

Sicherheit vor von Fremden

■ Arno Pilgram

In Kürze erscheint der 1. Österreichische Migrationsbericht. Der folgende Beitrag ist die Zusammenfassung des Abschnitts »Migration und Innere Sicherheit«, in dem es um eine kritische Auseinandersetzung mit den jährlichen Sicherheitsberichten der Österreichischen Bundesregierung geht. Darin wird »Fremdenkriminalität« seit den 1990er Jahren als gesellschaftlicher Unsicherheitsfaktor ersten Ranges behandelt. So erscheint die Grenz- und Migrationskontrolle auch als kriminal- und sicherheitspolitisch essentiell. Was indessen ihre Ausformung für die Sicherheitsverhältnisse von irregulär wie auch regulär Zugewanderten bedeutet, welche Unsicherheit, Schutzbedürfnisse und Abhilfeangebote (ideologisch bis praktisch) daraus erwachsen, wird indessen nur unzureichend reflektiert.

»Fremdenkriminalität« amtlich: Die Sicherheitsberichte der Bundesregierung

Zu einem vorrangigen Thema der amtlichen Sicherheitsberichterstattung beginnt die »Fremdenkriminalität« ab 1989 zu werden. Von keiner der Standardinformationen der Polizeilichen Kriminalstatistik wird seitdem im jährlichen Sicherheitsbericht der Bundesregierung so sehr Gebrauch gemacht wie vom Datum »Nationalität« ermittelte Straftäter. Der Abschnitt »Fremdenkriminalität« nimmt im abgelaufenen Jahrzehnt stets mehr Platz ein als jedes andere Thema. Abgesehen vom spezifischen Kapitel dazu werden auch in einer Reihe anderer Abschnitte der Sicherheitsberichte verschiedene (im allgemeinen gravierende) Kriminalitätsphänomene in mehr oder weniger engen Zusammenhang mit Akteuren aus dem Ausland gebracht. Im besonderen sind hier Organisierte Kriminalität, Extremismus und Terrorismus sowie Suchtgiftkriminalität zu nennen, die eng mit Fremdenkriminalität identifiziert werden.¹ Fremde werden auf diese Weise als Adressaten aller wesentlichen Polizeisparten – der Sicherheitspolizei, der Staatspolizei und der Fremdenpolizei im engeren Sinn –, somit als Problem für die Sicherheit gesellschaftlichen Zusammenlebens, der staatlichen (Verfassungs-)Ordnung wie der Sicherung des Interessenvorrangs der autochthonen Bevölkerung (des Staatsvolkes) dargestellt. »Fremdenkriminalität« erscheint so nach der Ostgrenz- und später der EU-Binnengrenzöffnung in den Sicherheitsberichten als die eigentliche Neuigkeit und die neuartige Sicherheitsgefährdung in dieser Epoche. Die Nachricht ergibt jedoch eher implizit, über Textumfang und -struktur, als dass die »gestiegene Bedeutung« dieser Kriminalität explizit argumentiert würde. Die Problematik einer solchen unkommentierten Ausführlichkeit, liegt in ihrer interpretativen Abstinenz, in der Dekontextualisierung, in den Auslassungen von Hintergründen und der Reduktion der Verantwortung für die behandelten

Phänomene auf das Personenmerkmal Fremdnationalität. Die statistisch akribische und variierte Abhandlung der »Fremdenkriminalität« weckt im Leser allerlei Vermutungen, über deren Substanz ihn der Bericht jedoch im Unklaren lässt. Geboten wird nur eine große Projektionsfläche für beliebige (Fehl-)Interpretationen.

Die quantitativ ausufernde Darstellung geschieht ungeachtet der regelmäßig wiederholten Kautele: »Um nicht zu falschen Schlüssen über die Fremdenkriminalität zu kommen, müsste auch eine Relativierung mit den in Österreich aufhältigen Fremden erfolgen, um nicht Gefahr zu laufen, die Zahl der fremden Tatverdächtigen absolut und im Vergleich zu den inländischen Tatverdächtigen zu überschätzen. Es fehlen jedoch die zu einer (auch nur halbwegs) seriösen Relativierung der fremden Tatverdächtigen notwendigen statistischen Daten über in Österreich auch nur vorübergehend aufhältige Fremde.« (Sicherheitsbericht 1990:85)

Um einiges klärender packt der »Erste Periodische Sicherheitsbericht« der deutschen Bundesministerien des Inneren und der Justiz (2001) das Thema an. Dort wird in einem Kapitel »Zuwanderung und Kriminalität« vorweg bemerkt: »Die Thematisierung „Zuwanderung und Kriminalität“ stellt auf mögliche Folgen des unterschiedlich sicheren Aufenthaltsstatus für Lebensverhältnisse, Integration und Kriminalität ab anstatt auf Nationalitätenzugehörigkeit.« (306) Hiermit wird die Kriminalität von Fremden nicht zuletzt als Produkt der Migrationskontrolle und die sicherheitspolitische Zweischniedigkeit der Erschwerung und Illegalisierung von Zuwanderung angesprochen. Es wird die Außergewöhnlichkeit der Zuwanderungswelle 1988 bis 1993 herausgearbeitet, datengestützt auf die Heterogenität der Zuwandererpopulation, auf die differenzierte Zusammensetzung, Aufenthaltsdauer und -sicherheit, Zukunfts- und Integrationsperspektive sowie unterschiedliche strafrechtliche Auffälligkeit (laut Self-Report und Kriminalstatistik) von Zuwanderergruppen verwiesen. Es werden ferner Rückwirkungen politischer Maßnahmen (z.B. im Bereich Asylrecht)

und öffentlicher Sensibilisierung auf die Kriminalisierungspraxis eingeräumt.

