

Eruption eines Dauerbrenners!?

Zur Neuentdeckung von Flucht und Migration als Paradigma ziviler Sicherheit

Patricia M. Schütte, Michaela Wendekamm und Andreas Pudlat

Beitrag zur Veranstaltung »Die ›Flüchtlingskrise« der Sektion Soziale Probleme und soziale Kontrolle

Zivile Sicherheit ist gegenwärtig ein wesentliches Thema, das auch in umfassenden Forschungsprogrammen bearbeitet wird.

„[G]leich ob man terroristische oder kriminelle Bedrohungen, großtechnische Unfälle oder durch Naturereignisse hervorgerufene Katastrophen adressiert: im Zeichen ziviler Sicherheit werden all diese Gefährdungen auf ein grundlegendes Problem zurückgeführt – nämlich auf die Verwundbarkeit des modernen Lebens“ (Haverkamp et al. 2010: 9).

Dabei steht „der Schutz vitaler Systeme“ (Haverkamp et al. 2010: 9) der Gesellschaft, das heißt zentraler Infrastrukturen der Versorgung, des Verkehrs und der Information sowie die Leistungsfähigkeit der Notfallvorsorge und Notfallhilfe im Vordergrund sicherheitspolitischer Überlegungen. In Verbindung mit den gegenwärtigen Flüchtlingsbewegungen (der sogenannten „Flüchtlingskrise“) ist von Diskursen auf unterschiedlichen Ebenen (zum Beispiel Politik, Medien, Bevölkerung) auszugehen, die sich auf die Wahrnehmung von Migration und (Un-)Sicherheit auswirken – und das nicht unbedingt in positiver Weise. So besteht die Gefahr, dass Zuwanderung durch eine Vermischung von Migrations-, Sicherheits- und Kriminalitätsaspekten vor dem Hintergrund terroristischer Anschläge – subjektiv – als ein wahrscheinliches und weniger als abstraktes Bedrohungsszenario betrachtet wird, das die soziale Ordnung, das Funktionieren der Systeme und die Strukturen der deutschen Gesellschaft empfindlich stören, wenn nicht gar existenziell gefährden könnte.

Seit den Anschlägen in Paris (November 2015), Istanbul (Januar 2016), Brüssel (März 2016) und Nizza (Juli 2016) ist in Deutschland im öffentlichen Diskurs die von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) seit langem als „abstrakte Gefahr“ eingestufte Bedrohungslage durch den islamistischen Terrorismus als reales europäisches Problem begriffen worden – seit dem Berliner Attentat vom 19. Dezember 2016 mit neuer Qualität. Die von rechtspopulistischen Kreisen geäußerte Kritik an „offenen Grenzen“ ist damit längst auch in breiteren Bevölkerungsschichten anschlussfähig geworden. Meinungsbilder über Flüchtlinge vermischen sich mit Viktimisierungsängsten hinsichtlich terroristischer Taten, aber auch allgemeiner Kriminalität, und beklagen einen (vermeintlichen) Verlust sozialer Kontrolle. Das belegen die Ereignisse und medialen Folgen der Silvesternacht 2015. Migrationspolitik ist so wieder stärker in den Fokus von sicherheitsbezogener Innenpolitik gerückt.

Migration als Risiko erhält im Bereich der zivilen Sicherheit damit besondere Aufmerksamkeit, wird mit drastischen Gefährdungen des modernen Lebens in Zusammenhang gebracht und auf die „Verwundbarkeit der Gegenwartsgesellschaft“ reduziert. Anknüpfend an den „langen Weg zum Schengen-Raum“ (Pudlat 2011), massiv steigende Asylbegehren und rechtsextreme Straftaten zu Beginn der 1990er Jahre sowie die qualitativ neue Bedrohungslage nach „9/11“ betrachtet der Beitrag die gegenwärtigen Herausforderungen sowie aktuelle öffentliche und mediale Diskurse interdisziplinär. Akteur/-innen der zivilen Sicherheit – insbesondere BOS mit ihren jeweiligen organisationalen Logiken und Identitäten – haben dabei eine zentrale Rolle: Sie beeinflussen die Diskurse maßgeblich, sind aber vice versa auch Adressat/-innen darin formulierter Forderungen. In jedem Fall tragen sie zu einer Problematisierung der Flüchtlingssituation bei, was der Beitrag auf Basis empirischer Daten zeigt.

Mobilität und offene Grenzen

Sicherheit vs. Migration – was als qualitativ neu erscheint, ist indes ein Paradigma, das mindestens ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Die gestiegene Mobilität – auch von Straftäter/-innen – in einer sich industrialisierenden und zum Teil global orientierenden Gesellschaft mit immer besser werdender Verkehrsinfrastruktur wurde von der Polizeipraxis schon damals als Herausforderung begriffen. Antworten waren ab 1887 das mehrsprachige *Internationale Criminalpolizeiblatt* mit Fahndungsausschreibungen, mehrere internationale Schwerpunkttagungen und völkerrechtliche Verträge „zwecks Koordination der Aktivitäten gegen Menschenhandel (1902), pornographische Schriften (1910) und gegen bestimmte Drogen (1912)“ sowie ab 1923 die Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission (IKPK, heute Interpol) (Aden 1998: 67 ff.). Bedeutung kam auch den Grenzkontrollen zu, deren Hauptfunktion neben der Kriminalitätsbekämpfung immer auch die Migrationssteuerung ist (Pudlat 2010: 8 f.).

