

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

vol. XXXIII 1-2017

MIGRATIONSMANAGEMENT: PRAKTIKEN, INTENTIONEN, INTERVENTIONEN

Schwerpunktredaktion: Sara de Jong, Irene Messinger,
Theresa Schütze, Gerd Valchars

Herausgegeben von:
Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
österreichischen Universitäten

Redaktion: Tobias Boos, Eric Burton, Julia Eder, Gerald
Faschingeder, Karin Fischer, Margit Franz, Daniel Görgl, Inge Grau,
Markus Hafner-Auinger, Karen Imhof, Johannes Jäger, Johannes
Knierzinger, Bettina Köhler, René Kuppe, Bernhard Leubolt, Jasmin
Malekpour-Augustin, Andreas Novy, Clemens Pfeffer, Stefan Pimmer,
Petra Purkarthofer, Kunibert Raffer, Jonathan Scalet, Lukas Schmidt,
Gregor Seidl, Anselm Skuhra, Koen Smet

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Dieter Boris
(Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig),
Jacques Forster (Genève), John Friedman (St. Kilda), Peter Jankowitsch
(Wien), Franz Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz), Uma Kothari
(Manchester), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau
(Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Dieter Senghaas (Bremen),
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel
(Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Clemens Pfeffer
Umschlaggestaltung: Clemens Pfeffer
Foto: Gerd Valchars

Inhalt

- 4 SARA DE JONG, IRENE MESSINGER, THERESA SCHÜTZE,
GERD VALCHARS
Migrationsmanagement: Praktiken, Intentionen,
Interventionen
- 22 IRENE MESSINGER, VIKTORIJA RATKOVIĆ
Migrationsmanagement und das (Post-)Gastarbeitsregime:
(Dis-)Kontinuitäten am Beispiel Österreichs
- 47 GERD VALCHARS
„...was wir uns von einem Zuwanderer erwarten“
– Die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik als
Migrationsmanagement
- 75 SARA DE JONG, PETRA DANNECKER
Managing Migration with Stories? The IOM “i am a migrant”
Campaign

Essays

- 102 SANDRA STERN
Recht haben und Recht bekommen. Gewerkschaftliche
Unterstützung undokumentiert Arbeitender in Österreich
- 110 FRANZISKA KUSCHE, THERESA SCHÜTZE
Schmutziges Geschäft oder helfende Hände? Zur
Kriminalisierung von Fluchthilfe
- 118 Rezensionen
- 123 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 127 Impressum

Essay

FRANZISKA KUSCHE, THERESA SCHÜTZE
Schmutziges Geschäft oder helfende Hände?
Zur Kriminalisierung von Fluchthilfe

Mit dem Statement „Es gibt keine LEGALE Möglichkeit, nach Europa zu kommen“ verdeutlichten Geflüchtete in den letzten Jahren, dass ihnen keine Alternative bleibt, als (professionelle) Unterstützung beim Grenzübertritt in Anspruch zu nehmen und sie sich daher gegen die Kriminalisierung dieser Dienstleistung positionieren (Refugee Protest Camp Vienna 2014). Sie thematisierten damit einen zentralen Widerspruch des europäischen Migrationsregimes zwischen einem allgemein anerkannten Recht auf Asyl in europäischen Staaten und der Unmöglichkeit, diese Staaten auf legalem Wege zu erreichen. Dieses Migrationsregime schafft damit einerseits als unausweichliche Gegenbewegung die Notwendigkeit, von den Dienstleistungen sachkundiger ‚SchlepperInnen‘ Gebrauch machen zu müssen. Andererseits wird es als einziges Instrument zu deren Bekämpfung dargestellt. Dieser Kampf gilt also den gleichen AkteurInnen und ihren Aktivitäten, deren Unabdingbarkeit zuvor hergestellt wurde.

Entsprechend der vorherrschenden Logik im Migrationsmanagement werden erfolgte Grenzüberschreitungen von Geflüchteten irregularisiert und als Abweichung vom Normalfall geregelter und erwünschter Einreise verhandelt – und die erfolgte Unterstützung der Betroffenen in Konsequenz kriminalisiert.