Bilanzierend nimmt man Bezug auf die wissenschaftliche Mehrheitsmeinung, ohne sie als solche gegenüber der Minderheitenposition überzeugend argumentieren und belegen zu können: »Während einige Kriminologen vermuten, bei der Kontrolle aller statistischen Verzerrungsfaktoren würde sich keine höhere Belastung ergeben, die Mehrfachbelastung sei ein Artefakt der Statistik, geht dieser Bericht (mit der Mehrzahl der Kriminologen) von einer tatsächlich bestehenden höheren Belastung (zumindest einiger Gruppen) von Nichtdeutschen aus, die zusätzlich durch eine intensivere Kontrolldichte überlagert wird.« (Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz 2001:315)

Was bleibt wirklich vom »Sicherheitsproblem Fremde«?

Für Straftaten von Fremdstaatsangehörigen hat sich in der polizeilichen Sicherheitsberichterstattung in Österreich der Begriff »Fremdenkriminalität« eingebürgert. Angeknüpft wird dabei am juristischen Personenmerkmal der Staatsbürgerschaft, abstrahiert zugleich von den Differenzen an verfügbarem kulturellem Kapital und an faktischer sozialer Integration. Unter dem Begriff firmieren so Straftaten z.B. niederländischer Urlauber genauso wie längst ansässig gewordener (wenn gleich nicht eingebürgerter) Arbeitsmigranten oder ihrer Kinder, kriminelle Überlebenstechniken oder Erwerbsformen irregulären Zuwandererexistenzen sowie Taten im Zusammenhang mit transnationaler »corporate crime«. Derart differente Phänomene unter einer einzigen kriminologischen Kategorie zusammenzufassen, ist zwar gang und gäbe, gefragt wäre für eine sozialwissenschaftliche Analyse aber eine möglichst differenzierte Darstellung der Konflikte unterschiedlicher Migrantengruppen (oder Gruppen grenzüberschreitend Mobiler) mit dem Strafgesetz. Dabei sollten nicht so sehr die Staatsbürgerschaft als vielmehr die Aufenthaltsverfestigung, der rechtliche Aufenthaltsstatus, die Aufenthaltsdauer, die sprachliche und berufliche Kompetenz, Potential und Faktum der Sozialintegration im Vordergrund stehen.

Einer solchen Differenzierung stellt die amtliche Datenlage freilich Hindernisse entgegen. Das betrifft Bevölkerungs- wie Polizeidaten: Die Ausländerpopulation ist in der Bevölkerungsstatistik selektiv (unter)erfasst, in der Kriminalstatistik dagegen nicht differenziert nach den relevanten bevölkerungs- und sozialstatistischen Zählkategorien ausgewiesen. Dadurch erscheinen Personen fremder Nationalität unter Straftätern in Relation zu ihrem (gezählten) Bevölkerungsanteil von vornherein überrepräsentiert, also höher kriminalitätsbelastet, und werden zugleich statistische Korrekturversuche erschwert. Sie sind aber nicht aussichtslos und können kriminologischer Sicherheitsberichterstattung durchaus abverlangt werden.

Ein korrigierter Kriminalitätsbelastungsvergleich gebietet entweder

a) die Schätzung bevölkerungsstatistisch ignorerter Ausländerpopulationen (so ist es denkbar, aus Reiseverkehrs-, Transit- und Tourismusdaten die reale Aufenthaltspopulation von Nicht-Österreichern informiert abzuschätzen; sie ist für Österreich ohne Beachtung der irregulär Aufhältigen etwa doppelt so groß wie nach Volkszählungs- und Wanderungsdaten; Hanak/Karazman-Morawetz/Pilgram 1992); oder

b) die Bereinigung der Kriminalstatistik um bevölkerungsstatistisch nicht erfasste und nicht seriös quantifizierbare Personengruppen (dies ist durch die unklaren Aufenthaltsstatuskategorien der Kriminalstatistik nur rudimentär möglich); sowie

c) die Bereinigung der Kriminalstatistik um »Statusdelikte« von Ausländern, d.h. um kriminalisierte Verletzungen von »fremdenrechtlichen« Bestimmungen im weitesten Sinn (so bezogen sich etwa im Jahr 2000 in Österreich 9 Prozent aller Verurteilungen auf solche »opferlose« Delikte gegen das Ausländerrecht).

d) Für die danach zu untersuchende Fremdenpopulation hat entweder die Kriminalitätsbelastung unter der Annahme errechnet zu werden, dass sie nach Alter und Geschlecht (wenn möglich auch nach anderen kontrollierbaren Sozialmerkmalen) so zusammengesetzt ist wie die heimische Bevölkerung, oder es sind differenzierte Belastungsraten für vergleichbare Teilpopulationen von In- und Ausländern zu ermitteln.