Wenn auch nicht per se, so doch zumindest qualitativ und quantitativ in Frage gestellt wurden Grenzkontrollen in einem Prozess „von oben“ erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Dahinter standen einerseits Sichtweisen, die Grenze als Ausdruck des kriegsauslösenden Nationalismus verstanden, andererseits aber handfeste wirtschaftliche Interessen. Sie verbanden Grenzkontrollen mit Aufwand und Wartezeit, also mit Kosten, und warben für ein prosperierendes Europa ohne solcherlei Wirtschaftshemmnisse. Pudlat (2011) sieht hierin „Vorspiele“ und mithin den Beginn des „langen Wegs zum Schengen-Raum“, zumal in der Folge seit den 1950er Jahren Erleichterungen für den Grenzübertritt zu den bundesdeutschen Anrainerstaaten durch bilaterale Verträge¹ vereinbart wurden und, nicht zuletzt angesichts entsprechender Vorbilder (Common Travel Area, Nordische und BeNeLux-Passunion), ab 1974 auf europäischer Ebene nach einer Passunion gestrebt wurde. Ziel war ein „Europa für die Bürger“. Hemmnisse jedoch waren neben rein praktischen Fragen verbreitet vor allem Sicherheitsbedenken und die erforderliche Harmonisierung des Ausländerrechts.

Letztlich waren es unter dem Eindruck von Eurosklerose und Wahlen zum Europäischen Parlament François Mitterrand und Helmut Kohl, die 1984 ohne Rückkopplung mit BOS und Bevölkerung zwischen ihren beiden Staaten den Abbau von Grenzkontrollen beschlossen, der Initialzündung für das Schengen-Übereinkommen von 1985 war. Genau in diese Durchbruchphase fielen mit dem System-

¹ Diese Verträge sahen unter anderem in Eisenbahnen vorgelagerte Kontrollen auf dem Gebiet des Nachbarstaates und gemeinsame Grenzübergangsstellen vor. Detailliert zu den einzelnen Grenzen Pudlat (2013).

kollaps in den damaligen Ostblockstaaten Grenzdiffusionen/-erosionen, steigende Asylbewerberzahlen bis 1992, ein umstrittenes Asylbeschleunigungsgesetz und infolge des aufgeheizten Klimas auch ein deutlicher Anstieg von rechtsextremen Straftaten – 1991 deutschlandweit auch in Form massiver Angriffe auf Asylbewerberheime. Trauriger „Höhepunkt“: Rostock-Lichtenhagen (1992). Erst eine Verschärfung des Asylrechts durch die Drittstaatenregelung (Grundgesetzänderung 1993) beruhigte die Lage, unterstreicht die Langlebigkeit solcher Muster und zeigt den engen Konnex zweier Politikfelder, der im Folgenden politikwissenschaftlich eingeordnet wird.

Innere Sicherheit und Migrationspolitik²

Anhand der Intensität institutionalisierter Interaktionsbeziehungen lässt sich das Netzwerk der zivilen Akteur/-innen eines Politikfeldes in drei Einflussbereiche differenzieren. Die Prozesse und Programme Innerer Sicherheit und Migrationspolitik werden geprägt durch die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen beiden Politikfeldern. Diese Verflechtung lässt sich mittels der drei Politikdimensionen Struktur, Prozess und Inhalt darstellen (Lange 2000: 242-244; Bönker 2008: 315 f. Wendekamm 2016: 31). Sind Akteur/-innen in verschiedenen Politikfeldern präsent, wird von einer Verflechtung in der *Polity*-Dimension gesprochen. Dies trifft auf die Verzahnung von Innerer Sicherheit und Migrationspolitik zu. So sind dem Zentralbereich beider Politikfelder die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt (BKA), die Länderpolizeien sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuzuordnen. Darüber hinaus gehören die behördenübergreifenden Plattformen Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) und Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) beiden Politikfeldern an. Dem politisch-institutionellen Umfeld beider Felder sind unter anderem das (Bundesministerium des Inneren) BMI, die Innenministerkonferenz (IMK), Innensenate und -ministerien der Länder, aber auch Bundestag, Landtage und Bundesrat mit entsprechenden Ausschüssen zuzurechnen. Parteien und Medien zählen zu den korrespondierenden politischen Umfeldern beider Politikfelder. Demzufolge überschneiden sich die beiden *Policy Communities* und beeinflussen die politikfeldinternen Prozesse. Liegen funktionale Abhängigkeiten zwischen den Politikfeldern vor, haben Maßnahmen des einen Feldes auch Effekte auf das andere, sowohl mittelbar als auch unmittelbar. Dies entspricht einer Verflechtung in der *Policy*-Dimension.

