

Polizeigewalt, Migrationskontrolle und Strategien der Gegenwehr

Warum kommt es immer wieder zu „rechtswidrigen polizeilichen Übergriffen“ auf Flüchtlinge und Immigrant/inn/en? Wie erklärt sich diese gewaltsame Polizeipraxis? Was kann dagegen unternommen werden? Dieses sind nur einige der Fragen, die die aktuelle Diskussion beschäftigen. Um sich diesen Fragen anzunähern, werde ich mit einer knappen Zusammenfassung beginnen, wie der Begriff des „polizeilichen Übergriffs“ bislang gefasst und zu verstehen versucht wird. Im zweiten und dritten Teil werde ich auf alltägliche, rechtsstaatlich legitimierte polizeiliche Gewaltakte und auf die Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs aufmerksam machen. Mir ist sehr daran gelegen, die Normalität der „unauffälligen“ strukturellen Gewalt gegen Flüchtlinge und Immigrant/inn/en aufzuzeigen und in den Blick zu nehmen. Und nicht erst, wie gewöhnlich, die inkriminierte Ausnahmegewalt im sogenannten „Übergriff“. Aus diesen Überlegungen können sich vielleicht einige Zusammenhänge entschlüsseln lassen, die unser Verständnis von „strukturell angelegter Polizeigewalt“, Rassismus und der Herstellung von Ungleichheit vertiefen.

I

Die hinter der Ausnahmegewalt stehende Regelgewalt gegen Immigrantinnen

Wenn von polizeilichen „Übergriffen“ gegen Immigrant/inn/en gesprochen wird, sind zumeist jene von Menschenrechtsorganisationen aufgegriffenen und publik gemachten Vorfälle gemeint, bei denen diese polizeilich „misshandelt“ wurden oder „unverhältnismäßiger“, „exzessiver“ Gewaltanwendung durch die Polizei ausgesetzt waren. Kommt es dabei zu Todesfällen, wie in letzter Zeit, dann nimmt auch eine breitere Öffentlichkeit diese „Vorfälle“ wahr. Erweitert wird die Beschreibung vom „Übergriff“ durch verbale rassistische Diskriminierungen im Verlauf legaler Amtshandlungen. Im Jahr 2004 wurden zu dieser Problematik zwei Untersuchungen vorgestellt.¹ Die eine stammt von „Aktion Courage“, einer politisch unverdächtigen, antirassistischen Menschenrechtsorganisation, der u.a. Heiner Geißler und Heiko Kauffmann vorstehen. Für den Zeitraum von 2000 bis 2003 registrierte sie mindestens 70 gewaltsame Polizeiübergriffe, bei denen Flüchtlinge und Immigrant/inn/en teilweise schwere Verletzungen davontrugen. Drei von ihnen kamen infolge der Polizeigewalt zu Tode. „Aktion Courage“ spricht in diesem Kontext von schweren Menschenrechtsverletzungen. Der Polizeiforscher Otto Diederichs (CILIP), der die Fälle recherchiert hatte, hält diese nur für „die Spitze eines Eisbergs“, da viele polizeiliche „Übergriffe“ im Polizeigewahrsam stattfänden. Gewaltanwendung wird in den Gewahrsamsituationen wahrscheinlicher, in denen die Polizei personell überlegen, das Opfer wehrlos/passiv und die Öffentlichkeit

ausgeschlossen ist.² Viele Opfer von Polizeigewalt trauten sich nicht, die Täter in Uniform anzuzeigen. Zumeist müssten sie mit einer Gegenanzeige wegen „Widerstands gegen die Staatsgewalt“ rechnen. Mit der Unterstellung, „Widerstand gegen die Staatsgewalt“ geleistet zu haben, wird dann die entgrenzte polizeiliche Gewaltanwendung legitimiert.

Der Bericht von „amnesty international“ aus dem Jahr 2004 dokumentiert exemplarisch „Vorwürfe“ von „ungerechtfertigter Gewaltanwendung“ seitens der Polizei und Fälle des polizeilichen Schusswaffengebrauchs gegen unbewaffnete Personen. Sechzehn der zwanzig von „amnesty international“ exemplarisch aufbereiteten Vorfälle betreffen Menschen nichtdeutscher Herkunft. Die Ergebnisse dieser beiden beunruhigenden Untersuchungen decken sich mit der geäußerten „Besorgnis“ des UN-Fachausschusses gegen rassistische Diskriminierungen, der die Einhaltung des Internationalen Abkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung („Antirassismuskonvention“ aus dem Jahre 1965) überwacht und der periodisch Staatenberichte einholt, in denen die Umsetzung der Konvention seitens der Unterzeichnerstaaten dargelegt werden muss. Der Ausschuss hatte sich 2001 in einer Erklärung aufgrund wiederholter Berichte über rassistische Vorkommnisse in Polizeiwachen und über die Misshandlung von „Ausländern“ und Asylsuchenden in Deutschland besorgt gezeigt und Deutschland gerügt.³ An der Situation hat sich bis heute nichts geändert.

