

Rahmenbedingungen polizeilicher Kooperation

Grundbegriffe des Forschungsfeldes Polizei

Was ist Polizei?

Unter der Prämisse, dass Grenzschutz als eine Unterkategorie der übergreifenden Kategorie »Polizei« betrachtet werden soll und Grenzschutz und Polizei dementsprechend grundlegende Merkmale teilen, gibt dieses Kapitel zunächst eine Einführung in das weite Feld der Polizei, ihre Stellung innerhalb des Nationalstaats und ihre unterschiedlichen Aufgabengebiete. Die Innere Sicherheit, das Wirkungsfeld der Polizei, ist die ureigentliche Domäne des souveränen Nationalstaats, und so zeigt sich auch, dass internationale polizeiliche Zusammenarbeit unter diesen Voraussetzungen ein heikles Unterfangen darstellt, das von gegenseitigem Vertrauen geprägt sein muss. Ein kurzer Überblick über die Geschichte internationaler Polizeikooperation führt das Feld ein, in das die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation eingebettet ist, wobei insbesondere die Schengener Abkommen eine herausragende Rolle spielen. In jedem der benannten Fälle sind Vorstellungen zu Souveränität auf der einen und Sicherheit auf der anderen Seite von hoher Relevanz. Die europäische Integration, und die damit einhergehende *Securitization* der europäischen Sicherheitspolitik, stellen sowohl einen wirkungsmächtigen Rahmen als auch eine Bedingung für die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation dar.

Die Polizei ist ein vielfältigeres Gebiet, als es auf den ersten Blick scheint. Der Soziologe Egon Bittner meinte: »Among the institutions of modern government the police occupies a position of special interest; it is at once the best known and the least understood« (2005: 150). Der unbescholtene Bürger bezieht sein Wissen über die Polizei im Allgemeinen aus eher unspektakulären Alltagserfahrungen, wie Verkehrskontrollen, aus der

Fernsehberichterstattung, wie im Fall eines Castor-Transports, oder aus (Fernseh)Krimis. Hier wird der Kriminalpolizist häufig zum (tragischen) Helden stilisiert, »who consorts with glamorous women and duels with crafty criminals« (Greenwood et al. 2005: 247), und der in den meisten Fällen, gegen alle Widerstände, wie Vorgesetzte und uniformierte Streifenbeamte, Recht und Gesetz Geltung verschafft.

In den letzten Jahren hat sich zudem das Genre der Doku-Soaps auf die Polizei erweitert. Das deutsche Privatfernsehen schenkte seinem Publikum mit »Ärger im Revier« oder »Toto & Harry« die Möglichkeit, sich selbst ein Bild über die Aufregungen und Banalitäten des Polizeiberufs zu machen, und die interessierte Öffentlichkeit kann zudem mit einer morbiden Faszination die trinkenden und prügelnden Abgründe betrachten, die das täglich Brot der Polizei zu sein scheinen. Nicht zuletzt treten vermehrt schreibende Vertreter der polizeilichen Zunft auf den Plan, die die Anforderungen des Berufsalltags in Buchform verarbeiten (so Uhl 2005).

Mitarbeiter wie polizeiliche Führung scheinen dementsprechend daran interessiert zu sein, das Bild des Polizisten als Strafverfolger, als Streit-schlichter oder als Bewahrer der öffentlichen Ordnung um eine menschliche Komponente zu ergänzen und der Perspektive der polizeilichen Akteure mehr Gewicht zu verschaffen. Wie man auch zu der »neuen Offenheit« der Polizei stehen mag, sie lenkt den Blick auf die Tatsache, dass sich hinter dem Begriff der Polizei weit mehr versteckt als die, in Abhängigkeit von der Position des Betrachters vorherrschenden, unpersönlichen Begriffe vom Freund und Helfer oder vom Vertreter des repressiven Staates und Handlager des Systems.

