

15. Das staatliche Gewaltmonopol: Internationalisierung ohne Politisierung

EVA HERSCHINGER, MARKUS JACHTENFUCHS,
CHRISTIANE KRAFT-KASACK

15.1 EINLEITUNG

Systematisch betrachtet stellt in der Weber'schen Tradition das staatliche Monopol der legitimen Ausübung physischer Gewaltsamkeit («Gewaltmonopol») denjenigen Bereich dar, durch den sich der Staat von allen anderen Herrschaftsformen unterscheidet.¹ Historisch ist das Gewaltmonopol zusammen mit dem Steuermonopol eine der zentralen Errungenschaften, mittels derer sich moderne Staaten gegen konkurrierende politische Organisationsformen durchsetzten und die ihnen eine enorme Leistungs- und Überlebensfähigkeit sichern.² Dabei entstand eine Ausdifferenzierung in Militär und Polizei, die der äußeren bzw. der inneren Sicherheit dient.

In diesem Beitrag geht es um die Frage, ob und wie sich die innere Sicherheit in den letzten Jahrzehnten internationalisiert hat und welche politischen Folgen dies hat. In den letzten drei bis vier Jahrzehnten lässt sich ein Anstieg an grenzüberschreitenden Problemlagen in nahezu allen Politikfeldern wie auch ein starkes Wachstum internationaler Institutionen beobachten. Da die Staaten diese Probleme im Alleingang nicht lösen können, kommt es – gemäß eines weitverbreiteten Theorieansatzes in den internationalen Beziehungen dann und nur dann – immer häufiger zu einer Internationalisierung sowie zur Schaffung von internationalen Institutionen zur Bewältigung dieser grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Probleme. Um die Problemlösungsfähigkeit der Institutionen zu steigern, gehen die sie tragenden Staaten zunehmend zu Mehrheitsent-

1 | Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 5. Aufl. 1980 [1922], S. 29f.

2 | Charles Tilly: »War Making and State Making as Organized Crime«, in: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge etc.: Cambridge University Press 1985, S. 169-191.

scheidungen über, wodurch sie auch überstimmt werden können. Zudem verleihen sie diesen Institutionen immer stärkere Möglichkeiten, in innerstaatliche Gegebenheiten einzugreifen. Deshalb machen Verbände, zivilgesellschaftliche Organisationen, politische Parteien oder andere gesellschaftliche Akteure die Tätigkeit solcher internationaler Institutionen immer stärker zum Thema.³

Die innere Sicherheit ist aber ein besonderer Fall. Da es hier um den Kern von Staatlichkeit geht, ist zu erwarten, dass sich die Staaten tendenziell gegen die Stärkung internationaler Institutionen in diesem Bereich entscheiden. Historisch zeigen vergleichende Studien ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit und eine große Varianz zwischen den Staaten. Faktisch scheint die innere Sicherheit zumindest bis in die jüngste Vergangenheit nicht in nennenswertem Maß von Internationalisierung betroffen zu sein.⁴ Entsprechend gibt es auch nur vergleichsweise wenig systematische Literatur hierzu.⁵

Im Folgenden argumentieren wir auf der Basis einer breitangelegten Untersuchung, dass auch im Bereich der inneren Sicherheit die Stärke internationaler Institutionen und Regelungen gewachsen ist, auch wenn das eigentliche Gewaltmonopol nach wie vor bei den Staaten verbleibt. Gleichzeitig beobachten wir eine überraschend niedrige gesellschaftliche Politisierung. Diese lässt sich durch eine spezifische Art der Internationalisierung erklären, die wir als »Transgouvernementalisierung« bezeichnen.

15.2 DIE INTERNATIONALISIERUNG DES GEWALTMONOPOLS

15.2.1. Zur Messung von Internationalisierung

Um Veränderungen des staatlichen Gewaltmonopols zu untersuchen, sind einige konzeptuelle Vorkehrungen nötig. Wir untersuchen Internationalisierung vor und nach dem großen Globalisierungsschub, der in den 1970er Jahren einsetzte, d.h. einerseits in den 1960er und 1970er Jahren, andererseits im Zeitraum nach 1990. Terrorismus und Drogenhandel stellen die beiden Sachbereiche dar, die über den gesamten Untersuchungszeitraum von hoher politischer Bedeutung sind. Zudem beschränken wir uns nicht auf die EU, sondern beziehen möglichst viele bilaterale und

3 | Vgl. hierzu ausführlich Michael Zürn/Matthias Ecker-Erhardt (Hg.): *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2009.

4 | Vgl. David H. Bayley: *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press 1985.

5 | Vgl. etwa Peter Andreas/Ethan Nadelmann: *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford etc.: Oxford University Press 2006 oder Mathieu Deflem: *Policing World Society*, New York: Oxford University Press 2002.

multilaterale Kooperationsformen ein, in denen westeuropäische Staaten im Bereich der inneren Sicherheit zusammenarbeiten.

Die unmittelbare Anwendung des Gewaltmonopols – etwa die Festnahme einer Person – ist nach wie vor die ausschließliche Domäne des Staates. Es wäre jedoch äußerst kurzsichtig, das Gewaltmonopol darauf zu reduzieren. Wir unterscheiden vielmehr drei Aspekte des Gewaltmonopols, die immer näher an dessen unmittelbare Anwendung heranreichen, ohne jedoch mit ihr identisch zu sein.⁶

Legitimierung verweist auf die schon von Weber betonte Notwendigkeit, den Einsatz des Gewaltmonopols durch den Staat zu rechtfertigen. Dies schließt handlungsbegründende Problemdefinitionen sowie eine Unterscheidung zwischen richtigem und falschem Verhalten ein. Konkret untersuchen wir, welche Handlungen mit welcher Begründung als terroristisch definiert und von »normaler« Kriminalität unterschieden werden bzw. welche Substanzen als illegale Drogen definiert werden und somit nicht konsumiert oder weitergegeben und nur eingeschränkt für Forschung oder für medizinische Zwecke genutzt werden dürfen.

Methoden beziehen sich auf die Mittel, mit denen legitime Ziele bei der Nutzung des Gewaltmonopols verfolgt werden können. Das kann z.B. der Austausch von Informationen oder die Nutzung spezieller Untersuchungstechniken sein. Hier wird bestimmt, auf welche Art und Weise das Gewaltmonopol im Rahmen legitimer Ziele benutzt werden kann bzw. welche Methoden nicht benutzt werden dürfen.

Autorisierung benennt die Organe, die den Einsatz bestimmter Maßnahmen anordnen können. Dies impliziert die Möglichkeit, dass die konkrete Anwendung des Gewaltmonopols zwar durch die Organe eines bestimmten Staates auf dessen Territorium erfolgt, die Autorisierung dazu aber nicht oder nicht ausschließlich von den zuständigen Organen dieses Staates kommt, sondern auch andere Staaten oder internationale Institutionen einschließen kann.