Gewöhnlich wird bei „polizeilichen Übergriffen“ von „individuellem Fehlverhalten“ gesprochen, die politisch und öffentlich zu Einzelfallvorkommnissen heruntergespielt werden. In der wissenschaftlichen Diskussion dagegen werden vor allem organisatorische und berufssoziologische Aspekte in den Vordergrund gestellt (Stichworte: cop culture; vermeintliche Aufrechterhaltung von polizeilich-staatlicher Autorität, Übernahme politisch hergestellter Feinbilder ...).⁴ Dementsprechend verschieden fallen die Vorschläge aus, wie diese „Übergriffe“ vermieden werden könnten, die überwiegend bei der internen Polizeiausbildung ansetzen. Die gutgemeinten Stichworte lauten: Menschenrechtsbildung, Sensibilisieren für eine multikulturelle Gesellschaft, Stressbewältigung etc. Um polizeiliches Verhalten langfristig verändern zu können, müsste auf allen Ebenen der Strafverfolgung polizeiliches „Fehlverhalten“ konsequent verfolgt und geahndet werden. Die Menschenrechtsorganisationen fordern darüber hinaus im Einklang mit internationalen Gremien der Rassismusprävention, eine unabhängige Beschwerde- und Vermittlungsstelle einzurichten, die Vorwürfe von polizeilichen „Übergriffen“ prüft, erfasst, und diesen nachgeht.

Das gewalttätige Verhalten der Polizei wird jedoch nicht auf eine einzige Ursache oder lediglich auf organisationsinterne Bedingungen zurückgeführt werden können. Denn viele gesellschaftliche Faktoren beeinflussen Handeln und Selbstverständnis der Polizeien und die individuelle Einstellung jedes einzelnen Polizisten/ jeder einzelnen Polizistin.

Ich bin überzeugt, „polizeiliche Übergriffe“ werden erst vor dem Hintergrund des alltäglichen gesellschaftlichen Umgangs mit Flüchtlingen und Migrant/inn/en verständlich. Dieser naheliegende Gedanke wird in den Erörterungen, warum es immer wieder zu „polizeilichen Übergriffen“ kommt, gar nicht erst angestellt. Stattdessen beschränkt man sich auf – gewiss wichtige – Untersuchungen der Polizeikultur und blendet den gesellschaftlichen Zusammenhang, in dem Polizeiarbeit alltäglich stattfindet, weitgehend aus. Meine These lautet deshalb: Die legale, alltägliche Gewalt gegen Flüchtlinge und Immigrant/inn/en wird immer wieder so genannte „Übergriffe“ produzieren. Die Alltagsgewalt, der die Flüchtlinge und Immigrant/inn/en unterworfen sind, besteht in den systematisch diskriminierenden Gesetzen, im aussondernden Verwaltungshandeln und in der polizeilichen Praxis. Polizeiliches Regel- und Ausnahmeverhalten gehen ineinander über. Die scharfe Trennung zwischen beiden polizeilichen Handlungsweisen (legale Gewalt und Übergriff) trifft nicht die Realität.

Denn eine Gesellschaft, in der Immigrant/inn/en, zumal wenn sie unerlaubt eingereist sind und sich unerlaubt niedergelassen haben, als bedrohliche und feindliche Fremde wahrgenommen und entsprechend kriminalisiert werden, eine Gesellschaft, in der legal lebende Immigrant/inn/en zu politisch und kulturell defizitären Menschen zuerst entwürdigt, schließlich repressiv integriert und darüber hinaus öffentlich zu sozialen Belastungen erklärt werden, eine solche Gesellschaft wandelt immer am Abgrund „des Übergriffs“.

Die Gewalt des „Übergriffs“ wurzelt m. E. in diesen institutionellen und gesellschaftlichen Gewaltverhältnissen, denen Immigrant/inn/en alltäglich unterworfen sind. Ich möchte nachfolgend skizzenhaft die Verbindungen aufhellen, die zwischen Zuwanderungspolitik, den politischen Feindbildern sowie den Opfern polizeilicher „Übergriffe“ bestehen.

II

Die alltägliche, unauffällige Gewalt der Immigrationsverwaltung

Eine kurze Skizze gesellschaftlich hergestellter Gewaltverhältnisse und der gesellschaftlichen Produktion von Ungleichheit:

Erwünschte und unerwünschte Einwanderung

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene „Zuwanderungsgesetz“ trägt den deutsch-bürokratischen Titel: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“.⁵ Das Artikelgesetz ist eindeutig und zielbestimmt: Es geht um die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitsmigrant/inn/en und den Ausschluss derer, die diese

arbeitsmarkt- und aufnahmepolitischen Kriterien nicht erfüllen. Man könnte die letzteren die „Unnützen“ oder „Überflüssigen“ nennen, die das Land rasch wieder zu verlassen haben oder deren Einwanderung nach Möglichkeit verhindert werden soll. Demnach entscheidet wesentlich der ökonomische Nutzen, den ein Einwanderer oder eine Einwanderin mit- und in die Gesellschaft einbringt, ob ihm oder ihr Zuwanderung und zeitweilige Niederlassung gewährt werden.⁶ Diese aus einem ökonomischen Nutzenkalkül geschaffene, staatlich mit dem zu schützenden Allgemeininteresse legitimierte Spaltungslinie zwischen wirtschaftlich erwünschten und unerwünschten Immigrant/inn/en strukturiert nicht nur das Alltagsbewusstsein derer, die in Behörden mit ihnen zu tun haben, sondern leitet auch deren Handeln an. Die daraus erwachsende Abwehrhaltung prägt und festigt wiederum das institutionelle Selbstbewusstsein der Ausländerverwaltung, das in einer langen Tradition der Gefahrenabwehr wurzelt. Diese einwanderungspolitische Spaltungslinie muss in den damit beschäftigten Institutionen praktisch umgesetzt werden. Gesteuert und begrenzt wird staatlicherseits mittels Gesetzen, Verordnungen und Erlassen, die die Sozial- und Ausländerverwaltungen auszuführen haben – ggf. auch mit Zwangsmitteln, wofür die Polizeien in Amtshilfe zuständig sind. Gleichwohl bleibt den Verwaltungen in vielen Fragen ein Ermessens- und Interpretationsspielraum. Zumeist wird dieser unnachgiebig im Sinne des institutionellen Selbstbewusstsein ausgeübt. Das staatliche Steuerungs- und Begrenzungsinstrumentarium spaltet die Zuwanderung aber in noch weitere Segmente.

