

2015 ist vor dem Hintergrund der immer weiter steigenden Zahl an Einreisen über Griechenland und die Balkanroute zu verstehen. Die zentrale politische Rationalität der ungarischen Behörden in dieser Zeit war Abschreckungspolitik. Nach der Erklärung, keine Dublin Überstellungen mehr in Fällen mit Ersteinreise über Griechenland akzeptieren zu wollen, dauerte es nur wenige Wochen bis die Infrastruktur der Abschreckungspolitik durch die Masse der Ein- und Durchreisenden überfordert wurde. Damit brach die materielle Grundlage des Haftregimes weg – obwohl es gesetzlich möglich gewesen wäre, gab es schlicht nicht genug Gefängnisplätze für all die durchreisenden Asylsuchenden in Ungarn:

»[...] die Orban-Regierung [versuchte] bis in den August hinein, die Zahl der Migrantinnen durch Abschreckung zu begrenzen. Die Migrantinnen wurden nach dem Grenzübertritt routinemäßig von der Polizei aufgegriffen und für kurze Zeit in Registrierungslagern unter entwürdigenden Umständen oder sogar über Monate hinweg in der sogenannten »Asylhaft« inhaftiert. Diese Politik der Abschreckung war im Juni, mit wenigen hundert Migrantinnen täglich, vielleicht noch eine denkbare Option. Als aber die Zahlen im Juli auf über 1.000 und im August auf über 3.000 pro Tag stiegen, reichten die Kapazitäten in den Lagern für eine längerfristige Inhaftierung schlichtweg nicht mehr aus. Die Migrantinnen wurden [...] nach kurzer Zeit frei gelassen, woraufhin sie mit dem Zug nach Budapest weiterfuhren.« (Moving Europe 2017, S. 238)

Spätestens damit begannen die Monate des staatlichen Kontrollverlusts, die unter den Schlagworten »Sommer der Migration« und »Flüchtlingskrise« in die europäische Geschichte eingingen und auch eine Zäsur in der Geschichte der Dublin-Verordnung darstellten (siehe Kapitel 5.5).<sup>36</sup>

### 6.2.3 Zwischenfazit und Analyse: Operative Kämpfe

Bei infrapolitischen Kämpfen gegen Abschiebungen ist die Verschleierung der eigenen Identität die wichtigste Widerstandspraxis:

---

Rechtsauslegung wäre, dass im Fall von systemischen Mängeln in einem Grenzstaat des gemeinsamen Territoriums der Mitgliedstaaten Asylsuchende, die über diesen »gefallenen« Mitgliedstaat einreisen, sich den Ort der Asylverfahrensprüfung praktisch aussuchen können. Zumindest wenn sie es schaffen bis zu ihrem gewünschten Zielstaat zu reisen, ohne einen Asylantrag zu stellen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass das BAMF der Rechtsauffassung der ungarischen Regierung nicht zustimmte. Das BAMF bezog sich dabei auf die sogenannte Puid-Entscheidung des EuGH (EuGH 2013b) und auf §3 II S. 3 der Dublin III-Verordnung.

36 Zu den darauf folgenden Verschärfungen der ungarischen Asylpolitik, den Transitzonen und dem Grenzzaun, siehe Pichl (2021, S. 198–210).

»[...] fehlende Identitätsnachweise bei Asylbewerbern und Ausreisepflichtigen [sind] nach wie vor das quantitativ bedeutendste Problem beim Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen.« (UAG Vollzugsdefizite 2015, S. 11)

In Dublin Fällen schützt eine ungeklärte Identität nicht vor Überstellung. Mit Eurodac bauten die Behörden eine Technologie auf, mit der unabhängig von Identitätsdokumenten der Reiseweg und gestellte Asylanträge einer Person zugeordnet werden können. Trotzdem zeigt die Rekonstruktion der operativen Kämpfe, dass viele Asylsuchenden sich sehr effektiv gegen Überstellungen zur Wehr setzen und diese damit in vielen tausenden Fällen jährlich allein in Deutschland verhindern.

Die relative Stärke von Asylsuchenden in den operativen Auseinandersetzungen ergibt sich unter anderem aus der fehlenden staatlichen Kontrolle über das Terrain dieses Feldes. Bei infrapolitischen Auseinandersetzungen können Asylsuchende deshalb auch vor dem Hintergrund ungünstiger Kräfteverhältnisse für sie günstige Situationen schaffen: Grenzschrützer\*innen müssten eine Grenze an allen Orten zu jeder Zeit kontrollieren, Reisende brauchen für einen unerlaubten Grenzübertritt nur eine Gelegenheit. Solange es den staatlichen Akteur\*innen nicht gelingt Grenzübertritte auf die offiziellen Grenzübergänge zu beschränken, können Reisende sich bei dem Grenzübertritt den schwächsten Punkt aussuchen und damit operativ den Grenzschrützer\*innen überlegen sein. Die effektiven Kräfteverhältnisse können trotz einer generell schwächeren Position in solchen Situation die Asylsuchenden in die stärkere Konfliktposition bringen.

