

Zur De/Konstruktion des Ostens als Sicherheitsbedrohung¹

Alexandra Schwell

Die Abschaffung der stationären Grenzkontrollen im Zuge der Schengenerweiterung wurde auf Seiten der alten Mitgliedsstaaten ambivalent aufgenommen. Schnell ertönte der Ruf nach Ausgleichsmaßnahmen, da mit dem Abbau der Grenzen zu den osteuropäischen Staaten gleichzeitig alte Ängste und Bilder vom »Osten« als Herkunftsregion grenzüberschreitender Kriminalität wiederbelebt wurden. Mit Blick auf das Konzept der *Securitization* untersucht der Text die Frage, wie sicherheitspolitische, sicherheitspraktische Akteure und die Boulevardmedien in Österreich auf die Herausforderung der Schengenerweiterung 2007 reagieren und argumentiert, dass die Konstruktion von Sicherheitsbedrohungen von unterschiedlichen Akteuren instrumentalisiert werden kann.

In der Nacht vom 20. auf den 21. Dezember 2007 sind die Land- und Seegrenzen zwischen der Schengenzone und den acht osteuropäischen Staaten, die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, gefallen. Mit dieser vollständigen Übernahme des Schengen-*Acquis* waren auf beiden Seiten nicht allein Hoffnungen, sondern auch Befürchtungen verbunden. Für Bevölkerung, Politik und Medien derjenigen Staaten der EU, welche zuvor die östliche Grenze des Schengenraumes vor 2007 darstellten, ist die Abschaffung der Grenzkontrollen zu den östlichen Nachbarn nicht allein eine technische, sondern vor allem eine höchst emotionale Angelegenheit. Das Bild vom »Osten« als wenig vertrauenswürdig, bedrohlich und fundamental anders als eine imaginier-

1 Der Artikel basiert auf einem Vortrag, den die Autorin am Institut für Sozialanthropologie (ISA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften im Rahmen der ISA Guest Lecture gehalten hat (Wien, 4. März. 2010).

te »westliche« Gemeinschaft² ist tief verwurzelt. Gleichzeitig zieht die Thematik Akteure und Interessengruppen verschiedenster Couleur an, die sie für ihre Zwecke instrumentalisieren und ihr eigenes Narrativ als das dominante zu etablieren suchen.

Der Beitrag stellt die Frage, wie sicherheitspolitische und sicherheitspraktische Akteure in Österreich auf die Herausforderung der Schengenerweiterung im Dezember 2007 reagierten. Österreich ist der »alte« Mitgliedsstaat mit den meisten osteuropäischen Nachbarstaaten (Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei, Slowenien).³ Geopolitische, historische und soziale Faktoren begünstigen Ängste vor dem »Osten« als diffusem und bedrohlichem Schreckgespenst, das tief im kollektiven Gedächtnis verankert ist. Während seit dem Ende des Kalten Krieges Österreichs postsozialistische Nachbarn innenpolitisch vornehmlich als Sicherheitsproblem gesehen und Ängste vor der »Kriminalität aus dem Osten« geschürt wurden,⁴ musste diese Argumentation mit der Schengenerweiterung eine radikale Wendung von Seiten der österreichischen Politik erfahren, um die Legitimität der politischen Entscheidungen zu sichern.

Die diskursive Verknüpfung von »Osten« und Sicherheit kann als Akt der *Securitization* gewertet werden, definiert als »the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects«.⁵ Diese *Securitization* wurde vornehmlich von rechten und rechtskonservativen politischen Akteuren sowie der Boulevardpresse, insbesondere »Österreich« und »Kronen Zeitung«, betrieben. Sie erwies sich als erfolgreich, da sie sich nicht auf bestimmte Nachbarn bezog, sondern auf das generalisierte Konzept des »Ostens«, und als solches auf ein tief verwurzelt kognitives Muster. Zudem entpuppte sie sich als schwer umkehrbar, als die politischen Akteure die Richtung ändern mussten und nun auf eine *Desecuritization* abzielten,

2 Vgl. Benedict Anderson: Die Erfindung der Nation: zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. Berlin 1998.

3 Obwohl die Tschechische Republik und Slowenien geographisch nicht im Osten Österreichs liegen, bezieht sich das geopolitische und mentale Label des »Ostens« auch auf sie.

4 Dies gilt jedoch nicht für die wirtschaftlichen Beziehungen.

5 Ole Wæver: Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New »Schools« in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, 17.03.2004. Montreal 2004, S. 9.

um die Schengenerweiterung 2007 zu legitimieren. Entsprechend fand dieser Richtungswechsel nicht den erhofften Widerhall im öffentlichen und medialen Diskurs.

Die Untersuchung und Analyse von *Securitization* ist nicht automatisch mit einer spezifischen und nur diesem Konzept eigenen Methode verknüpft. Die meisten mit der Thematik befassten Autoren wählen eine diskursanalytische und/oder hermeneutische Herangehensweise, indem sie die Sprech-Akte der *Securitizing Actors* in den Blick nehmen. Dabei beziehen sie sich vorzugsweise auf Regierungsbeschlüsse, Pressemitteilungen sowie den Pressediskurs selbst. Dies findet häufig Überschneidungen mit einer Politikfeldanalyse, die danach fragt, wer wann warum unter welchen Bedingungen bestimmte Entscheidungen trifft und welcher Effekt daraus folgt. Entsprechend sind Buzan et al. der Ansicht, die Untersuchung von Prozessen der *Securitization* benötige keine Indikatoren, sondern könne direkt als Analyse von Diskursen und politischen Zusammenhängen erfolgen.⁶ Der vorliegende Text schließt an diese Methodik an, geht jedoch darüber hinaus und zielt auf eine Verknüpfung mit einer handlungstheoretischen Perspektive. So werden die theoretischen und deskriptiven Teile des Textes durch die Ergebnisse einer empirischen Forschung ergänzt, die ich 2008 durchgeführt habe. Ich führte zwölf qualitative leitfadengestützte Gruppen- und Einzelinterviews und zahlreiche informelle Gespräche mit Sicherheitspraktikern und politischen Akteuren im österreichischen Bundesministerium für Inneres sowie nachgeordneten Institutionen; ergänzt wurden die Gespräche durch eine viermonatige teilnehmende Beobachtung im Institut für Wissenschaft und Forschung der Sicherheitsakademie des Innenministeriums. Zudem analysierte ich den medialen Diskurs und die Berichterstattung in der österreichischen Boulevardpresse von November bis April 2008. Entsprechend nutze ich den theoretischen Ansatz des Sprech-Aktes, aber ich teile ebenso Bigos Ansicht, dass sich eine *Securitization* vor allem in institutionalisierten Praktiken und dem Habitus der Akteure des Sicherheitsfeldes manifestiert.⁷ Da die Effekte dieses spezifischen sozialen Feldes jedoch nicht im Zentrum dieses Textes stehen, wird dieser Aspekt

6 Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colo. 1998, S. 25.

7 Didier Bigo: *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*. In: *Alternatives* 27, Special Issue, 2002, S. 63–92.

nicht weiter erörtert, sollte jedoch nichtsdestotrotz als zugrundeliegende Grundannahme im Hinterkopf behalten werden.