Durch die Untersuchung dieser drei Aspekte lässt sich ein breiter Blick auf mögliche Veränderungen des Gewaltmonopols werfen. Es ist weiterhin notwendig, die Stärke der internationalen Regelungen in den jeweiligen Sachbereichen zu messen. Wir unterscheiden dazu zwischen den drei klassischen Regierungsfunktionen Legislative, Exekutive und Judikative. Diese werden durch Ordinalskalen operationalisiert, die jeweils messen, wie stark die staatliche Autonomie eingeschränkt ist. Die Legislativfunktion internationaler Institutionen untersuchen wir anhand der Entscheidungsregeln.⁷ Je weniger Vetomöglichkeiten einzelne Staaten besitzen und je eher sie überstimmt werden können, desto stärker wird ihre Auto-

6 | Vgl. Jörg Friedrichs: *Fighting Terrorism and Drugs. Europe and International Police Cooperation*, London/New York: Routledge 2007, S. 5-7.

7 | Die Skala basiert auf der Diskussion von Entscheidungsregeln in Fritz W. Scharpf: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske und Budrich 2000.

nomie eingeschränkt. Die Exekutivfunktion untersuchen wir anhand der Präzision der jeweiligen Regeln. Je präziser ein Übereinkommen, desto weniger Raum für eigene Abweichungen hat ein Staat und desto eher ist er an die betreffenden Regeln gebunden.⁸ Die Judikativfunktion wird anhand der Streitschlichtungsmechanismen untersucht. Ein Streitschlichtungsmechanismus, der einem der Regelverletzung angeklagten Staat ein Veto einräumt, schränkt staatliche Autonomie nicht ein; die Streitschlichtung durch einen unabhängigen Gerichtshof tut dies dagegen sehr stark.⁹

Tabelle 5 fasst zusammen, wie wir die Stärke internationaler Regelungen messen. Je höher die Werte in einer Skala, desto stärker die Einschränkung staatlicher Autonomie.

Tabelle 5: Messung der Stärke internationaler Regelungen

Funktion: Operationalisierung	Begründung	Skala
Legislative: Entscheidungsregeln	Abnahme der Vetomöglichkeiten reduziert staatliche Autonomie	0 = unilaterales Handeln 1 = Verhandlungen 2 = Zwangsverhandlungen 3 = Abstimmungen nach Zwangsverhandlungen 4 = Hierarchie
Exekutive: Präzision	präzisere Regeln reduzieren staatliche Autonomie	0 = völlig offene Regeln, Regeleinhaltung nicht bestimmbar 1 = Standards (nur in spezifischen Situationen sinnvoll) 2 = weiter Ermessensspielraum 3 = enger Ermessensspielraum
Judikative: Streitschlichtung	unabhängige Streitschlichtung reduziert staatliche Autonomie	0 = Staaten entscheiden selbst, Veto des angeklagten Staates 1 = Staaten entscheiden selbst, kein Veto des angeklagten Staates 2 = Staaten besetzen unabhängiges Streitschlichtungsgremium 3 = Streitschlichtung durch unabhängiges Gericht

8 | Die Skala und die Begründung sind an einschlägige Arbeiten zur Verrechtlichung der internationalen Politik angelehnt; vgl. Kenneth W. Abbott u.a.: »The Concept of Legalization«, in: International Organization 54 (2000), S. 401-419, hier S. 412-415.

9 | Vgl. Robert O. Keohane/Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter: »Legalized Dispute Resolution. Interstate and Transnational«, in: International Organization 54 (2000), S. 457-488, hier S. 461 und Bernhard Zangl: Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO, Frankfurt a.M.: Campus 2006, S. 53-54.

Mit diesen Werkzeugen soll nun dargestellt werden, wie sich das staatliche Gewaltmonopol hinsichtlich seiner Legitimierung, der verwendeten Methoden und der Autorisierung internationalisiert hat.

15.2.2 Legitimierung

Als Reaktion auf die terroristischen Anschläge bei den Olympischen Spielen in München 1972 schlugen die USA in der UNO eine Konvention gegen den Terrorismus vor.¹⁰ Es gelang jedoch nicht, sich auf einen Vertragsentwurf zu einigen. Vor allem blieb die Definition von »Terrorismus« umstritten. Zwar wurden nach dem Scheitern einer allgemeinen Konvention gegen den Terrorismus eine ganze Reihe von spezifischen Konventionen verabschiedet, aber auch aus diesen lässt sich keine handlungslegitimierende umfassende Definition von Terrorismus ableiten.¹¹ Im Drogenbereich hingegen wurde mit der *Single Convention on Narcotic Drugs* von 1954 und der ergänzenden *Convention on Psychotropic Substances* von 1971 der Grundstein des noch heute existierenden UN-Drogenregimes gelegt. Diese Verträge waren das Ergebnis von Verhandlungsprozessen. Zwar verweist die *Single Convention* auf den Internationalen Gerichtshof im Falle von Streitigkeiten. Da die Staaten dessen Zuständigkeit jedoch nicht anerkennen müssen, gibt es keine unabhängige Schlichtungsinstanz. Da beide Konventionen lange Annexe enthalten, die präzise die als Drogen geltenden und damit verbotenen Substanzen auflisten, und Ausnahmen von diesem Verbot etwa für medizinische Zwecke oder für Zwecke der Forschung exakt definieren, handelt es sich um sehr präzise Bestimmungen, die nur wenig Ermessensspielraum bieten.

Die Verhandlungen über eine allgemeine Terrorismuskonvention wurden im Rahmen der UNO zwar 1999 wieder aufgenommen, führten aber bislang zu keinem Ergebnis. Die EU hat deshalb eine eigene Terrorismusdefinition ausgehandelt.¹² Sie enthält eine detaillierte Liste von terroristischen Vergehen und erlaubt damit nur geringe Interpretationsspielräume. Für die Streitschlichtung ist gemäß Art. 35 (7) des Vertrages über die Europäische Union letztlich der Europäische Gerichtshof und damit ein unabhängiges Gericht zuständig. Aufgrund der Kritik am als übermäßig rigide wahrgenommenen UN-Drogenregime versuchte die EU im Rahmen ihrer Anti-Drogenstrategie 2005-2012 und den darauf basierenden Aktionsplänen den Mitgliedstaaten einen weiteren Ermessensspielraum zu gewähren.¹³ Da das UN-Drogenregime zum *acquis communautaire* gehört, ist über Art. 35 (9) EUV der EuGH für die Streitschlichtung zuständig. Insgesamt lässt sich im Bereich Legitimierung im Zeitverlauf

10 | A/C.6/L.850.

11 | Vgl. M. Cherif Bassiouni: *International Terrorism. Multilateral Conventions (1937-2001)*, New York: Transnational Publishers 2001.

12 | 2002/475/JI.

13 | Abl. C 168 vom 8.7.2005, S. 1-18 sowie C 326 vom 20.12.2008, S. 7-25.

eine deutlich ansteigende Präzision der Regelungen beobachten (wobei allerdings die EU diese im Gegensatz zum sonstigen Trend reduziert, um größere Handlungsspielräume zu gewinnen) sowie eine deutlich unabhängigere Streitschlichtung durch die Einbeziehung des EuGH.

