

**Teilprojekt D2 – Abschlussbericht**

**Internationalisierung des Gewaltmonopols**



### **3.1 Allgemeine Angaben zum beendeten Teilprojekt D2**

#### **3.1.1 Titel**

Internationalisierung des Gewaltmonopols

#### **3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung**

Politikwissenschaft; Internationale Beziehungen; Europaforschung

#### **3.1.3 Leiter**

Prof. Dr. Markus *Jachtenfuchs*  
geb. 30. November 1961  
International University Bremen  
Campus Ring 1  
28759 Bremen  
Tel.: 0421/200-3451  
E-Mail: m.jachtenfuchs@iu-bremen.de

Der Projektleiter ist einem Ruf an die Hertie School of Governance zum WS 2006/2007 gefolgt.

### **3.2 Bericht über die Entwicklung des Teilprojekts**

#### **3.2.1 Bericht**

##### **Ausgangspunkt und Projektverlauf**

Das Teilprojekt hatte mit dem Gewaltmonopol das klassische Definitionsmerkmal des Staates zum Gegenstand. Es war erwartet worden, dass Wandel in diesem Bereich stärker durch Internationalisierung als durch Privatisierung bedingt sei, dass aber angesichts der Zentralität des Gewaltmonopols für den Staat eher weniger Wandel als in anderen Projekten des Sfb auftreten würde. Insgesamt war das Projektdesign durch folgende Grundentscheidungen gekennzeichnet:

- Untersuchung von Polizei und Militär als nach innen bzw. nach außen gerichtete Verkörperungen des Gewaltmonopols;
- Vergleich von vier westeuropäischen Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) mit unterschiedlichen Staatstraditionen und innenpolitischen Strukturen, die aber alle EU-Mitglieder sind;
- Zugang zunächst über Präferenzen hinsichtlich der Internationalisierung des Gewaltmonopols und erst in der zweiten bzw. dritten Phase über die Ergebnisse der Internationalisierung im Anschluss an die liberale Theorie der Internationalen Beziehungen, die zwischen Präferenzen, Institutionenbildung und Institutionenwirkung unterscheidet;

- Entwicklung eines fein ausdifferenzierten Analyseinstrumentariums, da nur relativ schwacher Wandel erwartet worden war;
- Erstellung eines über narrative Fallstudien hinausgehenden Datensatzes; und
- Beginn mit der Polizei, da diese empirisch erheblich weniger erforscht ist als der Militärbereich und auch interessanter, da die Entwicklung der Polizei stark an die Entwicklung des Gewaltmonopols auf dem Territorium des Staates angebunden und auf dieses beschränkt ist, während das Militär durch seine Außenorientierung per Definition Internationalisierungseinflüssen ausgesetzt ist.

Wesentliche Weiterentwicklungen ergaben sich vor allem hinsichtlich des Analyseinstrumentariums, das im Vergleich zum Projektantrag noch weiter differenziert und formalisiert wurde. Dies betrifft vor allem die drei folgenden Aspekte:

- „*Chain of coercion*“: Damit ein Staat über das Gewaltmonopol verfügt, muss er dessen legitimierende Gründe („*Legitimierung*“), die Methoden seiner Ausübung („*Methoden*“) und die konkrete Entscheidung zu seiner Anwendung („*Autorisierung*“) kontrollieren. Dies wurde als eine Kette von unterschiedlichen Aspekten des Gewaltmonopols konzeptualisiert, die ineinander greifen, aber analytisch getrennt werden können und von der Legitimation über die Methoden bis zur Autorisierung immer näher an die eigentliche Ausübung des Gewaltmonopols rücken (Friedrichs 2005 [13]<sup>1</sup>).
- *Zentrale Fallstudien*: Durch die Kombination von vier Staaten (D, F, GB, I) mit den zwei im Sfb untersuchten Zeitperioden (1960/70er Jahre und 1990/2000er Jahre) sowie drei Aspekten der „*chain of coercion*“ ergeben sich pro untersuchtem Politikfeld 24 Fallstudien. Hier wurden die jeweils zentralen Themen ausgewählt, die die einschlägige Auseinandersetzung um die Internationalisierung des Gewaltmonopols charakterisiert haben. So ging es z.B. im Politikfeld „Terrorismus“ bei der Legitimation in den 1990er Jahren um das Projekt einer Konvention gegen den internationalen Terrorismus, bei den Methoden um den Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen und bei der Autorisierung um den europäischen Haftbefehl.
- *Index*: Die staatlichen Präferenzen zu den jeweiligen Fällen wurden nicht nur narrativ erfasst, sondern auch systematisch in einem ordinal skalierten Index kodiert, der drei Dimensionen der Präferenzen hinsichtlich der Internationalisierung erfasst, nämlich Veränderungen beim substantiellen Gehalt der erwünschten Kooperation im jeweiligen Sachbereich (*substantive scope*), bei ihrer geographischen Reichweite (*geographical range*) und bei Intensität und

---

<sup>1</sup> Um das Auffinden der zitierten Literatur zu vereinfachen sind die durchgehenden Nummern aus 3.2.2 jeweils in [eckige] Klammern gesetzt worden.

Stärke der jeweiligen Institutionen (*institutional depth*).<sup>2</sup> Die enge Bindung an die narrativen Fallstudien bleibt dabei immer gewahrt.

Von vorn herein war geplant gewesen, mit der Analyse des Polizeibereiches zu beginnen, weil diese sowohl aufwendiger als auch interessanter als die Analyse des Militärbereiches ist. Hierbei wurde sehr schnell deutlich, dass aufgrund der vor allem im Vergleich zum Militärbereich sehr spärlichen Daten- und Literaturlage zunächst einmal eine Überblicksgeschichte (*policy history*) der jeweiligen Entwicklungen und Debatten in jedem Sachbereich erstellt werden musste, um die faktischen Entwicklungen überhaupt erst einmal zu dokumentieren und die Analyse der Präferenzen gemäß dem obigen Schema durchführen zu können. Ausgewählt wurden dabei die Handlungsfelder „Terrorismus“ und „Drogen“ (als zentrales Handlungsfeld im Bereich der organisierten Kriminalität). Vor allem hinsichtlich der 1960er/1970er Jahre gibt es zu den hier untersuchten Themen keine umfassenden Dokumentationen. Für die Datenerhebung waren daher eine Reihe von Forschungsaufenthalten in verschiedenen einschlägigen Archiven notwendig (vgl. die folgende Übersicht).

- *Deutschland*: eine Woche zur Materialrecherche im Bundeskriminalamt, Wiesbaden, Juli 2003; drei Tage an der Bibliothek des Max-Planck-Institutes in Freiburg, Februar 2004; drei Tage am Archiv des Institutes für öffentliche Sicherheit und Bürgerrechte in Berlin, April 2004; drei Tage in der Bibliothek der Polizeiführungsakademie in Münster, April 2004; drei Tage im Bundesarchiv in Koblenz, Dezember 2004; vier Tage im Bundesarchiv in Koblenz, Mai 2005.
- *Frankreich*: zweieinhalb Wochen am Nationalarchiv in Fontainebleau, sowie am Archiv des Außenministeriums und am *Institut d'Études Politiques* in Paris, November 2004; zweieinhalb Wochen am Archiv des Außenministeriums und an diversen anderen Archiven (*Documentation Française; Journaux Officiels; Cultures & Conflits*) in Paris, April 2005.
- *Großbritannien*: drei Wochen bei New Scotland Yard und in der Staatsbibliothek in London, sowie am Staatsarchiv in Richmond und bei der Polizeiakademie in Bramshill, Oktober-November 2003; zwei Wochen am Staatsarchiv und in diversen Bibliotheken in Richmond, Dezember 2004; zwei Tage am Staatsarchiv in Richmond, Januar 2005.
- *Italien*: fünf Wochen zur Materialrecherche in diversen Bibliotheken und für Interviews am Innen- und Außenministerium in Rom, April-Mai 2004; eine Woche am Archiv des Außenministeriums in Rom, Dezember 2004.
- *Sonstiges Ausland*: eine Woche zur Materialrecherche in der UN-Bibliothek in Genf, August 2003.

---

<sup>2</sup> Für eine detailliertere Darstellung des Index s. Friedrichs, Mihov & Popova, 2005 [4]

Da es dann nur noch relativ wenig Mehrarbeit bedeutete, für den Polizeibereich nicht nur die Präferenzen selbst, sondern auch Erklärungsfaktoren für Präferenzen und die tatsächlichen Ergebnisse der Interaktion von Staaten (also die Entwicklung der internationalen Polizeizusammenarbeit) mit zu erheben, wurde dieser ursprünglich für die zweite Phase vorgesehene Arbeitsschritt in die anfängliche Datenerhebung integriert. Die Untersuchung des Militärbereiches konnte dafür nur in reduzierter Form durchgeführt werden, indem Präferenzen zu militärischen Interventionen (ein zentrales Thema der Debatte in diesem Sachbereich seit den 1990er Jahren) erhoben und ausgewertet wurden (Friedrichs u.a. 2007 [2]). Da sich noch während der Analyse des Polizeibereiches abzeichnete, dass der Projektleiter nach Berlin wechseln würde, ergab sich so ein umfassendes und für sich stehendes Projektergebnis, in dem Elemente der ersten und der zweiten Sfb-Phase für einen wichtigen Teilbereich abschließend behandelt werden konnten.