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz, auch bekannt als Sicherheitspaket II, hat als Maßnahmenpaket der Sicherheitspolitik erhebliche Konsequenzen für die Migrationspolitik. Es nimmt Änderungen im Ausländer- und Asylrecht vor, beispielsweise die Ausweitung der informationellen Sonderbehandlung von Ausländer/-innen, Erschwerung der Einreise und des Familiennachzugs, erleichterte Ausweisung und Abschiebung – mit dem Ziel gewaltbereite Extremisten und Terroristen fernzuhalten bzw. schneller außer Landes zu verbringen. In der Folge setzt das Zuwanderungsgesetz von 2005 die Gedanken des Sicherheitspaketes fort. Dies wird insbesondere im Artikel 1, dem neu geschaffenen Aufenthaltsgesetz deutlich. Ein weiteres Beispiel stellen die Ereignisse im Spätsommer 2015 dar. Zu diesem Zeitpunkt verschärfte sich die Lage der Flüchtlinge an der ungarischen Grenze so sehr, dass die Regierungschefs von Ungarn, Österreich und Deutschland die Grenzen öffneten und damit die Einreise ohne jede Voraussetzung ermöglichten. Durch diese nicht unumstrittene Maßnahme wurde der zuvor gültige restriktive Rahmen ausgesetzt. Hierdurch entstand in Deutschland zeitweise das so genannte

² Dieser Abschnitt basiert in Teilen auf Wendekamm 2015 und Wendekamm 2016.

EASY-Gap, eine Differenz zwischen der Anzahl von registrierten Personen und Erstantragsstellern auf Asylgewährung. Wie die Beispiele veranschaulichen, lassen sich thematische Kontinuitäten und Verbindungen zwischen Gesetzgebungsverfahren sowie den damit verbundenen Maßnahmen identifizieren. Ereignen sich Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den Politikfeldern nicht unabhängig voneinander, liegt eine Verzahnung der *Politics*-Dimension vor. Je relevanter ein Politikfeld ist, desto weniger Rücksicht müssen Akteur/-innen dieses Politikfelds auf andere Felder nehmen und desto leichter werden ihre Entscheidungen von Akteur/-innen in anderen Politikfeldern als gesetzt akzeptiert.

Prinzipiell werden die Diskussionen und Entscheidungen in der Migrationspolitik durch die Ziele bzw. Strategien der Inneren Sicherheit maßgeblich mitbestimmt. Dies liegt jedoch nicht nur an der allgemeinen Bedeutung der Sicherheitspolitik für die Legitimität des Staates, sondern im gleichen Maße am großen Problemdruck, der aus den Terroranschlägen seit „9/11“ und den Wanderungsbewegungen entspringt. Somit ist Integration nicht allein ein Ziel für sich, sondern gleichwohl auch ein Sicherheitsfaktor in dem Sinne, dass sich über Migrationspolitik keine Bedrohungspotenziale entwickeln können. Dies jedoch begünstigt den Eindruck, dass Zuwanderer unter Generalverdacht gestellt werden (Bönker 2008: 317-321; Wendekamm 2016: 31 f. Wendekamm 2015: 148 f. 182-185). Insbesondere für das Alltagshandeln von BOS stellen sich damit widersprüchliche Anforderungen, die im Folgenden am Beispiel der Bundespolizei dargestellt werden.

Die Bundespolizei (BPOL) als wahrnehmungsprägende Akteurin

Maßgebliche Akteurinnen der zivilen Sicherheit auf operativer Ebene sind die verschiedenen Polizeiorganisationen in Deutschland. Ihre Aufgabenwahrnehmung wird spätestens seit 2015 von den großen Flüchtlingsbewegungen stark beeinflusst. Insbesondere die bayrische Landespolizei und die BPOL stehen meist im Erstkontakt mit Flüchtlingen und Asylsuchenden, stellen deren Identität fest, registrieren sie und sorgen für die Weiterleitung zu Aufnahmeeinrichtungen. Die BPOL hat in dieser Hinsicht eine Zentralstellung als zuständige Polizei für kritische Infrastrukturen des Transports und Verkehrs (bahnpolizeiliche Aufgaben und Zuständigkeit für Luftsicherheit) sowie für Grenzüberwachung, Kontrolle und Grenzfehndung im Bundesgebiet, vor allem aber in den Grenzregionen Deutschlands (Schütte-Bestek 2015). Im Zuge der im September 2015 angeordneten (starren) Grenzkontrollen, als originäre Aufgabe der bis 2005 unter dem Namen Bundesgrenzschutz (BGS) firmierenden Behörde, wurde der BPOL eine erhöhte Aufmerksamkeit zuteil.

Das ist keineswegs neu oder ungewöhnlich. Aufgrund ihrer Aufgaben war die Organisation immer wieder im Fokus. In Zeiten des Kalten Kriegs stand der BGS insbesondere an der innerdeutschen Grenze, war zuständig für die Grenzkontrollen von Einreisenden und trug Sorge für die Sicherheit des Bundesgebietes bzw. der Grenzen – gegenüber anderen Regimen, aber auch grenzbezogener Kriminalität (verbotene Grenzübertritte, illegale(r) Einreise/Aufenthalt, Schleusung). Im Jahr 1990 rückten die BGS-Kräfte an die neuen Ostgrenzen der Bundesrepublik und waren dort weiterhin mit illegaler Einreise und Schleusungsdelikten, aber auch allgemeinen Kontrollen „am Schlagbaum“ befasst. Erst mit Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens 1995 veränderten sich Qualität und Quantität des Grenzschutzes und er verlor mindestens personell an Bedeutung. Die stationären Grenzkontrollen wurden in mobile Überwachungs- und Fahndungsmaßnahmen umgewandelt. Eigentliche Grenzkontrollen waren vor allem an den europäischen Außengrenzen und damit kaum mehr in Deutschland erforderlich. Während der Grenzschutz demnach in gewisser Weise in den Hintergrund