Erst wenn diese Schritte gesetzt sind, sind die Anforderungen für einen korrekten Kriminalitätsbelastungsvergleich erfüllt. Im Ergebnis zeigt sich nach einem solchen Vorgehen, dass die Höherbelastung der Ausländer(wohn)bevölkerung eine kumulierte Effekt von unterschiedlicher Geschlechts-, Alters- und Schichtkomposition sowie der bevölkerungsstatistischen Untererfassung von mobilen, wohlhabenden Weltbürgern wie von Schattenexistenzen irregulär Wandernder ist. Die dies berücksichtigende statistische Übung belegt, dass Kriminalitäts-/Kriminalisierungsraten bzw. -risiko nicht ein Produkt nationaler Herkunft als vielmehr der jeweiligen sozialen Lage und Lebenschancen ist. Wie unter Österreichern das Risiko ungleich verteilt ist, straffällig zu werden, so trifft dies auch für Fremdstaatsangehörige zu. Ihre im Gesamtdurchschnitt höhere Belastung mit Kriminalität ergibt sich aus höheren Anteilen sozialem Stress und Straffälligkeitsrisiken ausgesetzter Gruppen.

Die nähere Betrachtung von Entwicklungstrends zeigt für Österreich auch sonst einiges an »Normalisierung« der Verhältnisse. So bleiben die registrierten Strafanzeigen gegen Fremde hinter dem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre sehr

dynamischen, danach verlangsamten Wachstum der Ausländerbevölkerung zurück, gleichen sich die Profile der Kriminalität zwischen den verschiedenen Nationalitätengruppen und österreichischen Staatsbürgern im letzten Jahrzehnt ebenso an wie die Raten gerichtlicher Verurteilung von Tatverdächtigen. Schließlich verflüchtigt sich auch die besondere Unauffälligkeit der Gastarbeiter in Sachen Kriminalitätsbelastung zunehmend.

Die Sicherheit von Fremden – ein Dunkelfeld

Es bedarf kulturell gepflegter Voraussetzungen, dass Fremde – nicht eingebunden in lokale Machtverhältnisse – nicht zum prädestinierten Objekt der Übervorteilung und Ausbeutung wer-

2000 Menschen an der europäischen Außengrenze ihr Leben, davon 30 an österreichischen Grenzabschnitten. Damit ist nur die Spitze der Beschwerde und Gefahr markiert, die illegale Wandernde auf sich nehmen. Die österreichischen Sicherheitsberichte sprechen von einer Versiebenfachung der an den Grenzen aufgegriffenen Personen in diesem Zeitraum und tituliert sie alle als »geschleppt«. Damit werden »Schlepper« mehr als angemessen als »Verbrechensorganisationen« und »Geschleppte« als deren Opfer stilisiert, doch trifft die zunehmende Angewiesenheit auf professionelle Dienste zur Überwindung von verschärften Grenzkontrollen zu, was an den Ressourcen und Grundlagen für eine eigenständige Existenz der Migranten zehrt.²

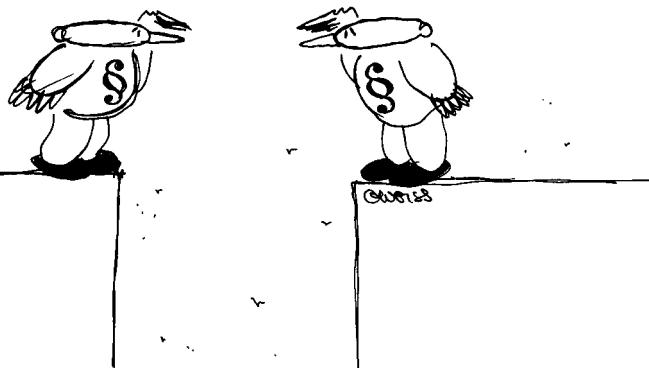
Der offizielle Sicherheitsbericht meldet die getroffenen fremdenpolizeilichen Maßnahmen gegen Ausländer als Sicherheitsgarantien und -erfolge. Aus der Perspektive der Fremden selbst

zeichnet sich darin jedoch ein Risiko ab, das sie in Kauf nehmen müssen. Sieht man von der unmittelbaren Zurückweisung an der Grenze ab, haben Maßnahmen der Zurückschiebung und Ausweisung, des Aufgriffs illegal Aufhältiger, des Aufenthaltsverbots, der Schubhaft und der Abschiebung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in Österreich Rekordwerte erreicht. Für 2000 werden insgesamt rund 110.000 solcher Maßnahmen gezählt, was – ohne dass die Population irregulär Aufhältiger seriös benannt werden könnte – auf eine nicht unbeträchtliche Kontroll- und Sanktionswahrscheinlichkeit hinweist.