Der Beschreibung und Erklärung der Präferenzen wird sich vor allem die Monographie des Projektmitarbeiters Jörg Friedrichs (2007 [7]) widmen: *The European Way of Fighting Terrorism and Drugs. International Police Cooperation* (erscheint als begutachtete Monographie bei Routledge). Die Dissertation der Projektmitarbeiterin Eva Herschinger (2007 [8]) über *Interacting Identities. The Role of Security for Identity Construction in International and National Discourses on Terrorism and Drug Trafficking* untersucht unter Einbeziehung von Projektdaten mit einem poststrukturalistischen Ansatz für den Fall des Terrorismus und des Drogenhandels das Zusammenspiel sowie den Wandel von kollektiver Identität und nationaler, französischer Identität. Nachdem der Projektmitarbeiter Holger Stritzel im Oktober 2004 an die London School of Economics gewechselt ist, wurde seine Stelle im April 2005 von Christiane Kasack übernommen. Ihr Dissertationsvorhaben (2007 [10]) über *Internationalizing Internal Security. Effects on Democratic Governance and the Rule of Law* behandelt unter Einbeziehung der im Projekt erhobenen Daten die ursprünglich für die dritte Phase des Sfb vorgesehene Frage nach den Auswirkungen der Internationalisierung auf Staatlichkeit.

Insgesamt lassen sich die Ergebnisse mit dem Begriff der „Einbettung“ bezeichnen (Jachtenfuchs 2005 [5], 2006 [18]): Das Gewaltmonopol verlagert sich zwar nicht auf die supranationale Ebene, die Staaten kontrollieren es jedoch nicht mehr vollständig. Zwar ist ihnen keine Konkurrenz bei der konkreten Ausübung des Gewaltmonopols erwachsen, aber Legitimation, Methoden und Autorisierung finden zunehmend im internationalen Verbund statt und schränken somit staatliche Handlungsfreiheit ein. Das zeigt sich sowohl bei den Präferenzen als auch bei der tatsächlichen Zusammenarbeit.

**Staatliche Präferenzen zur Polizeizusammenarbeit**

*Beschreibung der Präferenzen*

Vom Standpunkt der realistischen Theorie der internationalen Beziehungen ist nicht zu erwarten, dass ein Staat zu einer Internationalisierung des Gewaltmonopols im Polizeibereich bereit sein wird, da er sich dadurch einer wesentlichen Handlungsressource, nach Max Weber sogar seines konstituierenden Merkmals berauben würde. Vom Standpunkt funktionalistischer Theorien her gesehen wird dagegen jeder Staat einer internationalen Zusammenarbeit im Polizeibereich zustimmen, sofern die Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung dadurch effektiver wird. Bereits ein flüchtiger Blick in die Empirie zeigt, dass die Muster staatlicher Präferenzen zur internationalen Polizeizusammenarbeit erheblich komplexer sind als diese (überspitzt formulierten) konkurrierenden Hypothesen vermuten lassen.

Die Präferenzen wurden in zwei Zeitabschnitten (1960/70 und 1990/2000), in zwei Handlungsfeldern (Terrorismus- und Drogenbekämpfung), für drei Ebenen der *chain of coercion* (Legitimierung, Methoden, Autorisierung) und bei vier Staaten (D, F, GB, I) untersucht. Der Untersuchung liegen somit  $2 \times 2 \times 3 \times 4 = 48$  Einzelfallstudien zugrunde. Die folgende Tabelle enthält die untersuchten Themen.

**Tabelle 1: Themen der Einzelfallstudien**

Politikbereiche „Chain of Coercion“	Terrorismus		Drogen	
	1970er Jahre	2000er Jahre	1960er/1970er Jahre	1990er/2000er Jahre
<b>Legitimation</b>	Definition des Internationalen Terrorismus	Konvention gegen den Internationalen Terrorismus	Internationales Drogenprohibitionsregime	Internationales Drogenprohibitionsregime
<b>Methoden</b>	Schnelle Eingreiftruppen; Informationsaustausch	Informationsaustausch	Diffusion von US-Drogenbekämpfungstechniken	Bekämpfung von Geldwäsche
<b>Autorisierung</b>	Abschaffung der politischen Ausnahme Klausel bei Ausweisung	Europäischer Haftbefehl	Praktische Polizeikooperation zur Drogenbekämpfung	Gemeinsame Ermittlungsgruppen

Bei jeder dieser Einzelfallstudien wurde mit Hilfe des im Projekt entwickelten Index *substantive scope*, *geographical range* und *institutional depth* untersucht. Es ist beispielsweise möglich, dass ein Staat (z.B. Deutschland) gewillt ist, bei der Terrorismusbekämpfung bindende Verpflichtungen gegenüber möglichst vielen Staaten einzugehen, dabei aber nur Terrorismus im engeren Sinne meint (Bin Laden *u.a.*). Ein anderer Staat (z.B. Großbritannien) hingegen zieht vielleicht einerseits exklusiv

vere und unverbindlichere Koalitionen vor, möchte aber den Terrorismus in einem wesentlich weiteren Sinne bekämpfen, also unter Einbeziehung von gewöhnlichen Verbrechern aus dem Terrorismusumfeld oder von Schurkenstaaten, die terroristische Aktivitäten unterstützen könnten.

Der analytische Index erlaubt es, Muster staatlicher Präferenzen nach unterschiedlichen Aspekten zu erfassen und ermöglicht so eine detaillierte und differenzierte Untersuchung des gewählten empirischen Gegenstandsbereiches. Es ist nämlich keineswegs selbstverständlich, dass sich aus einer generellen Präferenz zur internationalen Zusammenarbeit auf einem bestimmten Gebiet stets auch die Bereitschaft ergibt, alle konkreten Schritte auf diesem Gebiet automatisch mitzutragen.

Bei der Unterscheidung zwischen *substantive scope*, *geographical range* und *institutional depth* (im Folgenden auch als Breite, Weite und Tiefe bezeichnet) besteht ein eindeutiger Zusammenhang zu der aus der europäischen Integrationstheorie bekannten Debatte über das Verhältnis von Erweiterung und Vertiefung. Geht die Erweiterung eines Regimes zur internationalen Zusammenarbeit notwendig auf Kosten ihrer Vertiefung, oder besteht vielmehr ein positiver Zusammenhang? Beides wäre denkbar, und für beide Vermutungen lassen sich Anhaltspunkte finden.

Prinzipiell kann man also zwei konträre, aber gleichermaßen plausible Vermutungen über das Verhältnis von Präferenzen zur Breite, Weite und Tiefe von internationaler Zusammenarbeit aufstellen. Entweder es besteht ein synergetischer Zusammenhang zwischen den drei Dimensionen oder die drei Dimensionen stehen einander im Wege. Wie verhält es sich also bei der Polizeizusammenarbeit: Wollen Staaten, die in einer Dimension verstärkte internationale Kooperation wünschen, in der Regel auch Zusammenarbeit in den beiden anderen Dimensionen? Oder besteht ein negativer Zusammenhang zwischen Präferenzen zu Breite, Weite und Tiefe?

Diese Frage lässt sich mittels einer einfachen Korrelationsanalyse klären. Wenn zwischen Breite, Weite und Tiefe positive Korrelationen bestehen, besteht ein synergetischer Zusammenhang. Überwiegen hingegen negative Korrelationen, so stehen die drei Dimensionen einander im Wege. Natürlich wäre auch vorstellbar, dass überhaupt keine signifikanten Korrelationen bestehen (Nullhypothese).

Die Datenanalyse hat ergeben, dass zwischen den drei Dimensionen eindeutig positive, starke und signifikante Korrelationen bestehen. Zumindest auf dem Gebiet der Polizeizusammenarbeit besteht also ein synergetischer Zusammenhang zwischen Präferenzen zur Verbreiterung, Erweiterung und Vertiefung (Friedrichs, Mihov & Popova 2005 [4]).

Eine Analyse der Daten nach Ländern ergibt, dass wie erwartet eine gewisse Varianz zwischen den vier untersuchten Ländern hinsichtlich ihrer Bereitschaft zur internationalen Polizeizusammenarbeit besteht. Im Großen und Ganzen scheinen Deutschland und Frankreich eher zur Zusammenarbeit bereit zu sein als Großbritannien und Italien.