15.2.3 Methoden

In den 1960er und 1970er Jahren finden sich für den Entscheidungsmodus, die Präzision und die Streitschlichtungsverfahren sowohl im Drogen- als auch im Terrorismusbereich niedrige Werte. Im Drogenbereich ging es um die Übernahme US-amerikanischer Techniken und Maßnahmen in Westeuropa.¹⁴ Hier fanden verschiedene bilaterale Verhandlungsprozesse statt. Angesichts der Sensitivität der zur Debatte stehenden Maßnahmen (etwa Infiltrationstechniken) waren die einschlägigen Regelungen so weit gefasst, dass sie nur in Bezug auf bestimmte Situationen aussagekräftig waren.¹⁵ Streitschlichtungsverfahren existierten überhaupt nicht. Im Terrorismusbereich ging es vor allem um Informationsbeschaffung. Hier gründeten die EU-Mitgliedstaaten mit TREVI ein informelles Forum, in dem Fragen des Informationsaustausches und der Informationsbeschaffung diskutiert und verhandelt wurden.¹⁶ Die einschlägigen Dokumente sind geheim und können nur indirekt über Äußerungen von Akteuren erschlossen werden. Einerseits werden hier kurze Übermittlungsfristen und Listen von Beobachtungsobjekten genannt,¹⁷ andererseits gab es kein gemeinsames Verständnis darüber, was als übermittlungswürdiger terroristischer Akt galt. Wir bewerten die Präzision der einschlägigen Regeln deshalb als Standards. Regelungen zur Streitschlichtung gab es wiederum nicht.

Der Informationsaustausch innerhalb der EU wurde in den letzten Jahren erheblich ausgebaut. Beispielhaft zu nennen sind die Integration der Bestimmungen des Vertrages von Prüm zum Informationsaustausch¹⁸ sowie eine Ratsentscheidung zur Information in Bezug auf terroristische Aktivitäten.¹⁹ In der Regel wurden die einschlägigen Maßnahmen ausgehandelt; bei der Entscheidung zum Vertrag von Prüm be-

14 | Vgl. Ethan A. Nadelmann: *Cops Across Borders. The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, University Park: Pennsylvania State University Press 1993, S. 207-246.

15 | Vgl. Erich Rebscher: »Rechtliche und organisatorische Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung«, in: Bundeskriminalamt (Hg.), *Polizeiliche Drogenbekämpfung*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 1981, S. 155-176, hier S. 168-169.

16 | Vgl. Hans-Jürgen Lange: *Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich 1999, S. 149.

17 | Vgl. Malcolm Anderson u.a.: *Policing the European Union*, Oxford: Clarendon 1995, S. 54.

18 | 2008/615/Jl.

19 | 2005/671/Jl.

stand allerdings bereits die Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen. Beide Entscheidungen enthalten detaillierte Festlegungen, die den Staaten nur geringen Ermessensspielraum lassen. Gemäß Art. 35 (7) EUV ist wiederum der EuGH für die Streitschlichtung zuständig. Im Drogenbereich stand seit den 1990er Jahren die Bekämpfung der Geldwäsche auf der Tagesordnung. Hier waren vor allem die EU und die Financial Action Task Force (FATF) der OECD aktiv. In der EU wurden die einschlägigen Bestimmungen im ersten Pfeiler verabschiedet, d.h. mit Mehrheitsabstimmungen und dem EuGH als Streitschlichter. Ihre Detailliertheit ließ den Staaten wenig Ermessensspielraum. Die FATF verabschiedete zwar formell nur Empfehlungen, die keine Bestimmungen zur Streitschlichtung enthielten. Politisch stellten diese aber den Standard dar und waren außerordentlich präzise.

14.2.4 Autorisierung

Auf der Ebene der Autorisierung bestanden die wesentlichen Maßnahmen internationaler Zusammenarbeit im Drogenbereich in den 1960er und 1970er Jahren in bilateraler Zusammenarbeit in gemeinsamen Untersuchungsteams mehrerer Staaten oder koordinierten Razzien.²⁰ Die konkreten Modalitäten wurden jeweils ausgehandelt. Es existierten keine expliziten Streitschlichtungsmechanismen. Die Bestimmungen ließen sich nur in Bezug auf spezifische Situationen interpretieren. Mit der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen²¹ wurden diese informellen Mechanismen 2002 kodifiziert und stark ausgebaut. Da Art. 30 (2) a EUV dies explizit fordert, handelt es sich um Zwangsverhandlungen. Der Beschluss lässt jedoch offen, wann genau und wie lange gemeinsame Ermittlungsgruppen eingesetzt werden sollen bzw. können. So bleibt den Staaten ein breiter Ermessensspielraum. Für die Streitschlichtung gilt wiederum Art. 35 (7) EUV.

Im Terrorismusbereich regelte die Anti-Terrorismuskonvention des Europarates von 1977 die Auslieferung von Verdächtigen. Allerdings enthielt sie, wie allgemein bei Auslieferungen üblich, Ausnahmeklauseln, wonach bei »politischen« Verbrechen keine Auslieferung erfolgen muss.²² Zudem konnte die Mitgliedschaft in der Konvention mit sofortiger Wirkung gekündigt werden (Art. 14). Daher sind die eigentlich sehr präzisen Bestimmungen der Konvention insgesamt doch nur als Standards zu werten. Als Streitschlichtungsinstanz diente ein spezieller Ausschuss des

20 | Vgl. z.B. Nadelmann, *Cops Across Borders*, S. 189-312.

21 | 2002/465/JI. Vgl. Michael Plachta: »Joint Investigation Teams«, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 13 (2005), S. 284-302.

22 | Vgl. Christopher C. Joyner: »International Extradition and Global Terrorism. Bringing International Criminals to Justice«, in: *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 25 (2003), S. 493-542.

Europarates. Eine Weiterverweisung an einen von den Disputanten bestellten Schiedsausschuss war möglich.

Der 2002 verabschiedete Europäische Haftbefehl stellt einen radikalen Bruch mit der Tradition politischer Auslieferungsverfahren dar.²³ Da er von Art. 31 (b) EUV gefordert war, handelt es sich um Zwangsverhandlungen. Wiederum ist durch Art. 35 (7) der EuGH für die Streitschlichtung zuständig. Der Europäische Haftbefehl enthält zum einen eine lange und detaillierte Liste von Auslieferungstatbeständen. Zum anderen schafft er die politische Prüfung der Auslieferung ab und ersetzt sie durch eine rechtliche. Den Staaten bleiben hier nur geringe Ermessensspielräume.