Dieses Kapitel widmet sich in erster Linie dem Konzept der Polizei, da deutscher und polnischer Grenzschutz nicht allein aus organisatorischer Sicht ein spezifischer polizeilicher Arm ihrer jeweiligen Nationalstaaten sind, sondern da der Begriff der Polizei auch ihr professionelles Selbstverständnis rahmt. Die Grenzschutzbehörden Bundespolizei und Straż Graniczna unterscheiden sich zwar insofern von der »regulären« Polizei, als beide auf eine Geschichte als militärisch organisierte Organisationen zurückblicken können, jedoch wurden beide zu unterschiedlichen Zeitpunkten in polizeiliche Formationen umgewandelt, nicht zuletzt da angenommen wurde, zukünftige Bedrohungen der Grenzen seien eher krimineller denn militärischer Natur. Die Relevanz wird umso deutlicher, wenn beachtet wird, dass die EU eindeutige Vorgaben für diejenigen setzt, die ihre Grenzen zu schützen haben. Jedes Mitgliedsland benötigt demzufolge

[...] one leading authority to hold the responsibility for the national border security. This authority should consist of one national non-military and specialised organisation that is responsible for border security and the organisation should operate under the auspices of either the Ministry of the Interior or the Ministry of Justice (Niemenkari 2002: 5-6).

Der Unterschied zwischen Polizei und Militär ist so nicht allein analytischer Natur. Ohne an dieser Stelle auf die Spezifik militärischen Handelns einzugehen, soll betont werden, dass sich polizeiliches Handeln in Bezug auf Aufgabenstellung, Hierarchieverständnis und professionelle Kultur in hohem Maße vom Militär unterscheidet, auch wenn Manning (2000: 177) feststellt: »Indeed, in many ways policing has its origins in the military notion of winning, maintaining and expanding control over ground or territory«. Zwar lässt ein überragender Teil der Literatur zur Polizeithematik die Grenzpolizei leider unter den Tisch fallen, nichtsdestotrotz ist auch der Grenzschutz eines der zahlreichen Aufgabengebiete der Polizei. Bevor ich jedoch auf die besonderen Merkmale grenzpolizeilicher Arbeit eingehen werde, erfolgen zunächst einige Ausführungen zum allgemeinen Konzept der Polizei. Dabei gelten die folgenden Erläuterungen ebenfalls für den Grenzschutz und werden im Bedarfsfall durch Konkretisierungen ergänzt.

Der Begriff der Polizei, abgeleitet vom Griechischen (Politeia, von Polis, die Stadt) und dem lateinischen Politia, hat in seiner langen Geschichte häufig inhaltliche Wandlungsprozesse erfahren (s. dazu Aden 1998: 35). Von Relevanz für die Beschäftigung mit dem Phänomen Polizei ist die kaum übersetzbare Unterscheidung von »Police« und »Policing«, von Polizei als Organisation und »Policing« als institutionalisierter Form sozialer Kontrolle. Der Politikwissenschaftler Gert-Joachim Glaeßner definiert »Policing« wie folgt:

Je nach Zusammenhang ist damit, neben der Beschreibung der klassischen Aufgaben der Polizei und der Ordnungsverwaltung, die institutionelle Kontrolle der Regeln und Vorschriften und, bei Missachtung oder Fehlverhalten, die Verhängung von Sanktionen und der Einsatz verschiedener Zwangsmittel gemeint (2003: Fn 61).

Der britische Kriminologe Robert Reiner argumentiert dagegen, dass die Polizei im engeren Sinn als Organisation nicht in jeder Gesellschaftsform vorhanden sein müsse: »Policing, however, is arguably a necessity in any social order, which may be carried out by a number of different processes and institutional arrangements« (2000: 1-2). Für diese weit gefasste Definition des »Policing« ist keine organisierte und institutionalisierte Polizei vonnöten. Eine Handvoll motivierter Bürger, die eine »Neighbourhood Watch« organisiert, ist ausreichend, um den Begriff des »Policing« als institutionalisierter sozialer Kontrolle auszufüllen (vgl. Banton 2005: 132). »Policing« und Polizei hängen damit insofern zusammen, als »police is the label and policing the means« (Walker 1994: 25).