So stellt sich heraus, dass sich Frankreich zur internationalen Polizeizusammenarbeit in besonders hohem Maße verpflichtet fühlt. Die französischen Vorstellungen zur internationalen Drogenbekämpfung gingen immer sehr weit. Frankreich hat sich seit den 1970ern auch in der Terrorismusbekämpfung von einer zurückhaltenden zu einer sehr weit gehenden Position entwickelt. All dies gilt übrigens ebenso für die Weite wie für die Breite und Tiefe der Zusammenarbeit, und ebenso für die Legitimierungsebene, die Methoden- und die Autorisierungsebene.

Deutschland steht hinter Frankreich an zweiter Stelle. Während Deutschland im Kampf gegen den Terrorismus sogar noch engagierter ist als Frankreich, hat es sich in den letzten zehn Jahren in der Drogenbekämpfung zu einem Nachzügler entwickelt. Auffällig ist übrigens, dass Deutschland die internationale Polizeizusammenarbeit sehr stark als institutionelles Projekt betrachtet. Dies ist insbesondere daran erkennbar, dass Deutschland stärkere Präferenzen als jedes andere Land hinsichtlich der institutionellen Tiefe der internationalen Polizeizusammenarbeit hat.

Großbritannien zeigt sich auch auf dem Gebiet der internationalen Polizeizusammenarbeit als „pragmatisches“ Land. Das Vereinigte Königreich hat offenbar besonders große Vorbehalte gegen institutionell verbindliche Verpflichtungen und gegen internationale Zusammenarbeit auf der Legitimierungsebene. Dagegen sind die britischen Vorstellungen besonders „internationalistisch“ auf der vollzugsnahen Autorisierungsebene. Insgesamt war Großbritannien nie ein besonders überzeugter Unterstützer der internationalen Drogenbekämpfung.

Italien bietet das Bild eines eher schwachen Staates, der seine eigenen Probleme bei der Implementierung internationaler Vereinbarungen antizipiert. Dementsprechend sind Italiens Präferenzen besonders zögerlich auf der vollzugsnahen Autorisierungsebene. Italien ist Schlusslicht bei der Terrorbekämpfung, während das Land bei der Drogenbekämpfung verhältnismäßig aktiv erscheint.

Eine detaillierte Untersuchung des Datensatzes nach Zeitperioden ergibt auch, dass das synergetische Muster in den 1970er Jahren stärker und vor allem signifikanter war als in den 2000ern. Außerdem legen die empirischen Daten den Schluss nahe, dass die Staaten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung mehr auf den internationalen Konsens bedacht sind, während bei der Drogenbekämpfung die interne Konsistenz nationaler Positionen im Vordergrund steht.

Dies ist daran erkennbar, dass bei der Terrorismusbekämpfung die Korrelation zwischen Präferenzen hinsichtlich inhaltlicher Breite und geographischer Weite besonders stark sind. Die Staaten formulieren starke Präferenzen hinsichtlich der inhaltlichen Breite hier also nur dann, wenn sie auch an einer weiten internationalen Koalition interessiert sind. Bei der Drogenbekämpfung hingegen besteht keine solche Korrelation. Stattdessen besteht eine starke positive Korrelation zwischen Präferenzen zur inhaltlichen Breite und institutionellen Tiefe. Im Gegensatz zur Terrorismusbekämpfung legen die Staaten also bei der Drogenbekämpfung größeren

Wert auf die Konsistenz ihrer Positionen („Wer A sagt, muss auch B sagen“) als auf die Übereinstimmung von inhaltlicher Breite und geographischer Weite.

Ein Vergleich der drei verschiedenen Abstraktionsebenen zeigt, dass die Korrelationen auf der Autorisierungsebene besonders stark und signifikant sind. Sie sind bei weitem schwächer und weniger signifikant auf der Methoden- und Legitimierungsebene. Dies ist überraschend, wenn man bedenkt, dass auf der vollzugsnahen Autorisierungsebene das staatliche Gewaltmonopol am unmittelbarsten auf dem Spiel steht. Hier würde man aus staatspolitischer Sicht erwarten, dass eine Kongruenz der Präferenzen zu inhaltlicher Breite, geographischer Weite und inhaltlicher Tiefe am schwierigsten zu erzielen ist. Staaten mit einer starken Präferenz für inhaltliche Erweiterung sollten z.B. im Interesse der Erhaltung ihres Gewaltmonopols Bedenken hinsichtlich der Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit haben. Der empirische Befund zeigt jedoch, dass das Gegenteil der Fall ist.

#### *Erklärung staatlicher Präferenzen*

In einem weiteren Schritt wurden zu jeder Fallstudie acht Erklärungen erhoben, und zwar je zwei zur generellen Kooperationsbereitschaft sowie zur inhaltlichen Breite, geographischen Weite und institutionellen Tiefe der angestrebten Zusammenarbeit. Der Datensatz enthält somit zusätzlich zu den 144 deskriptiven Datenpunkten (48 Fälle in jeweils drei Dimensionen) 384 Erklärungen für staatliche Präferenzen. Letztere sind ebenfalls, abgesehen von ihrem Wert in den qualitativen Fallstudien, einer statistischen Analyse zugänglich.

Die Erklärungen wurden in ein Kategorienschema einsortiert, das folgende Fragen erfasst:

1. War eine Präferenz eher bestimmt durch materielle Interessen, institutionelle Rahmenbedingungen oder normative Ideen?
2. Entstammen diese Interessen, Institutionen oder Ideen der zwischenstaatlichen, der staatlichen bzw. nationalen oder der substaatlichen Ebene?
3. Hatte dies eher eine positive oder eine negative Auswirkung auf die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit?

Wenn Frankreich beispielsweise in den 1970er Jahren ein Vorreiter bei der internationalen Drogenprohibition war, und wenn dies aus einer nationalen Kultur der Entrüstung über die moralische Verworfenheit von Drogenabhängigen geschah, so haben wir es mit dem Kausalpfad „nationale Ideen mit positiver Auswirkung“ zu tun. Wenn Großbritannien hingegen seine nationale Autonomie in der Drogenpolitik wahren wollte und daher einer Verschärfung der Drogenprohibition kritisch gegenüberstand, geht es um den Pfad „nationales Interesse mit negativer Auswirkung“. Die Ausdrücke „positive“ und „negative“ Auswirkung sind hier nicht in einem normativen, wertenden Sinne zu verstehen, sondern bezeichnen lediglich die moti-

vierende oder demotivierende Wirkung einer Erklärung für die nationale Präferenzbildung.

Dies ergibt ein Kategorienschema von insgesamt achtzehn möglichen Kausalpfaden ( $3 \times 3 \times 2$ ). Insgesamt zeigt die statistische Auswertung, dass staatliche Präferenzen in der Hälfte aller Fälle auf Ursachen zurückzuführen sind, die weder in der zwischenstaatlichen noch in der substaatlichen Ebene begründet liegen, sondern in der staatlichen Ebene selbst. Zwischenstaatliche und substaatliche Gründe erklären jeweils lediglich ein Viertel der empirischen Evidenz. In ähnlicher Weise erklären Interessen annähernd die Hälfte, während Institutionen nur ein Drittel und normative Ideen lediglich ein Fünftel aller erfassten Präferenzen erklären.

Zum Zweck der Präsentation und Auswertung lassen sich die einzelnen Kausalpfade nun mit gängigen Theorien zur internationalen Kooperation in Verbindung bringen.

Ein großer Teil der Fachliteratur zur Polizeizusammenarbeit geht von der Annahme aus, dass Staaten lediglich Erfüllungsgehilfen der professionellen Präferenzen von international vernetzten Polizisten und Exekutivbeamten sind (*Fachbruderschaften*). Trotz ihrer offensichtlichen Plausibilität erscheint diese Vermutung jedoch durch den qualitativen empirischen Befund keineswegs gedeckt. Empirisch gesehen kommt es nämlich nur selten vor, dass Staaten von international vernetzten Polizisten und Exekutivbeamten zur Zusammenarbeit „getrieben“ werden.

Eine alternative Erklärung bietet Andrew Moravcsiks *Liberale Theorie* der staatlichen Präferenzbildung. Nach dieser Theorie werden staatliche Präferenzen von substaatlichen Akteurskonstellationen bestimmt (Kausalpfade: „substaatliche Interessen, Institutionen oder Ideen mit positiver oder negativer Wirkung“). Eine engere Variante dieser Theorie, der sogenannte „liberale Intergouvernementalismus“ geht sogar davon aus, dass staatliche Präferenzen überwiegend von den Interessen substaatlicher Akteurskonstellationen bestimmt werden, während Institutionen und Ideen höchstens eine untergeordnete Rolle spielen (Kausalpfad: „substaatliche Interessen mit positiver oder negativer Wirkung“).

Wenn man mit dem *Realismus* annimmt, dass das Gewaltmonopol den Wesenskern moderner Staatlichkeit darstellt, würde man vermutlich vorhersagen, dass gerade im Bereich der Polizeizusammenarbeit, wo es ja um die Internationalisierung des Gewaltmonopols geht, die staatlichen Präferenzen stark von nationalem Interesse gebremst sein müssten (Kausalpfad: „staatliche Interessen mit negativer Wirkung“).