Auf keinem anderen Feld ist die Konfliktposition der Asylsuchenden so stark, wie auf dem der Infrapolitiken. Die größte Schwäche ihrer Position liegt in den eingeschränkten Zielen, die sich auf diesem Feld erkämpfen lassen. Der Preis eines Erfolges auf diesem Feld ist oft ein langer Zustand der Prekarisierung durch Illegalisierung und Abschiebbarkeit. Damit verbunden sind die andauernde Gefahr, aufgegriffen und ausgewiesen zu werden, Schwierigkeiten ein Konto zu eröffnen, einen Vertrag abzuschließen, eine Wohnung zu mieten, eine legale Arbeit aufzunehmen. Die Legalisierung eines Aufenthalts lässt sich durch bürokratische Auseinandersetzungen erlangen – die Schwäche der illegalisierten Reisenden in den infrapolitischen Kämpfen liegt vor allem darin, dass sie parallel bürokratische Auseinandersetzungen aus einer schwächeren Ausgangsposition heraus führen müssen. Konfrontationen in operativen Auseinandersetzungen können durch eine Kriminalisierung zu Nachteilen in bürokratischen Auseinandersetzungen führen. Die zentrale Strategie der staatlichen Behörden angesichts ihrer relativen Schwäche auf dem infrapolitischen Terrain ist es, nicht die Einreise oder den körperlichen Verbleib auf einem Territorium um jeden Preis zu verhindern<sup>37</sup>, sondern nach Möglichkeit die Wege zu einer Legalisierung des Aufenthalts zu verschließen. Durch die damit verbundene

37 Siehe die Auseinandersetzung um »Keine Rückführung um jeden Preis« (Kapitel 6.2.1.4).

dauerhafte Abschiebbarkeit und Illegalisierung sollen die infrapolitischen Praxen der Reisenden unattraktiv gemacht werden. Die staatlichen Akteur\*innen verlagern die Kämpfe auf ein für sie vorteilhafteres Feld. Durch die unterschiedlichen effektiven Kräfteverhältnisse können so Patt-Situation entstehen, in denen Abschiebungen nicht durchgeführt werden können, aber auch eine Legalisierung des Aufenthalts nicht möglich ist.

Infrapolitische Praxen und staatliche Verweigerungspraxen können sich je nach Konstellation gegenseitig verstärken oder schwächen. Während die italienische Strategie der offenen Routen in den Norden eine implizite Allianz mit den Asylsuchenden darstellte, gingen die ungarischen Behörden mit ihrer Strategie der Abschreckung und der systematischen Inhaftierungen eher auf Konfrontation mit den Asylsuchenden. Aber auch hier fielen die Interessen von Asylsuchenden mit denen der ungarischen Behörden zusammen – ein Beispiel ist die durch ungarische Behörden abgesagte Überstellungsversuch Ms aus Deutschland (siehe Kapitel 6.1.2).

Die Analyse der Verweigerungspraxen von Italien und Ungarn legt nahe, dass auch operative Praxen staatlicher Akteur\*innen ähnlich strukturiert sein können wie die infrapolitischen Praxen subalternen Akteur\*innen. Scott unterscheidet zwischen *praktischen Verfehlungen* und *öffentlicher Verweigerung*:

»Here the crucial distinction is between a *practical failure* to comply and a *declared refusal* to comply. The former does not necessarily breach the normative order of domination; the latter almost always does. When a practical failure to comply is joined with a pointed, public refusal it constitutes a throwing down of the gauntlet, a symbolic declaration of war. It is one thing to fail to greet a superior with the appropriate formula. Such a failure might be construed as an inadvertent lapse of attention having no symbolic significance. It is another to refuse boldly to greet a superior. In some respects the behavior may be nearly identical, but the former is either a harmless or ambiguous act while the latter is an implicit threat to the relation of domination itself.« (Scott 1990, S. 203)

Dieser Unterschied lässt sich auch in den Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten beobachten. Die ungarischen Behörden können ihre Abschreckungspolitik umsetzen, sie können Asylsuchende systematisch inhaftieren und Asylsuchende rechtswidrig nach Serbien abschieben. Die Dublin Unit kann auch in Einzelfällen die Annahme von Überstellungen verweigern und sogar die Annahme von Überstellung aus Kapazitätsgründen dauerhaft auf ein Dutzend am Tag beschränken. In dem Moment, in dem ein Regierungsvertreter Ungarns im Juni 2015 öffentlich erklärte, keine Dublin-Überstellungen mehr anzunehmen, war eine rote Linie überschritten. Die anderen Mitgliedstaaten und die EU intervenierten in einer Heftigkeit, die zu einer unmittelbaren Zurücknahme dieser öffentlichen Erklärung führte.

In der Praxis der italienischen Polizei bei den Grenzkontrollen am Brennerpass lässt sich das für infrapolitische Praxen typische Verhältnis eines *public transcripts* – die öffentliche Performance der Grenzkontrollen im Eurocity – und des *hidden transcripts* – die Vermeidung der Fingerabdruckabnahme und das offen lassen von Reisemöglichkeiten in den Norden – erkennen. Im Unterschied zu der von Scott beschriebenen demonstrativen Verweigerung subalternen Akteur\*innen gegenüber ihren Vorgesetzten geht es bei den demonstrativen Verweigerungen staatlicher Akteur\*innen innerhalb der EU nicht in erster Linie um die Bedrohung einer Herrschaftsbeziehung sondern um die Bedrohung der Grundlagen eines funktionierenden Staatsprojektes in der EU. Staatsprojekte (vgl. Jessop 2008, S. 219, Fußnote) zielen »[...] darauf, die miteinander konkurrierenden und konfligierenden Staatsapparate in eine halbwegs kohärente Form zu bringen [...]« (Buckel et al. 2014, S. 45). Die verschiedenen Staatsapparate der EU sind wechselseitig in einem komplexen System von Verpflichtungen und Erwartungen verbunden. Die Reaktionen auf demonstrative Zurückweisungen dieser Verpflichtungen und Erwartungen sind deshalb so heftig, weil sie die Grundlage der Kohärenz des europäischen Staatsprojektes schwächen.