In der Beschreibung der grundlegenden Funktion der Polizei nach Bittner findet sich auch das Merkmal der gesellschaftlich übertragenen Aufgabe sozialer Kontrolle wieder. Er beschreibt Polizeiarbeit prosaisch als die Verhinderung von »something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now!« (Bittner 2005:

161 [kursiv i.O.]), und er ist der Ansicht, es sei wohl kein menschliches Problem vorstellbar, das nicht auch die Polizei beschäftigen könne. Was »Policing« als umfassende soziale Kontrollmechanismen von der Behörde »Polizei« unterscheidet, ist: »While policing may originate in collective and communal processes of social control, specialized police forces develop hand in hand with the development of social inequality and hierarchy. They are means for the emergence and protection of more centralized and dominant state systems« (Reiner 2000: 5).

So wuchs mit der Entstehung der Nationalstaaten (vgl. Gellner 1995) auch der Anspruch dieser Staaten auf die Monopolisierung von Gewalt und Zwangsmitteln.¹ Die Herstellung des inneren Friedens sollte von staatlichen Institutionen, denen die Aufgabe der sozialen Kontrolle übertragen wurde, durchgesetzt und aufrechterhalten werden. Für Max Weber ist gerade das »Monopol legitimen physischen Zwanges« (2005 [1921]: 39) ein hervorstechendes Merkmal des Staates. Polizei wiederum überführe »die Theorie des staatlichen Gewaltmonopols in seine Praxis« (Behr 2000: 71).

Polizeiliche Institutionen operieren entlang bürokratischer Handlungslinien und neigen selbst zur Bürokratisierung. Sie agieren damit entlang der von Weber festgelegten Definition für das moderne Beamtentum: Bürokratien unterliegen einer engen Gesetzgebung und sind hierarchisch strukturiert. Ferner operieren sie auf der Basis von Schriftstücken (Akten) und arbeiten in Vollzeit, getrennt von privaten Haushalten. Die Tätigkeit der Beamten beruht auf einer speziellen Ausbildung und ist von generellen und unpersönlichen Regeln bestimmt (Weber 2005 [1921]: 703ff.; vgl. Defflem 2000). Polizei als Organisation und Institution ist demnach

- speziell ausgebildet worden, und diese Ausbildung ist entlang festgelegter Regeln erfolgt;²
- die formale Verantwortung für die Sicherheit übertragen worden. Polizei agiert im Auftrag und ist kein Staat im Staate;
- die vorrangige Instanz, die innerhalb eines Staates Zwangsmittel anwenden darf, um die Innere Sicherheit zu bewahren, und dieses Privi-

1 Zur »guten Polizey« in Preußen und den Unterschieden zur Entwicklung in England und den USA s. Glæßner (2003: 102-117). Zur Polizei im Kaiserreich s. Jessen (2003), zur Weimarer Republik s. Knatz (2003).

2 Wer für die Sicherheit innerhalb eines Staates Sorge zu tragen hat, sollte im Idealfall allein vom Nationalstaat selbst bestimmt und speziell dazu ausgebildet sein. In der Praxis werden staatliche Sicherheitsorgane allerdings zunehmend durch private Sicherheitsdienste ergänzt oder ersetzt (s. dazu Bayley/Shearing 1996; Johnston 2000). Das Gewaltmonopol des Staates läuft damit Gefahr, ausgehebelt zu werden und die demokratische Kontrolle zu unterlaufen. Der Grenzschutz ist bislang jedoch von Konkurrenz aus dem privaten Sektor verschont geblieben; die Bedeutung der Sicherung des Staatsgebiets an dem neuralgischen Punkt Grenze scheint bislang eine Privatisierung in diesem Bereich zu verhindern.

leg wird von der Bevölkerung dieses Staates als legitim anerkannt (vgl. Tyler 2004).

