

SCHLEUSERTUM – FLUCHTHILFE: FAHNDUNGSPRAXIS UND SOZIALE REALITÄT

Helmut Dietrich

In: Jünschke, Klaus; Paul, Bettina (Hrsg.): *Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus.* von Loeper Literaturverlag, Karlsruhe 2005, S. 56-73

Ein Schleuser verspricht jemandem, er werde ihn wunschgemäß illegal über die Grenze bringen, der zu leistende Vorschuss beträgt 10.000 DM. Das Geschäft misslingt. Später schafft der Flüchtling mit einer anderen Möglichkeit den Weg über die Grenze. Da meldet sich der Schleuser: Er verlangt seinen vereinbarten Vorschuss und zieht mit seinem Anspruch vor Gericht. Und er erhält Recht. Die Richter gelangen zu dem Schluss, „*dass ein solcher Vertrag nicht allgemein gegen die guten Sitten verstößt. [... es ist] nicht in jedem Fall anstößig, eine Hilfeleistung, selbst für einen Menschen in einer Notlage, von einer Vergütung abhängig zu machen ... Fluchthilfevergütungen von 15.000 Mark oder 13.000 Mark je ‚geschleuster‘ Person*“ erscheinen den Richtern „*im Hinblick auf hohe Unkosten des Fluchthelfers nicht als überhöht.*“ Dieser Prozess fand im Jahr 1980 statt. Bei dem Gericht handelte es sich um die Revisionsinstanz des Bundesgerichtshofs, verhandelt wurden die Umstände einer Schleusung aus der DDR (BGH 1980; FFM 1998, S. 111ff.).

Die Fluchthilfe aus der DDR ist nicht mein Thema. Aber das Beispiel macht eines klar: Die Hilfe zum heimlichen Grenzübertritt, die die Strafverfolgungsbehörden in den Industriestaaten inzwischen mit Haftstrafen von bis zu fünfzehn Jahren ahnden, ist ein noch sehr junges Delikt.¹ Ihre Kriminalisierung ist zeit- und gesellschaftsgebunden. Galt die Fluchthilfe zur Zeit der Blockkonfrontation als ein probates Mittel, mit dem die Bewegungsfreiheit und die Menschenrechte unter universalistischer Zielsetzung auszuweiten waren, so haben die Regierungen dieselbe Praxis heute zu einem Inbegriff der globalen kriminellen Gefahren erklärt, die den partikularistischen Besitzstand der Industriestaaten bedrohen. Diese sind seit Beginn der 1990er Jahre dazu übergegangen, gemeinsame Außengrenzen zu definieren und sie als Barrieren gegen unerwünschte Migrationsbewegungen aufzurüsten. Dadurch haben sie einen steti- gen Bedarf an Hilfe zur heimlichen Grenzüberschreitung erzeugt. Angesichts der neuen Nach- fragesituation ist – sagen wir es neutral – ein kommerzieller und humanitärer Service entstan- den, dessen Umrisse genauso im Dunkeln liegen wie das Ausmaß der heimlichen Einwande- rung selbst.² Dieser „graue“ Dienstleistungssektor ist es, den die hiesigen Strafverfolgungsbe- hörden, die politische Klasse und die Medien mit dem Kampfbegriff des „verabscheuungs- würdigen Schleusertums“ belegen. Das skandalträchtige Feindbild lässt sich mit einfachen Mitteln in den Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung schieben. Die grundlegenden so- zialen Realitäten der Migration verschwinden dahinter. Sie seien deswegen hier vorab skiz- ziert und zu dem in Beziehung gesetzt, was man je nach Sichtweise Fluchthilfe oder Schleu- sertum nennt.

Die Personen, die heutzutage ohne die nötigen Papiere Grenzen überschreiten und sich dabei helfen lassen, kommen zum Teil aus den traditionellen Auswanderungsländern – wie bei- spielsweise aus dem Raum, den einst Jugoslawien umfasste, oder aus Marokko. Früher konn- ten diese frei in die westeuropäischen Staaten einreisen. Selbst die Arbeitsaufnahme wurde

¹ Historisch besehen, stammen die Anfänge dieser Deliktausformung aus den 80er und 90er Jahren des 19. Jahrhunderts. Damals begann das Deutsche Reich an seiner Ostgrenze mit der Kriminalisierung bestimmter Aspekte der Ost- und Transitmigration, die auch für den Komplex des Delikts der Schleusung bis heute prägend ist (siehe Just 1988). Die Bekämpfung der ostjüdischen Migration nach Westen sowie der Flucht aus Nazideutschland stellen die weiteren Eckpunkte bei der historischen Entwicklung des Delikts dar.

² 1998 bekannte der damalige Präsident des Grenzschutzpräsidiums Ost, dass der Grenzschutz und die Landespolizeien nach jahrelangen Fahndungen gegen Schleuser nicht zu wesentlichen Erkenntnissen vorgestoßen seien: „*Aussagekräftige Untersuchungen über Kommunika- tions- und Aufbaustrukturen, über Hierarchien und Arbeitsteilungen liegen nur bedingt vor. Gleiches gilt für Sozialschädlichkeit der Kausal- beziehungen zwischen Schleuserkriminalität, Sozialbetrug, illegale Arbeitnehmerüberlassung, Lohndumping und Folgekriminalität. Viele Zahlenfriedhöfe, wenig Folgerungen!*“ (Walter 1998, S. 476)

unverzöglich regularisiert. Seit 1992 gilt jedoch die Visapflicht gegenüber den (ehemaligen) jugoslawischen und marokkanischen Staatsangehörigen. Deswegen bleibt denjenigen, die keine Familienzusammenführung beantragen können, nur die heimliche Einreise, und sie werden sich dabei vielleicht gegen Bezahlung helfen lassen. Neben dieser anhaltenden Einwanderung aus der nahen Peripherie Westeuropas schaffen es seit Ende der 1980er Jahre vermehrt auch Flüchtlinge aus den Armut- und Kriegsgebieten dieser Welt bis nach Westeuropa. Ihnen ist die legale Einreise in der Regel gänzlich versperrt. Obwohl immer aufwändigere Überwachungsanlagen an den Außengrenzen installiert und die Zwänge größer werden, schreckt das offensichtlich viele MigrantInnen und Flüchtlinge nicht von ihrem Vorhaben ab. Sie nehmen große Risiken in Kauf: Als *Boat People* im Mittelmeer müssen sie damit rechnen umzukommen. Auf dem illegalen Weg über Land können sie sich auf gewalttätige Übergriffe einstellen. In Grenzgebieten, wo sie sich nicht auskennen, begeben sie sich vielleicht in tiefe persönliche Abhängigkeiten von kommerziellen Fluchthelfern. Und später, wenn es ihnen gelingt, ihren Aufenthalt halbwegs zu legalisieren, werden sie eventuell wieder abgeschoben. Wenn wir von den heutigen Migrationsbewegungen sprechen, haben wir diese enormen Gewalttätigkeiten mitzubedenken – aber auch die Entschlossenheit und den Wagemut, mit denen die Menschen trotzdem aufbrechen.

Die Visarestriktionen sind aber nicht nur ein Hindernis für die Armutsmigration, sondern auch für bildungsbürgerliche und wirtschaftlich aufstrebende Eliten aus aller Welt. Ihre Angehörigen können nicht in jedem Fall die enormen finanziellen Voraussetzungen erfüllen, die für einen Visa-Antrag nötig sind. Auch kann es passieren, dass ein Visumsantrag aus unerklärlichen Gründen abgelehnt wird und deswegen in der gesamten Europäischen Union kein Einlass mehr möglich ist. In dem Maß, wie die Angehörigen dieser Eliten auf Reisen und Aufenthalte in den Industriestaaten angewiesen sind, mögen auch sie zur Dienstleistung Fluchthilfe greifen. Manche Investitionen in diesen Sektor können angesichts der erwarteten langfristigen Einkommen ganz beträchtlich ausfallen. Wer es sich leisten kann, kommt mit dem Flieger und einem professionell gefälschten Pass.