Im Unterschied zu hegemonieorientierten und bürokratischen Auseinandersetzungen sind die Kapazitäten, die staatliche Behörden für operative Auseinandersetzungen vorhalten müssen, schlechter planbar. Gerade bei starken Veränderungen in der Zahl der ankommenden Asylsuchenden können die operativen Kapazitäten der Behörden deshalb schnell an ihre Grenzen kommen. Neben dem Problem der mangelnden Kapazitäten an Abschiebehaft-Plätzen wurde in der Folge des Sommers der Migration auch über Personalmangel in den Ausländerbehörden geschrieben (vgl. Eule 2017, S. 183–184; UAG Vollzugsdefizite 2015, S. 8). Dabei führen solche Kapazitätsprobleme bei den Behörden nicht nur zu den unmittelbar damit verbundenen Mängeln im Behördenhandeln, sondern es resultieren auch Folgeprobleme. Die UAG Vollzugsdefizite, eine Unterarbeitsgruppe der seit 2010 bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführungen, welche nach Lösungen für »Defizite bei der Aufenthaltsbeendigung« (UAG Vollzugsdefizite 2015, S. 3) sucht, beschreibt solche Folgeprobleme in den Ausländerbehörden 2015:

»Die vorgenannten Faktoren der qualitativen und quantitativen Überforderung führen nahezu zwangsläufig zu einer physischen und psychischen Überlastungssituation mit den Folgen von hohen Krankenständen, Wegbewerbungen und damit einhergehendem Erfahrungsverlust, was wiederum zu einer Potenzierung der Probleme führt. Gleichzeitig geht damit einher eine Qualitätsverschlechterung bei der Aufgabenwahrnehmung mit dem Ergebnis, dass die Arbeitssituation ausschlaggebend sein kann für eine zum Teil völlig unterschiedliche und auch gelegentliche fehlerhafte Rechtsanwendung.« (Ebd., S. 10)

Aufgrund der hohen finanziellen und organisatorischen Ressourcen der Staatsapparate in Deutschland können solche Kapazitätsengpässe bei entsprechendem politischen Willen mittelfristig behoben werden. In der zentralen Ausländerbehörde, in der ich meine Interviews führte, wurde das Personal von etwa 12 Personen 2015 auf über 50 Personen 2019 aufgestockt und der Fokus der Arbeit im Rückführungsbereich wurde von Rückführungen in die Westbalkanregion nach 2016 auf Dublin Überstellungen verschoben (vgl. Interview mit der Leitung einer Ausländerbehörde, 2017). Während es in kommunalen Ausländerbehörden tatsächlich zu Kapazitätsengpässen kam, konnten diese in der vermehrt mit Abschiebungen beschäftigten zentralen Ausländerbehörde weitgehend vermieden werden. Hierin drückt sich die hohe Relevanz aus, die dem Bereich der Rückführungspolitik in der Landespolitik eingeräumt wurde.

Landespolitik und andere hegemonieorientierte Auseinandersetzungen können aber bei politischen Erfolgen der Kritiker\*innen einer repressiven Abschiebepolitik andererseits auch zu Problemen für das Behördenhandeln führen. So schreibt die AG Rückführungen 2011:

»Als gesellschaftspolitische Entwicklungen [sic!] ist zu verzeichnen, dass man sich sowohl im Einzelfall als auch gruppenbezogen immer häufiger und stärker gegen die zwangsweise Beendigung der Aufenthalte ausreisepflichtiger Ausländer wendet. Interessierte Kreise haben es verstanden, ein funktionierendes länderübergreifendes Netzwerk aufzubauen, mit dem auf allen Ebenen in ihrem Sinne Einfluss ausgeübt wird. Sehr gute Kontakte zu Printmedien und auch zu TV-Sendern werden genutzt, um behördliches Handeln zu desavouieren und als inhuman anzuprangern. [...] Die Mitarbeiter der Ausländerbehörden müssen zunehmend konstatieren, dass sich Ausreiseverpflichtungen allenfalls noch bei Straftätern und/oder Terrorverdächtigen mit dem gebotenen Rückhalt durchsetzen lassen. [...] Allgemein bekannt ist auch die Einflussnahme durch die Lokalpolitik auf kommunaler Ebene. [...] Landes- wie Kommunalpolitiker brechen eingeleitete Vollzugsmaßnahmen bei entsprechendem Druck immer wieder in letzter Minute ab, um den Aufenthalt rechtsgrundlos weiter zu dulden, wohl wissend, dass die Aufsichtsbehörden regelmäßig nicht einschreiten.« (Arbeitsgruppe Rückführungen 2011, S. 4–5)

Wie bei allen Dokumenten muss auch hier bei der Einschätzung das politische Interesse der Autor\*innen mit bedacht werden. Die Dramatik der Darstellung sollte Rückhalt für Abschiebemaßnahmen mobilisieren. Trotzdem bildet sich in diesem Bericht der AG Rückführungen ab, dass in Deutschland pro-migrantische Akteur\*innen gut vernetzt und handlungsfähig sind. In Hessen wurde die Zuständigkeit für die Abschiebungen von Asylsuchenden von der kommunalen Ebene hin zu der Ebene der Regierungspräsidien verschoben. Nicht mehr die einfachen Ausländerbehörden sind zuständig, sondern die zentrale Ausländerbehörde. Dadurch

wurde das Handeln der lokalen Behörde gegen eine Einflussnahme durch Politiker\*innen aus den Kommunen abgeschottet.