Lange/Schenck (2004: 98ff.) schlagen vor, die Polizei als Teil der verwaltungspolitischen Kategorie der »Sicherheitsverwaltung« zu fassen. Als Unterkategorie der allgemeiner gefassten Eingriffsverwaltung zeichne sich die Sicherheitsverwaltung, im Unterschied zu Ordnungs-, Abgaben- und Aufsichtsverwaltung, durch spezifische Merkmale aus: Ihre Aufgaben bestehen in der allgemeinen Gefahrenabwehr sowie der Strafverfolgung und Strafvorbeugung, und ihre Eingriffsbefugnisse erstrecken sich auf unmittelbaren Zwang. Der Polizist symbolisiert damit die Präsenz des Leviathan im Alltagsleben (Van Maanen 2005: 287). Polizei und Grenzschutz sind allerdings nur zwei von vielen Institutionen, die sich für die Sicherheit innerhalb eines Staates verantwortlich fühlen. Solange sich die einzelnen Institutionen jedoch nicht allzu sehr ins Gehege kommen und/oder widersprechen, ist es »their unique contribution to the security quilt that gives each institution its legitimacy as an aspect of government« (Ericson 1994: 153).

Mit Robert Reiner soll somit davon ausgegangen werden, dass Polizei »a specialized body of people given the primary formal responsibility for legitimate force to safeguard security« (2000: 7) darstellt. Dies gilt ebenso für den Grenzschutz als spezielle Unterform der Kategorie »Polizei«. Die Polizei ist der staatlich legitimierte Garant von Sicherheit, Recht und Ordnung, wobei das Verhältnis innerhalb des Dreiecks Staat-Polizei-Bürger zu beachten ist. Die folgenden Ausführungen zum Aufgabengebiet der Polizei zeigen, dass sich dieses Verhältnis in Abhängigkeit vom Fokus der Aufgabenstellung höchst unterschiedlich gestalten kann.

Das Aufgabengebiet der Polizei

Polizei soll innerhalb eines territorial verfassten Staates für Ordnung sorgen, und diese Ordnung wird nach Otwin Marenin als *Specific Order* und *General Order* konkretisiert (Anderson et al. 1995: 90ff.; kritisch dazu Walker 1994: 26f.). Die spezifische Ordnung bezieht sich auf die Interessen der politischen und sozialen Eliten sowie auf den umfassenden Schutz des Staatsgebietes, die Aufrechterhaltung der Souveränität und Integrität der Territorialität sowie des politischen Systems. Die Erhaltung der generellen Ordnung bedeutet die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die Bekämpfung von Verbrechen und ist damit »an attempt to maintain the health of society writ large« (Sheptycki 2002b: 153).

Polizeiarbeit selbst lässt sich in reaktive und proaktive Formen unterscheiden. Erstere beschreibt das Tätigwerden aufgrund eines äußeren Anstoßes. Reaktive Polizeiarbeit reagiert im wahrsten Sinne des Wortes auf eine bereits begangene Handlung, so wenn eine Polizeistreife zu einem

Nachbarschaftsstreit gerufen wird oder ein zur Fahndung ausgeschriebener Straftäter an der Grenze aufgrund des vorliegenden Haftbefehls festgenommen wird. David H. Bayley fasst das insbesondere im ersten Fall geltende Vorgehen mit der Feststellung zusammen: »Contrary to what most people think, the police do not enforce their own conception of order to an unwilling populace. Almost all they do is undertaken at the request of some member of the public. If the public stopped calling the police, the police would have to re-invent their job« (2005: 141).

Proaktive Polizeiarbeit meint dagegen das Vorgehen, das von Seiten der Polizei initiiert wird, um Straftaten präventiv vorzubeugen, sie voranzuhaken (»vor die Lage zu kommen«) oder aufgrund von Verdachtsmomenten Überwachungen und Kontrollen durchzuführen (vgl. Ericson 2005). Datengestützte Informationssammlung und -auswertung wird dabei nicht nur bei Geheimdiensten, sondern auch bei der Polizei unter dem Stichwort *Intelligence* zusammengefasst:

Intelligence-led policing [...] can be roughly defined as a collection of investigation techniques, which allows the pro-active or preventive search for cues, eventually culminating in a synthesised picture of a crime to be committed. As such, »intelligence« can be contrasted with reactive or repressive information-gathering, which is usually performed after a crime has already been perpetrated (den Boer 2002a: 151).