Diskriminierungs/Ausbeutungsrisiken: Die Migrationspolitik zielt nicht zuletzt darauf, die Bevorrehtung der Staatsbürger, ihnen

Gleichgestellter und der länger Aufhältigen vor unerwünschten Zuwanderern aufrechtzuerhalten. Zuwanderern wird nicht jenes Maß an Sicherheit zugestanden, welches Bürger eines Staates beanspruchen dürfen. Ihre Diskriminierung gilt als rechtmässig, wenngleich abgestuft nach dem Aufenthaltsstatus. Von großem Interesse wäre hier Information, wie in der praktischen Handhabung des Fremden-, Aufenthalts- oder des Asylrechts legitime Ansprüche von Migranten gewahrt werden, aber auch zur Frage, welche Weiterungen die Situation der verwehrten Gleichberechtigung und des Ausschlusses von staatlichem Schutz hat. Aus irregulärem Aufenthalt resultiert nämlich eine hohe allgemeine soziale Vulnerabilität, aus welcher illegitimer und krimineller Nutzen gezogen werden kann, gegen den selbst unerwünschte Fremde Schutz beanspruchen dürfen.

Welche Bedeutung etwa die gesetzliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt und der sozialrechtlichen Ansprüche



den. Dazu gehört ihre Wahrnehmung nicht nur als Gefährdung, sondern als spezifisch gefährdete Kategorie von Personen. Information über ihre persönliche Sicherheit und deren Varianz mit dem (Aufenthalts-)Rechtsstatus existiert jedoch nur fragmentarisch. Hier seien vier besondere Risikomomente unterschieden:

- Wanderungsrisiken
- Diskriminierungs- und Ausbeutungsrisiken
- Allgemeine Viktimisierungsrisiken durch Alltagskriminalität
- Manifestationen von Fremdenfeindlichkeit

Wanderungsrisiken: Jedwede Reise- oder Wanderungsmobilität ist mit diversen »Verkehrsrisiken« verbunden. Irregulär Wandernde sind diesen Risiken in noch höherem Maße ausgesetzt als touristisch Reisende und reguläre Migranten. Die zunehmende Grenzbefestigung Schengen- und EU-Europas erschwert ihnen bereits den physischen Zutritt zu den Zielgebieten. Nach der Dokumentation von UNITED (2002) verloren seit 1994 über

Fremder, welche Bedeutung die daraus resultierenden Abhängigkeiten auf die Respektierung und Durchsetzbarkeit von Rechtsansprüchen besitzen, ist schwer zu ermessen. Welche Wehrlosigkeit gegenüber Ausbeutungs- und Betrugspraktiken gar aus einer Situation des illegalen Aufenthalts erwachsen, wird schlaglichtartig nur aus der einen oder anderen qualitativen Studie, etwa aus einer teilnehmenden Beobachtung auf dem Wiener »Arbeitsstrich« deutlich (Hofer 1992): Man erlebt dort gehäuft Beispiele von Lohnprellerei, Mietwucher und problematischen Provisionsgeschäften bei der Arbeitsvermittlung, deren Leidtragende gerade Neuankömmlinge oder Schwächere (z.B. weibliche Arbeitskräfte) sind.

Innerhalb der westlichen Industriegesellschaften archaisch anmutende Situationen der »Schuldknechtschaft« werden dort beschrieben, wo »Schlepper« mit Sektoren der illegalen und Schattenwirtschaft zusammenarbeiten und dieser Arbeitskräfte zuführen. Es ist zwar auch hier von Unterschieden auszugehen, von einem Spektrum der Situationen zwischen kulturüblicher Einbindung in ein familiäres/ethnisches Netzwerk wechselseitiger Verpflichtungen einerseits und Sklaverei andererseits, einer Abhängigkeit, gegen die nicht wenigstens auch ein Mindestmaß an informellem sozialem Schutz getauscht wird (vgl. Bales 2000). Im Extremfall jedoch werden Menschen so gezwungen, gegen ihren Willen und ohne Perspektive der Befreiung entwürdigende oder riskante kriminelle Tätigkeiten auszuführen. Visktimisierung durch Alltagskriminalität: Der ungesicherte oder gar irreguläre Aufenthalt setzt jedenfalls die »Konfliktfähigkeit« der Migranten herab. Ihre Möglichkeit, sich zu assoziieren, in die Öffentlichkeit zu gehen, staatliche Instanzen zu bemühen, ist limitiert. Für kleinste Auffälligkeiten (z.B. Falschparken), geschweige denn lautest Beschwerdeverhalten, müssen massive Kosten kalkuliert werden. Bei Schädigungen bleiben daher vor allem Ausweichstrategien und Resignation, Verhaltensweisen, die kriminelle und andere Visktimisierungen nicht aus dem »Dunkelfeld« heben. Visktimisierungssäuерungen weisen nicht nur auf erlittenes Unrecht, sondern auch auf eine Position hin, dies immerhin öffentlich reklamieren zu können, sie sind insofern doppeldeutig. Die Opferstatistiken der Polizei wie die dafür üblicherweise zu schmalen Visktimisierungssurveys gestatten für Österreich (wie für Deutschland) keine verlässlichen Aussagen über die Situation von Fremden.