Schutzwürdige und „nicht schutzwürdige“ Flüchtlinge

Eine politisch bewusst enggeführte Flüchtlingsdefinition, die sich zwar auf die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahre 1951 berufen kann, in der aber weder Armut noch existenzielle Perspektivlosigkeit legitime Fluchtgründe darstellen, und die rechtsstaatlich verkürzten Asylverfahren, in denen die „Flüchtlingseigenschaft“ festgestellt werden soll, scheiden zwischen schutzwürdigen und nicht schutzwürdigen Flüchtlingen. Aus dieser politisch fest- und administrativ sowie gerichtlich umgesetzten Flüchtlingsbestimmung folgt: nur sehr wenige Menschen können überhaupt einen Anspruch auf staatlichen Schutz geltend machen. Seit dem Jahr 1993 sorgt ein Kranz gesetzlicher Bestimmungen dafür, dass das einst persönliche Asylgrundrecht nicht mehr in Anspruch genommen werden kann (sichere Drittstaaten- und Herkunftsstaatenregelung, Flughafenverfahren, Dubliner Übereinkommen, Rückübernahmeabkommen, Visumpflicht, „carrier sanctions“). Das individuelle Grundrecht wurde in ein Recht des Staates verwandelt, mit dem Menschen rascher aus- oder bereits an den Grenzen zurückgewiesen werden konnten. Dass „politisch Verfolgte Asylrecht genießen“ (Art. 16a Abs. 1 GG) oder anderweitig Schutz erhalten, ist in der BRD seit Jahren eher die Ausnahme. Menschenrechtlich inakzeptabel bleibt, dass über den engen Kreis der nach der Genfer Flüchtlingskonvention definierten politisch Verfolgten hinaus Menschen in existenzieller Not keinen Schutz erhalten und dass sie obendrein als

Armut- und Wirtschaftsflüchtlinge diskriminiert und mit großer Wahrscheinlichkeit in die Depressionszonen der Globalisierung zurückgeschafft werden.

Die staatliche Abspaltung eines überwiegenden Teils vermeintlich nicht schutzwürdiger Flüchtlinge prägt den behördlichen Umgang mit ihnen nachhaltig. Ihre Anwesenheit gilt pauschal als unberechtigt, als illegitim.⁷ Ihr wie auch immer geartetes „Vorbringen“ gilt in der Regel als unglaubwürdig. Sie sind nicht berechtigt, soziale oder politische Ansprüche zu stellen. An dieser rechtsstaatlich erst produzierten Tatsache geringer „Anerkennungsquoten“ konnten und können die populistisch rassistischen Kampagnen vom Missbrauch des Asyl- und Sozialrechts mühelos anknüpfen.

Herstellung von Menschen zweiter Klasse

Flüchtlinge, die notgedrungen versuchen, ihren Aufenthalt über das Ausnahmegrundrecht „Asyl“ zu legalisieren, werden von der Ausländerverwaltung erst einmal kontrolltechnisch vollständig erfasst, indem ihnen z.B. von allen Fingern Abdrücke für die europäische Fingerabdruck Datenbank (EORODAC) abgenommen werden, danach werden sie wie Stückgut „untergebracht“ oder „verlagert“ und mit Lebensmittelgutscheinen oder „Essenspaketen“ „verpflegt“. Sie werden über Jahre in diesem Zustand bürokratischer Abhängigkeit und rechtsstaatlicher Willkür gehalten, in denen ihnen bewusst Lebensumstände zugemutet werden, die, politisch gewollt, noch weit unter dem „Existenzniveau“ hilfebedürftiger deutscher Staatsbürger liegen. Zudem werden sie in unwirtlichen Gegenden in deprivierenden Massenquartieren und Sammellagern eingepfercht. Sie werden aus dem sozialen Leben abgeschoben: desintegriert. Damit wird den privilegierten Staatsbürgern unmissverständlich signalisiert, diese nur notdürftig behausten und staatlich verpflegten Menschen sind unerwünscht. In den inzwischen geschaffenen Abschiebelagern werden sie darüber hinaus staatlich zur „freiwilligen Ausreise“ genötigt. Wer gekommen ist, um zu bleiben, soll gehen wollen. Thomas Hohlfeld hat diese Einrichtungen konsequent als „Umerziehungslager“ bezeichnet.⁸ Inzwischen haben wir uns an die verobjektivierende und abwertende Sprache in den Gesetzen und an die Praxis der Ausländerverwaltung ebenso gewöhnt wie an die Wiederkehr der Lager. Die gesetzlich eingezogenen Trennungslinien zwischen der Mehrheitsbevölkerung und ihrer Minderheit verfestigen sich. Sie materialisieren sich in den Lagern, im Arbeitsverbot, in der Abhängigkeit von staatlicher „Fürsorge“, in den polizeilichen Kontrollen, in der überwiegend materiellen Armut der Flüchtlinge und ihren minderen Rechten. Sie werden zu bloßen „Objekten“ staatlicher Verwaltungsansprüche degradiert. Die anderen, das sind die „Unerwünschten“, „Überflüssigen“, die Nicht-Schutzwürdigen, die Ausreisepflichtigen und die unberechtigt auf „Staatskosten“ Unterhaltenen. In diesem gesellschaftlichen Normalzustand handeln die Polizeien.