1. Begriffsbestimmung: *Securitization* und *Desecuritization*

Obwohl »Sicherheit« in vielen kulturwissenschaftlichen, ethnologischen und kulturanthropologischen Arbeiten unterschwellig eine wichtige Rolle spielt, taucht sie selten als eigenständige Forschungskategorie auf.⁸ Entsprechend hat sich bislang kein eigener disziplinärer theoretischer Ansatz zur Beschäftigung mit der Thematik herausgebildet.⁹ Sozialwissenschaftliche Forschungen zum Themenkomplex »Sicherheit« sind unter dem Etikett der »Neuen Sicherheitstheorien« vorwiegend im Bereich der Internationalen Beziehungen angesiedelt. In Absetzung von den »Realisten« der traditionellen *Strategic Studies* entwickelten sie ein sozialkonstruktivistisches Konzept von Sicherheit, das zwischen den beiden Polen von allein militärisch definierter Sicherheit auf der einen und einem weiten Begriff von Sicherheit als allem, worüber Menschen sich Sorgen machen können, angesiedelt ist. Sicherheit wurde damit auf den zivilen, gesellschaftlichen Bereich erweitert. Gleichzeitig ermöglicht eine Anwendung der Neuen Sicherheitstheorien aus ethnologisch-kulturanthropologischem Blickwinkel den Einbezug alltäglicher Praktiken und alltagskultureller Phänomene, die von der Makroebene gerahmt werden und wiederum auf sie zurückwirken.¹⁰ Entsprechend werden die Neuen Sicherheitstheorien zunehmend von Anthropologen und Ethnologen

- 8 Vgl. Daniel M. Goldstein: Security and the Culture Expert: Dilemmas of an Engaged Anthropology. In: PoLAR: Political and Legal Anthropology Review 33, 81, 2010, S. 126–142.
- 9 Einen ethnopschoanalytisch informierten Ansatz verfolgt Katharina Eisch-Angus, s. Katharina Eisch-Angus: Psychoanalyse und Semiotik im Sicherheits-Netz: Eine ethnografische Verwirrung und methodische Verknüpfung. In: Österreichische Zeitschrift für Volkskunde LXI/110, 2–3, 2007, S. 231–247, Katharina Eisch-Angus: Sicher forschen? Methodische Überlegungen zum Ethnografieren von Sicherheit und Alltag. In: Sonja Windmüller, Beate Binder, Thomas Hengartner (Hg.): Kultur – Forschung. Zum Profil einer volkskundlichen Kulturwissenschaft. Münster 2009, S. 69–90.
- 10 Vgl. Michael Burawoy: The Extended Case Method. In: Michael Burawoy, Alice Burton, Ann Arnett Ferguson et. al.(Hg.): Ethnography Unbound. Power and Resistance in the Modern Metropolis. Berkeley 1991, S. 271–287.

genutzt, die sie insofern weiterentwickeln, als sie auf die Kontextabhängigkeit von Sicherheitsthemen hinweisen, so Bubandts¹¹ Konzept der »vernacular security« und Kents¹² Analyse des Sicherheitsverständnisses in Kambodscha.

Für den vorliegenden Beitrag beziehe ich mich vorrangig auf das Konzept des »Centre for Peace and Conflict Research« in Kopenhagen, im Folgenden »Kopenhagener Schule« (CS), und auf die Kritik an diesem Konzept.¹³

1.1. Securitization

Für die Kopenhagener Schule ist Sicherheit keine objektive Tatsache, sondern eine von Akteuren bewusst gewählte Praxis: »Security is a practice, a specific way of framing an issue. Security discourse is characterized by dramatizing an issue as having absolute priority. Something is presented as an existential threat: if we do not tackle this, everything else will be irrelevant (because we will not be here, or not be free to deal with future challenges in our way)«. ¹⁴ Indem er etwas zum Sicherheitsthema erklärt, legitimiert sich der Akteur selbst dazu, ungewöhnliche und extreme Mittel zur Bekämpfung dieser Bedrohung durchzusetzen, um ein höheres Ziel zu erreichen. Das höchste Ziel ist das Überleben (von Staatsbürgern, eines Staates, einer Nation, einer Firma, des Waldes). Mit diesem Sprech-Akt¹⁵ hebt der Akteur das Thema aus dem normalen poli-

11 Nils Bubandt: Vernacular Security: The Politics of Feeling Safe in Global, National and Local Worlds. In: *Security Dialogue* 36, 3, 2005, S. 275–296.

12 Alexandra Kent: Reconfiguring Security: Buddhism and Moral Legitimacy in Cambodia. In: Ebd. 37, 2006, S. 343–361.

13 Neben der »Pariser« und der »Waliser« Schule ist die CS die dritte »Schule« der neuen Sicherheitsstudien, s. dazu Ole Wæver: Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New »Schools« in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, 17.03.2004. Montreal 2004, c.a.s.e. collective: Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. In: *Security Dialogue* 37, 4, 2006, S. 443–487.

14 Ole Wæver: European Security Identities. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 1, 1996, S. 103–132, S. 106.

15 Der Sprech-Akt ist zentral in der Theorie der CS: »The process of securitization is what in language theory is called a speech-act. It is not interesting as a sign referring to something more real, it is the utterance itself that is the act: by saying it something

tischen Handlungsablauf heraus, die normalen politischen Regeln gelten nicht mehr: »The necessity of an existential quality (>survival<) follows from the function of security discourse as *lifting* issues to urgency and necessity above normal politics«. ¹⁶

Auf diese Weise verstandene außerordentliche Sicherheitsbedrohungen erlauben, ja fordern außerordentliche Gegenmaßnahmen geradezu heraus. Beispielsweise gehören im Fall der Schweine- und Vogelgrippe die Schließung öffentlicher Gebäude, Pandemieimpfungen, das Tragen von Mundschutz in der Öffentlichkeit, die umfassende Tötung auch vermutlich gesunder Tiere sowie die Einrichtung von Schutzzonen zum Standardrepertoire. Die Gefahr durch den internationalen (besonders den islamistischen) Terrorismus erlaubt erweiterte Kompetenzen für die Strafverfolgung, führt in manchen Fällen zur Überschreitung des Folterverbots oder zum Ignorieren von Menschenrechten und internationalen Konventionen sowie im Fall der »gefährdeten« Gesellschaften zur Einschränkung von Freiheits- und Persönlichkeitsrechten zugunsten des höheren Gutes Sicherheit.

Wenn das angesprochene Publikum (die Öffentlichkeit, die Wähler) diesen *Securitizing Move* akzeptiert und unterstützt und die außergewöhnlichen Mittel mitträgt, dann ist die *Securitization* erfolgreich. Der Akteur, der die Bedrohung nicht nur ausgerufen hat, sondern auch gleichzeitig die Lösung liefert, erwirbt symbolisches Kapital, Ressourcen, Legitimität. Die Tatsache, dass etwas als Sicherheitsbedrohung deklariert wird, sagt also nicht automatisch etwas über das tatsächliche Bedrohungspotential aus; solch ein Label sollte eher als selbstreferentielle Praxis verstanden werden.

Das Konzept der *Securitization* und die Erweiterung des klassischen Sicherheitsbegriffs haben eine lebhafte Debatte hervorgerufen; Kritik wurde von zahlreichen Seiten formuliert ¹⁷. Für den vorliegenden Zweck ist die Kritik des belgischen Politikwissenschaftlers Thierry Balzacq von besonderer Relevanz. Er argumentiert, Sicherheit als Sprech-Akt

is done (like betting, giving a promise, naming a ship)« (Buzan, Wæver, de Wilde [wie Anm. 6], S. 26).

16 Wæver (wie Anm. 14) S. 107 (kursiv i.O.).

17 s. z. B. *Cooperation and Conflict* 1999, 34(3).

18 Thierry Balzacq: The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. In: *European Journal of International Relations* 11, 2, 2005, S. 171–201, S. 174.

übersehe »the external context, the psycho-cultural orientations of the audience, and neglects the differential power between the speaker and the listener«. ¹⁸ Er schlägt vor, stattdessen *Securitization* als strategische Praxis zu untersuchen, indem auf drei Faktoren fokussiert werde: politische Handlungsmacht (*political agency*), das Publikum (*audience*) und den Kontext; der Erfolg einer *Securitization* hänge davon ab, inwieweit diese drei Faktoren kongruent seien. *Securitization*, so Balzacq, sei kein selbstreferentieller Prozess, wie die CS meine, sondern ein jeweils historischer Prozess »that occurs between an antecedent influential set of events and their impact on interactions.« ¹⁹ Als solcher könne eine Analyse sich nicht auf einen einzelnen Faktor, wie die Regeln eines Sprech-Aktes, beschränken.

1.2. Desecuritization

Der Idealfall für die Autoren der Kopenhagener Schule ist nicht die *Securitization*, sondern der umgekehrte Prozess, wenn Themen wieder aus der Ebene des Ausnahmezustands herausgenommen und wieder in den normalen politischen Handlungsablauf integriert werden. Diese *Desecuritization* wird bevorzugt, da Sicherheit hier als etwas Negatives angesehen wird, als Konsequenz des gescheiterten Versuchs, ein Thema geregelt abzuhandeln. ²⁰ Eine weitere Möglichkeit bestehe darin, Themen überhaupt nicht erst auf die Ebene der Sicherheitsbedrohungen zu heben. ²¹ Roe meint dagegen, dieser Vorschlag sei eher mit Nicht-*Securitization* gleichzusetzen, »where there is simply no security to begin with«. ²² Wæver entdeckt eine dritte Option im Vorgehen, die Reaktionen auf Sicherheitsthemen derart zu gestalten, dass sie keine Sicherheitsdilemmata und Teufelskreise generierten. ²³ Nach Ansicht von Roe kön-

19 Ebd., S. 193.

20 Buzan, Wæver, de Wilde (wie Anm. 6), S. 29.

21 Ole Wæver: The EU as a security actor: reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders. In: Morten Kelstrup, Michael C. Williams (Hg.): International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, security and community. London 2000, S. 250–294, S. 253.

