

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Schwell, Alexandra (2008):

Inszenierung der deutsch-polnischen Grenzkontrolle. Vor der Schengenerweiterung

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 71-79.

doi: 10.7396/2008_2_G

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Schwell, Alexandra (2008). Inszenierung der deutsch-polnischen Grenzkontrolle. Vor der Schengenerweiterung, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 71-79, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2008_2_G.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2008

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Vor der Schengenerweiterung

INSZENIERUNG DER DEUTSCH-POLNISCHEN GRENZKONTROLLE

Mit dem Schengenbeitritt von acht osteuropäischen Staaten sind die Grenzkontrollen zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) entfallen. Die Kontrolle der Schengenbinnengrenzen basiert nun mehr als je zuvor auf grenzpolizeilicher Kooperation. Diese ist jedoch keine neue Erscheinung: Wie das Beispiel der deutsch-polnischen Grenze zeigt, hat sich die Zusammenarbeit der Grenzschutzbehörden Straż Graniczna und Bundesgrenzschutz/Bundespolizei seit Mitte der Neunzigerjahre sukzessive weiterentwickelt und mittlerweile Vorbildcharakter für grenzpolizeiliche Kooperation nicht allein innerhalb Europas erlangt.

Basierend auf einer Studie¹ der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation vor der vollständigen Implementierung des Schengen-Acquis durch Polen, zeigt der vorliegende Text, dass der Schutz von Grenzen zum einen jedoch stets mit symbolischen Kodierungen behaftet ist, und dass zum zweiten der Schutz einer als sensibel und hochrelevant eingestuften Grenze, wie der deutsch-polnischen, von beiden Seiten verlangt, diesen Faktor in die Choreographie der Grenzkontrolle einzubeziehen. Dabei führt der unterschiedliche Kontext, innerhalb dessen deutsche und polnische Grenzschutzbehörden operieren, zu differierenden Formen der Inszenierung von Effizienz.

EINLEITUNG

In der Nacht vom 20. auf den 21. Dezember 2007 sind die Land- und Seegrenzen zwischen den Schengenstaaten und den acht osteuropäischen Staaten, die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, gefallen. Mit dieser Erweiterung der Schengenzone sind auf allen Seiten Hoffnungen, jedoch auch Befürchtungen verbunden. Auch wenn sich die Veränderungen auf den gesamten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ beziehen, so konzentrieren sich insbesondere die Ängste, die mit der Erweiterung verbunden sind, auf den neuralgischen Punkt der Grenze, respektive auf die Kontrolle derselben.

Dies geschieht nicht zufällig: Innerhalb des Konzepts einer Sicherheitsgemeinschaft spielen Grenzen, und die Kontrolle dieser Grenzen, eine herausragende Rolle. Sicherheits- und Identitätsfragen kulminieren in der rechtlichen Ausgestaltung wie auch in der kulturellen Inszenierung der Grenze und der Grenzkontrolle. An der Weise, wie und vor wem eine Grenze geschützt wird, lassen sich Aussagen über das Selbstverständnis und Fremdbild der angrenzenden Nationalstaaten treffen. Der performative Charakter des Grenzmanagements und Grenzregimes spielt dabei eine mindestens ebenso wichtige Rolle wie die vertraglich geregelten und technokratischen Vorgaben.



ALEXANDRA SCHWELL,
Europa-Universität Viadrina
Frankfurt (Oder), PostDoc-Stipendiatin der Fritz-Thyssen-Stiftung.

So verwundert es nicht, dass bereits vor dem Schengenbeitritt der osteuropäischen Mitgliedsstaaten die damalige Schengen-Außengrenze nicht allein unter politischen und juristischen, sondern auch unter symbolischen und inszenatorischen Gesichtspunkten eine Sonderstellung einnahm. Am Beispiel der deutsch-polnischen Grenze und der Zusammenarbeit im grenzpolizeilichen Bereich vor der Erweiterung der Schengenzone soll erläutert werden, welche Rolle die Inszenierung nicht allein für die Kooperation selbst, sondern für die jeweiligen Behörden spielt und welche Motive Deutschland und Polen bei der Wahl ihrer Strategien leiten. Dabei stellen die folgenden Ausführungen eine Momentaufnahme dar; die mittlerweile historisch zu nennende Form der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation ist jedoch keinesfalls veraltet, sondern legte die Grundlage für weiter entwickelte, jedoch weniger öffentlichkeitswirksame Formen der Zusammenarbeit nach dem Abbau der Grenzkontrollen.