Das staatliche Schüren sozialer Aggressivität: Die Integrationsunfähigen

Diese aus den aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen erfolgte Stigmatisierung, die negative Hervor- und Heraushebung eines Teils der nicht-deutschen Minderheit aus der Mehrheitsgesellschaft wird zugleich seit einigen Jahren von einer repressiven öffentlichen Integrationsdebatte begleitet, in der die gesellschaftliche Minderheit durchweg als politisch und kulturell defizitär dargestellt wird, gleich, ob ihre einzelnen Mitglieder „aufenthaltsberechtigt“ sind oder nicht, gleich, ob sie in der dritten oder vierten Generation in Deutschland leben. Einem Teil der Einwanderer und Einwanderinnen wird gar unterstellt, sie verweigerten sich der „Integration“ oder seien gänzlich integrationsunfähig. Öffentliche Bedienstete haben inzwischen sogar die besondere „Integrationsbedürftigkeit“ (Sprachdefizite, Sozialhilfebezug) legal in Deutschland lebender „Ausländer“ an die Ausländerbehörden zu „übermitteln“.⁹ Es finden sich in der öffentlichen Debatte fast keine positiven Eigenschaften, die mit den Einwanderern verbunden werden, es sei denn, sie sind der deutschen Wirtschaft als Saison- und Wissensarbeiter/innen kurzfristig von Nutzen. Die Integrationsdebatte konstruiert die Einwanderer als kulturell Fremde. Sie produziert damit eine soziale Aggressivität gegen die sichtbare Unterschiedlichkeit der andern.

Die Sichtbarmachung des Anderen in der Immigrationsverwaltung

Die legale ausländerrechtliche Praxis der Entrechtung, der Herabsetzung sowie der Ab- und Aussonderung von Flüchtlingen und Einwanderern wirkt strukturierend und machtvorteilend auf die gesellschaftlichen Verhältnisse ein, beeinflusst soziale Beziehungen zwischen Bevölkerungsmehrheit und ihrer „ausländischen“ Minderheit, formt individuelles und kollektives Bewusstsein. An diese Praxis können sich rassistische, „fremdenfeindliche“ und vorurteilsbeladene Deutungsmuster problemlos anheften. Rassistische Einstellungen und xenophobe Ängste in der Bevölkerung scheinen mit der staatlichen Praxis sozialen Ausschlusses und Diskriminierung allein aufgrund ausländerrechtlicher Kategorien in Einklang zu stehen, machen ihr diese Praxis plausibel und annehmbar. Sie schafft eine symbolische Ordnung der Unterscheidbarkeit (Lager, Ausländerverwaltung) und verbindet sich mit herrschenden eurozentristischen Weltdeutungen. Diese Praxis erscheint deshalb ebenso gerechtfertigt, wie die eigene fremdenfeindliche Haltung staatlich bestätigt wird.

Die Herstellung von Ungleichheit

Diese institutionelle Praxis macht den anderen Menschen als ungleichen sichtbar und rechtfertigt seine gesonderte rechtliche und soziale Stellung in der Gesellschaft. Sie konstruiert den anderen mit besonderen, negativen Zuschreibungen (unerwünscht, nicht schutzwürdig, illegal, integrationsunfähig ...). Sie stellt die Normalität der Ungleichheit (auch) im Rückgriff auf rassistische Unterscheidungskriterien her (Menschen anderer

nationaler Herkunft). Die hergestellte Normalität von Ungleichheit ist ein Steuerungselement der Migration. Menschen werden als ungleiche markiert und als auszuschließende verwaltet. Darauf können rassistische Einstellungen gründen. Diese reichen bis weit in die Mitte der Gesellschaft, sie können immer wieder aufgerufen werden, um staatliche Maßnahmen politisch durchzusetzen und zu rechtfertigen. Diese „scheinbare“ Normalität der Ungleichheit überträgt sich auf alle Organe der Migrationsverwaltung sowie auf die Polizeien.

Privilegierte Staatsbürger/innen und Ausländer/innen

Zwei grundlegende soziale Verhältnisse moderner Nationalstaaten gewinnen eine wichtige Bedeutung in diesem Kontext. Zum einen das über die Staatsbürgerschaft geregelte Zuordnungsverhältnis von Person und Staat. Wer als Staatsangehöriger anzusehen ist – in Deutschland erfolgt die Zuweisung der Staatszugehörigkeit gewöhnlich mit der Geburt gemäß derjenigen der Eltern (Abstammungsprinzip) – oder wer die Staatsangehörigkeit erwerben kann, wird seitens des Staates gesetzlich festgelegt (vgl. Art. 116 GG). Daraus erfolgt zwangsläufig die Abgrenzung zu Nicht-Staatsangehörigen, zu Fremden oder „Ausländern“ (vgl. § 2 Abs. 1 AufenthG), die eine andere Staatsangehörigkeit besitzen – oder auch nicht besitzen, wie beispielsweise die Staatenlosen. Von den staatsbürgerlichen Grundrechten bleiben sie ausgeschlossen. Sie können sich lediglich auf die unverbindlichen und stets prekären Menschenrechte berufen,¹⁰ die im gesetzgeberischen Regelfall der staatlichen Flüchtlingsabwehrpolitik untergeordnet werden. Die fremde Staatszugehörigkeit schließt insofern schon eine soziale und rechtliche Ausgrenzung ein, die alle weiteren Machtverhältnisse zwischen Immigrant/inn/en und Ausländerverwaltung asymmetrisch bestimmen. Die „Fremden“ sind rechtsschwach. Dadurch werden sie von vornherein in der Entfaltung ihrer individuellen Möglichkeiten eingeschränkt (Bildung, Beruf, politische und soziale Teilnahme ...). In dieser Ungleichheit nistet die strukturell fremdenfeindliche Gewalt der Ausländerverwaltung.