Die allermeisten Fluchtbewegungen bleiben, auch wenn sie letztlich auf weite soziale Netze und diverse Dienstleistungen angewiesen sind, familiäre oder gar individuelle Unternehmungen. Dieser Atomisierung widerspricht die öffentliche Wahrnehmung, die die Bewegung großer Gruppen als repräsentativ ansieht, zu der es ganz vereinzelt auch kommt. Ein Beispiel dieser Ausnahmen sei hier zitiert: Am 31.12.1996 landete auf dem Flughafen in Frankfurt am Main ein Flugzeug der Turkmenistan Airlines, ein Charterflug mit 89 Passagieren an Bord. Gleiches passierte am 15.02.1997 auf dem Londoner Flughafen mit 43 Passagieren und am 16.02.1997 auf dem Flughafen Amsterdam mit 173 Passagieren. Die Eingeflogenen waren allesamt Flüchtlinge, in ihrer Mehrzahl TamilInnen. Sie stellten sofort Asylanträge. Die Flugzeuge waren in Ashgabad, der Hauptstadt Turkmenistans, gestartet. Für die Tickets hatten die Flüchtlinge mehr als für entsprechende Linienflüge bezahlt. Die westeuropäischen Regierungen ließen die Maschinen im Rahmen der *Carrier Sanctions* beschlagnahmen und schrieben eine Fahndung nach den Organisatoren der Charterflüge aus.

Zur Transitsituation derjenigen, die man *Refugees in Orbit* oder „gestrandete“ Flüchtlinge nennt, haben wir in der Berliner Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (FFM) mehrere Jahre recherchiert. In Warschau, Bukarest und Kiev haben wir mit vielen Flüchtlingen gesprochen, um herauszubekommen, was die größten Hindernisse auf dem Weg in die Festung Europa sind. Dabei hat das existierende kommerzielle Schleusertum nur selten im Mittelpunkt unseres Interesses gestanden. Wichtiger war uns die Frage, ob sich von Westeuropa aus neue Einreisemöglichkeiten erschließen lassen: Unser Ziel war es, die Lage im Transit in zahlreichen Gruppen und Netzwerken in Westeuropa bekannt zu machen, damit neue Unterstützungs- und Anlaufstrukturen entstehen könnten. So sind im Laufe der FFM-Recherchen unsere Veröffentlichungen entstanden, die größtenteils in der FFM-Hefreihe „Gegen die Festung

Europa“ ihren Platz gefunden haben. Zum Thema Fluchthilfe werde ich im Folgenden eine Interviewpassage und diverse Erfahrungen vorstellen.

Die kommerzielle Fluchthilfe nahmen die Flüchtlinge, die darauf angewiesen waren, als ein notwendiges Übel wahr. Die FFM interviewte im März 1996 einen Flüchtling aus Iranisch-Kurdistan in einer deutschen Großstadt. Er war aus dem Iran über die Türkei nach Kiev geflüchtet und berichtete zu der Rolle der Schleuser:

„In Kyiv habe ich insgesamt fast eineinhalb Jahre gelebt, bis ich das Geld zusammen und die Kontakte hergestellt hatte, um weiter zu ‚reisen‘. Das Leben in Kyiv ist für uns Flüchtlinge sehr teuer, denn ständig wird man von der Polizei kontrolliert und inhaftiert. Und sie lassen einen erst raus, wenn man 5 bis 20 Dollar bezahlt, als Buß- oder Bestechungsgeld, das ist gar nicht zu unterscheiden. Die Polizisten wissen, daß wir Flüchtlinge sparen müssen oder gespart haben, um weiterzukommen. Deshalb benutzen sie uns regelrecht als Einkommensquelle, unter dem Vorwand eines fehlenden Visums oder unerlaubter Einmietung in Privatwohnungen erpressen sie uns. Ich konnte dort nur überleben, weil ich von meinen Freunden aus Deutschland Geld überwiesen bekam. – Es dauerte lange, bis ich einen vertrauenswürdigen Schlepper gefunden hatte. Die Passage nach Deutschland kostete fast 4.000 Dollar, und man muß sicher sein, daß der Schlepper oder seine Mittelsmänner nach der Bezahlung nicht einfach verschwinden. Dann sitzt man wieder für Jahre fest, bis man wieder genug Geld zusammen hat.

Der Schlepper, an den ich mich dann nach vielen Überprüfungen wandte, benutzte Bestechungsgelder, fälschte Pässe und ging auf Fußwegen über die grüne Grenze. Freunde hatten ihn mir als zuverlässig empfohlen. Ich bekam einen anscheinend ziemlich gut gemachten holländischen Paß. Dann fuhr ich zusammen mit anderen im Zug nach Uzhorod nahe der slowakischen Grenze. Dort wurde ich zusammen mit ca. 10 anderen Flüchtlingen in einem Haus untergebracht; es war eine sehr nette Frau, die dort lebte und uns einige Tage versorgte. Denn wir mussten warten, bis sicher war, daß der bestochene Grenzoffizier auch wirklich Dienst hatte. Dann, an einem Nachmittag, gingen wir in kleinen Gruppen bzw. einzeln zum Bahnhof. Die Ausreise klappte, wir saßen im Zug. Allerdings wird auch die Einreise in die Slowakei scharf kontrolliert. Mein Paß wurde genau untersucht, und die slowakischen Grenzpolizisten mißtrauten mir. Einer konnte etwas deutsch und sprach mich an. Mein Glück war, daß ich viele Jahre zuvor mal in Deutschland war und deshalb ein paar Brocken sprechen konnte. Außerdem hatte ich mir westeuropäische Kleidung besorgt. Damit konnte ich dann ihre Zweifel zerstreuen, und sie ließen mich passieren. Bis Prag kam ich ohne große Probleme, im Zug war nur eine flüchtige Kontrolle, als wir die Grenze nach Tschechien überquerten.

In Prag war ich dann wieder einige Tage bei einer Anlaufadresse, zusammen mit anderen Flüchtlingen, allerdings nicht denselben wie am Anfang. In einem Kleinbus wurden wir dann zu zehnt in einen Ort nahe der deutschen Grenze gefahren. In einem Park oder Waldstück mussten wir warten. Dann kamen zwei Personen, die uns zu Fuß zwei Stunden über Wiesen und Wälder führten. Sie haben das gut gemacht, kannten sich aus, und haben uns immer gewarnt, wenn eine Straße zu überqueren war, ein Haus in der Nähe war oder Autos vorbeigefahren sind. Auf der deutschen Seite mussten wir dann noch über zwei Stunden im Wald warten, in der Nähe einer Straße. Dort sind immer wieder Busse der deutschen Grenzpolizei ziemlich nahe an uns vorbeigefahren, doch im Wald konnten sie uns nicht sehen. Endlich kam unser Transportwagen, ein anderer Kleinbus. Wir hatten Glück, wir begegneten keinen Polizeistreifen und konnten fast eine Stunde ungestört fahren.“

(FFM 1997, S. 131ff. Siehe auch die Fluchthilfe-Berichte in FFM 1998, S. 27ff.)

Der Flüchtling war darauf bedacht, die Gefahren selbst einzuschätzen: Würde sich der Schleuser mit dem Geld davonmachen? Konnte er als Flüchtling selbst auf die Art der Grenzkontrolle aktiv reagieren? Gab es an der grünen Grenze im Wald gute Verstecke? Solcherart Selbstbewusstsein auch in schwierigsten Lagen versuchten wir herauszuarbeiten, um die subjektiven Seiten des Migrationsgeschehens verstehen zu können.

Die Beobachtungen und Befragungen, die wir im Rahmen unserer Sozialforschung zur Festung Europa machen konnten, weisen im Großen und Ganzen auf folgenden Sachverhalt hin: Die Flüchtlinge und MigrantInnen, die eine kommerzielle Fluchthilfe in Anspruch nehmen, wissen in der Regel, was sie tun und worauf sie sich einlassen. Meine Ausgangsthese lautet daher: Die primären Subjekte dieser Praxis sind die Flüchtlinge und MigrantInnen selbst, auch wenn sie sich für einen begrenzten zeitlichen und räumlichen Horizont in die Hände anderer begeben. Sie sind die Vorausblickenden, die sich trotz allem auf den Weg machen. Sie haben ein Ziel der gesellschaftlichen Zukunft vor Augen, nämlich eine Welt, in der auch sie ihren Platz finden. Sie nehmen an den weltweiten sozialen Auseinandersetzungen teil, die immer stärker in der großen Frage aufscheinen, ob und wie Zonierungen des Reichtums und der Armut durch geografische Mobilität überschritten werden können.