22 Paul Roe: Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization. In: Security Dialogue 35, 3, 2004, S. 279–294, S. 285.

23 Wæver (wie Anm. 21), S. 253.

nen Themen, die eine *Securitization* durchlaufen haben, gemanagt oder transformiert werden; sie zu managen sei jedoch nicht dasselbe wie eine *Desecuritization*, da sie nicht in den normalen politischen Handlungsablauf rücküberführt, sondern weiterhin als Sicherheitsthemen gerahmt würden.²⁴

2. *Securitization* als strategische Praxis

2.1. Der Kontext: Österreich und die Schengenerweiterung

Sicherheit bedeutet nicht für jeden und überall dasselbe, sondern kann zwischen verschiedenen sozialen Gruppen oder auch Nationalstaaten variieren. Balzacq vertritt die Ansicht, dass »[t]he configuration of securitization evolves within a symbolic context of forces that define what a conceptual event (security) is for an audience, and when the use of that concept resonates with the context in order to increase or win the support for the enunciator's policy«. ²⁵

Der Kontext wird nachfolgend in drei Elemente geteilt: die Schengenerweiterung, d.h. eine politische Top-Down-Entscheidung, die sich auf alle Mitglieder der Schengenzone auswirkt, das Konzept »Osten«, d.h. eine mentale Kategorie, die tief im kollektiven Gedächtnis verankert ist, und das Länderbeispiel Österreich.

Die Schlüsselfrage ist, inwieweit der österreichische Kontext den Boden für eine erfolgreiche *Securitization* und/oder *Desecuritization* der Schengenerweiterung 2007 bereitete. Die Erfolgchance einer *Securitization* steigt, je mehr die angesprochene Bevölkerung die Darstellung einer Bedrohung durch einen Sprecher akzeptiert. Während die Kopenhagener Schule sich in diesem Punkt allein auf die Macht der sprachlichen Äußerung verlässt, widerspricht Balzacq dieser Sichtweise, indem er argumentiert, Sprache konstruiere nicht Realität, sondern forme im günstigsten Fall deren Wahrnehmung.²⁶ Was fehle, sei die Frage, in welchem Maße der Kontext die Wirkungsmacht einer *Securitization* beeinflusse. Um Erfolg zu haben, muss sich der *Securitizing Move* des Akteurs

24 Roe (wie Anm. 22), S. 285.

25 Balzacq (wie Anm. 18), S. 184.

26 Ebd., S. 181.

auf die perzeptive Realität des Publikums beziehen. Er muss sich nicht allein auf die gegenwärtige Situation und Entwicklungen berufen, sondern auch und besonders an das kollektive Gedächtnis appellieren, um seine Zustimmung zu gewinnen.

Die Schengenerweiterung

Die Schengener Abkommen sind ein Kernstück der europäischen Integration. Mit Schengen wurden die europäischen Grenzen in zwei Kategorien eingeteilt: interne und externe. An den internen Grenzen wurden stationäre Grenzkontrollen zugunsten mobiler Überwachung, grenzüberschreitender Kooperation und der Vernetzung von Datenbanken abgeschafft. Die »traditionelle« Grenzkontrolle wurde an die Außengrenzen verlagert. Dem liegt die Vorstellung von der EU als eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« und damit einer Sicherheitsgemeinschaft zugrunde. Dies hat mehrere wichtige Implikationen. Grenzen und Grenzkontrollen stehen umso mehr im Zentrum der Sicherheitsdebatte, je mehr sich die Wahrnehmung von Sicherheitsrisiken weg vom »traditionellen« militärischen Angriff hin zu neuen, diffusen Risiken bewegt: »frontier controls have come to be seen as the EU's first line of defence against instability and its consequences«. ²⁷ Die Abschaffung von Grenzkontrollen kann folglich schnell Unsicherheiten und ein Gefühl von Verwundbarkeit in der betreffenden Bevölkerung hervorrufen. Sichtbare Grenzkontrollen werden entsprechend in der Bevölkerung im Allgemeinen als hochgradig effizient angesehen. Viele Sicherheitspraktiker bezweifeln allerdings ihre Effizienz, sofern die zu verfolgende Kriminalität über mindere Formen hinausgeht und proaktive Polizeiarbeit bevorzugt wird. ²⁸

Die Erweiterung des Schengenraumes 2007 war eine direkte Konsequenz der EU-Erweiterung im Jahr 2004, und als solche erwies sie

27 Heather Grabbe: *The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards*. In: *International Affairs* 76, 3, 2000, S. 519–536, S. 520.

28 So die einhellige Meinung meiner Gesprächspartner in Innenministerium und Polizei. Dass sich diese Einschätzung nicht allein auf Österreich beschränkt, zeigen gleichlautende Meinungen von Grenzschützern und ihren Vorgesetzten an der deutsch-polnischen Grenze, vgl. Alexandra Schwell: *Europa an der Oder – Die Konstruktion europäischer Sicherheit an der deutsch-polnischen Grenze*. Bielefeld 2008.

sich als äußerst emotional besetzt. Nicht zu Unrecht kann die Osterweiterung als *Securitizing Move* bezeichnet werden, denn der Beitritt der osteuropäischen Staaten wurde als Mittel zum Selbstschutz präsentiert.²⁹ Dies beruhte nicht zuletzt auf Erwägungen, nur eine gelungene Integration könne die Stabilität des Kontinents gewährleisten und das Erstarken neuer Nationalismen und damit ethnische Konflikte, wie auf dem Balkan, vermeiden. Der Beitritt von Teilen des ehemaligen »Feindeslagers« zur EU erwies sich jedoch als politische und ideologische Herausforderung für die Union.³⁰ Ein solcher Begriff von europäischer Sicherheit hängt eng mit der Geschichte der »Idee Europa« zusammen: »securitization projects a very specific vision of European political order and identity«.³¹

Schließlich beinhaltet die Anziehung des EU-, bzw. Schengenraumes nach innen nicht nur eine erhebliche Abschließung gegenüber Drittstaaten, sondern gleichfalls eine Machtasymmetrie in den Beziehungen zu Beitrittskandidaten, die ihre Fähigkeit als »gute Europäer« unter Beweis stellen müssen.³² Mit dem EU-Beitritt waren diese Länder gerade einmal zu Mitgliedern zweiter Klasse aufgestiegen und zur Pufferzone oder zum »Cordon Sanitaire« zwischen Schengen und den Nicht-EU-Mitgliedern reduziert worden.³³ Die neuen Mitgliedsstaaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind, hatten den Schengen-*Acquis* zwar bereits übernommen, wandten ihn jedoch bis Ende 2007 noch nicht vollständig an. Weit verbreitetes Misstrauen in Politik und Öffentlichkeit schürten Ängste, das »öffentliche Gut Sicherheit« werde durch eine Erweiterung nach Osten gefährdet.

29 Atsuko Higashino: For the Sake of »Peace and Security«?: The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards. In: *Cooperation and Conflict* 39, 4, 2004, S. 347–368.

30 Neil Walker: The Problem of Trust in an enlarged Area of Freedom, Security and Justice: A conceptual Analysis. In: Joanna Apap, Malcolm Anderson (Hg.): *Police and Justice Co-Operation and the New European Borders*. The Hague, London, New York 2002, S. 19–33, S. 26.

31 Ian Loader: Policing, securitization and democratization in Europe. In: *Criminal Justice* 2, 2, 2002, S. 125–153, S. 135.

32 Vgl. Schwell (wie Anm. 28).

33 Grzegorz Gromadzki: Konsekwencje polityczne umowy z Schengen – problemem dla całej rozszerzonej Unii. In: Instytut Spraw Publicznych (Hg.): *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*. Warszawa 2001, S. 41–65, S. 48 f.