*Normative Theorien* stellen auf die Bedeutung von Ideen ab. Hier würde die Vorhersage lauten, dass normative Ideen auf der zwischenstaatlichen, staatlichen oder substaatlichen Ebene eine maßgebliche, wenn auch nicht notwendigerweise positive, Auswirkung auf die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit haben sollten.

*Institutionalisten* würden eine ähnliche Vorhersage für institutionelle Rahmenbedingungen machen. Staatliche Präferenzen müssten auf allen Ebenen, von der zwischenstaatlichen bis zur substaatlichen, stark von institutionellen Faktoren abhängen. Liberale Institutionalisten vermuten einen positiven Zusammenhang, während historische Institutionalisten hinsichtlich der positiven oder negativen Wirkung von Institutionen einen agnostischen Standpunkt einnehmen.

*Funktionalisten* schließlich glauben, dass einzelne Staaten, ebenso wie die internationale Gemeinschaft als Ganze, vor allem ein Interesse an der Lösung von praktischen Problemen haben und dadurch zur internationalen Zusammenarbeit motiviert sind. Mit der Zeit, so wird vermutet, führt das zu einem institutionalisierten Milieu auf der internationalen Ebene, das den Willen zur weiteren Zusammenarbeit beflügelt.

Die erste Spalte der folgenden Tabelle führt noch einmal die eben genannten Theorien auf. Dabei ist die Theorie, die der Literatur zur Polizeikooperation zu Grunde liegt, nicht berücksichtigt, weil sich für sie empirisch kaum eine Bestätigung finden lassen. In der zweiten Spalte werden die unterschiedlichen Kausalvermutungen spezifiziert, die vor dem jeweiligen theoretischen Hintergrund plausibel erscheinen. In der dritten Spalte wird beziffert, welchen Anteil der empirischen Evidenz jede der genannten Kausalvermutungen tatsächlich erklären kann (auf der Basis einfacher mathematischer Addition der Häufigkeit der Kausalpfade).

**Tabelle 2: Relative Stärke unterschiedlicher Kausalvermutungen**

Theorien	Kausalvermutungen	Anteil
<b>Liberale Theorie</b>	DomIntPos, DomIntNeg, DomInstPos, DomInstNeg, DomIdPos, DomIdNeg	21%
<b>Liberaler Intergouvernementalismus</b>	DomIntPos, DomIntNeg	5%
<b>Realismus</b>	NatIntNeg	12%
<b>Normative Theorien</b>	DomIdPos, DomIdNeg, NatIdPos, NatIdNeg, IntIdPos, IntIdNeg	20%
<b>Liberaler Institutionalismus</b>	DomInstPos, NatInstPos, IntInstPos	16%
<b>Historischer Institutionalismus</b>	DomInstPos, NatInstPos, IntInstPos, DomInstNeg, NatInstNeg, IntInstNeg	34%
<b>Funktionalismus</b>	NatIntPos, IntIntPos, IntInstPos	39%

*Anmerkungen:* Nat = National; Int = International; Dom = Subnational (*domestic*); Int = Interesse; Inst = Institution; Id = Normative Idee; Pos = Positive Auswirkung; Neg = Negative Auswirkung

Es stellt sich heraus, dass weder die weitere noch die engere Variante der liberalen Theorie einen hinreichenden Teil des empirischen Befundes erklärt. Es ist geradezu erstaunlich festzustellen, dass der liberale Intergouvernementalismus lediglich 5% der erfassten Präferenzen zur internationalen Polizeizusammenarbeit erklären kann, obwohl Moravcsik ausdrücklich den Anspruch erhebt, dass seine Theorie über die

wirtschaftliche Zusammenarbeit hinausgeht und auch andere Politikbereiche wie zum Beispiel die internationale Polizeikooperation erfasst.

Andererseits bleibt auch der Realismus weit hinter den Erwartungen zurück. Zwar würde man hier erwarten, dass Staaten aus Gründen der Selbsterhaltung in der Regel nicht zur Internationalisierung ihres Gewaltmonopols bereit sein sollten. Doch obwohl es richtig ist, dass staatliche Präferenzen zur Polizeikooperation stark von nationalen Interessen bestimmt sind, haben diese Interessen entgegen der Vorhersage weit öfter eine positive als eine negative Wirkung auf die Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

Auch Ideen haben keineswegs die Bedeutung, die normative Theorien ihnen zusprechen würden. Während normative Erklärungen ein Drittel aller möglichen Kausalpfade ausmachen, erfassen sie lediglich ein Fünftel des Befundes.

Der historische Institutionalismus hingegen, der ebenfalls ein Drittel aller möglichen Kausalpfade abdeckt, erklärt auch ziemlich genau ein Drittel des empirischen Befundes. Da Institutionen etwa gleich oft eine negative wie eine positive Wirkung auf die Bereitschaft der Staaten zur internationalen Polizeizusammenarbeit haben, erscheint der historische Institutionalismus angemessener als der liberale Institutionalismus zu sein, um die staatlichen Präferenzen zur Polizeizusammenarbeit zu erklären.

Die stärkste Erklärungskraft hat jedoch der Funktionalismus, bei dem lediglich drei Kausalpfade 39% des Befundes erklären. Staaten sind offenbar vor allem deshalb zur internationalen Polizeizusammenarbeit gewillt, weil sie sich davon eine Lösung ihrer Probleme mit Terrorismus und Drogen erhoffen. Da sie glauben, dass es sich um eine internationale Bedrohung handelt, sind ihre Interessen nicht nur von nationalen Interessen bestimmt, sondern auch vom gemeinsamen Interesse der internationalen Gemeinschaft. Auch internationale Institutionen haben, in Übereinstimmung mit dem Funktionalismus, einen erheblichen Einfluss auf nationale Präferenzen. Wie vom Funktionalismus erwartet, findet eine langsame Verlagerung des Bezugsrahmens für die Präferenzformulierung von der nationalen auf die internationale Ebene statt. Dies kann daraus abgelesen werden, dass internationale Interessen und Institutionen im Vergleich zu den 1970er Jahren deutlich an motivierender Kraft gewonnen haben, während der Kausalpfad „nationale Interessen mit positiver Wirkung“ in den 2000er Jahren vergleichsweise seltener vorkommt.

Außerdem lautet einer der Kernsätze des Funktionalismus bekanntlich „*form follows function*“. Vor diesem Hintergrund wäre zu erwarten, dass staatliche Präferenzen hinsichtlich der institutionellen Tiefe von Zusammenarbeit im Wesentlichen den Präferenzen zur inhaltlichen Breite entsprechen. Die Beschreibung staatlicher Präferenzen hat bereits gezeigt, dass dies tatsächlich der Fall ist.

Des Weiteren, und wieder in Übereinstimmung mit den Erwartungen des Funktionalismus, zeigt der qualitative Befund, dass es tatsächlich einen „spill-over“ bei

der internationalen Zusammenarbeit gegen verschiedene Verbrechenarten gibt. So begann der Kampf gegen die Geldwäsche als Methode der Drogenbekämpfung und wurde später auf Terrorismus und andere Formen der Kriminalität angewendet. Ebenso begann der Austausch von „intelligence“ in den 1970er Jahren als Methode der Terrorismusbekämpfung und wurde später auf andere Verbrechenarten wie z.B. Drogenhandel und sogar Fußballrowdytum ausgeweitet.

Funktionalismus und historischer Institutionalismus sind kompatible Theorien. Eine Fusion beider Theorien kann 63% des empirischen Befundes erklären (unter Aufbietung von 44% der Kausalpfade).<sup>3</sup> Die Quintessenz dieser theoretischen Fusion, die man als „historischen Funktionalismus“ bezeichnen könnte, ist folgende: Die treibende Kraft hinter der internationalen Polizeizusammenarbeit ist das kollektive und individuelle Interesse der Staaten praktische Probleme zu lösen, wobei jedoch bestehende substaatliche, staatliche und zwischenstaatliche Institutionen eine erhebliche förderliche oder hemmende Wirkung ausüben können (Friedrichs 2007 [7], 2005 [14]).

Insgesamt scheint die zunehmende Einbettung des staatlichen Gewaltmonopols seit den 1970er Jahren, von der im folgenden Abschnitt die Rede sein wird, also bereits eine positive Rückwirkung auf staatliche Präferenzen zu entfalten. Über die Zeit hinweg hat die fortwährende (wenn auch nicht ungetrübte) Motivation der Staaten zur internationalen Polizeizusammenarbeit offenbar durchaus zu einem Wandel im Gebrauch des Gewaltmonopols geführt. Dieser Wandel betrifft vor allem die Legitimierungs-, Methoden- und Autorisierungsebene, kann aber zumindest in Europa schon bald auch zunehmend die operative Ebene der unmittelbaren physischen Gewaltanwendung in Mitleidenschaft ziehen (Friedrichs 2006 [11]).

