

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Eric Minthe (Hrsg.)

Illegale Migration und Schleusungskriminalität

KUP **Kriminologie und Praxis**
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Band 37

Eric Minthe (Hrsg.)

Illegale Migration und
Schleusungskriminalität

Kriminologie und Praxis (KUP)

Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ)

Band 37

Illegale Migration und Schleusungskriminalität

Herausgegeben von

Eric Minthe

Wiesbaden 2002

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei der Deutschen Bibliothek erhältlich.

(c) **Eigenverlag** Kriminologische Zentralstelle e.V.

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Viktoriastraße 35, 65189 Wiesbaden
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Elektra GmbH, Niedernhausen
ISBN 3-926371-56-0

Vorwort

Das Problem der illegalen Zuwanderung gewinnt seine besondere Brisanz maßgeblich aus den Aktivitäten professioneller Schleuser. Tragödien wie die von Dover im Juni 2000, als englische Zollbeamte in einem Container die Leichen von 58 ersticken Chinesen entdeckten, stellen dramatisch unter Beweis, dass geschleuste Migranten teilweise unter erbärmlichen Transportbedingungen wie Frachtgut behandelt werden. Das Geschäft mit der Ware Mensch ist äußerst lukrativ: Mittlerweile gilt die organisierte Schleuserkriminalität als ähnlich einträglich wie der organisierte Drogenhandel. Deutschland hat sich dabei zu einem Zentrum für die Aktivitäten gewerbsmäßiger Schleuser entwickelt. Vor diesem Hintergrund herrscht in der kriminalpolitischen Diskussion ein sehr weitgehender Konsens darüber, dass der effektiven Bekämpfung dieser besonderen Form kriminellen Verhaltens hohe Priorität einzuräumen ist.

Die Kriminologische Zentralstelle veranstaltete am 22. und 23. November 2001 in Dresden eine Fachtagung zu dem Thema „Illegale Migration und Schleusungskriminalität“. Den Anlass für die Kriminologische Zentralstelle, diese Tagung durchzuführen, bildete ihr Forschungsprojekt zur Verurteilungspraxis der deutschen Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität, das auf eine Initiative des Bundesministeriums des Innern zurückgeht. Der vorliegende Band dokumentiert die Ergebnisse dieser Veranstaltung, in deren Rahmen das komplexe Thema aus der Perspektive namhafter Experten verschiedener Fachrichtungen betrachtet wurde. Die Schriftfassungen dieser Vorträge werden ergänzt durch eine Auswahlbibliografie zum Tagungsthema.

Zu danken habe ich einer Vielzahl von Personen: Zunächst den Autoren für ihre Referate und den daraus hervorgegangenen Beiträgen zu diesem Band sowie den Tagungsteilnehmern für ihre engagierte Mitwirkung; Herrn *Manfred Kolbe*, damaliger Staatsminister der Justiz des Freistaates Sachsen, für die gewährte Gastfreundschaft im historischen Ambiente des Dresdener Blockhauses und für die freundliche Begrüßungsrede, Frau Bundesministerin der Justiz *Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin* für ihr schriftlich mitgeteiltes Grußwort, Herrn Vizepräsident des Bundeskriminalamts *Bernhard Falk* für seine kurzfristige Bereitschaft, aus der Sicht des Innenressorts ebenfalls ein Grußwort an die Teilnehmer zu richten sowie Herrn Ministerialdirigent a.D. *Dr. Karl-Heinz Groß* als Vorsitzenden des Förderkreises Kriminologie und Strafrechtspflege e.V. für die finanzielle Unterstützung, die es ermöglichte, bei den

Teilnehmern auf eine Tagungsgebühr zu verzichten. Nicht zuletzt gilt mein Dank den Mitarbeitern der Kriminologischen Zentralstelle, die an der Tagungsvorbereitung und an der Erstellung dieses Dokumentationsbandes mitgewirkt haben, vor allem aber Frau *Gabriele Adler* für ihren unermüdlichen Einsatz bei der Erstellung der Druckvorlage.

Wiesbaden, im August 2002

Eric Minthe

INHALT

Vorwort	5
---------------	---

Grußworte

<i>Herta Däubler-Gmelin</i>	9
-----------------------------------	---

<i>Bernhard Falk</i>	13
----------------------------	----

Illegale Migration und Schleusungskriminalität:

Einige einführende Anmerkungen	17
--------------------------------------	----

Eric Minthe

Eine kriminologische Einführung zu Menschen- schmuggel und Schleuserkriminalität	29
---	----

Hans-Jörg Albrecht

Einschleusung von Migranten:

Eine soziologische Erklärung	55
------------------------------------	----

Thomas Müller-Schneider

Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland

– Methoden zur Schätzung ihrer Zahl –	65
---	----

Dita Vogel

Grenzpolizeiliche Möglichkeiten bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der anstehenden

EU-Osterweiterung	79
-------------------------	----

Udo Hansen

Schleusungskriminalität aus staatsanwalt- schaftlicher Sicht	93
<i>Kerstin Nowotny</i>	
Schleusungskriminalität aus trichterlicher Sicht – Das Chamer Modell –	105
<i>Bernhard Ring</i>	
Die Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität	125
<i>Christian Steinbrenner</i>	
Schleusungskriminalität aus der Sicht des Revisionsgerichts	141
<i>Horst Steiner</i>	

Anhang

Illegale Migration und Schleusungskriminalität – eine Auswahlbibliografie –	157
<i>Elisabeth Herrmann</i>	
Verzeichnis der Autoren	163

Grußwort

Professor Dr. Herta Däubler-Gmelin

Bundesministerin der Justiz

Sehr geehrte Damen und Herren,

wieder einmal hat die Kriminologische Zentralstelle Wissenschaftler und Praktiker versammelt, um ein aktuelles Thema aus den Bereichen Kriminalität und Strafverfolgung zu diskutieren. Einer guten Tradition folgend, möchte ich Ihnen auf diesem Weg meine herzlichen Grüße übermitteln und der Tagung einen fruchtbaren und ertragreichen Verlauf wünschen.

Sowohl die Schleuserkriminalität, d.h. die Beteiligung an der unerlaubten Einreise und dem unerlaubten Aufenthalt im Sinne von §§ 92a und 92b AuslG, wie auch die Schleusungskriminalität, also alle mit der unerlaubten Einreise bzw. Einschleusung von Ausländern im weiteren Sinne im Zusammenhang stehenden Delikte, wie Urkundendelikte, illegale Beschäftigung und Menschenhandel, sind von großer politischer Aktualität.

Der Zuwanderungsdruck auf die reichen Industrienationen hält nach wie vor unvermindert an. Wegen Armut, Bürgerkrieg oder politischer Verfolgung im eigenen Land liefern sich viele Menschen organisierten Schleuserbanden aus, um illegal in ein Land zu gelangen, in dem sie sich bessere Lebenschancen erhoffen. Eingesperrt in Containern, Kleinlastern oder im Kofferraum eines PKWs setzen sie sich dabei oft menschenunwürdigen und äußerst gefährlichen Umständen aus. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an die 58 chinesischen Flüchtlinge, die im Juni 2000 erstickt in einem Kühl-LKW in Dover aufgefunden wurden, oder an die 7 Kosovo-Albaner, die im Juni 1998 starben, als ein Schleuserauto im sächsischen Weißenborn auf der Flucht vor der Polizei verunglückte.

Diese Flüchtlinge gefährden aber häufig nicht nur ihr Leben und ihre Gesundheit, sondern begeben sich oft für Jahre in die Abhängigkeit von Schleuserorganisationen. In vielen Fällen sind sie gezwungen, nach erfolgreicher Einschleusung den sich oft auf Tausende von Mark belaufenden Schleuserlohn im Rahmen illegaler Beschäftigungsverhältnisse abzarbeiten. Der Teufelskreis der Kriminalität setzt sich damit in Deutschland fort und verursacht dadurch erhebliche volkswirtschaftliche Schäden.

Das Geschäft mit der illegalen Migration hat sich zudem im Bereich der Organisierten Kriminalität zu einer lukrativen Alternative zum Drogenhandel entwickelt. So wurden bereits nach dem Lagebild „Organisierte Kriminalität“ des Bundeskriminalamts von 1999 knapp 9 % der insgesamt 816 OK-Verfahren der Schleuserkriminalität zugeordnet.

Die stark gestiegenen Fallzahlen vor allem bei den Fällen der qualifizierten Schleuserkriminalität gemäß § 92b AuslG verdeutlichen die in den letzten Jahren stark gestiegene Bedeutung dieser Deliktsform; auch wenn wir bedenken, dass es sich bei der Schleuser- bzw. Schleusungskriminalität um sog. Kontrollkriminalität handelt, wir also mit Ausmaß und Intensität der Bekämpfungsmaßnahmen auch den Umfang dieser Kriminalität stärker erkennen: Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik erhöhte sich die Zahl der Fälle des Einschleusens von Ausländern (§ 92a AuslG) sowie des gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusens von Ausländern (§ 92b AuslG) von insgesamt 6.380 im Jahre 1998 um rund 30 % auf 8.290 im Jahr 1999, wobei der Anstieg bei den Fällen der qualifizierten Schleuserkriminalität gemäß § 92b AuslG mit über 72 % besonders prägnant ist.

Zwar sind die in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Straftaten nach den §§ 92a, 92b AuslG im Jahr 2000 wieder auf 7.053 zurückgegangen. Dies bedeutet aber keineswegs Entwarnung. Der Rückgang der Fallzahlen dürfte nämlich vor allem auf einen Rückgang von Aufgriffen von Staatsangehörigen aus der Bundesrepublik Jugoslawien zurückzuführen sein. Diese Gruppe bildete 1999 noch rund 1/3 der über 11.000 nachweislich nach Deutschland eingeschleusten Personen.

Dass die Problematik nach wie vor von großer Aktualität ist, sehen wir auch am Anstieg der Verurteilungen durch unsere Gerichte: Während es im Jahr 1996 nach einer Erhebung der Kriminologischen Zentralstelle bundesweit 1.090 Verurteilungen waren, belief sich deren Zahl im Jahr 1997 schon auf 1.350 und kletterte über 2.008 im Jahr 1998 innerhalb eines Jahres um 33 % auf 2.675 im Jahr 1999. Über 65 % dieser Verurteilungen entfielen allein auf die Bundesländer Bayern (1.201) und Sachsen (560), die von den für Deutschland wichtigen Schleusungsrouten durch Ost- und Südosteuropa besonders betroffen sind.

Betrachtet man die Sanktionspraxis der deutschen Gerichte, so fällt der äußerst hohe Anteil an Freiheitsstrafen auf. 1999 erfolgte in knapp 59 % der Entscheidungen eine Verurteilung zu Freiheitsstrafe. In rund 27 % der Verurteilungen wurde die Freiheitsstrafe nicht zur Bewährung ausgesetzt, wobei die Auswertung der Kriminologischen Zentralstelle gravierende Unterschiede zwischen deutschen und nichtdeutschen Schleusern ergab: Während bei über

68 % der deutschen Schleuser auf Geldstrafe erkannt wurde, war dies bei nur 31 % der nichtdeutschen der Fall.

Nähere Erkenntnisse darüber, durch welche Umstände diese unterschiedliche Strafzumessungspraxis maßgeblich beeinflusst wird, erhoffen wir uns von einer Aktenanalyse, die die Kriminologische Zentralstelle zur Zeit durchführt und über deren Ergebnisse auch bei dieser Tagung berichtet wird.

Der Erste Periodische Sicherheitsbericht hat sich auch mit der vorliegenden Problematik befasst und die Frage aufgeworfen, inwieweit durch Untersuchungen zum Dunkelfeld sowie zur Effektivität polizeilicher und ausländerrechtlicher Instrumente noch wirksamere Bekämpfungsansätze entwickelt werden können. Von Ihrer Fachtagung verspreche ich mir auch für diesen Bereich wichtige Impulse.

Eine wirksame Bekämpfung der Schleuser- und Schleusungskriminalität ist nur in enger behörden- und ressortübergreifender Zusammenarbeit sowie in grenzüberschreitender Weise und im internationalen Verbund möglich. Eine enge internationale polizeiliche Kooperation entlang der Schleusungsrouten durch Ost- und Südosteuropa ist dabei von besonderer Bedeutung. Die angemessene Bewältigung dieser Problematik und der damit verbundenen Folgen stellt für die Politik im Allgemeinen und für die Kriminalpolitik im Besonderen eine große Herausforderung dar.

Ich wünsche den Veranstaltern und den Teilnehmern an dieser Fachtagung, dass der interdisziplinäre Erfahrungsaustausch zu dem komplexen und wichtigen Thema „Illegale Migration und Schleusungskriminalität“ gelingt und dazu beitragen wird, Wege zu einer noch gezielteren und effektiveren Bekämpfung dieses Phänomens zu weisen.

Grußwort

Bernhard Falk

Vizepräsident des Bundeskriminalamtes

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

von der „größten und längsten Migrationswelle, die die Welt je gesehen hat“, sprach der damalige Generaldirektor der Internationalen Organisation für Wanderungsbewegungen in Genf, der Amerikaner James Purcell, schon vor 10 Jahren.

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen geht davon aus, dass die Migration eines der zentralen Probleme des 21. Jahrhunderts sein wird. Wie groß die Zahl der Menschen aus Osteuropa, aus Asien und Afrika, die nach Westeuropa drängen, um hier bei uns zu bleiben oder nach Nordamerika weiter zu reisen, tatsächlich ist, dürfte nicht annähernd seriös abschätzbar sein.

Lassen Sie mich mit einigen Bemerkungen aus polizeilicher Sicht die Dimensionen des Problems wenigstens vage andeuten: Sprach man in den letzten Jahren mit maßgeblichen Vertretern von Innen- und Sicherheitsbehörden in Staaten Mittel- und Osteuropas, wurden Größenordnungen von einer halben Million bis zu drei Millionen Menschen genannt, die sich illegal in den einzelnen Ländern aufhalten und auf Gelegenheiten – dazu gehört auch die Schleusung – zur Weiterreise in den EU-Raum warten sollten. Allein in Kiew werden in diesem Jahr rund 400.000 Menschen – zunächst ganz legal – Visaanträge für die Einreise nach Deutschland gestellt haben.

Im Rahmen des Schengener Konsultationsverfahrens (Art. 17 Abs. 2 SDÜ) werden dem Bundeskriminalamt derzeit jährlich 700.000 Personen als Visaantragsteller mit Staatsangehörigkeiten aus (bisher) zwölf sog. Risikostaaften bekannt. Afghanistan, Pakistan, der indische Subkontinent und eine Reihe arabischer Staaten gehören bisher noch nicht einmal dazu. Der sog. Problemstaatenkatalog soll auf etwa 25 Staaten erweitert werden. Hochrechnungen ergaben, dass dann die Zahl der zu prüfenden Visaanträge auf rund 3,5 Millionen im Jahr steigen wird. Eine große Zahl der auf diesem Weg formal legal erlangten Visa, so muss nach unserer ständigen Erfahrung leider unterstellt werden, ist trotz Prüfung erschlichen, d.h. die Inhaber verfolgen tatsächlich die Absicht, illegal und dauerhaft im Schengenraum zu bleiben – und sind damit erfolgreich. Die

Beschaffung scheinlegaler Visa erfolgt zum Teil organisiert. Auch das gehört zu den Facetten der illegalen Migration und der Schleusung.

Im Jahr 2000 wurden mehr als 50.000 unerlaubt in unser Land eingereiste Personen festgestellt. Über 6.100 Schleuser wurden ermittelt. Diese beiden Zahlen markieren lediglich das aktuelle Hellfeld. Wie groß die wirkliche Zahl der illegalen Einreisen ist (Dunkelfeld), entzieht sich unserer Beurteilung.

Nach dem Lagebild Organisierte Kriminalität des Bundeskriminalamtes war im Jahr 2000 jeder zehnte OK-Fall ein Schleusungsfall. Der Bundesrat stellte in seiner Entschließung vom 29. September 2000 zutreffend fest, die Schleusungskriminalität sei inzwischen zu einem bedeutenden Schwerpunkt der Organisierten Kriminalität geworden.

Internationale Schleuserbanden befinden sich in einem Prozess der zunehmenden Professionalisierung, sind in vielfältige Formen der transnationalen, organisierten Kriminalität verwickelt wie z.B. Rauschgift- und Waffenhandel, Menschenhandel, Geldwäsche und illegale Beschäftigung. Sie kooperieren mit klassischen Gruppen der Organisierten Kriminalität wie z.B. mafiosen Vereinigungen in Italien, Albanien und Osteuropa, führen ihnen wie etwa auf dem Gebiet des Menschenhandels und der illegalen Beschäftigung Menschen als „moderne“ Sklaven zu und stellen ihnen ihre auch mit den Mitteln der Korruption und der Gewalt offen gehaltenen Transportkanäle zur Verfügung. Im lukrativen Geschäft mit der „Ware Mensch“ werden rücksichtslos, mit hoher krimineller Energie und aus bloßem Gewinnstreben gewalttätige Methoden eingesetzt, um Marktanteile zu sichern und Schlepperlohn einzutreiben. Bei der Durchführung von Schleusungen nehmen skrupellose Täter immer wieder auch den Tod ihrer Opfer in Kauf. Korruption ist beim Grenzübertritt, bei der Ermöglichung der Einreise und beim Erwerb scheinlegaler Aufenthaltstitel allgegenwärtig.

Unsere besondere Aufmerksamkeit – hier gibt es noch ein gefährliches Wahrnehmungsdefizit – müssen wir umgehend auf die Frage richten, in welchem Ausmaß auch der transnationale Terrorismus sich der Methoden der Schleusung bedient, um seine Kämpfer und Kader in ihren Aktionsräumen in Stellung zu bringen. In diesem Bereich findet Schleusung nicht nur in Richtung Westen, sondern auch in West-Ost-Richtung statt. Belege dafür lassen sich z.B. sowohl bei der PKK und bei linksextremistischen türkischen Gruppen, als auch bei den Djihadisten der islamistischen Terrororganisationen finden. Letzteres muss uns derzeit besonders beunruhigen. Angesichts der aktuellen Entwicklung in Zentralasien und der Lage im Nahen Osten ist hier größte Aufmerksamkeit geboten. Es besteht die konkrete Gefahr, dass islamistische Kreise, aber auch zunächst nicht radikale islamische Gemeinschaften, in europäi-

schen Ländern auf dem Weg über legale, aber unkontrollierte Migration und durch illegale Einreise von „Kämpfern“ und sonstigen Verfechtern des weltweiten Dihad, z.B. aus den Krisengebieten Afghanistan, Tschetschenien oder vom Balkan, zu aktionistischem Fanatismus und in die Militanz getrieben werden. „Mujahedin“-Gruppen, die sich der „Internationalen islamischen Kampffront gegen Juden und Kreuzritter“ (Usama Bin Laden, Februar 1998) verbunden fühlen, bewegen sich schon seit Jahren nach und in Westeuropa und Nordamerika. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass sie aufgrund aktueller Ereignisse (militärische Intervention in Afghanistan, intensivierete Strafverfolgung in Europa und Nordamerika) verstärkten Zulauf durch potentiell terroristisch geprägte Dihadisten erhalten, die vorher wohl kaum unter ihrem Klarnamen Visa beantragen werden. Die bei uns im Zusammenhang mit dem Anschlag vom 11. September in den USA geführten Ermittlungen verdeutlichen, in welchem Maß die Folgen von illegaler Migration und Schleusung jedenfalls in diesem Bereich durch eine systematische Identitätsverschleierung noch verschärft werden.

Vor dem Hintergrund des internationalen Terrorismus und der Organisierten Kriminalität ist die wirksame Bekämpfung von Schleusung und illegaler Migration eben auch auf einer anderen als der humanitären, sozialen, entwicklungs- und ausländerpolitischen Ebene von hoher Bedeutung: Sie ist von eminenter Wichtigkeit für die Innere Sicherheit und eine elementare Bedingung für sozial stabile, angstfreie und tolerante Gesellschaften in den Staaten des Westens.

Voraussetzungen nicht für eine Verhinderung von Migration an sich mit den Mitteln der Sicherheitsbehörden, sondern für die Eindämmung von illegaler Migration und krimineller Schleusung, sind das möglichst breite Ausleuchten und das Verstehen des Phänomens. Nicht selten neigen wir von der Tagesaktualität gedrängt dazu, das Bemühen darum hinter das schnelle Entwickeln und Umsetzen von praktischen Bekämpfungskonzepten zurückzustellen. Bei einer Beschränkung unserer Bemühungen auf (gelegentlich aktionistische) Maßnahmen könnten wir aber in vielerlei Hinsicht auch falsch liegen. Deshalb schätzt das Bundeskriminalamt es sehr, dass die Kriminologische Zentralstelle durch die Ausrichtung dieser multidisziplinär besetzten Fachtagung den analytischen Zugang zum Phänomen der illegalen Migration und Schleusung sucht, indem sie heute und morgen ein Forum dafür bietet, soziologische, kriminologische, justizielle und grenzpolizeiliche Aspekte der Thematik darzulegen und zu erörtern.

Eine Fortsetzung derartiger Seminare zum Themenkreis illegale Migration und Schleusung wäre wünschenswert, um uns weitere Sichtweisen zu erschließen, z.B. die der Ausländerpolitik, der internationalen Wirtschaftspoli-

tik, der Sozialpolitik, oder etwa, um vor dem Hintergrund der Verknüpfung mit international organisierter Kriminalität und transnationalem Terrorismus die kriminalpolizeilichen und nachrichtendienstlichen Aspekte stärker zur Geltung kommen zu lassen. Für das Bundeskriminalamt biete ich der Kriminologischen Zentralstelle hierzu unsere Kooperation an.

Ich wünsche der heutigen Veranstaltung einen guten Verlauf, den Teilnehmern viele wertvolle Informationen und neue Einsichten!

Illegale Migration und Schleusungskriminalität: Einige einführende Anmerkungen¹

Eric Minthe

I. Aktualität und Brisanz des Tagungsthemas

1. Schleusungen im Medieninteresse

„12 Afghanen eingeschleust – Festnahme der beiden Taxi-Schleuser“²; „Aufgriff von 197 illegal Eingewanderten in der östlichen Ägäis aus Irak und Pakistan“³; „90 Schleuser durch griechische Küstenwache seit Anfang 2001 festgenommen, 70 Boote sichergestellt“⁴; „VW-Bus mit 16 Afghanen aufgebracht“⁵: Diese willkürliche Aufzählung von Schlagzeilen aus der jüngsten Zeit ließe sich beliebig fortsetzen. Berichte über Schleusungsfälle stehen alenthalben auf der Tagesordnung, sie werden vom Leser schon nicht mehr als eine Ausnahmeerscheinung wahrgenommen. Die Anzahl und Dichte der einschlägigen Meldungen in den Print- und sonstigen Medien erweckt vielmehr den Anschein, dass das Phänomen der Schleusungskriminalität fast schon eine alltägliche Sache geworden ist.

Denkt man auch zunächst, wenn man von Schleusungen hört, an andere als die eingangs zitierten Fälle, nämlich an solche, die durch eine maßlose Profitgier und Rücksichtslosigkeit der Schleuser charakterisiert sind und damit aus dem Schleusungsalltag hervorstechen. Es sind dies vor allem die Fälle mit Todesopfern unter den geschleusten Personen. So kommt einem in erster Linie Dover in den Sinn, mittlerweile Sinnbild der menschenverachtenden Schleusung, an deren Tathergang kurz erinnert sei: Am 18.06.2000 wurden 58 von 60 zwischen Tomatenpaletten versteckte Passagiere nach der Überfahrt von dem belgischen Hafen Zeebrügge in Dover qualvoll erstickt aufgefunden,

1 Der auf der Tagung gehaltene Vortrag wurde leicht überarbeitet, der Vortragsstil beibehalten.

2 Der polizeiliche Zugriff erfolgte am 31.07.2001 auf der BAB 99. Unter den aus Linz eingeschleusten Personen befanden sich eine Frau mit ihren acht Kindern, der Schleuserlohn betrug DM 2.000,- (Taxipress, 03.08.2001).

3 Allein in den vergangenen vier Wochen seien 800 Flüchtlinge in Griechenland festgestellt worden (Frankfurter Rundschau, 22.09.2001).

4 Frankfurter Rundschau, 23.10.2001.

5 Die auf der BAB 3 infolge einer Schleierfahndung aufgegriffenen Geschleusten bestanden aus je sieben Männern und Kindern sowie zwei Frauen (Passauer Neue Presse, 05.10.2001).

wobei die anschließenden Ermittlungen ergaben, dass die Schleusung durch chinesische Schlangenkopf-Banden durchgeführt wurde. Für solche humanitäre Tragödien muss man den Blick aber gar nicht ins Ausland schweifen lassen. Denn auch im ostdeutschen Weißenborn kam es zu einer Schleusung mit Todesfällen, als im Juni 1998 sieben Kosovo-Albaner starben, weil ihr Fahrzeug auf der Flucht vor dem Bundesgrenzschutz umkippte.

Besonders im Interesse der Öffentlichkeit und der Medien stehen ferner die Fälle, bei denen eine große Anzahl von Personen geschleust werden und die sich durch die offene Art des Transportmittels in krassen Widerspruch zu dem an sich Heimlichen einer jeden Schleusung setzen: So sind die Schleusungen vom Balkan mittels Frachter über die Adria nach Italien, die auf einen Schlag Hunderte Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus nach Mitteleuropa brachten und bringen, ungezählt. Großes politisches Aufsehen erregte in diesem Zusammenhang ein Flüchtlingsfrachter im August dieses Jahres in Australien: 433 überwiegend afghanische Flüchtlinge waren auf hoher See von einem sinkenden indonesischen Schiff durch den norwegischen Frachter *Tampa* gerettet worden, Australien weigerte sich aber trotz internationalen Drucks bis zuletzt, die Flüchtlinge an Land zu lassen. Die australische Regierung wertete in der Folgezeit ihre Härte gegen die Flüchtlinge als Erfolg. So wurde der australische Verteidigungsminister *Reith* mit den Worten zitiert: „Die Leute haben die Botschaft verstanden, und der ganze Plan wirkt definitiv.“⁶ Die Zahl der Migrationswilligen in Indonesien soll so von 5.000 auf 1.200 gesunken sein. Und wie neueste Meldungen zeigen, nach denen die australische Kriegsmarine ein Schiff mit mehr als 240 Flüchtlingen abfing⁷, hält Australien an seinem Kurs fest.

Vertieft man den Blick in die Medienlandschaft, so fällt auf, dass sich mittlerweile Reportagen über Gerichtsverhandlungen, welche einst Schlagzeilen liefernde Fälle justiziell aufzuarbeiten haben, sowie Mitteilungen über staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Fahndungserfolge häufen. Zum Unglück von Dover, das durch diese Berichterstattung erneut an Aktualität gewann, stand so beispielsweise zu lesen: „Milde Strafen für Schleuser – Bis zu neun Jahre Haft nach Tod von 58 Dover-Flüchtlingen“⁸. Der Meldung lag zugrunde, dass ein Gericht in Rotterdam die beiden türkischen Haupttäter zu je neun Jahren Haft verurteilte. Es sah den Vorwurf des Totschlags als nicht erwiesen an, auch wenn die Angeklagten gewusst hätten, dass die Luftzufuhr für die eingeschlossenen Flüchtlinge der „heikle Punkt“ gewesen sei. Und einige

6 Frankfurter Rundschau, 15.10.2001.

7 Die Tageszeitung (taz), 31.10.2001.

8 Tagesspiegel, 12.05.2001.

Monate später rückte Dover erneut in die Titelzeilen: „Internationale Schleuserbande gefasst – Mitverantwortlich für tote Flüchtlinge im Laster von Dover“⁹. Nach dem Bericht nahm die zwischen Deutschland, Frankreich und Tschechien bestehende internationale Operation *Euro* in Tschechien acht Chinesen und sieben Tschechen fest, die in den letzten zwei Jahren etwa 1.800 Flüchtlinge aus Asien nach Europa und in die USA geschafft haben und in den Dover-Transport verwickelt gewesen sein sollen.

Weiter war z.B. einer jüngeren Presseerklärung zu entnehmen, dass gemeinsame Ermittlungen der Staatsanwaltschaften Hof und Cheb (Tschechien) sowie der Bundesgrenzschutzinspektion Selb und der tschechischen Polizei zur Zerschlagung eines international tätigen Schleuserings führte. *Marlboro* – so der Spitzname des vietnamesischen Haupttäters – schleuste überwiegend Vietnamesen und Afghanen über die Grüne Grenze und bediente sich dabei deutscher Abholfahrer. 12 der 21 Beschuldigten wurden bereits verurteilt und erhielten meist keine Bewährung.¹⁰ Und als letzte Illustration im Rahmen dieses einleitenden Aufrisses des Medieninteresses an unserem Tagungsthema mag folgende Meldung aus Bayern dienen: „Menschenlieferant sitzt – Mutmaßlicher Top-Schleuser wartet in Weidener Gefängnis auf Prozess“¹¹. Nach dem Bericht sitzt ein 37-jähriger Türke, dem mehrere tausend Schleusungen vorgeworfen werden, nach seiner Auslieferung aus Griechenland in deutscher Haft. Pro geschleuster Person soll er DM 6.000,- erhalten haben; der Inhaftierte verfügte über eine deutsche Organisation und unterhielt ein Reisebüro in der Türkei. Er soll ferner der Organisator des Massentransports mit dem Frachter „Ararat“ sein, der Weihnachten 1997 mit 837 Flüchtlingen vor Süditalien auf Grund gelaufen war.

2. Neue Wege der Reaktion

Zum besseren Verständnis möchte ich ein Wort zur Begrifflichkeit voraus schicken. Die mittlerweile herrschende Terminologie unterscheidet *Schleuser*- von *Schleusungskriminalität*. Unter *Schleuserkriminalität* versteht man solche Verhaltensweisen, die sich als Beteiligung an der unerlaubten Einreise und dem unerlaubten Aufenthalt i.S.d. § 92a (Einschleusen von Ausländern) und § 92b Ausländergesetz (Gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern) darstellen. Richtigerweise sollte man zur Schleuserkriminalität auch

9 WDR Online, 16.09.2001 [Internet]. Verfügbar unter [http://www.online.wdr.de/online/\[09.11.2001\]](http://www.online.wdr.de/online/[09.11.2001]).

10 Gemeinsame Presseerklärung der Staatsanwaltschaft Hof und der Bundesgrenzschutzinspektion Selb vom 02.05.2001.

11 Oberpfalznetz, 05.10.2001.

§ 84 (Missbräuchliche Asylantragsstellung) und § 84a Asylverfahrensgesetz (Gewerbs- und bandenmäßige Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragsstellung) zählen, da sie mit den vorgenannten Vorschriften in engem Sachzusammenhang stehen.¹² Unter *Schleusungskriminalität* werden dagegen alle mit der unerlaubten Einreise/Einschleusung von Ausländern im Zusammenhang stehenden Delikte (Urkundsdelikte, illegale Beschäftigung, Menschenhandel usw.) verstanden¹³. Man kann mit *Schleusungskriminalität* aber auch den Oberbegriff für Schleuserkriminalität und Schleusungskriminalität im engeren Sinne meinen.¹⁴

Die Ursache für die Migrationsbewegung nach Deutschland – und um die geht es uns naturgemäß vor allem – ist unverändert: Es besteht nach wie vor ein gutes Angebot mit einem attraktiven Europa im Allgemeinen und mit einem wirtschaftlich – nach wie vor zumindest relativ – starken Deutschland in exponierter geografischer Lage mit guter Infrastruktur im Besonderen. Aus diesen Faktoren resultiert die ebenfalls unverändert große Nachfrage an Migrationswilligen, die infolge eines durch Krieg, Flucht oder Armut ausgelösten Wohlstandsgefälles in Richtung Westen angetrieben sind. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Schwarzen Dreieck zwischen Moskau, Minsk und Kiew, in dem sich zwei Millionen Flüchtlinge aus Drittweltstaaten für die unerlaubte Weiterreise nach Westeuropa sammeln sollen¹⁵. Dabei ist vor diesem Hintergrund die Erkenntnis interessant, dass 30 % der 1999 unerlaubt nach Deutschland eingereisten Ausländer geschleust wurden¹⁶.

Auf diese seit Jahren im Wesentlichen unveränderte Ausgangssituation haben sich in letzter Zeit neue Organisationsstrukturen entwickelt, wie etwa die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen von Polizei und Bundesgrenzschutz. Ursache hierfür ist die Erkenntnis, dass es sich bei der Schleusungskriminalität um eine polizeibehörden- und ressortübergreifende Materie handelt, der man wirksam nur durch konzertierte Aktivitäten einschließlich des Zolls, der Ausländerbehörden, der Landeskriminalämter und natürlich der Justiz begegnen kann.

Neben den Organisationsstrukturen sind auch die technischen Einsatzmittel erneuert oder verbessert worden. An den Grenzen werden Infrarot-

12 Den Begriff der Schleuserkriminalität versteht das Forschungsprojekt der Kriminologischen Zentralstelle zur Schleuserkriminalität daher in diesem Sinne und bezieht in ihre Untersuchung auch die Verurteilungszahlen zu §§ 84, 84a Asylverfahrensgesetz ein.

13 Bundesministerium der Justiz und des Innern (Hrsg.), Erster Periodischer Sicherheitsbericht (PSB), 2001, S. 330.

14 Wie dies auch in dem vorliegenden Band etwa bei *Steiner* geschieht.

15 Bundesnachrichtendienst, in: Bundesnachrichtendienst (Hrsg.), *Illegale Migration*, 2000, S. 137.

16 Vgl. PSB (Fn. 13), S. 330.

Nachtsichtgeräte, Wärmebildgeräte, CO₂-Spürgeräte usw. eingesetzt.¹⁷ Ergänzend hierzu hat der Bundesgrenzschutz seit dem 01.09.1998 die Befugnis erhalten, lagebildabhängige Personenkontrollen auch an den Binnengrenzen durchzuführen. Abgerundet wird dieses Bild des Aufbruchs durch eine intensivere internationale Zusammenarbeit. Während man in Bezug auf Polen bereits von einer guten Kooperation sprechen kann, ist die Zusammenarbeit mit Tschechien mittlerweile immerhin verbessert.¹⁸ Angesichts dieser Tatsache und vielleicht beförderlich auf dem Weg zu einem noch engeren Miteinander, freue ich mich, Frau Richterin Dr. *Wildorá* vom Bezirksgericht Cheb sowie Herrn Staatsanwalt *Jindřich* von der Oberstaatsanwaltschaft Prag (beide Tschechien) bei dieser Gelegenheit als Teilnehmer unserer Veranstaltung begrüßen zu können.