trat, wurden polizeiliche Aufgaben im Bereich der Bahn und Luftsicherheit, für die die BPOL seit 1992 zuständig ist, immer wichtiger. Dies zeigte sich vor allem nach „9/11“ sowie den in den 2000er Jahren folgenden Anschlägen und Anschlagversuchen auf Züge, U-Bahnen, Bahnhöfe etc. in verschiedenen europäischen Staaten (Schütte-Bestek 2015). Dass „Deutschland im Fadenkreuz“ (Musharbash 2008) des internationalen Terrorismus steht, wurde seitdem immer wieder diskutiert. Nach Anschlägen reagierte die BPOL mit dem „Hochfahren“ von Sicherheitsmaßnahmen an Bahnhöfen wie Flughäfen, verstärkte ihre Präsenz und Kontrollen. Letztere, welche sich insbesondere auf augenscheinlich ausländische Personen bzw. jene mit Migrationshintergrund konzentrierten, trugen der Organisation massive Vorwürfe eines diskriminierenden Vorgehens („Racial Profiling“) ein (ntv.de 2012).

Dieser kurze Exkurs zur Rolle der BPOL zeigt, dass sich in ihrem Zuständigkeitsbereich die Themen Migration, Zuwanderung, Flüchtlinge, aber auch Sicherheit, Kriminalität und internationaler Terrorismus in unterschiedlichen Gemengelagen begegnen. Je nach Situation und in Abhängigkeit von sicherheitsrelevanten Ereignissen wandelt sich dabei immer wieder die Bedeutung der Themen Migration, Zuwanderung, Flüchtlinge etc. für die Organisation und ihre Zuständigkeitsbereiche (Schütte-Bestek 2017). Dies spiegelt sich auch im medialen Diskurs wider. In diesem Zusammenhang wird hier davon ausgegangen, dass Berichte über die BPOL die Wahrnehmung der Bevölkerung in Bezug auf Migration, Flüchtlinge, Asylsuche und IS-Terrorismus sowie hinsichtlich der Polizei und ihrer Arbeit in der angesprochenen Situation beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund wurden in Form von *Google Alerts* Online-Berichte der BPOL selbst sowie anderer Akteur/-innen gesammelt, die die oben angeführten Themen in Verbindung mit der Arbeit und Organisation der BPOL ansprechen. Ausgewertet wurden sie in Anlehnung an eine thematische Kodierung – zunächst allerdings qualitativ, induktiv und unsystematisch (Kuckartz 2010, 84 ff.). Für die Zeit zwischen Juli 2015 und August 2016 fanden sich insgesamt 304 *Google Alerts*, von denen 136 Artikel für die Auswertung genutzt werden konnten. Ziel war es, herauszuarbeiten, wie die bundespolizeiliche Arbeit im Rahmen der Flüchtlingsbewegungen dargestellt wird und inwiefern sich auch hier ein Wechselverhältnis zwischen sicherheits- und migrationsbezogenen Entwicklungen erkennen lässt. Die Ergebnisse wurden nach Phasen geclustert. Die daraus aufbereiteten Ausführungen geben lediglich medial vermittelte Eindrücke wider, die sich ausschließlich auf das ausgewertete Material beziehen. Somit handelt es sich hier nicht um repräsentative Aussagen, sondern um Annahmen, inwiefern die BPOL als wahrnehmungsprägender Akteur kurz vor, während und nach der Hochphase der Flüchtlingsbewegungen in Erscheinung tritt.³

Ergebnisse

Phase der „Willkommenskultur“

Im Juli und August 2015 nahmen die Flüchtlingsströme nach Deutschland kontinuierlich zu. Auf politischer Ebene wurde unter anderem von Angela Merkel mehrfach die „Willkommenskultur“ Deutschlands ausgerufen und Möglichkeiten beworben, in der Bundesrepublik Zuflucht und Schutz zu finden. Die BPOL nahm sich dieser Situation im Rahmen ihrer Aufgabe des Grenzschutzes an und verstärkte

³ Sicherlich müsste für eine tiefergehende Überprüfung und Generalisierung der Annahmen eine weiter ausgedehnte Medien- und Materialrecherche sowie Befragungen von „EmpfängerInnen“ der medial gesendeten Bilder stattfinden. Diese konnte aber für den vorliegenden Beitrag nicht geleistet werden.

das Personal an den Grenzen, um der Situation „Herr“ zu werden (und zu bleiben). Artikel aus dieser Zeit befassen sich mit Themen der Versorgung von Flüchtlingen, dem Kümmern um Ankommende, der Suche nach Schutz und Hoffnung in Deutschland sowie Einzelschicksalen:

„Im Juli kamen mehr als 6.200 Flüchtlinge (...) „Bahnsteig der Hoffnungen“: Allein gestern fast 300 in Rosenheim angekommen“ (Wasserburger Stimme.de, 31.07.2015)

„Flüchtlinge suchen Schutz bei Bundespolizei“ (welt.de, 01.08.2015)

Die BPOL bemühte sich im Kontext der Aufgabenbewältigung anscheinend auch um eine effiziente Gestaltung des Einreiseprozesses, indem sie zum Beispiel „Bearbeitungsstraßen“ aufbaute, damit Einreisende nicht zu lange warten und sich außerhalb der Versorgungseinrichtungen aufhalten mussten (fr-online.de, 11.08.2015). Es wurden Möglichkeiten geschaffen, um kranke Flüchtlinge schneller für eine Weiterleitung in Krankenhäuser identifizierbar zu machen (morgenpost.de, 10.09.2015). Auch die Berichterstattung der BPOL selbst verweist immer wieder auf Hilfeleistungen, die Unterbringung von Familien in Dienststellen, die Bereitstellung von Spielzeug für Kinder etc. (zum Beispiel Presseportal.de, 07.08.2015; fnp.de, 07.08.2015). In Abgrenzung dazu meldet die BPOL auch einige „Schleusergeschichten“ und Aufgriffe von kriminellen Personen, wobei zumindest in der Berichterstattung eine Trennung zwischen Schleusern und den zwar unerlaubt einreisenden, dennoch aber als Opfer der „Schleusermächenschaften“ beschriebenen Flüchtlinge gemacht wird (Presseportal.de, 04.08.2015; Presseportal.de, 09.08.2015). Die Artikel in dieser Phase verweisen auf einen fürsorgenden und schützenden Umgang der BPOL mit den ankommenden Flüchtlingen. Aspekte der Kriminalität scheinen dem Material nach in dieser Phase kaum mit Begriffen wie „Flüchtlinge“ oder „Asylsuchende“ vermischt zu werden. Im Gegenteil, sie werden trotz des Tatbestands der illegalen Einreise eher als Opfer krimineller Gruppen und Personen dargestellt und von diesen abgegrenzt. Es wird zumindest der Anschein vermittelt, dass Merkels Ausspruch „Wir schaffen das!“ auch mit Hilfe der BPOL in einer menschwürdigen Art und Weise möglich sein könnte.

Bereits ab Mitte August, spätestens aber mit der Wiedereinführung stationärer Grenzkontrollen ab September 2015, mischen sich Berichte über Einzelschicksale, Versorgung der BPOL von schutzsuchenden Menschen, Betreuung etc. mit Themen der Be- und Überlastung der BPOL, der Vernachlässigung zentraler Sicherheitsaufgaben und der Kritik an politischen (Nicht-)Entscheidungen. Mit Schlagzeilen wie:

„Polizisten schlagen Alarm: Flüchtlingsströme wachsen und Bundespolizei ist hilflos“ (focus.de, 11.08.2015)

„Polizei: Belastungslimit überschritten“ (Rosenheim24.de, 12.08.2015)

„Grenze oder Stadion: Bundespolizei überlastet“ (tag24.de, 17.09.2015)

wird – insbesondere zunächst von polizeigewerkschaftlicher Seite, später von der BPOL selbst und dann auch von anderen Medien – immer wieder darauf verwiesen, dass die BPOL aufgrund der zusätzlichen Aufgaben ihren „alltäglichen“ Zuständigkeiten kaum noch vollumfänglich gerecht werden kann (zum Beispiel Borchert et al. 2015; Köglmeier 2016; Pester et al. 2016). Die Intensität des Belastungsdiskurses wird hier bzgl. seiner Wirkung auf Außenstehende und deren Wahrnehmung der Polizei in der „Flüchtlingskrise“ in zwei Richtungen gedeutet. Zum einen wirkt die Polizei als ein Opfer politischer Fehl- oder Nichtentscheidungen, in deren Folge es zu organisationalen Überlastungsmomenten kommt. Zum anderen besteht allerdings auch die Möglichkeit, dass mit diesen Berichten eine stets als vertrauenswürdig geltende und beständige Institution ins „Wanken“ gerät, indem ihr in Krisenzeiten für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, in denen es auf das Funktionieren der Polizei an-

kommt, mit der häufig beschriebenen Überlastung eine potenzielle Handlungsunfähigkeit bescheinigt wird.

Phase der „Ernüchterung“ und des „Kippens“

Im Oktober 2015 verändert sich, neben den nach wie vor vorhandenen Berichten über die Belastung der BPOL, die betrachtete mediale Berichterstattung ein wenig. So wirkt es, als ob die euphorische Phase der „Willkommenskultur“ und des großen Empfangs der Flüchtlinge in Deutschland allmählich abebbt.