Die Begriffe ‚Schlepperei‘ und ‚Fluchthilfe‘ stellen zwei hegemoniale Deutungsmuster dar, in denen die Unterstützung zur Überschreitung nationalstaatlicher Grenzen durch ‚irregularisierte‘¹ Subjekte grundlegend gegensätzlich gedacht wird: als kriminelle Tätigkeit oder als solidarischer Akt. Die Wahl der Begrifflichkeiten richtet sich dabei weniger nach

der konkreten Beschreibung der Sache an sich als nach einer moralischen Bewertung des Unterfangens. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass inhaltlich gleiche Tätigkeiten, je nach SprecherIn, entweder als Fluchthilfe oder als Schlepperei bezeichnet werden.

Die gezielte Benennung, Unterscheidung und Abgrenzung des jeweils einen vom anderen ist außerdem durch eine explizit rassistische Dimension bestimmt. Bilder und Narrative von als nicht-weiß wahrgenommenen SchlepperInnen, Geflüchteten als UnruhestifterInnen und weißen, hilfsbereiten und aufopfernden FluchthelferInnen dominieren den öffentlichen Diskurs. So werden geflüchtete politische AktivistInnen und geflüchtete UnterstützerInnen oft als zu radikal dargestellt und ihre Forderungen als nicht legitim zurückgewiesen. Unzählige Auszeichnungen und festliche Ehrungen gab es dagegen, um das Engagement weißer HelferInnen, mancherorts sogar aktive Fluchthilfe, zu würdigen (vgl. Van Dyk/Misbach 2016). Nicht-weiße FluchthelferInnen, UnterstützerInnen und SchlepperInnen werden pauschal im Umkreis krimineller Banden verortet und ihre Dienstleistungen mit menschenverachtenden Geschäften gleichgesetzt, die als eigentliche Ursache der ‚Flüchtlingskrise‘ benannt werden.

Schleppereidienstleistungen lassen sich aber klar von Menschenhandel abgrenzen. Ersteres basiert auf der Einwilligung der Geschleppten zur finanziell vergüteten Hilfe beim Grenzübertritt, während dagegen Menschenhandel mit Zwang und Ausbeutung verbunden ist. Dennoch zielen viele politische und militärische Anstrengungen des europäischen Migrationsregimes auf die Zerschlagung von Hilfsnetzwerken ab, die mit dem Begriff der ‚Schlepper- oder Schleuserkriminalität‘ verunglimpft werden.

Diese rechtliche und moralische Delegitimierung von Fluchthilfe unterliegt aktuell, aber vor allem auch in historischer Perspektive, starken Konjunkturen: So galt etwa in der BRD auch die entgeltliche Schleusung von Personen aus der DDR als legitime Dienstleistung. Neben diesem Beispiel finden sich heute eine Reihe positiver Bezugnahmen auf andere Formen der Fluchthilfe, wie jene im Rahmen der Abolitionsbewegung in den USA und die Hilfe zur Flucht von Verfolgten während der Zeit faschistischer Regime in Europa. Dass die Beurteilung historischer Formen von Fluchthilfe von der Bewertung des politischen Regimes abhängt, in dessen Kontext diese stattfindet, zeigt ihre zweifellos politischen Implikationen.

Fernab positiver historischer Bezugnahmen gibt es aktuell in Österreich keine rechtliche Unterscheidung zwischen Schlepperei und Fluchthilfe, sondern vielmehr komplexe Überlagerungen von unterschiedlichen Formen der Beihilfe und ihren humanitären, kommerziellen oder kriminellen Beweggründen. Die undifferenzierte Formulierung des sogenannten ‚Schlepperei-Paragrafen‘ in Österreich (§ 114 Fremdenpolizeigesetz) ermöglicht zum Beispiel eine Rechtspraxis, die jede Form der Unterstützung bei ‚irregulären‘ Grenzübertritten potenziell kriminalisiert.

1. Der ‚Fluchthilfeprozess‘

In diese staatlichen Praktiken der Kriminalisierung von Fluchthilfe in Österreich liefert der sogenannte ‚Fluchthilfeprozess‘ einen aufschlussreichen Einblick, der zwischen März und Dezember 2014 über 43 Prozesstage hinweg gegen acht geflüchtete Aktivisten geführt wurde. Der Prozess folgte auf die politischen Kämpfe des Refugee Protest Camps und die Besetzung der Wiener Votivkirche im Winter 2012/2013. Einige Monate danach wurden acht der darin involvierten Refugee-Aktivisten mit dem Vorwurf der Schlepperei verhaftet.