Bei den Schleppern, Schleusern und Fluchthelfern handelt es sich dagegen um sekundäre Phänomene. Ihre Geschäfte ergeben sich gewissermaßen am Wegesrand. Dabei gibt es schmutzige Geschäfte und faire Geschäfte, es gibt Geschäfte mit Risiken und Geschäfte mit Garantien. Häufig ist es so, dass man zwischen Fluchthelfern und Flüchtlingen nicht einmal klar unterscheiden kann. So verschaffen sich Flüchtlinge, wenn sie in einem Transitland stranden, nach und nach eine gewisse Expertise über die Landes- und Grenzverhältnisse. Als Fluchthelfer verdienen sie sich ein kleines Einkommen, bis sie dann selber weiterreisen können. Fluchthilfe ist in diesem Fall ein Teil der Migrationsbewegung selbst.

Ein ganz anderes Verständnis vom Migrationsgeschehen weist die Programmatik auf, mit der die Regierungen der Industriestaaten die Fluchthilfe kriminalisieren. Da setzt man voraus, dass das „kriminelle Schleusertum“ die Migrationsbewegungen fest im Griff habe. Wenn man es zerschlagen könnte, wären dadurch die Migrationsbewegungen ganz wesentlich eingedämmt. Die Arbeitshypothese, die diesem Ansatz zugrunde liegt, lässt sich daher folgendermaßen zusammenfassen: Die Schlepper und Schleuser sind die Akteure, die Flüchtlinge dagegen nur ohnmächtige Opfer.

So spalten die Regierungen und Strafverfolgungsbehörden das Migrationsgeschehen manichäisch auf: in superreiche Kriminelle, die kaum zu fassen seien, und ohnmächtige Habenichtse, die der Bevölkerung drohen zu Leibe zu rücken, wenn sie nicht an den Grenzen abgewehrt würden. Die übermächtigen Banden schädigten die hiesige Volkswirtschaft dadurch, dass die von ihnen Eingeschleusten später in der „Schwarzarbeit“ landeten oder staatlich alimentiert werden müssten. So wird die beschworene Migrationsgefahr zu einem doppelgesichtigen Ungeheuer. Die eine Seite zeigt die Banden in ihrer Übermacht, die andere die Massen in ihrer Ohnmacht. Bei dieser aufspaltenden Dämonisierung verschwinden die MigrantInnen und Flüchtlinge aus den sozialen Zusammenhängen und Widersprüchen. Sie werden zu Figuren, die aus jeder Gesellschaft gänzlich ausgeschlossen scheinen.

Ich werde versuchen, diese Sozialtechnik der Behörden als Migrationsabwehr zu entschlüsseln. Welche Praxis drückt sich in der benannten Bedrohungsvision aus? Wie konstruieren Polizeien, Staatsanwaltschaften und Gerichte aus dem sozialen Migrationsgeschehen, das doch eher diffus und horizontal verläuft, hierarchische Organisationsstrukturen und ohnmächtige Massen – oben die bösen Banden und unten die Opfer? Wie lösen sie aus den Migrationsnetzen kriminelle Banden heraus, die dann juristisch haftbar gemacht werden? Wie eskamotieren sie den sozialen Inhalt der Migrationsbewegungen?

Im Folgenden werde ich die entsprechenden Selbstzeugnisse der Regierung, der Legislative und der Strafverfolgungsbehörden in Deutschland kritisch darstellen und auswerten. Das sind im Wesentlichen die Gesetzestexte, die Jahresberichte des BGS, die Pressemeldungen aus den Innenministerien und die programmatischen und strategischen Erklärungen der deutschen und der EU-Exekutivorgane.³ Im zweiten Schritt werde ich mehrere Fahndungstechniken beschreiben und drittens abschließend diskutieren, ob bei den Strafverfolgungsbehörden auf diesem Feld derzeit ein Umbruch stattfindet.

1. DEFINITIONEN, BEHÖRDEN, DATEN

Wie ist das Delikt der Fluchthilfe strafrechtlich normiert? Gehen wir von den Definitionen aus, wie sie in Deutschland und in allen anderen Mitgliedsstaaten der EU gebräuchlich sind. Die „Einschleusung“ war bereits im deutschen Ausländergesetz von 1990 kriminalisiert. Die maßgebliche Verschärfung erfolgte dann 1994 mit der Novellierung dieses Gesetzes im Rahmen eines sogenannten Verbrechensbekämpfungsgesetzes, also unter dem Bezug auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, und fand Eingang ins Aufenthaltsgesetz von 2005. Seit 1994 sind für diese Delikte bis zu fünf beziehungsweise zehn Jahre Freiheitsstrafe vorgesehen. Die Dauer der Haft für die Hilfsleistung zur „illegalen Einreise“ übersteigt damit bei weitem die Strafzumessung für das Delikt der „illegalen Einreise“ selber, die übrigens strafrechtlich kaum geahndet, sondern polizeilicherseits mit der Rück- oder Abschiebung bestraft wird.

Im Ausländergesetz (§§ 92 a und 92 b) wie auch im neuen Aufenthaltsgesetz (§§ 96 und 97) heißt es zusammengefasst, dass es strafbar ist, einen Ausländer, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum besitzt, dabei zu unterstützen, unter Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern in das europäische Hoheitsgebiet eines der Vertragsstaaten des Schengener Übereinkommens vom 19. Juni 1990 ohne die entsprechende Erlaubnis in einen dieser Vertragsstaaten einzureisen und sich dort ohne entsprechende Erlaubnis aufzuhalten. Geschieht diese Hilfe in organisierter Form – hier bildet die Definition der Organisierten Kriminalität die Referenz –, so gilt dies als strafverschärfend. Im Aufenthaltsgesetz von 2005 gibt es zudem die Tatbestände des „Einschleusen[s] mit Todesfolge“, des Gebrauchs von Waffen bei der Schleusung und „einer das Leben gefährdenden, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder der Gefahr eine schweren Gesundheitsschädigung“ – allesamt Aspekte, die auch vorher ohne diese explizite Definition sicherlich strafverschärfend wirkten, nun aber im Gesetzestext das Bild des skrupellosen Schleusertums abrunden.

Im Zentrum der ausländerrechtlichen Deliktdefinition steht der Gewinn, der mit der Beihilfe zur illegalen Grenzüberschreitung oder zum illegalen Aufenthalt gemacht wird, und nicht das Abhängigkeitsverhältnis der Geschleusten von den Schleusern. Im engeren juristischen Sinn ist diese Definition deswegen problematisch, weil der Straftatbestand der Unterstützung unterschiedlichste Handlungen umfassen kann und nicht eingrenzbar ist. Beispielsweise ist das Vermögen, das für einen Visumsantrag nachgewiesen werden muss, in der Regel fiktiv, es wird durch Verwandte oder Kredite für einen Kontoauszug des/der Antragstellenden zusammengetragen. Dennoch kommt es in diesem Bereich zu keinen Ermittlungen. Dagegen kann die Bewirtung heimlich Eingereister zuhause unter Umständen zur strafbaren Handlung werden. Bei der Frage, ob es beim Bekanntwerden einer solchen „Tat“ zu einer umfangreicheren

³ Damit ist bereits die Quellenlage zur Fluchthilfe umrissen. Sie ist außerordentlich dürftig. Auch die Analysen von *Think Tanks*, internationalen Organisationen und der auf diesem Feld spärlich vertretenen akademischen Forschung nutzen im Wesentlichen nur die offiziellen Daten und Angaben (vgl. Armando Abou Chabaké 2000; Müller-Schneider 2000, S. 125-167).