„Endstation Passau: Kein Jubel mehr bei Ankunft der Flüchtlinge“ (ntv.de, 11.10.2015)

Von Gewerkschaftsvertreter/-innen und auf politischer Ebene wird mehr als zuvor ein Fokus auf Sicherheit ersichtlich zum Beispiel in Forderungen nach schärferen Kontrollmaßnahmen an den Grenzen und in Hinweisen auf die Bedeutung der Flüchtlingsbewegungen für die Sicherheit Deutschlands:

„Wenn wir ernst gemeinte Grenzkontrollen durchführen wollen, müssen wir einen Zaun entlang der deutschen Grenze bauen. (...)“ (Zitat von Rainer Wendt, Deutsche Polizeigewerkschaft; welt.de, 18.10.2015)

„Die Bundespolizei sollte endlich die Grenzen sichern (...) CDU-Mann Schuster fordert, dass die Bundespolizei an den Grenzen nicht länger „das Empfangskomitee“ spielt.“ (wirtschaftswoche.de, 23.10.2015)

„Flüchtlingskrise gefährdet laut BKA-Chef innere Sicherheit“ (donaukurier.de, 29.10.2015)

Während in dieser Zeit erst wenige und meist implizite Bezüge zwischen Flüchtlingsbewegungen und Kriminalität in den betrachteten Artikeln hergestellt werden, scheint sich dies mit den Anschlägen auf Paris im November 2015 zu ändern. Hier deutet sich zumindest im gesichteten Material ein „Kippen“ in der Darstellung der Flüchtlingssituation an:

„Anschläge könnten auch in Berlin oder München passieren (...) Wir müssen uns umgehend wieder Klarheit verschaffen, wer in unser Land kommt, wer durch unser Land fährt und wer sich hier aufhält“ (merkur.de, 16.11.2015)

„Überwachung mit großen Lücken (...) Die Behörden müssten wissen, ob sich Gefährder und Terroristen unter dem Schirm der Zuwanderung verbergen.“ (welt.de, 22.11.2015)

Flüchtlingsbewegungen und Zuwanderung werden in den gesichteten Artikeln dieser Phase oft mit Hinweisen auf (IS-)Terrorismus und kriminelle Handlungen vermischt, so dass eine Verbindung von Innerer Sicherheit und Migration hergestellt wird. Zudem finden sich weitere Hinweise auf die Überlastung der BPOL und letztendlich auch deren Handlungsunfähigkeit:

„Ist die Bundespolizei nur ein Begrüßungskomitee?“ (Frankfurter Allgemeine.de, 18.12.2015)

Auch Berichte Dritter sowie der BPOL selbst über die Silvesternacht in Köln deuten darauf:

„Sexuelle Übergriffe in der Silvesternacht Bundespolizei streckt am Kölner Hauptbahnhof die Waffen“ (berliner-zeitung.de, 04.01.2016)

Phase der „Normalisierung“ bei ständiger Alarmbereitschaft

Ab Februar 2016 mehren sich die Anzeichen, dass die Flüchtlingszahlen nunmehr deutlich abnehmen. Dies wird im gesichteten Material teilweise angesprochen. Auch die Beiträge zum Thema wurden in dieser Zeit weniger. Ab März schließlich wurde die anstehende Grenzschießung der Bundesrepublik in einigen Artikeln angesprochen. Auch wenn die Anschläge in Brüssel (22.03.2016) noch einmal ein „Hochfahren“ der Sicherheitskräfte an den Grenzen bedingten, findet sich dazu ansonsten in den gefundenen Berichten relativ wenig. Ab April/Mai 2016 wird weiter über die Abnahme der Flüchtlingszahlen sowie die Beendigung der dauerhaften Grenzkontrollen durch die BPOL berichtet (Sueddeutsche.de; 02.05.2016). Dass dies von betroffenen Bevölkerungsteilen begrüßt wird, die ansonsten durch die Grenzkontrollen im alltäglichen Leben (zum Beispiel Verkehrsbehinderungen) eingeschränkt werden, wird dabei ebenfalls angesprochen (pnp.de; 10.04.2016)

Die erhöhte Aufmerksamkeit auf den Umgang der BPOL mit der Flüchtlingssituation scheint nun endgültig abzuebben. Stattdessen wirkt es, als ob sich hier eine Phase der Normalisierung und Abkehr von der akuten Krisenbewältigung an der Grenze anbahnt. Was allerdings bleibt, sind Darstellungen der BPOL als eher hilfloser, wenig ernst zu nehmender Akteur:

„De Maiziére beendet Zeit des „Durchwinkens““ (welt.de; 28.02.2016)

„Bundespolizei in Potsdam hat Angst vor Migranten“ (berlinjournal.de; 14.03.2016).

Dass die Phase der „Normalisierung“ relativ fragil ist bzw. nur unter Vorbehalt einer „ständigen Alarmbereitschaft“ besteht, wird spätestens in den Berichten im Juli/August 2016 ersichtlich. In diese Zeit fallen die Anschläge in Nizza (14.07.), der Axt-Angriff im Zug nach Würzburg (19.07.), der Amoklauf in München (24.07.), der Anschlag auf ein Volksfest in Ansbach (25.07.) sowie „normale“ Großveranstaltungen, die nun wahrscheinlich aufgrund der jüngsten Erfahrungen (bspw. der Silvesternacht sowie der terroristischen Anschläge) mit einem polizeilichen Großaufgebot begleitet werden (derwesten.de, 16.07.2016). Immer wieder wird in Berichten das situationsbezogene Hochfahren der Sicherheitsmaßnahmen der BPOL (im Sinne eines verstärkten Kräfteinsatzes) angesprochen. Dabei vermischen sich die Themen Flucht, Migration und Zuwanderung stärker als zuvor mit den Themen Terror und Kriminalität (Wochenspiegel.de, 19.07.2016). Personell umfangreicheres Auftreten der Polizei bei größeren Veranstaltungen scheint dabei auch von Seiten der Bevölkerung in dieser Zeit zunehmend begrüßt zu werden. Schließlich finden sich sogar erstmals Schlagzeilen wie