15.2.5 Internationalisierungstrends

Auf der Basis unserer in Tabelle 5 vorgestellten Skalen ergibt sich damit folgendes Gesamtbild:

Tabelle 6: Stärke internationaler Regelungen

	1960er/1970er	1990er/2000er
<i>Legitimierung</i>		
Entscheidungsregeln		
Drogen	1	1
Terrorismus	0	1
Präzision		
Drogen	3	2
Terrorismus	0	3
Streitschlichtung		
Drogen	0	3
Terrorismus	0	3
<i>Methoden</i>		
Entscheidungsregeln		
Drogen	1	3/1 (EU/FATF)
Terrorismus	1	1
Präzision		
Drogen	1	3/3 (EU/FATF)
Terrorismus	1	3
Streitschlichtung		
Drogen	0	3/0 (EU/FATF)
Terrorismus	0	3
<i>Autorisierung</i>		
Entscheidungsregeln		
Drogen	1	2
Terrorismus	1	2
Präzision		
Drogen	1	2
Terrorismus	1	3
Streitschlichtung		
Drogen	0	3
Terrorismus	2	3

23 | 2002/584/JI. Vgl. auch Michael Plachta: »European Arrest Warrant. Revolution in Extradition?«, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 11 (2003), S. 178-194.

In allen drei Dimensionen des Gewaltmonopols zeigt sich ein Trend zu höheren Werten. Die Unterschiede zwischen dem Drogen- und dem Terrorismusbereich sind dabei gering. Entscheidungsregeln ändern sich am wenigsten. Nach wie vor sind die meisten Regelungen das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen Staaten. Streitschlichtungsmechanismen werden dagegen verpflichtender, vor allem durch die zunehmende Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes. Der stärkste Trend ist aber die deutlich zunehmende Präzision der jeweiligen Regelungen. Wurden in den 1960er und 1970er Jahren noch sehr weite Formulierungen gewählt, die den Staaten ein hohes Maß an Ermessensspielraum ließen, schränken die neueren Regelungen durch detailliertere Formulierungen und den Verzicht auf weitreichende Ausnahmeklauseln die staatliche Handlungsfreiheit stark ein. Zusammen mit der stärkeren Rolle des EuGH, der über Regelverletzungen entscheidet, ist anzunehmen, dass diese höhere Präzision die Staaten auch tatsächlich zu entsprechendem Verhalten bringt.

Insgesamt zeigt sich somit auch in Bereichen, die sehr nahe an die tatsächliche Ausübung des Gewaltmonopols kommen, ein deutlicher Trend zur Verstärkung internationaler Institutionen und Regelungen. Die Staaten sind in ein immer engmaschigeres und stärker verpflichtendes Regelwerk eingebettet, das ihre Handlungsfreiheit einschränkt. Bei diesen Regelungen handelt es sich nicht um nebensächliche Bestimmungen, sondern um Fragen, die wie die Definition von Drogen oder terroristischen Straftaten die staatliche Handlungsfähigkeit und wichtige politische Fragen berühren oder, wie im Falle des Europäischen Haftbefehls, unmittelbare Auswirkungen auf die individuelle Freiheit haben können.

15.3 KEINE POLITISIERUNG TROTZ INTERNATIONALISIERUNG

15.3.1 Internationalisierung in Form von Transgouvernementalisierung

Wenn auch das eigentliche Gewaltmonopol – die tatsächliche operative Ausführung – nach wie vor bei den Staaten verblieben ist, so hat die in Abschnitt 2 analysierte Verstärkung internationaler Institutionen im Bereich der inneren Sicherheit zu einer spezifischen Form der Internationalisierung geführt, die wir mit Keohane/Nye als »Transgouvernementalisierung« bezeichnen.²⁴ Diese besondere Form lässt sich zwischen intergouvernementalen Kooperationsformen und der Supra- sowie Transnationalisierung der Zusammenarbeit ansiedeln und trägt den Besonderheiten der inneren Sicherheit Rechnung.

24 | Vgl. Robert O. Keohane/Joseph S. Nye: »Transgovernmental Relations and International Organizations«, in: World Politics 27 (1974), S. 39-62.

In ihren Anfangsjahren war die Kooperation in der inneren Sicherheit intergouvernemental ausgerichtet. Gruppierungen und Clubs wie TREVI etablierten einen informellen, geheimen Austausch der Staaten, in den internationale Institutionen kaum eingebunden waren. Lediglich auf der Ebene der Legitimation wurden gewisse Kompetenzen auf internationale Institutionen übertragen, jedoch in einem klar umrissenen Rahmen, der eine alleinige Entscheidungsmöglichkeit für diese Institutionen ausschloss. Eben dieses wäre aber bei einer Supranationalisierung der Fall: Weitreichende Entscheidungskompetenzen würden hier an supranationale Institutionen übertragen werden, die dann ohne die Zustimmung der betreffenden Staaten entscheiden könnten. Eine Transnationalisierung der Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit würde zudem bedeuten, dass gesellschaftliche Akteure zunehmend an den Entscheidungsprozessen beteiligt würden und so staatliche Entscheidungsmacht aus dem politischen System in die Gesellschaft abwanderte.

Wie die Analyse gezeigt hat, kann die heutige Form der Zusammenarbeit nicht einfach weiterhin als intergouvernementale Kooperation bezeichnet werden. Es lässt sich aber auch weder eine Kompetenzübertragung an autonome Institutionen beobachten (was einer Supranationalisierung entspräche), noch werden gesellschaftliche Akteure an den Entscheidungen beteiligt (wie bei einer Transnationalisierung). Die Internationalisierung lässt sich vielmehr als Transgouvernementalisierung beschreiben. Hierbei verbleibt die Entscheidungsmacht im Staatsapparat. Der entscheidende Unterschied zur intergouvernementalen Kooperation der Anfangsjahre liegt allerdings darin, dass die wichtigen Kontakte nicht mehr in der obersten Regierungsebene stattfinden, sondern sich in niedrigere Ebenen verlagern. Die oberste Regierungsebene verliert also faktische Entscheidungsmacht nicht an andere Staaten, unabhängige Institutionen oder gesellschaftliche Akteure, sondern an niedrigere Ebenen im eigenen Verwaltungsapparat. Wie die Analyse gezeigt hat, stellen sich die transgouvernementalen Beziehungen im Politikfeld innere Sicherheit vor allem als engere Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden oder den Nachrichtendiensten verschiedener Länder sowie zwischen deren Staatsanwaltschaften dar, die den Informationsaustausch in aktuellen Ermittlungsverfahren, die Erstellung gemeinsamer Lagebilder, den Aufbau von Datenbanken oder eine gemeinsame Methodenausbildung zum Ziel haben. Durch diese Transgouvernementalisierung, so unsere These, verbleibt der Kern des Gewaltmonopols im Staatsapparat. Wie wir im Folgenden zeigen werden, hat diese Entwicklung besondere Folgen für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure in der inneren Sicherheit.

15.3.2 Mangelnde Politisierung im Bereich innere Sicherheit

Während in Politikfeldern wie Umwelt oder Landwirtschaft gesellschaftliche Akteure – wie Verbände, NGOs, zivilgesellschaftliche Gruppierungen oder politische Parteien – die zunehmenden Eingriffsmöglichkeiten inter-

nationalen Institutionen verstärkt nutzen, um sich im Prozess der Internationalisierung des jeweiligen Feldes Gehör zu verschaffen, zeigt sich im Bereich der inneren Sicherheit ein anderes Bild. Versteht man unter Politisierung sowohl die Kritik an internationaler Kooperation als auch die Forderung nach mehr internationaler Kooperation, so ist das Politikfeld gerade auf der internationalen Ebene von einem geringen Niveau an Aufmerksamkeit, Engagement und Einflussmöglichkeiten der betroffenen Gesellschaften geprägt: Die Frage, ob Entscheidungskompetenzen an internationale Gremien übertragen werden sollen, wird so gut wie überhaupt nicht im öffentlichen Raum diskutiert.²⁵ Mit Blick auf diesen Befund argumentieren wir, so der zweite Teil unserer These, dass dieser Mangel an Politisierung vor allem auf die Transgouvernementalisierung zurückzuführen ist.