Ermittlung kommt, entscheidet die Polizei in der Regel nach dem rassistischen Kriterium, ob es sich um eine Gastfreundschaft Nichtdeutscher oder Deutscher handelt. Pfarrhäuser wurden bislang verschont, Haushalte von Landsleuten der Eingereisten gelten grundsätzlich als verdächtig.

Neben dieser ausländerrechtlichen Kriminalisierung gibt es eine weitere, ziemlich gängige Definition des „Schleppens und Schleusens“, bei der nicht so sehr der Grenzübergang und der nichtgenehmigte Aufenthalt, sondern die Abhängigkeit von den Schleusern vor und nach dem Grenzübergang im Mittelpunkt steht. Demnach beginnt das Delikt mit der Köderung von potentiellen MigrantInnen im Herkunftsland und endet mit der Zwangsausbeutung der Geschleusten im Zielland. Der Kampf gegen Schlepper und Schleuser wird so mit dem zivilgesellschaftlichen Engagement gegen Zwangsverhältnisse wie erzwungene Prostitution und Sklavenhandel verknüpft. Eine Liaison zwischen Polizei und Nichtregierungsorganisationen ist dabei beabsichtigt. Es sind vor allem Lobbygruppen aus den USA und einige internationale Organisationen wie die *International Organisation for Migration* (IOM), die diese Definition unter der Bezeichnung des *Trafficking* vorantreiben. In Deutschland hat diese Perspektive im Strafgesetzbuch Eingang gefunden, und zwar mit dem Strafbestand des Menschen- und Frauenhandels. In quantitativer Hinsicht sind Strafverfahren wegen dieser Delikte ziemlich selten geblieben. Polizeien, die eine Einschleusung verfolgen, beschränken sich zumeist auf das im Ausländergesetz definierte Delikt, erweitert höchstens um nichtgenehmigten Aufenthalt und nichtgenehmigte Arbeitsaufnahme.

Doch zurück zur ausländergesetzlichen beziehungsweise aufenthaltsgesetzlichen Kriminalisierung und zum Gewinn, der mit der kommerziellen Hilfe gemacht werden kann. Die Strafverfolgungsbehörden gehen davon aus, dass es sich um Einnahmen handelt, die abgeschöpft und zentralisiert werden und daher astronomische Höhen erreichen. Nur große, diversifizierte Unternehmen seien in der Lage, diese Gelder zu waschen und zu reinvestieren. Das „Schleusertum“ gilt daher als eine der Möglichkeiten, mit denen die sogenannte Organisierte Kriminalität (OK) aus dem Ausland nach Westeuropa vordringen kann. Damit dockt die Vorstellung des Schleusungsdelikts an eine OK-Phantomwelt an, die allerdings empirischen Untersuchungen in keiner Weise stand hält.⁴

Unter dem Vorzeichen des Alarmismus angesichts übermächtiger OK-Gefahren etablierte die Regierung neue Arbeitsbereiche zur Schleusungsbekämpfung bei den Strafverfolgungsbehörden und richtete den BGS auf diese neue Aufgabe aus. Der sichtbarste Schritt war die Verlegung großer Einheiten des BGS an die neue deutsche Ostgrenze. Weniger sichtbar war die bundesweite Zentralisierung der Fahndung. Das Innenministerium installierte bei der Bundesgrenzschutzdirektion Koblenz eine „Zentralstelle zur Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern“, die seit 1992 eine Falldatei „Schleuser und Geschleuste“ (FDS) betreibt (Helenthal 1994, S. 5). Inzwischen wird die FDS vom BKA im Auftrag des BGS geführt und „dient der Bekämpfung der Schleusertätigkeiten (i.S. der §§ 92a und b AuslG) und der hiermit zusammenhängenden Straftaten (unerlaubte Einreise, unerlaubte Beschäftigung von Ausländern, unerlaubter Aufenthalt etc.). Die Datei ermöglicht u.a. täterbezogene Sofortauskünfte, die Beobachtung der Schleuserkriminalität und die Erstellung kriminalpolizeilicher Analysen und Statistiken.“ (Heesen 2000, S. 228) Zur Eingabe und zur Abfrage sind derzeit die Bundesgrenzschutzdirektion, die Bundesgrenzschutzämter sowie die Landespolizeien Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen berechtigt (vgl. BMI 2004).

⁴ Jüngst haben Kriminologen anhand von Fragebögen versucht, die Strafverfolgung gegen OK und Schleusungsdelikte in Westeuropa zu evaluieren. Ihre Erkenntnis war, dass diese angenommenen Aktivitäten, wenn sie denn existierten, auch mit aufwändiger Überwachung nicht wirklich einzudämmen seien. Aus den Einzelfällen könne man keine Rückschlüsse auf ihre Repräsentativität und auf die Gesamtlage ziehen. Auch sei die Datenqualität in diesem Bereich so schlecht, dass man daraus nicht auf die Auswirkungen der Kontrollmaßnahmen schließen könne (Levi 2004, S. 451). Von den 845 Ermittlungsverfahren, die in Deutschland wegen OK im Jahr 1996 geführt wurden, wurden nur 26 Verfahren der Schleuserkriminalität zugeordnet (Severin 1997, S.13).

Der vorläufigen Richtlinie „Informationsaustausch Schleuser“, die dem Aufbau der FDS zugrunde lag, ist zu entnehmen, dass der BGS nicht nur mit den Strafverfolgungsbehörden, sondern auch mit den Auslandsvertretungen, dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)⁵, den Arbeitsämtern und den Sozialbehörden zusammenarbeitet. Die nichtpolizeilichen Behörden werden mit der vorläufigen Richtlinie zur aktiven Meldepflicht bei dem FDS-Zentrum verpflichtet. Die Unterlagen beispielsweise des BAFl, die ja auch die Asyl-Anhörungen zu den Reisewegen beinhalten, zieht das FDS-Zentrum zur Fahndung heran (BGS-Direktion 1997).

Ein umfangreiches Berichtswesen über das strafrechtlich verfolgte Schleusertum setzt in Deutschland 1994/95 ein. Die Art der Zahlenaufbereitung wird in den folgenden Jahren zum Standard in Westeuropa. Internationale Organisationen und internationale Zusammenschlüsse der Grenzpolizeien beginnen ab 1997/98 mit internationalen Datensammlungen nach den allmählich standardisierten Kriterien. Ab 2000/01 werden dann, gestützt auf diese Datensammlungen, auf den unterschiedlichsten staatlichen, überstaatlichen und nichtstaatlichen Ebenen Aktionspläne gegen das Schleusertum verabschiedet (vgl. EU Rat 2002). Derzeit verankern die Industriestaaten im Rahmen der Vereinten Nationen die Kriminalisierung des Schleusertums im Völkerrecht. Internationale strafverfolgende Kooperationen und polizeilich-militärische Interventionen beispielsweise in internationalen Gewässern sollen dadurch möglich werden.

Was die praktische polizeiliche Zusammenarbeit über die Staatsgrenzen hinweg betrifft, so lassen sich deren Anfänge im Informellen feststellen. Zwischen Landespolizeien und dem BGS sowie grenzüberschreitend zwischen deutschen, polnischen und tschechischen Polizeien und Staatsanwaltschaften entstanden schon frühzeitig Arbeitsgruppen zur Fahndung gegen das „Schleusertum“. Die Fahndungstätigkeiten jenseits der festgelegten Dienstwege entziehen sich strukturell jeglicher Kontrolle. Auf EU-Ebene haben die Polizeien gegen das „Schleusertum“ zunächst unter dem Dach der OK-Bekämpfung praktisch zusammengearbeitet. In den letzten zwei, drei Jahren bildeten sich aber eigenständige polizeiliche EU-Strukturen der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet heraus. Außerdem ist Europol mit der Fahndung nach kommerzieller Fluchthilfe beauftragt. Es lenkt nationale Polizeien gleichzeitig auf bestimmte Fahrten gegen Schleusergruppen (vgl. Europol 1998). Europol und die grenzüberschreitend arbeitenden polizeilichen Arbeitsgruppen scheinen ähnlich wie beim Drogenhandel erkannte Schleusungswege über längere Zeit zu überwachen.