Der »Osten«

Die mentale Kategorie »Osten« ist der zweite relevante Kontextfaktor. Der »Osten« als symbolische Bedrohung³⁴ ist tief im kollektiven Gedächtnis des »Westens« verankert. Wie Wolff zeigt, konstruierten Westeuropäer bereits im 18. Jahrhundert das Bild eines rückständigen »Osteuropas«, um sich selbst in ein besseres Licht zu rücken.³⁵ Die Vorstellung vom rückständigen und gleichzeitig bedrohlichen Staatssozialismus schloss hier fast nahtlos an. Das kulturelle Konzept des Westens vom Osten ist ein Narrativ, das sich um Rückständigkeit, Unsicherheit, Ungewissheit und Angst, gleichzeitig jedoch auch um Faszination dreht. Es eröffnet eine Gegenüberstellung von Zivilisation und Barbarei. Schlögel hält den Osten für symbolisch überfrachtet; er handle »von kulturellen Spannungen, von Phobien und Idiosynkrasien, von Überlegenheits- und Minderwertigkeitskomplexen, von Ängsten und Projektionen. Der Osten ist nur ein Name für einen zivilisatorisch-psychologischen Komplex«.³⁶

Das Konzept vom »Osten« ist damit dem Orientalismus-Konzept nach Edward Said nicht unähnlich: Beide konstruieren Alterität und einen Anderen, und sie teilen die soziale Welt in »Uns« und »die Anderen«, was »Uns« (Westeuropäer, EU-Bürger, etc.) als besser, moralisch überlegen und fortschrittlich erscheinen lässt.³⁷ »Osten« ist ein Merkmal, das sich kaum jemand freiwillig ans Revers heften möchte; stattdes-

34 Der Begriff der »symbolischen Bedrohung« ist der »Integrated Threat Theory of Prejudice« entlehnt. Die Autoren unterscheiden (1) realistische Bedrohung (z.B. durch Krieg), (2) symbolische Bedrohung, (3) Intergruppen-Angst sowie (4) negative Stereotype. »Symbolische Bedrohung« bezieht sich auf perzeptive Unterschiede bezüglich Moral, Werte, Standards einer imaginierten Gemeinschaft: »Symbolic threats are threats to the worldview of the ingroup. These threats arise, in part, because the ingroup believes in the moral rightness of its system of values.« Walter G. Stephan und Cookie White Stephan: *Anxiety in Intergroup Relations: A Comparison of Anxiety/Uncertainty Management Theory and Integrated Threat Theory*. In: *International Journal of Intercultural Relations* 23, 4, 1999, S. 613–628, S. 619.

35 Larry Wolff: *Inventing Eastern Europe: The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*. Stanford 1994.

36 Karl Schlögel: *Im Raume lesen wir die Zeit. Über Zivilisationsgeschichte und Geopolitik*. München, Wien 2003, S. 248.

37 Edward Said: *Orientalism*. New York 1979. Vgl. Michał Buchowski: *The Specter of Orientalism in Europe: From Exotic Other to Stigmatized Brother*. In: *Anthropological Quarterly* 79, 3, 2006, S. 463–482.

sen wird der Schwarze Peter »Osten« eilig dem jeweiligen Nachbarn im Osten zugeschoben, der ihn so schnell wie möglich noch ein Land nach Osten weiterreicht.³⁸

Osteuropa hatte, trotz aller Freude auf westeuropäischer Seite über die wiedergewonnene Freiheit der ehemaligen Ostblockstaaten und ihre »Rückkehr nach Europa«, gemeinsam mit der Sowjetunion zu lange als Europas »unsicherer Anderer« fungiert, als dass dieses Misstrauen schnell restlos ausgeräumt worden wäre. Die mentale *Boundary* Westeuropas verläuft nicht mehr exakt entlang des ehemaligen Eisernen Vorhangs, jedoch ist sie nicht in gleichem Maße mit der institutionellen EU- und Schengen-*Border* nach Osten gerückt. Der »Osten« als tradiertes Angstbild ist hochgradig symbolisch aufgeladen und wird im Zusammenspiel mit neuen oder auch alltäglicheren Bedrohungen zum schlagkräftigen Gefahrenszenario, das quasi reflexartig funktioniert. Wie gut diese diskursive Verknüpfung gelingt, macht die Boulevardpresse mit der Erfindung des »Ostkriminellen« vor.

Österreich: von der Peripherie ins Zentrum

Österreich stellte aus mehreren Gründen einen Sonderfall unter den Staaten der EU-15, also der EU-Mitgliedstaaten bis 2004, dar. Zum einen ist Österreich erst 1995 der Europäischen Union beigetreten. Vor dem Beginn der Demokratisierungsprozesse in Osteuropa hatte das Land einen neutralen Status zwischen den Staaten der NATO und denen des Warschauer Paktes inne, sah sich ideologisch jedoch stets als Teil Westeuropas sowie als »Brücke« zwischen Ost und West. Mit der veränderten Sicherheitslage nach dem Ende des Kalten Krieges und der Entschärfung des Ost-West-Konflikts wurden die neutralen »Brückenbauer« allerdings immer weniger benötigt. Wie Ferreira-Pereira ausführt, fällt es den österreichischen politischen Eliten jedoch schwer, die »mental habit« der Neutralität abzulegen, nicht zuletzt, um das Wahlvolk nicht zu vergrätzen: »Neutrality had become a question of identity and

38 Vgl. Milica Bakić-Hayden: Nesting Orientalisms: The Case of Former Yugoslavia. In: *Slavic Review* 54, 4, 1995, S. 917–931.

tradition for a population inclined to regard it as the originating source of the blessings the country had enjoyed since the end of the Second World War«. ³⁹

Zum zweiten war Österreich von dem Systemwechsel in Osteuropa in besonderer Weise betroffen. Vier der acht Anrainer sind postsozialistische Staaten: Tschechien, die Slowakei, Ungarn und Slowenien. Alle vier waren zudem Teil des Habsburgerreiches. Aufgrund dieses gemeinsamen Erbes und der, zumindest teilweisen, Stellung als ehemals regionale Kolonialmacht fühlen sich österreichische Politiker gerne für diese Länder mitverantwortlich; diese Einstellung kann jedoch auch schnell in Paternalismus umschlagen. Eine zweite Implikation des geopolitisch-historischen Erbes ist Österreichs Funktion und Selbstbild als germanisches Bollwerk, getragen von einem tradierten »Frontier Myth of Orientalism«⁴⁰. Dieses kognitive Muster ging der Konzeption von Österreich als »Brücke« voraus und ist, wie Gingrich zeigt, tief in der österreichischen Alltagskultur verwurzelt.⁴¹ Entsprechend formte die geopolitische Position auch Österreichs Sicherheitsidentität und -wahrnehmung. Unmittelbar nach dem Systemwechsel in Osteuropa bestanden Befürchtungen, dass Österreich direkt von eventuellen politischen und/oder ethn nationalen Verwerfungen in der Nachbarschaft in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Dies bezog sich vor allem auf den Konflikt in Jugoslawien und veranlasste Österreich, zu Beginn der 1990er Jahre als Anwalt Sloweniens und Kroatiens im Westen aufzutreten.

Diese drei Kontextfaktoren formen den Referenzrahmen, durch den die Bevölkerung (das Publikum) die Äußerungen der Akteure zum Thema Sicherheit im Verlauf von EU- und Schengenbeitritt von Österreichs postsozialistischen Nachbarstaaten interpretiert.

39 Laura C. Ferreira-Pereira: Inside the Fence but Outside the Walls: Austria, Finland and Sweden in the Post-Cold War Security Architecture. In: *Cooperation and Conflict* 41, 1, 2006, S. 99–122, S. 111.

40 Andre Gingrich: Frontier Myths of Orientalism: The Muslim World in Public and Popular Cultures of Central Europe. In: Bojan Baskar und Borut Brumen (Hg.): *MESS: Mediterranean Ethnological Summer School Piran/Pirano Slovenia 1996*. Ljubljana 1998, S. 99–127.