Nur ein kleiner Teil der Öffentlichkeit – Politiker, Journalisten und Wissenschaftler, hier vor allem Juristen – debattiert eine mögliche Angemessenheit oder Unangemessenheit, eine potenzielle Legitimität oder Illegitimität internationaler Regelungen. Es gibt kritische Stimmen mit Blick auf die Erstellung der VN-Liste Terrorverdächtiger und terroristischer Organisationen,²⁶ und deren Umsetzung in der EU²⁷ wird scharf angegriffen.²⁸ Ähnliches gilt für die Vereinbarung zwischen der EU und den USA zur Weitergabe persönlicher Daten von Flugpassagieren oder auch für das Europol-USA-Abkommen, das den Vereinigten Staaten den Zugriff auf EU-Daten über terroristische Verdächtige und Täter in Europa ermöglicht.²⁹ Auch von nationalen Gerichten kommt zunehmend Widerstand, so etwa vom Bundesverfassungsgericht, das die Rechtmäßigkeit des Europäischen Haftbefehls in Frage stellte und Regierung wie Parla-

25 | Vgl. für den hier angelegten Begriff der Politisierung Zürn u.a., Gesellschaftliche Politisierung.

26 | Die Liste wurde 1999 mit der Sicherheitsrats-Resolution 1267/1999 eingerichtet und mit Resolution 1390/2002 verschärft. Vgl. www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf vom 2. Dezember 2008.

27 | Vgl. Verordnung 2580/2001 (EG) und Verordnung 881/2002 (EG) sowie den Gemeinsamen Standpunkt 2001/154/GASP.

28 | Vgl. z.B. Elspeth Guild: »The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the »Terrorist Lists«, in: *Journal of Common Market Studies* 46 (2008), S. 173-193 und Piet Eeckhout: »Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit«, in: *European Constitutional Law Review* 3 (2007), S. 183-206.

29 | Vgl. Beschluss 2007/551/GASP/JI des Rates. Das Europäische Parlament hatte sich gegen diesen Beschluss erfolgreich an den Europäischen Gerichtshof gewandt. Bezüglich des Europol-USA-Abkommens siehe *Official Journal* C276, 27. März 2002, S. 1. Vgl. auch Juliet Lodge: »EU Homeland Security: Citizens or Suspects?«, in: *Journal of European Integration* 26 (2004), S. 253-279.

ment zu einer Nachbesserung aufgrund gefährdeter Grundrechte aufforderte.³⁰

In der breiteren Öffentlichkeit hat es jedoch keinen nennenswerten Widerstand gegen die internationalen Vereinbarungen gegeben. Die Bürgerinnen und Bürger müssten sich zunächst über die Relevanz und Bedeutung der internationalen Regelungen im Bereich innere Sicherheit im Klaren sein, um diese zu problematisieren, zu befürworten oder abzulehnen. So zeigt ein Blick auf die europaweit durchgeführten Eurobarometer-Umfragen, dass die Relevanz der Vereinbarungen in der breiteren Öffentlichkeit nicht bekannt ist. Was sich aus den Daten ablesen lässt, ist eine Antwort auf die Frage nach normativen Ansprüchen an Legitimität oder gar manifesten Widerständen unter den Bürgerinnen und Bürgern: Den Datenaustausch innerhalb der EU befürworteten in einer speziellen Befragung uneingeschränkt 38 %, nur für Verdächtige 40 %, lediglich 13 % befürworteten eine Überwachung des Datentransfers insgesamt.³¹ Ein Bewusstsein für normative Probleme internationaler Kooperation zeigt diese Umfrage nicht auf.

Die Frage nach einer Politisierung der breiteren Öffentlichkeit soll sich aber nicht nur auf die kritische Diskussion internationaler Kooperation erstrecken, auch die umgekehrte Richtung fällt darunter: dass internationale Kooperation nachgefragt wird und verstärkt werden soll. Interessant hierfür ist die Frage, ob bestimmte Themen gemeinsam in der EU oder aber auf nationaler Ebene entschieden werden sollten. Bezüglich der Bereiche der Verbrechen- und der Terrorismusbekämpfung wünschen sich die Bürgerinnen und Bürger, dass diese Themen weiterhin Prioritäten der EU bleiben sollen. Für beide Bereiche überwiegt der Anteil derjenigen, die die Rolle der EU positiv sehen, in den letzten fünf Jahren stets deutlich den Anteil derjenigen, die der EU eine negative Rolle bescheinigen.³² So findet sich stets eine Mehrheit für die gemeinschaftliche Bearbeitung. Im Falle des Terrorismus fällt sie mit um 80 % sehr deutlich aus, aber auch die Verbrechenbekämpfung verzeichnete 2003-2007 stets Werte von etwa 60 %. Ist der Anteil derjenigen, die sich für eine nationale Bearbeitung des Themas Terrorismus aussprechen, mit 11-16 % sehr gering, so liegt er bei der Verbrechenbekämpfung bei über einem Drittel. Da sich aber aus den Daten nicht ablesen lässt, ob die breitere Öffentlichkeit einen Kompetenztransfer vom Nationalstaat auf EU-Ebene befürwortet, erlauben diese Individualdaten leider keine wirklichen Rückschlüsse auf eine etwaige Politisierung.

30 | 2 BvR 2236/04.

31 | Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer 245: Opinions on Organised, Cross-border Crime and Corruption, Brüssel 2006.

32 | Terrorismusbekämpfung: 49-61 % positiv, 10-18 % negativ; Verbrechenbekämpfung: 36-42 % positiv, 13-18 % negativ. Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 59-68: Public Opinion in the European Union, Brüssel 2003-2007.

Eine andere Quelle für die empirische Beobachtung einer Politisierung im Bereich innere Sicherheit können die kritischen Stimmen von Nicht-regierungsorganisationen sein. Jedoch zeigt sich auch hier wenig Aktivität. Die meisten Organisationen haben ihre jeweilige nationale Politik im Blick und interessieren sich kaum für deren internationale Verknüpfungen (ein Beispiel ist der Deutsche Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung, der in seiner öffentlichen Kommunikation nahezu völlig ausblendet, dass es sich dabei um die Umsetzung von EG-Recht handelt, und stattdessen den deutschen Innenminister kritisiert). Im internationalen Rahmen gibt es neben der britischen Organisation Statewatch keine nennenswerten Gruppen und der Einfluss von Statewatch selbst ist äußerst gering: Bislang ist es der Organisation noch nicht gelungen, zu einem massiven Widerstand gegen internationale Sicherheitsmaßnahmen, die bürgerliche Freiheitsrechte einschränken, zu motivieren und so Veränderungen der Politiken zu initiieren.