In welchem Maß die Polizeien dabei in die „Graubereiche“ der Delikte selber eindringt, lässt folgendes Beispiel erahnen: Am 19. Juni 2000 wurden im britischen Fährhafen Dover bei der Kontrolle eines Tomatentransporters 58 Leichen entdeckt. Sie waren in dem Container an einer Kohlendioxidvergiftung gestorben. Der Fahrer hatte vergessen, die Lüftung einzuschalten. Bei der parlamentarischen Untersuchung des Massentods der ChinesInnen entstand der begründete Verdacht, dass es sich um eine polizeilich überwachte „kontrollierte Lieferung“ gehandelt hatte. Die ChinesInnen waren zuvor aus Deutschland in die Tschechische Republik abgeschoben worden und auf ihrem erneuten Weg durch Westeuropa wahrscheinlich überwacht worden (Die Zeit 27/2000). In Dover wurde der Container-LKW *„zufällig gestoppt, weil die Fährgesellschaft gemeldet hatte, der Fahrer habe die Passage bar bezahlt – was ungewöhnlich ist ... Die Rotterdamer Wasserschutzpolizei hatte die Menschenschmuggler um den flüchtigen Gürsel Ö., die die Chinesen in einem Hafenschuppen versteckt hatten, lange beschattet. Der Hauptverdächtige hatte bis April 1999 eine halbjährige Gefängnisstrafe wegen Menschenschmuggels in Holland verbüßt. Nur einen Tag vor dem Todestransport war aber die Observation eingestellt worden. Es sei ‚nur eine orientierende Beobachtung‘ gewesen, so die Erklärung der Polizei. Auch die französischen Behörden hatten Gürsel Ö. im Vi-*

⁵ heute: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

sier. Am 13. Dezember 1999 lag den Niederländern Frankreichs Auslieferungersuchen vor – er war dort bereits wegen Menschenmuggels verurteilt worden. Erst fünf Monate später, im Mai 2000, wurde dem französischen Ersuchen stattgegeben. Und erst am 27. Juni (vier Tage nach der Tragödie) wurde Ö. zur Fahndung ausgeschrieben. ... In der Zwischenzeit konnte Gürsel Ö. wieder zwei Menschentransporte organisieren. Er hatte den Schuppen in Rotterdam angemietet und einen Lastwagen bar gekauft.“ (SZ 11.11.2000) Es war „bekannt, dass die Polizei über alle Schritte von Ö. informiert war, weil an seinem Auto ein Peilsender angebracht war.“ (SZ 14.12.2000)

Die Fahndungsgruppen, die der BGS und die Polizeien gegen die kommerzielle Fluchthilfe aufgebaut haben, sind eng mit den Einheiten verbunden, die die Organisierte Kriminalität im Visier haben. Bei der Fahndung benutzen sie – neben der Kontrolle des Grenzraums – dieselben Methoden wie gegen die OK: Hauptsächlich beschäftigen sie sich mit dem Abhören transnationaler Telefongespräche ausgewählter eingekreister *Communities* sowie mit der Überwachung von Geldflüssen zwischen den Industrieländern und den Peripherien. Auch die Anzeigenfreudigkeit der Kreditinstitute ist in die Fahndung eingebunden. Im Jahr 2003 teilten die Banken dem BKA 5.229 Hinweise auf vermutete Organisierte Kriminalität mit, sie verdächtigten aber nur in 1,4% der Fälle Schleusungsdelikte (BKA 2004a, S. 13). In jedem Fall ist der Aufwand gigantisch. Die Zahl der verdächtigen Anhaltspunkte, die sich daraus ergeben und dann zu Überprüfungen der Reisepapiere und Einreiseumstände von Verdächtigen führen, ist dagegen offensichtlich sehr gering.

Diese Schlüsse finden sich bestätigt, wenn man die größeren Justizprozesse besucht und die Anklageschriften studiert. Das belastende Ausgangsmaterial befindet sich in der Regel auf CDs: Es sind die aufgezeichneten Telefongespräche in einem Umfang, der die Vorstellungskraft des einfachen Prozessbesuchers rundweg übersteigt. Den AnwältInnen stehen meist nur ausgewählte übersetzte und transkribierte Passagen zur Verfügung. Als Belastungszeugen sind in den Prozessen meistens einige Geschleuste geladen, die zuvor zu Stationen ihrer Reise polizeilich befragt worden sind. Viele erkennen erst mit der Ladung zum Prozess, in welchem konkreten Belastungszusammenhang die Befragung stattgefunden hat, und widerrufen das Polizeiprotokoll. Die großen Prozesse, die wir als FFM besucht haben, begannen stets als Anklagen gegen angebliche OK-Teilstrukturen. Im Laufe der Prozesse stellte sich mit großer Regelmäßigkeit heraus, dass die angenommenen OK-Banden nebulös im Ausland vermutet wurden und eigentlich nur anhand wiederholter nichtidentifizierter Namen aus den Telefonüberwachungen konstruiert worden waren. In den beobachteten Prozessen kam folgende Wirklichkeit zum Vorschein: die infrage stehenden Fluchtbewegungen und auch die Fluchthilfe waren kleinteilig improvisiert worden. Aus Südasien etwa dauerte der übliche Fluchtweg über drei Monate. Von Strecke zu Strecke gab es immer wieder neue Anlaufpunkte, aber auch Scheitern und ein Neuanlauf über andere Wege kam häufiger vor. Kriminalisiert wurden grundsätzlich Gefälligkeiten, bei denen sich die Gastgeber die Auslagen bezahlen ließen. Damit den besagten Paragraphen des Ausländergesetzes auch die Hilfe zum heimlichen Aufenthalt unter Strafe gestellt ist, konzentrierten sich die Richter schließlich auf Vorwürfe der Unterbringung und der Hilfe zur Weiterfahrt im Inland (vgl. Staatsanwaltschaft Frankfurt/Oder 1997; Landgericht Frankfurt/Oder 1998).

Welche qualitativen Aufschlüsse kann man aus den polizeilichen Statistiken zur „Schleusungskriminalität“ gewinnen? Die Grundlage der Statistiken bilden die grenzpolizeilichen „Aufgriffe“ von illegal Eingereisten (BMI 1997; BMI 1998; BGS 1996/97; 1998; 1999; 2000/2001; 2002; BGS-Amt Frankfurt/Oder 1997). Wenn man die (grenz-)polizeilichen Zahlen der illegal Eingereisten, der Geschleusten und der Schleuser auf eine jährliche Durchschnittsgröße umrechnet, erhält man folgendes Bild:

Abbildung 1: Grenzpolizeiliche Angaben zur Schleusungskriminalität

aufgegriffene illegal Eingereiste pro Jahr:	25.000 Personen
davon mutmaßlich Eingeschleuste pro Jahr:	5.000 Personen
mutmaßliche Schleuser pro Jahr:	1.800 Personen

Ihren Höhepunkt mit über 30.000 Festnahmen illegal Eingereister erreichten diese Zahlen um 1998, derzeit sinken sie auf unter 20.000. Anfangs lag der Schwerpunkt der „Aufgriffe“ an der deutsch-polnischen, dann an der deutsch-tschechischen Grenze. Inzwischen werden mehr illegal Eingereiste an den deutschen Binnengrenzen der EU (vor der Osterweiterung) als an der deutschen Ostgrenze festgestellt. Die Zahlen geben keine Auskunft über Verhaftungen oder gar Verurteilungen, sondern lediglich über „Aufgriffe“ und über Schleusungsmutmaßungen. Die BGS-Statistiken besagen nicht, ob der BGS, das BKA oder die Länderpolizeien die entsprechenden Fahndungen geführt haben. Auch kann man aus den Statistiken nicht folgern, wo tatsächlich die meisten heimlichen Einreisen und Schleusungen erfolgen. Dass es aus grenzpolizeilicher Sicht an der deutsch-polnischen Grenze ruhiger geworden ist, mag auch daran liegen, dass die Bundesregierung die Kontrollintensität erklärtermaßen auf andere Grenzregionen verlagert hat und dadurch in Sachsen und Bayern mehr illegal Eingereiste und Schleusungen festgestellt werden.