Durch solche oder ähnliche strukturelle Veränderung in den beteiligten Staatsapparaten wird eine direkte Einflussnahme auf das Behördenhandeln in Einzelfällen erschwert:

»DL: Gibt es Einflussnahme von Kommunal-, Landes- oder Bundespolitikerinnen oder Politikern auf Abschiebefälle, die Sie bearbeiten?

Abh-L: Im Einzelfall nein. Im Gesamtzusammenhang ja. Schlichtweg eine konsequente Rückführung steht halt einfach im politischen Fokus, es ist ein wichtiges Thema auch der [...] Landesregierung. Und deswegen und davon ist es auch abhängig, dass wir auch einfach hier personell, Sachmittel und so weiter zur Verfügung gestellt bekommen um schlichtweg anständig unsere Arbeit zu machen. Das ist eher ein genereller Fokus darauf, ja, eine politische Steuerung, zu sagen, hier das ist dem Land [...] wichtig und das drückt sich darin aus, so, wie wir hier unsere Arbeit machen können.

DL: Okay. Und spielen Proteste gegen Abschiebungen oder für Abschiebungen eine Rolle bei ihrer Arbeit?

Abh-L: Ich sage mal so. Das kann, wenn, das kann eine einzelne Maßnahme in der konkreten Umsetzung beeinflussen, dass man dort halt einfach die Zusammenarbeit mit der Polizei die Festnahme entsprechend gestaltet, so dass da eventuell auch seitens der Pressestellen schon sozusagen, schon man vorbereitet ist, dass da eventuell Pressevertreter bezüglich der Festnahme und der Abschiebung halt dann anfragen. Das hat im Großen und Ganzen jetzt keine Auswirkung.« (Interview mit der Leitung einer Ausländerbehörde, 2017)

Im Gegensatz zu den Darstellungen der Arbeitsgruppe Rückführungen konnte ich keine Häufung von Abbrüchen von Abschiebemaßnahmen in Folge öffentlichen Drucks beobachten. Es scheint viel mehr, dass die für die Rückführung von Asylsuchenden zuständige Behörden, ähnlich wie die Gerichte (siehe Kapitel 6.1.6), weitgehend gegen eine direkte Einflussnahme kommunaler Politiker\*innen und Protestierender abgeschottet sind. Die Beziehungen zwischen Kommunal- und Landesbehörden und den entsprechenden Politiker\*innen sind allerdings je nach Standort sehr unterschiedlich. Die wesentliche und mit Abstand wichtigste Instanz, die Einfluss auf das Behördenhandeln in Einzelfällen hat, bleiben die Gerichte. So werden operative Kämpfe von Seiten der Betroffenen immer wieder durch erfolgreiche bürokratische Auseinandersetzungen flankiert, in denen das Behördenhandeln überprüft und beispielsweise der Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt eingeschränkt wird.

Diese bürokratische Kontrolle des Behördenhandelns ist dabei auch deshalb so zentral, weil der legitimierte Einsatz staatlicher Gewalt eine der entscheidenden Ressourcen der Behörden in operativen Auseinandersetzungen ist. Bei Abschiebung

gen sind es vor allem die Polizist\*innen, die per Amtshilfeersuchen mit der Ausübung von Gewalt beauftragt werden. Im Rahmen einer Konferenz zum polizeilichen Umgang mit Migration berichtete mir ein Professor einer Polizeihochschule von den Ergebnissen einer Umfrage, die er unter den bei ihm studierenden Polizist\*innen durchgeführt hatte. Auf die Frage, welche Einsätze sie am meisten belasten würden, gab ein Großteil der Polizist\*innen Einsätze bei häuslicher Gewalt und Abschiebungen an. Während bei häuslicher Gewalt vor allem die fehlende Nachhaltigkeit des Einsatzes und die damit verbundene Ohnmachtserfahrung bei der Gewaltprävention das Problem sei, würden bei Abschiebungen vor allem Einsätze gegen Kinder oder Familien als besonders belastend beschrieben. Das bestätigte auch der Polizeibeamte aus der Polizeiführung im Interview:

»Pol-F: Der andere Teil ist, insbesondere wenn es darum geht Familien abzuschieben, gerade mit kleinen Kindern, viele von unseren Kolleginnen und Kollegen selber Familie haben, dann zieht man natürlich auch die Parallelen oder Verbindungen, wie würde es mir jetzt gehen in der gleichen Situation. Und in der Regel kennen sie ja das Detailschicksal dieser Menschen selber nicht, sondern sie haben den Auftrag jetzt da hin zu fahren und diese Maßnahme nach Recht und Gesetz durchzuführen. Und das bedingt schon auch eine professionelle Distanz und auch ein rechtsstaatliches Denken, um jetzt nicht zu sehr belastet zu sein in so einer Situation.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Ähnliche Aussagen kommen in verschiedenen Interviews. So beschrieb ein Polizeiseelsorger die Belastung der Polizeibeamt\*innen bei Abschiebeeinsätzen mit den folgenden Worten:

»PS: Und jetzt mal da wo ich mich kompetent fühle, die Länderpolizisten. Besonders junge Leute, aber zuweilen auch Ältere, haben ganz große Schwierigkeiten mit ihrem doch sehr, nicht gewaltsamen, aber überfallmäßigem Eindringen in diesen Privatbereich. Und schier kaputt gehen die daran, wenn sie Familien trennen müssen, was ja häufig so ist, was man ja auch mit dem normalen Menschenverstand ganz schwer nur nachvollziehen kann. Und das belastet die richtig.« (Interview mit einem Polizeiseelsorger der Landespolizei, 2017)

Ein Bundespolizist schilderte in einem Interview eine Abschiebung 1997:

»Pol: Also, damals, 1997, war ich ganz normaler Streifenpolizist am [...] Flughafen. [...] Wir mussten an dem Tag an den [...] Flughafen. Und dann wurden pro Beamten fünf Personen zugewiesen, die wir sozusagen betreuen. [...] Ich hatte eine Gruppe von vier jungen Mädchen. Vier junge Mädchen, die alle Deutsch sprachen, perfekt Deutsch, die kein Vietnamesisch sprachen. Denen wurde gesagt, früh morgens kamen anscheinend, so wie die es mir gesagt haben, die Polizei, [DL: Ja] und hat ge-

sagt, ihr habt jetzt zehn Minuten Zeit, die Sachen zu packen. Und dann wurde an den Flughafen gefahren. Und haben gesagt, jetzt sollen sie zu ihren Verwandten nach Vietnam. Also, die waren in modischer Kluft, ja. Die waren wirklich stylisch, hip, wie der normale Durchschnittseuropäer gekleidet. Und da hat man sich halt die Frage gestellt, was sollen die da? Die Großeltern hatten nur einen Bauernhof, haben Reis angebaut. [...] Na ja, also für mich war das dermaßen schockierend, dass ich für mich das Fazit geschlossen habe, dass ich das nie wieder machen werde. [DL: Ja] Ich habe, weil es für mich auch so unrechten vorkam. [...] Das war unmenschlich für mich. [...] Und auch im Nachgang, habe ich gesagt, okay, ich stehe halt für so etwas nicht mehr bereit.« (Interview mit einem Polizeibeamten der Landespolizei, ehemals Bundespolizei, 2018)

Die psychische Belastung und moralische Zweifel unter den eingesetzten Polizist\*innen sind nur zwei Aspekte der Verhandlung von Abschiebeeinsätzen innerhalb der Polizei. Der von mir interviewte Polizist berichtete auch von »großem Respekt oder Anerkennung« unter den Kolleg\*innen für Abschiebeeinsätze, es herrsche die Wahrnehmung »da machst du was Gutes« (Ebd.). Ausländerfeindlichkeit und die Wahrnehmung, dass Asylsuchende nicht »zur Gesellschaft« gehören, sei unter Polizeibeamt\*innen in Deutschland weit verbreitet:

»Pol: Ich erlebe das ja, bei uns ist es mein Eindruck, also die Leute, die zur Polizei gehen, die wollen eigentlich schon immer wieder einen Dienst an der Gesellschaft tun. Aber sie wollen dafür da sein. Aber dann gibt es ja nochmal, es ist halt immer die Frage, was meint die Allgemeinheit der Polizisten, gehört zur Gesellschaft. Ist der Asylant, der Ausländer, ist das ein Teil der Gesellschaft? [DL: Jaja, ja]. Und, also mein Eindruck, mein Eindruck ist, dass in der Folge dieser Jahre 2015, 2016, 2017, ich kann jetzt nur fürs Bahnhofsgebiet sprechen und für den Sektor [...] dass dort eigentlich die Ausländerfeindlichkeit der Polizisten zugenommen hat. Dahingehend, Frustration, Hilflosigkeit, nach dem Motto, was mache ich hier, warum bin ich überhaupt hier, ja. Also du erlebst es im Bahnhofsgebiet zum Beispiel ganz oft, ja, dass die Leute, die Asyl missbrauchen, Straftaten verüben, ja, nicht abgeschoben werden, nicht inhaftiert werden, keine Ermittlungsverfahren gemacht wurden, ich weiß nicht ob sich das jetzt vielleicht zukünftig ändert. Von daher kommt eine unwahrscheinlich große Frustration auf. Und das hast du dann auch im Vokabular, im Sprachgebrauch gemerkt. [...]

DL: Und wie weit verbreitet würdest du sagen ist das unter deinen Kolleginnen und Kollegen?

Pol: Deutschlandweit.« (Ebd.)

In der Polizeiforschung wird zwischen einem sogenannte *first code* und *second code* des Rechts unterschieden. Während der *first code* die Rechtsgrundlagen des polizeilichen Handelns beschreibt, beschreibt der *second code* das Gerechtigkeitsverständnis der Polizist\*innen, auf dessen Grundlage sie über die Legitimität



ihrer Handlungen entscheiden. Der second code ist damit »die Rechtsnutzung der Praktiker« (vgl. Behr 2006, S. 74). Wenn Polizist\*innen »Ausländer« nicht als Teil der Gesellschaft sehen, denen sie sich verpflichtet fühlen, oder wenn mein Interviewpartner die von ihm durchgeführte Abschiebemaßnahme der vier jungen Mädchen nach Vietnam als »unrecht« und »unmenschlich« beschreibt, dann argumentieren sie im Bereich des second codes. Beide Codes sind durch vergangene hegemonieorientierte Kämpfe geprägt – der first code durch legislative Verfahren, Rechtskämpfe und Machtkämpfe um die Staatsapparate, der second code durch Kampagnen, Diskurspolitiken und die Kämpfe um den Alltagsverstand.