### **Die Entwicklung der internationalen Polizeikooperation**

Die Untersuchung der Entwicklung der internationalen Polizeikooperation seit den 1960er Jahren führte zu dem Ergebnis, dass das nationalstaatliche Gewaltmonopol zunehmend in internationale Institutionen und Kooperationsvereinbarungen eingebettet ist. Die seit vier Jahrzehnten anhaltende Kooperation hat zu einem immer dichteren Netz an Institutionen geführt, welche die nationalstaatliche Ausübung des Gewaltmonopols in starkem Maße beschränken und einhegen (Friedrichs, Hirschinger, Jachtenfuchs & Kasack 2007 [1]).

Während die Analyse der staatlichen Präferenzen gezeigt hat, dass die untersuchten Staaten durchaus an einer Intensivierung und Extensivierung ihrer Zusammenarbeit im Polizeibereich interessiert sind, führt die Untersuchung der Entwicklung der internationalen Polizeikooperation jedoch zu dem Ergebnis, dass die Ausbildung des bestehenden Institutionengeflechts sowie die Einbettung des Gewalt-

---

<sup>3</sup> NatIntPos, IntIntPos; DomInstNeg, DomInstPos, NatInstNeg, NatInstPos, IntInstNeg und IntInstPos.

monopols eine nicht beabsichtigte Konsequenz der ursprünglich rein pragmatischen, auf Effizienz gerichteten Polizeikooperation ist.

Dieses Ergebnis ist vor allem in theoretischer Hinsicht bemerkenswert, da Staaten gemäß der Standarderwartungen der herrschenden Theorien der internationalen Beziehungen zurückhaltend sind, wenn es um die Internationalisierung von Bereichen geht, die dem Kern der nationalen Souveränität zugerechnet werden. Prinzipiell kann Kooperation in diesen sensiblen Feldern auch Gewinne für Staaten erbringen, jedoch kann man annehmen, dass der Verlust an Souveränität diese nicht aufwiegt. Im Fall der Polizei ist Kooperation also unwahrscheinlicher als in weniger sensiblen Feldern wie der Umweltpolitik.

Insofern ging unsere Untersuchung von der Erwartung aus, dass kooperierende Staaten darauf bedacht sind, die Souveränitätsabgabe möglichst gering zu halten, ein niedriges Kooperationsniveau vorzuziehen und gegen die Entstehung von unabhängigen Akteuren mit Kontrolle über staatliche Souveränität sind. Kurzum, wir haben wenige und schwache internationale Institutionen im Polizeibereich vermutet. Dies hätte bedeutet, dass es geringe bis keine Auswirkungen auf das Gewaltmonopol gibt.

Diese Sicht lässt sich ohne weiteres mit dem Weberschen Verständnis des Staates und der gängigen dichotomen Perspektive auf das Gewaltmonopol vereinbaren, die beide besagen, dass ein Staat entweder die volle Kontrolle über sein Gewaltmonopol hat oder diese an andere – z.B. eine internationale Organisation – verloren hat. Insofern lässt sich auch hier schlussfolgern, dass Staaten die Abgabe von Kontrolle über ihr Gewaltmonopol möglichst gering halten wollen und ein hohes Maß an Kooperation unwahrscheinlich ist.

Ganz in diesem Sinne startete die Polizeikooperation. Das Bild änderte sich jedoch im Verlauf der Zeit: Der Einsatz von nationalen Polizeien und damit auch die Ausübung des nationalen Gewaltmonopols sind über die Jahrzehnte immer stärker durch internationale Institutionen beschränkt und eingebettet worden. Um dieser empirischen Beobachtung zu einer analytisch erschöpfenden Trennschärfe zu verhelfen und die Konsequenzen einer solch intensivierten Polizeikooperation im historischen Zeitverlauf angemessen zu bestimmen, haben wir eine Kategorisierung verschiedener Ebenen von Internationalisierung des Gewaltmonopols entwickelt. Sie dient dazu, genau zu unterscheiden, inwieweit das Gewaltmonopol durch zunehmende Polizeikooperation beschränkt (worden) ist. Die Kategorisierung besteht aus fünf Stufen. Diese sind:

- *keine Kooperation*,
- *die ad-hoc Kooperation*: fallabhängige informelle Zusammenarbeit,
- *Einbettung*: Die Ausübung des Gewaltmonopols ist an bestimmte, zum Teil bindende Regeln und Vereinbarungen gebunden,

- *Pooling*: Staaten schließen sich zusammen und üben ihr Gewaltmonopol gemeinsam aus, und schließlich
- *Delegation* an eine unabhängige internationale Institution.

#### *Internationale Polizeikooperation im Wandel der Zeit*

Mit Interpol wurde 1923 die älteste Struktur polizeilicher Kooperation in Wien gegründet. Obwohl die Organisation als der Beginn der internationalen Polizeikooperation betrachtet werden kann, blieb Interpol aus verschiedenen Gründen weit hinter den Erwartungen der Mitgliedstaaten zurück. Dieser eher holprige Beginn gewann zum einen gegen Ende der 1950er Jahre neue Fahrt, als eines der zentralen Felder internationaler Polizeikooperation – die Bekämpfung des Drogenhandels – ins Blickfeld rückte. Zum anderen erfuhr die Kooperation im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, dem zweiten Kerngebiet der Polizeizusammenarbeit, gegen Ende der 1960er Jahre neuen Schwung, nachdem Versuche drei Jahrzehnte zuvor, die Bekämpfung des Terrorismus zu internationalisieren, gescheitert waren.

Die aus dieser neuen Bewegung in der internationalen Polizeikooperation entstandenen Interaktionsergebnisse seit den 1960er Jahren bis heute zeigen deutlich die Tendenz einer Internationalisierung und damit einer Einbettung des Gewaltmonopols. Jedoch verlief diese Entwicklung weder linear noch war ihr die wachsende Institutionalisierung inhärent. Im Ergebnis konnten wir zwei Phasen der internationalen Polizeikooperation ausmachen, die durch einen Bruch, bzw. durch eine Periode der Stagnation getrennt sind: die „Phase der Herausforderung des Gewaltmonopols“ (1960/70er Jahre) und die „post-nationale Konstellation“ (1990/2000er Jahre), die sich besonders deutlich in den beiden zentralen Feldern der Polizeikooperation, der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und des Drogenhandels, abzeichnen.

Die 1960er und 1970er Jahre können, überspitzt formuliert, als das „Goldene Zeitalter“ bezeichnet werden, da in diesen Jahrzehnten die Ausübung des Gewaltmonopols durch den Nationalstaat nicht gefährdet war. Es setzt zwar eine zunehmende Transnationalisierung der Problemlagen ein, die zur Schaffung von neuen oder zu der Neuausrichtung bestehender Institutionen führt, jedoch bleibt die nationalstaatliche Kontrolle über das Gewaltmonopol gewahrt, da die institutionelle Kooperation sich zumeist auf der ad-hoc-Stufe abspielte. Trotzdem setzte die Kooperation auf allen drei vom Projekt konzeptionierten Abstraktionsebenen ein, eben der Legitimations-, Methoden- und Autorisierungsebene.

Vor allem mit dem Scheitern des 1972 ins Leben gerufenen *Ad-hoc Committee on Terrorism* der Vereinten Nationen sieben Jahre später, der Absage Frankreichs an die *European Convention on the Suppression of Terrorism* des Europarats von 1977 sowie dem Zurücktreten des Drogenproblems hinter den Kampf gegen Terrorismus lässt sich ein Bruch erkennen, der eine Phase der Stagnation einleitete. In

den 1980er Jahren beschäftigte sich die internationale Polizeikooperation zunehmend mit Problemlagen „der zweiten Reihe“.

Dem gegenüber steht die Periode der 1990er und 2000er Jahre. Die Transnationalisierung von Problemlagen hat sich nicht zuletzt durch das Ende des Ost-West-Konflikts sowie durch den EU-Binnenmarkt weiter verstärkt. Die internationale Polizeikooperation gewinnt durch diese Entwicklungen erneut Fahrt, die mehr oder weniger institutionalisierten Formen von Kooperation werden revitalisiert und intensiviert, so dass in diesen Jahrzehnten das nationalstaatliche Gewaltmonopol zunehmend eingebettet wird. Die Kooperation bewegt sich ebenfalls auf allen drei Abstraktionsebenen.

*Die Herausforderung des Gewaltmonopols – Internationale Polizeikooperation  
in den 1960/1970er Jahren*

Zu Beginn der 1960er Jahre entstand durch zunehmende Kooperation ein internationales Drogenregime, das sich im Laufe der folgenden Jahrzehnte konsolidierte. Ein Großteil der Kooperation kann auf US-amerikanische Initiativen zurückgeführt werden.