Wer wird als Schleuser festgenommen? Die übergroße Mehrheit wohnt direkt im deutsch-polnischen oder deutsch-tschechischen Grenzgebiet. 15 bis 35 % sind jeweils Deutsche und PolInnen. Tschechische Staatsbürger bilden den größten Anteil. Aus der Beobachtung von Einzelverfahren und aus der Auswertung der Urteile lässt sich erkennen, dass viele Geringverdienende oder Arbeitslose unter den Schleusern sind. Ihr organisatorischer Beitrag ist relativ schlicht. Vor Gericht erhalten sie als Deutsche häufig Geldstrafen, als PolInnen und TschechInnen einige Monate Haft (vgl. Kriminologische Zentralstelle 2002). Neben diesem eher diffusen sozialen Spektrum geriet Ende der 1990er Jahre der gesamte Berufsstand der Taxifahrer in den ostdeutschen Grenzgebieten in die Zielfahndung. In manchen Städten waren es mehr als ein Drittel aller Taxifahrer, gegen die der BGS ein Verfahren wegen Schleusung angestrengt hat. Ihnen wurde nicht etwa vorgeworfen, Personen über die Grenze gebracht, sondern Fahrgäste im Inland befördert zu haben, die über keine Einreisepapiere verfügten (FFM 1998, S. 101ff.). In den Gerichtsverfahren in den Grenzregionen findet man Hinweise darauf, dass die Strafverfolgungsbehörden verunsichert sind: Ist angesichts der lokalen Häufung der Schleusungsdelikte die „Rechtstreue der Bevölkerung“ in Gefahr? (Oberlandesgericht Dresden 1997, S. 9ff). Neben dem generalpräventiven Vorgehen gegen den Berufsstand der Taxifahrer in den Grenzgebieten gibt es auch bundesweite ortsunabhängige Rasterfahndungen, in denen vor allem Daten von *Community*-Angehörigen über das Ausländerzentralregister und über die Computersätze anderer Behörden gezielt abgeglichen werden (BMI 1997, S. 6). Damit sollen Serien von Passfälschungen und Verhaltensmuster bei sogenannten „intelligenten Schleusungen“ erkannt werden (Kepura 2000, S. 33).

Nun zur wichtigsten Frage, die an das Datenmaterial zu stellen ist: Wer sind die festgenommenen Geschleusten? Sie werden in den Statistiken nach ihrer nationalen Herkunft aufgeschlüsselt. Laut BGS-Jahresberichten finden sich seit 1996 unter den ersten Plätzen in Deutschland durchgängig (ex-)jugoslawische, afghanische und irakische Staatsangehörige. Seit 1998 gibt es Statistiken über die Geschleusten in allen Industrieländern, auch hier werden dieselben Herkunftsländer am häufigsten genannt (Morrison 2000, S. 27)⁶.

⁶ Laut dem Zentrum, das die Industriestaaten unter dem Namen IGC zur Koordination ihrer Asylpolitik eingerichtet haben.

Abbildung 2: Anzahl geschleuster Personen in den Industrienationen

Zielland/ Jahr	Herkunftsländer der Geschleusten nach Häufigkeit (Personenzahl in Klammern)				
	1. Stelle	2. Stelle	3. Stelle	4. Stelle	5. Stelle
D/1996	JUG (1.200)	RO (665)	AFGH (477)	Irak (662)	(keine Angaben)
D/1997	JUG (1.140)	RO (1.086)	AFGH (995)	Irak (781)	(keine Angaben)
Industriest/ 1998	Irak	JUG	AFGH	Albanien	RO
D/1998	JUG	AFGH	RO	Irak	Türkei
Großbrit/ 1998	JUG	Sri Lanka	Albanien	RO	Pakistan
Ungarn/ 1998	JUG	RO	AFGH	Bangla- desch	Irak

Quelle für D/1996 und D/1997 ist der Jahresbericht des BGS 1996/97, S. 10f.

Im Jahr 2000 fiel die EU-Visapflicht für BulgarInnen, im Jahr 2002 für RumänInnen. Damit verschwanden diese schlagartig aus den grenzpolizeilichen Statistiken. Nach den Kriegen der NATO beziehungsweise der USA und ihrer Verbündeten um das Kosovo (1999), in Afghanistan (2001/02) und im Irak (2003) sank die Zahl der heimlich Einreisenden und Geschleusten aus diesen Ländern um ungefähr die Hälfte. Stattdessen sind nun mehr und mehr russische StaatsbürgerInnen in den Statistiken aufgeführt – es handelt sich vor allem um die Flüchtlinge aus dem Krieg in Tschetschenien.

Es gibt also eine erstaunliche Konstante in den letzten zehn Jahren: Nach der Liste der Herkunftsländer wurden am meisten Personen aus (Ex-)Jugoslawien, Afghanistan und dem Irak nach Westeuropa wie generell in die Industriestaaten als Geschleuste polizeilich festgestellt. Diese Erkenntnis ist in mehrfacher Hinsicht brisant:

Flüchtlinge aus diesen Ländern führen seit langem weltweit die Asylstatistik an, sowohl was die Antragstellung wie auch was die Anerkennung betrifft. Sie waren bis zu den Kriegeinsätzen, die die mächtigsten Staaten dieser Welt in ihren Herkunftsländern führten, praktisch nicht abschierbar, auch wenn ihr Asylantrag abgelehnt wurde. Deswegen verkörpern sie geradezu idealtypisch die Unerwünschten. Dabei sollte man sich vor Augen halten, dass sie nur einen verschwindenden Teil der gesamten Immigration darstellen, den die Industriestaaten Jahr für Jahr zu verzeichnen haben. Es ist also zu schlussfolgern, dass die Strafverfolgung des „Schleusertums“ in erheblichem Ausmaß darauf angelegt ist, Asylflüchtlingen den Zugang zum Anerkennungsverfahren in Deutschland und Westeuropa zu verwehren. Diese Ausrichtung ist den verantwortlichen Asylbehörden durchaus nicht unbekannt. Im Dezember 1998 schätzte das BAfI, dass die Hälfte der AsylantragstellerInnen in Deutschland eingeschleust worden sind (Morrison 2000, S. 25).

Haben die Strafverfolgungsbehörden bei Flüchtlingen und MigrantInnen aus Jugoslawien/Kosovo, aus Afghanistan und aus dem Irak/Kurdistan mit besonderem Eifer grenzkriminelle Handlungen aufzuspüren versucht? Wurden hier mit außerordentlichem Aufwand sogenannte Schleuserbanden konstruiert und identifiziert, während ukrainische oder Moskauer Migrationsnetze eher unbehelligt blieben? Zu denken gibt jedenfalls, dass seit zwei, drei Jahren in der EU eine Diskussion über die Liberalisierung der Visarestriktionen eingesetzt hat – gegenüber Mittel- und Osteuropa, gegenüber der Ukraine und Russland. In Strategiepapieren ist die Rede davon, dass eine „freundliche“ Schengenpolitik gegenüber den neuen Nachbarn im Osten erfunden werden müsste. Empfohlen wird, in naher Zukunft multiple Visa auf höchst einfachem Weg direkt an der Grenze auszustellen, die die Inhaber wie Checkkarten

nutzen könnten. Voraussetzung ist, dass das Schengen-Computersystem SIS II und ein dichtes Kontrollnetz eingeführt ist, mit dem überprüft werden kann, ob die Visa-Inhaber sich „ordnungsgemäß“ verhalten und nach Vorschrift auch wieder ausreisen. Damit könnten auch Negativlisten erstellt werden, in denen in ganz anderem Umfang als bisher und auf der Grundlage sozialstaatlicher Daten Menschen von dem Zugang zu den neuen Visa ausgeschlossen werden könnten (vgl. Apap/Tchorbadjiyska 2004).