41 Vgl. die Beiträge in John Bunzl und Farid Hafez (Hg.): *Islamophobie in Österreich*. Innsbruck, Wien, Bozen 2009.

2.2. Das Publikum: Eine Bevölkerung im Belagerungszustand

Ob eine *Securitization* von Erfolg gekrönt ist, hängt in hohem Maße davon ab, ob die Zielgruppe sich der kolportierten Sichtweise anschließt, und ob sie den Eindruck hat, dass eigene perzeptive Erfahrungen widergespiegelt werden. Der Akteur wiederum muss moralisch wie formell die Unterstützung seines Publikums gewinnen. Balzacq identifiziert die folgenden Komponenten als für eine *Securitization* relevante Faktoren: »(i) the audience's frame of reference; (ii) its readiness to be convinced, which depends on whether it perceives the securitizing actor as knowing the issue and as trustworthy; and (iii) its ability to grant or deny a formal mandate to public officials.«⁴² Im Folgenden wird gezeigt, dass das Publikum in Bezug auf eine Konstruktion einer »östlichen« Bedrohung durch die Selbstwahrnehmung als Land und Bevölkerung im Belagerungszustand charakterisiert ist.

Das Land »am Rande einer Gewitterzone«

Die gemeinsame Geschichte im Habsburgerreich zieht nicht automatisch ein enges Band zwischen Österreich und seinen osteuropäischen Nachbarn nach sich. Zwar treten Akteure aus den Reihen der österreichischen Politik häufig als Mediator und Anwalt der ost- und südosteuropäischen Interessen auf und betonen dabei die räumliche, besonders jedoch die historische Nähe; das Verhältnis erscheint so als quasi-natürlich. Dies bezieht sich jedoch vornehmlich auf offizielle Beziehungen und findet in der öffentlichen, in erster Linie medialen, Rezeption kaum einen Widerhall. Hier wird das gemeinsame Erbe in weiten Teilen ignoriert, wogegen Alterität und die Sicherheitsthematik betont werden. Das dominante Narrativ ist das eines Landes im Belagerungszustand. Nun sind Sicherheitsbefürchtungen entlang einer Wohlstandsgrenze nichts Ungewöhnliches. Insbesondere strukturschwache Regionen sind anfällig für aus Veränderungen resultierende Unsicherheiten und moralische Panik, die von einigen Medien dankbar geschürt wurden. Moralische Panik wird von Hall et al. wie folgt definiert:

»When the official reaction to a person, groups of persons or series of events is *out of all proportion* to the actual threat offered, when »ex-

42 Balzacq (wie Anm. 18), S. 192.

parts«, in the form of police chiefs, the judiciary, politicians and editors *perceive* the threat in all but identical terms, and appear to talk »with one voice« of rates, diagnoses, prognoses and solutions, when the media representations universally stress »sudden and dramatic« increases (in numbers involved or events) and »novelty«, above and beyond that which a sober, realistic appraisal could sustain, then we believe it is appropriate to speak of the beginnings of a *moral panic*.«⁴³

Eine solche Situation der moralischen Panik scheint wie geschaffen, um den Boden für die erfolgreiche *Securitization* einer Thematik zu bereiten; alle »Zutaten« stehen bereit. Gesprächspartner im Innenministerium erklärten die angeblich weit verbreiteten Ängste und Befürchtungen in der Grenzbevölkerung häufig damit, dass die Grenzregionen, die an die postsozialistischen Nachbarn angrenzen, bis zum Fall des Eisernen Vorhangs quasi »kriminalitätsfreie« Regionen gewesen seien, oder besser: als solche imaginiert würden. Das kollektive Gedächtnis von Teilen der Grenzlandbevölkerung idealisiert prä-1989 als eine Ära, in der niemand sein Auto oder Haus abschließen musste, denn wer sollte schon in einer der entlegensten und ärmsten Ecken Österreichs ein Auto stehlen oder einbrechen? Der Eisernen Vorhang hatte die bereits zuvor nationalisierten Grenzregionen endgültig voneinander abgeschnitten; die Nachbarn standen nun mit dem Rücken zueinander, und dies in zumeist strukturschwachen und von Abwanderung betroffenen Gebieten.⁴⁴ Oft fällt der Begriff der »toten Regionen«; ein eigentlich negativ konnotierter Begriff wird positiv gewendet und als Zeit des Friedens idealisiert, als noch Ruhe herrschte und alles seine Ordnung hatte. Und nun bricht plötzlich der »Osten«, der zuvor sicher hinter dem Eisernen Vorhang verstaut worden war, herein,⁴⁵ gemeinsam mit dem Konflikt in Jugoslawien.

43 Stuart Hall, Charles Critcher, Tony Jefferson et. al.: *Policing the Crisis. Mugging, the State and Law and Order*. New York 1978, S. 16 [kursiv i.O.].

44 Vgl. die historischen Betrachtungen der Grenzen in den Beiträgen in Peter Haslinger (Hg.): *Grenze im Kopf. Beiträge zur Geschichte der Grenze in Ostmitteleuropa*. Frankfurt a. M. u.a. 1999.

45 Vgl. die Unterschiede in der Wahrnehmung der Grenze bei Slowaken und Österreichern im Beitrag von Norbert Weixlbaumer: *Die Grenze als Wahrnehmungsraum. Der österreichisch-slowakische Grenzraum nach 1989 – eine perzeptionsgeographische Schauplatzchronologie*. In: ebd., S. 183–208.

Es sind jedoch nicht nur die Bewohner der Grenzregionen, die sich durch die überwältigende Menge an »Osten« hinter ihren Grenzen bedroht fühlen. Die Lage »am Rande einer Gewitterzone«, wie sich der ehemalige österreichische Außenminister Alois Mock ausdrückte,⁴⁶ war in besonderer Weise dazu geeignet, in der Bevölkerung Ängste vor dem Einfluss organisierter Kriminalität, der Abwanderung von Arbeitsplätzen sowie der Konkurrenz von Billigarbeitskräften und -produkten zu schüren.⁴⁷

Die Bevölkerung im Belagerungszustand

Der Wahlerfolg der rechtspopulistischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) im Jahr 1999 sowie die darauffolgende Regierungsbeteiligung trug diesen Ängsten Rechnung und führte zu Protesten in ganz Europa.⁴⁸ Dessen ungeachtet setzt sich die Erfolgsgeschichte der beiden rechtspopulistischen Parteien FPÖ und BZÖ (Bündnis Zukunft Österreich) fort: In den Nationalratswahlen des Jahres 2008 erhielten die FPÖ 17,5% (2006: 11%) und das BZÖ 10,7%. Fast ein Drittel der österreichischen Wahlberechtigten haben demnach ihr Kreuz bei rechtspopulistischen Parteien gemacht; dies ist ein Zuwachs von 13,1% in nur zwei Jahren. Ihre populistische, antisemitische und antiislamische Programmatik erscheint dabei weiten Teilen der Bevölkerung kaum fragwürdig, im Gegenteil.

Dieses mentale Disposition ist u.a. von Mantl⁴⁹ als *Austrochauvinismus* beschrieben worden, als ein – angeblich spezifisch österreichisches

46 Zit. n. Otmar Höll: European Evolution and the Austrian Security Perspectives. In: Paul Luif (Hg.): Security in Central and Eastern Europe. Problems – Perceptions – Policies. Wien 2001, S. 447–476, S. 462.

47 Vgl. Ruth Wodak, Bernd Matouschek: »We are Dealing with People Whose Origins One can Clearly Tell Just by Looking«: Critical Discourse Analysis and the Study of Neo-Racism in Contemporary Austria. In: Discourse & Society 4, 2, 1993, S. 225–248.

48 Vgl. Matthew Happold: Fourteen against One: The EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government. In: The International and Comparative Law Quarterly 49, 4, 2000, S. 953–963.

49 Wolfgang Mantl: Österreich und die Schweiz: Wandlungen einer Nachbarschaftsbeziehung. In: Heinz Schäffer, Friedrich Kojan (Hg.): Staat – Verfassung – Verwaltung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Prof. DDr. DDr. h.c. Friedrich Kojan. Wien, New York 1998, S. 39–68. Der Begriff hat jedoch eine weite und unabhängige Verbreitung nicht zuletzt im Feuilleton gefunden.