Der Grenzschutz ist ein Beispiel für die gleichzeitige Existenz proaktiver und reaktiver Formen der Polizeiarbeit, denn Grenzkontrolle und Grenzstreifen konzentrieren sich nicht allein auf Verdächtige, die bereits eine Straftat begangen haben könnten, sondern können unter der Prämisse einer besonderen Gefährdungslage auch Personen die Einreise verwehren, die als potentielle Straftäter im Hinblick auf zukünftige Vergehen eingestuft werden; dies war beispielsweise der Fall im Rahmen der Einreisekontrollen während der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 und des G8-Gipfels 2007.

Das Aufgabengebiet der Polizei lässt sich weiterhin mit der Unterscheidung von *High Policing* und *Low Policing* fassen. Jean-Paul Brodeur beschreibt *Low Policing* als »forceful reaction to *conspicuous* signs of disorder, whether or not of a criminal nature« (1983: 512 [kursiv i.O.]). Sein *Low Policing* bezieht sich in erster Linie auf lokale Polizeidienststellen, die mit lokaler Alltagskriminalität und der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (*General Order*) befasst sind und sich wenig Gedanken über umfassende Strategien machen. Sie arbeiten vornehmlich reaktiv, in Reaktion auf bereits erfolgte Verbrechen.

Das weit umfassendere *High Policing* sei in erster Linie durch proaktive Polizeiarbeit gekennzeichnet: *Intelligence*, *Surveillance* und Kontrolle zum Zwecke der nationalen Sicherheit und der Abwehr von Gefahren, die potentiell den Staat bedrohen können (*Specific Order*). Dominante Akteure

des *High Policing* sind Nachrichtendienste und Verfassungsschutz, deren Kapazitäten durch die zunehmende Computerisierung von Daten und deren Vernetzung ermöglicht und erweitert werden.³ Damit sieht Brodeur *High Policing* als »the paradigm for political policing: it reaches out for potential threats in a systematic attempt to preserve the distribution of power in a given society« (1983: 513). Allgemeiner gefasst lässt sich die Unterscheidung beschreiben als »policing which is concerned with the protection of the state, and of dominant political actors, and policing which is concerned with the maintenance of order and suppression of crime more generally« (Anderson et al. 1995: 167). Diese Trennung von *High Policing* und *Low Policing* ist in Deutschland, als Ergebnis der Erfahrung mit einer übermächtigen Geheimpolizei im Dritten Reich, zwar ausgeprägter als in vielen anderen Staaten. Sie wird jedoch durch die erweiterten technischen Möglichkeiten und die zunehmende Vernetzung zunehmend verwischt.

Daran schließt sich eine weitere Unterscheidung an, die in der, vor allem begrifflichen, Trennung von Polizeiarbeit als »Sicherung des Territoriums« (*securing territory*) und der Kontrolle von »verdächtigen Personen/Gruppen« (*suspect populations*) (Ericson 1994; Sheptycki 2000b: 10; 2002a: 7) besteht. Wiederum sind im Idealfall für Ersteres lokale Polizeibeamte, darunter auch Grenzschrützer, verantwortlich, und für letzteres Geheim- und Sicherheitsdienste, das Schlagwort hier ist Überwachung (*Surveillance*). Die Unterscheidung entspricht den bereits genannten Dichotomien, hat jedoch ebenso wie diese mehr analytische denn praktische Relevanz, denn in der Praxis hängt beides eng zusammen. Grenzschrützer befinden sich an der Schnittstelle dieser beiden Konzepte von Polizeiarbeit, da sie nicht nur das Staatsgebiet davor schützen, einer generellen Unordnung zu verfallen, vielmehr besteht ein Großteil ihrer Arbeit im Herausfiltern potentiell bedrohlicher »verdächtiger Personen«. Dabei bedienen sie sich unter anderem der Hilfsmittel der *Surveillance* und *Intelligence*.