Das Vorgehen der Behörden begleiteten Schlagzeilen zu den öffentlichkeitswirksamen Behauptungen der damaligen Innenministerin über die unmenschliche und brutale Vorgehensweise der angeblich millionenschweren Schlepperbande. Damit befeuerte sie eine politische Stimmung der Diffamierung sowohl der Betroffenen als auch der Anliegen der Refugee-Proteste. Es wurde fast kritiklos möglich, die Angeklagten schon sechs bis acht Monate vor Prozessbeginn in Untersuchungshaft zu nehmen.

Im Verlauf des Prozesses stellte sich jedoch schnell heraus, dass sowohl für die behaupteten Verbindungen der Angeklagten zu ominösen Schlepperringen als auch über die immense finanzielle Bereicherung keinerlei nachvollziehbare Belege vorlagen. Die als Beweismaterial vorgebrachten Telefonüberwachungsprotokolle wiesen nicht nur grobe Auslassungen auf, sondern waren auch in weiten Teilen völlig unverständlich. Personenzuordnungen erwiesen sich häufig als nicht nachvollziehbar. Dazu kommt, dass die Angeklagten und einige UnterstützerInnen noch während des

Prozesses versuchten, gegen fehlerhafte Übersetzungen der Telefonate und ihrer Aussagen durch die DolmetscherInnen zu protestieren (Winiacka/Zimmermann/Loibl 2014: 3f).

Die Verurteilung fast aller Angeklagten, denen im Grunde keiner der ursprünglichen, medial und politisch Aufsehen erregenden Anklagepunkte nachgewiesen wurde, ist aus der Perspektive solidarischer ProzessbeobachterInnen als kategorische „Fortführung der Kriminalisierung der Refugeeproteste“ zu verstehen (Winiacka/Zimmermann/Loibl 2014: 5). Der Verlauf des Prozesses zeigt aber auch, dass er in keiner Weise die Wahrung der Rechte ‚geschleppter‘ Geflüchteter zum Ziel hatte. Stattdessen machte das Urteil deutlich, dass es illegitim und strafbar ist, Betroffenen zu helfen und dass Refugee-AktivistInnen nicht Teil des ‚humanitären Europas‘ sind.

2. Staatliche Fluchthilfe im Sommer der Migration

Nur knappe neun Monate nach der Urteilsverkündung im ‚Fluchthilfeprozess‘ brachte der tragische Fund von 71 Leichen am 26. August 2015 in einem Kühlaster auf der A4 bei Parndorf der öffentlichen Empörung in Österreich über das ‚Schleppereiwesen‘ neuen Aufwind, und Polizeikontrollen in Grenznähe wurden verschärft. Umso erstaunlicher war für viele das, was sich in den zwei darauffolgenden Monaten ereignete und gemeinhin als ‚langer Sommer der Migration‘ bezeichnet wird: Eine Zeit der massenhaften, sichtbaren Grenzüberschreitungen und zumindest vorübergehend geöffneten Grenzen. Unabhängig davon, ob dieser Zeitraum als Beginn einer anhaltenden ‚Flüchtlingskrise‘ oder als öffentlich wahrgenommener Beginn einer Krise des europäischen Migrationsregimes verstanden wurde, Einigkeit bestand für die meisten zumindest darin, dass der ‚Sommer der Migration‘ den diskursiven und materiellen Antrieb für zahlreiche Auseinandersetzungen und Veränderungen der europäischen Migrationspolitik bedeutete.

So konnten die öffentlich immer stärker und dramatischer wahrgenommenen Grenzüberschreitungen in dieser Zeit nicht mehr als Irregularitäten verhandelt werden. Zeigten sich doch die Widersprüche des Migrationsregimes aufgrund der Zahl der Geflüchteten und der unmenschlichen Zustände in den europäischen Außengrenzregionen so

deutlich, dass die Strategie der Kriminalisierung nicht die gewollte und gewohnte Kontrolle herstellen konnte.