Obwohl auch die Länder an der südlichen Mittelmeerküste wie die osteuropäischen Staaten neue Pässe auf biometrischer Grundlage einführen werden, wird den Menschen aus dem Süden keine Hoffnung auf entsprechende Visa-Erleichterungen gemacht, im Gegenteil. In den sogenannten Ländern „mit hohem Migrationsrisiko“ führen internationale Organisationen mit dem Stereotyp des „skrupellosen Schleusertums“ regelrechte „Informations“-Kampagnen, um potentielle Flüchtlinge und MigrantInnen von ihrem Aufbruch abzuhalten. Das gilt als Präventionsinstrument bei der Migrationssteuerung. Die EU misst dem Ansatz hohen Wert bei. 1998 heißt es im EU-Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik: „Es scheint die These nicht zu gewagt, die annimmt, dass ein großer Teil aller illegalen Migranten von ihrem Vorhaben Abstand genommen hätte, wenn sie vor Beginn ihrer Reise anstatt der Versprechungen der Schlepperorganisationen ein zutreffendes Bild der sie erwartenden Realität besessen hätten.“ (EU Rat 1998) Die ersten „Informations“-Kampagnen führte zu Beginn der 1990er Jahre die IOM im Auftrag einiger Industriestaaten in Rumänien und Albanien durch (IOM 1992, S. 8). Ein Beispiel aus den letzten Jahren: Die IOM verteilte zu Beginn des US-Angriffs auf Afghanistan 30.000 Radios in dem Land und erstellte ein tägliches Hörprogramm. Mit den Sendungen wollte die IOM verhindern, dass die Menschen während der US-Bombardierungen massenweise flüchteten (vgl. IRIN 2001; IOM 2002). Um damals sicher außer Landes zu kommen, war es allerdings ratsam, auf Fluchthilfe zurückzugreifen. Die afghanischen Grenzregionen waren für Flüchtlinge außerordentlich gefährlich (vgl. Dietrich 2003).

2. ENTSTEHT EINE NEUDEFINITION DES DELIKTS?

Rekapitulierend möchte ich festhalten: In Deutschland wie in Westeuropa begann Anfang der 1990er Jahre die Kriminalisierung der Fluchthilfe unter dem Vorzeichen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Fahndungspolitisch hatte diese Verortung zur Folge, dass in Großstädten, auf Länderebene, beim BKA und beim BGS Arbeitsgruppen zum Thema Schleusung unter dem Dach der OK-Abteilungen entstanden. Deren Arbeitsweise lässt sich damit kennzeichnen, dass bestimmte *Communities* eingekreist und anhand der Überwachung von Geldflüssen und Telefonaten durchleuchtet wurden. So entstand eine Konzentration auf bestimmte Nationalitäten, die sich in entsprechenden Lageberichten widerspiegelten. Im Zentrum der Fahndung standen zunächst *Communities* aus Ost- und Südosteuropa, die pauschal mit der sogenannten OK in Verbindung gebracht wurden. Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre rücken die KosovarInnen, irakischen KurdInnen und AfghanInnen in das Visier der Schleusungsbekämpfung. Doch was haben diese mit dem verkündeten Feindbild der OK zu tun? Vielleicht gab es noch eine gewisse Koinzidenz dieser beiden Stränge bei der Fahndung nach Staatsangehörigen aus Jugoslawien/Kosovo. Denn vorherrschend war die Annahme, dass eine Balkanroute entstanden sei, auf der alle Gefahren dieser Welt – Waffen, Drogen und eben auch Menschen – geschmuggelt würden.

Doch was haben Flüchtlinge aus Irak/Kurdistan und Afghanistan bzw. ihre Schleuser, mit dem OK-Feindbild zu tun? Ihre *Communities* weisen keine großen Unternehmen in der Schattenwirtschaft auf. Auch zahlenmäßig sind die heimlichen Einreisen aus diesen Ländern

ganz und gar nicht bedeutsam, wenn man sie etwa mit der Einwanderung aus der ehemaligen Sowjetunion vergleicht. Und doch war der Aufwand, mit dem das deutsche Innenministerium Fluchthelfern von IrakerInnen nachgespürt hat, im internationalen und auch im historischen Vergleich der 1990er Jahre ohne Beispiel. Auf die fliehenden IrakerInnen hatte der damalige Innenminister Manfred Kanther Ende 1997 sein Wort von den „kriminell organisierten Wanderungsbewegungen“ gemünzt (vgl. Kanther 1997). Das deutsche Innenministerium war damals geradezu besessen davon, exemplarisch die Route der IrakerInnen zu zerschlagen. Ende 1997 hob die Bundesregierung ihr Irak-Fahndungsvorhaben auf die Ebene der EU, und im Januar 1998 verabschiedete der Rat der EU seinen ersten flüchtlingspolitischen Aktionsplan unter dem Namen „Influx of migrants from Iraq and neighbouring regions“. Im Oktober 1999 beschloss der EU-Rat dann weitere flüchtlingspolitische Aktionspläne nach diesem Muster, darunter gegenüber Kosovo/Albanien und Afghanistan.

Ein Eindruck drängt sich angesichts dieser großen politisch-polizeilichen Operationen gegenüber irakischen KurdInnen und AfghanInnen auf: Mit der Fahndung gegen die OK haben diese Maßnahmen im Grunde nichts zu tun. Zwar hat der Kampf gegen das Schleusertum Methoden und Techniken von den polizeilichen OK-Einheiten übernommen. Aber ansonsten handelt es sich offensichtlich um einen Etikettenschwindel.

Tatsächlich baut das BKA seit wenigen Jahren Stellen seiner OK-Einheiten ab (vgl. BKA 2004b, S. 13). Ob die Entwicklung auf Landesebene und innerhalb der EU ähnlich verläuft, ist zu untersuchen. Sicher ist jedoch, dass zugleich neue polizeiliche Sicherheitsdispositive entstehen, und zwar unter dem Label des Antiterrorismus. Auch hier spielt die Überwachung von transnationalen Geldflüssen und Telefonaten eine überragende Rolle. So mag es kaum überraschen, dass inzwischen unerwünschte Flüchtlinge und MigrantInnen weniger mit organisierter Kriminalität aus dem Osten/Südosten assoziiert werden, sondern mehr und mehr mit „terroristischen“ Gefahren aus dem Süden. Allen Ernstes gehen die Innenministerien Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Spaniens auf ihren Konferenzen davon aus, dass die Boat People im Mittelmeer von denselben Netzwerken geschleust würden wie islamistische Terroristen und ihr Umfeld in Europa. Sie haben bereits Fahndungsgruppen gebildet, die das transmediterrane Schleusertum gemeinsam mit dem islamistischen Terrorismus bekämpfen sollen.

Welche Folgen wird dies haben? Werden dieselben Methoden, die gegen islamistische Terroristen legitim erscheinen, auch gegen die transmediterrane Migration zum Einsatz kommen? Otto Schily, Giuseppe Pisanu und andere Innenminister von EU-Staaten haben extraterritoriale und extralegale Flüchtlingslager vorgeschlagen, aus denen EU-Beamte Flüchtlinge in deren Herkunftsstaaten abschieben lassen könnten. Eine neue Generation von Kontrolltechnologien werden jetzt in den antiterroristischen Feldzügen eingesetzt – und zugleich im Kampf gegen das Schleusertum und die irreguläre Migration erprobt. Noch beunruhigender als der Einsatz dieser Technologien ist, dass sich ein herrschendes „präventives“ Denken gegenüber den Migrationsbewegungen herausbildet. Wie bei der Strategie des „*Enduring Freedom*“ entsteht eine geradezu fanatische Überzeugung, dass die Industriestaaten durch Frühwarnsysteme und vorausberechneten Schaden an entscheidenden Orten vorweg intervenieren könnten, damit die unerwünschten Migrationsbewegungen schon an ihrem Ursprungsort oder auf jeden Fall fernab im Transit aufgehalten werden.