DIE DEUTSCH-POLNISCHE GRENZSCHUTZKOOPERATION

Die deutsch-polnische Grenze ist seit Mitte der Neunzigerjahre Schauplatz verschiedener Formen der grenzpolizeilichen Kooperation zwischen den Grenzschutzbehörden Bundesgrenzschutz (BGS)/Bundespolizei (BPOL)² und Straż Graniczna (SG, wörtlich: Grenzwache). Bald nach dem Systemwechsel in Osteuropa wurden deutsch-polnische Abkommen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität geschlossen. Mitte der Neunzigerjahre begannen gemeinsame Streifen entlang der Grenze, und Kontaktdienststellen wurden eingerichtet. Zum 1. Mai 2004, dem Tag des polnischen EU-Beitritts, wurde schließlich die so genannte Ein-Stopp-Kontrolle eingeführt, die gemeinsame, räumlich nicht länger sepa-

rierte, Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs durch deutsche und polnische Grenzschützer.

Foto: Schwell



Ein-Stopp-Kontrolle an der Stadtbrücke in Frankfurt (Oder)

Diese deutsch-polnische Grenzschutzkooperation ist Teil einer weiter gefassten Strategie der Etablierung eines gemeinsamen europäischen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, der von Seiten der EU seit 1999 im Amsterdamer Vertrag angestrebt wird und der als wichtiges Element die Schengener Abkommen enthält. Die Schaffung eines europäischen Sicherheitsraumes, der Freiheit und Wohlstand erhalten soll, ist allerdings automatisch mit einer Abgrenzung gegenüber denjenigen verbunden, die diese bedrohen könnten.

Dazu zählten lange auch die Staaten Osteuropas, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind.

Jede Ausweitung der Sicherheitszone auf zusätzliche Staaten schürt Ängste in den Bevölkerungen der alten Mitgliedsstaaten und verlangt nach verstärkten Ausgleichsmaßnahmen, die einer solchen Erweiterung Rechnung tragen, um den Eindruck

der Sicherheit Europas wiederherzustellen. Zugleich muss gewährleistet sein, dass sich die neuen Mitglieder auch im Sinne der gemeinsamen Sicherheit zu verhalten wissen, und aus diesem Grund bedürfen sie zunächst zusätzlicher Kontrollmechanismen durch die etablierten Mitglieder. Dies lässt sich auch am Beispiel der Osterweiterung im Jahr 2004 beobachten.

Deutschland unternahm sofort nach dem Systemwechsel in Osteuropa auf politischem Wege Anstrengungen, Polen in den Club der europäischen Staatengemeinschaft zu integrieren.

Diese gründen nicht allein in dem Bemühen der Aufarbeitung des historisch problembeladenen Verhältnisses und dem Streben nach Versöhnung. Aus deutscher Sicht spielte Polen eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der unerlaubten Migration und dem Einfluss grenzüberschreitender Kriminalität in die Schengenzone, und Polens Performanz wird auch weiterhin als entscheidend für die innere Sicherheit (West-)Europas eingeschätzt.

Auf der anderen Seite haben Polen und seine Bewohner in den Augen der deutschen Bevölkerung den Status einer Sicherheitsbedrohung noch nicht überwinden können; weit verbreitete Vorurteile stellen Polen als Schwarzhändler, unkultivierte und billige Arbeitskräfte sowie als Kriminelle und Autodiebe dar – eine denkbar schlechte Grundlage für den Aufbau gegenseitigen Vertrauens. Die deutsch-polnische Kooperation wurde dementsprechend nicht allein als Mittel zur Stärkung der Inneren Sicherheit der Europäischen Union und damit als Antwort auf die propagierte Bedrohung der EU durch äußere Feinde von deutscher Seite initiiert. Gleichzeitig

hatte sie den Versuch der kontrollierten Einbindung des „Juniorpartners“ Polen sowie die Erzeugung von Legitimität in der Bevölkerung zum Ziel: Die Grenze ist sicher, obwohl sie offen ist.