Die Herstellung von legalen und „illegalen“ Einwanderern

Alle souveränen Nationalstaaten, durch Grenzen festgelegt, können das Recht beanspruchen, die Zuwanderung auf ihr Territorium zu kontrollieren und festzulegen, wer sich zu welchem Zweck in demselben aufhalten darf und wer nicht. Mit der staatlichen Inanspruchnahme dieses Rechts gehen bestimmte Einschließungs- und Ausschließungspraktiken einher: u.a. einschließende nationale Identitätskonstruktion, die ausschließende Aufteilung der Immigrant/inn/en in diejenigen, die sich legal, also mit Erlaubnis, und diejenigen, die sich „illegal“ in Deutschland aufhalten bzw. die Grenzen überschritten haben. Dies wird mit dem Aufenthaltsgesetz geregelt. Werden die legalen Zugangsmöglichkeit rechtlich verstopft (s.o.), nehmen irreguläre Wanderungsbewegungen

zu.¹¹ „Illegale Migration“ wird derart rechtlich und sozial erst hergestellt. Die gesetzliche Migrationssteuerung und -kontrolle konstruieren die unerlaubte Einreise und den unerlaubten Aufenthalt und machen sie zugleich strafbewehrt. Unerlaubte Einwanderung wird zuerst illegalisiert und dann kriminalisiert. Damit wird eine weitere gewaltträchtige Spaltung in die gesellschaftliche Minderheit getrieben. Die Polizeien des Bundes und der Länder sind unmittelbar daran beteiligt, dass diese Spaltungslinie öffentlich bewusst bleibt (Razzien, Kontrollen) und gesellschaftlich verfestigt wird.

Der gewaltsame Ausschluss der Unerwünschten

Durch ein engmaschiges Kontrollnetz der Bundespolizei und der Länderpolizeien konnten im Jahr 2006 insgesamt 64.605 Personen aufgegriffen und registriert werden, die sich „illegal“, das heißt, ohne legalen Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufhielten.¹² Diese Kontrollen, sogenannte Schleierfahndungen, erfolgen überwiegend verdachts- oder anlassunabhängig; in Grenzübereichen entsprechend bundespolizeilicher „Lagebilder“, d.h. anhand vermeintlicher Anhaltspunkte für unerlaubte Grenzübertritte. Diese Kontrollen haben „die Schleusen für diskriminierende (polizeiliche) Arbeitsroutinen“ geöffnet. Da die „verdachtsunabhängigen“ Kontrollen stets selektiv und nicht total vorgenommen werden, liegt ihnen immer schon ein „Verdachtskonstrukt“ zu Grunde. Von diesen polizeilichen Kontrollmaßnahmen sind deshalb vor allem „ausländische“ Bevölkerungsteile betroffen (racial profiling), die in diesem Fall gegen aufenthaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen haben könnten. Da nicht einmal ein begründeter „Anfangsverdacht“ vorliegt (außer das äußere Erscheinungsbild), lässt sich insofern von einem institutionellen Rassismus sprechen, der dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes (Art. 3, Abs. 3) radikal widerspricht.¹³ Allein körperlich äußere Merkmale, typische Kleidung etc. reichen zum systematischen Verdachtskonstrukt präventiver Gefahrenabwehr.

In den o.a. Zahlen sind die von Polizei- und Zollbehörden im grenznahen Raum aufgegriffenen „illegal“ Eingereisten (26.679) enthalten. Viele der als „illegal aufgegriffenen“ Migrant/inn/en werden entweder nach dem Dubliner Abkommen zwangsweise an einen Nachbarstaat überstellt, in dem sie sich zuerst aufgehalten hatten und über EURODAC erfasst wurden. Oder sie werden, um ihre Abschiebung sicherzustellen, wie es im Amtsdeutsch heißt, in Abschiebehäft genommen. Abschiebehäft ist eine reine Verwaltungshaft im Gegensatz zur Strafhaft und kann bis zu 18 Monaten dauern. Nach der Dokumentationsstelle der Antirassistischen Initiative Berlin (ARI) starben zwischen 1993 und 2006 allein 50 Menschen in Abschiebehäft durch Suizid. Nach den sehr sorgfältig jährlich erstellten Dokumentationen der ARI kamen in Folge „staatlicher Maßnahmen“ (ARI) in dem angegebenen Zeitraum 351 Menschen ums Leben: an den Grenzen, auf der Flucht, in den Abschiebeknästen, bei Abschiebungen.¹⁴ Wieder andere „Illegale“ werden ausgewiesen oder zwangsweise abgeschoben. Allein im Jahr 2006 wurden 13.894

Immigrant/inn/en zwangsweise abgeschoben, das heißt, zumindest unter Anwendung physischen Drucks. 4.729 Personen wurden an den Außengrenzen einschließlich der EU-Binnengrenzen zwangsweise zurückgeschoben.

Informationelle Sonderbehandlung

Zur Bekämpfung der „illegalen Migration“ steht den deutschen Behörden ein informationstechnisch hochgerüsteter Apparat zur Verfügung. Im Ausländerzentralregister (AZR) werden die personenbezogenen, aufenthaltsrechtlichen und statusbezogenen Daten aller Ausländer erfasst, auf das nicht nur Polizeien, Nachrichtendienste und Ausländerbehörden, sondern auch Gerichte, Staatsanwaltschaften und andere öffentliche Stellen wie Arbeits- und Sozialverwaltung Zugriff haben. Im Mai 2006 wurde darüber hinaus das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) eingerichtet, das auf Grundlage institutioneller Kooperation der mit der Verwaltung der Immigration beauftragten Behörden und Stellen die „Bekämpfung der illegalen Migration“ bündeln soll. Die Kontrolle, Festsetzung und Aussonderung des unerwünschten Fremden setzt ihre informationelle Sonderbehandlung voraus. „Illegalität“ ist inzwischen ein alltägliches Feld polizeilicher und administrativer Intervention sowie sozialarbeiterischer Dienste geworden. Auch die Wahrnehmung der Öffentlichkeit hat sich unaufgeregt dieser Praxis aus Gewalt, informationellem und fürsorglichem Zugriff angepasst.