Schließlich sind auch die politischen Strategien in der Diskussion und im Wandel: Plädiert man besser für Abschottung und Abschiebung (Bundesminister des Innern *Schily*), für ein umfassendes multilaterales Migrationskonzept und verstärkten Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel (Bundesnachrichtendienst) oder für intensivere internationale Kooperation? Oder setzt man lieber auf Vertrauen statt Kontrolle (Staatssekretär im Auswärtigen Amt *Volmer*: „In dubio pro libertate“), da man den repressiven Mitteln nicht den hinreichenden Erfolg bescheinigt und lieber darauf hofft, dass die in Deutschland sich illegal befindenden Ausländer von selbst in ihr Heimatland zurückkehren?

3. Neue Kriminalitätsstrukturen

Darüber, dass Wechselwirkungen zwischen den neuen Reaktionswegen auf die Schleusungskriminalität und den neuen Kriminalitätsstrukturen vorhanden sind, besteht Einigkeit. Unklar, aber auch müßig ist indes die Antwort auf die Frage, wer den Rüstungswettstreit initiiert hat: Professionalisieren sich die Schleuserbanden wegen der Aufrüstung der Grenzschützer, oder wollen diese nur mit jenen Schritt halten?

„Jeder, der es bezahlen kann, kommt in dieses Land, da können wir noch so viel ermitteln und verfolgen.“¹⁹ Mit dieser resignierenden Äußerung wird zusammengefasst, was die neuen Kriminalitätsstrukturen im Einzelnen aus-

¹⁷ Vgl. *Walter*, Kriminalistik 1998, S. 47.

¹⁸ Deutsche Welle Radio, Grenz-Erfahrungen 2000, Sendungen vom 29.09. und 02.10.2000 [Internet]. Verfügbar unter <http://www.dwelle.de/dpradio/grenzreise/> [09.11.2001].

¹⁹ Ein Kriminaloberrat vom Landeskriminalamt Berlin, zit. nach Spiegel Online, Das Milliarden-geschäft der Schmuggler, 09.05.2001 [Internet]. Verfügbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/> [09.11.2001].

macht: Längst ist die Schleusungskriminalität in Händen der organisierten Kriminalität, handle es sich um Chinesische Triaden, die italienische Mafia, Kosovo-Albaner oder andere. Allen ist gemeinsam, dass sie über gewerbliche und mehrstufige Organisationsstrukturen verfügen und sich durch ein hohes Maß an Abschottung auszeichnen, das ein Eindringen der Strafverfolger in das Innere der Vereinigungen mit herkömmlichen strafprozessualen Mitteln fast unmöglich macht. Die Professionalisierung der Schleuserbanden besteht dabei auch darin, dass sie über eine ausgefeilte Logistik und modernste Hilfsmittel sowie eigene Reise- und Übersetzungsbüros verfügen, ihre Verbindungsleute bei Fluggesellschaften haben oder Zoll und Grenzschutz korrumpieren. Mit diesen Möglichkeiten sind sie in der Lage, weniger riskante Fußschleusungen durchführen zu müssen und sich mehr und mehr vom Schreibtisch aus gefälschter Visa und Pässe für eine Schleusung etwa per Flugzeug zu bedienen.

Die Angebotspalette reicht – je nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Interessenten – von der einfachen Fuß-Schleusung mit Finanzierungsmodellen (z.B. Abarbeiten des Schleuserlohns durch anschließende illegale Beschäftigung beim Schleuser) über die Garantieschleusung (schlägt ein Schleusungsversuch fehl, wird die Schleusung solange versucht, bis sie erfolgreich ist) bis zur Luxusschleusung per Flugzeug. Das Schleusergeschäft ist lukrativ: Laut einer Studie vom International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) erzielten die nur in Westeuropa aktiven Schleusersyndikate allein im Jahr 1998 Gesamteinnahmen von mindestens zwei Mrd. US-Dollar. Bezöge man die anderen Teile der Welt mit in diese Schätzungen ein, könnte man für 1998 von Gesamteinnahmen der Schleuser in Höhe von 10 Mrd. US-Dollar sprechen, was den Gesamteinnahmen des Welthandels bei einer Reihe von Grundstoffen entspricht.²⁰

4. Aktuelle Gesetzgebung

Hinter den Entwicklungen in der Praxis will die Gesetzgebung nicht zurückstehen. Nach zahlreichen punktuellen Änderungen der Strafvorschriften ordnete der Gesetzgeber mit dem Verbrechenbekämpfungsgesetz vom 28.10.1994 das Ausländerstrafrecht neu. Er gestaltete § 92 Ausländergesetz und § 84 Asylverfahrensgesetz um und schaffte die eigenständigen Teilnahmetatbestände § 92a (Einschleusen von Ausländern) und § 92b Ausländergesetz (Gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern) sowie § 84a Asylverfahrensgesetz (Gewerbs- und bandenmäßige Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragsstellung); die letzten beiden Straftatbestände

²⁰ Widgren, in: Bundesnachrichtendienst (Hrsg.) (Fn. 15), S. 65 f.

formte er dabei jeweils als Verbrechen aus. Mit dem Gesetz zur Änderung ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 29.10.1997 wurden die Regelungen dann modifiziert und verschärft (z.B. wurde § 92a Abs. 1 Nr. 2 Ausländergesetz von „wiederholt oder zugunsten von *mehr als fünf* Ausländern“ in „wiederholt oder zugunsten von *mehreren*“²¹ Ausländern“ geändert).

Damit stoppen die gesetzgeberischen Anstrengungen aber nicht. Im Mai 2001 einigten sich die Innen- und Justizminister der Europäischen Union in Brüssel darauf, die Höchststrafe für Schleuser auf mindestens acht Jahre (Ausnahmen: Schweden und die Niederlande jeweils sechs Jahre) festzusetzen. Ferner wurde beschlossen, humanitäre Klauseln für uneigennützig Fluchthelfer aufzunehmen, die unter gewissen Voraussetzungen strafflos bleiben.

5. Brisante Rechtsprechung

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion sorgten verschiedene Gerichtsentscheidungen für Zündstoff und stellen damit nicht zuletzt einen Grund für die Brisanz unserer Tagung dar. Vor allem zu nennen ist der Beschluss des Bayerischen Obersten Landesgerichts²², nach dem das Einschleusen von Kleinkindern mangels teilnahmefähiger Haupttat nicht nach § 92a Ausländergesetz strafbar sei. In der Literatur²³ fand dieser Beschluss de lege lata im Ergebnis Zustimmung; diese Zustimmung wurde aber verbunden mit Forderungen an den Gesetzgeber, u.a. die Erfolgsqualifikation der gefährlichen Schleusung zu schaffen.

Aufsehen erregte auch das Urteil des Oberlandesgerichts Dresden²⁴ zur Generalprävention bei Schleusern: Es gebe den Erfahrungswert, so das Gericht, dass Unbestrafte als Schleuser eingesetzt würden – die Bewährungschance erleichtere also Anwerbungen –, weshalb die generalpräventiven Erwägungen des Bundesgerichtshofs zur Erschwerung der Anwerbung von Drogenkurieren auch bei der Schleuserkriminalität zu gelten hätten. Dies könnte eine Erklärung für die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Kriminologischen Zentralstelle zur Verurteilungspraxis der deutschen Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität sein, wonach im Ländervergleich in Sachsen klar weniger Bewährungsstrafen ausgeworfen werden. Dazu wird am zweiten Ta-

21 Hervorhebungen vom Verfasser.

22 BayObLG, Beschluss vom 19.10.1999 - 4 St RR 205/99.

23 Geisler, ZRP 2001, S. 171 ff. (nach dessen zutreffender Ansicht schon keine Handlung des Kleinkindes im strafrechtlichen Sinne vorliegt).

24 OLG Dresden, Urteil vom 26.03.1997 - 1 Ss 39/97.

gungstag noch von meinem Mitarbeiter vorgetragen werden. Vor diesem Hintergrund freue ich mich jedenfalls, die Herren *Klimm* und *Kubista* vom Oberlandesgericht Dresden als Tagungsteilnehmer begrüßen zu dürfen.

6. Zuwanderungsgesetz – Diskussion über Migration

Bundesminister des Innern *Schily* hat erst in den letzten Tagen, nämlich am 05.11.2001, den Entwurf zum Zuwanderungsgesetz vorgestellt. Dieser Vorstellung waren heftige Debatten, begleitet von zahlreichen Medienberichterstattungen, vorher gegangen, die natürlich auch das eng mit der Zuwanderung verknüpfte Schleuserproblem betreffen und damit für weitere Aktualität und Brisanz unseres Tagungsthemas sorgten. Der Gesetzesentwurf wird von der SPD-Bundestagsfraktion folgendermaßen charakterisiert: „Mit dem Gesetz soll erstmals der Zuzug nach Deutschland auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und an den Interessen Deutschlands ausgerichtet werden, Ausländer in Deutschland aufzunehmen. Die Neuregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Deutschland seit der Anwerbung der ersten ‚Gastarbeiter‘ ein Zuwanderungsland ist.“²⁵

Die Ziele des Gesetzes sind: Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern (Stichwort: Auswahlverfahren), die Erleichterung der Zuwanderung zu Erwerbszwecken, die Vereinfachung des Ausländer- und des Aufenthaltsrechts von Unionsbürgern (Stichworte: Aufenthaltsgesetz sowie Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis), die Straffung und Beschleunigung von Asylverfahren und schließlich die bessere Integration von Ausländern. Zur Verwirklichung dieser Ziele soll das neue Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geschaffen werden; bei diesem Bundesamt sollen ein Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung und ein weisungsunabhängiger Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration angesiedelt werden.

25 SPD-Bundestagsfraktion, Entwurf zum Zuwanderungsgesetz, 2001 [Internet]. Verfügbar unter: <http://www.spdfraktion.de/archiv/zuwanderung/> [15.11.2001]. – Mittlerweile wurde das Gesetz am 22.03.2002 im Bundesrat unter spektakulären Umständen verabschiedet. Das geteilte Votum des von einer großen Koalition geführten Landes Brandenburg wurde vom Vorsitzenden des Bundesrats *Wowerit* (SPD) als Zustimmung gewertet. Nach einer (nicht nur von Seiten der Union) ungewöhnlich scharf an dem Abstimmungsvorgang geäußerten Kritik, unterzeichnete Bundespräsident *Rau* (SPD) das Gesetz am 20.06.2002, da er keinen „zweifelsfreien und offenkundigen Rechtsverstoß“ feststellen konnte. Die unionsgeführten Länder Bayern, Hessen, Sachsen, Thüringen und das Saarland haben hiergegen am 15.07.2002 Karlsruhe angeufen.

7. Erster Periodischer Sicherheitsbericht

Die Aktualität des Themas wird auch dadurch unterstrichen, dass es im kürzlich erschienenen Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesministerien des Innern und der Justiz einen eigenen mit „Schleuser-/Schleusungskriminalität“ überschriebenen Abschnitt erhalten hat.²⁶ Das Ziel des Ersten Periodischen Sicherheitsberichts wird in seinem Vorwort erläutert: „Die Entwicklung wirksamer Lösungsansätze im Umgang mit Kriminalität erfordert zuallererst eine möglichst breit gefächerte Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage und der damit zusammenhängenden Probleme.“ Daher, so das Vorwort weiter, sei eine vergleichende Betrachtung der bestehenden Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken unter Einbeziehung wissenschaftlicher Analysen und Erkenntnisse erforderlich, die ein umfassendes Bild der Kriminalitätslage gestatte. Dieser Zielsetzung entsprechend bestand das Redaktionsgremium aus Kriminologen, Soziologen und Psychologen, dem Bundeskriminalamt, dem Statistischen Bundesamt und auch dem Tagungsveranstalter, der Kriminologischen Zentralstelle.

8. „Schlepper sind Fluchthelfer“

Das heutige Tagungsthema „Illegale Migration und Schleusungskriminalität“ erhält seine Brisanz nicht zuletzt von einigen Gruppierungen, die den humanitären Aspekt bei Schleusungen hervorheben, dabei aber nicht immer den Eindruck erwecken, auch den Interessen des Bundesgrenzschutzes oder der Strafverfolgung hinreichend Rechnung tragen zu wollen. „Todesfälle von Flüchtlingen und MigrantInnen beim Versuch nach Schengenland einzureisen, lassen sich hervorragend dazu instrumentalisieren, dieses Bild (des Schleusers als skrupellosen und brutalen Verbrecher) zu bestätigen. ... Kein Zweifel, es sind kriminelle Elemente in dieses Geschäft verwickelt ... Aber die Mehrzahl aller Fluchthilfe-Handlungen ist verantwortungsvoll geplant und ein faires und reelles Geschäft, dessen Marktförmigkeit auch jenseits der Gesetze besticht.“ So werden „FluchthelferInnen“ als normale Geschäftsleute stilisiert und das Unglück von Weißenborn folgerichtig kommentiert: „Kann man ihnen (den Schleusern) die Verfolgungsjagd zur Last legen, in die der Bundesgrenzschutz das sichtlich überladene Vehikel verwickelte? Die tschechischen Anbieter des Transports über die Grenze reagierten mit ihrem Sonderangebot auf die dringende Nachfrage nach billigen Grenzübertrittsmöglichkeiten, aber es ist der

²⁶ PSB (Fn. 13), Unterpunkt 2.11.3 (S. 329-336); übergeordnete Überschrift zu Punkt 2.11: Zuwanderung und Kriminalität (S. 305-336).

deutsche Grenzschutz, der die Menschen veranlasst, auch ein hohes Risiko einzugehen, um heimlich nach Deutschland/Westeuropa zu gelangen.“²⁷

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich möchte diese Statements als Tagungsleiter, der sich naturgemäß zu einer gewissen Neutralität verpflichtet fühlt, nicht weiter kommentieren. Auf ihre Existenz hinzuweisen hielt ich aber für geboten, da auch sie die Diskussion unseres Themas mit beeinflussen. Die Bewertung dieser provozierenden Aussagen stelle ich den Referenten anheim, die in ihren Vorträgen dazu Gelegenheit haben werden.

II. Tagungsgegenstand und Tagungsziel

1. Interdisziplinarität der Referenten ...

Und damit komme ich nach diesen einleitenden Anmerkungen zum eigentlichen Gegenstand unserer Tagung und zur Skizzierung des von der Tagungsleitung erwünschten Tagungsziels. Unser komplexes Tagungsthema lässt sich meines Ermessens nur dann aufrichtig behandeln, wenn man der Interdisziplinarität, die auch das Thema in der Diskussion beherrscht, auf einer Tagung hinreichend Raum gibt: Sie bestimmt daher den Tagungsablauf.²⁸ So wird die Kriminologie durch Herrn Professor Dr. *Albrecht*²⁹ einführend die allgemeinen Grundlagen des Themas aus ihrer Sicht darstellen, ihre theoretische Perspektive aufzeigen sowie den Forschungsstand und empirische Untersuchungen anführen. Die Soziologie, Herr Dr. habil. *Müller-Schneider*³⁰, zeigt sodann gleichsam mit dem zweiten Einführungsvortrag die allgemeine soziolo-

27 Freilassung, Kommerzielle Fluchthilfe – die Reisebüros für Flüchtlinge, ohne Datum [Internet]. Verfügbar unter: <http://www.freilassung.de> [09.11.2001].

28 Die Vorträge werden in dem vorliegenden Tagungsband in einer anderen Reihenfolge präsentiert als sie auf der Tagung gehalten wurden.

29 Der Rechtswissenschaftler und Soziologe Professor Dr. *Albrecht*, der 1992 Lehrstuhlinhaber für Strafrecht und Nebengebiete in Konstanz und 1993 für Strafrecht, Jugendstrafrecht, Strafvollzugsrecht und Kriminologie an der Technischen Universität Dresden war, ist seit 1997 Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Neben vielfältigen weiteren Tätigkeiten ist er Mitherausgeber der Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform und Beirat der Kriminologischen Zentralstelle. Zum Tagungsthema hielt er kürzlich einen Vortrag auf der Tagung der Neuen Kriminologischen Gesellschaft 1999 in Göttingen, der 2001 mit dem Titel „Migration und Kriminalität“ in dem Tagungsband „Raum und Kriminalität: Sicherheit der Stadt – Migrationsprobleme“ erschienen ist.

30 Dr. habil. *Müller-Schneider* ist Privatdozent am efms (europäisches forum für migrationsstudien) Bamberg und hat zahlreiche Veröffentlichungen zu dem Thema Erlebnisgesellschaft und Migration hervorgebracht; herauszuheben ist die 2000 erschienene Habilitationsschrift „Zuwanderung in westliche Gesellschaften – Analyse und Steuerungsoptionen“.

gische Basis der illegalen Migration auf und gibt eine Bezeichnung der Typen sowie eine Erklärung aus migrationstheoretischer Sicht. Sodann erhält als erster Praktiker der Bundesgrenzschutz, Herr Präsident *Hansen*³¹, das Wort für eine Lagedarstellung und die Benennung von Handlungsstrategien aus globaler Sicht. Am zweiten Tagungstag wird zunächst zur Rechtsdogmatik und zu praktischen Rechtsanwendungsproblemen mit Herrn Richter am Bayerischen Obersten Landesgericht *Steiner*³² ein Vertreter der Revisionsgerichte beitragen. Frau Oberstaatsanwältin *Nowotny*³³ wird im weiteren Tagungsablauf das Ermittlungsverfahren mit seinen schleuserspezifischen Besonderheiten aus staatsanwaltschaftlicher Sicht erläutern, gefolgt von Herrn Richter am Amtsgericht *Ring*³⁴ als Vertreter der Tatgerichte, der neben seiner Tätigkeit als Untersuchungsrichter auch zum Hauptverfahren und insbesondere zu dem beschleunigten Verfahren Stellung nehmen wird. Den Abschluss bilden wieder zwei wissenschaftliche Vorträge: Die Kriminologie im Besonderen wird mit Herrn Rechtsreferendar *Steinbrenner* von der Kriminologischen Zentralstelle³⁵ die Verurteilungspraxis der deutschen Strafgerichte erörtern; Frau Dr. *Vogel*³⁶

31 Präsident *Hansen* hat verschiedene Führungsfunktionen im Bundesgrenzschutz und bei der Polizei in Thüringen bekleidet; zuletzt war er Leiter des Bundesgrenzschutzamts Flughafen Frankfurt am Main, bis er im Juni 1999 Nachfolger von *Bernd Walter* als Präsident des Grenzschutzpräsidiums Ost in Berlin wurde. Dort mitbegründete er die „Gemeinsame Ermittlungsgruppe Schleuser“ des Berliner Landeskriminalamts und des Bundesgrenzschutzes.

32 Richter am Bayerischen Obersten Landesgericht *Steiner* ist stellvertretender Vorsitzender des 4. Strafsenats und hat so an zahlreichen Entscheidungen auf dem Gebiet der Schleusungskriminalität mitgewirkt, insbesondere an dem bereits angesprochenen Urteil zur Straflosigkeit des Einschleusens von Kleinkindern (o. Fn. 22 und Fn. 23).

33 Oberstaatsanwältin *Nowotny* hat sich an der im Brennpunkt stehenden deutschen Ostgrenze zu Tschechien auf Schleuserkriminalität spezialisiert und stand nicht zuletzt wegen der so genannten Taxifahrerfälle, bei denen sich anscheinend gutgläubige Taxifahrer als listige Schleuser entpuppten, auch im Interesse der Medien.

34 Richter am Amtsgericht *Ring* ist stellvertretender Direktor des Amtsgerichts Cham/Bayern und verfügt als von der Presse, aber auch von dem gerichtlichen Geschäftsverteilungsplan so genannter Grenzrichter große Erfahrung in Schleusersachen. Er ist Vorsitzender des Schöffens- und Jugendschöffengerichts, Ermittlungsrichter und Richter für das beschleunigte Verfahren.

35 Rechtsreferendar *Steinbrenner* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt der Kriminologischen Zentralstelle zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität, das zugleich sein von Professor Dr. *Perron* an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz betreutes Dissertationsvorhaben darstellt.

36 Die Volkswirtschaftlerin Dr. *Vogel* ist Lehrkraft für besondere Aufgaben an der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg, wo sie die deutsche Teilstudie in dem Europäischen Forschungsprojekt „Wie wird Ausländerpolitik in der Praxis umgesetzt“ am Institut für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen leitet. Sie hat seit 1991 zahlreiche Veröffentlichungen zum Tagungsthema vorzuweisen wie etwa ihre Dissertation „Zuwanderung und Sozialstaat“ (1996) sowie „Illegale Zuwanderung nach Deutschland und soziales Sicherungssystem“ in Migration und Illegalität (1999).

(Soziologie im Besonderen) wird schließlich darstellen, von welchen Zahlen (Quellen, Statistik und Dunkelfeld) bei Migration überhaupt auszugehen ist.

2. ... und der Teilnehmer

Die Interdisziplinarität spiegelt sich nicht nur bei den Referenten, sondern auch im Kreis der Teilnehmer wider. Die stärkste Gruppe der Tagungsteilnehmer bilden die Staatsanwaltschaften, von denen ich die Herren Leitenden Oberstaatsanwälte *Höbold* (Staatsanwaltschaft Weiden), Dr. *Scholz* (Staatsanwaltschaft Görlitz) und *Wagner* (Staatsanwaltschaft Münster) besonders begrüßen möchte. Ihnen darf ich dabei meinen Dank aussprechen, der Kriminologischen Zentralstelle für ihr Forschungsprojekt zur Schleuserkriminalität unbürokratisch Strafakten zur wissenschaftlichen Auswertung überlassen zu haben; ich möchte bei der Gelegenheit zugleich der Hoffnung Ausdruck geben, dass dies auch in der Zukunft so reibungslos funktionieren möge. Die zweitstärkste Teilnehmergruppe ist – wie die Materie nicht anders vermuten lässt – der Bundesgrenzschutz, wobei ich mich freue, Herrn Präsident des Grenzschutzpräsidiums Mitte *Reimann* besonders willkommen heißen zu dürfen. Ebenfalls begrüße ich die Teilnehmer der Justizministerien – insoweit darf ich besonders herzlich die Vertreter unseres Gastgebers, Herrn Ministerialdirigent Dr. *Sprenger* und Herrn Ministerialrat *Huber* vom Ministerium der Justiz des Freistaates Sachsen, willkommen heißen –, des Bundesministeriums der Justiz (Herrn Ministerialrat Dr. *Blath*), der Dienststelle Bundeszentralregister (Herrn Leiter der Dienststelle *Christensen*, zugleich Beirat der Kriminologischen Zentralstelle), der verschiedenen Landeskriminalämter, der Polizeipräsidien, der Gerichte, der Wissenschaft, des Zolls sowie der Verbindungsstelle der International Organization for Migration (IOM) in Berlin (Herrn Leiter der Verbindungsstelle *Lorenz*).

Diese Aufzählung hat, denke ich, deutlich gemacht, dass zumindest eines der Tagungsziele, vielleicht sogar ihr erstes – nämlich verschiedene Disziplinen um das Tagungsthema an einem Tisch zu versammeln – nicht gänzlich gescheitert zu sein scheint. Ich hoffe, meine sehr verehrten Damen und Herren, dass dies auch bei den weiteren Zielen, die wir mit dieser Tagung verbinden, der Fall sein wird: nämlich dem Ziel, von – auch und gerade bei etwaigen Vorbehalten, die Wissenschaftler und Praktiker gegenseitig hegen mögen – den anderen Fächern und Sichtweisen zu profitieren, dem Ziel, den Sach- und Erkenntnisstand der Problematik zu reflektieren, dem Ziel, Erfahrungen auszutauschen, und den Zielen, ein Forum für die kritische Diskussion zu bieten und Perspektiven aufzuzeigen.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Eine kriminologische Einführung zu Menschenschmuggel und Schleuserkriminalität

Hans-Jörg Albrecht

I. Einleitung

Die seit Beginn der neunziger Jahre in der europäischen und nationalen Rechtspolitik thematisierte Schleusungskriminalität verweist auf mehrere Perspektiven, die sich aus der Sicht der Kriminologie eröffnen und empirische sowie theoretische Untersuchungen rechtfertigen. Dabei geht es um Immigration, illegale Immigration, transnationale und organisierte Kriminalität, die grenzüberschreitende Kriminalität, sodann (wenn auch nur am Rande) natürlich auch um das, was als Menschenhandel bezeichnet und als rechtspolitisch besonders relevanter Bereich in einem Zusatz zur UN-Konvention zur Bekämpfung transnationaler Kriminalität aus dem Jahre 2000 erfasst wurde. Darüber hinaus ist die Thematik mit einem Deliktsbereich verbunden, der einerseits typisches Nebenstrafrecht darstellt, nämlich §§ 92a und 92b AuslG, andererseits aber in den letzten Jahren in den Bereich der Schwerstkriminalität eingerückt worden ist. Denn die Strafandrohungen reichen heute für gewerblich und bandenmäßig begangene Delikte bis zu 10 Jahre Freiheitsstrafe und entfernen sich damit deutlich von den Strafrahmen des typischen Nebenstrafrechts. Sie entsprechen eher denjenigen des Betäubungsmittelstrafrechts und spiegeln damit auch die Auffassung der Rechtspolitik und des Gesetzgebers wider, Schleusungskriminalität sei der organisierten und deshalb der besonders gefährlichen Kriminalität zuzurechnen¹. Vor allem handelt es sich bei den Straftatbeständen der §§ 92a und 92b AuslG – ähnlich manchen Betäubungsmittelstrafrechtstatbeständen – um die Aufwertung typischer Beihilfe- und Anstiftungshandlungen zu selbständigen (Verbrechens-)Tatbeständen (zu denen wiederum Beihilfehandlungen möglich sind)². Insoweit ergeben sich selbstverständlich auch Fragestellungen, die auf Normgenese und Normimplementation zielen und, soweit ihr europäischer Bezug im Vordergrund steht, die „Festung Europa“ festzumachen³ und damit verbundene Grundverständ-

1 *Organization for Security and Co-operation in Europe*: Trafficking in Human Beings. Implications for the OSCE. Review Conference, September 1999, ODIHR Background Paper 1999/3.

2 *Geisler, C.*: Bekämpfung der Schleuserkriminalität. ZRP 34(2001), S. 171-176, S. 172.

3 *Albrecht, H.-J.*: Fortress Europe? Controlling Illegal Immigration. *European of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 10(2002), S. 1-22.

nisse im Hinblick auf Offenheit und Freizügigkeit, Menschen- und Bürgerrechte sowie auf einen einheitlichen Raum des Rechts⁴. Schließlich werden durch die Schleusungskriminalität grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit einerseits und Zusammenarbeit zwischen Staaten und Staatenverbänden andererseits als Fragestellungen aufgerufen. Denn wesentliche Kennzeichen der sozialen Kontrolle der die Schleusungskriminalität auslösenden Sachverhalte liegen in den Zuständigkeitsbereichen derjenigen Ressorts (Äußeres, Entwicklungshilfe), die für die wirtschaftliche, soziale und politische Zusammenarbeit zwischen Regionen und Ländern Sorge tragen.

Die Kontrolle der illegalen Immigration ist konzeptuell zu dem Versuch geworden, zwischen dem politisch motivierten Flüchtling oder politisch verfolgten Asylbewerber und den reinen Wirtschaftsimmigranten zu unterscheiden, bzw. die Immigranten, die Ordnung, Stabilität und Frieden in der Gesellschaft bedrohen, von denen zu trennen, die wegen ihrer professionellen Fertigkeiten erwünscht sind. Insoweit stellt sich die Frage, wie die Auswahl vorgenommen wird und wer als potenzielles Risiko und Belastung definiert und wer als willkommen eingestuft wird. Die deutsche Diskussion zur Reform des Ausländergesetzes belegt, wie und in welchem Grade Immigrationspolitik auf einen Kosten-Nutzen-Analyse-Modus umgestellt wurde, der auf langfristigen demographischen Prognosen und entsprechender Planung sowie auf kurzfristiger ökonomischer Nachfrage nach Arbeitskraft basiert⁵.

Eine Vielfalt von Perspektiven eröffnet sich auch, wenn ganz einfach nach den Inhalten einer Kriminalität der Schleuser bzw. der Schleusung gefragt wird. Die Schleusungskriminalität im engeren wird an die strafrechtlichen Definitionen, die §§ 92a, 92b AuslG zu entnehmen sind, angelehnt werden müssen, während die Kriminalität der Schleuser als kriminologische Kategorie sehr viel breiter das gesamte Band von Straftaten meint, die sich anlässlich eines Schleusungsvorgangs ergeben können. Hierunter fallen Urkundsdelikte ebenso wie Menschenhandel, hier stehen Raub- und andere Gewaltdelikte neben Erpressung und Schutzgeldkriminalität sowie prostitutionsbezogenen Delikten⁶. In Abgrenzung zum Menschenhandel wird Schleusung oder Menschenschmuggel im Wesentlichen dann auch international definiert als Erleichterung oder Unterstützung des Wanderungsprozesses, Überschreitung einer Grenze, Freiwilligkeit der Immigration/Migration sowie Illegalität des in-

4 Dearden, J. H.: Immigration Policy in the European Community Manchester Metropolitan University. DSA European Development Policy Study Group. Discussion Paper No. 4, March 1997.

5 Spiegel, 3. August 2001, Spiegel-online: www.spiegel.de.

6 Geisler, C., Steinbrenner, C.: Schleuserkriminalität. Erscheinungsformen, kriminologische Erkenntnis und Verurteilungspraxis. MschrKrim 84(2001), S. 460-467.

ternationalen Grenzübertritts⁷. Demgegenüber ist der Kern des Menschenhandels bestimmt durch Gewalt oder Gewaltandrohung, List oder jedenfalls die Ausnutzung von Notlagen, die (auch) durch das Leben in einem fremden Land begründet sind. Freilich zeigt sich bereits in der weithin üblichen Verwendung der Ausnutzung einer Notlage als Tatbestandsmerkmal, mehr noch dort, wo eben die konventionellen Nötigungshandlungen für die Vertypung des Unrechts des Menschhandeltatbestandes keine Verwendung finden, dass die Übergänge und Überlappungen nicht bloß in der gegebenenfalls vorliegenden funktionalen Verkettung von Schmuggel und Handel sichtbar werden, sondern auch in den die tatbestandlich erfasste Handlung beschreibenden Begriffen.

Es sind damit typische Fragestellungen neuer Kriminalität, die sich mit der Thematik der Schleusung verbinden, also Fragen nach dem Phänomen und dessen Einordnung, Fragen der Theorie und Erklärung sowie der rechtspolitischen Potentiale, die sich aus präventiver und repressiver Sicht ergeben. Differenziert man diese Fragestellungen, so wird folgendes Netz von Annahmen sichtbar, das sich in drei Bereiche aufspalten lässt:

- Zunächst geht es um die mit dem Prozess der Schleusung verbundenen phänomenologischen Gesichtspunkte, jedoch auch um die Bedingungen und Korrelate, in die das Schleusungsphänomen eingebunden ist.
- Zweitens geht es um die Frage der Implementation der Kontrolle der illegalen Immigration sowie der Schleusung illegaler Immigranten. Hier werden Probleme der Anwendung des Strafrechts sowie der Praxis des Ausländerrechts aufgeworfen.
- Drittens handelt es sich um Fragen der politischen Antworten auf das Phänomen der Schleusung sowie um Fragen nach der Evaluation von rechtspolitischen, polizeilichen und strafrechtlichen Programmen, die zur Kontrolle der Schleusung umgesetzt werden.

Die zu den genannten Feldern und Fragestellungen vorliegenden Forschungen sind sehr beschränkt, was die Teilausschnitte Illegalität und Kriminalität sowie Schattenwirtschaften betrifft. Dies ergibt sich aus den vorliegenden Sekundäranalysen und Zusammenfassungen von empirischer Forschung⁸. Nicht nur die Durchsicht der ökonomischen Literatur zeigt die Vernachlässigung des „Schmuggels“ als eine Kehrseite des weltweiten konventionellen Handels

7 Müller-Schneider, T.: Zuwanderung in westliche Gesellschaften. Analyse und Steuerungsoptionen. Leske & Budrich: Opladen 2000, S. 125 f.

8 Vgl. hierzu bspw. Santel, B., Schock, H.: Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung. Leske & Budrich: Opladen 2000.

auf⁹. Auch in der kriminologischen Wissenschaft besteht offensichtlich ein erhebliches Defizit an einer das Marktmodell berücksichtigenden Forschung.

II. Grundannahmen zur Schleusung von Immigranten

Die Grundannahmen zum Thema „Schleusung und Immigration“, die aus kriminologischer Sicht Relevanz erhalten, beziehen sich primär auf das Verletzungspotential der Schleusungskriminalität (aus dem sich ja dann auch der Unrechtsgehalt und damit die Voraussetzungen für die Gestaltung der Strafandrohungen ableiten lassen müssen).

Eine erste Annahme betrifft deshalb die Überlegung, dass Schleusung die illegale Immigration fördert, die Kontrolle von Risiken und Gefahren durch die Anwendung des Ausländerrechts unterläuft und dadurch vermittelt Probleme der Schattenwirtschaften, der illegalen Beschäftigung sowie andere Ordnungsstörungen in den Empfängerländern auslöst.

Eine zweite Annahme verweist auf Verbindungen zu organisierter Kriminalität, die strukturell und phänomenologisch an Transaktionen verbotener oder kontrollierter Güter und Dienstleistungen angebunden ist und arbeitsteiliges bzw. (quasi-) gewerbliches Handeln voraussetzt.

Erwartet wird dann ein Schwarzmarkt der Immigration, der nach den Regeln von Angebot und Nachfrage funktioniert und dabei durch die Strukturen der (strafrechtlichen) Kontrolle mitgeformt wird.

Schwarzmärkte werfen schließlich kriminelle Gewinne ab und verursachen im Übrigen die typischen Sekundärprobleme von Schwarzmärkten wie Geldwäsche, damit die Reinvestition krimineller Gewinne, Korruption etc.

Aus viktimologischer Sicht wird angenommen, dass Schleusung auch zu Viktimisierung der Geschleusten bzw. Immigranten führt und zwar direkt durch kriminelle Viktimisierung durch Schleuser selbst sowie direkt durch die Schaffung riskanter Situationen insbesondere bei Grenzübertritten¹⁰; hinzu tritt eine indirekte Viktimisierung und zwar durch enttäuschte Erwartungen und damit verbundene verlorene Investitionen. Indirekt ist ferner auch eine mögliche Viktimisierung durch die Schaffung riskanter Lebenslagen, die

9 *Andreas, P.*: Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasion in a Changing World. In: Farer, T. (Hrsg.): *Transnational Crime in the Americas*. Routledge: New York, London 1999, S. 85-98, S. 86-87.