Für Wien zumindest liegt eine Mehrthemenumfrage vor (Hirtenlehner/Pilgram 1999), in welcher der Ausländerwohnbevölkerung durch eine höhere Quote wie durch muttersprachliche Interviewer besondere Aufmerksamkeit zuteil wurde. Die Ergebnisse scheinen auf den ersten Blick überraschend: Nicht-Österreicher sind neben den >60jährigen jene Gruppe, die am häufigsten jedwede Visktimisierung verneint. Das gilt nicht für Diebstahlsschäden, was gegen eine Erklärung allein aus der materiellen Lebenslage spricht. Vielmehr dürfte sich in den Antworten

die größere Selbstverständlichkeit informeller Sozialkontrolle (Probleme werden als private und privat zu lösende Angelegenheit betrachtet) oder auch eine höhere Wahrnehmungsschwelle bzw. eine geringere Anspruchshaltung äußern. Ausländer dürften geneigt sein, Übergriffe, Bedrohungen und Beleidigungen als erwartbar zu betrachten oder zu übergehen, sei es, um ihr Selbstwertgefühl zu bewahren. Bemerkenswert dabei, dass eingebürgerte Ausländer sich (trotz unterschiedlicher Lebenslage) nicht mehr von den Österreichern unterscheiden und es offenbar schnell lernen, Visktimisierungen zu beklagen und gleichen Schutz einzufordern. Mit ihrer »Sicherheit vor Kriminalität« scheinen Ausländer zunächst geringe Probleme zu haben und zufrie-

beteiligung der rechtspopulistischen FPÖ, peinlich vermieden wird.

Den Höhepunkt rechtsextremistischer Übergriffe in Österreich stellen die insgesamt 5 Briefbomberanserien und 3 Rohrbombenanschläge 1993 bis 1995 dar. 15 Personen erlitten zum Teil schwerste Körperverletzungen. Vier Angehörige der Roma-Minderheit von Oberwart wurden durch eine Sprengfalle getötet.³ In der österreichischen (politischen) Kriminalitätsgeschichte der Nachkriegszeit ist dieses Verbrechen einmalig. Die Opfer dieser Anschlagsserien sind mit wenigen Ausnahmen Österreicher, die Minderheiten angehören oder sich für Flüchtlinge oder eine nicht-restriktive Ausländerpolitik einsetzen. Nichtsdestoweniger sind diese Straftaten als fremdenfeindlich und rassistisch motiviert zu werten. Aber auch außerhalb des Zusammenhangs dieser Anschläge der sog. »Bayuwarischen Befreiungsarmee« registrieren die Jahreslageberichte »Rechtsextremismus in Österreich« immer wieder schwere Straftaten, neben zahlreichen Sachbeschädigungen insgesamt 17 (versuchte) Brandanschläge. Nicht unproblematisch scheint aus diesem Grund die schon im Jahr eins nach Beendigung der Briefbomberattentate im Sicherheitsbericht vorfindbare Darstellung, wonach Österreich ohne einzige schwere fremdenfeindliche Straftat (Mord, Spreng- und Brandanschläge) in der EU vorbildlich dastehe. Im Vergleich dazu seien in Deutschland für den gleichen Zeitraum 356 solcher Taten berichtet worden.⁴

»Die Ausländerpopulation ist in der Bevölkerungsstatistik selektiv (unter)erfasst, in der Kriminalstatistik dagegen nicht differenziert nach den relevanten bevölkerungs- und sozialstatistischen Zählkategorien ausgewiesen. Dadurch erscheinen Personen fremder Nationalität unter Straftätern in Relation zu ihrem (gezählten) Bevölkerungsanteil von vornherein überrepräsentiert«

den zu sein. Erst wenn die Sicherheit des Aufenthalts (die Einbürgerung) erreicht ist, schiebt sich diese zuvor nachrangige Sorge anscheinend stärker in den Vordergrund.

Manifestationen von Fremdenfeindlichkeit: Die Erfahrung von Fremdenfeindlichkeit an sich war nicht Gegenstand erwähnter Umfrage. Hier ist man auf Dokumentationen und Recherchen von NGOs (z.B. ZARA 2001), oder auf den Landes-Report von ECRI (European Commission against Racism and Intolerance, 2001) angewiesen. Dort gilt Fehlverhaltensbeispiele von öffentlichen Stellen und insbesondere Organen der Sicherheitsverwaltung die eigentliche Aufmerksamkeit, im Gegensatz zum Abschnitt des Sicherheitsberichts über »rechtsextreme, fremdenfeindliche und antisemitische Straftaten«, wo die Herstellung einer Verbindung zwischen individuellen rassistischen Übergriffen, administrativer Praxis und politischer Atmosphäre, dem Erstarken und der Regierungs-

Migrationskontrolle – Sicherheitspackung mit Nebenwirkungen

Fremde laufen Gefahr, als eine Kategorie, als Teil einer Masse behandelt und nicht als Individuen anerkannt zu werden. Diese Gefahr beruht auf Ängsten der Ansässigen vor der schieren Anzahl Fremder, ihrer Armut oder auch dem Gegenteil, vor der Beschlagnahme von Ressourcen durch sie und vor ihrem Entbündensein von sozialer Kontrolle. Auf politischer und rechtlicher Ebene können aus dieser schwierigen Beziehung unterschiedliche Versuche der Beschränkung der Freiheiten (zumindest bestimmter) Fremder resultieren. Diese Versuche der Kanalisierung und Kontrolle von Migration funktionieren auf der einen Seite wohl auch bis zu einem gewissen Grad, auf der anderen schaffen oder verschärfen sie dort, wo sie versagen, ihrerseits die gefürchtete Situation erst recht. Daher seien hier einige weitere Überlegungen über die Zusammenhänge zwischen der Politik der Migrationskontrolle, ihrer gesellschaftlichen Verarbeitung (Ausweichmanövern) und einer sich als Kriminalität manifestierenden sozialen Problematik.