Mögen sich nun spezialisierte Öffentlichkeiten durch ihre Kritik und Diskussion internationaler Sicherheitsmaßnahmen als politisiert erweisen, so kann doch keinesfalls von einer allgemeinen breiten Politisierung oder gar von einem manifesten Widerstand gegen die Folgen der Internationalisierung der inneren Sicherheit gesprochen werden.

15.3.3 Warum bleibt eine Politisierung bislang aus?

Um diese ausbleibende Politisierung im Sachbereich innere Sicherheit zu erklären, sind vor allem zwei Faktoren von zentraler Bedeutung: Zu dem viel debattierten Widerspruch zwischen Freiheit und Sicherheit gesellt sich die für den Sachbereich typische hohe Geheimhaltung. Beides hat eine Politisierung bislang erschwert.

Aus Sicht der breiteren Öffentlichkeit verhindert die Geheimhaltung eine Politisierung vor allem deshalb, da sie einerseits keine gesellschaftliche Überprüfung der internationalen Sicherheitsmaßnahmen erlaubt und es andererseits im Falle eines Regelverstößes unklar ist, wer zur Rechenschaft gezogen werden kann. Die fehlende Überprüfungsmöglichkeit der Umsetzung – bspw. durch das europäische Parlament – hat ihren Grund in der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten, die für eine Überprüfung notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Gerade die Entwicklung der internationalen Polizeikooperation in den 1960er und 1970er Jahren war von einer solchen Geheimhaltung geprägt; Verhandlungen im Rahmen von TREVI, der Pompidou-Gruppe und ähnlichen Gruppierungen fanden unter nahezu vollständigem Ausschluss der Öffentlichkeit statt und Regierungsbeamte konnten hier ohne große Einmischung seitens politischer Akteure agieren.³³ Seit den 1990er Jahren hat sich hier einiges geändert, jedoch sind selbst im Rahmen der EU immer noch gro-

33 | Vgl. James Benyon u.a.: *Police Co-Operation in Europe. An Investigation.* University of Leiceister: Centre for the Study of Public Order 1993.

ße Defizite in der gesellschaftlichen Überprüfung internationaler Sicherheitsmaßnahmen zu notieren. Um nur zwei Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit zu nennen: Weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente waren an den Verhandlungen über die Europol-Konvention beteiligt oder sind zumindest so zeitig unterrichtet worden, dass eine Debatte möglich war. Auch im Fall des Abkommens zwischen der EU und den USA zum Austausch personenbezogener Daten wurden die Parlamente vor vollendete Tatsachen gestellt.³⁴

Auf der anderen Seite führen die hohe Geheimhaltung und der damit verbundene spärliche Informationsfluss an nicht-staatliche Akteure dazu, dass im Falle eines Regelverstosses die Verantwortung verschleiert oder abgewälzt werden kann. Für die Öffentlichkeit ist es daher nicht möglich, verlässlich nachzuvollziehen, wer genau für den Regelverstoß zuständig war. Zumal der große Teil der Regelungen im Bereich der Drogen- und Terrorismusbekämpfung sich einerseits direkt an die Exekutivorgane selbst und nicht an gesellschaftliche Akteure richtet. Zudem ist im Bereich der inneren Sicherheit ein Teil der von den Regelungen betroffenen Akteure weder zu einer organisierten Artikulation ihrer Interessen in der Lage noch daran interessiert, sich einer legitimen Vertretung ihrer Belange zu bedienen: Drogenhändler und Terroristen können schlecht einen Interessenverband gründen. Organisationen wie Statewatch oder der Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung kranken daran, dass die von den Regelungen betroffenen Interessen der Bürgerinnen und Bürger äußerst diffus und damit wenig organisationsfähig sind. Insofern besteht im Bereich der inneren Sicherheit eine fundamentale Asymmetrie zwischen den spezifischen und mobilisierungsfähigen Interessen des Exekutivapparates und den diffusen Interessen gesellschaftlicher Akteure.

Neben der hohen Geheimhaltung liegt der zweite wesentliche Grund für die ausbleibende Politisierung in dem derzeit bestehenden wirkungsmächtigen Konsens, der Sicherheit über Freiheit stellt. In der öffentlichen Debatte, die sich spätestens nach dem 11. September 2001 verschärft hat, zeichnet sich zunehmend ein Nullsummenspiel ab, in dessen Mittelpunkt das grundsätzliche Dilemma aller freiheitlichen Demokratien steht: Sicherheit vs. Freiheit.³⁵ Die zunehmende internationale Kooperation der Polizeien hat diesem Dilemma zu neuer Brisanz verholfen, sie greift wie kaum eine andere Zusammenarbeit tief in das Leben der Bürgerinnen

34 | Vgl. Wolfgang Wagner: »Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle?«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 261-284.

35 | Thomas Müller: »Der Kampf gegen den Terror. Eine Herausforderung für Europa«, in: *Internationale Politik* 12 (2001), S. 47-60, hier S. 47.

und Bürger ein.³⁶ Grundtenor der heutigen Diskussion ist, dass ein Mehr an Sicherheit nur durch die Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte zu gewinnen ist und umgekehrt ein Mehr an Freiheit nur auf Kosten eines niedrigeren Sicherheitsstandards.

Dabei ist die Debatte in weiten Teilen durch eine Sprache der Sicherheit gekennzeichnet, d.h. zentrale Fragen wie die der parlamentarischen Überprüfung werden als Fragen der Sicherheit interpretiert und kaum in Bezug auf die Erfordernisse bürgerlicher Freiheiten. Zunehmend hat sich die Vorstellung durchgesetzt, dass wir in einem Ausnahmezustand leben³⁷ – prägnant verkörpert durch die allgegenwärtige Wendung des »war on terror« –, der die Anwendung weitgehender außergewöhnlicher Maßnahmen bedingt.³⁸ Anhänger dieser Argumentation betonen, dass in Zeiten transnationaler Sicherheitsbedrohungen eine Einschränkung der bürgerlichen Freiheitsrechte notwendig ist, um das bisherige Maß an Sicherheit weiterhin zu garantieren. Kritiker bemängeln, dass die Vorstellung eines Ausnahmezustandes auf der irrtümlichen Annahme basiere, die beteiligten Akteure würden lediglich auf objektive Probleme reagieren. Dass eben diese Beteiligten den Zustand aber auch aktiv schaffen und sozial konstruieren, wird dabei nicht gesehen.³⁹

Entscheidendes Ergebnis dieser Debatte ist derzeit, dass sich der Ausnahmezustand der breiten Öffentlichkeit als ein Zustand darstellt, in dem sich der Einzelne von den Maßnahmen der Ausnahmesituation – gleich ob national oder international – nicht direkt betroffen fühlen muss (er ist ja weder ein Krimineller noch ein Terrorist). Wenn der Einzelne doch einmal die Auswirkungen des Ausnahmezustands zu spüren bekommt (etwa wenn er als Reisender erhöhte Sicherheitskontrollen auf den Flughäfen in Kauf nehmen muss), so wird dies als vielleicht lästig, aber doch notwendig interpretiert – gemäß der durchaus trivialen Formel, dass sich, wer nichts zu verbergen hat, von solchen Maßnahmen nicht betroffen, sondern geschützt fühlen kann. Es hat sich also ein normativer Konsens etabliert, der Eingriffe in die bürgerlichen Freiheitsrechte zum Schutz vor transnationalen Bedrohungen wie Terrorismus oder organisierte Kriminalität für richtig und gut hält.