Polen wiederum fürchtete im Fall der deutsch-polnischen Grenze weniger den Einfluss der Kriminalität aus dem Westen als ihren Durchfluss aus dem Osten. Schließlich stellten die osteuropäischen Mitgliedsstaaten aus Sicht der EU-15 eine Pufferzone zu den Nicht-EU-Mitgliedern dar, die als Herkunftsländer von Kriminalität, Terrorismus und unerlaubter Migration gelten; die deutsch-polnische Grenze war bis Ende 2007 das letzte permanent befestigte Hindernis auf dem Weg in die Schengenstaaten. Allerdings war Polen viel daran gelegen, diesen Status möglichst bald hinter sich zu lassen und als vollständiges Mitglied in die Reihe der Schengenstaaten aufgenommen zu werden.

Aus der Position der Schengen-Mitglieder hatte Polen zu beweisen, dass es die Fähigkeit zum „guten Europäer“ besitzt.

Die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation stellte für Polen damit ein Mittel dar, mit deutscher Unterstützung seine Fähigkeiten zur Verbrechensbekämpfung zu beweisen und gute Statistiken für die Schengen-Evaluierung zu präsentieren. Es zeigt sich damit, dass beide Länder (und Behörden) zwar unterschiedliche Motive für die Kooperation hatten, jedoch im Endeffekt das gleiche Ziel verfolgten: die Schengenreife Polens.

SYMBOLISCHE DIMENSION

„Border management“ basiert in erster Linie auf „image management“ und hat wenig mit den tatsächlichen Aufgriffszah-

len gemein (Andreas 2001, 9). Gegenüber der Öffentlichkeit stehen sowohl Legitimität der Grenzpolizei als auch Effektivität des Handelns im Fokus. „Schlechte Presse“ ist das Worst-Case-Szenario, Erfolgsmeldungen in Form hoher Aufgriffszahlen und aufgeklärter Fälle sind gewünscht. In Bezug auf die Außenwirkung und -darstellung des grenzpolizeilichen Erfolges lässt sich eine unterschiedliche Gewichtung in der Bedeutung und Evaluierung der jeweiligen Performanz deutscher und polnischer Behörden durch die politische Ebene feststellen. Aus unterschiedlichen Kontextbedingungen resultieren abweichende Strategien der Inszenierung der Effizienz.

Die generellen Handlungsstrategien zur Außenwirkung der Grenzschutzbehörden als auch die spezifischen zur deutsch-polnischen Kooperation können in „harte“ und „weiche“ Formen unterschieden werden: Die militärisch geprägte SG bevorzugt „harte“ Argumente in Form von Zahlen und Statistiken, wogegen die BPOL in erster Linie auf „weiche“ Faktoren wie Dienstleistungsmentalität und mediale Außenwirkung setzt. Der jeweilige performative Weg, den die Grenzschutzbehörden zur Inszenierung ihrer Effizienz einschlagen, determinierte auch ihre Strategien in

der deutsch-polnischen Kooperation im Vorfeld des Schengenbeitritts.

Wie bereits dargelegt wurde, stand für die polnische Seite das übergeordnete Ziel, den Status des „Juniorpartners“ innerhalb der EU hinter sich zu lassen, im Vordergrund. Der polnische Grenzschutz machte sich große Sorgen um den Schengenbeitritt und präsentierte offensiv im Internet Aufgriffszahlen und -berichte. Ebenso informierte die SG dort über Festnahmen korrupter Grenzschützer, um ihr Handeln auf dem Wege der Effizienz zu legitimieren und ihre Vertrauenswürdigkeit zu beweisen. Dargestellt wurde die Inszenierung der Effizienz durch „harte Fakten“ in Form von objektiv erscheinenden Zahlen und Statistiken. Ein Beispiel war die täglich aktualisierte Anzahl der abgefertigten Personen, Pkw, Lkw und Reisebusse pro Tag auf der Internetseite der Lebuser Abteilung der SG (siehe Abbildung 1³).