„Bundespolizei weist jeden zweiten Migranten zurück“ (Welt.de; 31.07.2016),

die Hinweise darauf sind, dass der Primat der Willkommenskultur spätestens ab Mitte 2016 abgelöst wird durch die (vermutlich gesellschaftlich akzeptierte) Umkehrung zugunsten eines Primats der Inneren Sicherheit. Was bleibt, ist allerdings ein in der Wahrnehmung der Bevölkerung vermutlich geschwächerter Akteur: die BPOL, die medial immer wieder (auch nach Abebben) als eher überforderter, völlig überlasteter Polizeiakteur präsentiert wird. Damit besteht möglicherweise auch die Gefahr des Zweifels, ob die Polizei in Zeiten sich parallel entwickelnder Krisenherde sowie bei gleichzeitiger Auslastung durch „normale“ polizeiliche Aufgaben, unter den bestehenden politisch und gesetzlich verankerten Rahmenbedingungen auf Dauer handlungsfähig sein kann. Historisch gibt es indes wenig Grund für diese Annahme.

Fazit

Flucht und Migration betreffen die zivile Sicherheit nicht erst seit der Hochphase der Flüchtlingsbewegungen Mitte/Ende 2015, sondern waren immer schon mit ihr verwoben. In Diskursen jedoch bricht der Konnex beider Politikfelder vor allem anlässlich besonderer Ereignisse auf. So lässt sich auch die aktuelle Lage als Eruption eines Dauerbrenners verstehen, die gleichsam auf die Neuentdeckung der Migration als Paradigma ziviler Sicherheit schließen lässt:

Mobilität wurde seit dem 19. Jahrhundert von den BOS und Fachpolitikern kontinuierlich mindestens als Herausforderung, wenn nicht gar als Problem gesehen, dem vor allem mit Grenzkontrollen und grenzüberschreitender Zusammenarbeit begegnet wurde. Der „von oben“ initiierte Kontrollum-/abbau durch den Schengen-Prozess wurde entsprechend mit Skepsis begleitet und gestaltete sich langwierig. Es waren aber (historisch) besondere Konstellationen, die in intensiven und heftig geführten Diskursen mit jeweils unterschiedlichen Qualitäten mündeten (Eruptionen): in der „Wendezeit“ wie auch in der Gegenwart. In solchen Phasen von Instabilität mit entsprechendem Orientierungsbedürfnis kommt es zu besonders dynamischen Wechseln im Primat der einzelnen Politikfelder, aber auch zur Eskalation fremdenfeindlicher Einstellungen und Handlungen. Zu Beginn der 1990er Jahre wie auch 2015/16 war ein massiver Anstieg entsprechender Straftaten auszumachen. Die BOS wurden damit doppelt herausgefordert: Neben die Betreuung von Flüchtlingen trat auch die Intensivierung der Bekämpfung politisch motivierter Kriminalität.

Das Verhältnis von Innerer Sicherheit und Migrationspolitik wird damit weniger als ein entgegengesetztes gedacht, sondern vielmehr als Korrelativ. So dient die Migrationspolitik durch den Teilbereich Integration dem präventiven Paradigma, während Innere Sicherheit durch die Setzung eines restriktiven Rahmens die Voraussetzung schafft, damit die Mehrheitsgesellschaft Zuwanderung innerhalb der dementsprechend definierten Grenzen zulässt. Dabei stellt jedoch vor allem die Migrationspolitik eine Ergänzung der Inneren Sicherheit dar, ist ihr somit tendenziell untergeordnet. Eine Ausnahme ist der Spätsommer 2015. Mit der Grenzöffnung am 5. September wurde der restriktive Rahmen vorübergehend zugunsten einer ‚Willkommenskultur‘ suspendiert. Das ursprüngliche Verhältnis der beiden Politikfelder konsolidiert sich aber spätestens mit den Vorkommnissen in Köln zu Silvester 2015/16 wieder. Belege hierfür sind unter anderem die personelle Verstärkung der Polizeien sowie die Präsenz der Themen Terrorismus und Organisierte Kriminalität im öffentlichen und innerorganisationalen Diskurs. Dabei ist zu beobachten, dass der Erfolg bzw. die Durchsetzungsfähigkeit der Akteur/-innen steigt, wenn migrations- und sicherheitspolitische Themen gekoppelt werden (Wendekamm 2016: 34; Wendekamm 2015: 233-235).

