

der des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)⁴. Ein weiteres Beispiel bilden die Auslandseinsätze – vor allem zur Unterstützung beim Aufbau eines funktionierenden Polizeiapparates – wie die European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFG), die parallel zum German Police Project Team (GPPT) operiert (Bundesministerium des Innern Online 2014).

Möstl (2008) weist darauf hin, dass die bilateralen, dabei vor allem nachbarschaftlichen, Übereinkommen zwar nicht im Kontext der EU entstanden sind, sie aber dem „europäischen Polizeikooperationsrecht im weiteren Sinne zugerechnet werden können“. Er führt dies im Wesentlichen auf zwei Gründe zurück: Zum einen referieren die bilateralen Abkommen vielfach auf bereits existierende Kooperationen im EU-Kontext wie dem SDÜ, zum anderen stellt Möstl am Beispiel des Vertrages von Prüm („Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“, dem neben den Unterzeichnerstaaten Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich mittlerweile auch Finnland, Slowenien, Ungarn und Norwegen beigetreten sind) fest, dass neue (multilaterale) Abkommen entwickelt werden, die später in EU-Recht übertragen werden sollen. (Möstl 2008, 328) Daran zeigt sich, dass die zumindest die Einbettung der Inneren Sicherheit in den internationalen Kontext sowohl durch bi- als auch multilaterale Abkommen geprägt ist, die einander auch bedingen können.

Annäherung innerer und äußerer Sicherheit und Zentralisierung

Die genannten Beispiele zeigen, dass sich ein neues Verständnis von Sicherheit entwickelt, bei dem Akteure auch über Landesgrenzen hinaus agieren und welches somit nicht mehr ohne Weiteres von äußerer Sicherheit als primärer Angelegenheit der Bundeswehr abgrenzbar ist. (Frevel 2009, 149)

Es zeigt sich aber ein weiterer Trend: Obwohl der Schwerpunkt im Bereich der Inneren Sicherheit immer noch im staatlichen Rahmen (Bund, Länder und Gemeinden) verbleibt (ebd.), entwickelt sich durch die „neuen Herausforderungen“ als Reaktion eine neue Form der Zentralisierung auf Bundesebene (Gusy 2010, 324 und Gusy 2012, 96). Gusy geht sogar noch weiter, indem er feststellt, „Das Prinzip der Dezentralität und der Föderalisierung der Polizeiarbeit wurde [als Reaktion auf die terroristi-

⁴ Neben der Schweiz sind noch Island und Norwegen Mitglieder des SDÜ und zugleich nicht in der EU.

sche Gefahr] ein weiteres Stück partiell in Frage gestellt, partiell aufgegeben“ (Gusy 2012, 96).

In der Forschung wurde diese Form der Zentralisierung – als Rückwirkung externer (europäischer) Herausforderungen auf die nationale Sicherheitsarchitektur – allerdings noch nicht eingehend betrachtet. Die bisherigen politikwissenschaftlichen Arbeiten zur Europäisierung der Inneren Sicherheit legen den Fokus eher auf die internationale Zusammenarbeit sowie auf die Abgabe von Hoheitsrechten und weniger auf die Rückwirkung dessen auf die Bundesebene. Hervorzuheben sind hier die Arbeiten von Aden (1998 und 2003) Knelangen (2001) und Lange (1999). Aden (1998) widmet dabei der Europäisierung ein eigenes Kapitel, reduziert jedoch die Rückwirkung oder auch Auswirkung auf Deutschland durch die Europäisierung auf eine Zentralisierung der Behörden. Diese wird dort eher knapp dargelegt, es wird nur sehr oberflächlich auf einzelne Akteure eingegangen, während der historischen Entwicklung relativ viel Raum gegeben wird.

Aden (2003) beschreibt ausführlich die neuen Formen der europäischen (polizeilichen und justiziellen) Zusammenarbeit, die er vor allem einer „Elitenzusammenarbeit“ zuschreibt, gleichwohl sei diese nicht losgelöst von „Basiskooperationen“. Diese Zusammenarbeit ist für ihn vor allem technikinduziert. Einschränkend ist dabei festzustellen, dass Aden zwar die Eliten herausgreift, allerdings nicht konkret Europäisierungsprozesse an einzelnen Akteuren festmacht, sondern eher den generellen Willen zur Zusammenarbeit konstatiert.

Knelangen (2001) befasst sich gemäß dem Arbeitstitel „Das Politikfeld der inneren Sicherheit im Integrationsprozess“ eher mit der europäischen Integration, er beschreibt hierbei zwar Veränderungsprozesse auf der Europäischen Ebene, beleuchtet jedoch keinerlei Veränderungen respektive Rückwirkungen eines solchen Prozesses auf die nationalen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsauftrag (BOS).