Als Mittel zur Herstellung dieser Fakten wiederum wurden beispielsweise so genannte 100 %-Kontrollen gewählt, d.h. die Abfrage jedes einzelnen Grenzgängers im Fahndungssystem ohne Ansehen seines Bedrohungspotentials, um die Aufgriffszahlen zu erhöhen, und scharfe Disziplinarmaßnahmen gegenüber den eigenen Mitarbeitern.

Die Strategien der SG waren dementsprechend nach innen gerichtet, um Effizienz nach außen zu demonstrieren und für Schengen gerüstet zu sein.

Die Zielgruppe der Maßnahmen war die EU-15, vermittelt über die politische Ebene.

Auch die BPOL operiert im Allgemeinen indirekt mit spärlich veröffentlichten Kriminalstatistiken auf dem Weg über die Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamts, sie ist jedoch vielmehr be-

Quelle: Internet



Abb. 1: Grenzkontrollstatistik der Lebuser Abteilung der SG vom 18. Juni 2007

strebt, der Öffentlichkeit ihre Effizienz nicht in erster Linie mit „harten Fakten“, sondern mit „soft skills“ zu beweisen. Sie verfährt zögerlich mit der Veröffentlichung von Informationen, nicht nur im Internet, und sucht ihre Legitimation auf andere Weise. Das der Arbeit von politischer Seite übergeordnete Ziel ist es, den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu inszenieren und die Illusion von Sicherheit in einer Bevölkerung zu erzeugen, die durch Migrationsflüsse, Organisierte Kriminalität und Terrorismus verschreckt ist. Um dem zu begegnen, setzt die BPOL unter anderem auf Bürgernähe und die Kooperation der lokalen Bevölkerung, die sich per Bürgertelefon jederzeit zu Auffälligkeiten äußern kann und dies auch gerne tut.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die polnische Strategie militärisch geprägt und vorrangig an die eigene politische Führung und mittelbar an die EU-15 adressiert ist, und die deutsche Strategie möchte zwar ebenfalls der politischen Ebene gefallen, ist jedoch gleichzeitig an die eigene Bevölkerung gerichtet. Ausgehend von dieser Differenzierung lassen sich auch die Strategien der jeweiligen Führungen in Bezug auf die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation unterscheiden. Die SG, die ihre Legitimation aus der Inszenierung der eigenen Effizienz durch Zahlen und Statistiken bezieht, sah in der Kooperation ein probates Mittel, um diese Zahlen zu erhöhen. Die BPOL dagegen setzte in erster Linie auf die symbolische Wirkung der Kooperation.

Da internationale polizeiliche Kooperation in der praktischen Arbeit der Behörden zumeist unterhalb der Ebene des Politischen operiert (vgl. Deflem 2000, 739–778), spielen nach außen gerichtete große Gesten im Allgemeinen keine allzu relevante Rolle bei Planung und Durchführung von Kooperation, und politische Ein-

mischung wird von polizeilichen Akteuren eher als hinderlich angesehen. Im Fall der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation war jedoch genau dieses zu beobachten, da der deutsch-polnischen Grenze zum einen verstärktes öffentliches und mediales Interesse zuteil wurde, und da zum zweiten Aushandlungsprozessen an diesem neuralgischen Punkt eine größere symbolische Bedeutung zukommt, als es für Grenzen der Fall wäre, denen nicht der Charakter einer, zudem historisch problembeladenen, Schnittstelle von Ost und West innewohnt.

Besonders deutlich lassen sich die Unterschiede zwischen deutscher und polnischer Inszenierung am Beispiel der Ein-Stopp-Kontrolle an den Grenzübergängen zeigen.