10 *Aronowitz, A. A.*: Smuggling and Trafficking Human Beings: The Phenomenon, the Markets That Drive It And the Organizations That Promote It. *European Journal on Criminal Policy and Research* 9(2001), S. 163-195.

durch Zwang gekennzeichnet sind und die durch die Illegalität der Einreise jedenfalls zum Teil ausgelöst werden, wie bspw. die (Zwangs-) Prostitution, zwangsarbeitsähnliche Tätigkeiten in Sweatshops und anderes¹¹. Hier sind ferner Hypothesen zu Zusammenhängen zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel einzuordnen.

Insoweit sind es aber die Einwanderungspolitik und die Einwanderungsgesetzgebung, die die Bedingungen auch für die Erscheinungsformen der Schleusungskriminalität setzt. Verwiesen ist damit auf einen Politikbereich, der in der Europäischen Union in den letzten 15 Jahren ganz in den Vordergrund gerückt ist¹².

III. Illegale Immigration: die Politik der Europäischen Union

Die Politik der Immigrationskontrolle ist zunächst zentraler Inhalt der Schengen-Verträge von 1985 (sowie der Umsetzungsbestimmungen vom 19. Juni 1990), die nunmehr Teil der Europäischen Unionsverträge geworden sind. In den Schengen-Verträgen wurden Regeln aufgenommen, die ein einheitliches System der Kontrolle der Immigration in das Schengen-Land (Art. 3-8) vorsehen, darüber hinaus eine gemeinsame Praxis der Ausstellung von Visa anleiten und Harmonisierung der Strafbestimmungen für den Menschenschmuggel fordern. Im Übrigen wurden Pflichten für Beförderungsunternehmen (im Hinblick auf die Kontrolle von Einreisedokumenten und Einwanderungsbestimmungen) aufgenommen und ein einheitliches Rahmenwerk für das Asylverfahren erstellt. Das sog. Schengener Informationssystem (SIS) wird dazu genutzt, Informationen zu Immigranten, Visa und illegalen Handlungen auszutauschen. Mit dem Europäischen Aktionsplan zur Kontrolle illegaler Immigration vom September 2000 sind die Schengen-Regeln durch ein neues Programm der Erhebung und Analyse von Informationen zur Immigration verstärkt worden. Der Plan enthält auch einen Aufruf, Maßnahmen zur Kontrolle von Immigrantenschmuggel durchzuführen. Unter den vorgeschlagenen Maßnahmen wird die enge Kooperation mit den Emigrations- und Transitländern betont, die Implementation intensiver Kontrollen der externen Grenzen des Schengen-Raums, Unterstützung für Transitländer in Anstrengungen, illegale Immigration zu kontrollieren, permanenter Austausch von Informationen zwi-

11 *Organization for Security and Co-operation in Europe*: a.a.O. (Fn. 1).

12 *Hall, B.*: Immigration in the European Union: problem or solution? The number of asylum seekers is rising sharply across the European Union. Given the EU's ageing population, is a return to selective immigration inevitable? Centre for European Reform, London, October 05, 2000.

schen den Mitgliedstaaten, intensive polizeiliche Kontrollen der illegalen Immigration auf der Basis von nationalem Recht, systematische Erhebung von Fingerabdrücken illegaler Immigranten, strikte Durchsetzung der Abschiebung, Sanktionen für den Personentransport in den Schengen-Raum ohne Einreisedokumente, schließlich Koordination des Strafrechts im Hinblick auf den Schmuggel von Immigranten.

Die Harmonisierung der Asylgesetzgebung und der Asylverfahren sowie der Visa- bzw. Immigrationspolitik, so wie sie in den Schengen-Verträgen begonnen wurde, ist durch mehrere Europäische Unionsverträge sowie Richtlinien weiterentwickelt worden. Mit einer Entscheidung des Rats vom 20. Juli 1994 wurden Standards der Einwanderung implementiert, die Immigration mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme vollständig unterbinden sollen. Arbeitsimmigration soll nach dieser Entscheidung nur noch dann erlaubt sein, wenn verfügbare Arbeitsstellen nicht durch Angehörige der Mitgliedsländer besetzt werden können.

Empfehlungen vom 22. Dezember 1995 betreffen die Harmonisierung von Kontrollen der illegalen Immigration im Hinblick auf systematische Überprüfung des Immigrantensstatus bei Bewerbung für Arbeitsstellen. Die Empfehlungen betreffen ferner die Einführung von strafrechtlichen Sanktionen für Arbeitgeber, die ausländische Staatsangehörige ohne Aufenthaltserlaubnis einstellen. Weitere Empfehlungen vom 27. September 1996 konzentrieren sich dann auf die Prävention von illegaler Arbeitsaufnahme.

Der Vertrag von Amsterdam verschiebt schließlich die Regeln für Visa-Erteilung, Asyl und Immigration (Art. 61-69) aus der dritten Säule in die erste Säule und macht diese Bereiche zu genuinen Elementen europäischer Politik. Nach der Ratifikation des Amsterdamer Vertrages stellen der Wiener Aktionsplan vom 3. Dezember 1998 und die Tampere-Empfehlungen vom 15./16. Oktober 1999 wichtige Dokumente dar, die eine gemeinsame Immigrations- und Asylpolitik befördern sollen.

Mit der Direktive zur Einrichtung von Eurodac (in Kraft seit 15. Dezember 2000), wurde ein System umgesetzt, durch das Fingerabdrücke von illegalen Immigranten sowie weitere Personendaten übergreifend erfasst werden sollen, mit dem Ziel, Mehrfachasylstellung (Asylshopping) im Schengen-Raum zu unterbinden.

Neuere Initiativen im Bereich der Kontrolle der Immigration betreffen einen französischen Vorschlag vom 4. September 2000, der das Strafrecht im Hinblick auf die Unterstützung bzw. Beihilfe zur illegalen Immigration (Erleichterung der illegalen Immigration) harmonisieren und intensivieren soll. Dies schließt auch einen Vorschlag zur Einführung von Unternehmens-

strafbarkeit in diesem Bereich ein. Diese Initiativen haben zu einer ganzen Reihe von Vorschlägen und Berichten geführt (Bericht der Kommission über die Immigrationspolitik der Union vom 22. November 2000¹³, Vorschlag der Kommission im Hinblick auf Menschenhandel vom 7. Mai 2001¹⁴, Protokoll der 2314. Konferenz des Rats vom 1. Dezember 2000¹⁵, Protokoll der 2315. Konferenz des Rats vom 28./29. Mai 2001)¹⁶, die sich auf Harmonisierung und Intensivierung des Einwanderungsstrafrechts und Verbesserungen im Bereich der polizeilichen Kooperation konzentrieren.

Fasst man die Europäische Unionspolitik der letzten 2 Jahrzehnte zusammen, so mag hieraus gefolgert werden, dass einerseits humanitäre und menschenrechtsorientierte Prinzipien in der Entstehung von Programmen und Recht auf dem Feld der Immigration wirksam werden. Dabei kommt der Genfer Konvention von 1951, dem Schutz von Flüchtlingen sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention und nationalen Verfassungen, die das politische Asyl stützen, besondere Bedeutung zu. In dieser Beziehung ist insbesondere auch das Tampere-Treffen zu nennen, anlässlich dessen ein koordinierter Ansatz der Europäischen Union im Hinblick auf Asylsuchende und Flüchtlinge gesucht wurde. Andererseits liegt die Betonung auf der Kontrolle illegaler Immigration, der Trennung von erwünschten und unerwünschten Immigranten und der Einrichtung eines Kontrollsystems, das diese Interessen aufgreift. Mit Letzterem sind insbesondere Interessen an Sicherheit und Ökonomie zu zentralen Richtlinien der Immigrations- und Asylpolitik der Europäischen Union geworden.

Westeuropa hat bis zu Beginn der 70er Jahre eine Politik der aktiven Rekrutierung von Arbeitsimmigranten und eine offene Politik der Immigration gegenüber früheren Kolonien verfolgt¹⁷. Diese Politik kam mit den ersten Anzeichen einer schweren ökonomischen Krise Anfang der 70er Jahre zu einem Ende. Die Immigrationspolitik kann insoweit in vier Perioden unterteilt werden. Die erste Periode begann mit der Initiierung von Arbeitsmigration in den 50er und 60er Jahren und wurde dann fortgesetzt mit einer Periode, in der Immigration weitgehend auf Familienzusammenführung und Heiratsimmigration basierte. Während der 80er Jahre stand das Asyl im Zentrum der Immigration und schließlich wurde illegale Arbeitsimmigration zu dem bedeutsams-

13 <http://www.eu-kommission.de/pdf/justundinnen/migrationspolitik.pdf>.

14 http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/dat/2000/de_500PC0854_01.html.

15 <http://ue.eu.int/Newsroom/tree-browse.cfm?BID=86&LANG=4>.

16 <http://ue.eu.int/Newsroom/tree-browse.cfm?BID=86&LANG=4>.

17 Vgl. die Zusammenfassung in *Rittstieg, H., Rowe, G. C.*: Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung. Baden-Baden 1992, S. 14-26.

ten Weg, nach Westeuropa einzureisen. Damit wandte sich die politische Aufmerksamkeit zunächst dem Asylproblem und dann der Kontrolle illegaler Immigration und dem Schmuggel von Immigranten zu¹⁸.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends ist die Familienzusammenführung immer noch ein bedeutsamer Mechanismus der Immigration, so wie es Asylverfahren und die illegale Einwanderung sind. Jedoch gibt es Anzeichen dafür, dass die ökonomische Immigration von der Europäischen Union und den Mitgliedsländern neu bewertet wird. Die neue Politik soll offensichtlich sowohl eine adäquate und flexible Antwort auf Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sicherstellen als auch den illegalen Markt für Immigration und Arbeitsmigration austrocknen. Ins Zentrum der sich nunmehr entwickelnden Immigrationspolitik der Europäischen Union rücken nun

- ◆ proaktive Maßnahmen zur Verhinderung unerwünschter Einreise,
- ◆ langfristige Planung der Migrationspolitik,
- ◆ Flexibilität in der Aufnahme von arbeitsmarktbezogenen Interessen,
- ◆ Integration der bereits vorhandenen Immigranten und damit
- ◆ Prävention von Hassgewalt und Hasssprache, die als ernsthafte Hindernisse für wirksame Integration betrachtet werden¹⁹.

Jedoch hat die österreichische EU-Präsidentschaft im Jahre 1998 ein Strategiepapier zu Asyl und Immigration vorgelegt, welches demonstriert, dass hinter der Rhetorik zu Flexibilität und der Aufrechterhaltung des vollen Rechts auf Asyl sowie des Schutzes von Flüchtlingen der ungebrochene politische Wille steht, Immigration zurückzuschneiden (und dass dahinter auch Bewegungen stehen, die internationalen Vereinbarungen zu Flüchtlingen, insbesondere die Genfer Konvention von 1951, zu revidieren)²⁰. Das Strategiepapier empfiehlt die Demonstration politischer Stärke, um Flüchtlinge und Immigranten daran zu hindern, in europäische Länder einzureisen. Das Papier setzt

18 Vgl. aus einer türkischen Perspektive *Akgündüz, A.*: Labor Migration from Turkey to Western Europe. An Analytical Review from its Commencement (early 60's) to the Recruitment Halt (1973/74). *Revue Européenne des Migrations Internationales* 11(1995), S. 153-177.

19 Vgl. *Wiegand, E.*: Ausländerfeindlichkeit in der Festung Europa: Einstellungen zu Fremden im europäischen Vergleich. In: Schock, H., Wacker, G. (Hrsg.): *Einwanderung und Asyl. Eine Dokumentation sozial- und rechtswissenschaftlicher Forschung*. Nürnberg, Bonn 1995, S. 31-39; *Communication From the Commission To the Council and the European Parliament On a Community Immigration Policy*, Brussels, 22.11.2000, COM (2000) 757 final.

20 Strategy paper on immigration and asylum policy, from the Austrian Council Presidency to the K4 Committee, 1.7.98, 9809/98 CK4 27.

sich tatsächlich offen für eine Außenpolitik ein, die sich gegen Länder richtet, die Flüchtlinge produzieren und spricht sich auch für harte Maßnahmen gegen illegale Immigration aus, darunter eingeschlossen eine starke Aufwertung der Abschiebungspolitik. Mit diesem Papier wird nachdrücklich das Konzept einer Festung Europa vertreten.

Die proaktiven Maßnahmen, die sich gegen illegale Immigration richten, betreffen zuallererst Informationskampagnen in Immigrationsländern mit dem Ziel, wanderungsbereite Personen entweder durch realistische Informationen abzuschrecken bzw. auf die individuellen Entscheidungen in bedeutsamer Weise einzuwirken. Die Europäische Union versucht dann einen kontinuierlichen Dialog mit Immigrationsländern fortzusetzen, um auf der einen Seite Bedingungen zu fördern, die in den Ländern selbst zur Prävention von Immigration führen und auf der anderen Seite die Bereitschaft von Immigrationsländern zu verbessern, illegale Immigranten zurückzunehmen.

Die grenzpolizeilichen Aktivitäten an den äußeren Grenzen des Schengen-Raums haben sich beträchtlich verstärkt. Dies gilt für die Anzahl von Personal wie für die Hardware, die eingesetzt wird, um die Grenzen vollständig abzudichten²¹. Selbstverständlich sind Versuche, die Land- und Seegrenzen des Schengen-Raums vollständig abzudichten, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Länder wie Spanien, Italien, Griechenland bieten großräumige Gelegenheiten, ohne großes Risiko des Aufgreifens durch Polizei in den Schengen-Raum einzureisen. Die Implementation von Grenzkontrollen, die mit den Schengen-Standards konform gehen, bringen im Übrigen eine starke Belastung der Beitrittskandidatenländer mit sich, die heute als ein Gürtel von sicheren Drittstaaten dienen. So wird für Slowenien beispielsweise ausgeführt, dass anstelle von 700 Grenzpolizisten, die heute an der zukünftigen Schengen-Grenze Dienst tun, 3.000 benötigt werden, wenn die Grenzkontrollstandards, die aus den Schengenverträgen folgen, erfüllt werden sollen.

Die Festung Europa ist jedoch offensichtlich nicht so sehr durch physische Mauern (oder Außenkontrollen) charakterisiert, sondern eher durch

- ◆ Kontrollmechanismen, die innerhalb des Schengen-Raums wirksam werden und daraufhin ausgelegt sind, illegale Immigranten zu identifizieren,
- ◆ Versuche, die Attraktivität der Immigration nach Europa im Allgemeinen zu reduzieren,

21 Vgl. die Nachweise bei *Alt, J.*: Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig. Karlsruhe 1999, S. 336 ff. zur Entwicklung der personellen und sachlichen Ausstattung des Bundesgrenzschutzes in den neunziger Jahren.

- ◆ die Maximierung von Abschreckung durch strikte Deportations- und Abschiebungspolitik und schließlich
- ◆ die Schaffung von Straftatbeständen, die erhebliche Strafandrohungen nicht für illegale Immigranten selbst mit sich bringen, jedoch für diejenigen, die illegale Immigration durch Schmuggelaktivitäten unterstützen oder auf andere Weise die Immigration oder den Verbleib im Schengen-Raum erleichtern.

Die Gegenüberstellung von Strafandrohungen für verschiedene Formen illegaler Einreise und illegalen Verbleibs in verschiedenen europäischen Ländern zeigt freilich, wie sich aus der nachstehenden tabellarischen Übersicht ergibt, erhebliche Differenzen in Ob der Strafandrohung und dem Höchstmaß von Strafe.

Tabelle: Höchststrafandrohungen für illegale Einwanderung (Grenzübertritt) und Schleusung in verschiedenen europäischen Ländern

	Deutschland	Österreich	Frankreich	England	Italien
Einreise ohne Visa/Erlaubnis	1 Jahr	-	1 Jahr	6 Monate	-
Einreise oder Verbleib entgegen Ausweisungsanordnung	3 Jahre	-	3 Jahre	6 Monate	6 Monate
Schleusung (gewerblich)	5 Jahre	1 Jahr	5 Jahre	6 Monate	3 Jahre
Organisierte Schleusung	10 Jahre	3 Jahre	10 Jahre	7 Jahre	12 Jahre

Angesichts der Differenzen kann sicher noch nicht von einer Harmonisierung ausgegangen werden. Jedoch dürfte derzeit die rechtspolitische Agenda in den EU-Ländern sehr stark durch die strafrechtliche Kontrolle der illegalen Immigration und deren Förderung bzw. Initiierung bestimmt sein. Dies wird im Übrigen auch deutlich in den Parlamentswahlen verschiedener europäischer Länder, in denen in den letzten Jahren doch überall solche (rechtspopulistischen) Parteien Zuwächse erzielten, die Immigrationskontrolle und Sicherheit in das Zentrum der Wahlprogramme rückten.

IV. Bedingungen und Phänomenologie illegaler Immigration und der Schleusung

1. Ursachen der illegalen Immigration und der Schleusung

Die Untersuchung der Förderung der illegalen Immigration bzw. der Immigrantenschleusung enthält auch die Frage nach den Ursachen der Immigration bzw. der illegalen Immigration sowie deren Organisation und ökonomische Ausbeutung. Insoweit lässt sich eine Argumentationslinie in der Ursachendiskussion aufgreifen, die eine Paradoxie andeutet und zwar diejenige, die in diesen Formen der Kriminalität eben als letzte Ursache des kriminellen Verhaltens das Gesetz selbst erkennt, das ein Verhalten zuerst mit dem Etikett „kriminell“ versieht²². Tatsächlich ist gerade im Bereich des Nebenstrafrechts der Bezug zwischen Strafrechtssetzung und Kriminalität deutlicher als im Kernstrafrecht. Denn das Nebenstrafrecht, so wie es beispielsweise im Ausländergesetz sichtbar wird, stellt eben nicht originär im Tatbestand erfasstes Unrecht dar, sondern stellt grundsätzlich legitimes Handeln, nämlich Migration, das durch das Recht der Freizügigkeit gedeckt ist, bei bestimmten Bedingungen unter einen Erlaubnisvorbehalt.

Im Wesentlichen geht es hier um dieselbe Frage, die auch im Zusammenhang mit Drogenkonsum und Drogenhandel gestellt wird, nämlich die Frage, welcher Stellenwert in der Erklärung verschiedener Ausprägungen (und Konsequenzen) der Schleusungskriminalität der strafrechtlichen Prohibition selbst zuzuordnen ist. Denn es scheint klar, dass auch im Bereich der illegalen Einwanderung und hiermit verbundener Kriminalitäts- und Ordnungsprobleme der administrativen und strafrechtlichen Beschränkung legaler Immigration eine zentrale Bedeutung zukommt. Schwarzmärkte und damit die Voraussetzungen für den Schmuggel von Gütern aller Art sowie von Menschen werden geschaffen durch strafrechtliche oder anders durchgesetzte Verbote und/oder hohe Besteuerung. Voraussetzung ist selbstverständlich auch die Nachfrage nach den verbotenen Gütern²³. Jedoch führt diese Erwägung sicher nicht weiter als zu der Erkenntnis, dass die Mechanismen, aus denen sich die Strukturen der illegalen Immigration wie des Marktes, aus dem heraus sich illegale Immigration zunehmend ergibt, durch die rechtlichen Rahmenbedingungen modelliert werden.

Zunächst geht es um das Phänomen und Ansätze zur Erfassung von Häufigkeit und Strukturen des Menschenschmuggels. Die hierzu vorliegenden Daten

22 Sack, F.: Kriminalitätstheorien, soziologische. In: Kaiser, G., Kerner, H.-J., Sack, F., Schellhoss, H. (Hrsg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993, S. 271-280.

23 Andreas, P.: a.a.O. (Fn. 9), S. 86.

beruhen im Wesentlichen auf Schätzungen, die die Probleme aller Schätzungen in derartigen Feldern teilen²⁴.

Entscheidend ist freilich auch, woraus sich die Nachfrage nach (illegaler) Immigration ergibt, die nach Europa und insbesondere auch nach Deutschland drängt. Hieraus allein lassen sich ggf. die Anteile ableiten, die sozusagen auf Aktivierung durch Schleuserorganisationen zurückzuführen sind.

Die zeitgenössischen Analysen der Pull Faktoren (die für die Schleuserkriminalität im Wesentlichen denen entsprechen, die auch für organisierte Kriminalität oder Geldwäsche insgesamt vorgelegt werden) verweisen auf die Attraktivität von Deutschland als wirtschaftlicher Standort, die zentrale Lage, die leichte Erreichbarkeit, die großzügigen Sozialleistungen etc.

Zu Beginn des 3. Jahrtausends verweilen etwa 10 Millionen Nicht-EU-Angehörige in Ländern der Europäischen Union. Insgesamt handelt es sich dabei um etwa 3 % der Wohnbevölkerung. An die Struktur dieser Immigranten knüpfen auch die weitergehenden Migrationsströme an. Eine kürzlich durchgeführte empirische Untersuchung erbrachte dagegen andere als die eingangs genannten Pullfaktoren. Diese Untersuchung beruht auf Interviews mit Nicht-Migranten und Migranten aus verschiedenen Ländern (Ägypten, Senegal, Ghana, Türkei und Marokko) und verwendet damit ein bislang in diesem Bereich kaum eingesetztes Kontrollgruppendesign²⁵.

Zunächst zeigen die Befunde eindeutig, dass der Hauptgrund der Migration in ökonomischen Motiven liegt²⁶. Jedoch ergeben sich ebenfalls klare geschlechtsspezifische Muster, da das wesentliche Wanderungsmotiv für Männer in der Ökonomie liegt, für Frauen stehen allerdings familiäre Gründe im Vordergrund (Heirat, Familienzusammenführung). Die Auswahl des Bestimmungslandes wird ganz eindeutig dominiert durch das Vorhandensein von familiären und Bekannten-Netzwerken²⁷. Hieraus erklärt sich offensichtlich, dass trotz gleichgelagerter Motive und trotz sehr unterschiedlicher Immigrationsbedingungen für legale und illegale Immigranten dieselben Präferenzen vorhanden sind. Türken wollen vorwiegend nach Deutschland. Marokkaner wählen Spanien oder Frankreich und Ägypter, Senegalesen und Ghanaesen entscheiden sich ganz überwiegend für nicht-europäische Ziele (insbesondere für Nordamerika). Diese Präferenzen bleiben sehr stabil und passen sich nicht

24 Vgl. hierzu bspw. Müller-Schneider, T.: a.a.O. (Fn. 7), S. 126.

25 Hearing, L., van der Erf, R.: Why do People Migrate? Statistics in Focus. Populations and Social Conditions. EuroStat Theme3 - 1/2001.

26 Vgl. auch Alt, J.: a.a.O. (Fn. 21), S. 94.

27 Vgl. Alt, J.: a.a.O. (Fn. 21), S. 112 f.

an die durch Immigrationsgesetzgebung veränderten Lagen an. Informationen über die Bestimmungsländer werden ganz überwiegend durch Familienangehörige und Freunde, die in den Bestimmungsländern leben, beschafft und konzentrieren sich im Übrigen weitgehend auf Informationen zu Wirtschaft und Arbeitsmarkt, weniger auf die rechtlichen Voraussetzungen von Einwanderung und Aufenthalt. Die Interviews, die in Entsendeländern mit Nicht-Migranten einerseits sowie mit Migranten in Italien und Spanien andererseits durchgeführt wurden, zeigen erhebliche Erfahrungen mit illegaler Immigration bzw. Immigrationsversuchen an. Etwa 20 % der türkischen Interviewpersonen gaben an, bereits wenigstens einmal illegal eingereist oder geblieben zu sein, während sich die entsprechenden Raten bei Ghanaern und Senegalesen auf etwa 10 % beliefen. Der wesentliche Grund dafür, nicht zu emigrieren, liegt – erwartungsgemäß – in familiären Bindungen; ferner wird eine weitere Barriere für die Migration durch wirtschaftliche Bedingungen gesetzt.

Insoweit ergeben sich hieraus natürlich gewisse Korrekturbedürfnisse, was den Stellenwert von Schleusern für die Gesamtproblematik von illegaler Immigration und hieran sich anschließender Probleme betrifft. Illegale Immigration wird nach den vorliegenden Befunden nicht durch Schleuserorganisationen getrieben; sie ist in ihrem Ausmaß und in ihren Strukturen maßgeblich bestimmt durch andere Variablen, darunter insbesondere das Wohlstandsgefälle, eine erhöhte Bereitschaft zur Migration (die wegen der hierfür erforderlichen geringeren Bindungen vor allem bei jungen Menschen [Männern] und im Übrigen in der städtischen Bevölkerung anzutreffen ist) sowie (soziales und finanzielles) Kapital, das in das Unternehmen Migration investiert werden kann.

Schmuggel und Handel mit Gütern, Dienstleistungen und Menschen stellen insoweit die Kehrseite des globalen und legalen Handels dar. Die Aktivitäten werden durch die gesetzlichen Regeln, die Ausmaß und Inhalt des Schmuggels bedingen, sowie durch die Nachfrage, die aus der konventionellen Gesellschaft folgt (insbesondere in Sex-Märkten), bestimmt²⁸. Dadurch wird das Thema des Menschenschmuggels und des Menschenhandels auch zu einer politisch sensiblen Fragestellung, da ideologische Fragen nach der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Entstehung (und letztlich Erklärung) des Problems aufgeworfen werden²⁹. Ferner stellen sich Fragen der Menschenrechte und des Menschenrechtsschutzes. Jedoch wäre eine Erklärung der Mig-

28 *Andreas, P.*: a.a.O. (Fn. 9), S. 86-87; *Kelly, L., Regan, L.*: Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK. Police Research Series, Paper 125, London 2000, S. 1.

29 *Le Breton, M., Fiechter, U.*: Frauenhandel im Kontext von Exklusions- und Differenzierungsprozessen. In: beiträge zur feministischen theorie und praxis 24(2001), S. 114-126.

ration und des hierauf bezogenen Menschenschmuggels allein durch Betonung der Unterschiede im ökonomischen Gefälle zwischen Nord und Süd nicht angemessen. Denn Länder und Regionen können gleichzeitig Bestimmungsländer und Entsendeländer von geschmuggelten oder gehandelten Menschen sein. Ferner kann sich der Status als Entsende- bzw. Aufnahmeland sehr schnell ändern³⁰. Andererseits stellen Grenzöffnung und organisierte Kriminalität selbst sicher keine unabhängigen und bestimmenden Variablen in der Entwicklung von Schleusungskriminalität und Menschenhandel dar. Diese Faktoren werden zwar regelmäßig in rechtspolitischen Debatten betont³¹; jedoch hätte eine Grenzöffnung eher gegenteilige Effekte (im Hinblick auf die Reduzierung von Gelegenheiten), denn gerade die Schließung der Grenzen und die Etablierung von Hindernissen schaffen die Voraussetzungen für einen Schwarzmarkt der Immigration und damit für die Schleusung. Organisierte Kriminalität und kriminelle Netzwerke sind ferner von derartigen Märkten abhängig. Insoweit lässt sich das Problem des Menschenhandels und Menschenschmuggels eben nicht auf die organisierte Kriminalität zurückführen; Nachfrage und der finanzielle Hintergrund der Nachfrage aus den konventionellen Teilen der Gesellschaft setzen wesentliche Grundbedingungen für die Entwicklung von Migrantenschmuggel und Menschenhandel. Dies trifft selbstverständlich vor allem für den Frauenhandel zu, der dem Sex-Markt zugehörig ist, gilt freilich auch für andere Schattenwirtschaften, darunter vor allem für den zweiten Arbeitsmarkt, in dem Arbeitsmigranten heute typischerweise ihr Unterkommen finden. Gerade an diesen Punkten ist nach empirischer kriminologischer Forschung gefragt. Jedoch zeigt die Analyse, dass Forschungen zu der Rekrutierung und Platzierung von Prostituierten einerseits und von Arbeitsmigranten andererseits weitgehend fehlen. Die empirischen Hinweise erschöpfen sich weitgehend in Schätzungen, so beispielsweise in der Schätzung, dass jährlich etwa 200.000 bis 500.000 Frauen durch Menschenhändler nach Westeuropa gebracht werden³². Internationale Schätzungen beziffern die Anzahl von Frauen, die von Menschenhändlern über internationale Grenzen ge-

30 Vgl. *International Organization for Migration: Paths of Exploitation. Studies on trafficking of women and children between Cambodia, Thailand and Viet Nam.* IOM, Center for Advanced Studies 1999.

31 Vgl. Aronowitz, A. A.: a.a.O. (Fn. 10), S. 170-171.

32 Flormann, W.: Die Lebensader des Rotlichtmilieus – der internationale Frauenhandel. *der kriminalist* 31(1999), S. 50-55.

schleust werden, auf 700.000 bis 1.000.000³³. Die Anzahl von sexuell ausgebeuteten Kindern wird ferner auf etwa 650.000 geschätzt³⁴.

Forschungen zu Prostitution und Menschenhandel in Italien verweisen freilich lediglich auf einen relativ kleinen Anteil (von etwa 10 %) von in Italien tätigen ausländischen Prostituierten, deren Anwesenheit auf Menschenhandel zurückzuführen ist. Italien weist ferner ein spezifisches Muster des Menschenhandels auf, denn der Kern des Frauenhandels betrifft Albanien sowie Nigeria und folgt damit allgemeinen Immigrationsmustern³⁵. Informationen der deutschen Polizei lassen erheblichen Wandel in geographischen Strukturen des Menschenhandels erkennen. Denn während sich der Menschenhandel vor der Grenzöffnung zwischen West- und Osteuropa auf Südamerika sowie Asien konzentrierte, verlagert sich der Handel seit der Öffnung auf Zentral- und Osteuropa, insbesondere auch auf die baltischen Länder. Der Gürtel der Entsendeländer bewegt sich dabei offensichtlich recht schnell nach Osten, was auch zur Folge hat, dass frühere typische Entsendeländer wie Polen, Ungarn oder die Tschechische Republik nunmehr zu Aufnahmeländern werden³⁶.

Gerade in der Abgrenzung von Menschenschmuggel und Frauenhandel spielt natürlich die Frage eine erhebliche Rolle, ob und inwieweit Frauen über Prostitution als Tätigkeit im Bestimmungsland informiert sind³⁷. Holländische Untersuchungen verweisen darauf, dass ein substantieller Anteil von Frauen über die Art der Tätigkeit, die sie erwartete, informiert war³⁸. Andererseits belegen Zugänge der deutschen Polizei, dass wohl fast die Hälfte geschmuggelter Frauen über die Art der Tätigkeit getäuscht worden war und zwar im Wesentlichen dadurch, dass ihnen gut bezahlte konventionelle Tätigkeiten in Aussicht gestellt wurden³⁹. Unterschiede mögen erklärt werden durch verschiedene Da-

33 *Bensinger, G. J.*: Trafficking of Women and Girls. *Crime & Justice International* 17(2001), S. 11-13, S. 11; U. S. Department of State: Trafficking in Persons Report. Report 2001, Washington 2002.

34 *Alexander, S., Meuwese, S., Wolthuis, A.*: Policies and Developments Relating to the Sexual Exploitation of Children: The Legacy of the Stockholm Conference. *European Journal of Crime Policy and Research* 8(2000), S. 479-501, S. 480.

35 *International Organization for Migration*: Trafficking in Women to Italy for Sexual Exploitation. Brussels 1996.

36 Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2001, S. 105.

37 *Müller-Schneider, T.*: a.a.O. (Fn. 7), S. 152.

38 *International Organization for Migration*: The Growing Exploitation of Migrant Women From Central and eastern Europe. Migrant Information Programme. Budapest 1995.

39 Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): a.a.O. (Fn. 36), S. 106, jedoch spielen Entführung und Gewalt offensichtlich eine untergeordnete Rolle für die Rekrutierung. Etwa 7 % der vernommenen Frauen geben an, dass sie Gewalt ausgesetzt gewesen seien.

tenquellen. Möglicherweise folgen polizeiliche Daten aus einer Selektion, die eher enttäuschte Erwartungen und damit die Bereitschaft zur Anzeige widerspiegeln. Italienische Untersuchungen, die weiter oben bereits angesprochen wurden, verweisen ebenfalls auf einen relativ geringen Anteil an Gewalt, Drohung oder Täuschung bei ausländischen Prostituierten und sprechend dafür, dass sich ausländische Prostituierte weitgehend aus Migrantenpopulationen rekrutieren, die allenfalls geschmuggelt wurden⁴⁰. Der größere Teil der Migrantinnen, die letztlich im Sexgeschäft tätig werden, reist ferner auf der Basis eines Touristenvisums oder auf der Basis von Arbeitsvisa ein, die für "künstlerische" Tätigkeiten ausgestellt wurden (wobei offensichtlich in Europa erhebliche Differenzen auftreten)⁴¹. Denn deutsche Daten sprechen wohl dafür, dass der überwiegende Teil der gehandelten oder geschmuggelten Frauen mit gefälschten oder falschen Visa bzw. Reisepässen eingereist ist⁴². Andererseits wird für das Vereinigte Königreich berichtet, dass es ausgesprochen selten sei, dass die Einreise völlig illegal organisiert werde⁴³.

Brutto-Umsätze in den Rotlichtbezirken werden in Deutschland mit 12-70 Milliarden DM angegeben bei durchschnittlichen Einnahmen pro Prostituierte von 84.000 bis 360.000 DM⁴⁴. Vereinzelt Hinweise aus dem Geschäft des Menschenhandels setzen die für eine von Polen nach Deutschland vermittelte Prostituierte bei etwa 1.000 DM fest⁴⁵.

Menschenhandel und Menschenschmuggel haben auch in anderen Ausprägungen erhebliche politische Aufmerksamkeit auf sich gezogen, insbesondere ist die Aufmerksamkeit geweckt worden durch den Tod von 58 chinesischen Staatsangehörigen, die im Juni 2000 erstickt in einem Container in Dover aufgefunden worden waren⁴⁶. Zwischen 60 und 90 % aller illegalen Immigranten

40 *International Organization for Migration*: a.a.O. (Fn. 35); vgl. auch Kelly, L., Regan, L.: a.a.O. (Fn. 28), S. 20 wo für London für den Sexmarkt ein Anteil von 50 % ausländischer Frauen angegeben wird, von denen wiederum etwa 5 % auf der Basis von Menschenhandelspraktiken nach England gekommen seien.

41 Vgl. für Italien *International Organization for Migration*: a.a.O. (Fn. 35); für die Schweiz Caroni, M.: Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen. Rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz. Luzern 1996.

42 Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): a.a.O. (Fn. 36), S. 105.

43 Kelly, L., Regan, L.: a.a.O. (Fn. 35), S. 25.

44 Flormann, W.: a.a.O. (Fn. 32), 1999.

45 Kruse, R.: Organisierte Prostitution auf dem Lande. *der kriminalist* 30 (1998), S. 351-354.

46 Aronowitz, A. A.: a.a.O. (Fn. 10).

sollen bei Grenzübertritten nach Europa von organisierten Gruppen unterstützt worden sein⁴⁷.