Auf eine solche Initiative geht das *Einheitsübereinkommen* von 1961 zurück, das sechs bestehende Konventionen zu einer zusammenfasste. Das Übereinkommen wurde 1972 überarbeitet und dabei verschärft. Ein Fonds zur Drogenbekämpfung verstärkte die institutionelle Seite des Regimes, das sich vor allem auf das Angebot von Drogen richtete, sich aber nicht um die Eindämmung der Nachfrage bemühte. Wegen der zunehmenden Bedeutung von synthetischen Drogen wurde 1971 das *Abkommen über psychotrope Stoffe* geschlossen. Beide Konventionen wurden im Rahmen der UNO vereinbart. Sie begründeten ein striktes Regime, das die Staaten in ihren Entscheidungen hinsichtlich der Definition von Drogen und dem angemessenen Umgang mit Drogenproduktion, -handel und -besitz einschränkte. Das Gewaltmonopol wurde somit in ein umfassendes Regime eingebettet.

Der US-amerikanische Einfluss machte sich auch auf der Methodenebene bemerkbar. Europäische Polizeikräfte lernten Drogenbekämpfungsmethoden von ihren amerikanischen Kollegen in Kursen, Studienreisen und Praktika. Darüber hinaus bauten die Europäer mit der so genannten *Pompidou-Gruppe* auch einen eigenen institutionellen Rahmen auf, in dem sie sich über Methoden der Drogenkontrolle austauschten. Diese 1971 gegründete Gruppe stand zunächst aufgrund ihres Mitgliedschaftsmusters der EG nahe, wurde jedoch 1980 dem Europarat institutionell angegliedert. Der Einfluss der verschiedenen Kooperationsformen im Methodenbereich auf die souveräne Ausübung des Gewaltmonopols in den einzelnen Staaten hing stark vom individuellen Ausmaß der Beteiligung ab. Die Kooperation erreichte insgesamt die ad-hoc-Stufe, bewegte sich jedoch gegen Ende des Untersuchungszeitraums auf die Stufe der Einbettung des Monopols zu.

Einige Staaten kooperierten auch auf der Autorisierungsebene. Hier fand Kooperation oft bilateral statt – mit den USA, mit Transit- und mit Herstellerstaaten. Frankreich bevorzugte solch bilaterale Kooperation, während Deutschland ein Netzwerk regionaler multilateraler Arbeitsgruppen aufbaute. In Großbritannien fand Kooperation wesentlich informeller statt. Inhaltlich wurden gemeinsame Razzien durchgeführt, Druck auf Transit- und Produktionsländer ausgeübt und Verbindungsbeamte ausgetauscht. Es gab keine Bemühungen, die verschiedenen Netzwerke und bilateralen Beziehungen zusammenzuführen. Aufgrund ihres informellen Charakters und ihrer geringen Verbindlichkeit kann die Zusammenarbeit als ad-hoc-Kooperation klassifiziert werden.

Demgegenüber nahm die Entwicklung der Polizeikooperation zur Bekämpfung des Terrorismus einen weniger internationalisierten Verlauf. In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren versuchten vor allem palästinensische Terroristen, den Konflikt im Nahen Osten zu internationalisieren. Auf diese Weise wurde internationaler Terrorismus ein wichtiger Faktor in der internationalen Politik.

In der UNO wurde über eine gemeinsame Definition des Terrorismus debattiert. In dieser Frage auf der Legitimierungsebene konnte jedoch keine Einigung erzielt werden. Stattdessen konnte man sich nur auf mittlerweile über ein Dutzend sektorale Konventionen einigen, die keine Definition enthalten. Eine gemeinsame Definition hätte die Entscheidungsfreiheit der Staaten über den Einsatz ihres Gewaltmonopols eingeschränkt, indem sie zum Gewalteininsatz berechtigende Fälle kriminellen Handelns bestimmt hätte. Da jedoch keine Einigung erzielt wurde, befand sich das Gewaltmonopol hier auf der Stufe „keine Kooperation“.

Auf der Methodenebene gab es zwei Entwicklungen: Zum einen wurden spezielle Eingreiftruppen gegründet, zum anderen wurde der Informationsaustausch systematisiert. Die Eingreiftruppen wurden als Reaktion auf das Desaster bei der Olympiade in München 1972 gegründet oder verbessert. Diese Gruppen kooperierten eng miteinander, sowohl in der Ausbildung als auch im Einsatz. Ab Mitte der 1970er Jahre entwickelte sich zahlreiche europäische Kooperationsforen für den Informationsaustausch in der Terrorismusbekämpfung. Das bekannteste ist TREVI,<sup>4</sup> in dem die Mitgliedstaaten der EG zusammenarbeiteten. TREVI war jedoch offiziell nicht ein Organ der EG. Auf der Methodenebene fand somit ad-hoc-Kooperation statt, die zwar unverbindlich war, Angleichungen aber beförderte.

Die *Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus* wurde im Europarat am 21. Januar 1977 unterzeichnet. Sie hatte zum Ziel, politische Verbrechen – zu denen Terrorismus zählt – in Auslieferungsverpflichtungen aufzunehmen, von denen sie bislang ausgeschlossen waren. Sie war somit auf der Autorisierungsebene

---

<sup>4</sup> Weitere Kooperationsforen waren die Police Working Group on Terrorism, die Clubs von Bern und Wien, Quantico, Kilowatt, Tripartite und Gladio. Von den meisten dieser äußerst geheim agierenden Gruppen sind nicht viel mehr als der Name und die Mitgliedstaaten bekannt.

angesiedelt. Die Konvention beinhaltete jedoch verschiedene opt-out-Regelungen, was ihre Bindungswirkung beträchtlich schmälerte. Daher kann auch hier nur von ad-hoc-Kooperation gesprochen werden, da die Entscheidungsfreiheit der Staaten nur geringfügig beschnitten wurde.

*Die postnationale Konstellation – Internationale Polizeikooperation in den 1990/2000er Jahren*

In den 1990er Jahren steht zunächst die Bekämpfung des internationalen Drogenhandels im Vordergrund der internationalen Polizeikooperation. So erhielt der Kampf gegen global agierende Drogenhändler frischen Wind durch die 1988 verabschiedete „Convention against Illicit Trafficking in Drugs and Psychotropic Substances“ der Vereinten Nationen. Im Jahr 1991 verabschiedete die Europäische Gemeinschaft eine Richtlinie gegen Geldwäsche, die 2001 erweitert wurde. Angesiedelt auf der Methodenebene zielte das Anti-Geldwäscheregime durch eine sukzessive Ausweitung der Liste der Straftaten bis hin zur Steuerflucht, durch die Aufhebung des Berufs- und Bankgeheimnisses auf immer mehr Aspekte der Geldwäsche. Das so entstandene inklusive Regime greift in hohem Maße in die Rechtssysteme der kooperierenden Staaten ein. Diese Beobachtung trifft naturgemäß noch viel stärker auf die EU-Mitgliedstaaten zu, die EU-Richtlinien in nationales Recht umsetzen müssen. Das Geldwäscheregime wird in unserer Terminologie als Delegation an eine unabhängige Institution bewertet. In diesem Bereich verfügen die Staaten nicht mehr über ihr Gewaltmonopol.

In der Entwicklung der Polizeikooperation in den letzten 15 Jahren ist dies jedoch ein außergewöhnlich fortgeschrittener Fall. Die übrige Entfaltung der Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Drogen fällt dahinter leicht zurück, aber das Gewaltmonopol der Staaten ist sowohl auf der Legitimations- als auch auf der Autorisierungsebene eingebettet und damit – zumindest auf der Autorisierungsebene – weit über den Stand der Dinge in den 1970ern hinausgegangen.

So erwies sich auf der Autorisierungsebene das Instrument gemeinsamer Ermittlungsteams seit den 1970er Jahren als effizientes Mittel im Kampf gegen den internationalen Drogenhandel. Besonders unter den EU-Mitgliedstaaten gewann das Instrument zunehmend an Bedeutung und 2001 wurde es durch eine Rahmenentscheidung des Rats der Europäischen Union für die Mitgliedstaaten verpflichtend, den Einsatz eines multinationalen Teams grundsätzlich in Betracht zu ziehen. Europol darf sich ebenfalls an den Ermittlungen beteiligen. Mit dieser Entscheidung ist die Aufklärung von grenzüberschreitendem Drogenhandel nicht mehr länger eine bi- oder trilaterale Angelegenheit, sondern involviert die EU als supranationalen Partner. In letzter Konsequenz bedeutet dies, dass das Gewaltmonopol der beteiligten Staaten eingebettet worden ist.

Ein vergleichbares Bild zeigt sich auf der Legitimationsebene. Kritik an dem UN-Regime ging einher mit dem Ruf nach einer europäischen Drogenstrategie, die vor allem bezüglich der Nachfrage eine gemäßigttere Haltung einnehmen sollte

(Vertreter dieser Ansicht sind vor allem Großbritannien und Deutschland). Trotz dieser Kritik sind die Staaten im Ergebnis wie in den 1970er Jahren nicht mehr frei in der Formulierung ihrer nationalen Drogenstrategien, was einem eingebetteten Gewaltmonopol weiterhin gleichkommt. Der Trend, die EU stärker zu involvieren – etwa durch die Vereinbarung EU-weiter Mindeststrafen für Drogendelikte von 2003 – weist dabei auf eine Ausweitung der supranationalen Kontrolle über das Monopol auf der Legitimationsebene hin, eine Tendenz hin zu einem „gepoolten“ Gewaltmonopol.