Der ‚March of Hope‘ vom Budapester Bahnhof Keleti über die Autobahn Richtung Österreich sendete schließlich ein Symbol der Selbstbestimmtheit, Organisationsfähigkeit und des Widerstandes, das sich einer Zuordnung innerhalb der Dichotomie ‚passives, geschlepptes Opfer‘ vs. ‚krimineller Schlepper‘ entzog. „Dieser kollektive Akt der Mobilität erzeugte letztendlich den politischen Druck, der zur Öffnung der österreichischen und deutschen Grenzen führte“ (Tsianos/Kasperek 2015: 9) und den Ausschlag für die gemeinsame Regierungserklärung Deutschlands, Österreichs und Ungarns zur Aussetzung des Dublin-Abkommens Anfang September 2015 gab. Dies stellte jedoch nur die formelle Einsicht auf eine bereits bestehende Realität dar: Denn praktisch war das Dublin-Abkommen schon nicht mehr intakt, als Ende August die griechische Regierung immer mehr MigrantInnen an die mazedonische Grenze transportierte und auch Mazedonien schließlich ein ‚laisser-passer‘ in die EU dem militärischen Kampf gegen die MigrantInnen vorzog.² Nur im Kontext dieser Entwicklungen ist zu verstehen, warum das gezielte staatliche Eingreifen mit Bussen und (Sonder-)Zügen der ÖBB zumindest zeitweise die Form einer staatlich unterstützten Fluchthilfe annahm und die Strategie der Kriminalisierung von irregulärem Grenzübertritt und Beihilfe so abrupt ablöste.

Die Berichterstattung österreichischer Tageszeitungen begnügte sich allerdings damit, dieses Vorgehen auf die öffentliche Sicherheit betreffende Sachzwänge einerseits und eine abstrakte moralische Verpflichtung andererseits zu reduzieren. Entgegen aller Realpolitik wurden Analogien zu historischen Fluchtbewegungen herangezogen, um eine Verantwortung zur staatlichen Unterstützung der Fluchtrouten zu begründen. Die allgemeine Wahrnehmung der Transporte von Geflüchteten als humane Geste wurde bestärkt durch die Inszenierung eines antagonistischen Gegenspielers: des ‚bösen und repressiven Ungarns‘. Erst mit dieser Kontextualisierung konnte die Route nach Österreich und Deutschland zum ‚humanitären Korridor‘ avancieren, der Geflüchtete auf ‚geregelten Wegen‘, also insbesondere durch staatlich koordinierte Transporte, ihre Reise fortsetzen setzen ließ und eine Zunahme des ‚Schleppereiwesens‘ einschränkte. Denn dieses ‚Unwesen‘ fand sich laut medialer Darstellung

nur außerhalb und vor allem geografisch südöstlich von Österreich wieder. Exakt gleiche Tätigkeiten, also maßlos überbezahlte (grenzüberschreitende) Taxifahrten für Geflüchtete nach und in Österreich, wurden als vereinzelte Übeltaten thematisiert – nicht aber als Schlepperei.

Wenn sich aber der Staat mit seinen Handlungen in unmittelbarer Konkurrenz zu Schleppereidienstleistungen verortet, dann könnte für deren Notwendigkeit durch die Institutionalisierung staatlicher Fluchthilfe direkte Abhilfe geschaffen werden. Dass es zu einer Verstärkung der staatlichen Fluchthilfe jedoch nicht kam, ist deshalb einleuchtend, weil dies eine radikale Veränderung der Logik des Migrationsregimes bedeutet hätte. Zentral- und nordeuropäische Staaten hätten ihre gemeinsame Verantwortung für die unmenschlichen Zustände an den EU-Außengrenzen und im Mittelmeerraum anerkennen müssen. Aus diesem Grund wäre es auch verkürzt, den ‚humanitären Korridor‘ im Sommer 2015 so darzustellen, als wären darin alle gravierenden Selektionsprozesse des herrschenden Migrationsregimes auch nur für einen Moment beseitigt worden.