Was die Auswirkungen von Schleusung und Schleuserorganisationen auf die Phänomenologie der illegalen Immigration betreffen, so liegen unterschiedliche Einschätzungen vor. Eine Untersuchung in Deutschland, allerdings an Hand relativ kleiner und verzerrter Stichproben, kommt zu dem Ergebnis, dass so genannte Paketlösungen, also das Angebot von „Pauschalreisen“, wohl bloß Ausnahmen seien⁴⁸. Andererseits geben europäische Forschungen an, dass mit zunehmender Intensität der Grenzkontrollen illegale Immigration ganz überwiegend durch Schleusergruppen begleitet und gefördert, teilweise sogar initiiert würden. Schätzungen verweisen darauf, dass zwischen 60 - 90 % illegal nach Europa einreisender Immigranten von Schleuserorganisationen unterstützt worden seien⁴⁹. Insgesamt sollen gar etwa 4 Millionen Immigranten pro Jahr über Grenzen „geschmuggelt“ werden⁵⁰.

2. Phänomenologie der Schleusung und Verbindungen zur organisierten Kriminalität

Konventionelle Organisierte Kriminalitätsgruppen, so insbesondere die Chinesischen Triaden, sind offensichtlich in die Schleusung von Migranten (ihrer jeweiligen Ethnie) involviert⁵¹. Dabei entstehen selbstverständlich Beziehungen zwischen verschiedenen Märkten und Schattenwirtschaften. Denn die Schleusung (die partiell durchaus in den Menschenhandel übergehen mag) ist weithin verbunden mit der Vermittlung von undokumentierter Arbeit, Prostitution, Vermittlung in Sweatshops und andere Wirtschaftsbereiche wie die Bauwirtschaft sowie die Landwirtschaft⁵². In Deutschland wird die Zahl illegaler Arbeitsmigranten, die in die Bauwirtschaft vermittelt sind, auf etwa 500.000 geschätzt. In den USA sollen allein 4,5 Millionen Mexikaner undokumentiert in dem landwirtschaftlich geprägten Gürtel der Südstaaten leben und arbeiten⁵³.

47 Aronowitz, A. A.: a.a.O. (Fn. 10), S. 169.

48 Alt, J.: a.a.O. (Fn. 21), S. 130.

49 Aronowitz, A. A.: a.a.O. (Fn. 10), S. 169.

50 Aronowitz, A. A.: a.a.O. (Fn. 10), S. 164.

51 Yiu Kong Chu: *The Triads as Business*. Routledge: London, New York 2000, S. 115 ff.

52 Yiu Kong Chu: a.a.O. (Fn. 51).

53 „Out of the Shadows“, *Time*, 30. Juli, 2001, S. 26-29.

Die auftretenden Schleuserorganisationen ähneln von den Fremdbeschreibungen her gesehen den bekannten Phänomenen organisierter Kriminalität⁵⁴. Dies reicht von Verweisen auf ethnische Homogenität der Gruppen (und damit verbundener Probleme der strafrechtlichen Ermittlungen, die auf Abschottung und „Undurchdringbarkeit“ zurückgeführt werden⁵⁵) bis hin zu solchen Anpassungsstrategien, die aus dem internationalen Drogenschmuggel über Grenzen hinweg bekannt sind. Die Befunde zur organisierten Kriminalität lassen sich insoweit ohne weiteres übertragen. Jedoch sind hier auch Differenzierungen angebracht. Denn neben seit langer Zeit etablierten Gruppen organisierter Kriminalität, die seit ebenso langer Zeit in die Organisation von Migration und den Schmuggel insgesamt eingebunden sind⁵⁶, sind offensichtlich auch Gruppierungen entstanden, die erst mit dem Entstehen der Bedingungen moderner Migration einerseits und stark reduzierter legaler Immigrationsmöglichkeiten andererseits die damit entstehenden Schwarzmärkte besetzen bzw. das Angebot in organisierter und geplanter Form wahrnehmen. Denn eine zentrale Voraussetzung für die Schleusung als organisierter und kommerziell betriebener Prozess besteht natürlich in dem Vorhandensein von finanziellen Ressourcen auf der Seite der Geschleusten⁵⁷. Von den Entstehungsbedingungen her gesehen handelt es sich dabei ebenfalls um Prozesse, die für die Entstehung moderner organisierter Kriminalität beschrieben werden. Diese sind an die Entwicklung von Schattenwirtschaften angebunden, das heißt an die Existenz einer Nachfrage, die auf illegale oder jedenfalls stark kontrollierte Dienstleistungen und Güter etc. gerichtet ist.

Die Formen und Wege des Schmuggels allgemein sind traditionell eng angebunden an die Wege und die Formen des legitimen Handels. Dies gilt im Wesentlichen auch für den Schmuggel (oder Handel) mit Menschen. Freilich tritt hier die „Grüne Grenze“ hinzu, die gleichzeitig besondere Gefahren für die geschmuggelten Menschen schafft.

3. Viktimologie und Schleusungskriminalität

Schleusungsaktivitäten führen schließlich zu viktimologischen Erwägungen. Denn – darauf hat *Geisler* mit Nachdruck und zu Recht hingewiesen⁵⁸ – mit

54 *Müller-Schneider, T.*: a.a.O. (Fn. 7), S. 143 ff.

55 *Alt, J.*: a.a.O. (Fn. 21), S. 350.

56 *Müller-Schneider, T.*: a.a.O. (Fn. 7), S. 148, wo der Wunsch nach Diversifikation der Geschäfte, hohe Attraktivität wegen hoher Gewinne und geringer Transaktionskosten sowie bereits vorhandene Infrastruktur für den Schleusungsprozess hervorgehoben werden.

57 *Müller-Schneider, T.*: a.a.O. (Fn. 7), S. 144 ff.

58 *Geisler, C.*: a.a.O. (Fn. 2), S. 173 f.

Schleusung sind mitunter erhebliche Risiken für das Leben und die Gesundheit der Immigranten verbunden⁵⁹. Die gefahrerhöhenden Momente, die sich in Verletzungen oder gar Tod niederschlagen können, resultieren aus den Versuchen, die Grenzkontrollen zu umgehen und sind damit unmittelbar an die in § 92a AuslG genannte Hilfeleistung (zur unerlaubten Einreise) angeknüpft. Freilich gibt es hierzu kaum systematische Forschung. Es ist nicht bekannt, wie viele Menschen bei dem Versuch, auf verschiedenen Wegen nach Europa zu gelangen, als Folge von Unfällen oder Tötungsdelikten sterben. Die Viktimisierungsrisiken erstrecken sich allerdings auch auf konventionelle Kriminalität wie Diebstahl, Raub, Sexualkriminalität⁶⁰. Der Prozess der Schleusung führt zu Verletzlichkeit und damit zu Situationen, die vor allem aus Berichten von der US-mexikanischen Grenze bekannt sind, wo im Jahre 2000 ein Todesfall pro Tag gezählt wurde⁶¹. Vor allem fällt natürlich die Anwendung konventioneller victim surveys in den hier betroffenen Populationen nicht leicht. Viktimisierungsrisiken entstehen dann im Anschluss an die Schleusung; sie erklären sich aus der Situation der Illegalität und reichen von Ausbeutung in illegalen Beschäftigungsverhältnissen bis hin zu Schutzgelderpressung⁶².

In der Verknüpfung von viktimologischen Fragestellungen und Schleusung ist das Augenmerk schließlich auch auf den Menschenhandel zu richten. Denn der Schmuggel bzw. die Schleusung von Immigranten ist jedenfalls dort eng mit dem Menschenhandel verknüpft, wo die Geschleusten in die Prostitution oder zwangsarbeitsähnliche Verhältnisse weitervermittelt werden. Gerade die Prostitution ist allerdings nach der neueren Rechtsprechung des EUGH im Verhältnis zu den Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa auf der Grundlage der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, die den Beitrittsverträgen zu entnehmen ist, zu beurteilen. Prostitution gilt jedenfalls dort, wo diese nicht verboten ist, als grundsätzlich selbständige Tätigkeit, die dann auch Frauen aus den Beitrittsländern offen stehen muss⁶³.

59 Vgl. auch *Aronowitz, A.A.*: a.a.O. (Fn. 10).

60 Vgl. bspw. *Alt, J.*: a.a.O. (Fn. 21), S. 131 f.

61 *Martin, P.*: US Immigration Policy: Meeting 21st Century Challenges. In: *Currle, E., Wunderlich, T.* (Hrsg.): *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen.* Lucius & Lucius. Stuttgart 2001, S. 495-520, S. 503.

62 *Alt, J.*: a.a.O. (Fn. 21), S. 152 ff., 170 ff.

63 Vgl. EUGH EUGRZ 2001, S. 621 ff. sowie die kritische Stellungnahme von *Lenze, A.*: *Europäische Niederlassungsfreiheit und Prostitution.* EuGRZ 2002, S. 106 ff.

V. Die strafrechtliche Kontrolle der Schleusung

1. Normgenesefragestellungen

Die Frage der strafrechtlichen Kontrolle der Schleusungskriminalität führt zunächst zu Fragen der Normgenese und in diesem Zusammenhang zu Fragen der Normentwicklungen, insbesondere auch der Gründe, die für die Verschärfung des Strafrechts in dem Bereich der illegalen Immigration und Schleusung eine Rolle spielen. Für die Normgenese im Zusammenhang mit §§ 92a und b AuslG und die hierin liegenden Sanktionsverschärfungen spielen weniger institutionelle Interessen eine Rolle, als eine moralische Panik, die durch Immigration und Migration ausgelöst wurde und das Ende der achtziger Jahre und den Anfang der neunziger Jahre markiert. Hier ist vor allem auf die zahlreichen Katastrophenprognosen hinzuweisen⁶⁴, die in der Vorhersage von unendlichen Flüchtlings- und Wanderungsströmen gipfelten und entsprechende rechtspolitische Maßnahmen in Deutschland und in der Europäischen Union in die Wege zu leiten halfen. Die Befürchtungen konzentrieren sich auf negative Folgen von Wanderung, insbesondere aber auf Destabilisierung, Unsicherheit und Kriminalität. *Santel* hat sich in einer sehr verdienstvollen Arbeit die Mühe gemacht, die Prognosen, die anfangs der neunziger Jahre gestellt wurden, auf ihre Treffsicherheit hin zu untersuchen. Die Antwort und das Ergebnis sind freilich erwartbar. Prognosen, vor allem Makroprognosen und solche langfristiger Art sind zuallererst durch ihre Fehleranfälligkeit und Treffunsicherheit gekennzeichnet. So stellte *Santel* denn auch fest, dass die Voraussagen falsch waren⁶⁵.

2. Polizeiliche Entwicklungen und Verurteilungspraxis

Die Anwendung des Strafrechts im Bereich der illegalen Immigration und der Schleusungskriminalität führt strukturell zu Problemen vergleichbar denen, die bei sonstiger opferloser Kriminalität zu beobachten sind, und zwar im Hinblick auf die Entstehung von Tatverdacht sowie das Vorhandensein von Beweismitteln. Die strafrechtliche Kontrolle ist in ihrer Weite und in ihrem Ausmaß bedingt durch harte Kontrollformen bzw. entsprechende Investitionen (Grenze) und weiche Kontrollformen (innere Kontrollen). Im Hinblick auf die Anwendung des Strafrechts und die Implementation polizeilicher Kontrolle

64 *Wimmer, A.*: Katastrophenbefürchtungen in einem Einwanderungsland a contre coeur. In: Curle, E., Wunderlich, T. (Hrsg.): Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen. Lucius & Lucius: Stuttgart 2001, S. 481-493.

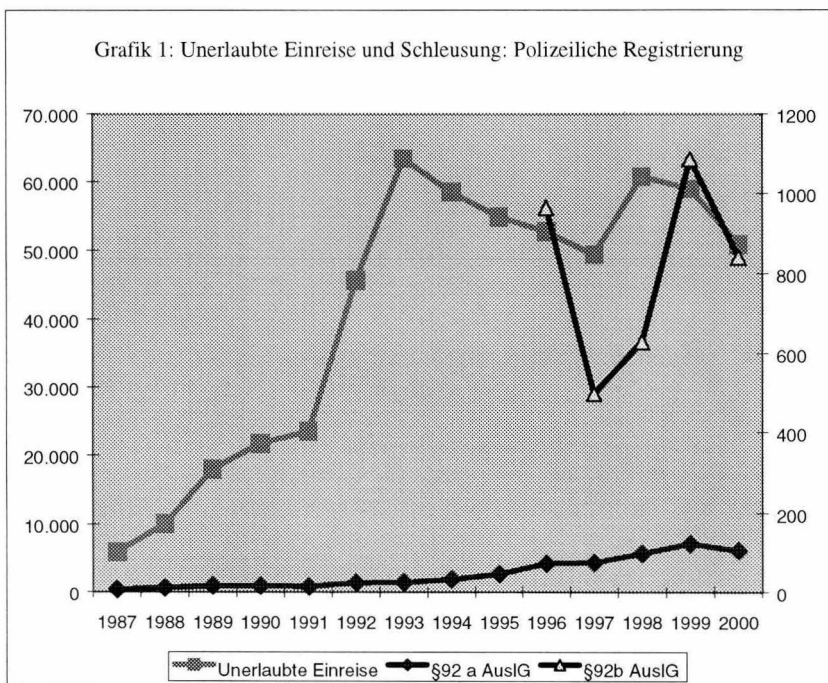
65 *Santel, B.*: Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik. Leske & Budrich: Opladen 1995, S. 116.

der illegalen Immigration ist natürlich die Untersuchung der Kriminologischen Zentralstelle zu nennen, die einige der hier sich ergebenden Fragestellungen aufgreift. Jedoch gehen die mit Implementation des Strafrechts (und des Ausländergesetzes) verbundenen Fragestellungen darüber hinaus.

Die Feststellungen des Bundesgrenzschutzes zur Kontrolle der illegalen Einwanderung lassen einige Beobachtungen zu, die sich im Wesentlichen decken, mit dem was aus der strafrechtlichen Erfassung opferloser Kriminalität bekannt ist.

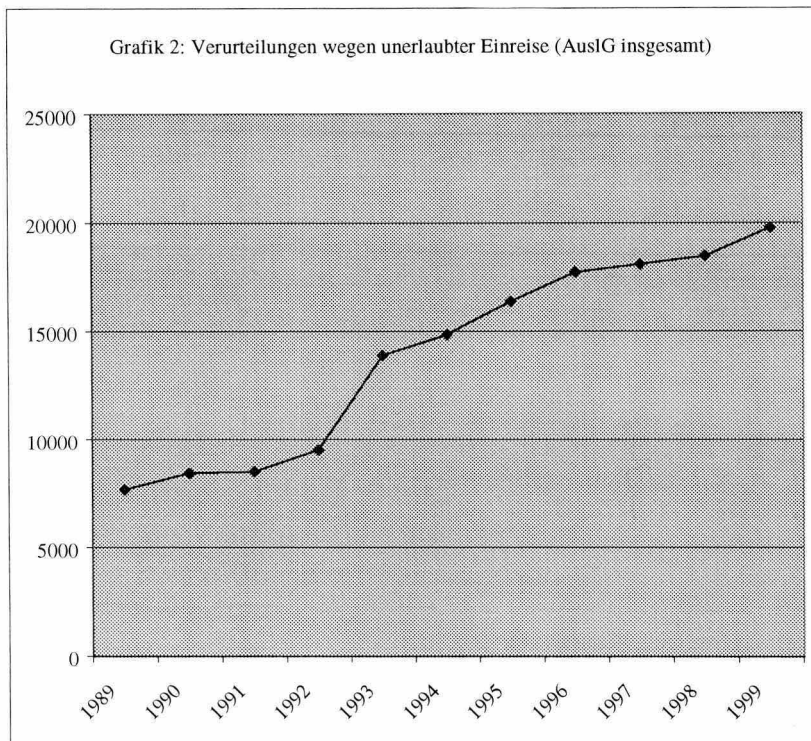
Die Bundesgrenzschutzdaten erlauben folgende Aussagen. Die Aufgriffe wegen illegaler Immigration konzentrieren sich auf die (ehemaligen) Grenzgebiete. Jedoch zeigt sich auch, dass fast die Hälfte der Aufgriffe im Bereich der (ehemaligen) Schengeninnengrenzen liegt und demnach jedenfalls teilweise auf neue polizeiliche Befugnisse des Bundesgrenzschutzes in so genannten Schleierfahrdräumen zurückzuführen ist. Die Feststellungen des Jahres 1999 zeigen auch, dass auf einen Schleuser etwa drei Geschleuste entfallen. Dies spricht dafür, dass beim Ameisenschmuggel (Drogen) entsprechende Verhaltensmuster beobachtet werden können und dass der unmittelbare grenzüberschreitende Schmuggel ein lokales und eher dem Kleinunternehmertum vergleichbares Phänomen darstellt.

Die polizeilich festgestellte und statistisch erfasste illegale Einwanderung und die polizeilich registrierte Schleuserkriminalität zeigt erwartungsgemäße Verläufe (Grafik 1). Nach der Öffnung der Grenzen ab 1989 ergibt sich schnell eine Verdreifachung der polizeilich dokumentierten unerlaubten Einreise. Dies entspricht den ebenfalls in diesen Zeitraum fallenden Zunahmen in den Zahlen der Asylbewerber. Ab 1993 stabilisieren sich die Zahlen; auch hier ergeben sich Parallelen zur Entwicklung in der Asylantragsstellung. Allerdings sind im Bereich der Schleusungsfälle weiter Zuwächse zu beobachten.

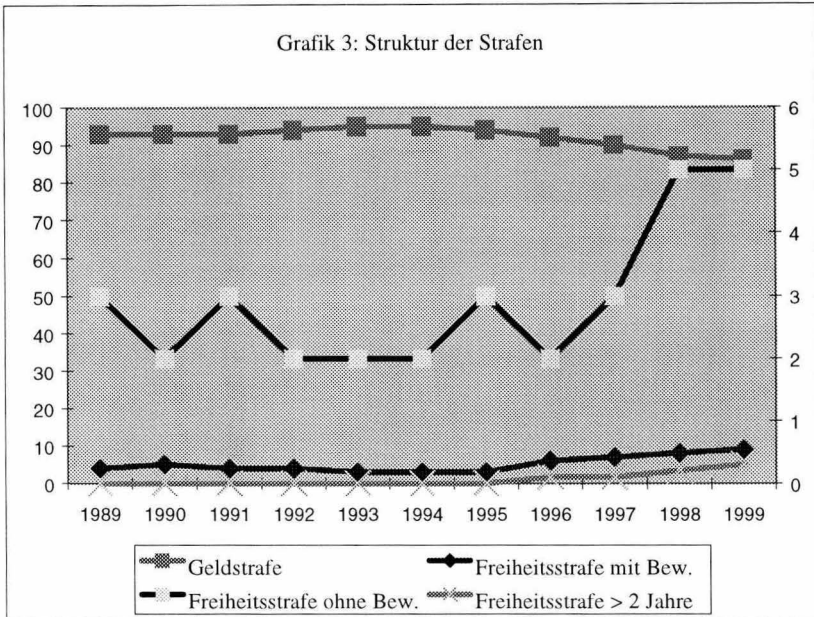


Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 1987-2000.

Die Verurteilungspraxis folgt den Trends in den polizeilichen Feststellungen. Seit Anfang der neunziger Jahre steigt die Zahl der Verurteilungen, um Ende der Neunziger das Dreifache dessen zu erreichen, was im Jahre 1990 an Verurteilungen beobachtet wurde.



Quelle: Strafverfolgungsstatistik 1989-1999.



Quelle: Strafverfolgungsstatistik 1989-1999.

Die Struktur der Strafen ist freilich geprägt durch die Geldstrafe. Jedoch nehmen die Anteile der unbedingten Freiheitsstrafe, wenn auch auf einem sehr niedrigen Niveau, seit Mitte der 90er Jahre zu. Dasselbe gilt für die Entwicklung längerer Freiheitsstrafen, nämlich solcher von zwei Jahren und mehr.

VI. Zusammenfassung

Zum Stand der empirischen und theoretischen Erkenntnisse lässt sich somit zusammenfassen, dass Schleusungskriminalität eine Querschnittsmaterie darstellt, in deren Analyse und Erklärung die theoretischen Bestände der Kriminalitäts- und Migrationsforschung, der Schattenwirtschaft, der organisierten Kriminalität sowie der Strafrechtssoziologie eingeführt werden müssen.

Die bisherigen Erkenntnisse sind weitgehend Erkenntnisse, die an polizeilicher und strafjustizieller Verwendung orientiert sind und deshalb im Übrigen grundsätzlich deskriptiven und fallorientierten Charakter haben. Die Untersuchungsbefunde fügen sich in Erkenntnisse zur organisierten Kriminalität ein.

Die Befunde decken sich auch mit Beobachtungen, die zu Anwendung und Folgen des Risikostrafrechts sowie zur opferlosen Kriminalität vorhanden sind. Insoweit stehen im Vordergrund spezifische Probleme polizeilicher Kontrolle, die auf proaktive Strategien zurückgreift, sowie spezifische Probleme der Strafrechtsanwendung, die in Beweisproblemen auch deshalb zum Ausdruck kommen, weil kooperationswillige Zeugen fehlen.

Die repressiven Strategien haben unmittelbare Folgen gezeigt: Die Zahl der tatverdächtigen illegalen Grenzübertreter und Schleuser hat deutlich zugenommen. Ebenso zugenommen hat die Zahl der Verurteilten. Die Dauer der verhängten Freiheitsstrafen ist im Bereich der Schleuserfälle sichtbar angestiegen. Die polizeilichen Kontrollstrategien verweisen auf Verlagerungen von äußerer, an Grenzen orientierter Kontrolle hin zu „weichen“ intern wirksamen Kontrollformen. Hierzu zählen verdachtsunabhängige Kontrollen und Entmutigungsstrategien, die sich auch äußern in Praktiken der Ab- und Rückschiebung. Die präventive Orientierung ist gleichfalls unübersehbar: Prävention setzt insbesondere an kognitiven Veränderungen in migrationswilligen Populationen an (Risikowahrnehmung, Aufklärung über Probleme illegaler Immigration).

Zu den deutlich erkennbaren Forschungslücken lässt sich das Folgende hervorheben. Es fehlen insbesondere theoretisch geleitete Untersuchungen zu den Schattenwirtschaften, die sich aus dem Zusammenhang mit administrativen und strafrechtlichen Verboten erklären. Sodann besteht erheblicher Bedarf an einer Integration verschiedener Disziplinen sowie der hier vorhandenen theoretischen und empirischen Erkenntnisse. Dazu zählen vor allem Forschungen zu den Interaktionen zwischen strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Kontrolle und Schwarzmärkten. Vergleichende Evaluationsuntersuchungen zu den erwünschten und unerwünschten Folgen der verschiedenen präventiven und repressiven Ansätze stehen ebenfalls noch aus. Zu Letzterem ist insbesondere zu nennen: Forschung zu Viktimisierung von illegalen Immigranten (im Zusammenhang mit dem Schleusungsprozess) und die Entwicklung von „harm reduction“ Ansätzen, die zu weniger viktimisierungsrelevanten Risiken im Zusammenhang mit der Kontrolle illegaler Einwanderung führen können.

Einschleusung von Migranten: Eine soziologische Erklärung

Thomas Müller-Schneider

Im Folgenden werde ich der Frage nachgehen, wie die Entstehung und Zunahme der Einschleusung von Migranten in westliche Zielländer soziologisch erklärt werden kann. Dabei möchte ich zunächst klären, was unter Einschleusung verstanden werden soll. Anschließend werde ich einen weit verbreiteten Ansatz bisheriger Erklärungen diskutieren, der einer angemessenen Ursachenbeschreibung im Wege steht. In zwei weiteren Schritten werde ich wesentliche Aspekte eines alternativen Erklärungsmodells erläutern, das ich im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprojektes entwickelt habe.¹

I. Definition von Einschleusung

In der internationalen, vorwiegend außerakademisch geführten Diskussion über den Menschenhandel gibt es bislang keine einfache, klare und allgemein akzeptierte Definition, die dieses Phänomen in seiner Gesamtheit erfassen könnte.² Trotz der verwirrenden Vielfalt verschiedener und uneinheitlich verwendeter Termini, zeichnet sich immer deutlicher eine Trennlinie zwischen den zwei Grundkonzepten der „Einschleusung“ und des „Menschenhandels“ ab. Der Begriff der Einschleusung, für den im englischsprachigen Diskurs der Terminus „smuggling“ verwendet wird, bezieht sich in erster Linie auf die Modalität des Grenzübertritts. Zwei Aspekte sind in diesem Kontext von besonderer Bedeutung. Erstens: Die Einreise ist illegal. Zweitens: Es sind „Helfer“ – also die eigentlichen Schleuser bzw. Schmuggler – beteiligt, deren Aktivitäten direkt darauf ausgerichtet sind, den illegalen Grenzübertritt zu ermöglichen. Ob die beabsichtigte Einreise dann tatsächlich gelingt, ist für die hier verwendete Definition nicht von Belang. Schon der Versuch – etwa die vorherige Reise durch Transitstaaten – ist ein wichtiges Phänomen, das

1 Es handelt sich dabei um ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördertes Projekt zur sozialen Organisation internationaler Migrationsprozesse (Müller-Schneider 2000, 2002). Zur Erforschung des Menschenhandels habe ich Mitarbeiter des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, des Bundesgrenzschutzes, des Bundeskriminalamtes, der Kriminalpolizei Nürnberg sowie einen Mitarbeiter der „Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Schleuser“ des BGS und des Landeskriminalamtes Berlin befragt.

2 Gosh, 3.

begrifflich nicht ausgegrenzt werden sollte. Ich optiere für eine möglichst weitgefaste Definition der Einschleusung und synonym dazu des Menschen schmuggels, um den zu untersuchenden Wirklichkeitsausschnitt nicht von vornherein unnötig zu beschränken.

II. Das Modell kommunizierender Röhren

Vielfach wird bei der Erklärung der gegenwärtigen Einschleusung auf die Bedeutung von Push- und Pull-Faktoren verwiesen. Vereinfacht gesagt wirken diese so: Unterentwicklung drückt Menschen aus ihren Herkunftsländern hinaus und Wohlstand zieht sie an. Das erklärt jedoch bestenfalls, warum Menschen überhaupt wandern, nicht aber warum sie sich einschleusen lassen. Die Standardantwort, die auf diese Frage gegeben wird, zitiere ich aus einem Papier der *International Organization for Migration*: „First of all, immigration policies in receiving countries have been changed (or are under review), seriously reducing legal immigration possibilities. Although this process had already begun in the 1970s in Western Europe, entry restrictions in that region have become even tighter in the 1990s and other receiving countries are now following suit.”³ Es gibt also eine wachsende Kluft zwischen steigendem Migrationsdruck und den legalen Zuwanderungsmöglichkeiten, die sich unmittelbar auf die Form der Zuwanderung auszuwirken scheint. Die Migrationsforscherin *Collinson*⁴ bringt diese Überlegung prägnant zum Ausdruck: „Where there are fewer and fewer opportunities for legal migration, one can expect more and more migration to take place through ‚irregular‘ channels.“ Offensichtlich geht man von einem Modell kommunizierender Röhren aus, bei dem ein fixer Migrationsstrom unterstellt wird. Behindert man den Durchfluss für legale Migranten, steigt demzufolge automatisch der illegale Migrationsstrom an.

Das Denkmodell kommunizierender Röhren ist allerdings nicht geeignet, die Entstehung und Dynamik der Einschleusung in westliche Länder zu erklären. Um dies zu erkennen, genügt es, sich die Verhältnisse in den Vereinigten Staaten vor Augen zu führen. In diesem klassischen Einwanderungsland ist der Umfang der legalen Wanderung in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen und dennoch wurde es immer stärker mit der Einschleusung von Migranten konfrontiert. Die Entwicklung kann nicht mit einer Migrationspolitik erklärt werden, die immer weniger Raum für legale Einwanderung lässt. Daraus folgt umgekehrt aber auch nicht, dass fehlende Möglichkeiten für die Entstehung des gegenwärtigen Menschen schmuggels unbedeutend seien. Ganz im

3 *IOM*, 7.

4 *Collinson*, 14.

Gegenteil, der Mangel an legalen Zuwanderungsgelegenheiten ist eine wichtige Ausgangsbedingung dafür, dass Schleusungen stattfinden. Nur das Modell kommunizierender Röhren spielt dabei keine Rolle.

Wenn man nun erklären will, warum Einschleusung zu einem Massenphänomen wurde, muss man das Augenmerk von tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen Schließungstendenzen abwenden und stattdessen andere Entwicklungen betrachten. Ich werde zunächst auf die Entstehung von Zuwanderungswünschen und neuen Mobilitätsmöglichkeiten eingehen, die in den letzten zwei, drei Jahrzehnten eine weltgeschichtlich völlig neue internationale Wanderungssituation hervorriefen.

III. Neue Zuwanderungswünsche und Mobilitätsmöglichkeiten

Folgt man dem Migrationsforscher *Hoffmann-Nowotny*⁵, dann wird das internationale Wanderungspotenzial nicht nur von den gravierenden Entwicklungsunterschieden zwischen wohlhabenden und armen Ländern bestimmt, sondern auch von dem, was er als globale Wertintegration bezeichnet. Er sieht die Welt im Übergang zu einer Weltgesellschaft, zu der „einen“ Welt, die aus der Diffusion des westlichen Kulturmodells hervorgeht. Seiner Auffassung nach entsteht eine gemeinsame Vision der Menschheit, die sich durch Wohlstand, Wohlfahrt, soziale Gerechtigkeit und individuelle Freiheitsrechte auszeichnet. Die Wertintegration ist das Resultat moderner Kommunikationsstrukturen, die heute in aller Welt vorzufinden sind. Plakativ gesprochen könnte man sagen: Wenn Dallas in indischen Dörfern läuft, bleibt das nicht ohne Wirkung auf die Wertvorstellungen des Publikums. Es entstehen neue Aspirationen, auf die angesichts der begrenzten Lebensmöglichkeiten unmittelbare Frustration folgt.⁶ Wanderungswünsche entstehen dann daraus, dass Individuen ihre Lebenssituation in einem anderen Land verbessern wollen. Wie die Wanderung in westliche Gesellschaften zeigt, sind viele Menschen heute eben nicht mehr bereit, eine vielleicht irgendwann einmal erfolgreiche Entwicklung ihres Landes abzuwarten.

Die zweite Entwicklung, die neue Voraussetzungen für eine weltweite Migration schuf, ist die Zunahme weltweiter Mobilität. Darunter fällt zum einen der Zuwachs an Ressourcen. Trotz der sich öffnenden Einkommensschere zwischen armen und reichen Ländern, nahm das Einkommen auch in den Ent-

⁵ *Hoffmann-Nowotny*, 79.

⁶ *Melkote*, 152.

wicklungsländern zu. Nach Berechnungen der Weltbank⁷ waren dies ca. 190 Prozent in den Jahrzehnten zwischen 1950 und 1990. Es gibt demzufolge mehr und mehr Menschen, die zwar nicht im Wohlstand leben, aber immerhin die Mittel besitzen, um auf der Suche danach in andere Länder zu wandern. Neue Mobilitätsmöglichkeiten entstanden weiterhin durch die Revolution im Verkehrswesen. Nahezu jedes Land der Erde ist heute von jedem anderen aus ohne großen Zeitaufwand erreichbar; zudem sind Flugreisen wesentlich billiger geworden und dadurch für sehr viel mehr Menschen erschwinglich. Migration ist immer weniger ein Verkehrs- oder Transportproblem.

Durch die globale Wertintegration und die gestiegenen Mobilitätschancen kam eine neue Bevölkerungsbewegung in Gang, die nur zum Teil in regulären Bahnen verläuft. Das liegt daran, dass die Zahl der weltweit entstandenen Zuwanderungswünsche die legalen Wanderungsmöglichkeiten um ein Vielfaches übersteigt. Zu dieser vorhin schon angesprochenen Kluft muss aber eine weitere Bedingung kommen, damit Schleusungsprozesse überhaupt entstehen können. Das sind staatliche Migrationsbarrieren, ohne die illegale Migranten die Staatsgrenzen völlig ungehindert überqueren können. In diesem Fall wäre Einschleusung grundsätzlich überflüssig. Erst staatliche Vorkehrungen, die darauf abzielen, den illegalen Zutritt von Migranten zu verhindern, erfordern eine substantielle Hilfe Dritter, um dennoch einreisen zu können. Die errichteten Barrieren dürfen aber auch nicht unüberwindbar sein, sie müssen vielmehr Schwachstellen aufweisen, die die Schleuser für ihr Geschäft ausnutzen können. In westlichen Staaten sind solche Schwachstellen nicht in erster Linie wegen fehlender technischer Möglichkeiten vorhanden, sondern weil die Grenzsicherung gewissen Bedingungen unterliegt: Zum einen darf sie humanitäre Grundsätze nicht verletzen, zum anderen muss sie auch den Mobilitätsanforderungen der Globalisierung gerecht werden.

Aus der Hilfsbedürftigkeit illegaler Migranten entstehen neue Einkommensmöglichkeiten, die Menschenschmuggler auf den Plan rufen. Ihr Ziel ist es, Profit zu machen; das Schicksal der Migranten spielt für sie in aller Regel keine Rolle. Um diesen Gewinn erzielen zu können, bieten Schleuser bestimmte Dienstleistungen zur Überwindung von Migrationsbarrieren an. Sie bringen Migranten an günstigen Stellen über Staatsgrenzen, sei es zu Fuß über grüne Grenzen oder mit Booten über Meerengen. Weiterhin verhelfen sie Migranten zur Einreise über reguläre Grenzübergänge, indem sie diese in Lastkraftwagen, Schiffscontainern oder anderen Transportmitteln verstecken. Ein weiterer Typ von Dienstleistungen besteht darin, dass Schleuser Dokumente beschaffen, fälschen oder verfälschen, mit denen Zuwanderer die Grenzen dann auf scheinbar legale Weise überqueren. Für all ihre Dienste verlan-

7 *Weltbank*, 41.

gen Menschenschmuggler Geldbeträge, in denen sich zwar auch Aufwand und zu erwartende Schwierigkeiten spiegeln, vor allem aber die Gewinnerwartung der Schleuser.