Als sie mit Polens EU-Beitritt eingeführt wurde, fand diese Maßnahme ein beträchtliches Medienecho.

Fernsehteam und Journalisten zeigten ein plötzliches Interesse am Grenzschutz, Politiker ließen sich die Ein-Stopp-Kontrolle vorführen, und auch der Strom internationaler Delegationen, die sich diese neue Form der Kontrolle aus nächster Nähe betrachten wollen, war bis zur Abschaffung der Kontrollen lange nicht verebbt. Neben den sicherheitspolitischen Aspekten der Maßnahme war dabei in erster Linie die symbolische Wirkung von Bedeutung, welche die Grenzkontrollen kommunizieren.

Die unterschiedlichen Motive der Grenzschutzbehörden lassen sich auch hier feststellen. Dabei stehen zwei Formen der Inszenierung der Grenzschutzkooperation einander gegenüber: auf der einen Seite die BPOL, welche die deutsch-polnische Versöhnung und die mediale Außenwirkung hervorhob, und auf der anderen Seite

die SG, deren Inszenierung auf Effizienz zielte.

Die deutsche Führung betonte die Erlungenschaften der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation für die Einigung Europas. In diesem Sinne sollten Ein-Stopp-Kontrolle, wie auch Kontaktdienststellen und Gemeinsame Streifen, aus politischer und behördlicher Sicht nicht nur Freiheit und Sicherheit für die gesamte EU garantieren, sondern hätten noch den netten Nebeneffekt der Verbesserung des immer noch fragilen deutsch-polnischen Verhältnisses: Deutsche und polnische Grenzpolizisten demonstrierten durch ihre gemeinsame Arbeit den Fortschritt der deutsch-polnischen Versöhnung. Ein gutes deutsch-polnisches Verhältnis an der Grenze wiederum garantiere die Innere Sicherheit.

Dieser symbolische Aspekt war damit für die deutsche Seite augenscheinlich weit relevanter als für den polnischen Grenzschutz.

So habe der deutsche Grenzschutz auch wenig Interesse an verdeckten oder zivilen deutsch-polnischen Einsätzen, denn hier sei ja die Binationalität für die Bevölkerung nicht sichtbar und damit der Impetus verfehlt, wie ein deutscher Führungsbeamter erzählte. Hier steht demnach nicht die Effizienz, sondern die symbolische Inszenierung im Vordergrund.

Polnische Vorgesetzte zeigten sich zwar ebenfalls erfreut über die Tatsache, dass seit der Einführung der Ein-Stopp-Kontrolle gegenseitiges Misstrauen und Reibereien deutlich nachgelassen hätten, sie leiteten jedoch daraus keinen Selbstzweck ab und überließen die großen Gesten der deutsch-polnischen Versöhnung der Politik. Die Bemühungen der deutschen Seite um Selbstdarstellung nicht allein der grenzpolizeilichen, sondern vor allem der

politischen Ebene, fanden die Polen deshalb nicht selten übertrieben. Da sie jedoch ebenfalls von der Kooperation profitierten, ließen sie sich auf die Ideen der deutschen Seite ein. Die Inszenierung der polnischen Seite stützte sich weniger auf die symbolische Außenwirkung als eigenständigen Wert, sondern sie richtete ihr Augenmerk auf den Effekt. Sie schien die Kooperation nüchterner und funktionalistisch anzugehen: Vier Augen sehen mehr als zwei. Die Zusammenarbeit steigert die Aufgriffszahlen, und dementsprechend lässt sich Effizienz begründen.

POLITISCHE VORGABEN VS. ALLTAGSREALITÄT

Da insbesondere diejenigen Führungskräfte, die in der Hierarchie relativ weit unten angesiedelt sind, wie Gruppen- bzw. Schichtleiter, von den praktischen Auswirkungen der politischen Vorgaben direkt betroffen waren, sahen sie die Vorgaben ihrer eigenen Führung zur Inszenierung mit ironischer Distanz. Schließlich verfolgen politische Vorgaben und Strategien, die von der grenzpolizeilichen Führung in Taktiken umgesetzt werden, häufig Ziele, die nicht unmittelbar mit polizeilichen Erfolgen in Zusammenhang stehen müssen, wie sie die Grenzschrüter definieren würden. Der symbolische Akt hat Vorrang und kann den alltäglichen Erfordernissen durchaus widersprechen.