36 | Vgl. Gert-Joachim Glaeßner: *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Opladen: Leske und Budrich 2003.

37 | Vgl. Burkhard Hirsch: »Terrorbekämpfung und Bürgerrechte«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 43-58.

38 | Für dieses Konzept der »Versicherheitlichung« vgl. Barry Buzan u.a.: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, C.O.: Lynne Rienner 1998.

39 | Didier Bigo: »The Möbius Ribbon of Internal and External Secur(ities)«, in: Mathias Albert/David Jacobson/Yosef Lapid (Hg.), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press 2001, S. 91-116, hier S. 92.

Letztlich fehlt es heute an einem Gegendiskurs, der mit wirkungsvollen Argumenten die hegemoniale Annahme einer permanenten Sicherheitsbedrohung durch den transnationalen Terrorismus oder die organisierte internationale Kriminalität zu widerlegen versucht. Einen solchen Gegendiskurs konnten die gesellschaftlichen Akteure wie die NGO Statetwatch oder die spezifischen Öffentlichkeiten wie die der Wissenschaft noch nicht anstoßen oder etablieren. Zu deutlich ist, dass diese Akteure vor allem diffuse Interessen ansprechen, deren Organisation äußerst schwierig ist, und daher konnten sie noch nicht zu einem massiven Widerstand anregen.

Anhand dieser Faktoren – hohe Geheimhaltung und ihre Folgen, ein starker hegemonialer Konsens, der Sicherheit über Freiheit stellt – kann die ausbleibende Politisierung des Sachbereichs der inneren Sicherheit erklärt werden. Die Transgouvernementalisierung des Bereichs hat daran insofern wesentlichen Anteil, als sie die Handlungsspielräume der staatlichen Akteure wahrt. Diese verfügen im Vergleich zu den gesellschaftlichen Akteuren so oder so über einen größeren Spielraum, weil die staatlichen Beteiligten die stärkere Kontrolle über die Initiierung von Politiken im Bereich der inneren Sicherheit haben und damit auch die entscheidende Kontrolle über das innerstaatliche *agenda setting* und Framing von Debatten. Zudem erschwert der Rückgriff staatlicher Akteure auf transgouvernementale und intergouvernementale Verfahren die inner- und überstaatliche Opposition, da internationale Vereinbarungen entweder keiner Ratifizierung bedürfen oder aber den nationalen Parlamenten und Foren als *fait accompli* präsentiert werden, gegen den Einspruch oder Veränderungen nicht mehr möglich sind.⁴⁰ Die Transgouvernementalisierung trägt dazu bei, dass gerade die gesellschaftlichen Akteure die Veränderungen durch die intensivierte internationale Polizeikooperation noch nicht in dem Umfang wahrgenommen haben, der eine Politisierung auslösen könnte. Insgesamt festigt die Transgouvernementalisierung als spezifische Art der Internationalisierung in der inneren Sicherheit eher die Vormachtstellung des Staates, denn eine Politisierung des Bereiches zu befördern.

15.4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Erwartung, Staaten seien im Bereich der inneren Sicherheit tendenziell gegen die Stärkung internationaler Institutionen, da es hier um den Kern von Staatlichkeit geht, trifft – das hat die vorliegende Analyse gezeigt – nicht in dieser Unmittelbarkeit zu. Vielmehr muss die Frage nach der Internationalisierung der inneren Sicherheit wesentlich differenzierter

40 | Wolfgang Wagner: Halt Europol! Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Report 15/2004, hier S. 14.

beantwortet werden. Um Veränderungen untersuchen zu können, galt es, das staatliche Gewaltmonopol nicht ausschließlich auf die Anwendung physischer Gewalt – etwa bei der Festnahme einer Person – zu reduzieren. Wir haben uns durch die Unterscheidung der drei Ebenen Legitimierung, Methoden und Autorisierung der unmittelbaren Anwendung des Gewaltmonopols angenähert und konnten so zu differenzierten Aussagen über die Internationalisierung der inneren Sicherheit gelangen. Wenn auch das eigentliche Gewaltmonopol, sprich die Ausübung physischer Gewalt, nach wie vor bei den Staaten verbleibt, zeigte sich doch, dass im Bereich der inneren Sicherheit internationale Institutionen zunehmend an Bedeutung gewonnen haben und wir ein beachtliches Maß an Internationalisierung beobachten können. Der Europäische Haftbefehl ist hier ein besonders eindrucksvoller Fall.

Diese Internationalisierung lässt sich, so unser Argument, am besten als Transgouvernementalisierung beschreiben und trägt damit dem spezifischen Charakter der inneren Sicherheit Rechnung. Dabei verbleibt die tatsächliche operative Ausführung – der Kern des Gewaltmonopols – beim Staat, jedoch findet Kooperation auf allen Ebenen des Verwaltungsapparats statt. Die Entscheidungsmacht wird bei der transgouvernementalen Kooperation also weder an andere Staaten, unabhängige Institutionen oder gesellschaftliche Akteure abgegeben. Vielmehr verbleibt die faktische Entscheidungsmacht im Staat selbst, da nun auch niedrigere Ebenen des eigenen Verwaltungsapparats involviert sind. Insofern ist diese Form der Internationalisierung besonders souveränitätsschonend, da sie innerhalb der Exekutive der beteiligten Staaten stattfindet.

Während die Transgouvernementalisierung als internationale Kooperationsform den Spezifika der inneren Sicherheit entspricht – schließlich handelt es sich bei den hier untersuchten Problemen um Themen, die nach allgemeiner Ansicht eben gerade in staatliche Hand gehören und dort verbleiben sollen –, zeigte sich, dass die internationalen Sicherheitsmaßnahmen weitgehend unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit vorstattengehen. Unser Beitrag zeigte, dass trotz zunehmender Internationalisierung der Bereich der inneren Sicherheit von einer überraschend niedrigen gesellschaftlichen Politisierung gekennzeichnet ist. Einerseits trägt die spezifische Form der Transgouvernementalisierung entscheiden den Anteil daran. Vor allem im EU-Bereich ist diese Art der Zusammenarbeit seit Maastricht erprobte Praxis im Bereich der inneren Sicherheit.⁴¹ Sie ermöglicht den Informationsaustausch zwischen den betroffenen Behörden und verhindert gleichzeitig durch ihre hohe Geheimhaltung, die Beschränkung des Teilnehmerkreises und der Informationsweitergabe auf Polizeiexperten eine weitergehende Involvierung der Öffentlichkeit.