Der Unterschied zwischen den bislang dargestellten Kategorien der Polizeiarbeit lässt sich in Bezug auf das Dreieck Staat-Polizei-Bürger demnach wie folgt zusammenfassen: *General Order*, reaktive Polizeiarbeit, *Low Policing* und Sicherung des Territoriums sind auf die Aufrechterhaltung und/oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung fokussiert, und damit in erster Linie im Interesse des Wohlergehens der Bevölkerung. *Specific Order*, proaktive Polizeiarbeit, *High Policing* und Überwachung verdächtiger Personen dagegen schauen voraus und dienen der Verhinderung zukünftiger Verfallserscheinungen, mit dem tiefgreifenden Unterschied zur erstgenannten Kategorie, dass hier nicht in erster Linie die Be-

3 Aus heutiger Sicht besitzt der Text eine etwas unfreiwillige Komik, denn Brodeur warnt vor Möglichkeiten der Überwachung durch Computerisierung, die heute bereits als überholt gelten. Auf der anderen Seite werden Autoren zitiert, die die Bedeutung von Computern für die Polizeiarbeit für vollkommen überbewertet halten.

völkerung, sondern der Staat selbst das potentielle Opfer von Straftaten ist (vgl. Brodeur 1983: 511). Misstrauen gegenüber der Bevölkerung und »fremden« Subjekten ist dieser Form der Polizeiarbeit bereits eingeschrieben. Diese Wahrnehmung ist keine Einbahnstraße, sondern Polizei und Grenzschutz sind zudem Träger und Vermittler sozialer Bedeutungen:

[Policing] operates within societies as an ensemble of practices and technologies oriented to instrumental purposes – the production of order and security. Yet it is at the same time a cultural and symbolic form – generating and communicating social meanings about such matters as order, authority, morality, normality and subjectivity (Loader 2002: 130).

Wer oder was zu welchem Zeitpunkt als abweichend gewertet wird, hat zum einen viel mit der symbolischen Funktion der Polizei zu tun, und zum anderen ist dies, wie alle sozialen Prozesse, nicht nur eine technokratische Festlegung, sondern einer spezifischen (nationalen) Historie und politischen Kultur entsprungen und wandelbar.

Wie bereits angedeutet wurde, sind die dargelegten Formen der Polizeiarbeit in erster Linie analytischer Natur und verschwimmen in der Praxis zusehends. Proaktives Vorgehen, *Intelligence*, Überwachung und Datensammlung sind im Zeitalter der Vernetzung und Computerisierung keine Domäne von Geheimdiensten und Bundeskriminalamt mehr, und gerade im Bereich des Grenzschutzes zeigen sich die Berührungspunkte der eigentlich getrennten Sphären von Polizeiarbeit. So ist die Verschmelzung proaktiver wie reaktiver Formen der Polizeiarbeit bei Polizei und Grenzschutz in Deutschland ebenso zu beobachten, wie auch der Grenzschutz selbst sich zunehmend auf der Ebene der *High Politics* (vgl. Andreas 2001: 3), und damit auch des *High Policing* bewegt. Bewahrung und Aufrechterhaltung von Sicherheit sind in diesem Sinne zentrale Aufgabengebiete der Polizei.

Eine letzte, und insbesondere für die europäische und internationale Dimension polizeilichen Handelns hochrelevante, Kategorie ist die Unterscheidung von »innerer« und »äußerer« Sicherheit. Max Weber (2005 [1921]: 660) zählt beide zu den Grundfunktionen des Staates: »den Schutz der persönlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung (Polizei), [...] und namentlich auch der organisierte gewaltsame Schutz nach außen (Militärverwaltung)«. Polizei, auch Grenzpolizei, hat ihren Tätigkeitsbereich traditionell im Politikfeld Innere Sicherheit. Lange/Schenck definieren Innere Sicherheit als »das Politikfeld, in welchem staatliche Institutionen und Einrichtungen durch Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung dazu legitimiert sind, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben« (2004: 101).