Dieser Kontrast ist auf polnischer Seite nicht so ausgeprägt, und dies liegt in der unterschiedlichen Prägung der SG als vormals militärischer Organisation begründet: Erstens hat sich bislang noch keine vergleichsweise starke Leitkultur des Grenzschutzes als Dienstleister herausgebildet, zweitens lässt die Befehlstaktik, im Unterschied zur deutschen Auftragstaktik, den Grenzschrütern weniger Freiraum, und schließlich lag der Fokus auf dem Effizienznachweis zum Schengenbeitritt.

Da die SG zu großen Teilen auf symbolische Inszenierungen, die keinen zählbaren Effekt haben, verzichten konnte, waren in diesem Punkt nicht so große Diskrepanzen zu erwarten wie auf deutscher Seite.

Bei deutschem wie polnischem Grenzschutz trafen jedoch Inszenierungen, die sich gut in der Außenwirkung machen und die Presse begeistern, auf wenig Gegenliebe bei den unteren Diensträngen, sofern sie keinen unmittelbaren Nutzen in der Kontrolle nach sich zogen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Vorgaben, (1) die sich in der Praxis widersprüchlich auswirken, und (2) die allein einer positiven Außenwirkung dienen und keinen unmittelbar sichtbaren und darüber hinausgehenden Nutzen für die Effizienz zeitigen.

1. FREIHEIT UND SICHERHEIT

Politische Strategien und Vorgaben stellten Führung und untere Dienstränge vor Probleme, sofern sie mit praktischen und rechtlichen Problemen zu kämpfen hatten, die nicht recht zur Außenwirkung passen wollten. Diese Problematik entsteht, wenn sich Handlungsanweisungen, die aus politischen Vorgaben resultieren, widersprechen. So waren, wie Grenzschilder der Führungsebenen beider Länder bestätigten, insbesondere im Bereich der Einstopp-Kontrolle zahlreiche juristische Lücken zu finden, die nur solange nicht auffielen, solange alles gut ging.

Die Vereinbarkeit von Anweisungen und grenzpolizeilicher Praxis gestaltete sich insbesondere dort schwierig, wo zwei politisch geprägte Choreographien nebeneinander existierten, und wo der Grenzschutz beiden gerecht werden sollte. Als häufiges Problem wurden widersprüchliche Vorgaben zu Grenzkontrollen, Verhinderung von unerlaubter Migration und gleichzeitiger Bekämpfung von Grenzstaus genannt. Hier existierten zwei schwer zu vereinbarende Konzepte Seite an Seite:

die Idee einer EU-Binnengrenze mit lediglich einer Mindestkontrolle und freier Fahrt für freie EU-Bürger, und auf der anderen Seite die Idee einer Schengen-Außengrenze, wo penibel darauf geachtet wurde, wer die Grenze in den Schengenraum übertritt. Die Grenze wurde Ort einer zeitgleichen Inszenierung zweier verschiedener Stücke, allerdings mit den gleichen Schauspielern: Die Grenzschilder konnten nicht nur nicht jeden Pkw oder Lkw einer Vollkontrolle unterziehen, sie sollten dies auch nicht tun. Schließlich schaden Grenzstaus dem Bild einer offenen EU-Binnengrenze. Auf der anderen Seite wurde der Reiseweg im Inland aufgegriffener unerlaubt Eingereister penibel zurückverfolgt, und die Grenzschilder sowie ihre Vorgesetzten konnten sich durchaus auf Vorwürfe gefasst machen, so festgestellt wurde, dass der Übertritt an ihrem Übergang unkontrolliert erfolgt war. Für die polnischen Grenzschilder konnte dies zudem mit Disziplinarmaßnahmen und finanziellen Einbußen verbunden sein.⁴ Damit hatten die Grenzschilder die Wahl zwischen zwei kaum zu vereinbarenden Optionen: Harte Kontrollen führen zu unerwünschten Grenzstaus, und flüssiger Verkehr erhöht die Wahrscheinlichkeit des unkontrollierten Einflusses grenzüberschreitender Kriminalität.