– kognitives Muster, das durch Selbstgefälligkeit und ein starkes Überlegenheitsgefühl gegenüber den (vornehmlich östlichen) Nachbarstaaten und der eigenen Migrationspopulation charakterisiert sei, jedoch aus »Erschütterungen des österreichischen Selbstbewußtseins«⁵⁰ herrühre. Mantl datiert das Auftreten des *Austrochauvinismus* auf Mitte der 1980er Jahre und beobachtet auch die gleichzeitige Entwicklung eines anderen mentalen Habitus', sozusagen der anderen Seite der Medaille: einen mit Selbstzweifeln durchsetzten und vornehmlich bei Intellektuellen anzutreffenden *Austromasochismus*. Die stereotype Imagination des »homo austriacus«, aus dem »ein österreichisches (Staats-)Volk kulturessentialistisch hergeleitet«⁵¹ wird, liefert in literarischen, politischen und Alltagsdiskursen hierfür Legitimation und Unterfütterung.

Es liegt nahe, dieses kognitive Muster mit dem bereits beschriebenen österreichischen »Frontier Orientalism« im Zusammenhang zu setzen, der als tief verankerter Teil der populären Kultur gleichfalls signifikanten Einfluss auf die politische Kultur sowie politische Sichtweisen, Kampagnen und Entscheidungen, beispielsweise zu Migration und EU-Erweiterung, ausübt.⁵² Der Eindruck vom Belagerungszustand wird damit verstärkt, ja, mittlerweile wähnt man sich vielmehr von allen Seiten umzingelt. Die »gelernten Österreicher«, so Johler und Tschofen, befänden sich in einer »Situation, in der durch den EU-Beitritt und einen massiven Entstaatlichungsschub die ›Welt draußen‹ (so der ehemalige Bundeskanzler Bruno Kreisky) wie auch die nationale Wir-Gemeinschaft neu geordnet werden müssen«.⁵³

50 Ebd., S. 55.

51 Karin Liebhart, Martin Reisingl: Die sprachliche Verfertigung des »österreichischen Menschen« bei der diskursiven Konstruktion nationaler Identität. In: Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hg.): Ästhetik und Ideologie: Klagenfurt, 3.–4. Oktober 1996. Aneignung und Sinnggebung: Salzburg, 10.–11. Oktober 1996. Abgrenzung und Ausblick: Wien, 25. Oktober 1996 ((Grenzenloses Österreich: Dokumentation; 5) Wien 1997, S. 139–161, S. 158.

52 Vgl. Sabine Strasser: Europe's Other. Nationalism, transnationals and contested images of Turkey in Austria. In: *European Societies* 10, 2, 2008, S. 177–195.

53 Reinhard Johler, Bernhard Tschofen: »Gelernte Österreicher«. Ethnographisches zum Umgang mit nationalen Symbolen. In: Beate Binder, Wolfgang Kaschuba, Peter Niedermüller (Hg.): Inszenierung des Nationalen. Geschichte, Kultur und die Politik der Identitäten am Ende des 20. Jahrhunderts. Köln, Weimar, Wien 2001, S. 186–208, S. 203 f.

Große Teile der Bevölkerung tendieren folglich dazu, die *Securitizing Actors* moralisch wie formell (durch Wählerstimmen) zu unterstützen. Gleichzeitig rahmt das kognitive Selbstbild die Art, wie sie die umgebende soziale Welt interpretieren und bereitet so den Boden für eine erfolgreiche *Securitization* durch die Akteure.

2.3. Die Akteure: Die Instrumentalisierung der Un(Sicherheit)

Handlung ist die praktische Kraft des Diskurses,⁵⁴ und der perlokutionäre Effekt einer diskursiven Handlung ist essentiell für den Erfolg einer *Securitization*. Diskurs und Aktion sind demnach untrennbar verbunden. Die Wirkungsmacht handlungsanleitender Sicherheitsäußerungen hängt von drei Faktoren ab: »(i) the context and the power position of the agent that utters them; (ii) the relative validity of statements for which the acquiescence of the audience is requested; and (iii) the manner in which the securitizing actor makes the case for an issue, that is, the discursive strategy displayed«. ⁵⁵

Der Osten als Sicherheitsbedrohung

Häufig gehen die Interessen von Boulevardpresse und Politik Hand in Hand und bestärken sich gegenseitig.⁵⁶ In anderen Fällen ist der politischen Führung jedoch explizit nicht an der Dramatisierung zur Stärkung der eigenen Legitimität, sondern an der *Desecuritization* einer Thematik gelegen, also der Herausnahme aus dem Ausnahmezustand und der Rücküberführung in den normalen politischen Handlungsablauf. Im Fall der Schengenerweiterung lässt sich genau dies beobachten. Vor der Erweiterung waren sich Boulevardpresse und Innenministerium weitgehend einig beim Thema Sicherheitsbedrohung aus dem Osten, ihre Strategien ergänzten sich in den Augen der Öffentlichkeit. Das Argument wurde wie folgt präsentiert:

54 Balzacq (wie Anm. 18), S. 186.

55 Ebd., S. 190.

56 Vgl. Carol A. Stabile: Conspiracy or Consensus? Reconsidering the Moral Panic. In: *Journal of Communication Inquiry* 25, 3, 2001, S. 258–278.

Die postsozialistischen Nachbarn und ihre Fähigkeiten zur Verbrechensbekämpfung sind nicht vertrauenswürdig; sie sind Herkunfts- und Transitländer für organisierte und andere Kriminalität sowie unerlaubte Migration. Der Fall des Eisernen Vorhangs, der Zerfall Jugoslawiens und schließlich die Lockerung der Grenzkontrollen führten zu einem bis dato nicht bekannten Einfluss von Migranten, Asylsuchenden und Kriminalität, was wiederum den österreichischen Staat wie auch die österreichische Nation bedroht.

Eine diskursive Verbindung von »Osten« und »Gefahr« erscheint generell im westeuropäischen, und spezifisch im österreichischen Kontext als quasi-natürlich, und entsprechend tauchte mit dem Fall des Eisernen Vorhangs ein neuer Typus des Kriminellen auf: Die Boulevardmedien erfanden den »Ostkriminellen«,⁵⁷ der schnell aus dem Nachbarland herüberkommt, einbricht, Autos stiehlt, und dann schnell wieder hinter der Grenze verschwindet. Das Standardrepertoire der Boulevardpresse verlangte wiederholt die Ausweisung ausländischer Verdächtiger, die Schließung der Grenzen sowie den Austritt Österreichs aus der Europäischen Union, die für sämtliches Unglück verantwortlich gemacht wurde, und die Blätter warnten vor einem endgültigen Verlust von Österreichs immerwährender Neutralität.⁵⁸

Da, wie das Konzept der *Securitization* vorsieht, außerordentliche Bedrohungen außerordentliche Mittel erfordern, implementierten die österreichischen Innenminister und -ministerinnen sukzessive zahlreiche Maßnahmen, darunter strategische multi- und bilaterale Polizei- und Sicherheitskooperationen (z.B. Vertrag von Prüm, Forum Salzburg), technische und Ausbildungsunterstützung für die neuen Mitgliedsstaaten sowie die unter Praktikern höchst umstrittene SOKO Ost, die ihren Tätigkeitsbereich bereits im Namen trägt, und den Assistenzeinsatz des Bundesheeres an den Grenzen zu Ungarn und der Slowakei.⁵⁹ Mit der

57 Dieser Begriff kommt in praktisch jeder Ausgabe der »Kronen Zeitung« mehrmals und häufig in »Österreich« und »Heute« vor.

58 Der Bezug auf die Neutralität, gekoppelt mit der gleichzeitigen Opposition gegen die EU ist ebenfalls ein wiederkehrendes Motiv in »Österreich« und der »Kronen Zeitung«.

59 Vgl. Alexandra Schwell: The Iron Curtain Revisited: The »Austrian Way« of Policing the Internal Schengen Border. In: European Security 19, 2, 2010, S. 317–336. Die SOKO Ost wurde in Gesprächen im Ministerium und in der Polizei stets als »politischer Wille« ohne jeglichen praktischen Nutzen dargestellt.

Abschaffung der Grenzkontrollen im Dezember 2007 war die politische Führung allerdings gezwungen, ihre Strategie zu ändern; spätestens mit dem Abbau der Grenzkontrollen wurde auf eine gezielte *Desecuritization* gesetzt.