Allerdings hat mit der neuen Rolle der EU auch eine Zerfaserung des internationalen Drogenprohibitionsregimes eingesetzt. Obwohl seit 1993 immer wieder Anschläge in westlichen Staaten verübt wurden, widmete sich die internationale Terrorismusbekämpfung stärker einzelnen Aspekten des Phänomens, etwa seiner Finanzierung, und verfolgte keinen ganzheitlichen Ansatz mehr wie noch in den 1970er Jahren. Erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts stand Terrorismus wieder voll auf der internationalen Agenda. Der 11. September war nicht Auslöser, sondern wirkte als Katalysator einer schon früher begonnenen Entwicklung.

Auf der Legitimationsebene zeigt sich das gleiche Bild wie in den 1970er Jahren: 1999 wurde das Ad-hoc Komitee wieder von der UN-Vollversammlung eingesetzt, aber bis heute gibt es keine Konvention, die definiert, was und wer ein Terrorist ist. Daran ändern auch die zunehmenden Anstrengungen innerhalb der EU nichts, eine gemeinsame Definition für die Union zu finden. Zumindest sind hier aber die Staaten bereit, für eine solche Definition einen Souveränitätsverlust hinzunehmen.

Das Bild auf der Methoden- und Autorisierungsebene zeigt jeweils ein eingebettetes Gewaltmonopol. Auch wenn der Austausch von Informationen sich in den 1970ern noch als schwierig darstellte, herrscht heute kein Zweifel mehr an der Wichtigkeit und Effizienz von Austausch von Intelligence-Daten. Vor allem in Europa sind Staaten übereingekommen, untereinander Daten auszutauschen, teils wird auch die Beteiligung von Europol gefordert. Die Vernetzung von Datenbanken auf europäischem Niveau oder die Erstellung von speziellen Datenbanken – z.B. einer Islamistendatenbank – bedeutet für den einzelnen Staat nicht nur ein Mehr an Informationen, sondern auch die Abgabe von eigenen geheimen Informationen. Ein solchermaßen systematischer Austausch in der Europäischen Union hat zu einem eingebetteten Gewaltmonopol der Staaten geführt, die nicht mehr selbst bestimmen können, welche Informationen an wen gegeben werden.

Auch die Entwicklung der Kooperation auf der Autorisierungsebene zeugt von einem großen Schritt in Richtung Internationalisierung des Gewaltmonopols. Mit dem Europäischen Haftbefehl und seiner Liste von 32 auslieferungspflichtigen Straftaten haben die EU-Mitglieder das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auf den Sicherheitsbereich ausgeweitet und die Staaten des Vorrechts beraubt, eigen-

ständig zu bestimmen, wen sie ausliefern und wen nicht. Im Ergebnis verpflichtet der Haftbefehl den Empfängerstaat für den Ausstellerstaat auf dem eigenen Territorium eine Person zu verhaften – in unserer Kategorisierung ein Fall eines eingebetteten Monopols.

#### *Zusammenfassung und Fazit*

Im Ergebnis zeigt die Entwicklung der Polizeikooperation im Feld des internationalen Terrorismus und Drogenhandels, dass die erste Phase im Wesentlichen von ad-hoc Kooperationen geprägt war, während für die zweite Phase die Einbettung als übergreifende Charakterisierung zutrifft. Dabei ergibt die Entwicklung, dass der Prozess des „Einbettens“ einem spezifischen Muster folgt, das dem einer Kaskade ähnelt oder einem „Hinabsinken“ der Themen von den stärker abstrakten Ebenen (d.h. unserer Legitimationsebene) zu den stärker konkreten Ebenen (d.h. unsere Autorisierungsebene) des Gewaltmonopols. Für gewöhnlich begann die internationale Polizeikooperation, indem Staaten versuchten, eine gemeinsame Definition für ein bestimmtes Problem (Terrorismus, Drogenhandel) zu finden und so bestimmte konkretere Maßnahmen und Operationen zu legitimieren. Jedoch ist dieses Muster nicht zwingend, es lässt sich vielmehr beobachten, dass direkte Kooperation nicht von einer Einigung über legitimatorische Fragen abhängig ist.

Ein solches Ergebnis ist keinesfalls selbstverständlich. So nimmt die Literatur zur internationalen Polizeikooperation häufig an, dass die Kooperation auf der konkreteren Ebene der Methoden oder der Autorisierung beginnt. Jedoch zeigt unsere Analyse, dass die internationale Kooperation zwischen Polizeibeamten nicht ohne vorherige intensive intergouvernementale Debatten auf der Ebene der Legitimation stattfindet. Dabei spielte es keine Rolle, ob diese Debatten erfolgreich verliefen.

Die Analyse der Entwicklung internationaler Polizeikooperation zeigt klar, dass die dichotome Sichtweise auf das Gewaltmonopol der empirischen Evidenz nicht gerecht wird und die Entwicklung nicht in ihren bedeutsamen Feinheiten wahrgenommen werden kann. Die Nuancen zwischen völliger Souveränität und staatsübergreifendem Gewaltmonopol sind entscheidend, um die Internationalisierung des Monopols zu erkennen und angemessen zu analysieren.

Im Ergebnis zeigt sich in den beiden von uns untersuchten Bereichen internationaler Polizeikooperation ein Trend zur verstärkten Kooperation in den Bereichen inhaltlicher Breite und institutioneller Tiefe, die den Bereich zunehmend beschränkt, in dem politische Entscheidungen zwischen souveränen Staaten getroffen werden. Mittlerweile ist das staatliche Gewaltmonopol in hohem Maße in internationale Institutionen eingebettet, wie die untenstehende Übersicht verdeutlicht. Dieses Ergebnis zeugt von einer überraschend hohen Souveränitätsabgabe in einem Feld, in dem dies vordem ganz unwahrscheinlich erschien.

**Tabelle 3: Kooperationstrends**

Politikbereiche Ebenen der Internationalisierung	Terrorismus		Drogen	
	1970er	1990er	1970er	1990er
Delegation				Meth
Pooling				EU!
Einbettung		Meth / Aut ↗	Leg ↗	Leg / Aut ↗
Ad-hoc-Kooperation	Meth / Aut ↗		Meth / Aut ↗	
Keine Kooperation	Leg	Leg ↗		

Wie stark diese Beschränkung wirklich sind, wurde im Projekt nicht direkt untersucht. Ein Realist würde sicherlich behaupten, dass Staaten Vereinbarungen in so sensiblen Bereichen wie Polizeizusammenarbeit nur so lange eingehen, wie es ihrem Interesse dient, sie diese aber sofort verlassen würden, wenn sich ihr Interesse ändert. Dem läßt sich aber entgegenhalten, dass das Eingehen breiter und tiefer internationaler Zusammenarbeit die Exit-Kosten erhöht und zudem auf einen Wandel der staatlichen Selbstdefinition des Gewaltmonopols hindeutet. Zudem hat die Europäische Union ein integriertes Rechtssystem entwickelt, in dem europäische Normen in innerstaatliche Rechtssysteme integriert werden. Sie können daher nicht mehr gebrochen werden, ohne zugleich die Integrität des nationalen Rechtssystems zu stören und so die Autorität innerstaatlicher Gerichte zu unterminieren.

Daneben bestehen mögliche Konsequenzen für den Nationalstaat vor allem darin, dass ein eingebettetes Gewaltmonopol die Handlungsfreiheit in zentralen Bereichen stark einschränkt, da dort nicht mehr autonom, sondern gemeinschaftlich die Kriterien für die Ausübung des Gewaltmonopols geschrieben werden und nationale Grenzen durchlässiger und diffuser werden. Auch der Einsatz der nationalen Polizeien erfährt durch die Einbettung signifikante Einschränkung – bestes Beispiel ist hier der Europäische Haftbefehl.

#### **Anknüpfungsmöglichkeiten**

Wie die Einbettung des Gewaltmonopols genau aussieht und welche Implikationen dies für den Nationalstaat insgesamt hat, bedarf noch weiterer Klärung. Die in der verbleibenden Projektlaufzeit vorrangig fertigzustellende Dissertationen von Eva Herschinger (2007 [8]) über *Interacting Identities – the Role of Security for Identity Construction in International and National Discourses on Terrorism and Drug*

*Trafficking* wird zur Erhellung dieser Problematik weiter beitragen. Dies gilt auch für die Dissertation von Christiane Kasack (2007 [10]) über *Internationalizing Internal Security. Effects on Democratic Governance and the Rule of Law*, die erst später fertiggestellt werden wird, weil Frau Kasack erst im April 2005 die Arbeit im Projekt begonnen hat. Zudem liegt bereits ein Artikelmanuskript vor, das die hier kurz angerissene Entwicklungstendenz der internationalen Polizeikooperation hin zu einem eingebetteten Gewaltmonopol theoriegeleitet analysiert (Friedrichs u.a. 2007 [1]).