Man könnte sich die Entwicklung der Einschleusung zu einem Massenphänomen nun als einen Prozess vorstellen, bei dem sich mehr und mehr profitorientierte Einzelpersonen als Schmuggler betätigen. Dadurch lässt sich das heute beobachtbare Schleusungsgeschehen allerdings nicht erklären. Denn ohne organisiertes Handeln sind räumlich weit ausgedehnte Schleusungsprozesse, die die Möglichkeiten von Einzelpersonen bei weitem überschreiten, nicht zu bewerkstelligen. Mit anderen Worten: Wer mit Einschleusung möglichst viel Geld verdienen will, muss in der Regel organisierte Strukturen aufbauen. Dieser Zusammenhang legt es nahe, bei der Erklärung des expandierenden Menschenschmuggels Organisationsbildungsprozesse zu berücksichtigen. Weiterhin treten, zum Teil in engem Zusammenhang mit diesen Organisationsbildungsprozessen, verschiedene Eigendynamiken auf, die die Einschleusung von Migranten weiter beschleunigen. Anders formuliert: Einschleusung erzeugt noch mehr Einschleusung. Ich werde dies im Folgenden konkretisieren.

IV. Organisationsbildung und Eigendynamiken

Die Entstehung von Schleuserorganisationen ist keine abrupte Reaktion auf neue Profitmöglichkeiten, sondern Resultat eines Netzwerkprozesses, der sich über Jahre hinweg selbstverstärkend entwickelte. Dieser Prozess beruht darauf, dass die Einschleusung in westliche Wohlstandsgesellschaften für viele Migranten durchaus erfolgreich war, d.h. es gelang ihnen nicht nur einzureisen, sie konnten darüber hinaus auch weitgehend ihre Migrationsziele verwirklichen. Durch Rückmeldungen im transnationalen Migrantennetzwerk erfuhr man dann auch im Herkunftsland vom Erfolg dieser Pioniere und entdeckte so eine neue Möglichkeit, eigene Zuwanderungswünsche zu realisieren. Dadurch stieg erneut der Bedarf an Schleuserdienstleistungen, was wiederum die Bildung von Organisationen nach sich zog. Auf diese Weise kam eine erfolgsbezogene Eigendynamik in Gang, die sich mit großer Geschwindigkeit in den sozialen Netzwerken der Herkunftsländer ausbreitete.

In Europa machten sich die beschriebenen Organisationsbildungsprozesse bereits in den 80er Jahren bemerkbar, nahmen jedoch nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Machtregimes ein bis dahin nicht gekanntes Ausmaß an. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs erschloss sich Menschenschmugglern ein neuer Kundenkreis. In diesem Zusammenhang ist auch der Aufschwung des so genannten Handels mit osteuropäischen Frauen zu sehen, die als Prostituierte

eingeschmuggelt werden. Besonders wichtig aber ist, dass sich durch die Auflösung des kommunistischen Herrschaftsapparates ein Machtvakuum bildete, das Schleuser für sich ausnutzen konnten. Zum einen öffneten sich neue Transitwege, zum anderen konnten Menschenschmuggler – vom Staat fast unbehellet – vielfältige Brückenkopffunktionen aufbauen. Das betrifft etwa die Dokumentenbeschaffung oder die logistisch notwendige Zusammenführung einzelner Migranten. Die Länder des ehemaligen kommunistischen Blocks hatten meist andere Probleme als den illegalen Transit von Migranten, so dass dieser zumindest anfänglich kaum Beachtung fand. Der Osten Europas entwickelte sich daher innerhalb kürzester Zeit zur globalen Drehscheibe des organisierten Menschenschmuggels.

Haben sich Schleuserorganisationen erst einmal etabliert, setzt eine weitere Eigendynamik ein. Denn Schleuserorganisationen versuchen – wie alle anderen Organisationen auch – ihre Umwelt zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Das heißt, sie suchen nach Mitteln und Wegen, noch mehr Migranten zu schleusen. Das Kalkül der Schmuggler ist einfach: Je mehr Migranten die eigenen Dienstleistungen in Anspruch nehmen, desto größer ist der dadurch zu erzielende Profit. Dieses Handlungsziel veranlasst Menschenschmuggler, geeignete Rationalisierungsmaßnahmen durchzuführen. Eine dieser Maßnahmen ist die Anwerbung von Migranten. So wird in GUS-Staaten in Annoncen offen damit geworben, dass umgehend Visa für Deutschland beschafft werden können. In der indischen Presse tauchten Schleuseranzeigen unter dem Titel „Go West“ auf. Um „Kunden“ anzuwerben, verwenden Schleuser sogar regelrechte Bildkataloge, die potenziellen Migranten ein vom Überfluss geprägtes Bild westlicher Gesellschaften vermitteln. Eine andere Maßnahme zur Profitsteigerung besteht darin, bei Reiseantritt nur eine Anzahlung auf die eigentlichen Schmuggelgebühren zu verlangen. Der Rest muss dann nach Ankunft oft unter menschenunwürdigen Bedingungen abgearbeitet werden. Auf diese Weise können sich auch solche Migranten schleusen lassen, die sonst nicht genügend Geld zur Verfügung hätten. Um die Schleusungsvariante „wandere sofort, zahle später“ durchführen zu können, müssen Organisationen und organisierte Netzwerke allerdings mit dem illegalen Arbeitsmarkt im Zielland gut vernetzt sein.

Der illegale Arbeitsmarkt ist eine wichtige Komponente der Schleusungsdy-
namik. Ohne illegale Ausländerbeschäftigung, die sich in Deutschland im Baugewerbe, der Gebäude- und Industriereinigung, Land- und Forstwirtschaft sowie im Unterhaltungsgewerbe und in der Prostitution konzentriert⁸, wäre der Menschenschmuggel wesentlich geringer. Obwohl die genauen ursächlichen Mechanismen noch nicht hinreichend bekannt sind, kann man von einer

8 Lederer/Nickel, 30 ff.

eigendynamischen Verursachung in der Schattenwirtschaft ausgehen. In den vergangenen Jahrzehnten ist in westlichen Gesellschaften auf dem Arbeitsmarkt für gering Qualifizierte eine erhebliche Nachfrage nach billigen Arbeitskräften entstanden, die manche Arbeitgeber mit illegal eingewanderten bzw. mit eingeschleusten Migranten decken. Dies wiederum verschärft die Wettbewerbssituation vieler arbeitsintensiver Klein- und Mittelbetriebe, die daraufhin zum Teil ebenfalls illegale Arbeitskräfte einsetzen, um in ihrem Marktsegment überleben zu können. Je größer aber – bei insgesamt sehr begrenzten legalen Zuzugsmöglichkeiten – die Nachfrage nach billigen ausländischen Arbeitskräften ohne Aufenthaltsgenehmigung ist, desto mehr Personen lassen sich einschleusen. Das dadurch steigende Angebot an illegalen Arbeitskräften nutzen dann noch mehr Unternehmer, um ihre Betriebskosten zu senken und sich einen Wettbewerbsvorsprung zu sichern.

V. Zusammenfassung und migrationspolitischer Ausblick

Ich möchte nun die wesentlichen Elemente der vorgestellten Erklärung zusammenfassend verdeutlichen. Durch die globale Wertintegration, die Zunahme der weltweiten Mobilitätsmöglichkeiten und durch den Anstieg finanzieller Ressourcen in Entwicklungsländern entstand weltweit eine neue Wanderungssituation. Immer mehr Menschen können und wollen auch in wohlhabendere Länder wandern, finden aber keine legalen Möglichkeiten, ihren Wanderungswunsch zu realisieren. Diese Situation erzeugt einen großen Bedarf an Schleusungsdienstleistungen, ohne die staatliche Migrationsbarrieren häufig nicht zu überwinden sind. In dieser Situation treten profitorientierte Menschenschmuggler auf, die sich zu organisierten Netzwerken und Organisationen zusammenschließen. Durch die Entstehung vieler, transnational agierender Organisationen wurde der Menschenschmuggel überhaupt erst im heute beobachtbaren Umfang möglich. Daneben treten bestimmte Eigendynamiken auf, die den Menschenschmuggel weiter beschleunigen. So hängt die Organisationsbildung eng mit einem selbstverstärkenden Netzwerkprozess zusammen: Solange die Schleusung für viele Migranten letztlich eine „Erfolgsgeschichte“ ist, entsteht auf Grund der vielfältigen Informationskanäle ins Herkunftsland für immer mehr Menschen ein Anreiz, sich selbst in westliche Gesellschaften einschleusen zu lassen. Sind erst einmal Organisationen entstanden, führen sie, auch dies ist ein eigendynamischer Prozess, Rationalisierungsmaßnahmen durch, um noch mehr Personen zu schleusen und ihren Profit zu steigern. Eine weitere Eigendynamik geht von der Schattenwirtschaft aus, die verstärkt auf eingeschleuste Migranten zurückgreift und dadurch gleichzeitig mehr und mehr von ihnen abhängig wird. Keiner der genannten

Erklärungsfaktoren wirkt für sich alleine. Erst durch ihr Zusammenspiel kann die um sich greifende Schleusung erklärt werden.

In westlichen Gesellschaften besteht ein großes Interesse, den Menschen-smuggel so weit wie möglich einzudämmen. Zu den wichtigsten Gegenmaßnahmen, die bislang ergriffen wurden, gehört die verstärkte Grenzsicherung und die Bekämpfung der Schleuserorganisationen. Diese Maßnahmen haben unerwünschte Nebenfolgen. So sind durch die verstärkte Grenzsicherung Migranten immer mehr auf umfassende Mithilfe von Menschen-smugglern angewiesen, wenn sie illegal nach Deutschland oder in ein anderes Land der Europäischen Union einreisen wollen. Außerdem reagieren Schleuserorganisationen ihrerseits mit Gegenmaßnahmen, so dass eine regelrechte Interaktionsspirale mit staatlichen Behörden entsteht, in deren Verlauf Schleuserorganisationen immer findiger und flexibler werden. Diese Nebenwirkungen heben aber die beabsichtigten Steuerungseffekte nicht vollständig auf. Grenzsicherung und Bekämpfung von Schleuserorganisationen sind durchaus geeignete – wenn auch nur begrenzt wirksame – Mittel, um den internationalen Menschen-smuggel nach Deutschland und in andere westliche Länder zu verringern. Dies legt es nahe, die Bekämpfung der Organisationen fortzusetzen und weiter zu intensivieren, möglichst in Kooperation mit anderen Staaten. Aber auch die Migranten selbst dürfen nicht vergessen werden. An den Grenzen und im Inland ist mit entsprechenden Maßnahmen so weit wie möglich zu verhindern, dass ihre illegalen Migrationsprojekte erfolgreich sind. Wenn dies weitgehend gelingt, dann spricht sich über transnationale Migrantennetzwerke in den Herkunftsländern herum, dass Schleusungen kaum noch Erfolg haben und daher letztlich auch keine lohnende Investition mehr sind.

Bei der verstärkten Sicherung nationaler Außengrenzen kann es jedoch nicht darum gehen eine „Festung Europa“ zu errichten. Abschottung ist – von ihrer Durchsetzbarkeit abgesehen – kein tragfähiges Leitbild einer verantwortlichen Migrationspolitik. In der sich abzeichnenden Weltgesellschaft, die letztlich allen Menschen freie Mobilität über alle Grenzen hinweg verheißt, sind staatliche Migrationsbarrieren nur insoweit legitim, als sie die betreffenden Zielgesellschaften vor gravierenden sozialen Problemen und Konflikten durch unkontrollierte Zuwanderung oder massenhafte Einschleusung von Migranten aus weniger entwickelten Ländern schützen. Im Übergang zur modernen Weltgesellschaft des 21. Jahrhunderts ist Grenzsicherung zudem unabweisbar mit dem Anspruch verbunden, nach Kräften an der Verbesserung der Lebensumstände in den Herkunftsländern mitzuwirken. Nicht nur, weil es ein Recht auf lebenswertes Leben im Herkunftsland gibt, sondern auch, weil die Grenzen von heute morgen überflüssig sein sollen.

Literatur

- Collinson, Sarah* (1994). Europe and international migration. London: Pinter.
- Ghosh, Bimal* (1998). Huddled masses and uncertain shores: insights into irregular migration. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim* (1991). Weltbevölkerung und Weltmigration: eine zukunftsorientierte Analyse. In Willy Lindner (Hrsg.), Das Flüchtlingsproblem – Eine Zeitbombe? (S. 75-99). Zürich: Rüegger.
- International Organization for Migration* (1994). Trafficking migrants: characteristics and trends in different regions of the world; eleventh IOM Seminar on Migration 26-28 October 1994; discussion paper. Genf: IOM.
- Lederer, Harald & Nickel, Axel* (1997). Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland: Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien.
- Melkote, Sirinivas* (1991). Communication for development in the third world. London: Sage.
- Müller-Schneider, Thomas* (2000). Zuwanderung in westliche Gesellschaften: Analyse und Steuerungsoptionen. Opladen: Leske und Budrich.
- Müller-Schneider, Thomas* (2002). Wertintegration und neue Mobilität: zur Theorie der Migration in modernen Gesellschaften. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien (im Druck).
- Weltbank* (1992). Weltentwicklungsbericht 1992. Washington: Weltbank.

Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland

– Methoden zur Schätzung ihrer Zahl –

Dita Vogel

I. Einleitung

Viele Menschen leben illegal in Deutschland – aber wie viele? Auf diese Frage werden in Interviews und bei öffentlichen Diskussionen typischerweise zwei Antworten gegeben: Erstens: Das kann man naturgemäß nicht ermitteln, weil „Illegale“ nicht registriert sind und sich vor den Behörden verbergen. Zweitens: 100.000, 500.000, 1 Million – runde Zahlen mit wechselnden geographischen Abgrenzungen und ohne Quellenangabe.

In diesem Beitrag wird gezeigt, dass es durchaus Methoden und Ansatzpunkte für eine Schätzung der Zahl der illegal in Deutschland lebenden Menschen gibt.¹ Zur Vorgehensweise: Zunächst soll es um die Frage gehen, warum und wann es überhaupt sinnvoll sein soll, die Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus zu schätzen. Dann werden Schätzprinzipien erläutert. Mit Beispielen wird illustriert, wie die Datenlage in Deutschland verbessert werden könnte.

Zur Begrifflichkeit sei vorangestellt: Der Aufenthalt ohne die notwendige Erlaubnis wird in Übereinstimmung mit der rechtlichen Terminologie als illegaler Aufenthalt, die Beschäftigung eines Ausländers ohne die notwendige Arbeitserlaubnis als illegale Ausländerbeschäftigung bezeichnet. „Illegale“ als Bezeichnung für Personen und Bevölkerungsgruppen wird dagegen oft als abwertend empfunden und kritisiert und daher zugunsten präziserer und weniger abwertender Bezeichnungen wie „Ausländer ohne Aufenthaltsstatus“ und „Ausländer ohne Arbeitserlaubnis“ vermieden.² Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf illegalem Aufenthalt und Ausländern ohne Aufenthaltsstatus, d.h. nicht auf Touristen, deren Aufenthalt erst durch die Aufnahme einer Arbeit illegal wird. Illegaler Aufenthalt kann zustande kommen, wenn jemand illegal

1 Für eine ausführliche Diskussion von Forschungsfragen und Forschungsmethoden zum Thema „Illegaler Aufenthalt in Deutschland“ siehe *Vogel* (1999).

2 So setzt sich eine Kampagne mit dem Motto „Kein Mensch ist illegal“ für die Rechte von Flüchtlingen und Ausländern ohne Aufenthaltsstatus ein.

einreist, oder wenn er oder sie nach Ablauf eines befristeten und nicht verlängerten Aufenthaltstitels nicht ausreist oder nach Ablehnung eines Asyl- oder sonstigen Schutzgesuchs nicht ausreist.

II. Warum schätzen?

Nicht alles, was sich statistisch erheben ließe, muss auch erhoben werden – nicht alles, was geschätzt werden könnte, muss auch geschätzt werden. Datenerhebungen und Schätzungen sind mit Kosten verbunden, die gerechtfertigt sein müssen.

Welche Gründe könnte es geben, die Zahl der Ausländer ohne regulären Status zu schätzen? Eine Antwort lautet: Schätzungen – vor allem, wenn sie wiederholt durchgeführt werden – können Anhaltspunkte für eine sachgerechte Politikentwicklung geben. Hat sich z.B. eine politische Maßnahme, die Illegalität eindämmen sollte, auf die Zahl der illegal im Lande lebenden Menschen ausgewirkt?

Schätzungen können aber nicht nur dazu dienen, die Wirkungen politischer Maßnahmen zu evaluieren. Häufiger geht es vielmehr zunächst einmal darum, die Situation realistisch einzuschätzen und so überhaupt zu ermitteln, ob und in welchen Bereichen Handlungsbedarf bestehen könnte. Dies führt typischerweise dazu, eine dramatisierte Situation zu entdramatisieren.

Die Interessen vieler Akteure führen nämlich dazu, dass die Zahl von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus in der öffentlichen Diskussion überzeichnet wird. Es gibt eine allgemeine Tendenz, dass Zahlen zur Größe „versteckter“ Bevölkerungsgruppen von Interessengruppen eher zu hoch angegeben werden.³ In Bezug auf Ausländer ohne Aufenthaltsstatus lässt sich das so begründen: Verfolgungsbehörden wollen ihr vorhandenes Personal rechtfertigen oder mehr Personal erhalten. Dies kann besser mit dem Hinweis auf große und wachsende Zahlen als mit dem Hinweis auf kleine schrumpfende Zahlen geschehen, obwohl ja gerade kleine und schrumpfende Zahlen auf einen Erfolg der Verfolgungsbehörden bei der Bekämpfung illegalen Aufenthalts hindeuten würden. Hilfsorganisationen nennen aus einem ähnlichen Interesse heraus eher hoch angesetzte Zahlen: Sie wollen mehr Hilfen für die Betroffenen und rechtfertigen ihr Personal in der Hilfeleistung. Gewerkschaften neigen dazu, von einer hohen Zahl von illegal Beschäftigten auszugehen, wenn sie mehr Kontrollen zum Schutze der regulär Beschäftigten erreichen wollen. In einer solchen Situation können wissenschaftliche Schätzungen eine durch hohe Zah-

3 Lee, 56.

lenangaben dramatisierte Diskussion in einen realistischen Rahmen zurückzuführen.

Bisher haben sich allerdings interessierte Akteure in Deutschland mit Schätzungen eher zurückgehalten. Während Zuwanderungspolitik im allgemeinen sehr stark politisiert wird, wie auch die Diskussion um das im Juni 2002 von Bundespräsident Rau unterschriebene Zuwanderungsgesetz zeigt, wird die Situation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus bisher eher am Rande beachtet. Weniger die Zahl der Betroffenen als ihre teilweise dramatische soziale Situation wird angeführt, wenn Kirchen, Hilfsorganisationen und auch Wissenschaftler für eine veränderte Rechtsstellung und bessere Beratung von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus plädieren. So heißt es zwar im Vorwort einer Arbeitshilfe der Deutschen Bischofskonferenz vom Mai 2001, dass „begründete Schätzungen“ davon ausgehen, dass „sich die Zahl der Menschen in der Illegalität zwischen 500.000 und 1 Million bewegt“. Im Folgenden geht es allerdings um Rechtskonstellationen, soziale Situationen und ethische Orientierungen.⁴ Da bisher kaum mit Zahlen Politik in diesem Bereich gemacht wird, sind differenzierte Schätzungen aus diesem Grunde noch nicht unbedingt nötig.

Allerdings sind im letzten Jahrzehnt Verfolgungsbehörden – Bundesgrenzschutz und Außenkontrollen bei Arbeitsamt und Zoll – trotz knapper öffentlicher Kassen erheblich aufgestockt worden, nicht zuletzt mit der Begründung, dass illegaler Aufenthalt und illegale Ausländerbeschäftigung bekämpft werden müssen. Hier wäre zu fragen, ob in der Diskussion um die Personalentwicklung dieser Bereiche weiter überwiegend nur mit Aufgriffszahlen argumentiert werden sollte, oder ob Schätzungen zu Umfang und Entwicklung des Phänomens sinnvoll sein könnten.

III. Methoden zur Einschätzung der Größenordnung der Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus

Grundsätzlich können Schätzungen an einer Vielzahl von Strom- und Bestandsgrößen ansetzen. Ausländer ohne Aufenthaltsstatus können beim Zugang oder Abgang in die Illegalität Spuren in offiziellen Statistiken hinterlassen – bei der Ein- oder Ausreise, Legalisierung oder illegalem Verbleib, bei Todesfällen oder Geburten. Zudem kommen Verfolgungsbehörden bei Arbeitsmarkt- und allgemeinen Polizeikontrollen in Kontakt mit Ausländern ohne Aufenthaltsstatus, Hilfsorganisationen bei der Beratung von Hilfesuchen-

4 *Die deutschen Bischöfe*, 5.

den. Umfragen unter illegal im Land lebenden Menschen sind allerdings nur mit Schwierigkeiten möglich.⁵

In den USA ist in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach geschätzt worden, wie viele Ausländer ohne Aufenthaltsstatus dort leben. Schätzungen werden auch von offizieller Seite durchgeführt und ins statistische Jahrbuch aufgenommen.⁶ Wissenschaftliche Untersuchungen versuchen in der Regel, eine Vielzahl von Datenquellen zu nutzen und so Fehlerquellen einzuzugrenzen.⁷

Auch Zugänge in die Illegalität lassen sich mit statistischen Methoden eingrenzen. So wurden in den USA auch Schätzungen dazu vorgelegt, wie vielen Menschen in einem bestimmten Zeitabschnitt ein illegaler Grenzübertritt gelungen ist⁸. Diese Schätzungen setzen voraus, dass die Verfolgungsbehörden registrieren, zum wievielten Mal jemand bei einem illegalen Grenzübertritt aufgegriffen worden ist.

Hier sollen exemplarisch Wege aufgezeigt werden, wie die Datenlage in Deutschland verbessert werden könnte. Dazu werden hier zunächst zwei Schätzprinzipien in stark vereinfachter Form erläutert: Das Diskrepanzprinzip und das Multiplikatorprinzip. Die Vorgehensweise bei Schätzungen nach dem Diskrepanz- und dem Multiplikatorprinzip wird durch Übersicht 1 in graphischer Form verdeutlicht.

Beim *Diskrepanzprinzip*⁹ geht es darum, verschiedene Statistiken zu vergleichen, die eigentlich konsistent sein müssten. Gibt es Inkonsistenzen, so werden diese auf illegalen Aufenthalt zurückgeführt. Beim Diskrepanzprinzip stellen die beiden Säulen in der Graphik zwei Bevölkerungszahlen aus Statistiken dar, die eigentlich identisch sein müssten. Tatsächlich sind sie aber unterschiedlich. Nun wird vermutet, dass in der größeren Größe (Gesamtzahl) auch Ausländer ohne Aufenthaltsstatus enthalten sind. Die Analyse muss sich nun darauf richten, zu klären, welcher Teil des Unterschiedes durch Fehler und Ungenauigkeiten zu erklären ist. Der verbleibende Teil ist dann die Schätzgröße für die Zahl der statistisch registrierten Ausländer ohne Aufenthaltsstatus (Gesamtzahl minus legale Personen minus Fehlergröße = Ausländer ohne Aufenthaltsstatus). So wird in den USA zum Beispiel an Diskrepanzen zwischen dem Zensus und den Daten der Einwanderungsbehörde angesetzt.

5 Näheres zu Ansatzpunkten für Schätzungen vgl. *Vogel* (1999), 169 f.

6 Siehe z.B. auch auf der Homepage der Einwanderungsbehörde www.ins.usdoj.gov.

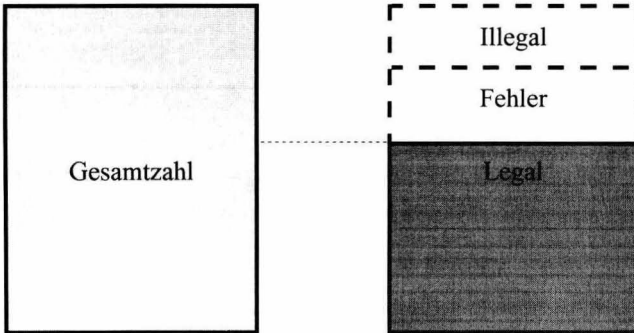
7 *Woodrow-Lafield*, 147-149.

8 *Espenshade*.

9 Auch: „residual method“, vgl. *Woodrow-Lafield*, 148.

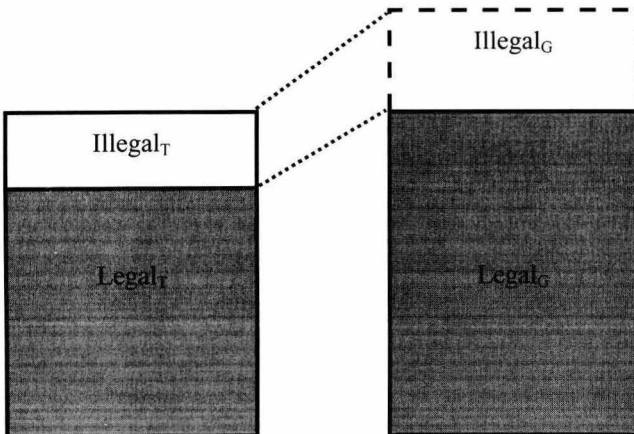
Übersicht 1: Schätzprinzipien

Diskrepanzprinzip



$$\text{Gesamtzahl} - \text{Legal} = \text{Illegal} + \text{Fehler}$$

Multiplikatorprinzip



$$\text{Illegal}_T / \text{Legal}_T * \text{Legal}_G = \text{Illegal}_G$$

Beim *Multiplikatorprinzip* muss unterstellt werden können, dass die interessierende Größe – also die Bevölkerung ohne Aufenthaltsstatus – in einem festen Verhältnis zu einer gemessenen Größe steht, so dass sich das Problem auf die Ermittlung des Multiplikators verschiebt. Die erste Säule der Graphik stellt eine Teilgesamtheit der Bevölkerung dar, für die der Anteil von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus bekannt ist. So erhebt die Polizei zum Beispiel den Status von Tatverdächtigen, gegen die sie ermittelt, so dass für die Teilgesamtheit der Tatverdächtigen der Anteil der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus angegeben werden kann. Wenn nun unterstellt werden kann, dass Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in der Teilgesamtheit nicht mit größerer Wahrscheinlichkeit vertreten sind als in der Gesamtbevölkerung oder einer anderen größeren Bezugsseinheit, dann kann mithilfe eines Multiplikators die Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in der größeren Gesamtheit geschätzt werden. Die Analyse muss sich also hierbei darauf konzentrieren, Teil- und Grundgesamtheiten so zu definieren, dass der Multiplikator als sinnvoll unterstellt werden kann. Kann zwar kein Multiplikator quantifiziert, aber Konstanz unterstellt werden, so sagt die gemessene Größe zumindest etwas darüber aus, ob die Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus steigt oder sinkt.

IV. Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenlage in Deutschland

Wie die Datenlage in Deutschland verbessert werden könnte, wird hier exemplarisch verdeutlicht. Zugleich werden die oben genannten Schätzprinzipien dadurch illustriert und näher erklärt.

1. Offiziell registrierte Illegalität – Schätzung nach dem Diskrepanzprinzip

Wer von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus spricht, geht typischerweise davon aus, dass sie untergetaucht sind und ihr Aufenthaltsort den zuständigen Behörden nicht bekannt ist. Das trifft auf viele Ausländer ohne Aufenthaltsstatus zu, aber nicht auf alle. Es gibt auch Ausländer ohne Aufenthaltsstatus, die (noch) behördlich registriert sind.

Mithilfe des Ausländerzentralregisters (AZR) lässt sich die Zahl der Ausländer ausweisen, deren Aufenthalt in Deutschland den Behörden bekannt ist. Prinzipiell müsste für jeden registrierten Ausländer auch der Aufenthaltsstatus bekannt sein. In Veröffentlichungen der Ausländerbeauftragten ist jedoch nur für knapp dreiviertel aller Ausländer ein Aufenthaltsstatus ausgewiesen.¹⁰ Da-

¹⁰ *Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen*, 31.

zu heißt es in einer Fußnote: „Dies liegt unter anderem daran, dass EU-Staatsangehörige kaum den Einschränkungen des Aufenthaltsrechts unterliegen.“

Dies ist jedoch nicht der einzige Grund. In Übersicht 2 wird für ausgewählte Staatsangehörigkeiten die Restgröße errechnet. Die Zahl der Duldungen wird ebenfalls aufgeführt. Da Duldungen formal nur Abschiebeschutz und kein Aufenthaltsrecht gewähren, werden sie oft im Zusammenhang mit Illegalität genannt. Dies ist jedoch hier nicht gemeint, wenn von offiziell registrierter Illegalität gesprochen wird.

Die Übersicht soll vor allem zwei Dinge zeigen. Erstens: Es sind absolut gesehen durchaus erhebliche Zahlen, für die im AZR kein Status angegeben ist. Zweitens: Der Anteil der Ausländer ohne ausgewiesenen Status variiert sehr stark nach Staatsangehörigkeiten. Die Staatsangehörigkeiten in der Tabelle wurden gewählt, um diese Varianz zu verdeutlichen.

Übersicht 2: Aufenthaltsstatus der ausländischen Wohnbevölkerung nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten am 31.12.2000

ausgewählte Staatsangehörigkeit	Insgesamt	darunter mit Aufenthaltstitel ^{a)} oder Aufenthaltsrecht ^{b)}	darunter mit Duldung	Rest	Rest als Anteil an Insgesamt
Österreich	187.742	173.343	10	14.389	7,7 %
Griechenland	365.438	314.306	21	51.111	14,0 %
Türkei	1.998.534	1.901.996	14.405	82.133	4,1 %
BR Jugoslawien	662.495	471.548	120.381	70.566	10,7 %
Polen	301.366	238.617	1.215	61.534	20,4 %
Rumänien	90.094	59.104	1.059	29.931	33,2 %
Liberia	3.223	1.019	721	1.483	46,0 %
Somalia	8.016	4.440	1.325	2.251	28,1 %

Quelle: Bundesverwaltungsamt, AZR/ SIS 31.12.2000, eigene Berechnungen

- a) Aufenthaltstitel: befristete und unbefristete Aufenthaltserlaubnis sowie Aufenthaltserlaubnis für EU, Aufenthaltsberechtigung, Aufenthaltsbewilligung, Aufenthaltsbefugnis
- b) sonstige Aufenthaltsrechte: von der Genehmigungspflicht Befreite, Aufenthaltsgestattung, heimatlose Ausländer

Zunächst wurden zwei EU-Länder mit großen Minderheiten in Deutschland ausgewählt. Beim Nachbarland Österreich ist für ca. 8 Prozent aller Registrierten kein Status ausgewiesen, beim ehemaligen Anwerbeland Griechenland sind es sogar 14 Prozent. Mit der Türkei und Jugoslawien sind die beiden

ehemaligen Anwerbestaaten ausgewählt, die die größten ausländischen Minderheiten in Deutschland stellen. Zugleich leben Menschen aus diesen Staaten in Deutschland, die sich auf Fluchtgründe berufen. Hier fällt auf, dass prozentual für deutlich weniger Menschen kein Status ausgewiesen ist (4 resp. 11 Prozent), dass aber die absoluten Zahlen durch die Größe der ausländischen Bevölkerungsgruppen hoch sind. Bei neuen Zuwandererstaaten aus Mittel- und Osteuropa sind die Anteile registrierter Ausländer ohne ausgewiesenen Status deutlich höher. Für jeden fünften Polen und jeden dritten Rumänen, der im AZR registriert ist, ist keiner der üblichen Status angegeben. Betrachtet man einige afrikanische Staaten, so lassen sich ebenso hohe oder sogar höhere Anteile erkennen, wobei die absoluten Zahlen gering sind. So weist das AZR für jeden zweiten Liberianer keinen Status aus.

Da es sich um eine nahezu vollständige Auflistung von Aufenthaltsrechten handelt und für jeden Ausländer im AZR ein Status eingetragen werden soll, müsste die Gesamtzahl der laut AZR aufhältigen Ausländer mit der Zahl der nachgewiesenen Status nahezu identisch sein. Die Diskrepanz kann einen Ansatzpunkt für nähere Analysen bilden. Es müsste gefragt werden: Wie hoch ist der Anteil der registrierten Ausländer, die sich gar nicht mehr in Deutschland aufhalten? Wird die Gesamtzahl überschätzt, d.h. gibt es in Wirklichkeit insgesamt weniger Ausländer in Deutschland? Bei der letzten Volkszählung wurde festgestellt, dass dies der Fall ist, so dass die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer danach um 10 Prozent nach unten korrigiert werden musste.

Wie lässt sich die verbleibende Restgröße aufteilen? Dazu können Touristen zählen, die nur 3 Monate in Deutschland leben und ihren Wohnsitz melden, aber auch Ausländer ohne Aufenthaltsstatus, die sich in einem Ausweisungs- oder Abschiebungsverfahren befinden. Außerdem können Eintragungen fehlerhaft sein, d.h. ein Ausländer ist registriert und hat eine Aufenthaltserlaubnis, dies ist jedoch nicht vermerkt.

Eine nähere Analyse der AZR-Daten könnte mithilfe der AZR-führenden Behörden auf kommunaler und zentraler Ebene durchgeführt werden und würde so den Umfang der offiziell registrierten Illegalität in Deutschland abschätzen.

2. Illegal beschäftigte Ausländer ohne Aufenthaltsstatus im Baubereich – Schätzung nach dem Multiplikatorprinzip

Beim Multiplikatorprinzip muss immer der Anteil der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus an einer Teilmenge bekannt sein. Denkbar wäre z.B. Folgendes: Eine Beratungseinrichtung für Ausländer könnte eine Statistik führen, aus der hervorgeht, welchen Aufenthaltsstatus die beratenen Ausländer hatten. Mit

dieser Statistik könnte sie dann auch den Anteil der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus angeben. Nun müsste man überlegen, ob Ausländer ohne Aufenthaltsstatus die Beratungseinrichtung genauso häufig nutzen wie z.B. Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung (Asylbewerber). Bejaht man diese Frage, so unterstellt man, dass die Beratenen sich als eine Zufallsstichprobe aus der Gesamtheit der Ausländer mit gestattetem Aufenthalt und ohne Status auffassen lassen. Da aber die Gesamtzahl der Gestattungen in Deutschland bekannt ist, könnte mithilfe dieses Prozentsatzes auch auf die Zahl der illegal in Deutschland Lebenden geschlossen werden.