41 | Vgl. James W. E. Sheptycki: *In Search of Transnational Policing. Towards a Sociology of Global Policing*, Aldershot: Ashgate 2002 und Didier Bigo: *Police en Réseaux: L'Expérience Européenne*, Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques 1996.

Der gesamte policy-Zyklus, vom agenda-setting über die Entscheidungsfindung bis zur Implementation bleibt so fast vollständig in staatlicher Hand. Die Einbeziehung von privaten Akteuren wird insofern von den Staaten auch nicht angestrebt, da diese das staatliche Gewaltmonopol untergraben würde.

Andererseits ist die ausbleibende Politisierung auch mit der spezifischen Situation und Konstellation auf der Seite der gesellschaftlichen Akteure zu erklären. In den vergangenen Jahren hat sich ein wirkungsmächtiger, hegemonialer Konsens herausgebildet, der Sicherheit über Freiheit stellt. Dabei werden tiefe Eingriffe in die freiheitlichen Bürgerrechte als gerechtfertigt angesehen, da sie dem Schutz vor transnationalen Bedrohungen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität dienen. Dieser Konsens wird nicht zuletzt auch dadurch gefestigt, dass es keinen nennenswerten Gegendiskurs gibt, weil die vorhandenen gesellschaftlichen Akteure organisatorisch und finanziell schwach sind. Es existieren kaum starke Vertreter gesellschaftlicher Interessen, die denen in anderen Politikfeldern wie Handel, Landwirtschaft oder Telekommunikation vergleichbar wären, da es sich bei der durch die Internationalisierung der inneren Sicherheit drohenden Einschränkung individueller Freiheitsrechte um diffuse Interessen handelt. Viel größer als die Bedrohung der Freiheit durch internationale Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit wird heute die Bedrohung der Sicherheit durch transnationale Drogenkriminalität und vor allem Terrorismus eingeschätzt – ganz im Sinne des hegemonialen Konsenses.

Dieser Befund ist natürlich nicht in Stein gemeißelt. Sollte die Dominanz des Sicherheitsdiskurses nachlassen, könnten gesellschaftliche Akteure wie politische Parteien sich des Freiheitsthemas annehmen und sich internationale sowie supranationale Institutionen für eine Zunahme ihrer Entscheidungsmacht stark machen. Bislang jedoch findet – etwa im Vergleich zu dem Beitrag starker gesellschaftlicher Interessen für eine supranationale Regelung des EU-Binnenmarktes – die innere Sicherheit nicht wirklich das Gehör der breiten Öffentlichkeit. Insofern erscheinen die Chancen einer umfassenden gesellschaftlichen Politisierung der inneren Sicherheit zum heutigen Zeitpunkt gering.

LITERATUR

- Abbott, Kenneth W. u.a.: »The Concept of Legalization«, in: International Organization 54 (2000), S. 401-419.
- Anderson, Malcolm u.a.: Policing the European Union, Oxford: Clarendon 1995.
- Andreas, Peter/Nadelmann, Ethan: Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations, Oxford etc.: Oxford University Press 2006.

- Bassiouni, M. Cherif: *International Terrorism. Multilateral Conventions (1937-2001)*, New York: Transnational Publishers 2001.
- Bayley, David H.: *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press 1985.
- Benyon James u.a.: *Police Co-Operation in Europe. An Investigation*. University of Leiceister: Centre for the Study of Public Order 1993.
- Bigo, Didier: *Police en Réseaux: L'Expérience Européenne*, Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques 1996.
- Bigo, Didier: »The Möbius Ribbon of Internal and External Securit(ies)«, in: Mathias Albert/David Jacobson/Yosef Lapid (Hg.), *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press 2001, S. 91-116.
- Buzan, Barry u.a.: *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, C.O.: Lynne Rienner 1998.
- Deflem, Mathieu: *Policing World Society*, New York: Oxford University Press 2002.
- Eeckhout, Piet: »Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit«, in: *European Constitutional Law Review* 3 (2007), S. 183-206.
- Europäische Kommission: *Special Eurobarometer 245: Opinions on Organised, Cross-Border Crime and Corruption*, Brüssel 2006.
- Europäische Kommission: *Standard Eurobarometer 59-68: Public Opinion in the European Union*, Brüssel 2003-2007.
- Friedrichs, Jörg: *Fighting Terrorism and Drugs. Europe and International Police Cooperation*, London/New York: Routledge 2007.
- Glaeßner, Gert-Joachim: *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Opladen: Leske und Budrich 2003.
- Guild, Elspeth: »The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the »Terrorist Lists««, in: *Journal of Common Market Studies* 46 (2008), S. 173-193.
- Hirsch, Burkhard: »Terrorbekämpfung und Bürgerrechte«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 43-58.
- Joyner, Christopher C.: »International Extradition and Global Terrorism. Bringing International Criminals to Justice«, in: *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 25 (2003), S. 493-542.
- Keohane, Robert O./ Nye, Joseph S.: »Transgovernmental Relations and International Organizations«, in: *World Politics* 27 (1974), S. 39-62.
- Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie: »Legalized Dispute Resolution. Interstate and Transnational«, in: *International Organization* 54 (2000), S. 457-488.
- Lange, Hans-Jürgen: *Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich 1999.

- Lodge, Juliet: »EU Homeland Security: Citizens or Suspects?«, in: *Journal of European Integration* 26 (2004), S. 253-279.
- Müller, Thomas: »Der Kampf gegen den Terror. Eine Herausforderung für Europa«, in: *Internationale Politik* 12 (2001), S. 47-60.
- Nadelmann, Ethan A.: *Cops Across Borders. The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, University Park: Pennsylvania State University Press 1993.
- Plachta, Michael: »European Arrest Warrant. Revolution in Extradition?«, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 11 (2003), S. 178-194.
- Plachta, Michael: »Joint Investigation Teams«, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 13 (2005), S. 284-302.
- Rebscher, Erich: »Rechtliche und organisatorische Grundlagen der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung«, in: *Bundeskriminalamt (Hg.), Polizeiliche Drogenbekämpfung*, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 1981, S. 155-176.
- Scharpf, Fritz W.: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske und Budrich 2000.
- Sheptycki, James W. E.: *In Search of Transnational Policing. Towards a Sociology of Global Policing*, Aldershot: Ashgate 2002.
- Tilly, Charles: »War Making and State Making as Organized Crime«, in: Peter B. Evans/Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge etc.: Cambridge University Press 1985, S. 169-191.
- Wagner, Wolfgang: »Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle?«, in: Erwin Müller/Patricia Schneider (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit*, Baden-Baden: Nomos 2006, S. 261-284.
- Wagner, Wolfgang: *Halt Europol! Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Report 15/2004.
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 5. Aufl. 1980 [1922].
- Zangl, Bernhard: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt a.M.: Campus 2006.
- Zürn, Michael u.a.: »Politische Ordnungsbildung wider Willen«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14 (2007), S. 129-164.
- Zürn, Michael/Ecker-Erhardt, Matthias (Hg.): *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 2009.