Mit der Verschiebung von der OK-Bekämpfung zum Antiterrorismus hat sich die Flüchtlingsabwehr gegen den Osten/Südosten zur Abwehr gegen den Süden gewandelt. Und die These, die allmächtigen transnationalen Verbrecherbanden hätten das Migrationsgeschäft fest in ihrem Griff, halten selbst die Strafverfolgungsbehörden nicht mehr so richtig aufrecht. Angesichts von Flüchtlingen, die sich an der südlichen Mittelmeerküste schlicht und einfach ein Holzboot kaufen, um damit nach Italien oder Spanien überzusetzen, macht es keinen Sinn mehr, von ohnmächtigen Schleusungsopfern zu sprechen. Dass sie Leib und Leben für ihre

Zukunft einsetzen – das ist es, was hier in Europa Angst macht. Diese Entschlossenheit und dieses Wissen um die Erreichbarkeit anderer Kontinente ist es auch, die in den letzten Jahren vielerorts die Verhandlungsposition der Flüchtlinge gegenüber ihren Fluchthelfern gestärkt hat. Tatsächlich sind manche Preise von Booten, Schleusungen und anderen Dienstleistungen zurückgegangen, auf die Flüchtlinge in Not und bei Bedarf zurückgreifen.

In menschenrechtlicher und zivilgesellschaftlicher Hinsicht steckt hier langfristig die Hoffnung: Es gilt, die Rechte und die Kräfte der Flüchtlinge und MigrantInnen zu stärken. Wenn sie Zugang zur sicheren Schifffahrt erlangen, wenn sie nicht fürchten müssen, von Wegelagerern aller Art ausgenommen zu werden, wenn die Grenzabschottungen abgebaut werden, dann wird das skrupellose wie das faire Geschäft der kommerziellen Fluchthilfe an Bedeutung verlieren.

LITERATUR

- Apap, Joanna/Tchorbadjiyska, Angelina* (2004): What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders. CEPS Working Document No. 211.
- Armando Abou Chabaké, Tarek* (2000): Irreguläre Migration und Schleusertum. Im Wechselspiel von Legalität und Illegalität, in: Husa, *Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene* (Hg.): Internationale Migration – die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? Frankfurt a.M./Wien, S. 123-143.
- BGH (Bundesgerichtshof)* (1980): Entscheidung vom 21.02.1980, in: Neue Juristische Wochenschrift (29), S. 1574ff.
- BKA (Bundeskriminalamt)* (2004a): Financial Intelligence Unit (FIU) Deutschland. Jahresbericht 2003. Wiesbaden.
- BKA (Bundeskriminalamt)* (2004b): Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2003. Kurzfassung, Wiesbaden.
- BMI (Bundesministerium des Inneren)* (1997): Pressereferat 09.09.1997.
- BMI (Bundesministerium des Inneren)* (1998): Jahresbericht 1997 zur Kriminalitätslage in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- BMI (Bundesministerium des Inneren)* 2004: Falldatei Schleuser und Geschleuste, in: Lexikon der Innenpolitik. Online auf URL: >http://www.bmi.bund.de/nm_121572/sid_6FB3818247E0CB4EDA5EB8B849DCA4CC/nsc_true/Internet/Navigation/DE/Service/Lexikon/GenericDynCatalog.lv2=121690.lv3=132676.html< [2004-10-16].
- Dietrich, Helmut* (2003): Im Windschatten der Bomber. Kriegsziel Flüchtlingsbekämpfung: Kosovo, Afghanistan und Irak, in: Fantômas. Magazin für linke Debatte und Praxis. Sonderbeilage zu ak – analyse und kritik (3), S. 13-17.
- Europol* (1998): Bericht über die Tätigkeiten der EUROPOL-Drogenstelle. 1. Januar - 30. Juni 1998, 24.09.1998.
- FFM (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration)*(1997): Ukraine. Vor den Toren der Festung Europa. Die Vorverlagerung der Abschottungspolitik (= Hefte der FFM 5).
- FFM (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration)* 1998: Die Grenze. Flüchtlingsjagd in Schengenland, hg. v. FFM; Flüchtlingsrat Niedersachsen; pro asyl, Hildesheim.
- Heesen, Dietrich/Hönle, Jürgen* (2000): Bundesgrenzschutzgesetz BGS mit VwVG und UZwG. Kommentar für Studium und Praxis, 3. Aufl., Hilden/Rhld.
- Hellenthal, Markus* (1994): Die aktuelle Entwicklung der illegalen Zuwanderung nach Deutschland insbesondere mit Blick auf die Schleuserkriminalität und andere Felder der grenzbezogenen organisierten Kriminalität und die Gegenmaßnahme des Bundesgrenzschutzes in einer neuen Organisationsstruktur, in: Die Polizei 86 (1), S. 1-12.
- IOM (International Organisation for Migration)* (1992): Full Round of Consultations, Niagara-on-the-Lake, 29. - 30.06.1992: Note on Migration Information Activities. Genf.
- IOM (International Organisation for Migration)* (2002): Press Briefing Notes – 8 January 2002. Chauzy, Jean Philippe, IOM Spokesperson: AFGHANISTAN – Afghan Emergency Information Program, Online auf URL: <<http://usinfo.state.gov/regional/nea/sasia/afghan/text/0108radio.htm>< [2002-07-21].
- IRIN (Integrated Regional Information Network)* (2001): AFGHANISTAN: IOM to launch humanitarian radio project, IRIN News, December 12th. Online auf URL: ><http://www.charityadvantage.com/usaim/iominthenews3.asp>< [Stand 2002-07-21].
- Just, Michael* (1988): Ost- und südosteuropäische Amerikawanderung 1881 – 1914. Transitprobleme in

- Deutschland und Aufnahme in den Vereinigten Staaten, Stuttgart.
- Kriminologische Zentralstelle* (2002): Forschungsprojekt „Zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität“. Ausgewählte Ergebnisse der Bundeszentralregisterauswertung bzgl. der Urteilsjahrgänge 1995-1999 [Stand Februar 2002].
- Levi, Michael/Maguire, Mike* (2004): Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique, in: *Crime, Law and Social Change* 41(5), S. 397-469.
- Müller-Schneider, Thomas* (2000): Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen, Opladen, S. 125-167.
- Kepura, Jürgen* (2000): Passfälschung und Schleusungskriminalität. Ein lehrreicher Fall aus der Praxis, in: *Kriminalistik* 54 (1), S. 27ff.
- Morrison, John* (2000): Traffickers often refugees' last resort to reach Europe. Report, UNHCR Genf.
- Severin, Klaus* (1997): Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität. Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 07.11.1997, S. 11-19.
- Walter, Bernd* (1998): Schlepper – Schleuser – Menschenhändler. Der grenzpolizeiliche Alltag an den Ostgrenzen, in: *Kriminalistik* 52 (7), S. 471-477.
- Schmoller, Kurt* (1997): Manuskript Symposion an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder am 18.11.1997 zum Thema „Organisierte Kriminalität im Grenzgebiet“.

WEITERE QUELLEN:

- BGS (Bundesgrenzschutz)* 1996/97; 1998; 1999; 2000/2001; 2002: Jahresbericht.
- BGS-Amt Frankfurt/Oder* (1997): Schleusungen 1995-1997. Auskunft an FFM, 31.10.1997.
- BGS-Direktion* (1997): Zentralstelle Unerlaubte Einreise Schleusung. Auswerteprojekt Einschleusung irakischer Staatsangehöriger nach Deutschland [Stand: 1.7.1997].
- EU (Europäische Union) Rat* (1998): Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, Dokument 9809/2/98, REV 2, 19.11.1998.
- EU (Europäische Union) Rat Justiz und Inneres* (2002): Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, Dokument 6621/1/02 REV 1, 28.02.2002.
- Kanther, Manfred* (1997): Tischvorlage. Top 12: Zustrom von Einwanderern aus Irak. hier: Entwurf eines Sofort-Aktionsprogramms. Rat Justiz und Inneres 04./05.12.1997.
- Oberlandesgericht Dresden* (1997:) Urteil. 1 Ss 39/97.
- Landgericht Frankfurt (Oder)* (1998): Beschluss 25 Kls 11/98.
- Staatsanwaltschaft Frankfurt (Oder)* (1997): 120 Js 143/97.