Zunächst einmal hat die Art der Normierung, Sanktionierung und Durchsetzung der Migrationskontrolle selbst Auswirkung darauf, in welcher Weise sicherheitsrelevant Migration erscheint. Wird Migration z.B. zunehmend auch kriminalrechtlich reguliert und werden uner-

wünschte Zuwanderer nicht nur Verwaltungszwang, sondern auch strafrechtlichen Sanktionen ausgesetzt, ist die Normdurchsetzung rigoros und ohne Pardon, müssen »abweichende« Migration und Migranten tendenziell auch als »kriminelle Herausforderung« und Bedrohung staatlicher Autorität verstanden werden. Es macht einen Unterschied, ob Fremde allenfalls als ein Problem der Belastung des Arbeitsmarkts oder der sozialen Infrastruktur erscheinen, das nach Lösungen verlangt, oder ob sie in der viel beunruhigenderen Gestalt von »Illegalen« auftreten (Dietrich 1999). Ein so verschärfter »Contest« soll und kann zwar abschreckenden Einfluss auf unerwünschte Migranten haben. Er beeinflusst aber nicht nur den Umfang, sondern ebenso die Form der Migration, die Art der Migranten, die Beziehung zwischen ihnen und staatlichen Instanzen wie Aufnahmegerüssenschaft im Allgemeinen und die Unsicherheitswahrnehmung durch alle Beteiligten. Wenn die Interaktion zwischen Kontrollbehörden und Migranten nach dem Modell der Kriminalitätskontrolle abläuft, wird sie für beide Seiten unfreundlicher und riskanter. Wenn sich der Stil der Migrationskontrolle in dieser Weise ändert, kann sich das auch für legale Migranten nachteilig auswirken, neue Situationen des Misstrauens und Verdachts kreieren.

Wie sich eine restriktive Migrationspolitik und strikte Kontrollen mit der Achtung vor Menschen und mit anspruchsvollen Verfahrensgarantien vereinbaren lassen, wie weit im Kontrollprozess selbst »Sicherheiten« – Garantien für die physische Integrität wie die rechtliche Fairness – gewahrt oder gefährdet sind, ist eine durchaus offene Untersuchungsfrage.

Dass nicht allein deren Unterlassung, sondern dass auch Migrationsregelung und -kontrolle selbst Probleme generieren, dass Migrationspolitik also grundsätzlich vor einem Sicherheitsdilemma steht, dessen optimale Lösung nur schwer zu finden sein wird, zeigt ein Blick auf weitere gesellschaftliche Schauplätze, auf die Reaktionen auf Migrationskontrollpolitik im wirtschaftlichen und im politischen System.

Wirtschaftliche Systemeffekte: Angesichts der wirkungsmächtigen Push- und Pullfaktoren für Migration bieten die Verbote regulärer Zuwanderung die Chance auf Bildung eines alternativen Markts, der frustrierte Nachfragen von Migranten und Gesellschaft befriedigt. Dieser Markt mit irregulären Leistungen organisiert sich außerhalb der staatlich rechtlichen Regulationssphäre. Finanz- und steuer-, arbeits- und sozialrechtliche Auflagen für Geschäfte sind in diesem Schattenwirtschaftsbereich aufgehoben. Die Marktkräfte und -ungleichgewichte kommen hier ungehindert zur Wirkung. Auch die Regelung von Konflikten vollzieht sich hier nach Maßgabe privater Machtressourcen. Auf diesem »Schwarzmarkt« wird insofern nicht nur die migrationsrechtliche Ordnung verletzt und werden dadurch hohe Risiken eingegangen. Diese halten viele Akteure fern und locken andere an. Wie die Alkohol- und später Drogenprohibition einen entscheidenden An-

teil an Entstehung und Bestand »Organisierter Kriminalität« hat (vgl. Scheerer 2001), so konstituiert heute die Migrationsbeschränkung ein beträchtliches neues schattenwirtschaftliches Betätigungsfeld. Auch wenn die polizeilichen Erkenntnisse über »Schlepperkriminalität« einige Einblicke gewähren, fehlt es – wie auch sonst im Bereich der (organisierten) Wirtschaftskriminalität – an Wissen über die Marktmechanismen und -beziehungen (vgl. Besozzi 1997:25ff).

licher Anerkennung und Berechtigung. Diese Kategorisierungen und ihre Durchsetzung sind nicht a priori selbstverständlich, um sie finden gesellschaftliche und politische Auseinandersetzungen statt. Sie eröffnen Gestaltungs- und Verhandlungschancen auf unterschiedlichen Ebenen, auf der Ebene administrativer/rechtlicher, familiärer/subkultureller und politischer Praxis.