Äußere Sicherheit dagegen meint den Schutz des Staatsgebiets vor Bedrohungen, die in erster Linie militärischer Natur sind und im klassischen

Sinn von einem anderen Staat ausgehen. Externen Bedrohungen von Seiten eines anderen Staates wird mit dem Mittel der Diplomatie und, falls dies scheitert, auf dem militärischen Wege begegnet. Für interne Bedrohungen, »in the struggle to contain the internal enemy« (Bittner 2005: 168), die meist vor einem unpolitischen kriminellen Hintergrund stattfinden, sind Polizei und Justiz zuständig. Auch der Grenzschutz ist hier angesiedelt.

Diese zwei komplementären Sphären haben, trotz ihrer eigentlichen Gegensätzlichkeit, immer wieder Berührungspunkte gefunden, so im nachfolgend erläuterten Kampf gegen den Anarchismus im 19. und 20. Jahrhundert. Die klassische Aufgabenteilung ist allerdings spätestens durch die Ereignisse nach 1989 in Europa vollends verwischt worden. Externe Sicherheitsbedrohungen sind seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Wegfall einer Bedrohung durch die Sowjetunion nicht mehr vorrangig militärischer Natur, sondern offenbaren sich in Migrationsbewegungen, Drogen- und Waffenhandel sowie grenzübergreifenden kriminellen und terroristischen Netzwerken: »Changes in the international context in the recent past have replaced the image of One Big Enemy, with a multitude of unforeseeable internal dangers and the very notion of (in)security has been widened to take account of this« (Bigo 2000: 83).

Klassisch interne Sicherheitsbehörden drängen in internationale Politikbereiche vor und vermischen auf diese Weise die eigentlich separaten Sphären von Innen- und Außenpolitik.⁴ Die Polizei nimmt zunehmend Aufgaben wahr, die in das Gebiet der Sicherheitsdienste fallen, und im Bereich der europäischen Polizeikooperation wird diese Verwischung besonders sichtbar. Während Polizei und Grenzschutz sich immer weiter auf eine Transnationalisierung ihrer Tätigkeit hinbewegen, geht das Militär den umgekehrten Weg. Die Armee sucht ihr Tätigkeitsfeld zunehmend im Landesinneren und bemüht sich vermehrt, im Bereich der Inneren Sicherheit Fuß zu fassen.⁵ Reaktive lokale Polizeiarbeit wiederum hält sich zu meist eindeutig an die Unterscheidung von externer und interner Sicherheit, wogegen das spezialisierte, proaktive und in erster Linie überregional operierende *Intelligence-led Policing* die Trennung transzendiert. Mit der Verschmelzung der Bereiche von externer und interner Sicherheit verringert sich ebenfalls der Einfluss der konzeptuellen Unterscheidung von *High Policing* und *Low Policing* (Anderson et al. 1995: 169).

Die Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit bezieht sich nicht allein auf den Nationalstaat, denn auch in der EU schlägt sich dies in einer

4 So ist beispielsweise die Organisierte Kriminalität (OK) als externe Bedrohung für Staat und Bürger klassifiziert worden, »because they are associated with guerilla warfare, terrorism and aggressive forms of international economic competition and imperialism« (Anderson et al. 1995: 158f.).

5 Vgl. den Streit über einen möglichen Einsatz der Bundeswehr bei der Fußball-WM 2006 und den Einsatz von Tornados während des G8-Gipfels 2007.

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

Internationale polizeiliche Kooperation: Ebenen und Entwicklung

Typen internationaler Polizeikooperation

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

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

- Nationale oder subnationale Institutionen, die mit entsprechenden Institutionen anderer Nationalstaaten zusammenarbeiten. Diese Form der

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