2. SCHÖNER SCHÜTZEN: DIE MÜTZE

Neben widersprüchlichen Vorgaben, die sich in der täglichen Arbeit nicht vereinbaren lassen, erwiesen sich für viele Grenzschilder Maßnahmen problematisch, die sich allein auf die Außenwirkung der Kooperation beschränkten. In ihren Augen zeitigten sie jedoch keinerlei sichtbare Erfolge in ihrer Arbeit, sondern behinderten vielmehr ihre Mission. Ein herausragendes Beispiel ist das äußerliche Erscheinungsbild der Grenzschilder, das im Zuge

der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation jedoch nicht mehr allein eine nationale Frage war.

So kam der Dienstmütze eine herausragende Bedeutung zu, deren Relevanz für beide Seiten kaum überbewertet werden kann. Deutsche Führungsbeamte beneiden zwar den polnischen Grenzschutz um das ordentliche Erscheinungsbild seiner Mitarbeiter, doch scheint es auf beiden Seiten mit der Mützenmoral nicht weit her zu sein. Deutsche wie polnische Grenzschützer klagten, die Mützen seien unbequem und insbesondere an heißen Tagen kaum zu ertragen. Allerdings gehört die Mütze nun einmal auf beiden Seiten untrennbar zur Uniform, und ein mützenloser Grenzschützer kann sich schnell Sanktionen ausgesetzt sehen. Spätestens beim Verlassen der Kontrollbox, im Publikumskontakt, muss die Mütze sitzen, und der Gruppen- oder Schichtleiter, der das Treiben seiner Mitarbeiter aus dem Inneren des Gebäudes beobachtet, hielt häufig die Grenzschützer dazu an, in der Kontrolle gefälligst die Mütze aufzusetzen. Polnische Vorgesetzte verteidigten die Mütze bezeichnenderweise nicht mit dem Eindruck der SG gegenüber der eigenen Bevölkerung, sondern gegenüber internationalem Publikum: Als Repräsentant des Staates und als erster Pole, mit dem der Reisende in Berührung komme, präge das Aussehen des Grenzschützers den Eindruck, den sich der Reisende von ganz Polen mache.

Die deutsche Führung hat die Mützenproblematik jedoch noch erweitert und die Polen zur Teilhabe an der eigenen Inszenierung verpflichtet. Vor der Einführung der Ein-Stopp-Kontrolle hatte jede Seite ihre eigenen Vorgaben, wann die Mütze abgesetzt werden kann. Sobald eine bestimmte Temperatur erreicht war, erging die Anordnung des jeweiligen Vorgesetzten, dass nun die Mütze zur Erleichterung der Grenzschützer abgenommen werden

könnte. Ob die andere Seite ihre Mützen noch trug, war irrelevant. Mit der Ein-Stopp-Kontrolle gerieten die Polen jedoch auch unter das deutsche „Mützenregime“. Auf Initiative der BPOL stimmten sich beide Seiten ab: Entweder standen nun alle mit, oder alle ohne Mütze in der Kontrolle. Die polnischen Grenzschützer fühlten sich jedoch als Verlierer dieser Abmachung. Generell, so berichteten sie, sei die Temperaturgrenze zur mützenlosen Kontrolle auf deutscher Seite weit höher angesiedelt als auf polnischer Seite.

Die Mützenfrage zeigt, wie sich unterschiedliche Vorstellungen zur Inszenierung der deutsch-polnischen Grenzkontrolle in der Praxis widerspiegeln.