Lange (1999) geht zwar auf die „Institutionellen Veränderungen infolge der Europäisierung“ ein. Die Darstellung fällt allerdings recht kurz aus und bezieht sich ausschließlich auf Nordrhein-Westfalen und hierbei insbesondere auf die Struktur- bzw. Organisationsveränderungen (konkreter die Schaffung von Verbindungsstellen) in Polizeipräsidien (Lange 1999, 397-401).

Der Begriff der Europäisierung wird in der europapolitikwissenschaftlichen Forschung und in der Forschung zum Politikfeld Innere Sicherheit unterschiedlich interpretiert. Während erstere die Europäisierung als Gegenbegriff zur Integration versteht⁵ und dabei auch die Rückwirkung des

⁵ Die Politikwissenschaft ist hier keineswegs so homogen, wie es klingen mag. Allerdings zeigt sich deutlich eine Tendenz hin zu der vorgenommenen Unterscheidung.

Integrationsprozesses auf die nationale Ebene betrachtet, sind die bisherigen Forschungsarbeiten im Bereich der Inneren Sicherheit eher von einem Europäisierungsbegriff ausgegangen, der gleichzusetzen ist mit Integration, also der Abgabe von Hoheitsrechten an eine supranationale Instanz. Diese Arbeit orientiert sich an ersterem Verständnis des Begriffs. Dabei soll es vor allem darum gehen, wie sich die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union auf die Innere Sicherheit in Deutschland und hierbei insbesondere auf die dafür relevanten Akteure auswirkt bzw. auf diese rückwirkt.

1.2 Forschungsfrage

Einen empirischen Beleg für die Rückwirkung des europäischen Integrationsprozesses auf das Politikfeld Innere Sicherheit ist die politikwissenschaftliche Forschung bislang schuldig geblieben. Diese Arbeit stellt sich daher den Fragen, ob der europäische Integrationsprozess eine Rückwirkung in Form einer Europäisierung auf die nationalen Akteure hat und welche Erklärungen es für den Befund gibt. Dabei wird ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, inwiefern ein eventueller Europäisierungsprozess die nationalstaatliche Perspektive beeinflusst. Dabei ist die Frage wesentlich, welches grundsätzliche Verständnis die Sicherheitsbehörden von Zusammenarbeit und Kooperation mit anderen nationalen und supranationalen Europäischen Behörden haben. Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst ein Konzept entwickelt, das es ermöglicht, die Fragen systematisch und unter Einbeziehung empirischer Daten zu analysieren (siehe hierzu ausführlich Kapitel 4).

Das Politikfeld stellt sich sehr heterogen dar. Während bei einigen Akteuren Bezüge zur europäischen Union klar auf der Hand liegen, sind andere Akteure davon kaum berührt. Deswegen werden zwei Teil-Policies genauer untersucht, die klaren Bezug zur europäischen Ebene haben und sich möglichst ähnlich sind (most similar cases). Die Ähnlichkeit bezieht sich vor allem auf die gesetzliche Ausgangslage, die historische Entwicklung, die inhaltlichen Aufgaben und die Akteurskonstellation als solche. Die Ähnlichkeit ist wichtig, weil sich aus der Vergleichbarkeit möglicherweise erklären lässt, warum es dennoch Unterschiede in der Ausprägung der Europäisierung der einzelnen Akteure gibt und worin diese begründet sind.

Zur genaueren Untersuchung werden insbesondere Zeitschriften, Reden, Stellungnahmen und Monographien, aber auch Organigramme ausgewertet. Zudem wurden qualitative Experteninterviews mit Vertretern aller für die jeweilige Teil-Policy relevanten Akteure geführt. Diese Quellen werden daraufhin untersucht, wie Veränderungen bzw. Anpassungen (Europäisierung) wahrgenommen werden, welche Einflüsse auf die Ak-

teure bestehen und inwiefern der Prozess (bewusst) beeinflusst wird (siehe hierzu ausführlich Kapitel 4.4).