Die Strategie des Ministeriums

Mit der Entscheidung zur Schengenerweiterung änderten sich plötzlich Kontext und Referenzrahmen des Ministeriums. Nun stand man vor einem argumentativen Problem: Die alte Strategie erwies sich im neuen Kontext als nutzlos, denn schließlich war es kaum glaubwürdig, diejenigen Nachbarn als Sicherheitsrisiko darzustellen, mit denen man soeben die Grenzen abgebaut hatte. Aus diesem Grund war das Ministerium gezwungen, seine Strategie zu ändern, um das Vertrauen der Bevölkerung zu behalten. Das nunmehr neue Argument kann wie folgt formuliert werden:

Die osteuropäischen Nachbarn waren tatsächlich Herkunfts- und Transitländer für grenzüberschreitende Kriminalität, und man konnte ihnen in der Tat nicht trauen (die alte Strategie war richtig). Aber dank Österreichs Unterstützung und strikten Kontrollen haben sie sich gebessert, und da Österreichs Führung ihnen nun trauen kann, kann das auch die Bevölkerung, und sie kann die Vorteile der Erweiterung genießen.

Die außerordentliche Gefahr bleibt also bestehen, jedoch haben die außerordentlichen Maßnahmen dabei geholfen, sie in Schach zu halten, bzw. sie werden ausgeweitet: Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, der Assistenzeinsatz des Bundesheeres, die SOKO Ost etc. Sicherheitsbefürchtungen wurden also von politischer Seite anerkannt, jedoch als beherrschbar dargestellt. Die Mittel zur Implementierung der Strategie der Verbrechensbekämpfung bestanden in einer in erster Linie diskursiven Darstellung der Effizienz durch eine Aufzählung der getroffenen polizeilichen Maßnahmen, national wie international und in der Verbreitung einer Infobroschüre mit dem Titel »Schengen neu, ab 21. 12.2007: Die Grenzen fallen. Die Freiheit gewinnt. Die Sicherheit bleibt«. Schließlich fand eine öffentlichkeitswirksame persönliche Inspektion eines Grenzübergangs durch den damaligen Innenminister Günther Platter (ÖVP) statt, der versprach, ohne eingehende Prüfung komme hier kein Staat zu Schengen, während allerdings, wie Gesprächspartner berichten, Faktum und Datum der Erweiterung bereits auf EU-

Ebene beschlossen waren.⁶⁰ Dieses Ereignis unterstreicht die Relevanz der Inszenierung der Kontrolle des »Ostens« für das Ministerium.

Grenzkontrollen können als Transmissionsriemen zwischen politischer *Agency* und der Bevölkerung fungieren. Von politischer Seite wird gerne auf die angeblich jederzeit mögliche temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen verwiesen, verbunden mit dem Versprechen, dass Österreich, so es eine Sicherheitsbedrohung entdecke, jederzeit die Grenzen schließen könne, und zwar solange, wie es eben dauere, die Gefahr zu bändigen. Österreichs Möglichkeiten in diesem Punkt gehen allerdings bei weitem nicht so weit wie derartige Äußerungen vermuten lassen. Artikel 2(2) des Schengener Durchführungsübereinkommens sieht vor, dass eine temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur dann zulässig ist, wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit gefährdet sind. Eine Wiedereinführung zeitlich begrenzter Grenzkontrollen, ohne ein spezifisches Ziel vor Augen zu haben, ist generell nicht zur Bekämpfung von Bedrohungen wie Organisierter Kriminalität geeignet, sondern behindert vor allem EU-Bürger in der Ausübung ihrer verbrieften Reisefreiheit.⁶¹ Umso größeres Augenmerk muss auf die symbolische Dimension von Grenzkontrollen gelegt werden. Für den Durchschnittsbürger stellen Grenzkontrollen zwar ein ärgerliches Verkehrshindernis dar, auf der anderen Seite sind sie jedoch auch der sichtbare Beweis dafür, dass etwas getan wird, dass der Staat aktiv mit der Abwehr all dessen beschäftigt ist, was in Österreich nicht erwünscht ist. Entsprechend dienen viele, wenn auch nicht alle Formen sichtbarer Kontrolle keinem anderen Zweck als der Stärkung der Legitimität, Glaubwürdigkeit und Positionierung der politischen Akteure innerhalb ihres sozialen Feldes, die in den Augen der Zielgruppe, d.h. der Öffentlichkeit, für ihre Sicherheit verantwortlich zeichnen.

Das Ministerium hatte also, mit Bezug auf eine angeblich außerordentliche Bedrohung, außerordentliche Maßnahmen legitimiert, und so waren Publikum und Ministerium im Einklang. Mit dem Beitritt der Nachbarn zum Schengenraum änderten sich der Kontext und der Referenzrahmen des Ministeriums. In der neuen Situation konnten die

60 Interview im Bundesministerium des Inneren, 26.03.2008.

61 Anais Faure Atger: The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks? In: CHALLENGE papers 8, 2008, S. 6.

Nachbarn nicht mehr als Nachzügler und Paradies für Kriminelle dargestellt werden. Um Legitimität und Glaubwürdigkeit zu sichern, musste das Ministerium den Kurs ändern. *Desecuritization* bedeutet hier allerdings nicht die Rückführung der Thematik in den Bereich der normalen politischen Handlungsabläufe. Die außerordentlichen Maßnahmen sind weiterhin vorhanden. Das Ziel der *Desecuritization*-Strategie des Ministeriums ist demnach nicht die Abschaffung der Maßnahmen, sondern die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf prestigeträchtigere Themen zu lenken. Die Sicherheitsbedrohungen selbst sind also nicht transformiert, sondern gemanagt worden; sie werden weiterhin als Sicherheitsthemen gerahmt. Das hätte vielleicht sogar funktionieren können, wenn da nicht die Boulevardpresse gewesen wäre.

Die Strategie der Boulevardmedien

Die Strategie der Boulevardblätter »Österreich« und »Kronen Zeitung« direkt vor und nach der Erweiterung unterschied sich stark von der des Innenministeriums. Die Boulevardblätter appellierten an tief verwurzelte Ängste vor Kriminalität aus dem Osten und warnten, die Grenzöffnung sei regelrecht unverantwortlich. Dementsprechend titelte »Österreich« am 21.12.2007: »Wir sind grenzenlos!« Dieser erfreute Ausruf wurde jedoch sogleich durch die Unterzeile relativiert: »Das Schöne daran: Wir haben 80 Millionen neue Nachbarn. Das Schlechte: 22% mehr Einbrüche und 57% mehr Lkws«. Dieselbe Zeitung warnte kurze Zeit später vor 6000 dreisten Tschetschenen, die, nachdem die »Grenz-Öffnung« einen »Asyl-Sturm aus Polen« entfesselt habe, nun bequem von dort »mit dem Taxi in das Lager« führen (3.01.2008). Sie flüchteten also in österreichische Asylzentren, die anscheinend bedeutend komfortabler seien als die polnischen, und wo sie planten, auf Kosten österreichischer Steuerzahler zu leben.

Auch Österreichs größte Boulevardzeitung »Kronen Zeitung« schrieb am Vorabend der Erweiterung: »Die Ostgrenzen fallen, aber die Ängste bleiben« (20.12.2007). Der Artikel zeichnet ein düsteres Bild: »Gerade bei Einbrüchen und Überfällen stieg der Anteil der grenzüberschreitenden Täter zuletzt alarmierend. Im Gegenzug dazu preisen Wafenhändler bereits ihre Gewehre als Mittel zur Selbstverteidigung an. Klingeln die Kassen bei Sicherheitsfirmen, die Alarmanlagen und Videoüberwachungen anbieten. Und errichten Hausbewohner private Schutzwälle«. Wohin die leichtfertige Öffnung der Grenzen zum Osten führt,

wird kurze Zeit später offenbar: »Die Kriminalinvasion aus dem Osten überzieht Österreich mit selten gekannter Gewalt« (Kronen Zeitung, 21.04.2008).