Der polnische Grenzschutz sorgte sich um die Außenwirkung seiner Mitarbeiter in Bezug auf ihre internationale Vorzeigbarkeit, seine Mützenpolitik war a priori national motiviert. Vom polnischen Grenzschützer würden Rückschlüsse auf das gesamte Land gezogen, und dieses möchte ja schließlich seine eigene Reife und Europafähigkeit unter Beweis stellen. Der deutsche Grenzschutz dagegen benötigte für seine Darstellung einer geschützten Grenze nicht allein korrekt gekleidete Deutsche, sondern auch vorzeigbare Polen, um den gemeinsamen Symbolcharakter zu unterstreichen. Der polnische Grenzschutz wiederum fügte sich in Anbetracht der Vorteile, welche die Kooperation ihm bot, unter die deutsche Kleiderordnung.

SCHLUSS

Ist die deutsch-polnische Grenze nun sicherer als sie es ohne die Kooperation gewesen wäre? Wäre sie ohne deutsch-polnische Grenzschutzzusammenarbeit zum ungehinderten Einfallstor organisierter

Krimineller, Waffen- und Drogenhändler geworden? Das können wir nicht wissen. Und darum geht es auch nicht. Der Erfolg der deutsch-polnischen Grenzschutzkooperation aus der Sicht der beteiligten Vorgesetzten und Grenzschützer in Kontrolle und Streife bemaß sich nicht an der tatsächlichen Bedrohungslage. Für Politik und Führung lag der Erfolg in einem Zuwachs an Legitimität, indem durch die Inszenierung von Effizienz eine Stärkung der jeweiligen Position erreicht wurde – sei es gegenüber der eigenen verunsicherten Bevölkerung oder der „Schengen Evaluation Group“. Der einzige Makel waren die Grenzschützer in Kontrolle und Streife, die sich mit der aus ihrer Sicht realitätsfernen Außenwirkung nicht so recht anfreunden mochten. Sie konnten die Kooperation ebenfalls als Erfolg werten, solange eine Kongruenz von subjektivem

Empfinden und offiziellem Auftrag vorlag. Insgesamt entstand damit für alle Beteiligten eine win-win-Situation: Die Anstrengungen Polens einerseits, zum vollwertigen Mitglied aufzusteigen, und die Bemühungen Deutschlands andererseits, größtmögliche Sicherheit durch die Einbindung des „unsicheren Anderen“ Polen zu erreichen, führten zumindest insofern zum Erfolg, als Polen zum Ende des Jahres 2007 den Schengen-Acquis vollständig implementiert hat. Die lautstarken Proteste insbesondere der grenznahen deutschen Bevölkerung gegen den damit verbundenen Abbau der Grenzkontrollen werfen jedoch die Frage auf, ob das Vertrauen in die deutsch-polnische Grenzschutzkooperation, und damit ihre Legitimität, auch dann besteht, wenn die öffentlichkeitswirksame Inszenierung ebenfalls entfällt.

¹ Der Studie zugrunde liegt eine Feldforschung, die ich 2004–2006 im Rahmen meines Promotionsprojektes an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) mithilfe von Interviews und Teilnehmender Beobachtung an mehreren Übergängen der deutsch-polnischen Grenze durchgeführt habe, vgl. Schwell, A. (2008, im Erscheinen). *Europa an der Oder: die Konstruktion europäischer Sicherheit an der deutsch-polnischen Grenze*, Bielefeld.

² Der BGS wurde mit Wirkung zum 1. Juli 2005 in Bundespolizei (BPOL) umbenannt, um dem seit seiner Gründung erweiterten Betätigungsfeld Rechnung zu tragen.

³ <http://www.lubuski.strazgraniczna.pl/>.

⁴ So kann bei Fehlverhalten ein Teil der Gehaltszulage bis zu mehreren Monaten gestrichen werden. Die Zulage kann bis zu einem Viertel des Gesamtgehalts betragen.

QUELLENANGABEN

Andreas, P. (2001). *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Cornell studies in political economy, Ithaca.

Deflem, M. (2000). *Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation*, *Law & Society Review* 34 (3).