven und Zielsetzungen speisen, im Endeffekt mündet sie jedoch in der gemeinsamen Abgrenzung gegenüber einer vermeintlichen äußeren Bedrohung und konstituiert und bestätigt wiederum auf diese Weise den exklusiven »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«.

Ist die deutsch-polnische Grenze nun sicherer als sie es ohne die deutsch-polnische Kooperation wäre? Würde sie ohne deutsch-polnische Grenzschrützerzusammenarbeit zum ungehinderten Einfallstor organisierter Krimineller, Waffen- und Drogenhändler? Das können wir nicht wissen. Und darum geht es auch nicht. Der Erfolg der deutsch-polnischen Grenzschrützerkooperation aus der Sicht der beteiligten Vorgesetzten und Grenzschrützer in Kontrolle und Streife bemisst sich nicht an der tatsächlichen Bedrohungslage. Für Politik und Führung liegt der Erfolg in einem Zuwachs an Legitimität, indem durch die Inszenierung von Effizienz eine

Stärkung der jeweiligen Position erreicht wird – sei es gegenüber der eigenen verunsicherten Bevölkerung oder der »Schengen Evaluation Group«. Der einzige Makel sind die schludrigen Grenzschrützer in Kontrolle und Streife, die sich mit der aus ihrer Sicht realitätsfernen Außenwirkung nicht so recht anfreunden mögen. Diese Mikroebene wiederum kann die Kooperation ebenfalls als Erfolg werten, solange eine Kongruenz von subjektiver Berufsehre und offiziellem Auftrag vorliegt und die Zusammenarbeit einen Mehrwert an Lebens- und Arbeitsqualität mit sich bringt. Bis es allerdings dazu kommt, dass sich alle Beteiligten auf Augenhöhe und ohne Vorbehalte begegnen, ist es noch ein weiter Weg, und so lange kann das Ergebnis immer noch am besten von einem polnischen Grenzschrützer zusammengefasst werden, der meint:

Das ist wie in einer Ehe: Die Ehe ist gut, alle zeigen sie stolz vor, dass das eine sehr gute Ehe ist. Na, und sie ist auch gut. Aber nichts auf der Welt ist nur süß oder nur weiß. Es gibt immer auch Grauschattierungen, ein wenig Bitterkeit, und das ist auch in unserem Verhältnis so.