Auf beiden Ebenen wurde um die Gestaltung der Polizei in Deutschland in hegemonieorientierten Auseinandersetzungen gerungen. Diese Kämpfe führten zu deutlichen Veränderungsprozessen des polizeilichen Selbstverständnisses seit Anfang der 1980er-Jahre. Während davor im polizeilichen Selbstverständnis das Bild der Rechtsschutzpolizei dominant war, erstarkte in den 1980er-Jahren das Bild der Bürgerschutz-Polizei (vgl. ebd., S. 69). Heute ist die Polizeiarbeit in Deutschland geprägt durch das Spannungsverhältnis zwischen den Paradigmen *smart-policing* und *zero-tolerance* (vgl. ebd., S. 69–70). Während auf der einen Seite eine demokratische Polizei gefordert wird, die ziviler, bürgernäher und weniger martialisch auftritt, verlangt das zweite Paradigma »Ruhe und Ordnung, Effizienz, Kontrolle, Dominanz gegenüber Minderheiten und [die] Sauberkeit einer Gemeinde bzw. Gesellschaft« (ebd., S. 70). Hier bildet sich eine Auseinandersetzung zwischen den Akteur\*innen verschiedener Hegemonieprojekte über Rechtsstaatlichkeit, Staatsgewalt, Demokratie und Polizei ab. In den siebziger Jahren war eine harte, martialischen Polizeimännlichkeit hegemonial, die sich am Stereotyp des Kriegers orientierte. Sie ist als Rollenbild noch immer präsent, prägt aber vor allem spezialisierte Einheiten wie Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (vgl. ebd., S. 71–72).

Im sonstigen Polizeialltag wird diese aggressive Form der Männlichkeit mittlerweile eher als Problem denn als Ressource wahrgenommen. Während der strukturelle, gesetzliche Rahmen der Polizeiarbeit eher zu *smart-policing* tendiert und dieses Paradigma oft auch durch die Polizeiführung unterstützt wird, löst der Verlust der traditionellen, aggressiven Rolle bei den Beamt\*innen auf den unteren Ebenen oft Abwehr- und Insuffizienzgefühle aus (vgl. ebd., S. 69). Diese Spannung lässt sich auch gerade bei den Kämpfen zwischen Polizei und Asylsuchenden um die Durchsetzung von Überstellungen beobachten. Auf der einen Seite gibt es brutale, gewaltsame Behördenpraxen um Widerstand zu brechen, die immer wieder in polizeiliche Übergriffe übergehen. Ein Beispiel hierfür ist die Tötung von Amir Ageeb während einer Abschiebung aus Frankfurt a.M. 1999 durch Beamt\*innen des Bundesgrenzschutzes (siehe Kapitel 6.2.1.4). Der von mir interviewte Polizist traute seinen Kolleg\*innen auch heute noch die Anwendung solcher Gewaltmittel bis zur polizeilichen Tötung von Abzuschiebenden zu:

»Pol: Aber, das, diese Geschichte [die Tötung von Amir Ageeb; DL], die ist mir noch sehr, sehr lebendig vor Augen. Und ich weiß, das wurde halt im Vorfeld halt häufig gemacht. [...] Und da war es ja auch so, dass dann halt, also, ich selber habe es nicht gemacht, ich habe es nur immer wieder gehört, dass es halt diese Technik gab, dass du diese Leute halt zu Boden gedrückt hast im Flugzeug, dass sie halt so wenig Luft bekommen, dass sie auch nicht schreien können. Weil sie meistens schreien. Und der Flugzeugkapitän, meistens von der Lufthansa dann gesagt hat, er fliegt nicht mit denen.

DL: [...] Glaubst du, dass so etwas noch passiert, also passieren könnte?

Pol: Ja, jederzeit.« (Interview mit einem Polizeibeamten der Landespolizei, ehemals Bundespolizei, 2018)

Auf der anderen Seite wurde mit Inkrafttreten der Best.-Rück.-Luft durch die Polizeiführung die Losung »Keine Rückführung um jeden Preis« ausgegeben (vgl. Bundespolizei 2016, S. 24).

Die offizielle Linie der Polizeiführung muss nicht die Praxen der Praktiker\*innen prägen und Polizeiübergriffe gerade gegen People of Color sind auch heute noch ein ebenso bekanntes wie dringendes Problem (vgl. Behr 2006, S. 79–84). Hierbei reicht die Spanne der Übergriffe von polizeilichen Tötungen bis zu symbolischen Machtdemonstrationen und Erniedrigungen wie sie der Hungerstreikkollege von M in seinem Brief nach der Überstellung aus Eisenhüttenstadt beschrieb (siehe Kapitel 6.1.5). Trotzdem wurden durch die Kämpfe um die Gestaltung der Polizei wichtige Veränderungen angestoßen. Eine davon war die Einführung der kirchlichen Abschiebebeobachtung an verschiedenen Flughäfen. Auch in manchen Einheiten hat sich polizeiliche Arbeit verändert. Die Abschiebebeobachtung vom Frankfurter Flughafen beschreibt die Stimmung unter den Beamt\*innen der Bundespolizei als sachlich:

»DL: Und wie ist die [...] Stimmung [...], in der das ganze abläuft. Also die ist wahrscheinlich ja auch unterschiedlich, aber, ist das eher so ruhig und...