Aus verschiedenen Gründen ist es sehr unwahrscheinlich, dass eine solche Schätzung zustande kommen kann. Erstens fragt eine Beratungseinrichtung nicht unbedingt nach dem Aufenthaltsstatus. Zweitens haben sich Hilfsorganisationen immer wieder darüber beklagt, dass sie möglicherweise mit dem Gesetz in Konflikt geraten, wenn sie Ausländer ohne Aufenthaltstatus beraten, so dass sie diese entweder nicht beraten können oder dies zumindest nicht nachweisbar machen dürfen. So weist die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ darauf hin, dass humanitäre Organisationen, insbesondere aus dem kirchlichen Bereich, in eine rechtliche Grauzone geraten können. Sie empfiehlt, „dass Personen und Organisationen, die sich aus humanitären Gründen um Illegale kümmern, nicht unter dem Gesichtspunkt des § 92a AuslG – Beihilfe – in Strafverfahren gezogen werden“.¹¹ Drittens würden zumindest solche Beratungseinrichtungen, die öffentliche Fördermittel erhalten, den Verlust der Finanzierung riskieren, wenn sie Mittel für die Beratung von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus einsetzen. Viertens könnten die Beratungseinrichtungen nicht sicher sein, ob die Beratenen ihren Status kennen und richtig angeben.

Last not least – die Unterstellung einer gleich häufigen Inanspruchnahme wie bei einer Gruppe mit Status dürfte sich nur schwer begründen lassen, schon weil die Verhältnisse sich im Bundesgebiet stark unterscheiden und Einrichtungen typischerweise nicht überall gleich präsent sind. Wenn allerdings mit zusätzlichen qualitativen Umfragen nachgewiesen würde, dass die Berater und auch Beratene mit gutem Grund davon ausgehen, dass Ausländer ohne Aufenthaltsstatus die Beratungseinrichtung auf jeden Fall nicht häufiger nutzen als Asylbewerber, dann ließe sich die Schätzung sicherlich als Untergrenze für die Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland interpretieren.

Eine Untergrenzenschätzung durch Beratungseinrichtungen wäre also prinzipiell möglich, aber in der derzeitigen Rechtslage und Interessenkonstellation ausgesprochen unwahrscheinlich. Behörden könnten dagegen durchaus für

11 *Zuwanderungskommission*, 198.

Teilbereiche realistische Schätzungen produzieren. Die Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus, die im Baubereich arbeiten, soll hier als Beispiel vorgestellt werden.

Arbeitsämter und Hauptzollämter dürfen verdachtsunabhängige Kontrollen an Arbeitsplätzen durchführen.¹² Diese Außenkontrollen konzentrieren sich weit überproportional auf den Baubereich mit einem hohen Anteil gewerkschaftlich organisierter Männer. Im Baubereich ist die legale und illegale Ausländerbeschäftigung sowie „Schwarzarbeit“ (im umgangssprachlichen Sinn als Beschäftigung unter Umgehung der steuer- und sozialrechtlichen Lasten) einerseits weit verbreitet, andererseits stark umstritten. Außenkontrolleure gehen gezielt Hinweisen nach, die z.B. von anderen Behörden, Konkurrenten, Nachbarn oder Gewerkschaftsmitgliedern eingehen. In diesen Hinweisen werden oft die Sprache und ein „fremdes“ Aussehen der Bauarbeiter als Anhaltspunkte für illegale Beschäftigung genannt. Dies führt dazu, dass Baustellen mit hohem Ausländeranteil ein höheres Kontrollrisiko haben als Baustellen mit geringerem Ausländeranteil. Während dieser Kontrollen werden alle Anwesenden überprüft und Daten zur Identität und zum Status aufgenommen. Ein Datenabgleich kann dann klären, ob jemand z.B. gleichzeitig Arbeitslosengeld bezieht. Außerdem kann der Verdacht aufkommen, dass jemand gar keinen Aufenthaltsstatus hat, wenn er keine gültigen Papiere vorweist oder die Papiere gefälscht zu sein scheinen. Dann werden die Personen der Polizei als „Klärungsfälle“ übergeben. Die Polizei nimmt die Personen in Gewahrsam und lässt sie nach der Klärung des Status entweder frei, weil es sich um einen Irrtum handelte, oder weil die Personen die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise glaubhaft machen können, oder sie kommen in Abschiebehaft und werden abgeschoben.

Diese Vorgänge hinterlassen bei den Arbeitsämtern, den Hauptzollämtern und der Polizei statistische Spuren, die sich aber stark an den Bedürfnissen der jeweiligen Behörde orientieren und nicht konsistent sind, so dass sie sich für Schätzungen so nicht nutzen lassen.¹³

Nun stelle man sich vor, Arbeitsämter und Hauptzollämter würden an einem Tag im Jahr die zu kontrollierenden Baustellen nach einem Zufallsprinzip auswählen. Rechtlich dürfte das kein Problem sein. Sie würden aufschreiben, wie viele Menschen sie kontrolliert haben, wie viele davon sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und wie viele als Klärungsfälle an die Polizei weitergegeben wurden. Einige Tage später könnte die Polizei Daten zu den

¹² Für nähere Beschreibungen von Arbeitsmarktkontrollen siehe *Cyrus und Vogel* (2002), 7-11; *Vogel* (1998), 21-24.

¹³ Zu den Daten vgl. auch *Lederer*, 328 f.

Klärungsfällen nachreichen. Da die Zahl der im Baubereich sozialversichert Beschäftigten bundesweit bekannt ist, lässt sich auf dieser Basis eine zuverlässige Schätzung der im Baubereich beschäftigten Ausländer ohne Aufenthaltsstatus abgeben. Wenn also auf 1.000 kontrollierte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zwei Ausländer ohne Aufenthaltsstatus kämen, könnte man hochrechnen, dass auf z.B. 100.000 zum Stichtag sozialversichert Beschäftigte 200 Ausländer ohne Aufenthaltsstatus kämen.

Natürlich wäre auch eine solche Schätzung mit einigen Schwierigkeiten verbunden; insbesondere die Auswahl eines Zufallsprinzips ist nicht einfach. Insgesamt spricht aber weniger gegen eine solche Schätzung als gegen eine Schätzung, die an Beratungen ansetzt. Der finanzielle Zusatzaufwand würde sich im Wesentlichen auf die Vorbereitung der Kontrolle und die Analyse der Daten beschränken, da bundesweite Schwerpunktkontrollen ohnehin in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden.

V. Diskussion

Schätzungen zur Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht unbedingt nötig. Der hier vorgelegte Beitrag hat aber deutlich gemacht, dass seriöse Schätzungen zumindest für relevante Teilbereiche auch in Deutschland durchaus möglich wären. Dazu müssen Schätzprinzipien, die in anderen Ländern und bei anderen „versteckten“ Bevölkerungsgruppen angewandt wurden, an die deutsche Situation im Bereich der Illegalität angepasst werden. Schätzungen zur offiziell registrierten Illegalität sowie zur Zahl der Beschäftigten in bestimmten Problembereichen des Arbeitsmarktes lassen sich mit relativ geringem Aufwand und geringer Unsicherheit ermitteln, während die Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus, die z.B. in privaten Haushalten leben und arbeiten, nur mit größeren Schwierigkeiten und Unsicherheiten abgeschätzt werden kann.

Einige Argumente sprechen dafür, dass eine Abschätzung der Größenordnung von Illegalität in Zukunft sinnvoll werden könnte. Da ist zum einen der Ausbau des Kontrollregimes. Während in vielen Haushaltsbereichen starke Einschnitte gemacht wurden, sind die Grenzkontroll- und Arbeitsmarktkontrollbehörden in den letzten beiden Jahrzehnten personell besser ausgestattet worden. Die europäische Diskussion spricht dafür, dass dieser Trend in Zukunft weitergehen wird. So wurden auf dem europäischen Gipfel in Sevilla im Juni 2002 vor allem weitere Maßnahmen zum Ausbau und der Vereinheitlichung von Kontrollinstrumenten gegen illegale Einwanderung beraten. Auch die EU-Kommission denkt im Bereich der illegalen Einwanderung weniger über die Sicherung menschenrechtlicher Standards als über den Ausbau des Kon-

trollsystems nach.¹⁴ Wenn aber in Zeiten knapper Kassen öffentliche Kontrollaktivitäten ausgeweitet werden, sollten sie einem verstärkten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sein. Regelmäßige Schätzungen zur Zahl der Ausländer ohne Aufenthaltsstatus könnten dazu beitragen, die Notwendigkeit und Effektivität kontrollierender Maßnahmen zu evaluieren.

Zum anderen kann über die Situation nach Inkrafttreten eines neuen Zuwanderungsgesetzes spekuliert werden. Das verabschiedete Zuwanderungsgesetz sieht eine schärfere Trennung zwischen legalen und illegalen Zuwanderern vor, indem Duldungen als legaler „Zwischenstatus“ abgeschafft werden. Wenn nun nicht alle bisher Geduldeten einen regulären Status erhalten, entstehen neue Formen der Illegalität oder der informellen Duldung – zumindest solange, bis die Rechtsprechung dem ein Ende macht.¹⁵ Zudem könnten die ohnehin notwendigen Änderungen des Ausländerzentralregisters im Zuge der Umstellung auf ein neues Zuwanderungsgesetz auch die Möglichkeit bieten, ohne besonderen Zusatzaufwand öffentlich registrierte Illegalität abzuschätzen und statistische Fehler zu reduzieren.

Eine andere Überlegung: Aufgrund der demographischen Entwicklung ist zu erwarten, dass künftige Rechtsregelungen die verstärkte Zuwanderung zu Erwerbszwecken zulassen. Bei abzusehenden Arbeitsmarktengpässen ist auch eine verstärkte Akzeptanz solcher legaler Zuwanderungsregelungen zu erwarten. Zugleich wird mit verstärkter Zuwanderung und Integration die Zahl der Deutschen mit Migrationshintergrund steigen. Es ist dennoch unwahrscheinlich, dass die Furcht vor Fremden nicht mehr zu Wahlkampfzwecken aktiviert werden wird. Auch in klassischen Einwanderungsländern gibt es populistische Wahlkämpfe, die an Ängste der Bevölkerung (mit und ohne Migrationshintergrund) appellieren und damit Stimmen fangen wollen. Allerdings konzentrieren sie sich dort stärker auf „illegale Einwanderung“.

¹⁴ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften.*

¹⁵ *Böcker und Vogel, 22 f.*

Literatur

- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen* (2002). Daten und Fakten zur Ausländersituation. Bonn.
- Böcker, Anita & Vogel, Dita* (1997). Duldung des Aufenthalts von Ausländern - Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS-Arbeitspapier Nr. 13).
- Cyrus, Norbert & Vogel, Dita* (2001). Implementing migration control in labour markets: routines and discretion in Germany. Oldenburg: Universität Oldenburg, Fachbereich 11 (IAPASIS-Deutschland working paper; 2/2001) [Internet]. Verfügbar unter: <http://www.iue.it/RSC/IAPASIS> [17.7.2002].
- Cyrus, Norbert & Vogel, Dita* (2002). „Ausländerdiskriminierung durch Außenkontrollen im Arbeitsmarkt? Fallstudienbefunde – Herausforderungen – Gestaltungsoptionen.“ Erscheint demnächst in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2/2002, 1-17.
- Die deutschen Bischöfe* (2001). Leben in der Illegalität – humanitäre und pastorale Herausforderung. Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz.
- Espenshade, Thomas J.* (1995). Using INS border apprehension data to measure the flow of undocumented migrants crossing the US-Mexico frontier. *International Migration Review*, 29 (2), 545-565.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (2001). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung: Brüssel: Europäische Kommission.
- Lederer, Harald* (1997). Migration und Integration in Zahlen: ein Handbuch. Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen.
- Lee, Raymond M.* (1993). Doing research on sensitive topics. London u.a.: Sage.
- Vogel, Dita* (1998). Migrationskontrolle in Deutschland – Systematisierung, Deskription, Thesen. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik. ZeS-Arbeitspapier Nr. 10/98.
- Vogel, Dita* (1999). Illegaler Aufenthalt in Deutschland – methodische Überlegungen zur Datennutzung und Datenerhebung. *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 25, (2), 165-185.

Woodrow-Lafield, Karen A. (1998). Undocumented residents in the United States in 1990: issues of uncertainty in quantification. *International Migration Review*, 32 (1), 145-174.

Zuwanderungskommission (2001). *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Berlin: Unabhängige Kommission „Zuwanderung“.

Grenzpolizeiliche Möglichkeiten bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der Schleusungskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der anstehenden EU-Osterweiterung

Udo Hansen

I. Lagedarstellung

Um die Bedeutung der Grenzsicherung für die innere Sicherheit sowohl der Bundesrepublik Deutschland als auch der Europäischen Union zu erfassen, müssen zunächst einige aktuelle Zahlen aus dem grenzpolizeilichen Geschehen vorgestellt werden: Im Jahr 2000 konnten bundesweit durch die Grenzpolizeibehörden allein im Bereich der Grünen Grenze mehr als 31.000 Personen beim illegalen Grenzübertritt festgestellt werden. Interessant ist die Verteilung dieser Aufgriffe auf die Außengrenzen der Union und auf die Binnengrenzen. An den Außengrenzen wurden ca. 16.500 Personen festgestellt; die Masse davon, nämlich knappe 12.000 Personen, an den Grenzen zur Tschechischen Republik. Aber auch an den Binnengrenzen gab es mit etwa 12.700 Feststellungen – davon etwa 7.400 an der deutsch-österreichischen Grenze – eine erhebliche Zahl von Aufgriffen.

Betrachtet man das laufende Jahr, ist auffällig, dass an den Schengenbinnengrenzen signifikante Steigerungsraten in einer Größenordnung von bis zu ca. 24 % einem Rückgang der Aufgriffe an der Grenze zur Tschechischen Republik von ca. 30 % gegenüberstehen. Lediglich an der Grenze zur Republik Polen ist ein leichter Anstieg von ca. 8 % zu verzeichnen. Daneben darf nicht aus den Augen verloren werden, dass an den zugelassenen Grenzübergangsstellen zusätzlich noch etwa 52.000 Personen zurückgewiesen und über 20.000 Personen zurückgeschoben wurden. Dahinter verbergen sich ebenfalls in größerem Umfang Versuche der illegalen Einreise.

Diese Zahlen verdeutlichen die Dimension des Problems. Bezogen auf die Vergleichszahlen der Vorjahre und unter Berücksichtigung der diesjährigen Tendenzen muss man feststellen, dass der Migrationsdruck auf weiterhin hohem Niveau anhält, allerdings bei rasch wechselnden Migrationswegen und sich den Bekämpfungsmethoden anpassenden Modi Operandi.

Wesentliche Rückgänge gab es in den letzten Jahren nur an der deutsch-polnischen Grenze, wo im Jahre 2000 mit lediglich knappen 3.300 Feststellungen im Bereich der Grünen Grenze deutlich weniger Menschen aufgegriffen wurden als an der deutsch-österreichischen Binnengrenze. Erwähnt werden muss allerdings, dass erstmals seit 1998 diese, sich auf vergleichsweise niedrigem Niveau bewegenden Aufgriffszahlen, wieder leicht angestiegen sind. Eine Entwicklung, die auch im Jahr 2001 zu verzeichnen ist. Im Grenzgebiet zur Tschechischen Republik sind in den Jahren 2000 und 2001 die niedrigsten Fallzahlen seit 1998 festzustellen. Ungeachtet der Schwankungen bei den Aufgriffszahlen unerlaubt eingereister Ausländer bildet die deutsch-tschechische Grenze nach wie vor einen herausragenden Brennpunkt für die unerlaubte Einreise und Schleusung von Ausländern nach Deutschland.

Betrachtet man das Deliktsfeld nicht nur unter quantitativen Aspekten, ist der zunehmende Anteil der offenkundig geschleusten Personen am Gesamtaufkommen sicherheitspolitisch äußerst bedenklich. Derzeit liegen bei ca. 40 % der Festgenommenen Beweismittel für eine Schleusung vor. Dies bedeutet, dass kriminelle, weltweit tätige Organisationen ständig an Bedeutung gewinnen und damit das Deliktsfeld der unerlaubten Einreise zunehmend Betätigungsfeld der organisierten Kriminalität wird. Eine Verflechtung mit anderen Kriminalitätsfeldern wie z.B. Menschenhandel, Förderung der Prostitution, Betäubungsmittel- und Waffenkriminalität sowie Kfz-Delikte sind die zwangsläufige Folge.

Diese Zahlen dürfen allerdings nicht den Blick dafür verstellen, dass sich der ganz überwiegende Teil der Reisenden ordnungsgemäß verhält. Allein die Zahl von etwa 123 Millionen Reisenden im Verkehr mit der Republik Polen und etwa 113 Millionen mit der Tschechischen Republik im Jahr 2000 belegt dies. Die genannten Deliktszahlen sind daher zu relativieren und auch in einem gesamtgesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang zu sehen und zu bewerten.

An dieser Stelle wäre es angezeigt, neben der nationalen Betrachtung ein gesamteuropäisches bzw. ein schengenweites Lagebild darzustellen. Die Tatsache, dass derartige Zahlen nicht vorliegen, unterstreicht meine späteren Aussagen bzgl. künftiger Notwendigkeiten. Gestatten Sie daher die Rückkehr zur nationalen Sichtweise und eine kurze Darstellung der von mir vertretenen Organisation, des Bundesgrenzschutzes (BGS).

Beim organisatorischen Aufbau folgt der BGS dem Prinzip ungeteilter regionaler Führungsverantwortung. 5 Grenzschutzpräsidien als Bundesmittelbehörden führen 19 Bundesgrenzschutzämter als Unterbehörden, darunter 99 Inspektionen mit integrativer Aufgabenwahrnehmung und 18 spezialisierte In-

spektionen Kriminalitätsbekämpfung. Diese Organisationseinheiten sind grundsätzlich in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich für die Erfüllung aller Sachaufgaben des BGS verantwortlich. Bei einem Gesamtpersonalkörper von ca. 40.000 Mitarbeitern sind mehr als 21.000 Polizeivollzugskräfte allein im grenzpolizeilichen Aufgabenbereich tätig. Natürlich spielt neben dem Personal die Ausstattung mit Finanzmitteln eine wesentliche Rolle. In diesem Jahr standen bundesweit ca. 12,3 Millionen DM für Ausrüstung, Geräte und Gebrauchsgegenstände zur Verfügung. Für besondere Kosten im Rahmen der grenzpolizeilichen Kontrolle (z.B. Dolmetscher, Rückführung etc.) wurden knapp 21,3 Millionen DM und für Fahndungshilfsmittel 1,8 Millionen DM bereitgestellt. Darüber hinaus wurden allein 42,1 Millionen DM in die Neuanschaffung von Kfz investiert. Der Gesamthaushalt des BGS beträgt in diesem Jahr 3,28 Milliarden DM. Diese Zahlen belegen das hohe Engagement der Bundesrepublik Deutschland bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.

II. Der derzeitige Schutz der EU-Außengrenzen

Um die Möglichkeiten und Grenzen bei der Sicherung der künftigen Binnen- und Außengrenzen der Europäischen Union zu bestimmen bzw. diese in die Planungen grenzpolizeilicher Tätigkeit aufnehmen zu können, bedarf es zunächst einer Bestandsaufnahme und der Betrachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

1. Historische und rechtliche Ausgangssituation

Nach ermutigenden Anfängen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft/Union – insbesondere auf dem Gebiete der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes – stagnierte die Entwicklung in den 70er und 80er Jahren bei den für den Bürger besonders wichtigen praktischen Fragen der Reisefreiheit und der Freizügigkeit. Wenn auch innerhalb der Union die Zollschranken weggefallen waren, fanden doch weiterhin Grenzkontrollen mit all ihren Belastungen für die Reisenden, z.B. bei den Wartezeiten an den Grenzübergängen, statt. Sowohl beim Geschäfts- als auch beim privaten Reiseverkehr machte es kaum einen Unterschied, ob man innerhalb der Union oder in Drittstaaten reiste. Im komplizierten und langatmigen Gefüge der EU-Verwaltung und bei der nicht weniger schwierigen politischen Entscheidungsfindung waren offensichtlich auch keine raschen Lösungen zu erwarten.

In dieser Situation ergriffen Deutschland, Frankreich sowie die Beneluxstaaten die politische Initiative und beschritten einen Sonderweg. Mit dem Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985 und dem Schengener Durchfüh-

rungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 wurde der vollständige Abbau der Binnengrenzkontrollen und damit der freie ungehinderte Personenverkehr angestrebt. Zur Vermeidung von Sicherheitsverlusten, die mit der Einführung dieser Maßnahmen zu befürchten waren, wurden zahlreiche Bedingungen und Ausgleichsmaßnahmen erforderlich, die in den Vertragswerken geregelt werden mussten. Zu den wichtigsten beschlossenen Ausgleichsmaßnahmen zählen:

- einheitliche, intensive Außengrenzkontrollen,
- eine harmonisierte Sichtvermerkspolitik,
- die Verwendung einer einheitlichen Visamarke,
- die Einführung des Schengener Informationssystems (SIS),
- eine enge Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung,
- die Fortentwicklung der polizeilichen Kooperation, insbesondere in Bezug auf Verfolgung von Straftätern über die gemeinsamen Grenzen hinweg und
- die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit bei Rechtshilfe und Auslieferung.

Daneben sehen die Abkommen auch eine Reihe von notwendigen Anpassungen in rechtlicher und administrativer Hinsicht vor, beispielsweise für die Bereiche der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität sowie der Feuerwaffen und des Munitionswesens. Die praktische Umsetzung der Abkommen gestaltete sich ausgesprochen erfolgreich. In kurzer Zeit wurden enge Kooperationsformen entwickelt; eine funktionstüchtige Schengen-Administration, bestehend aus dem Schengener Exekutivausschuss (Minister- bzw. Staatssekretärs Ebene), der Zentralen Gruppe (hohe Beamte, in der Regel Abteilungsleiter aus Ministerien) sowie zahlreichen Arbeitsgruppen und Untergruppen entwickelte sich. Inhaltliche Erfolge und Geschwindigkeit dieser Zusammenarbeit sowie die hohe Zahl von weiteren Beitrittsstaaten – bis 1999 waren den 5 Gründungsstaaten immerhin 5 weitere Staaten hinzugetreten – bewiesen die Funktionstüchtigkeit und -fähigkeit des Schengener Systems sowie seine politische Attraktivität.

Besonders aufschlussreich und ermutigend war dabei die sowohl von den Sicherheitspolitikern als auch Sicherheitsfachleuten gewonnene Überzeugung, dass dramatische Sicherheitsverluste mit dem Abbau der systematischen Grenzkontrollen nicht eintraten, da die Ausgleichsmaßnahmen griffen bzw. neue Instrumentarien im nationalen Rahmen geschaffen wurden. Ich verweise dabei beispielhaft auf engere Kooperationsformen der Sicherheitsbehörden sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene und auf legislative Maßnahmen, wie die Einführung der Befugnisse zu besonderen Fahndungsmaßnahmen im grenznahen Raum.

Angesichts der rasanten Entwicklung dieses Sonderwegs neben den EU-Mechanismen und der EU-Administration lag es sowohl aus europapolitischen als auch wirtschaftlichen Gründen nahe, zu prüfen, ob die Schengener Errungenschaften nicht insgesamt in einen europäischen Rahmen überführt und die Doppelgleisigkeit der Institutionen beseitigt werden konnten. Die Lösung wurde beim Amsterdamer Gipfel gefunden und mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam auch umgesetzt. Mit der Einführung eines neuen Titels IV „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ in den EG-Vertrag wurde mit den Artikeln 61 bis 69 der schrittweise Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die gesamte Union angestrebt. Die praktische Umsetzung wird insbesondere im Protokoll bzgl. der Einbeziehung des Schengener Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union zum Amsterdamer Vertrag geregelt. Danach wird der gesamte Schengener Besitzstand (Schengen-Acquis) institutionell und rechtlich in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen. Dabei werden die Schengener Einzelregelungen teilweise in den Bereich des ersten Pfeilers (Vergemeinschaftung) überführt, in anderen Teilen verbleiben sie im Bereich des dritten Pfeilers (intergouvernementale Zusammenarbeit). Die bisherigen Schengen-Gremien werden ausnahmslos in die EU-Gremien transferiert.

Neben den politischen Entscheidungsgremien mit dem Europäischen Rat (Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten) sowie dem Rat der Europäischen Union (in der Regel in der Zusammensetzung der Justiz- und Innenminister) und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (Runde der Botschafter der Mitgliedsstaaten bei der EU) existieren für dieses Politikfeld sechs Arbeitsgruppen, die sich mit den Problemkreisen

- Wanderung,
- Asyl,
- Visa,
- Außengrenze einschließlich gefälschte Dokumente,
- Informations-/Reflektions- und Austauschzentrum für Asylfragen (ZIREA) und
- Informations-/Reflektions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (ZIREFI)

befassen.

Sowohl politisch brisant als auch bedeutsam für die Praxis war im übrigen der heftige Streit über die Frage, welche Materien des Schengen-Acquis in den ersten bzw. dritten Pfeiler der EU-Kooperation überführt werden sollten, da

dies von entscheidender Bedeutung für die künftigen nationalen Kompetenzen – auch in gesetzgeberischer Hinsicht – ist. Die Furcht vor Souveränitätsverlusten im sensiblen Sicherheitsbereich bewegte viele unserer Partner.

Nach heftigen Diskussionen kann das Ergebnis grob vereinfacht so zusammengefasst werden, dass alle präventiv-polizeilichen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Durchführung von Grenzkontrollen in den ersten Pfeiler transferiert werden. Dies bedeutet, dass sie künftig dem europäischen Gemeinschaftsrecht unterfallen, während alle Formen repressiver Tätigkeit weiterhin im Bereich des dritten Pfeilers verbleiben und damit im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit dem jeweils nationalen Recht unterfallen, so z.B. das Schengener Informationssystem und EUROPOL. Bemerkenswert ist zudem die Regelung gemäß Artikel 67 EG-Vertrag. Danach verlieren die Mitgliedsstaaten nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkraftsetzung des Amsterdamer Vertrages ihr Vorschlagsrecht. Es geht auf die Kommission im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament über. Ebenfalls ist innerhalb dieses Zeitraumes zu entscheiden, in welchem der genannten Bereiche künftig in der EU vom Einstimmigkeitsprinzip abgewichen und das Mehrheitsverfahren angewandt werden soll. Die Folge dürfte sein, dass wesentliche Teile grenzpolizeilicher Arbeit, insbesondere die Ausgestaltung der Verfahren der Personenkontrollen an den gemeinsamen Außengrenzen, nicht mehr der nationalen Gesetzgebung, sondern dem EU-Recht unterliegen.

2. Aktuelle Kooperationsformen

Es entwickelten sich umfangreiche Kooperationsformen zwischen den Schengener Vertragspartnern. Ich möchte erwähnen, dass neben den Formen der Zusammenarbeit der Grenzpolizeien auch die Polizeien der Länder der Bundesrepublik Deutschland zunehmend in diese Aktivitäten eingebunden sind. Beispielhaft seien nur die zahlreichen Rechtsänderungen bei den Polizeigesetzen im Zusammenhang mit der so genannten Schleierfahndung oder den lagebildabhängigen Kontrollmöglichkeiten erwähnt. Die Praktikabilität und der große Nutzen dieser Erweiterungen im Befugnisrecht wurden und werden durch die vorliegenden qualitativ wie quantitativ beeindruckenden Arbeitsergebnisse nach meiner Auffassung bewiesen.

Dass auch an einer EU-Außengrenze eine umfangreiche polizeiliche und grenzpolizeiliche, überaus erfolgreiche Zusammenarbeit stattfinden kann, belegen die positiven Erfahrungen mit unseren unmittelbaren Nachbarn, der Republik Polen und der Tschechischen Republik. Wegen ihrer Eignung als Modell künftiger Grenzsicherungspolitik und -verfahren darf ich etwas detaillierter darauf eingehen.

- a) *Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Polen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und den Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 05. April 1995*

Bereits in der Phase der Verhandlungen zu diesem Abkommen stand fest, dass hiermit teilweise bereits bestehende und praktizierte Formen der Zusammenarbeit eine rechtliche Grundlage erhalten sollen. Die tatsächliche Ausgestaltung des Abkommens wurde in der Folgezeit durch das Grenzschutzpräsidium Ost vorangetrieben.

– **Maßnahmen auf den Führungsebenen**

Regelmäßige Treffen der Führung der zuständigen Grenzschutzbehörden werden mit dem Hauptkommandanten des polnischen Grenzschutzes auf der Grundlage des Art. 7 durchgeführt. Im Ergebnis dieser Treffen werden die Zusammenarbeit bei der Verhinderung der unerlaubten Einreise, die Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Lagen an den Grenzübergängen und an der Grünen Grenze sowie Maßnahmen zur Beschleunigung der Grenzabfertigung abgestimmt.

Wesentlich zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen dem Bundesgrenzschutz und der Hauptkommandantur des polnischen Grenzschutzes hat auch der Austausch von Verbindungsbeamten beigetragen. Hierdurch ist eine direkte und unmittelbare Kommunikation möglich, wobei der vertrauensbildende Effekt des Austausches nicht zu unterschätzen ist. Die Leiter der Bundesgrenzschutzämter Frankfurt (Oder) und Pirna treffen sich beispielsweise monatlich mit den Kommandeuren der polnischen Grenzschutzabteilungen Stettin (Szczecin), Krossen (Krosno) und Lauban (Luban), um die gemeinsamen Ziele des Grenzschutzpräsidiums und der Hauptkommandantur umzusetzen. Die Leiter der Bundesgrenzschutzinspektionen, die Leiter der polnischen Grenzwatchen (Grüne Grenze) sowie die Leiter der polnischen Grenzbehörden an den Grenzübergängen treffen sich bei Bedarf. Hier werden detailliert die Einsatzmaßnahmen abgestimmt.

– **Gemeinsame Dienststellen**

An den Grenzübergängen Pomellen (Zuständigkeit BGSP N), Frankfurt (Oder)/Stadtbrücke und Görlitzer Straße wurden gemeinsame Kommunikationsstellen des BGS und des polnischen Grenzschutzes eingerichtet. Diese sollen zukünftig zu gemeinsamen Dienststellen unter Einbeziehung der allgemeinen Polizeien beider Länder erweitert werden.

– **Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit**

Zur Verhinderung der unerlaubten Einreise und Einschleusung von Ausländern haben sich zwischen beiden Grenzschutzbehörden folgende Maßnahmen im Sinne des Artikel 5 des genannten Abkommens bewährt: Seit August 1998 wurden zur Überwachung der Grünen Grenze 2.226 gemeinsame Streifen des BGS und des polnischen Grenzschutzes auf deutschem Hoheitsgebiet und 1.412 gemeinsame Streifen auf polnischem Hoheitsgebiet durchgeführt. Diese Streifen erfolgen als Wärmebildstreifen, Streifen mit KFZ, Grenzüberwachungsflüge und als Fußstreifen. Deutsche Wärmebildtechnik wird auch auf polnischem Hoheitsgebiet eingesetzt. An den Grenzübergängen Frankfurt (Oder)/Stadtbrücke und Ludwigsdorf sind bereits und am Grenzübergang Guben-Gubinek werden in Kürze stationäre Wärmebildgeräte installiert, die auch vom polnischen Grenzschutz mitgenutzt werden können.

– **Lagebilddarstellung**

Auf der Ebene der Bundesgrenzschutzämter werden Kriminalitätslagebilder ausgetauscht und gemeinsam vervollständigt, um einen zielgerichteten und effektiven Personaleinsatz sicherzustellen. Der Austausch der täglichen Lage an der gemeinsamen Grenze und die Sofortinformation bei besonderen Vorkommnissen ist schon eine Selbstverständlichkeit geworden.

– **Gemeinsame Übungen und Ausbildungsmaßnahmen**

Die Bundesgrenzschutzämter Frankfurt (Oder) und Pirna führten zur Bewältigung von grenzpolizeilichen Großlagen (Blockade von Grenzübergängen, Unglücks- und Katastrophenfälle im Grenzgebiet etc.) gemeinsame Kommunikationsübungen mit den polnischen Grenzschutzabteilungen durch; eine ämterübergreifende Vollübung wird gegenwärtig vorbereitet. Beamte des Grenzschutzpräsidiums Ost führen in den Schulungszentren des polnischen Grenzschutzes Unterrichte und Seminare zur Durchführung der grenzpolizeilichen Kontrolle sowie zur Erkennung und Verfolgung von Urkundendelikten, insbesondere bzgl. der Fälschung von Grenzübertrittsdocumenten, durch. Darüber hinaus wurden Sprachlehrgänge für polnische Beamte im Aus- und Fortbildungszentrum Neustrelitz und Sprachlehrgänge für deutsche Beamte im Schulungszentrum Kolberg (Kostrzyn) durchgeführt, um die unmittelbare Kommunikation im täglichen Dienst zu verbessern.

b) *Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und der Grenzschutzbehörden in den Grenzgebieten vom 19. September 2000*

Das Vertragswerk befindet sich zurzeit im Ratifizierungsverfahren. Mit einem Inkrafttreten wird noch im 1. Halbjahr 2002 gerechnet. In diesem Abkommen konnten die praktischen Erfahrungswerte, die in der Zusammenarbeit mit den polnischen Behörden gewonnen wurden, konkreter gefasst werden. Außerdem sind die Erfahrungen und Ergebnisse aus dem vergleichbaren Vertragswerk mit der Schweiz eingeflossen. Wie hilfreich diese Regelungen für die polizeiliche Praxis sein werden, kann an einigen Regelungen konkret verdeutlicht werden. So wurden in Artikel 4 „Besondere Formen der Zusammenarbeit“ detailliert beschrieben und der „Zusammenarbeit in gemeinsam besetzten Dienststellen“ ein ganzer Artikel gewidmet. Das Tragen der Dienstwaffe auf dem jeweilig anderen Hoheitsgebiet ist in Artikel 11 „Rechtstellung und Befugnisse der Bediensteten der Behörden des anderen Vertragsstaates“ genauso geregelt, wie die Haftungsfragen und die Möglichkeit, an jeder Stelle die Grenze – auch außerhalb der Grenzübergänge – überschreiten zu dürfen.

Erwähnenswert ist auch der Artikel 8, der die grenzüberschreitende Nacheile erlaubt. Der Bundesgrenzschutz ist zurzeit dabei, alle internen Maßnahmen zu treffen, um nach Inkrafttreten des Vertrages unverzüglich mit der praktischen Umsetzung beginnen zu können. Gegenwärtig bereitet eine Arbeitsgruppe des BGS und der tschechischen Grenz- und Fremdenpolizei eine gemeinsame Dienstanweisung vor, die sicherstellt, dass nach dem Inkrafttreten des Abkommens unverzüglich mit der Aufnahme gemeinsamer Streifen begonnen werden kann.

Ich bin davon überzeugt, dass die Qualität der Zusammenarbeit, insbesondere unter dem Aspekt der Umorganisation der Tschechischen Fremden- und Grenzpolizei, in kurzer Zeit das Niveau der Kooperation mit den polnischen Behörden erreichen kann.