Die Boulevardblätter appellieren an eine *austrochauvinistische* Zielgruppe, die sich in die Ecke gedrängt fühlt. Gleichzeitig machen seine Gemütlichkeit und sein sympathischer Schlendrian den »homo austriacus« verwundbar für äußere Bedrohungen. Diese Strategie ist erfolgreich, weil die passenden Schlagwörter und Schlüsselkonzepte verwendet werden: Die Boulevardblätter teilen die soziale Welt in »Uns« und »die Anderen«, in eine imaginierte Gemeinschaft von guten, ehrbaren und hart arbeitenden Österreichern, und »die Anderen«: diffuse Schreckgespenster, die hinter der Grenze lauern und nur darauf warten, sie zu überqueren, um Drogen an unsere Kinder zu verkaufen/unsere Frauen zu vergewaltigen/unsere Autos zu stehlen/auf unsere Kosten zu leben. Sie stellen eine Verbindung von zwei Kategorien von Sicherheitsbedrohungen her, indem sie eher alltägliche Kriminalität, wie Einbrüche und Diebstahl, sowie als kriminell codierte Handlungen, wie dem Ausländergesetz widersprechendes Verhalten, mit der symbolisch aufgeladenen Bedrohung »Osten« quasi-natürlich korrelieren und damit an tradierte, leicht abrufbare Ängste appellieren. Dass die Boulevardblätter mit dieser Strategie Erfolg haben, zeigt die Media-Analyse: »Österreich« erreicht 10% der Bevölkerung, die »Kronen Zeitung« rekordverdächtige 41,9%.⁶² Gemeinsam werden die Boulevardblätter von etwa der Hälfte der österreichischen Bevölkerung gelesen, eine im europäischen Vergleich einzigartige Reichweite.

Im Unterschied zum Innenministerium waren die Boulevardblätter mit der Schengenerweiterung nicht gezwungen, ihre Strategie zu ändern, im Gegenteil. Mit dem Wegfall der Grenzkontrollen war die Sicherheitsbedrohung plötzlich noch viel greifbarer; der Appell an das kognitive Muster der Angst vor dem »Osten« war sogar noch glaubwürdiger als zuvor.

62 Media-Analyse: MA 2008 – Tageszeitungen Total 2009. <http://www.media-analyse.at/studienPublicPresseTageszeitungTotal.do?year=2008&title=Tageszeitungen&subtitle=Total> (Zugriff: 20.05.2010).

100 Tage später

100 Tage nach der Schengenerweiterung lässt sich eine bemerkenswerte Abnahme der Kriminalitätsrate um 9,3% in der Zeit von Januar bis März 2008 feststellen. Für Polizei und Politik ist dies der objektive Beweis für die Effizienz der Ausgleichsmaßnahmen, das Argument lautet: Zahlen lügen nicht, Zahlen können nicht interpretiert werden. Oder, wie der damalige Innenminister Platter verlauten ließ: »Wir arbeiten anhand von tatsächlichen Fakten und Ergebnissen, nicht anhand von Schätzungen, Prognosen oder Panikmache«. ⁶³ Dabei, so sei bemerkt, sagen Aufgriffszahlen relativ wenig über die tatsächliche Anzahl der Vergehen aus. Ebenso wie andere Kriminalitätsstatistiken lenken sie den Blick eher weg von der Kriminalität, dafür richten sie ihn jedoch auf die polizeilichen Erfolge: »Questions about the actual amount of crime and the degree of control exercised are thus bypassed in favor of an index that offers great potential for organizational or bureaucratic control«. ⁶⁴

Legitimität der politischen und polizeilichen Arbeit wird mit Effizienzkriterien begründet. In der Tat ist die Kriminalität, auf Gesamtösterreich gerechnet, im genannten Zeitraum gesunken. Gespräche mit Mitarbeitern des Bundeskriminalamtes legten jedoch eine differenzierte Betrachtungsweise nahe: Einer internen Untersuchung folgend, ist die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Einbruchs zu werden, seit Dezember 2007 in dem Maße gestiegen, je näher jemand an der Grenze zu neuen Nachbarstaaten lebt. ⁶⁵ Entsprechend berichten die Boulevardblätter weiterhin über Kriminalität in der Grenzregion und in Wien, und auch die Angst vor den »Ostkriminellen« wird weiterhin kräftig geschürt. Auch das Innenministerium, mittlerweile mit Maria Fekter (ÖVP) an der Spitze, verfolgt weiterhin die Strategie der *Desecuritization* der östlichen Nachbarn; das soll jedoch nicht implizieren, dass das Ministerium nun einen völlig neuen Weg eingeschlagen hat. Der Focus liegt vielmehr mittlerweile auf denjenigen, die keine Planänderung erfordern: den Nicht-EU-Mitgliedern.

63 Bundesministerium für Inneres (2008): Monatliche Kriminalstatistik des BMI – Februar 2008 http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/files/2008/krimstat_02_08.pdf, S. 1 (Zugriff: 20.05.2010).

64 Peter K. Manning: The police: mandate, strategies, and appearances. In: Tim Newburn (Hg.): Policing. Key Readings. Cullompton 2005, S. 191–214, S. 202.

65 Informelles Gespräch im Bundeskriminalamt, 14.05.2008.

3. Schlussbemerkung

Die osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU haben zu lange als Westeuropas »Andere« fungiert, als dass diese Wahrnehmung leicht zu ändern wäre. Zudem sind Überbleibsel von Österreichs historischer Rolle als regionale Kolonialmacht sowie das Muster des »Frontier Orientalism« tief in der Alltagskultur verankert. Dies erklärt, warum die *Securitization* der Schengenerweiterung in Österreich bei weitem erfolgreicher war als ihre *Desecuritization*. Die Idee vom »Osten« als der »anderen« oder sogar »dunklen« Seite ist in die kollektive Identität des »Westens« eingeschrieben, wie Eder meint: »In this sense, the East reflects the ambiguity of the West regarding Europe.«⁶⁶ Entsprechend ist die *Securitization* des »Ostens« als Sicherheitsbedrohung nicht nur leichter für politische und andere Zwecke zu instrumentalisieren, sondern sie ist auch weit überzeugender als ihr Gegenstück, die *Desecuritization*.

Die Strategie der *Desecuritization* war eine logische Entscheidung für das Innenministerium, die aus den veränderten Rahmenbedingungen resultierte, nach dem Motto: »Der Osten ist nicht weniger gefährlich als zuvor, aber jetzt wird er besser kontrolliert.« Die Boulevardblätter konterten mit »Der Osten ist genauso gefährlich wie zuvor, aber jetzt wird er nicht einmal mehr kontrolliert!« Die Strategien von Boulevardpresse und Innenministerium, die zuvor im Einklang waren, driften nun zusehends auseinander. Zudem sprechen die Boulevardblätter den Erfahrungshorizont der Zielgruppe weit besser an als es das Ministerium kann; der neue Kontext unterstützt keine Kongruenz der Lebenswelt der Bevölkerung und der Äußerungen der politischen Akteure. Dementsprechend erscheinen die politischen Akteure nicht sehr glaubhaft, wenn sie diejenigen umarmen, die sie zuvor jahrelang verteufelt hatten – wenn auch lediglich im Bereich der inneren, und hier vor allem der subjektiven Sicherheit. Die offiziellen Beziehungen der jeweiligen Staaten und die deklariert freundschaftlichen Beziehungen stehen auf einem anderen Blatt und unterstreichen den nach innen gerichteten Charakter der *Securitization*.

Die Asymmetrie von Ost und West lässt sich auf lange Sicht wohl nur dann überwinden, wenn sich der »Osten« als mentale Kategorie und

66 Klaus Eder: Europe's Borders: The Narrative Construction of the Boundaries of Europe. In: European Journal of Social Theory 9, 2, 2006, S. 255–271, S. 265.

symbolische Bedrohung auflöst, wenn also der Kontext sich ändert. Es steht zu vermuten, dass dies nur auf einem, bereits seit längerem auch beschrittenen Weg passieren wird, nämlich indem diejenigen, die sich nun auf der anderen, noch östlicheren oder südlicheren Seite des Zaunes befinden, exkludiert werden und Ost- und Westeuropa sich gemeinschaftlich gegen eine als gemeinsam wahrgenommene »Sicherheitsbedrohung« verbünden.

Alexandra Schwell, On the de/construction of the East as a security threat

The old member states responded ambivalently to the elimination of border controls as part of the expansion of the Schengen Agreement. Compensatory measures were immediately called for since removing the borders to the Eastern European states conjured up old fears and images of the »East« as a breeding ground for cross-border crime. Considering the concept of securitization, this paper examines the question of how security policy makers, security practitioners, and the tabloid press in Austria react to the challenges of Schengen expansion, 2007, and argues that the construct of security threats can be instrumentalized by various actors.