AB: Also es ist schon sehr sachlich. Dieser grobe Polizeiton, den wir uns da, oder den man vielleicht von der Straßenpolizei, wie wir sie auch ganz gerne mal nennen, während Demonstrationen, kennen, der herrscht jetzt bei der Bundespolizei nicht. Ne, also du hast da jetzt irgendwie nicht den Polizeibeamten, der bei den Demonstrationen ganz gerne mal die Sau rauslässt, sondern das ist schon alles sehr sachlich und sehr ruhig.« (Interview mit der Abschiebebeobachtung an einem Flughafen, 2017)

Dabei haben die Polizist\*innen bei Abschiebungen in der Realität der Auseinandersetzungen nicht das Monopol auf Gewalt. Wie bei vielen operativen Auseinandersetzungen ist die Kapazität zum Einsatz von Gewalt eine wichtige Ressource. Obwohl gemäß der Erfahrung der Abschiebebeobachtung die Mehrzahl der Personen

während des Aufenthalts im Abschiebetrakt der Bundespolizei eher resigniert auftritt und die Abschiebung passiv über sich ergehen lässt, gibt es auch immer wieder Personen, die Widerstand leisten, sich selbst verletzen oder Polizeibeamt\*innen angreifen:

»AB: Die Menschen sind manchmal wirklich zu allem bereit. Ja, wenn jemand auch eine Rasierklinge schluckt, da sieht man ja, dass die halt auch, ne. Oder die verstecken halt auch viel. Also es werden ja Messer gefunden, oder es werden Rasierklingen gefunden, in unterschiedlichsten Körperöffnungen. Ja, wie gesagt, die werden dann halt schon mit Plastik oder mit Klett an Händen und Füßen dann gefesselt. [...] Und es ist denen auch klar, dass, also die unterhalten sich ja auch untereinander und die sagen das ja manchmal auch, ich werde jetzt wieder zurückgebracht in den Knast beispielsweise, also habe ich schon ganz häufig, hat mir das schon jemand gesagt und da klatschen die erstmal, weil ich es geschafft habe, nicht zu fliegen. Ja. Und wenn ich dann noch sage, ich habe noch Beamte verletzt, dann klatschen die noch lauter. Also ne, es muss nicht unbedingt dieser letzte Akt sein, ich halte mich jetzt hier an diesem Leben hier fest, weil ich so verzweifelt bin. Das gibt es sicher auch. Aber es gibt eben auch das Pendant dazu, dass man einfach sagen muss, ja. Die Leute, die wollen halt und die sind das gewohnt, die sind Gewalt gewohnt, die sind Gewalt sich selbst und anderen gegenüber gewohnt. Oder es sind Gefährder.

DL: Okay. Und kommt es oft vor, dass auch Beamte verletzt werden?

AB: Ja. [...] Ja, es wird geschlagen, es wird getreten. Es wird gespuckt. Und da ist halt immer das gefährliche wegen den Ansteckungsgefahren und Krankheiten. Also der Beamte muss dann auch zum Schnelltest. Es wird gebissen.« (Ebd.)

In solchen eskalierten Situationen werden viele Abschiebemaßnahmen abgebrochen, gerade wenn es sich um unbegleitete Abschiebungen handelt. Operative Kämpfe sind in viel höherem Maße als hegemonieorientierte oder bürokratische Kämpfe durch Gewalt geprägt. Freiheitsentzug, Isolation, Selbstverletzung, Suizid, Fesselung, Erniedrigung, Flucht, Verstecken, polizeiliche Übergriffe, Angriffe auf Polizeibeamt\*innen und Sterbenlassen prägen die Auseinandersetzungen auf diesem Feld.

Diese paradoxe Anforderung aus einerseits den politischen Forderungen nach »konsequenterer« Abschiebepaxis und andererseits dem – durch die Polizeiführung und den rechtlichen Rahmen – begrenzten Mandat Gewalt einzusetzen, kann zu Frustration unter den Polizeibeamt\*innen führen. Diese Frustration wiederum bildet eine Grundlage für zukünftige polizeiliche Übergriffe. Das ist auch der Polizeiführung mancher Einheiten als Problem bewusst und die Polizist\*innen leben die entsprechende Frustration zumindest nicht in Anwesenheit der interviewten Abschiebebeobachter\*in aus:

»DL: Aber erlebst du so eine Frustration? #00:39:05-0#

AB: Bei der Bundespolizei? Also das die jetzt nach der abgebrochenen Maßnahme so vor sich hinfluchen und schimpfen, oder, weiß ich nicht, dass es Äußerungen gibt, na ja, der kommt ja sowieso wieder, dann wird der sein blaues Wunder erleben, oder so was nicht. Und das ist auch wichtig. Ich meine auch, dass die Gruppenleiter wie auch der Inspektionsleiter da ein ganz gutes Auge auf ihr Personal haben. Denn diese Frustration, die darf sich ja gerade nicht aufbauen, in der Abteilung. Ja, dass würde ja nur zu weiteren Eskalationen führen, ja. Wenn jetzt jede abgebrochene Maßnahme da von dem Polizisten persönlich genommen wird, dann ist er in der Abteilung zumindest nicht richtig. [...] Also nichts weiter kann ich halt, weil wenn die jetzt untereinander in der Kaffeeküche sitzen ist es sicherlich nochmal was anderes, aber ich kann das zumindest nicht bestätigen.« (Ebd.)