III. Projekte zur Heranführung von Beitrittskandidaten

Im Juli 1997 veröffentlichte die Europäische Kommission in ihrer Agenda 2000 Vorschläge für die Erweiterung und die künftige Finanzierung der EU sowie für die Durchführung politischer Reformen. Darin schlug die Kommission vor, die verschiedenen Formen der Hilfeleistung im Vorfeld des Beitritts von Bewerberländern in einen einzigen Rahmen, die Beitrittspartnerschaften, einzubinden. Diese Partnerschaften sollen den mittel- und osteuropäischen Ländern, die den Beitritt zur EU anstreben, helfen, die vom Europäischen Rat von

Kopenhagen festgelegten Kriterien für die Mitgliedschaft voll zu erfüllen. Mit der Partnerschaftsinitiative der Europäischen Kommission soll den Ländern Mittel- und Osteuropas geholfen werden, die vollständige Übernahme, Umsetzung und Durchsetzung des Acquis entsprechend der Agenda 2000 vor dem Beitritt zur Union eigenständig zu bewältigen.

Die verschiedenen Mittel, die zur Erreichung eines bestimmten Ziels genutzt werden, bilden zusammen ein „Partnerschaftspaket“. Dazu gehören sämtliche Maßnahmen, die von einem Bewerberland zur Reform seiner Gesetzgebung und Institutionen getroffen wurden und die unterstützt werden durch:

- mindestens einjährige Vollzeiteinsätze von Praktikern aus den Mitgliedsstaaten (Heranführungsberater),
- Arbeitsaufenthalte von Experten auf Spezialgebieten,
- Seminare, Praktika, Schulung und Ausbildung von Lehrkräften,
- Immaterielle Güter-Software, Dokumentation usw.,
- sonstige Leistungen, die zur Absicherung des Projekterfolges für notwendig befunden werden.

Leitende Polizeiführer des BGS im aktiven Dienst oder im Ruhestand waren und sind als Heranführungsberater bei den Grenzschutzbehörden in Slowenien, Polen, Ungarn, Tschechien, Bulgarien, Rumänien und der Ukraine für Projekte im Bereich der Stärkung der grenzpolizeilichen Kontrolle, der Verbesserung der Organisation und der Angleichung des jeweiligen Rechts an den Schengen-Standard eingesetzt.

Die Finanzierung der Projekte erfolgt aus EU-Mitteln PHARE (Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of Economies), TACIS (Technical Assistance for the Community of Independent States) und ODYSSEUS (Aus- und Weiterbildungsprogramm für Fachleute und Lehrpersonal). So standen bzw. stehen

- für Slowenien 0,6 Mio. € (1999-2001)
- für Polen 7,425 Mio. € (1999-2003)
- für Ungarn 1,6 Mio. € (1999-2000)
- für Tschechien 0,45 Mio. € (2000-2001)
- für Rumänien 2,134 Mio. € (2000-2003) und
- für Bulgarien 0,85 Mio. € (2000)

zur Verfügung. Die in den Projektverträgen festgelegten Ziele wurden bei 3 bereits abgeschlossenen Projekten erreicht, in den 6 noch laufenden Projekten werden sie absehbar erreicht werden.

Das Grenzschutzpräsidium Ost hat die Projektleitung des Programms mit der Tschechischen Republik übernommen und hat zwischenzeitlich den Abschlussbericht vorgelegt. Des Weiteren unterstützt das Grenzschutzpräsidium Ost die Maßnahmen der anderen Grenzschutzpräsidien in Polen, Bulgarien, Rumänien und Slowenien durch die Gestellung eines Pools von 10 Kurzeitexperten, die wechselweise zwischen 3 und 14 Tagen insbesondere in den Bereichen grenzpolizeiliche Kontrolle an den Schengen-Außengrenzen und der Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt werden.

IV. Modelle für die künftige Binnen- und Außengrenzsicherung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Bestandsaufnahme der bereits existierenden Kooperationsformen zeigen, dass man auf einem gesunden Fundament und auf ein erhebliches Erfahrungswissen aufbauen kann. Viele erprobte Modelle bedürfen lediglich der Fortführung und Verfeinerung. Zu den grundsätzlichen Voraussetzungen künftiger Binnen- und Außengrenzsicherung bedarf es jedoch noch einiger zusätzlicher und grundsätzlicher Vorkehrungen. Um die angestrebte enge polizeiliche und grenzpolizeiliche Kooperation innerhalb der EU mit Leben zu erfüllen und die Voraussetzungen für eine geordnete und insbesondere Sicherheitsbelange berücksichtigende EU-Osterweiterung zu schaffen, bedarf es zunächst eines einheitlichen Lagebildes und gemeinsamer kriminalgeographischer Analysen. Unverzichtbar hierfür sind grundsätzliche Übereinstimmung bei der Definition der Erfassungskriterien und eine Harmonisierung der Erfassungssysteme. Unabdingbar dürfte ferner die Koordinierung und Bündelung der derzeit fast unüberschaubaren Aktivitäten und Zuständigkeiten bei der Datenerfassung sowohl im nationalen als auch im europäischen Bereich sein. Dabei sollten die zahlreichen, hilfreichen einschlägigen Daten und Dateien bei Ausländer- und Sozialbehörden sowie der sonstigen Institutionen nicht übersehen werden.

Auf der Grundlage eines möglichst gemeinsamen europäischen Lagebildes und der entsprechenden Analysen müssen gemeinsame Bekämpfungsansätze geschaffen werden. Die bisherige Arbeit mit einem tief gestaffelten Bekämpfungsansatz, der in den Herkunftsstaaten beginnend über die Transitstaaten in die Zielstaaten führt, bildet bereits eine bewährte und auch künftig erfolgversprechende Grundlage. Zu diesen Ansätzen zählt u.a. der Einsatz von Sicherheits- und Dokumentenberatern bei den Konsulaten in den Herkunftsländern. Sie beinhalten zudem den Austausch von Verbindungsbeamten mit Herkunfts- und Transitländern, ständiges Zusammenwirken mit Beförderungsternehmen sowie ein breit gefächertes Kooperationsnetz in den Zielstaaten mit

konsequenten Grenzüberwachungs- und Kontrollmaßnahmen und vielfältigen Zusammenarbeitsformen mit anderen Polizeien, insbesondere auf dem Felde der Kriminalitätsbekämpfung.

Voraussetzung für den Erfolg derartiger Konzepte ist, dass sowohl im nationalen als auch im europäischen Bereich auf jeweils organisationsbezogene Eitelkeiten und Zuständigkeitskonflikte verzichtet und die Bereitschaft entwickelt wird, die jeweiligen Aktivitäten und Möglichkeiten uneingeschränkt in ein gesamteuropäisches Konzept einzubringen. Dabei muss mehr als in der Vergangenheit Wert darauf gelegt werden, dass diese Kooperationsformen eine echte operative Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen ermöglichen und sich nicht in der Durchführung von Konferenzen und Seminaren erschöpfen. Dies betrifft sowohl die nationale als auch die europäische Zusammenarbeit.

Zahlreiche Beispiele belegen bereits die großen Potentiale konstruktiver Zusammenarbeit zwischen Bundesgrenzschutz, Zollverwaltung, Bundeskriminalamt und Landespolizei. So werden bereits in vielen Regionen gemischt besetzte Ermittlungsgruppen sowie temporär oder auf Dauer eingerichtete gemeinsame Dienststellen tätig. Der Aufbau von zwischenstaatlichen Kontaktstellen ist ein weiteres wesentliches Element. Dass auch in der Sicherheitspolitik die Einsicht in die Notwendigkeit engsten europäischen Zusammenwirkens gewonnen wurden, belegen die jüngsten Äußerungen von Innenminister Schily mit der Anregung zu einer europäischen Grenzpolizei.

Das kürzlich erschienene Bundeslagebild Schleusungskriminalität 2000¹ nennt in den Abschnitten 6 „Bekämpfungsansätze“ und 8 „Handlungsbedarf“ eine Reihe von wichtigen Maßnahmen und Vorhaben. Den dortigen Aussagen kann grundsätzlich nur ausdrücklich zugestimmt werden. Gleichwohl sei eine nachdenkliche Anmerkung und Bewertung aus der Praxis erlaubt. Gesetzgeberische Änderungen und institutionelle Initiativen haben sicher ihre Berechtigung – allein sie verändern die Wirklichkeit noch nicht. Das praktische Zusammenwirken und die Rückbesinnung auf handwerkliche Tugenden in Polizei und Justiz scheinen mir mindestens ebenso wichtig für eine erfolgreiche Prävention und Repression – übrigens nicht nur in dem jetzt in Rede stehenden Deliktsfeld – zu sein. Um zum endgültigen Erfolg zu kommen, bedarf darüber hinaus jede enge Form polizeilicher Zusammenarbeit der Ergänzung durch ein entsprechendes näheres Zusammenrücken der Justizbehörden. Ferner muss angemerkt werden, dass eine erfolgreiche polizeiliche und justizielle Bekämpfungsstrategie unbedingt die derzeit in der politischen Diskussion befindlichen Themen

1 Bundeslagebild Schleusungskriminalität 2000, Hrsg. Bundeskriminalamt und Grenzschutzdirektion.

- Zuwanderungspolitik,
- demographische Entwicklung,
- Arbeitsmarkt und Rentenpolitik

zu beachten hat. Erst dann kann es gelingen, die sozialen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und Sicherheitsfunktionen einer Grenzpolizei im europäischen Rahmen zu definieren und daraus die notwendigen Handlungsoptionen abzuleiten.

Schleusungskriminalität aus staatsanwaltschaftlicher Sicht

Kerstin Nowotny

Meine Vorredner haben die Schleusungskriminalität aus sehr unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet – aus kriminologischer, soziologischer, grenzpolizeilicher und sicherheitspolitischer Sicht, als politisches und auch als emotionales Thema. Ich spreche nun als Vertreterin der Strafverfolgungsbehörde Staatsanwaltschaft, also der Behörde, die den staatlichen Strafverfolgungsanspruch vertritt und anklagt, der die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Gründlichkeit des Ermittlungsverfahrens sowie dessen schnelle Durchführung ebenso obliegt wie die Förderung der rechtsprechenden Tätigkeit der Gerichte.

I. Schleuserkriminalität

Bei meinen weiteren Ausführungen will ich mich hauptsächlich auf Darlegungen zur *Schleuserkriminalität*, d.h. die in direktem Zusammenhang mit dem unerlaubten Grenzübertritt stehenden Delikte und die Schleuser beschränken, da die größere strafrechtliche Schuld bei den Schleusern liegt, nicht bei den eingeschleusten Ausländern. Aus dem Umstand, dass ein Täter Ausländern zu deren unerlaubter Einreise und unerlaubtem Aufenthalt Hilfe leistet, hierfür Geld erhält oder sich versprechen lässt, wiederholt oder zu Gunsten von mehr als zwei Personen handelt, ergibt sich eine besondere Strafwürdigkeit. Diese gesetzliche Wertentscheidung findet ihren Niederschlag in den §§ 92a, 92b des Ausländergesetzes.

II. Straftatbestände des Einschleusens von Ausländern

Die Tatbestände, aus denen sich die Strafbarkeit des Einschleusens von Ausländern ergibt, finden sich demnach im so genannten Nebenstrafrecht. Dabei ist einerseits festzustellen, dass der Straftatbestand des Einschleusens von Ausländern an Straftaten der unerlaubten Einreise und des unerlaubten Aufenthalts (§ 92 AuslG), d.h. letztlich also an die strafbare Handlung der eingeschleusten ausländischen Staatsangehörigen anknüpft. Zum anderen wird durch die Regelungen eine Teilnahmehandlung – Anstiftung zur Beihilfe –

tatbestandlich vertyp und erheblich härter bestraft als die eigentliche Haupttat. Qualifikationen des Schleusungstatbestandes finden sich sodann in den §§ 2a Abs. 2 und 92b Ausländergesetz. Aus wissenschaftlicher Sicht ist festzustellen – und insoweit schließe ich mich meinem Vorredner Prof. *Albrecht* an –, dass diese Tatbestände eigentlich kein klassisches Nebenstrafrecht mehr sind, allein schon wegen des ganz erheblichen Strafraumens.

III. Nebenstrafrecht = nebensächliche Bedeutung des Phänomens Schleuserkriminalität?

1. Statistisches Material

Die Studie der Kriminologischen Zentralstelle hat festgestellt, dass 65 % aller Verurteilungen von Schleusern auf die Länder Sachsen und Bayern entfallen. Das durch die Kriminologische Zentralstelle erarbeitete Material weist für die Jahre 1997 bis 1999 für den Freistaat Sachsen 416, 591 und 560 Verurteilungen von Schleusern aus. Für den Bezirk des Landgerichtes (LG) Görlitz gestalten sich die Zahlen wie folgt: 145, 155 und 118. Die Verurteilungen im LG-Bezirk Görlitz machen mithin 35 %, 26 % und 21 % der Gesamtverurteilungen in Sachsen aus. Vergleicht man diese Zahlen mit den erhobenen Daten für andere Bundesländer, stellt man fest: Es gibt allein in unserem LG-Bezirk erheblich mehr Verurteilungen als in einigen Bundesländern insgesamt. Diese Zahl wird erklärbar und verständlich, wenn man bedenkt, dass die Staatsanwaltschaft Görlitz für ca. 200 km EU-Außengrenze zuständig ist, davon 120 km zu Polen und 80 km zur tschechischen Republik. In der Staatsanwaltschaft Görlitz wurden in den Jahren 1998 bis 2000 405, 361 und 416 Verfahren wegen Einschleusens von Ausländern bearbeitet. Bei einer Gesamteingangszahl von 30.175, 26.138 bzw. 26.850 Verfahren ist dies ein nicht unbeachtlicher Anteil. Bereits diese Zahlen zeigen, dass Schleusungskriminalität keinesfalls nebensächlich ist.

2. Organisationsformen in der Behörde

Die sehr spezielle Materie wird in der Staatsanwaltschaft Görlitz konzentriert in der Abteilung für organisierte und grenzüberschreitende Kriminalität bearbeitet. In dieser Abteilung – deren Leiterin ich bin – sind 3 Dezernenten mit der Bearbeitung von Schleuserverfahren beschäftigt. Wegen der Besonderheiten des Vorgehens der Schleuser an der polnischen und der tschechischen Grenze gibt es spezielle Zuständigkeiten für diese Grenzabschnitte. Dabei bearbeiten die zuständigen Dezernenten sowohl die „kleinen Schleuserverfahren“ als auch banden- und gewerbsmäßig begangene Delikte.

3. Beschleunigungsgebot in Haftsachen

Bedenkt man, dass ein Großteil der Schleuserverfahren Haftsachen sind, die dem arbeitsintensiven besonderen Beschleunigungsgebot unterliegen, wird die Leistung der mit dieser Kriminalitätsform befassten staatsanwaltschaftlichen Dezenten besonders sichtbar. Die Anzahl der Haftsachen in den Jahren 1999/2000 gestaltete sich in den Schleuserdezernaten wie folgt: 142/247; bis zum 16.10.2001 ergingen bereits wieder 159 Haftbefehle. Die Haftbefehle in Schleusersachen machen etwa 35-40 % der Haftbefehle der Gesamtbehörde aus. Genau im Zeitraum der Tagung erhöhte sich die Zahl der Schleuserhaftbefehle beachtlich, als bei einer Schleusung von 17 Personen am 22.11.2001 sechs polnische Schleuser festgenommen wurden. Die seit mehreren Jahren praktizierte spezialisierte Aufgabenverteilung hat sich außerordentlich bewährt. Die damit befassten Staatsanwälte verfügen über umfangreiche Informationen, Kenntnisse und Erfahrungen.

4. Organisierte Kriminalität im Freistaat Sachsen/Lagebild 2000

Das Lagebild Organisierte Kriminalität (OK) im Freistaat Sachsen 2000 hebt zur Schleusungskriminalität hervor, dass sich im Vergleich zu früheren Lagebildern zunehmend ein Kriminalitätsschwerpunkt im Bereich der Schleusungen herauskristallisiert. Während im Zeitraum bis 1999 vorwiegend die Bereiche Betäubungsmittelkriminalität und Gewaltkriminalität Gegenstand der OK-Verfahren waren, werden im Jahr 2000 die deutsch-polnische und deutsch-tschechische EU-Außengrenze durch eine steigende Anzahl von Schleusungen, denen OK-Indikatoren zuzuordnen sind, spürbar. Gleichwohl hat es den Anschein, dass dieses Kriminalitätsphänomen nicht in allen grenzfernen Staatsanwaltschaften gleichermaßen bekannt ist und entsprechende Beachtung findet. Unstimmigkeiten bei Verfahrensabgaben und -übernahmen sind dafür nur ein Beispiel.

IV. Mit welchen Schleusern und Erscheinungsformen der Schleuserkriminalität befassen wir uns?

Zunächst soll festgestellt werden, dass nahezu 100 % der direkt an der Grenze tätigen Schleuser, mit denen wir uns beschäftigen, aus finanziellen Gründen handeln, durch ihre Taten finanziellen Vorteil erlangen wollen und oft in diesen Delikten die Chancen für schnellen Reichtum und einfach verdientes Geld sehen. Es gibt selten auch Fälle, in denen als Motivation für die Handlungen humanitäre Gründe angeführt werden. Besonders in der Weihnachtszeit ist dies – auch für Rechtsanwälte – ein beliebtes Argument für die Strafzumes-

sung. Betrachtet man die Fälle jedoch tiefgründiger, wird schnell sichtbar, dass es ausschließlich um das Geld geht. Minimal anders verhält es sich lediglich, wenn Familienangehörige eingeschleust werden. Die Abholer, die durchaus den Tatbestand des Einschleusens erfüllen können, handeln nicht aus finanziellen Erwägungen, sondern in diesen Fällen greift das so genannte „soziale Netzwerk“. Es muss jedoch auch angemerkt werden, dass ich „verantwortungsvoll geplante“ Schleusungen in meiner Tätigkeit bisher in keiner Weise erlebt habe.

1. „Kleine Schleuser“ – Mittäter

Das Gros der Einschleusungen erfolgt nach wie vor zu Fuß über die Grüne Grenze oder durch die Neiße. Die einzuschleusenden ausländischen Staatsangehörigen werden von den Schleusern in den unmittelbaren Grenzbereich transportiert und hier regelmäßig von so genannten Fußschleusern über die Grenze geführt. Im Anschluss an die unerlaubte Einreise erfolgt häufig eine Aufnahme der Ausländer durch so genannte Fahrzeugschleuser, die die Geschleusten in größere Städte oder zu Verkehrsknotenpunkten in das Landesinnere bringen. Fuß- und Fahrzeugschleuser, Absicherungsposten und Abholer werden sehr oft ergriffen und stellen die häufigsten Fälle dar, unabhängig von einem doch bestehenden Dunkelfeld.

Die Verfahren gegen diese – unprofessionellsten – Beschuldigten sind mit dem Aufgriff und der Vorführung vor den Haftrichter zumeist bereits ausermittelt und relativ leicht durchzuführen. Man hat den Schleuser, man hat die Geschleusten, polizeiliche Beobachtungen, manchmal Zeugenaussagen und günstigstenfalls ein Geständnis. In diesen Fällen erfolgt die Anklageerhebung zumeist vor dem Strafrichter, in Einzelfällen – insbesondere dann, wenn mehrere Taten begangen wurden – zum Schöffengericht. Gelegentlich erfolgt die Verurteilung auch im beschleunigten Verfahren, wodurch Untersuchungshaft vermieden wird und eine sofortige Reaktion erfolgt, d.h. die Strafe folgt auf dem Fuß. Pro Jahr sind dies etwa zehn Verfahren. Wesentlich öfter wird dies jedoch bei den Geschleusten angewandt.

Problematisch in der Beweisführung gestalten sich die Fälle, in denen ein zeitlicher und räumlicher Zusammenhang zwischen Geschleusten und vermeintlichem Schleuser besteht, ein unmittelbarer Kontakt jedoch nicht festgestellt wurde, so wenn etwa die illegal eingereisten Personen noch nicht im Auto des Abholers saßen. In diesem Zusammenhang fragt die Polizei sehr oft die Staatsanwaltschaft, wann der Zugriff erfolgen soll.

Bei den beschriebenen Tätern handelt es sich um die so genannten „letzten Glieder der Schleuserketten“, um die Personen, die den gefährlichsten Teil

der Straftat wahrnehmen, unmittelbar im Grenzgebiet oder im Landesinneren handeln, arbeitslos sind oder aus sozial schwachen Schichten stammen, den geringsten Verdienst erzielen und im Falle ihres Ergreifens zumeist Freiheitsstrafen erhalten. Über diese „kleinen Schleuser“ gelingt es jedoch in einer Reihe von Fällen, Hinterleute und Organisatoren zu ermitteln.

2. Hinterleute und Organisatoren

Wie kaum eine andere Art von Straftaten weist die Schleusungskriminalität enge Verknüpfungen mit der Organisierten Kriminalität auf. Bei Schleusungen handelt es sich in aller Regel nicht um Gelegenheitsstraftaten, sondern um planvoll vorbereitete und durchgeführte Handlungen. Die Handlungen können in der Regel nur durch das Zusammenwirken vieler Beteiligten erfolgreich durchgeführt werden. Zum Teil werden regelrechte Netzwerke ersichtlich, die bis zu einzelnen Reisebüros etwa in der Türkei oder in Jugoslawien führen. Werden Schleusungen mittels ge- oder verfälschter Dokumente begangen, ist von den Schleusergruppierungen krimineller Sachverstand heranzuziehen, müssen sie über entsprechende logistische Voraussetzungen verfügen.

Die Organisatoren und Hinterleute haben ihren Sitz zumeist nicht in Deutschland, sondern in Polen oder im tschechisch-deutschen Grenzgebiet und vermeiden es tunlichst, freiwillig ihren Fuß auf deutsches Territorium zu setzen. Im Rahmen von Ermittlungen und Vernehmungen erhalten die Strafverfolgungsorgane jedoch Kenntnis von diesen Personen und sind nach dem Legalitätsprinzip verpflichtet, Verfahren einzuleiten und zu führen. Die Ermittlungen richten sich anfangs oft nur gegen mit Spitznamen bekannte Personen. Eine Zusammenführung solcher Verfahren erlaubt es dann, weitere Informationen zu erlangen, etwa über Tatbeteiligte, den Sitz der Organisation, Vorgehensweisen, Telefonnummern. Erst im Anschluss hieran ist es häufig möglich, die Identität der Tatverdächtigen zu klären, bei weiteren Feststellungen entsprechende Vorhalte zu machen, Lichtbilder vorzulegen, Fallakten zu erstellen.

Bis diese Täter den deutschen Strafverfolgungsorganen zur Verfügung stehen, kann es oft lange dauern. Zeugen – insbesondere die illegal eingereisten Ausländer – stehen dann als persönliches Beweismittel für die gerichtliche Tatsachenfeststellung kaum mehr zur Verfügung. Deshalb kommt es in diesen Verfahren besonders darauf an, akribisch gerichtsverwertbare Beweismittel zu schaffen. Dies hat insbesondere über richterliche Vernehmungen zu erfolgen, in welchen im Hinblick auf eine im Hauptverfahren verlesbare Vernehmungsniederschrift trotz oft erheblichen Zeitdrucks (Belastung des Richters einerseits; Notwendigkeit der Rückschiebung der Ausländer andererseits)

komplizierte Sachverhalte vertieft erarbeitet werden müssen. Ebenso wichtig sind exakte Wiedererkennungs-/Identifizierungsmaßnahmen, die in der Praxis häufig Schwierigkeiten bereiten. Mehrfach musste festgestellt werden, dass eine Beweisführung wegen nicht verwertbarer Wahllichtbildvorlagen scheiterte.

Berücksichtigt werden muss bei diesen Verfahren gleichfalls, dass aussagewillige und aussagefähige Personen kaum das Gesamtgeschehen einer Organisation kennen, sondern aufgrund der Abschottung zumeist nur Ausschnitte, die in der Folge durch die Ermittlungsergebnisse wie ein Puzzle zusammengesetzt werden müssen. Bereits daraus ist ersichtlich, dass derartige Verfahren oft sehr lange dauern, was in den Behörden aus statistischen Gründen (Jahresverfahren) nicht unbedingt gern gesehen wird. Andererseits sind es gerade diese Verfahren, die bei exakter Beweisführung im Ergebnis zum Ausspruch von außerordentlich hohen Freiheitsstrafen führen. Das Landgericht Görlitz sprach wiederholt Verurteilungen zwischen 4 ½ und 8 oder 9 Jahren Freiheitsstrafe aus, die durch den Bundesgerichtshof bestätigt wurden.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass aussagewillige Zeugen schlecht geschützt werden können. Die Voraussetzungen für ein Zeugenschutzprogramm liegen zumeist nicht vor, im Ausland hat man auf den Zeugen keinerlei Einfluss. Auch ist nicht zu verhindern, dass die Aussagen der Zeugen in das Ausland gelangen, nicht selten erfolgt dies über Rechtsanwälte, die es mit ihrer Standesehre nicht so genau nehmen.

Da sich die Organisatoren, wie bereits angemerkt, zumeist nicht in Deutschland aufhalten, stehen sie der deutschen Justiz erst nach einem aufwändigen internationalen Haftbefehl und Einlieferungsverfahren zur Verfügung. Da nach dem Grundsatz der Spezialität die Auslieferung nur für die im internationalen Haftbefehl aufgeführten Taten bewilligt wird, muss dieser Haftbefehl bereits alle Taten exakt enthalten, damit spätere Nachgenehmigungsverfahren nicht erforderlich werden. Im Bereich der Staatsanwaltschaft Görlitz wird schon seit längerem praktiziert, dass der verfahrensführende Staatsanwalt grundsätzlich auch für alle mit seinem Verfahren im Zusammenhang stehenden Rechtshilfehandlungen einschließlich Einlieferungs-/Auslieferungsvorgang zuständig ist. Dies hat sich bewährt und zur Beschleunigung der Verfahren beigetragen. Gleichwohl bin ich persönlich der Meinung, dass die Einlieferung der Schleuser zur Verfolgung in Deutschland nicht das Nonplusultra ist; vielmehr denke ich, dass die Betroffenen dort, wo sie handeln, nämlich in Tschechien oder anderswo, zur Verantwortung gezogen werden sollen.

3. Neue Erscheinungsformen der Schleuserkriminalität

Die Schleuserkriminalität entwickelt und verändert sich. Zeitweilig ist dieser, zeitweilig jener Grenzabschnitt stärker belastet (was im Übrigen auch zu Ungleichbelastungen der Staatsanwaltschaften und Dezernate führen kann und Regelungsbedarf nach sich zieht). Es ist durchaus möglich, dass sich in einzelnen Dezernaten monatelang ein Überhang bildet. Dies macht es erforderlich, steuernd einzugreifen. Bei einer geringen Anzahl der Dezernenten, häufigem Wechsel und Unterbesetzung ist das indes nur sehr schwer möglich.

Aber auch die Art und Weise der Durchführung der Schleusungen verändert sich, neue Erscheinungsformen treten auf und gewinnen an Bedeutung. Verstärkt werden in letzter Zeit durch Schleuser bei den deutschen Auslandsvertretungen mittels fingierter Einladungsschreiben Visa beantragt. Da die Antragsteller sich bei Erhalt der Aufenthaltserlaubnis in Form eines Visums auch in den übrigen Schengenstaaten berechtigt aufhalten können, stehen den Tätern vielfältige Gestaltungs- und Verschleierungsmöglichkeiten zur Verfügung. In den letzten Monaten wurde diese Form der Schleusungskriminalität besonders an der deutsch-polnischen Grenze festgestellt. Die Verdachtsrichtungen laufen über die Busfahrer, die offiziell mit derart „Visaberechtigten“ einreisen wollen, über Reisebüros und Agenturen in den Heimatländern der Ausländer und der Bundesrepublik bis hin zu Firmen und Privatpersonen im eigentlichen Zielland der ausländischen Staatsangehörigen, regelmäßig in Italien, Spanien, Portugal, wo insbesondere Arbeitsaufnahmen beabsichtigt sind.

Diese Verfahren, in denen § 92 Abs. 2 Nr. 2 AuslG in Verbindung mit § 92a AuslG zur Anwendung kommt, sind außerordentlich umfangreich und schwierig zu ermitteln. In nicht wenigen Fällen sind dabei auch unterschiedliche örtliche staatsanwaltschaftliche Zuständigkeiten zu klären und zu koordinieren. Zudem müssen die nicht ständig mit der Materie befassten Kollegen der Staatsanwaltschaft, insbesondere aber auch die Gerichte, mit diesem neuen Phänomen der Schleuserkriminalität schnellstmöglich vertraut gemacht werden, damit entsprechende strafrechtliche Sanktionen entfaltet werden können. Einschleusungen über die Grüne Grenze sind allen an der Verfolgung Beteiligten bekannt, ausgesprochene Strafen wurden wiederholt obergerichtlich überprüft. Aber diese neue Form?

V. Schleusungen in Verbindung mit anderen Delikten

Nicht selten sind die Handlungen von Schleusern mit anderen Tatgeschehnissen und verwirklichten Tatbeständen verknüpft. Als Beispiele seien hierbei folgende genannt:

- Im Juni 1997 ertrank ein einjähriges afghanisches Kind, als es einem Vater beim Passieren des Grenzflusses Neiße aus den Armen gerissen wurde. Der Schleuser wurde wegen Einschleusens in Tateinheit mit fahrlässiger Tötung verurteilt.
- Im Sommer 1999 erlitt eine afghanische Frau in einem völlig überladenen Kleintransporter, der abrupt gebremst hatte, eine Fehlgeburt. Ein Nachweis, dass diese Fehlgeburt auf die unmenschliche Behandlung und das Fahrverhalten des Schleusers zurückzuführen war, konnte nicht geführt werden.
- Wiederholt wurde durch Schleuserfahrzeuge versucht, polizeiliche Kontrollen zu durchbrechen und zu flüchten. Ein Fall wie in Weißenborn, bei dem bei einem solchen Tatgeschehen mehrere Eingeschleuste tödlich verunglückten, geschah bei uns glücklicherweise noch nicht. Mehrfach gab es jedoch Fälle, in denen die Tatbestände des Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte und des gefährlichen Eingriffs in den Straßenverkehr im Zusammenhang mit Schleusungen verwirklicht wurden. Da es sich hierbei um Verbrechenstatbestände handelt, sind die Verfahren besonders exakt zu ermitteln. Dies gestaltet sich, insbesondere im Hinblick auf die Beschreibung des Fahrverhaltens des Schleusers durch Zeugen, nicht immer unproblematisch.
- Festgestellt wurden ebenfalls Fälle, in denen der Schleuser bei Entdecken der Tat das Fahrzeug verließ, absprang und den PKW oder Transporter gegen Hindernisse rollen ließ, was zu Verletzungen der Eingeschleusten führte.
- Im März 1998 wurden zwei polnische Staatsangehörige festgenommen, in deren Kleintransporter sich insgesamt 50 afghanische Staatsangehörige befanden. Glücklicherweise konnte dieser Transporter bereits im Stadtgebiet von Görlitz gestellt werden. Schon zu diesem Zeitpunkt machten sich die auf engstem Raum eingeschleusten Ausländer durch Klopfzeichen bemerkbar und auf den Luftmangel aufmerksam. Gerichtsmedizinische Untersuchungen haben ergeben, dass die im Transporter zur Verfügung stehende Luft niemals für die avisierte Fahrtstrecke bis Leipzig gereicht hätte.
- Ebenfalls 1998 wurde eine Schleusung mit einem LKW mit Plane festgestellt. Bei der Fahrt geriet ein Reifen des LKW in Brand. Als der Fahrer dies bemerkte, ließ er den LKW stehen und flüchtete. Die auf der Ladefläche befindlichen Personen konnten sich befreien. Überprüfungen und Gutachten haben ergeben, dass – falls das gesamte Fahrzeug oder

zumindest die Plane in Brand geraten wäre – dies zu massivsten Verletzungen der Geschleusten geführt hätte.

- Wiederholt wurden Fälle festgestellt, bei denen der Schleuser ein Kfz führte, obwohl er erheblich Alkohol getrunken hatte und so nicht mehr in der Lage war, das Fahrzeug sicher zu führen oder auch gar keine Fahrerlaubnis hatte.

Diese Fälle zeigen, dass es nicht nur „reine“ Schleuserverfahren gibt, sondern dass in diesen Verfahren mit verschiedenen Partnern aus BGS, Landespolizei und Zoll, aber auch mit Gerichtsmedizinern, Ärzten und Gutachtern aus dem verkehrstechnischen Bereich zusammengearbeitet werden muss. Angesichts der vorgenannten Beispiele sind die in der Praxis wiederholt geäußerten Überlegungen, für gewisse Fälle die Mindeststrafe auf zwei oder auch fünf Jahre anzuheben, durchaus überlegenswert. Warum sollte es nicht zu einem § 92c AuslG kommen, der eine Mindeststrafe von 5 Jahren vorsieht, wenn der Täter einen einzuschleusenden Ausländer in die Gefahr des Todes bringt? Strafschärfungen wären ebenfalls denkbar für das Einschleusen besonders großer Gruppen von Ausländern oder beim Einsatz/Mitführen von Waffen.

Ein weiteres Phänomen ist zu beobachten: Immer häufiger sind Schleusungen die Voraussetzungen für andere Delikte der – Organisierten – Kriminalität. Im Schleuserbereich eingespielte Handlungsrouten und -modalitäten werden für andere Delikte benutzt – beispielsweise für den Zigaretten-, insbesondere aber auch für den Rauschgiftschmuggel. Wiederholt wurde beobachtet, dass Schleusungen die „Feuerprobe“ für den Einstieg ins Rauschgiftgeschäft waren, dass die Täter zunächst Menschen illegal über die Grenze bringen mussten, ehe sie die „wertvollere Fracht“ Heroin übergeben bekamen.

Besonders plastisch wurde dies in dem vom LKA Sachsen und der Staatsanwaltschaft Görlitz geführten OK-Verfahrenskomplex „Paprika“, in welchem unter Beteiligung von ca. 50 Beschuldigten mehrere hundert Kosovoalbaner über die deutsch-tschechische Grenze eingeschleust und ca. 100 kg Heroin nach Skandinavien verbracht wurden. Die Auftraggeber der Schleusungen waren dieselben wie die des BtM-Schmuggels. Bei Schleusungen genutzte Routen und Logistik fanden Anwendung, Schleusungen waren Test für BtM-Transporte. Im Verfahren gelang es, einen Zeugen an die Organisation „heranzuspielen“, um im Betäubungsmittelbereich „weiter zu kommen“. Von diesem wurde eine Schleusung als Feuerprobe gefordert. Die Maßnahmen wurden umgehend beendet.