Die formalen rechtlichen Spielräume und Widersprüche können hier, wie überall, nach außerrechtlichen Gesichtspunkten genutzt werden, in Einzelfällen aus humanitären, politischen oder pragmatischen Motiven zugunsten der Migranten, oder auch zu ihren Ungunsten, um Unsicherheit und Abhängigkeit zu prolongieren. Auf Grund des Charakters der Entscheidungen sind im Bereich des Fremdenrechts und seiner Anwendung Einflussnahmen auf die Rechtspraxis, Fragen des informalen bis abweichenden (kooperativen bis korrupten) Verwaltungshandelns aktuell. Da administrative und rechtliche Instanzen hier ihre Aufgabe im Spannungsverhältnis zwischen starken partiellen (Wirtschafts-)Interessen, dem Bedarf nach Einzelfallgerechtigkeit und formaler Rechtssicherheit zu bewältigen haben, verwundert nicht, dass Liebl (1992) in seiner empirischen Erhebung über »Korruption in der öffentlichen Verwaltung« der »Grenzkontroll-« und »Aufenthaltskorruption« einen eigenen Platz in seiner Typenliste einräumt.

Vor allem aber werden Kontrollbestimmungen in der sozialen Alltagspraxis Realitätsansprüchen angepasst. Die Wirksamkeit der staatlichen Migrationskontrolle lebt von der gesellschaftlichen Zustimmung. Im Widerspruch zu familiären oder subkulturellen Wert- und Solidaritätsvorstellungen stehend, kann sie durchlöchert oder außer Kraft gesetzt werden. Auch auf einer nicht-kommerziellen Basis können »Flucht hilfen« und informelle »Asyle« organisiert werden. Man erinnere hier z.B. an die durchaus öffentliche und symbolträchtige Normabweichung des »Kirchenasyls«. Migrationskontrolle kann insbesondere (aber nicht nur) die gesellschaftliche und politische Integrationsbereitschaft von ethnischen oder religiösen Minderheiten oder von bereits anwesenden Zuwanderergruppen strapazieren, wenn sie in Konflikt zwischen subkulturellen Solidaritätsnormen und staatlichen Vorschriften gebracht werden. Migrationspolitik hat potentiell auch problematische Implikationen für politische Loyalitäten, Abweichung und Radikalisierung.

Die Migrationskontrolle kann auch für die Formierung rechtsextremer und fremdenfeindlicher Organisationen eine Rolle spielen, als Bezugs punkt, von dem bzw. dessen Schwächen man sich Legitimation herleitet. Wie es einen nachweislichen Zusammenhang zwischen staatlicher Strafenpraxis und der Verbreitung von Selbstjustiz gibt (Steinert 1980), so ist auch ein positiver Zusammenhang zwischen rassistischen und fremdenfeindlichen Übergriffen und rigoroser staatlicher Zuwanderungsregulierung anzunehmen. Das offizielle Vorbild an sozialem Ausschluss kann private Personen und Organisationen dazu verleiten,

»Innerhalb der westlichen Industriegesellschaften archaisch anmutende Situationen der ›Schuldknechtschaft‹ werden dort beschrieben, wo ›Schlepper‹ mit Sektoren der illegalen und Schattenwirtschaft zusammenarbeiten und dieser Arbeitskräfte zuführen. Im Extremfall werden Menschen so gezwungen, gegen ihren Willen und ohne Perspektive der Befreiung entwürdigende oder riskante kriminelle Tätigkeiten auszuführen«

Eine sicherheitsbedachte gezielte Einschränkung der legalen und risikolosen Existenzmöglichkeiten von Fremden mag so geeignet sein, ihrerseits Sicherheitsrisiken zu produzieren. Eine »offene Situation«, in der Fremden eine faire Marktteilnahme möglich ist, kann zwar auf der einen Seite anziehend auf sie wirken, erlaubt es Fremden jedoch auf der anderen auch, Ressourcen besser einzubringen und zu entwickeln, und konstituiert wechselseitige Verpflichtungsverhältnisse und Integration.

Politische Systemeffekte: Die staatliche Migrationskontrolle stellt Kategorien von (Nicht-)Bürgern her. Wo es bei der Migrationskontrolle prohibтив um die Abschottung gegen unerwünschte Zuwanderung geht, erzeugt sie die »Illegalen«, wo es vor allem um wirtschaftliche und politische Steuerung und Disposition über die Zuwanderer geht, wo über Kontingentierungen, Statusdifferenzierungen, Befristungen und Bedingungen für Aufenthalt und Erwerb über den Markt gewacht wird, formiert sie Menschengruppen unterschied-

sich das Recht auf Gewalt gegen Minoritäten oder unerwünschte Migranten abzuleiten.

Wenn man sich also vergegenwärtigt, wie die rechtliche Konstituierung des Fremden (in verschiedenen Facetten, darunter des »Illegalen«) von den direkt oder indirekt Betroffenen und in weiteren gesellschaftlichen Milieus wahrgenommen und gedeutet, praktisch beantwortet und politisch instrumentalisiert wird, wird demnach eine sicherheitspolitisch positive Bewertung von Migrationspolitik und -kontrolle in vielfacher Hinsicht zweifelhaft.