Zwischenresümee

Die sich ständig wiederholende, harmlos klingende und Menschenleben verobjektivierende politische Rede von der „Migrationssteuerung“ und „Migrationskontrolle“ geht in der Realität mit einem hohen Maß an legalem Zwang, legalen Eingriffen in die persönliche Freiheit der Immigrant/inn/en und legaler Gewalt einher: bei den Deportationen, Überstellungen und polizeilichen Kontrollen, in den Lagern und Abschiebegefängnissen. Die mit der Verwaltung der Immigrant/inn/en beschäftigten Behörden setzen jeden Tag diskriminierende, ausschließende Sondergesetze um. In diesen Behörden, darunter die Polizeien, werden alltäglich Erniedrigung, Zwang, Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte und Gewalt praktiziert und institutionell eingeübt. Schon diese legalen institutionellen Praktiken der Migrationssteuerung sind menschenrechtlich inakzeptabel, sie schaffen ein Klima der Gewalt gegen Einwanderer. Sie bewegen sich immer schon auf dem schmalen Grat zwischen legaler Polizeiarbeit und dem „skandalisierten“ polizeilichen Übergriff. Die Polizeien sind in diesem strukturell gewaltförmigen Prozess der Immigrationssteuerung auf verschiedenen Ebenen eingebunden. Dies wird sich auf die polizeiliche Alltagsarbeit auswirken.

Die Verwaltung der Migration zielt auf den Ausschluss der unerwünschten und lästigen Ausländer. Dieses ausländerrechtliche Vorgehen wird aktuell mit kriminal- und sicherheitspolitischen Diskussionen und Maßnahmen verbunden.

III

Entwertetes Leben und ein entgrenzter Sicherheitsbegriff in Europa

Abschließend möchte ich zwei Entwicklungen grob skizzieren, die für das Polizeibild von „Ausländern“ berufsbedingt maßgeblich sind.

Der generalverdächtige „Ausländer“

Nach dem 11. September 2001 wurde der Krieg gegen „den Terrorismus“ im Inneren der Gesellschaften präventiv und repressiv aufgenommen und vorangetrieben. Eine Reihe von Maßnahmen wurden gesetzlich erlassen, die die polizeilichen Eingriffsschwellen weiter heruntersetzten und nachrichtendienstliche Befugnisse ausweiteten. Die Sicherheitsapparate wurden massiv aufgerüstet. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass diese neuen Eingriffsmöglichkeiten vor allem selektiv gegen Einwanderer und Einwanderinnen eingesetzt wurden – von der Rasterfahndung bis zu den anlassunabhängigen Kontrollen. „Ausländer“ stehen seitdem unter generellem Verdacht und werden „polizeipflichtig“. Sie werden ohne konkreten Anlass in die nachrichtendienstlichen und polizeilichen Ermittlungen einbezogen (biometrische Daten in Ausweisen; Nachrichtendienste haben Zugriff auf das Ausländerzentralregister – AZR; die Fingerabdrücke aller „Ausländer“ werden für den Spurenabgleich im BKA gespeichert, raschere Abschiebemöglichkeiten, präventive Datenerhebung ...). Die Sicherheitskonzepte fußen auf einer präventiven Logik. Die vermeintlichen Gefahren und Straftaten müssen vorbeugend erkannt und verhindert werden. Damit werden der Verdacht, die Vermutung, die Wahrscheinlichkeit aufgrund von Datenhäufungen (bspw. in der PKS) grundlegend für die Arbeit der Sicherheitsapparate. Sie setzt deshalb weit im Vorfeld konkreter Anhaltspunkte für Straftaten ein. Auch hier stehen die Aktivitäten von Immigrant/inn/en im Focus der sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit, Kontrolle und Überwachung.¹⁵

Der Begriff des „Ausländers“ als kriminalpolitische Kategorie

Mit dem Sammelbegriff „Ausländerkriminalität“ wird schon seit vielen Jahren – besonders zu Wahlkampfzeiten – wider besseren Wissens das Vorurteil des kriminellen „Ausländers“ geschürt.¹⁶ In der Verbindung mit den aktuellen antiterroristischen Maßnahmen wird der Begriff des „Ausländers“, der lediglich einen Bezug zu seinem Aufenthaltsstatus und seiner Staatszugehörigkeit zulässt, zu einer beinahe ausschließlich kriminalpolitischen Kategorie

(Wolf-Dieter Narr)¹⁷: für terrorheckernde Schläfer, für ausländische terroristische Vereinigungen, für ethnisch definierte kriminelle Delikte, für illegale Einwanderung ...

Die politischen entgrenzten Sicherheitskonzeptionen lassen, allgemein gesagt, die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen. Diese werden durchlässig. „Sicherheit“ wird zu einer Querschnittsaufgabe der Politik. Die politisch in Gesetze gefassten Reaktionen auf die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 haben den Wandel von einer zwar repressiv eingebetteten, doch vornehmlich wohlfahrtsstaatlichen zu einer sicherheitspolitischen Integration der Gesellschaft beschleunigt, sie haben sie nicht hervorgerufen. Der damit einhergehende „Präventionsstaat“ hat den „Ausländer“ jedenfalls sicherheitspolitisch fest im Blick, um den abweichenden, dissidenten und unerwünschten rasch abschieben zu können. Diese politische Ausrichtung der bundesdeutschen und europäischen Sicherheitsorgane wirkt sich selbstverständlich auf die Polizeiarbeit und deren Einstellungen gegenüber Immigrant/inn/en aus.