Solche Frustration bauen Polizeibeamt\*innen dabei nicht nur bei abgebrochenen Maßnahmen und Gewalt gegen Beamte\*innen auf, sondern auch durch die Erfahrung der eigenen Machtlosigkeit gegenüber der auf Verschleierung und Kontrollverlust zielenden operativen Praxen ihres Gegenübers:

»PS: Woran Polizisten verrückt werden ist, dass sie Rechtsbrüche sehen und nichts tun können. [DL: Okay] Und das verstehe ich. Also, das ist so eine der Sachen. Also die, einen Polizist muss es nervös machen, wenn die Sachen in Unordnung geraten. Und wenn du Leute hast mit drei, also du findest die im System mit drei Identitäten und die vierte wird richtig sein. Die weiß bloß keiner.« (Interview mit einem Polizeiseelsorger der Landespolizei, 2017)

In solchen Auseinandersetzungen erfordert professionelle Polizeiarbeit ein Rollenverständnis, welches im Gegensatz zu den Potenzphantasien aggressiver Männlichkeit Raum für Ohnmacht und Unübersichtlichkeit bietet.

Die Umsetzung der Dublin-Verordnung produziert im Kontext der Kämpfe im Dublin-Regime sinnlose oder widersprüchliche Effekte. So beschreibt der Polizeibeamte im Interview seine Zweifel an der Sinnhaftigkeit von Anzeigen wegen unerlaubter Einreise während des Sommers der Migration bei Reisenden auf dem Korridor:

»Pol: Aber andererseits, wenn man sich, die Frage haben wir uns oft gestellt, Frau Merkel zum Beispiel sagt, kommt alle her, oder die werden sogar an den Grenzen abgeholt, mit Bussen rein gefahren, im Land verteilt. Dann ist das ja keine unerlaubte Einreise. Ich habe mich auch teilweise geweigert die Leute anzuzeigen. Weil, warum? Die kamen ja hier her oder werden hier rein transportiert.« (Interview mit einem Polizeibeamten der Landespolizei, ehemals Bundespolizei, 2018)

Diese widersprüchlich und sinnlos anmutenden Effekte verlagern die Verantwortung für einen pragmatischen Umgang auf die Schultern des operativen Personals. Polizist\*innen wird gesellschaftlich der Umgang mit politischen Problemen zugemutet, die mit polizeilichen Mitteln nicht gelöst werden können. Deshalb betont der Beamte aus der Polizeiführung auch, dass die Probleme der Dublin-Verordnung nicht auf Dauer durch Polizeiarbeit bearbeitet werden können. Auf politische und gesellschaftliche Probleme müsse mit politischen und gesellschaftlichen Mitteln reagiert werden:

»Pol-F: Und auf die Aussage, es muss mit politischen und gesellschaftlichen Mitteln geleistet werden und nicht mit polizeilichen, komme ich dann, wenn ich auf die Ausweisungen und gerade auf Dublin komme, natürlich genau wieder auf den Punkt: Wenn ich den Beispielfall habe, jemand ist im Dublin-Verfahren und ist in Italien registriert. Hat aber Verwandte, Bekannte oder sonstwas in Deutschland, taucht aber hier auf, wird hier festgestellt, wird hier geprüft, wird wieder abgeschoben, setzt sich wieder in den Zug, kommt wieder nach Deutschland. Wie lange wollen wir dieses Spiel, jetzt in Anführungsstrichen, auch auf dem Rücken der Polizei machen? Wie oft soll ich den noch nach Italien abschieben? Muss es da nicht andere Regelungen geben? [...] Also, die Polizei kann nicht das lösen, was sowohl Gesellschaft, als auch Politik letztendlich durch ganz andere flankierende Maßnahmen in irgendeiner Form bereitstellen muss. Und das Problem von Armut, von Bildungslosigkeit, die werden wir auf diese Art und Weise niemals auf die Reihe kriegen.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Aus der Perspektive der Abschiebebehörden setzen diese lediglich Beschlüsse um, die von anderen Behörden in bürokratischen Verfahren getroffen wurden. Die Ausländerbehörden setzen mit der Organisation der Überstellung die vollziehbare Ausreiseverpflichtung aus dem Dublin-Bescheid des BAMF um, die Polizei handelt in Amtshilfe für die Ausländerbehörden. Im nächsten Kapitel geht es um die bürokratischen Kämpfe im Dublin-Verfahren, mit denen eine Überstellungen noch vor dem Einsatz der Polizei gestoppt werden kann.

### 6.3 Bürokratische Kämpfe: Behörden- und Gerichtsverfahren

Das behördliche Dublin-Verfahren, *Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der Dublin III-VO* genannt, besteht aus zwei unterschiedlichen Verfahrensebenen, die zusammen das Dublin-Verfahren ergeben.<sup>38</sup> Die eine Verfahrensebene besteht in der

38 Die Darstellung und Diskussion der Rechtsgrundlagen der beschriebenen Behördenverfahren übersteigt den Rahmen dieser Arbeit und bleibt der juristischen Literatur vorbehalten, siehe z.B. Filzwieser und Sprung (2014).