Univ.Doz. Dr. Arno Pilgram ist Leiter des Instituts für Rechts- und Kriminozoologie in Wien und Mitherausgeber dieser Zeitschrift

Literatur:

Aronowitz, Alexis A. (2001): Smuggling and Trafficking in Human Beings: The Phenomenon, The Markets That Drive It and The Organisations That Promote It. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 9: 163–195

Bales, Kevin (2000): Disposable People. New Slavery in the Global Economy. Berkeley: University of California Press

Besozzi, Claudio (1997): Organisierte Kriminalität und empirische Forschung. Chur/Zürich: Verlag Rüegger

Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Bonn

Dietrich, Helmut (1999): Feindbild »Illegal«. Eine Skizze zu Sozialtechnik und Grenzregime. In: Angeworben, eingewandert, abgeschoben. Ein anderer Blick auf die Einwanderungsgesellschaft Bundesrepublik Deutschland. Hg. Katja Dominik u.a., Münster: Westfälisches Dampfboot: 290–323

ECRI, European Commission against Racism and Intolerance (2001): Zweiter Bericht über Österreich. Straßburg (www.ecri.coe.int)

Hanak, Gerhard/Karazman-Morawetz, Inge/Pilgram Arno (1992): Probleme der Sicherheits- und Kriminalpolitik in Wien in Zusammenhang mit der Ostgrenzenöffnung. Wien: Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminozoologie

Hirtenlehner, Helmut/Pilgram, Arno (1999): Sekundäranalyse der Umfragestudie »Leben in Wien«: Wie »sicher« erleben die Bewohner ihre Stadt? Wien: Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminozoologie

Hofer, Konrad (1992): Arbeitsstrich. Unter polnischen Schwarzarbeitern. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik

Liebl, Karlhans (1992): Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Ver-

waltung. Hg. Arthur Benz/Wolfgang Seibel, Baden-Baden: NomosVerlag: 283–294

Pilgram, Arno (2003): Migration und Innere Sicherheit, In: Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Hg. Heinz Fassmann/Irene Stacher, Wien: ICMPD (noch unveröffentlicht)

Scheerer, Sebastian (2001): Planwirtschaft und neue Perspektiven in der Drogenpolitik. In: 6. Christian Broda-Vorlesung. Hg. Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit/Institut für Rechts- und Kriminozoologie, Wien

Steinert, Heinz (1980): Kleine Ermutigung für den kritischen Strafrechtler, sich vom »Strafbedürfnis der Bevölkerung« (und seinen Produzenten) nicht einschüchtern zu lassen. In: Seminar: Abweichendes Verhalten IV. Kriminalpolitik und Strafrecht, Hg. Klaus Lüderssen/Fritz Sack, Frankfurt/Main: Suhrkamp: 2. Halbband 302–357

UNITED (2002) for Intercultural Action. European Network against nationalism, racism, fascism and in support of migrants and refugees. www.unitedagainstracism.org

ZARA (2001): Rassismus Report 2000. Einzelfall-Bericht über rassistische Übergriffe und Strukturen in Österreich www.zara.or.at

Anmerkungen:

- 1 1990 sind es 13%, 1993 bereits 33% des innenministeriellen Teils des Sicherheitsberichts, in denen über die Kriminalität von Fremden als solche und über fremdenassoziierte Erscheinungsformen der Kriminalität referiert wird. Erst 2000 reduziert sich dieser Anteil wieder auf ein Fünftel des Berichts.
- 2 Aronowitz (2001:169) berichtet von einem Anstieg des Anteils von »Schleppern« bedienter Asylsucher in Holland von 40 auf 60–70% innerhalb weniger Jahre.
- 3 Vgl. Sicherheitsbericht 1995:152
- 4 Vgl. Sicherheitsbericht 1996:155

The image shows the front cover of a book. At the top, the word 'NOMOS' is written in a large, bold, sans-serif font, followed by 'Aktuell' in a smaller font. Below this is a decorative graphic of radiating lines. The title 'JURISTISCHE ZEITGESCHICHTE' is at the top, with 'Abteilung 1: Allgemeine Reihe' underneath. The author's name, 'Milos Vec', is printed below the title. The main title of the book is 'Die Spur des Täters'. Below the title, it says 'Methoden der Identifikation in der Kriminalistik (1879 – 1933)'. At the bottom right, there is a small logo for 'Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden'.

Milos Vec

Die Spur des Täters

Methoden der Identifikation in der Kriminalistik (1879 – 1933)

2002, VIII, 153 S., geb.,

29,- €, 51,- sFr,

ISBN 3-7890-8222-8

(Juristische Zeitgeschichte. Abteilung 1: Allgemeine Reihe, Bd. 12)

Neue naturwissenschaftliche Verfahren zur Personenidentifikation revolutionierten ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Erkennungsdienst. Polizei und Justiz erweiterten ihre Möglichkeiten durch Polizeifotografie, Körpermessverfahren und Fingerabdruck. Die Studie erforscht Technik, Recht und Geschichte der Identifizierungsverfahren.

The image shows the Nomos Verlagsgesellschaft logo, which consists of a stylized diamond shape made of dots. To the right of the logo, the company name 'NOMOS Verlagsgesellschaft' is written in a sans-serif font, followed by the address '76520 Baden-Baden · Fax 0 7221/2104-43'.