Stattdessen kehrten im gesamten EU-Raum die alten Strategien der Kriminalisierung von Fluchthilfe und der restriktiven Grenzkontrollen zurück. In vielen europäischen Staaten bildeten Verschärfungen der Asylgesetze die Antwort auf die erfolgten Migrationsbewegungen. Innerhalb Europas über den Bau von Grenzzäunen zu sprechen, war kein Tabu mehr, sondern wurde vielerorts Realität. Die Grenzüberschreitungen an den EU-Außengrenzen sollten insbesondere durch den höchst umstrittenen EU-Türkei-Deal wieder unter Kontrolle gebracht und damit die Zahl der MigrantInnen stark reduziert werden. In Hinblick auf diese Entwicklungen kann sogar von einer Zuspitzung der Kriminalisierung gesprochen werden, wie sie sich beispielsweise in dem politischen Schauprozess der ‚Röszke II‘ in Ungarn manifestierte: II Geflüchtete, die im September 2015 gegen den Bau des ungarischen Grenzzaunes und für einen sicheren Weg in andere europäische Staaten protestiert hatten, wurden im Juli 2016 zu mehrjährigen Gefängnisstrafen verurteilt. Die Kriminalisierung von ‚irregulären‘ MigrantInnen und ihren UnterstützerInnen ist also nach wie vor präsent.

Nichtsdestotrotz gibt es auch Bestrebungen, der moralischen Überformung der Dienstleistung der Migrationsunterstützung etwas entgegenzusetzen. Die künstlerisch und aktivistisch motivierte 2. Schlepper- und Schleusertagung (ISS) 2015 in München zum Beispiel trat dafür ein,

Fluchthilfe zum einen als politischen Akt begreifen, zum anderen aber gleichermaßen als eine Branche von ‚Fluchthilfe-Unternehmen‘ zu verstehen, in der Anbieter eine bestehende Nachfrage bedienen.

Es bleibt also dabei: Solange es für Geflüchtete keine legale Möglichkeit gibt, in die EU einzureisen, müssen größtenteils bezahlte Dienstleistungen, die diese Reise ermöglichen, als notwendige Gegenbewegung zum europäischen Migrationsregime weiterhin bestehen. Die Politik der Kriminalisierung muss deshalb als eine Symbolpolitik verstanden werden, deren Ziel es ist, ‚irreguläre‘ Grenzüberschreitungen permanent als Ausnahme und Ineffizienz im Migrationsmanagement zu deuten und damit ihre kollektive politische Bedeutung im Kampf um gleiche Rechte unsichtbar zu machen.

- 1 In der Differenzierungslogik des Migrationsmanagements werden alle Formen der Migration, die nicht explizit im Rahmen staatlicher Steuerung stattfinden, als ‚irregulär‘ kategorisiert. Die Autorinnen haben sich für die Verwendung der Bezeichnung ‚irregularisiert‘ entschieden, um zu verdeutlichen, dass Migration nicht per se irregulär ist, sondern dass sie als solche konstruiert wird. In der Kategorisierung von MigrantInnen als ‚irregulär‘ drückt sich also ein Disziplinierungsmechanismus aus.
- 2 Am 20. August 2015 rief Mazedonien zwar zunächst den nationalen Notstand aus und versuchte die Durchreise der MigrantInnen an der griechisch-mazedonischen Grenze durch gewaltsame militärische Eingriffe zu verhindern. Diese Strategie wurde jedoch nur drei Tage aufrechterhalten, bis zur Kehrtwende und Öffnung der Grenze.

Literatur

- Van Dyk, Silke/Misbach, Elène (2016): Zur politischen Ökonomie des Helfens. Flüchtlingspolitik und Engagement im flexiblen Kapitalismus. In: *Prokla* 46(2), 205-227.
- Refugee Protest Camp Vienna (2014): Solidaritätserklärung gegen die Kriminalisierung von Migrant*innen und Refugees. <http://no-racism.net/article/4596/> (letzter Zugriff: 31.01.17).
- Tsianos, Vassilis S./Kasperek, Bernd (2015): Zur Krise des europäischen Grenzregimes: eine regimetheoretische Annäherung. In: *Widersprüche* 35(138), 8-22.
- Winiacka, Katarzyna/Zimmermann, Maria/Loibl, Olivia (2014): #Fluchthilfeprozess. Solidarität mit den Angeklagten Refugees. (Broschüre). <http://no-racism.net/upload/188765932.pdf> (letzter Zugriff: 31.01.17).

Franziska Kusche
Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
franziska.kusche@univie.ac.at

Theresa Schütze
Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
theresa.schuetze@univie.ac.at