Um die Tragweite der These eines eingebetteten Gewaltmonopols in ihrer Gesamtheit zu präsentieren, wäre eine detailgetreue Analyse des kompletten Zeitverlaufs in Form einer *Monographie* erforderlich, was der eben genannte Artikel [1] nicht leisten kann und will. Die Daten hierfür liegen aber weitestgehend bereits vor. Weil gegen einen notwendigerweise in seiner Länge begrenzten Artikel immer eingewandt werden könnte, dass die präsentierte empirische Evidenz die These von der Einbettung des Gewaltmonopols nicht vollständig untermauert, die für viele den innersten Kern von Staatlichkeit in Frage stellt, wäre hier eine umfassende und detailliert belegte monographische Darstellung notwendig, die der Abschluss-Berichtersteller 2007 zu erstellen beabsichtigt (Herschinger, Jachtenfuchs & Kasack 2008 [9]).

**Tabelle 4: Abschlussmonographie**

<p><b>Eva Herrschinger, Markus Jachtenfuchs &amp; Christiane Kasack</b>  <i>Fighting Drugs and Terrorists.</i>  <i>The Internationalization of the State Monopoly of Force</i>  <b>Basingstoke: Palgrave 2008</b></p>
<b>Kapitel 1: Introduction</b>
<b>Kapitel 2: International Relations Theory, the State, and Police Cooperation</b>
2.1 The Neglect of Police Cooperation in International Relations
2.2 The Strong Link Between National Police Systems and State Development
<b>Kapitel 3: Studying the Internationalization of the Police</b>
3.1 Case Selection
3.2 Analytical Categories: Disaggregating the Monopoly of Force
<b>Kapitel 4: Fighting Drugs</b>
4.1 US-led Regime-Creation
4.2 The European Way and the Tightening of the Regime
<b>Kapitel 5: Fighting Terrorists</b>
5.1 The Ordeal of Defining Terrorism
5.2 Post 9/11 – Towards a Comprehensive Regime?
<b>Kapitel 6: International Institutions and the Monopoly of Force</b>
6.1 Pooling, Embedding and Delegating Police Activity
6.2 The End of Exclusive State Control Over Its Police?
<b>Kapitel 7: Conclusion</b>

### **Gründe für die Beendigung des Projektes**

Nach bisherigem Stand ist es nicht absehbar, dass der zum 1. August 2006 auscheidende Projektleiter Markus Jachtenfuchs durch einen Wissenschaftler mit einem ähnlichen Forschungsprofil ersetzt werden kann.

### **3.2.2 Liste der aus dem Teilprojekt seit der letzten Antragstellung entstandenen Publikationen**

#### *(I.) Referierte Beiträge für*

##### *(a) wissenschaftliche Zeitschriften*

1. Friedrichs, Jörg, Eva Herschinger, Markus Jachtenfuchs & Christiane Kasack (2007) *Policing Among Nations. Embedding the Monopoly of Force* (vv. Man., Artikel in Vorbereitung)
2. Friedrichs, Jörg, Eva Herschinger, Markus Jachtenfuchs, Christiane Kasack & Moritz Weiß (2007) *State Preferences and Military Interventions since the 1990s* (vv. Man.; Artikel in Vorbereitung)
3. Friedrichs, Jörg (2006) Defining the International Public Enemy: the Political Struggle Behind the Legal Debate on International Terrorism, in: *Leiden Journal of International Law* **19**:1, 69-91
4. Friedrichs, Jörg, Mihov, Jordan, & Popova, Maria (2005) Synergies and Tradeoffs in International Cooperation: Broadening, Widening, and Deepening, in: *European Integration Online Papers* **9**:13 (<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2005-013.htm>)
5. Jachtenfuchs, Markus (2005) The Monopoly of Legitimate Force. Denationalization, or Business as Usual?, in: *European Review* **13**: Special Issue 1, 37-52 (= Stephan Leibfried & Michael Zürn, Hg., *Transformations of the State?* Cambridge: Cambridge University Press 2005, 37-52)
6. Herschinger, Eva (2007) Enemy, Friend or Ally? The Discursive Production of Security Cooperation and its Role for Identity Construction (in Vorbereitung für *Millennium*)

##### *(b) Monographien (einschließlich book proposals)*

7. Friedrichs, Jörg (2007) *The European Way of Fighting Terrorism and Drugs: International Police Cooperation*, London and New York: Routledge (referierte Monographie, in Vorbereitung)
8. Herschinger, Eva (2007) Interacting Identities – the Role of Security for Identity Construction in International and National Discourses on Terrorism and Drug Trafficking (Arbeitstitel der Dissertation, in Vorbereitung)
9. Herschinger, Eva, Markus Jachtenfuchs & Christiane Kasack (2008) *Fighting Drugs and Terrorists. The Internationalization of the State Monopoly of Force*, Basingstoke: Palgrave (Projektmonographie, in Vorbereitung)
10. Kasack, Christiane (2007) Internationalizing Internal Security: Effects on Democratic Governance and the Rule of Law (Arbeitstitel der Dissertation, in Vorbereitung)

(c) *Sammelbandbeiträge*

11. Friedrichs, Jörg (2006) When Push Comes to Shove: The Territorial Monopoly of Force and the Travails of Neomedieval Europe, in: Michael Burgess & J.P. [Hans] Vollaard, Hg., *Territoriality in the European Union*, London: Routledge (i.E.)

(d) *wesentliche Fachkongresse*

12. Friedrichs, Jörg, Eva Herschinger, Markus Jachtenfuchs & Christiane Kasack (2005) Policing Among Nations: Embedding the Monopoly of Force, Konferenz der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, 6.-7. Oktober
13. Friedrichs, Jörg (2005) Chain of Coercion: The Formation and Transformation of the Monopoly of Force, Konferenz des World International Studies Committee in Istanbul, Bilgi University, 24.-27. August
14. Friedrichs, Jörg (2005) Who Wants What, When, and Why: Large European States and International Police Cooperation, Konferenz der International Studies Association in Honolulu, 1.-5. März (Artikel eingereicht bei *International Studies Quarterly*)
15. Herschinger, Eva (2005) Enemy, Friend or Ally? The Discursive Production of Security Cooperation and its Role for National Identity Construction, Konferenz des World International Studies Committee in Istanbul, Bilgi University, 24.-27. August (s. oben unter [6])

(e) *Arbeitspapiere*

16. Herschinger, Eva & Dana Trif (2007) Strong State – Strong Response? French Anti-terrorist Policies, Bremen: Universität, Sfb 597 (TransState Working Papers, in Vorbereitung)

(II.) *Nicht-referierte Beiträge für*

(a) *wissenschaftliche Zeitschriften*

(b) *monographische Reihen (einschließlich book proposals)*

(c) *Sammelbandbeiträge*

17. Friedrichs, Jörg (2005) Politiche nazionali a confronto: Germania e Regno Unito, in: Giuseppe Vacca, Hg., *Dalla Convenzione alla Costituzione*, Bari: Dedalo, 253-267
18. Jachtenfuchs, Markus (2006) Das Gewaltmonopol. Denationalisierung oder Fortbestand?, in: Stephan Leibfried & Michael Zürn, Hg., *Transformationen des Staates?*, Frankfurt: Suhrkamp, 69-91

(d) *wesentliche Fachkongresse*

19. Friedrichs, Jörg und Raphael Muturi (2004) Anything New Under the Sun? The Political Struggle Behind the Legal Debate on International Terrorism, in: Wybo P. Heere, Hg., *From Government to Governance: Proceedings of the Sixth Hague Joint Conference on International Law*, The Hague: Asser, 463-471
20. Genschel, Philipp and Markus Jachtenfuchs (2005) Police, Taxation and the Transformation of the State. Paper presented at the Workshop "The Transformations of the Territorial State. Changes in and Challenges to National Control over Police and Taxation," International University Bremen, 16.-17. Juni

*(e) Arbeitspapiere*

21. Friedrichs, Jörg (2005) National Policies in Comparison: Germany and the United Kingdom, in: Ferruccio Pastore, Hg., *Is there a European Strategy Against Terrorism? A Brief Assessment of Supra-national and National Responses*, Rom: Centro Studi di Politica Internazionale, 13-21 (CeSPI Working Paper 12/2005; [www.cespi.it/WP/wp12-terrorismo.pdf](http://www.cespi.it/WP/wp12-terrorismo.pdf))

**3.3 Bewilligte Mittel für die laufende Förderperiode**

Das Teilprojekt wurde bzw. wird im Sonderforschungsbereich von Januar 2003 bis Dezember 2006 gefördert.