Zentrale Akteur/-innen wie die BPOL werden aufgrund ihrer Zuständigkeit im Rahmen der Inneren Sicherheit und der vorhandenen Berührungspunkte mit Migration von der Verschiebung des Verhältnisses der Politikfelder ebenfalls beeinflusst. Die BPOL geriet faktisch wie in der medialen Darstellung und damit sehr wahrscheinlich auch in der öffentlichen Wahrnehmung hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit ins Wanken. Sie kann so möglicherweise zu einem Unsicherheitsfaktor im Diskurs um die Flüchtlingssituation und die Gewährleistung Innerer Sicherheit werden und ungewollt dazu beitragen, dass in der öffentlichen Wahrnehmung aus einer vermeintlich beherrschbaren Flüchtlingssituation (zumindest für den Moment) eine unberechenbare und in ihren Folgen für die Innere Sicherheit Deutschlands kaum absehbare Krise (konstruierbar) wird.

Literatur

- Aden, H. 1998: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande. Opladen – Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bönker, F. 2008: Interdependenzen zwischen Politikfeldern. In F. Janning, K. Toens (Hg.), Zukunft der Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer, 315–330.
- Haverkamp, R. et. al. 2010: Einführung in den Band. In P. Zoche, Peter et. al. (Hg.), Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken. Bielefeld: Transcript, 9–20.
- Kuckartz, U. 2010: Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden: Springer.
- Lange, H.-J. 2000: Innere Sicherheit als Netzwerk. In H.-J. Lange (Hg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen: Springer, 235–255.
- Pudlat, A. 2010: Perceptibility and experience of Inner-European borders by institutionalised border protection. *Quaestiones Geographicae*, Bd. 29, Heft 4, 7–13.
- Pudlat, A. 2011: Der lange Weg zum Schengen-Raum: Ein Prozess im Vier-Phasen-Modell. *Journal of European Integration History*, 17. Jg., Heft 2, 303–325.
- Pudlat, A. 2013: Schengen. Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa (Hildesheimer Europastudien 7). Hildesheim–Zürich–New York: Olms.
- Schütte-Bestek, P. M. 2015: Aus Bundesgrenzschutz wird Bundespolizei – Entwicklung einer deutschen Polizeiorganisation aus organisationssoziologischer Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schütte-Bestek, P. M. 2017: „Vollmotorisierte Truppe“, „Polizeireserve“, Bundespolizei – Rekonstruktion der Entwicklung einer deutschen Polizeiorganisation und ihrer Legitimität. In H.W. Möllers, R. C. van Ooyen (Hg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2016/2017*. Nomos, 501-515.
- Wendekamm, M. 2015: Die Wahrnehmung von Migration als Bedrohung. Zur Verzahnung der Politikfelder Innere Sicherheit und Migrationspolitik. Wiesbaden: Springer.
- Wendekamm, M. 2016: Politikfelder im Wettstreit? Innere Sicherheit, Migration und Terrorismus. *Politik und Zeitgeschichte*, 66. Jg., Heft 43–45, 29–34.

Internetquellen

- Musharbash, Y. 2008: Deutschland im Fadenkreuz, <http://www.spiegel.de/panorama/zeitgeschichte/terror-deutschland-im-fadenkreuz-a-430934-2.html> (letzter Aufruf 5. Januar 2017).
- ntv.de 2012: Diskriminierende Kontrollen? Gericht erlaubt „Racial Profiling“, <http://www.ntv.de/ratgeber/Gericht-erlaubt-Racial-Profiling-article5877246.html>, (letzter Aufruf 5. Januar 2017).

Ausgewertete Quellen (exemplarisch)

- fr-online.de 11.08.2015: Bundespolizei "Bearbeitungsstraßen" für Flüchtlinge. <http://www.fr-online.de/flucht-und-zuwanderung/bundespolizei-bearbeitungsstrassen-fuer-fluechtlinge,24931854,31437692.html>, (letzter Aufruf 5. Januar 2017).
- morgenpost.de 10.09.2015: Armbinde für kranke Flüchtlinge – Idee kam von der Bundespolizei, <http://www.morgenpost.de/berlin/article205667281/Armbinde-fuer-krank-Fluechtlinge-Info-kam-von-Bundespolizei.html> (letzter Aufruf 5. Januar 2017).
- Presseportal.de 04.08.2015: BPOLI BHL: Bundespolizei stellt Schleuser auf frischer Tat, <http://www.presseportal.de/blaulicht/pm/74163/3087859>, (letzter Aufruf 5. Januar 2017).

Presseportal.de 09.08.2015: BPOLI LUD: Großschleusungen in Görlitz - Bundespolizei bittet um Mithilfe, <http://www.presseportal.de/blaulicht/pm/74160/3092520>, (letzter Aufruf 5. Januar 2017).

Wasserburger Stimme.de 31.07.2015: Im Juli kamen mehr als 6.200 Flüchtlinge „Bahnsteig der Hoffnungen“: Allein gestern fast 300 in Rosenheim angekommen. <http://www.wasserburger-stimme.de/anderswo/im-juli-kamen-mehr-als-6-200-fluechtlinge/2015/07/31/>, (letzter Aufruf 5. Januar 2017).

welt.de 01.08.2015: Flüchtlinge suchen Schutz bei Bundespolizei, <http://www.welt.de/regionales/nrw/article144709503/Fluechtlinge-suchen-Schutz-bei-Bundespolizei.html>, (letzter Aufruf 5. Januar 2017).