Das gesamteuropäische Feindbild „illegale Einwanderung“

Eine damit korrespondierende Entwicklung besteht darin: Nach den Attentaten des 11. September 2001 werden die Themen Migration und „Sicherheit“ fest miteinander verwoben. In allen relevanten militärischen Strategiekonzeptionen werden die globalen Sicherheitsrisiken neben anderen Bedrohungsdefinitionen in der „illegalen Einwanderung“ ausgemacht, die mit grenzüberschreitender Kriminalität einherginge. Dementsprechend werden die europäischen „Schutzinteressen“ bestimmt, die die Staatengemeinschaft, die sich über die Produktion innerer und äußerer *Sicherheit* und der Aufrechterhaltung von *Ordnung* legitimiert, zu verfolgen hat. Deshalb wurde das feierliche Bekenntnis, „die illegale Einwanderung“ zu bekämpfen, noch in letzter Minute in den Erklärungsentwurf der EU anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 2007 aufgenommen. Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Einwanderung werden in diesem Text gleichwertig zu Bedrohungen Europas erkoren. Terrorismus ist, wie an den Kriminalisierungsversuchen globalisierungskritischer Initiativen leicht erkennbar ist, ein politisch äußerst unbestimmter Begriff, der je nach Anlass vielen sozialen Phänomenen angeheftet werden kann. Ebenso der Begriff „Organisierte Kriminalität“. In ihrer Unbestimmtheit eignen sich die beiden Begriffe dazu, in den Bevölkerungen fortwährend latente Bedrohungsängste und Verunsicherung zu erzeugen. Diese Begriffe der innen- und außenpolitischen Feinderklärung werden medial zumeist bestimmten „ausländischen Gruppen“ zugeordnet. Mit diesen beiden Phänomenen (Terrorismus und Organisierte Kriminalität) werden allgemein „schwerste Verbrechen“ assoziiert. Nun wird seit ein paar Jahren der Begriff der „illegalen Migration“ in dieses grobe Feindbildraster aufgenommen. Der unerlaubte Grenzübertritt wird zu einem kriminellen Akt umdefiniert, der die Sicherheit der Menschen in der EU vorgeblich gefährde. Diese offizielle Feindbildproduktion

verwandelt Immigranten unter der Hand in Kriminelle. Ich zitiere aus der unsäglichen Erklärung zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge: „Wir werden den Terrorismus, die organisierte Kriminalität und die illegale Einwanderung bekämpfen. Die Freiheits- und Bürgerrechte werden wir dabei (!) auch im Kampf gegen ihre Gegner verteidigen.“¹⁸

Die Folgen, die diese Politik an den Außengrenzen zeitigt, können hier nicht erörtert werden. Der Hinweis auf die demokratisch nicht kontrollierte Grenzschutzagentur FRONTEX, die exterritorialen Lager und die Tausenden von ertrunkenen Flüchtlingen und Migranten muss genügen.¹⁹

Ausblick

Diese staatliche Politik beruht auf einem entgrenzten Sicherheitsbegriff. Demgemäß müsse sie präventiv alle vermeintlichen Risiken kontrollieren und zugleich repressiv die Risikogruppen ausschließen. Sie produziert öffentlich das Bild, dass „illegale“ Migration die Sicherheit der europäischen Gesellschaften extrem gefährde. Dieses feindstaatliche Gefährdungsgemälde der „illegalen Migration“ wirkt und überträgt sich auf die Polizeiarbeit im Kontext staatlicher Ausländerverwaltung. Es verstärkt die aufgezeigten diskriminierenden und gewaltfördernden Tendenzen. Die politischen Vorgaben im Rahmen dieser skizzierten Aspekte (Kampf gegen den int. Terrorismus und illegale Migration) für die Arbeit der Polizei können bei der Frage, wie es zu polizeilichen „Übergriffen“ kommt, nicht außer acht gelassen werden. Sie tragen wesentlich dazu bei, dass das Verhältnis von Zuwanderern und Polizei in permanenter Spannung gehalten wird, die sich leicht in „exzessiver“ Gewalt gegen Einwanderer entladen kann. Die so genannten „polizeilichen Übergriffe“ erscheinen mir deshalb vor allem Ausfluss eines gesellschaftlichen Klimas zu sein, in dem die administrative und polizeiliche Abwehr von Immigrant/inn/en, deren politisch hergestellte Ungleichheit zur gesellschaftlichen Normalität geworden sind. Wer von „polizeilichen Übergriffen“ redet, darf diese „Normalität gewaltfördernder Ungleichheit“ nicht ausblenden.

Gleichwohl wäre m.E. schon einiges gewonnen, wenn in der Polizeiausbildung die Themen Menschenrechts- und Grundrechtsschutz mehr Beachtung fänden und die Organisation der Polizeien einer demokratisch öffentlichen Kontrolle unterworfen wäre, damit polizeiliche „Übergriffe“ zumindest begrenzt werden könnten. Das wäre nicht viel und forderte lediglich die Einhaltung bestehender Gesetze. Um der Menschen willen, die diese Gewalt erleiden, wären solche Kontrollgremien wichtig, sie könnten, wie die Erfahrungen von Flüchtlingen und Immigrant/inn/en mit der Polizei zeigen, überlebensnotwendig sein. Sie änderten nichts an der von mir dargestellten alltäglichen Gewalt der Einwanderungsverwaltung. Sie könnten

gar zu ihrer Rechtfertigung dienen. An den grundsätzlichen gesetzlich legitimierten gewaltfördernden Ungleichheitsbedingungen änderten sie ebenfalls nichts.