1.3 Vorgehen der Arbeit

Diese Arbeit geht deduktiv vor. Daher wird, um die Forschungsfrage untersuchen zu können, zunächst das Politikfeld der Inneren Sicherheit in Gänze, überblicksartig dargestellt. Dies soll die Heterogenität des Politikfeldes, sowohl hinsichtlich der Vielzahl der Akteure als auch hinsichtlich der Verschiedenheit der Aufgaben und den unterschiedlichen Bezügen zur europäischen Ebene darlegen. Insbesondere soll aufgezeigt werden, welche Bereiche und Akteure überhaupt durch den europäischen Einigungsprozess beeinflusst werden bzw. welche Bereiche weiterhin in nationaler bzw. subnationaler Zuständigkeit sind (und wohl aufgrund des Subsidiaritätsprinzips zum großen Teil auch erst einmal bleiben werden).

Im Anschluss daran werden die theoretischen Grundannahmen für die Untersuchung dargelegt. Europäisierung ist keine feststehende Begrifflichkeit, hinter der sich stets die gleiche Art und Weise der Untersuchung verbirgt, vielmehr muss dies für jede Untersuchung selbst abgegrenzt und entwickelt werden. Eine der wesentlichen

Herausforderungen dieser Arbeit ist es, aus dem gewählten theoretischen Ansatz konkrete Methoden zu entwickeln, um die entwickelten Thesen zu veri- oder falsifizieren.

Im anschließenden Kapitel wird jeweils am Beispiel einer Policy die eigentliche Untersuchung durchgeführt. Im folgenden Kapitel geht es um die Erklärung der Befunde, auch hierzu gibt es bereits eine Reihe von Ansätzen, aus denen es auszuwählen gilt. Abschließend wird die Arbeit kritisch reflektiert, es wird hinterfragt, ob das selbst entwickelte Untersuchungsschema hinreichend war, um die Ausgangsfragen abschließend zu beantworten.



2. Das Politikfeld Innere Sicherheit

In diesem Kapitel geht es darum, das Politikfeld der Inneren Sicherheit einerseits zu beschreiben und andererseits den Einfluss der Europäischen Ebene auf das Politikfeld aufzuzeigen. Dabei wird zunächst die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik veranschaulicht. Anschließend werden die Einflüsse der Internationalen Kooperationen auf die bundesdeutschen Sicherheitsbehörden dargelegt. Hierbei liegt das Hauptaugenmerk auf der Europäischen Union und deren Vertiefungsdynamik in den vergangenen dreißig Jahren.

2.1 Die Akteurskonstellationen und Policy-Konfigurationen im Politikfeld Innere Sicherheit

Um die Policy-Konfigurationen im Politikfeld der Inneren Sicherheit näher beschreiben zu können, muss zunächst das Politikfeld selbst näher betrachtet werden. Lange definiert es als den Teilbereich des politischen Systems, der die handelnden Akteure, die Strukturen bzw. Institutionen (Polity), die Entscheidungsprozesse (Politics) und die materiellen Inhalte bzw. Programme (Policy) umfasst, die an der Herstellung der Politik der Inneren Sicherheit beteiligt sind und diese kennzeichnen (Lange, 1999, 109). Neben den exekutiven Institutionen und Einrichtungen (vor allem Polizei und Staatsanwaltschaften) sind weitere Akteure beteiligt: Innenministerien, parlamentarische Institutionen (Ausschüsse), Parteien und Verbände (Polizeigewerkschaften, Verbände der privaten Sicherheitswirtschaft, Bürgerrechtsgruppen) sowie föderale Verhandlungsgremien (Innenministerkonferenzen, Ausschüsse des Bundesrates). Lange/Lanfer/Petersen definieren Innere Sicherheit daher auch „als ein System aus staatlichen Institutionen und Einrichtungen [...], welches durch Verfassung und Organe der demokratischen

Willensbildung legitimiert ist, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv (auch unter Anwendung von unmittelbarem Zwang) auszuüben“ (Lange/Lanfer/Petersen 2012, 135). Durch das Gewaltmonopol, aber auch durch Wissensvorsprung kommt freilich den Exekutiven eine besonders dominante Rolle bei der Entwicklung von Programmen zu⁶.

In diesen Programmen (respektive Politiken) sieht Lange (1999) eine Möglichkeit, das Politikfeld zu strukturieren. Er definiert das Politikfeld als regulativ, da darin vor allem „die Handlungsmöglichkeiten von Personen

⁶ Wobei sich trefflich diskutieren lässt, ob Exekutivenlastigkeit ein Alleinstellungsmerkmal des Politikfeldes IS darstellt. Beispielsweise der Wissensvorsprung durch bzw. Interpretationshoheit über die Kriminalstatistik ist sicherlich ein Alleinstellungsmerkmal für dieses Politikfeld, aber im Politikfeld „Arbeit“ verfügen die Agenturen für Arbeit in gewisser Hinsicht über ein vergleichbares Instrument.