Statement, gehalten auf dem BUKO-Kongress vom 9. - 12. Mai 2008 im workshop „Polizeigewalt, Migrationskontrolle und Strategien der Gegenwehr“

¹ vgl. Aktion Courage, Polizeiübergriffe auf Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland 2000 - 2003, Bonn/Berlin Dezember 2003; amnesty international, Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland, Januar 2004, unter: http://www.amnesty-polizei.de/media/deutschlandberichte/Bericht_2004.pdf; Migration und Bevölkerung Ausgabe 1, Januar/Februar 2004, S. 2 f.

² vgl. Randall Collins, Taktiker und Krieger aus der Mittelschicht, in: Frankfurter Rundschau vom 25. Januar 2008.

³ vgl. Günter Schicht, Menschenrechtsbildung für die Polizei, hrsg. von: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, Januar 2007, S. 17 ff.

⁴ vgl. Thomas Feltes, Legitime oder illegitime Gewalt durch staatliche Institutionen: Gewalt und Polizei, unter : http://www.amnesty-polizei.de/media/dokumente_studien/Legitime_oder_illegitime_Polizeigewalt_Feltes_bpb_2006.pdf; Norbert Pütter,

Polizeiübergriffe. Polizeigewalt als Ausnahme und Regel, in CILIP Nr. 67, 3/2000, unter:

<http://www.cilip.de/ausgabe/67/puetter.htm>; Antirassismusbüro Bremen, „Sie behandeln uns wie Tiere.“ Rassismus bei Polizei und Justiz in Deutschland, FFM Heft 4, Berlin/Göttingen 1997.

⁵ vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 AufenthG „... unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland.“

⁶ vgl. Dirk Vogelskamp, Einwandern nach Deutschland – Oder: die Aussonderung der „Überflüssigen“ in: Jahrbuch des Komitee für Grundrechte und Demokratie, Ausgabe 2003/2004, Köln 2004, S. 93-104.

⁷ vgl. Dirk Vogelskamp, Die unauffällige Gewalt der Immigrationsbegrenzung – Oder: Die menschenrechtswidrige Ordnung des Aussortierens, in: *ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika* – Nr. 283, März 2005, S. 21f.

⁸ vgl. Thomas Hohlfeld / Dirk Vogelskamp, Der Krieg gegen die trikontinentale Massenarmut. Migration, Flucht und die Rückkehr der Lager, in: Forschungsgesellschaft Flucht und Migration u.a. (Hrsg.), *AusgeLAGERt. Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen*, FFM-Heft 10, Berlin, Hamburg 2005, S. 111-123.

⁹ vgl. Thomas Hohlfeld, Besondere „Integrationsbedürftigkeit“. Das Richtliniengesetz und seine gesellschaftlichen Folgen, in: *nah & fern*, 18. Jg. – Dezember 2007, Heft 37, S. 35-38.

¹⁰ vgl. Uwe Andersen / Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2000, Stichwort: Staatsangehörigkeit, S. 558f.

¹¹ vgl. Franck Düvell, *Illegale Migration: Soziales Konstrukt der Neuzeit, Charakteristikum von Ungerechtigkeit und Ausdruck politischen Versagens*, in: Klaus Jünschke / Bettina Paul (Hrsg.), *Wer bestimmt denn unser Leben?*, Karlsruhe 2005, S. 41-56, hier S. 41.

¹² Alle angeführten statistischen Daten sind dem „Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2006)“ entnommen (S. 153-171).

¹³ vgl. den instruktiven Aufsatz von Martin Herrenkind, „Schleierfahndung“. Institutionalisierte Rassismus und weitere Implikationen sogenannten verdachtstunabhängiger Kontrollen, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), *Verpolizeilichung der Bundesrepublik Deutschland*, S. 99-143; Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Stichwort: Schleierfahndung S. 283 ff (bearb. v. Wilhelm Knelangen) und Stichwort: Profiling S. 251ff (bearb. v. Christian Krane).

¹⁴ vgl. Dokumentationsstelle der Antirassistischen Initiative Berlin, *Bundesdeutsche Flüchtlingspolitik und ihre tödlichen Folgen* (2 Bände), 14. aktualisierte Auflage, Berlin 2007.

¹⁵ vgl. Elke Steven, Im Kampf gegen den Terror – die Bürgerrechte verloren, in: Horst Eberhard Richter / Frank Uhe (Hg.), *Aufstehen für die Menschlichkeit. Beiträge zum Kongress Kultur des Friedens 2003*, Gießen 2003, S. 294-308; Erhard Denninger, *Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz*, in: *APUZ* 10-11/2002, unter: http://www.bpb.de/publikationen/32OU0D,0,Freiheit_durch_Sicherheit.html

¹⁶ vgl. Hans-Jörg Albrecht, *Illegalität, Kriminalität und Sicherheit*, in: Jörg Alt, Michael Bommes (Hrsg.), *Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, Wiesbaden 2006, S. 60-80.

¹⁷ vgl. Wolf-Dieter Narr, *Kriminalpolitische Kategorie: Ausländer*, in CILIP 65, Heft 1/2000, S. 6-13.

¹⁸ vgl. die „Berliner Erklärung“, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf.

¹⁹ vgl. Dirk Vogelskamp, *Gewaltsame Zonierung und Wege der Migration*, in: *WeltTrends* 57 (Winter), 15. Jg. 2007/2008, S. 116-122.