VI. Strafanträge der Staatsanwaltschaft

Bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität muss das – erfolgreiche – Bestreben der Strafverfolgungsbehörden erwähnt werden, gegen die Täter, also die Schleuser, hohe Strafen auszusprechen.

Nur in den wenigsten Fällen kommt es im Bereich der Staatsanwaltschaft Görlitz zu einem Verfahrensabschluss durch Strafbefehl. Der Regelfall sind Freiheitsstrafen, die auch für Ersttäter bei Einschleusungen von drei bis fünf Ausländern zwischen sechs und zehn Monaten liegen. Dies gilt sowohl für ausländische als auch für deutsche Täter. Die empirischen Feststellungen der Kriminologischen Zentralstelle, wonach deutsche Straftäter in diesem Bereich weniger Freiheitsstrafen erhalten bzw. diese öfter zur Bewährung ausgesetzt werden, kann ich nicht grundsätzlich bestätigen. Natürlich kann dies in Einzelfällen so sein, schließlich ist dabei immer die Sozialprognose zu berücksichtigen.

Bemerkenswert ist ferner, dass eine Strafaussetzung zur Bewährung aus Gründen der Verteidigung der Rechtsordnung zumeist nicht erfolgt. Diese Rechtsprechung, die sich, insbesondere über Sprungrevisionen der Staatsanwaltschaft Görlitz bereits im Jahre 1997 herausgebildet hat und durch das Oberlandesgericht Dresden wiederholt bestätigt wurde, bedeutet, dass die Freiheitsstrafe vollstreckt wird, weil eine Strafaussetzung das Vertrauen der Bevölkerung in die Unverbrüchlichkeit des Rechts gefährden würde. Die strikte Spruchpraxis sächsischer Gerichte hat unzweifelhaft zu einer Eindämmung der Schleuserkriminalität geführt. Insbesondere fällt es den kriminellen Organisationen schwer, Fahrzeug- und Fußschleuser zu rekrutieren. Natürlich darf dabei nicht übersehen werden, dass durch die restriktive Rechtsprechung auch ein Verdrängungseffekt eingetreten ist.

Grundsätzliche Orientierungen zum Verfahrensabschluss und zur Strafantragsstellung in Schleuserverfahren finden sich in den „Hinweisen des Generalstaatsanwalts zur Sachbehandlung von Vergehen gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz“ vom 25.04.2000. Damit wurden die Hinweise vom 10.04.1997 überarbeitet und den veränderten Bedingungen angepasst. Im Interesse der Gleichbehandlung soll grundsätzlich nach diesen Hinweisen verfahren werden. Inwieweit von ihnen aus general- oder auch spezialpräventiven Gesichtspunkten abgewichen werden kann oder muss, bleibt dabei der Prüfung jedes Einzelfalls vorbehalten.

Diese klare Verfolgungspraxis findet ihre Fortsetzung auch im Wege der Strafvollstreckung. In vielen Entscheidungen wird ausgeführt, dass (banden- und/oder gewerbsmäßige) Einschleusungsdelikte im Freistaat Sachsen derart überhand genommen haben, dass es in vielen Fällen zur Abschreckung poten-

tieller Folgetäter zur Verteidigung der Rechtsordnung geboten ist, zwei Drittel der erkannten Freiheitsstrafe zu vollstrecken.

Nicht unberücksichtigt dürfen auch Maßnahmen wie die Entziehung der Fahrerlaubnis und die Einziehung der zur Straftat benutzten Kfz bleiben. Schleuser, die Menschen in völlig überladenen Fahrzeugen transportieren oder auch wiederholt schleusen, sind grundsätzlich als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen anzusehen. Eine Entziehung der Fahrerlaubnis wird in derartigen Fällen regelmäßig ausgesprochen. Ähnlich verhält es sich mit der Einziehung der Fahrzeuge, wobei die Schleuser darauf schnell reagiert haben und mit Vorliebe Fremdfahrzeuge bzw. Leasingfahrzeuge nutzen. Werden den Schleusern durch die Organisation Fahrzeuge zur Verfügung gestellt, sind diese zumeist schrottreif. Auch im Schleuserbereich ist es erforderlich, die Täter dort zu treffen, wo es am meisten weh tut, nämlich beim Geld, am Gewinn. Deshalb tritt die Frage der Vermögensabschöpfung bei diesen Delikten zunehmend in den Mittelpunkt und muss von Beginn der Ermittlungen an Berücksichtigung finden.

VII. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Schleusungskriminalität ist grenzüberschreitende Kriminalität; Kriminalität, die sich die Besonderheiten einer Grenzlage zu Nutze macht und wortwörtlich in ihr lebt. Zu deren Bekämpfung ist die internationale Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden ein Muss. Das betrifft den schnellstmöglichen Informationsaustausch wie auch die formale Rechtshilfe in Strafsachen. Die seit Jahren gewachsene Zusammenarbeit gestaltet sich sowohl mit Polen als auch mit Tschechien vertrauensvoll und unkompliziert. Gemeinsame Beratungen – auch unter Einbeziehung von Grenzschutzbeamten der jeweiligen Länder – gehören ebenso dazu wie die Übersendung von Unterlagen per Fax, wenn die Zeit besonders drängt – vorab auch auf telefonische Anforderung.

Besonders die polnischen Staatsanwaltschaften sind bei der Verfolgung der Schleuserkriminalität außerordentlich aktiv; dementsprechend groß ist die Anzahl der zu bearbeitenden Rechtshilfeersuchen. Aber: Nur in internationaler Zusammenarbeit wird internationale Verbrechensbekämpfung möglich sein! Hier kann und muss formell, strukturell und organisatorisch noch viel getan und erreicht werden. Ich denke hier an den Einsatz bi- oder trinationaler Dienststellen, Kontaktgruppen oder gemischter Ermittlungsteams.

VIII. „Langer Atem“

Ich hatte bereits erwähnt, dass die Bearbeitung von Schleuserverfahren sehr langwierig sein kann und Geduld erfordert. Besonders „langer Atem“ war gefordert, als im Bereich der Staatsanwaltschaft Görlitz die nunmehr bundesweit bekannten Verfahren gegen Taxifahrer, die sich im deutsch-polnischen Grenzgebiet mit Einschleusungen beschäftigten, bearbeitet wurden. Es hat mehrere Jahre gedauert, bis die Täter überführt, verurteilt und im Ergebnis auch zu einem Geständnis bereit waren. Leider hat dies die Presse, die die Staatsanwaltschaft und die Gerichte die gesamte Zeit über massiv angegriffen hat, nicht mehr berichtet. Ein einziger Artikel der regionalen Presse titelte: „Der Coup der Unschuldseigel“ bzw. „Ende der Legende von der Unschuld“.

Vielleicht hat die Studie der Kriminologischen Zentralstelle auch diesbezüglich für mehr Klarheit gesorgt!

Schleusungskriminalität aus tatrichterlicher Sicht

– Das Chamer Modell –

Bernhard Ring

I. Vorbemerkung

Sehen Sie es mir nach, wenn ich etwas ausholen muss – aber Schleuser werden bei uns im Regelfall im beschleunigten Verfahren nach dem sogenannten „Chamer Modell“ verurteilt und nur gelegentlich dem Schöffengericht in Cham bzw. in Regensburg als Haftgericht vorgestellt. Sie sehen also, auch hier gehen die Uhren bei uns etwas anders. Auf das Chamer Modell werde ich später noch eingehen; aber zunächst zu meiner Person.

Ich heiße *Bernhard Ring* und bin 55 Jahre jung. Beruflich bin ich stellvertretender Direktor des Amtsgerichts Cham. 9 ½ Jahre arbeitete ich als Staatsanwalt, davon 5 Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesgerichtshof in Karlsruhe. Seit 17 ½ Jahren bin ich Richter in Cham, wobei ich alle Rechtsgebiete außer Scheidungssachen bearbeitet habe. Ich bin ausschließlich für Strafsachen zuständig, führe den Vorsitz beim Schöffengericht, beim erweiterten Schöffengericht und beim Jugend-Schöffengericht. Seit 1997 bin ich auch „Grenzrichter“ und in dieser Funktion für alle Straftaten als Richter zuständig, die in unserem Grenzabschnitt zur Tschechischen Republik vorkommen. Seit September 2000 bin ich zudem für alle beschleunigten Verfahren, einschließlich der Hauptverhandlungshaft, sowie ab 01.01.2001 für alle Straftaten, die von ausländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz im Ausland begangen werden, zuständig.

Das Amtsgericht Cham hat 70 Mitarbeiter, darunter 8 Richter; 4 Richter sind beim Hauptgericht in Cham und 4 bei den Zweigstellen Furth im Wald, Kötzing, Roding und Waldmünchen beschäftigt. Das Amtsgericht Cham gehört zum Landgerichtsbezirk Regensburg und zum Oberlandesgerichtsbezirk Nürnberg.

Die Kreisstadt Cham liegt im Bayerischen Wald, dem größten zusammenhängenden Waldgebiet in Westeuropa. Cham hat 18.000 Einwohner und liegt genau in der Mitte zwischen München und Prag. Der Landkreis Cham umfasst eine Fläche von 1.510 km² und hat knapp 135.000 Einwohner. Mit dem Nachbarland Tschechien verbindet uns eine 72 km lange Grenze, deren Topogra-

phie – tiefe, teils urwaldähnliche Wald- und Felsenlandschaften – es zulässt, für Schleuserbanden ein Dorado darzustellen. Der Abschnitt gilt – trotz aller moderner Einsatzmittel wie Hubschrauber, Wärmebildgeräte, Jeeps und anderer Hilfsmittel – als schwer überwachbar.

II. Historische Entwicklung der Strafsachen im Grenzgebiet

Bis zur Grenzöffnung am 09. November 1990 führten wir ein beschauliches Dasein am Eisernen Vorhang, der fast undurchlässigen Grenze zu den Ostblockstaaten. Es ist kein Geheimnis, dass unser Raum sehr abgelegen war und auch als „Outback of Europe“ bezeichnet wurde. Jährlich wurden an der Grenze ca. 100 Straftaten registriert.

Nach der Grenzöffnung avancierten wir von der abgeschiedenen Grenzlage zu einer Mittellage von Europa, was sich auch in einem ständigen Anstieg der Straftaten manifestierte. Konnten wir im Jahre 1990 von ca. 100 Straftaten jährlich ausgehen, waren diese im Jahre 1998 auf 100 und mehr monatlich gestiegen. Sie können sich vorstellen, dass es mit den bisherigen normalen Strafverfahren nicht möglich war, diese Fülle zu bewältigen.

Im Regelfall kommen folgende Straftaten in Betracht: Schleusungen, illegale Einreise und illegaler Aufenthalt, illegale Arbeitsaufnahme und unerlaubter Waffenbesitz, Diebstahl, Unterschlagung, Hehlerei, Urkundenfälschung, Einmiet-, Tank- und Zechbetrug, Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, Fahren ohne Fahrerlaubnis, Trunkenheit im Verkehr, Unfallflucht, mittelbare Falschbeurkundung, Fälschung technischer Aufzeichnungen, Körperverletzung und Verstoß gegen das Pflichtversicherungsgesetz. Wegen der Maximalstrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe im beschleunigten Verfahren werden so genannte qualifizierte Schleusungen im Regelfall vor dem Schöffengericht abgeurteilt; je nach Fall sind etwa 1 ½ bis 3 Jahre ohne Strafaussetzung zur Bewährung die Folge. Gelegentlich finden diese Hauptverhandlungen auch in Regensburg statt, da das dortige Amtsgericht Haftgericht für Cham ist; wir haben hier lediglich beim ersten Zugriff die Möglichkeit, einen Hauptverhandlungshaftbefehl zu erlassen.

Die Grenzen dieses Verfahrens wurden aufgrund der rasanten Zunahme der Straftaten schnell offensichtlich. Strafbefehle konnten nicht zugestellt werden, da die entsprechenden Täter postalisch nicht erreichbar waren. Eine Eintreibung der verhängten Geldstrafen war ebenfalls nicht möglich, da die Vollstreckung im Ausland im Regelfall nicht möglich bzw. kaum durchführbar ist. In Anklagefällen saßen die Täter oft zu lange in U-Haft. Aufgrund dieser

Schwierigkeiten habe ich mich dann entschlossen, das beschleunigte Verfahren beim Amtsgericht Cham einzuführen.

III. Beschleunigtes Verfahren

Verkürzte Strafverfahren hat es immer schon gegeben; dies ist z. B. in einem preußischen Gesetz vom 03.05.1852 kodifiziert. Nach der königlichen Verordnung vom 25.06.1867 war ein beschleunigtes Verfahren in § 354 StPO vorgesehen und hatte zur Voraussetzung, dass der Tatverdächtige auf frischer Tat betroffen oder verfolgt worden sein musste, die Staatsanwaltschaft einen Antrag auf abgekürztes Verfahren stellte und der Sachverhalt zur sofortigen Verhandlung geeignet war. Die Verhandlung war spätestens am 3. Werktag anzuberaumen, die Eröffnung erfolgte durch Eintritt in die Hauptverhandlung. Dies setzte sich in zahlreichen späteren Strafprozessordnungen fort. Die Einwände dagegen wurden bereits damals geäußert: unzulängliche Sachaufklärung, Überrumpelung des Angeklagten und Beeinträchtigung seiner Verteidigung – Sie sehen, es ist alles schon mal da gewesen! Sie wissen, dass das beschleunigte Verfahren in unserer StPO in §§ 212 ff. geregelt war. Durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28.10.1994 sind die jetzt geltenden §§ 417 bis 420 StPO eingefügt worden. Das Gesetz war zunächst für reisende Straftäter gedacht, u.a. Fußballrowdys, die jede Woche an anderen Stadien und anderen Tatorten tätig sind sowie für Täter mit ständig wechselnden Wohnsitzen oder ohne festen Wohnsitz.

Aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Strafverfahrens resultiert einerseits ein Spannungsverhältnis zwischen der Pflicht des Staates zur Einrichtung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege und andererseits dem Interesse des Beschuldigten an der Wahrung seiner verfassungsmäßig verbürgten Rechte. Es bedarf daher der Abwägung, wobei das Strafverfolgungsinteresse Vorrang hat, wenn der funktionsfähige Fortbestand einer staatlichen Institution auf dem Spiel steht. Das beschleunigte Verfahren dient vor allem der Entlastung der Gerichte und damit der Wahrung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege.

Das beschleunigte Verfahren ist das schnellste Verfahren des deutschen Strafprozessrechts. Binnen 48 Stunden muss ein vorläufig Festgenommener dem Amtsgericht vorgeführt und der Prozess durchgeführt werden. Aufgrund des so genannten Hauptverhandlungshaftbefehls, der lediglich erlassen wird, um die Durchführung des Hauptverfahrens zu ermöglichen, ist die Durchführung des Verfahrens innerhalb von maximal acht Tagen ab Festnahme zu gewährleisten. Bei nicht festgenommenen Personen besteht die Möglichkeit, das Strafverfahren im Regelfall maximal 14 Tage nach Antragstellung bei Gericht

durchzuführen (so die bisherige Rechtsprechung der Oberlandesgerichte). Das beschleunigte Verfahren ist nur bei Personen möglich, die das 18. Lebensjahr vollendet haben. Zudem ist ein Antrag des Staatsanwalts erforderlich. Ferner muss ein einfacher, überschaubarer Sachverhalt vorliegen. Die Beweislage muss klar sein, d.h. es muss ein Geständnis des Täters vorliegen oder ein Antreffen in flagranti. Zur rechtlichen Ausgestaltung im Einzelnen darf ich auf die Anlage I verweisen.

Die Vorteile dieser Verfahrensart im Allgemeinen liegen zunächst darin, dass die Idealvorstellungen des Gesetzgebers, wonach die Strafe der Tat auf den Fuß folgen soll, nur bei diesem Verfahren gewährleistet ist. Andere Verfahren dauern mindestens drei Monate und je nach Schwierigkeitsgrad bis zu fünf Jahren, bis es zur Durchführung einer mündlichen Hauptverhandlung kommt. Das beschleunigte Verfahren gewährleistet eine schnelle Erledigung kleinerer und mittlerer Kriminalität und führt zu einer erheblichen Verkürzung des Arbeitsablaufs bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht. Ferner erfolgt eine nachdrückliche Beeindruckung des verurteilten Straftäters. Als erfreulicher Nebeneffekt ist festzustellen, dass die Rechtsmittelrate sehr gering ist; bei mir werden lediglich zwei von 100 Urteilen angefochten. Das Verfahren führt auch nur zu einer kurzzeitigen psychischen Belastung des Täters. Bei Ausländern wird eine überlange Untersuchungshaft (U-Haft) vermieden und eine beschleunigte Abschiebung in die Heimatländer gewährleistet.

Die Vorteile bei Schleusungsfällen im Besonderen liegen in Folgendem begründet: Es ist nicht zu unterschätzen, dass der zuständige Richter den Beschuldigten zeitnah richterlich vernehmen kann und zwar im Rahmen des Antrags der Staatsanwaltschaft auf Erlass eines Hauptverhandlungshaftbefehls. Dies ist bei Schleusern bei uns die Regel. Dabei ist der Beschuldigte weder durch „Ratschläge“ von Mitgefangenen in der JVA noch von Drohungen seiner Mittäter beeinflusst.

In der Regel erfolgt bereits bei der ersten Einvernahme durch den Richter – dies zeigt meine mehrjährige Praxis – entgegen den bisherigen Angaben bei der Polizei ein Geständnis der ihm zur Last gelegten Tat. Meist kommt auch noch hinzu, dass er weitere Schleusungen eingesteht. So ist es auch im Regelfall möglich, durch die Vernehmung des beschuldigten Schleusers Hinterleute und ggf. auch das Netzwerk der Organisation, der er angehört, darzustellen. Im Falle einer sofortigen U-Haft und eines Transports in die Justizvollzugsanstalt Regensburg sind derartige Geständnisse und insbesondere die Aufdeckung von Hintergründen – wie die Praxis lehrt – in der Regel nicht zu erwarten. Auch die Bereitschaft, als V-Mann für die deutsche Polizei zu arbeiten, ist in derartigen Fällen gleich Null.

Damit das beschleunigte Verfahren durchgeführt werden kann, bedarf es zahlreicher flankierender Maßnahmen. Beim jeweiligen Gericht müssen entsprechende Kapazitäten vorhanden sein (Richter, Staatsanwalt, Protokollführer und Sitzungssaal). Diese müssen auch mit den neuesten technischen Mitteln wie PC im Dienstzimmer und im Sitzungssaal, Faxgerät, Internetanschluss, Telefon sowie Handy für Richter und Staatsanwalt ausgestattet sein. Es muss ferner ein kurzfristig einsetzbarer Dolmetscherkader zur Verfügung stehen. Bei uns sind für folgende Sprachen Dolmetscher jederzeit abrufbar: Tschechisch, Slowakisch, Russisch, Polnisch, Jugoslawisch, Bulgarisch, Rumänisch, Italienisch, Spanisch, Englisch, Französisch, Arabisch, Chinesisch, Indisch, Afghanisch und Türkisch. Zudem stehen auch junge Rechtsanwälte zur Verfügung, die kurzfristig einspringen und eine Verteidigung des Angeklagten übernehmen können; denn bei einer Straferwartung von sechs Monaten und darüber ist ein Pflichtverteidiger beizuordnen.

In der Anlage II finden Sie ein Ablaufdiagramm des beschleunigten Verfahrens. Diesem Diagramm können Sie die Arbeitsweise des Amtsgerichts Cham bei beschleunigten Verfahren entnehmen. Sollten Sie dazu Fragen haben, können wir diese in der Diskussion erörtern. Ich möchte lediglich darauf hinweisen, dass die Anlagen II, IIa und III das so genannte „Chamer Modell“ darstellen.

Hier habe ich Ihnen einen Auszug aus einer Akte gefertigt, aus dem Sie den üblichen Ablauf bei Schleuserverfahren entnehmen können.* Dies beginnt mit dem Antrag der Staatsanwaltschaft, Hauptverhandlungshaftebefehl zu erlassen. Im Rahmen dieser richterlichen Anhörung gelingt es in der Regel auch, den Beschuldigten zu einem Geständnis zu bewegen.

Bei Schleusern wird bei uns grundsätzlich ein Hauptverhandlungshaftebefehl erlassen, damit die Polizei die Möglichkeit hat, die Person und deren Hintergründe näher abzuklären. Ergeben sich keine Anhaltspunkte, wird die Hauptverhandlung mit einem Urteil beendet. Anderenfalls – und dies ist hier dokumentiert – wird das beschleunigte Verfahren abgelehnt und dem Schöffengericht zur Übernahme vorgelegt. Dieses übernimmt den Fall, setzt einen Hauptverhandlungstermin fest (etwa 4 Monate danach) und bestimmt einen Pflichtverteidiger, soweit dies noch nicht geschehen ist. Danach werden die Akten der Staatsanwaltschaft Regensburg zugeleitet, die die weiteren Ermittlungen koordiniert und die Akte ca. 4 Wochen vor dem Termin – evtl. mit Nachtragsanklage – dem Schöffengericht vorlegt.

Das vom Leitenden Oberstaatsanwalt in Regensburg und mir ausgearbeitete Merkblatt (s. Anlage III) legt die Verfahrensweise bei beschleunigten Verfah-

* Vom Abdruck wurde abgesehen.

ren fest, soweit die Beschuldigten auf freiem Fuß sind. Sämtliche Verfahren haben sich in der Praxis bestens bewährt.

IV. Statistik

Aus der von mir geführten allgemeinen Statistik (Anlagen IV-VII) ersehen Sie, dass das Jahr 1998 das „Spitzenjahr“ war und die Zahlen seitdem kontinuierlich abnehmen. Die hohe Anzahl der Freiheitsstrafen mit und ohne Bewährung ergibt sich aus der Tatsache, dass beim Amtsgericht Cham lediglich Wiederholungstäter oder Vorbestrafte durch beschleunigte Verfahren abgeurteilt werden; ansonsten wird nach wie vor das Strafbefehlsverfahren bevorzugt.

Aus meiner Schleuserstatistik (vgl. Anlage VIII) können Sie ersehen, dass das Jahr 1998 auch hier herausragt. Die Tendenz der Staatsanwaltschaft Regensburg – dies ergibt sich insbesondere aus dem Jahr 2000 –, die Schleuser sogleich in Regensburg in U-Haft zu nehmen, und die daraus resultierenden negativen Folgen für die Aufklärung von Schleusungen dürften durch einen mittlerweile vorgenommenen Referatswechsel bei der Staatsanwaltschaft gebannt sein.

V. Gründe der Migration

Die schlechte wirtschaftliche Lage in ihrem Heimatland, der Mangel an Arbeit und die Verbesserung der eigenen sozialen Lage steht im Vordergrund der Wirtschaftsflüchtlinge (etwa $\frac{1}{3}$). Sie kommen hauptsächlich aus Rumänien, Bulgarien, der Ukraine, Weißrussland und aus außereuropäischen Entwicklungsländern.

Ein Großteil der Flüchtlinge verspricht sich eine dauernde Bleibe im Asylland (politische Flüchtlinge, etwa $\frac{1}{3}$). Diese Menschen kommen meist aus Sri Lanka, Pakistan, aber auch aus Jugoslawien, der Türkei und russischen Nachfolgestaaten. Es gibt aber auch Flüchtlinge, die nur eine vorübergehende Bleibe suchen. Dies betraf insbesondere Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Kosovo.

Leider war auch festzustellen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Flüchtlinge nach Deutschland kommt, um Festnahmen wegen Straftaten in ihrem Heimatland aus dem Wege zu gehen oder in Deutschland Straftaten zu verüben (kriminelle Flüchtlinge, etwa $\frac{1}{3}$). Dazu zählen insbesondere die Albaner aus dem Kosovo, die sich auf Rauschgifthandel, Schleusungen, Mädchenhandel und Prostitution verlegt haben. Hinzu kommen aber auch Vietnamesen und Chinesen, die den illegalen Zigarettenhandel, die Prostitution und Geldwäsche

betreiben. Schließlich wurden auch noch Schleuserorganisationen aus Sri Lanka und der Türkei festgestellt. Berüchtigt sind auch die zahlreichen rumänischen – aber auch polnischen – Straftäter, die sich auf Einbrüche und Raubüberfälle spezialisiert haben („Polenschlüssel“).

VI. Resümee

1. Gründe des derzeitigen Rückgangs der Migration

Der derzeitige Rückgang der illegalen Grenzübertritte dürfte auch auf die konsequente Durchführung des beschleunigten Verfahrens im hiesigen Bereich zurückzuführen sein, zumal festgenommene Illegale ausgesagt haben, ihnen sei von der Schleuserorganisation in ihrem jeweiligen Heimatland dringend geraten worden, ein Überschreiten der Grenze im Landkreis Cham zu vermeiden. Hinzu kommt, dass derzeit keine Kriege in Europa stattfinden. Darüber hinaus ist eine gewisse Verlagerung der illegalen Einreisen über Österreich, Italien, Sachsen und Brandenburg zu beobachten.

Möglicherweise sind aber auch die Schleuserentgelte ein Grund dafür, dass etliche Personen von einer Schließung Abstand nehmen. Bewegten sich die Entgelte bisher im Rahmen von ca. 1.000 bis 3.500 US-Dollar, so werden bei Schließungen aus Ländern wie Sri Lanka oder der Türkei bis zu 15.000 US-Dollar verlangt und auch bezahlt. Insoweit werden moderne Verkehrsmittel wie Flugzeuge sowie gefälschte Pässe eingesetzt. Aufgrund der hohen Schließungsgelder sind die entsprechenden Personen gezwungen, ihre gesamte Habe zu verkaufen oder entsprechende Kredite aufzunehmen; in vielen Fällen musste festgestellt werden, dass die zurückgebliebenen Angehörigen bis zur Zurückzahlung des Geldes quasi als Sklaven den jeweiligen Geldgebern zur Verfügung stehen.

Nach hiesigen Beobachtungen dürfte der derzeitige Rückgang nur vorübergehend sein. Angesichts neuer Konflikte in den ehemaligen Folgestaaten der Sowjetunion, aber auch in außereuropäischen Ländern, wie z. B. Sri Lanka, Afghanistan oder Pakistan ist ein Rückgang nur in beschränktem Umfang zu erwarten.

2. Verschärfung der Gesetze?

Ich persönlich halte nichts von einer Verschärfung der bestehenden Gesetze. Die deutschen Vorschriften reichen aus, das Schließungsunwesen wirksam zu bekämpfen. Allerdings müssen die vom Gesetzgeber vorgegebenen Strafrahmen auch von meinen Kollegen konsequent ausgeschöpft werden, sollen sie

bei den Betroffenen die erwünschte Wirkung erzielen. Dazu gehört auch die Einziehung sämtlicher von der Organisation bei Schleusungen verwendeter Mittel wie Fahrzeuge, Handys, PC etc. sowie aller Schleusergelder einschließlich eventueller durch Schleusergelder finanzierter Immobilien.

Wie bereits oben angedeutet, müssen die betroffenen Länder ihre Zusammenarbeit koordinieren und einen Datenaustausch über Organisationen, ihre Führer und Mitglieder betreiben. Dies wäre insbesondere auf Polizeiebene erforderlich. Förderlich wäre auch eine europäische Zentrale, die die Daten der betroffenen Länder zusammenführt, speichert und für die jeweiligen Polizeibehörden jederzeit abrufbar macht.

Die Strukturen der Organisationen zu enttarnen gelingt immer wieder durch Überläufer. Aber um bereits im Vorfeld Erkenntnisse gewinnen zu können, sind Präventivmaßnahmen dringend wünschenswert. Dazu bedarf es aber aus naheliegenden Gesichtspunkten Personen, die den Mitarbeitern der Organisationen in Aussehen, Sprache und Kultur ähnlich sind. Es gilt, Mitglieder aus der Organisation herauszuberechnen und sie als V-Leute einzusetzen, was zwar vereinzelt praktiziert wird, jedoch in zu wenigen Fällen.

Das Problem der Schleusungen lässt sich nach meiner Auffassung nur dann in den Griff bekommen, wenn eine europäische, ja eine internationale Zusammenarbeit erfolgen wird. Ansätze dazu sind ja bereits vorhanden. Es wäre ferner dringend notwendig, die Menschen in den entsprechenden Ländern aufzuklären und von Schleusungsvorgängen abzuhalten, zumal sie auf kostengünstigeren, direkteren Wegen europäische Staaten erreichen können, um politisches Asyl zu beantragen.

Auf absehbare Zeit erwarte ich keinen dramatischen Rückgang der Schleusungen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn sich die betroffenen Länder zu einer Zusammenarbeit bereit finden könnten. Ob damit bald zu rechnen sein wird, wage ich derzeit noch zu bezweifeln.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und Ihr Interesse.

Überblick über die gesetzliche Regelung von beschleunigtem Verfahren und Hauptverhandlungshaft

A. Beschleunigtes Verfahren §§ 417 ff. Strafprozessordnung (StPO)

I. Antrag auf beschleunigtes Verfahren § 417 StPO

- In der Regel: Strafrichter
- Schöffengericht
- Nicht bei Jugendlichen § 79 Abs. 2 Jugendgerichtsgesetz
- Antrag der Staatsanwaltschaft
- Einfacher Sachverhalt
- Klare Beweislage
- Möglichkeit zur sofortigen Verhandlung

II. Antrag der Staatsanwaltschaft (§ 418 StPO)

- Absatz 1
 - im Regelfall: sofort
 - kurze Frist: 1-2 Wochen
 - kein Eröffnungsbeschluss
 - aber Prüfung der Prozessvoraussetzungen
 - Örtl. Zuständigkeit
 - Hinreichender Tatverdacht (str.)
 - wenn nicht: Ablehnung gem. § 419 StPO
- Absatz 2
 - Keine Ladung
 - Freiwillige Gestellung
 - Vorführung (§§ 128, 127b Abs. 2 StPO, U-Haft, Strafhaft, sonstige Verwahrung)
 - Ladung
 - §§ 214, 216, 218 StPO
 - Frist: 24 Stunden

- Absatz 3
Antrag in der Regel zu Protokoll in der Hauptverhandlung

- Absatz 4
Bestellung eines Pflichtverteidigers

III. Entscheidung des Gerichts (§ 419 StPO)

- Absatz 1
 - Ungeeignetheit
 - Prozesshindernisse
 - Fehlen des hinreichenden Tatverdachts

- Überschreiten der Rechtsfolgenkompetenz
- Kein einfacher Sachverhalt
- Keine klare Beweislage
- Keine Möglichkeit der sofortigen Verhandlung
- Volle Sachaufklärung nur in einem normalen Verfahren möglich
- Geeignetheit: kein Ermessen des Richters („hat ... zu entsprechen“)

➤ Absatz 2
Ablehnung bis zur Verkündung des Urteils

➤ Absatz 3
Bei Ablehnung: Eröffnungsbeschluss bei hinreichendem Tatverdacht

IV. Beweisregeln (§ 420 StPO)

➤ Absatz 1
Ersetzung der Vernehmung von Zeugen, Sachverständigen und Mitbeschuldigten durch Verlesung von Niederschriften etc.

➤ Absatz 2
Verlesung auch bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen des § 256 StPO

➤ Absatz 3
Zustimmungserfordernis

➤ Absatz 4
Ablehnung von Beweisanträgen ohne Einschränkung durch § 244 Abs. 3 bis 5 StPO

B. Hauptverhandlungshaft § 127b StPO

I. Absatz 1

- Berechtigte: Staatsanwaltschaft und Polizei
- Jede Straftat eines Heranwachsenden und Erwachsenen
- Auf frischer Tat Betroffener oder Verfolgter
- Unverzögliche Entscheidung im beschleunigten Verfahren wahrscheinlich
- Befürchtung des Fernbleibens in der Hauptverhandlung

II. Absatz 2

- Vorführung vor den Richter, der für Hauptverhandlung zuständig ist
- Vernehmung durch den Richter
- Verhandlung binnen einer Woche
- Verhältnismäßigkeit
- Dringender Tatverdacht
- Befristung des Haftbefehls

III. Absatz 3

Identität von Haft- und Verhandlungsrichter

Ablaufdiagramm im Chamer Modell

- I. Der Bundesgrenzschutz (BGS) stellt Straftaten im Bereich der kleinen und mittleren Kriminalität an der Grenze zur Tschechischen Republik fest. Es werden die Grenze, die Grenzübergänge (Pkw-, Lkw-Verkehr und Eisenbahn) sowie insbesondere beliebte Schleuser Routen mit den modernen Mitteln der Wärmebildtechnik, mit Hubschraubern, aber auch per pedes und mit geländegängigen Fahrzeugen überwacht. Polizei oder BGS stellen im Landkreis Cham Straftaten eines Ausländers ohne festen Wohnsitz in Deutschland fest.
- II. Polizeiliche Prüfung, ob die festgestellte Straftat der Sache nach für eine Entscheidung im beschleunigten Verfahren als geeignet erscheint.
- III. Verständigung des Eildienststaatsanwaltes der Staatsanwaltschaft Regensburg per Handy mit der Anregung, im Verfahren vor dem Strafrichter (oder Schöffengericht) Antrag auf Entscheidung im beschleunigten Verfahren zu stellen.
- IV. Bei Antragstellung durch die Staatsanwaltschaft
 - Antrag im beschleunigten Verfahren
 - Antrag auf HauptverhandlungshaftbefehlVermerk in der Akte
- V. BGS oder Polizei übermitteln die Akte direkt oder per Fax an die Strafgeschäftsstelle des Amtsgerichts Cham inklusive des mit dem Richter vereinbarten Termins.
- VI. Durchführung des Termins zum Erlass eines Hauptverhandlungshaftbefehls.
- VII. Durchführung des Termins zur Hauptverhandlung im beschleunigten Verfahren.

Diese Regelung gilt von Montag bis Freitag; an Samstagen, an Sonn- und Feiertagen ist das Amtsgericht Regensburg das gemeinsame Haftgericht des Landgerichts Regensburg. Der Chamer Richter wird durch BGS oder Polizei über Handy (Mobilbox) in Kenntnis gesetzt und bestimmt die notwendigen Termine; für den Erlass normaler Haftbefehle ist allein das Amtsgericht Regensburg zuständig.

I. Straftatenkatalog

Illegale Einreise und Aufenthalt (nach Ausweisung bzw. Abschiebung), normale und qualifizierte Schleusungen, illegale Arbeitsaufnahme, unerlaubter/s Waffenbesitz/-führen, Diebstahl, Unterschlagung, Hehlerei, Urkundenfälschung, Einmiet-, Tank- und Zechbetrug, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, Sachbeschädigung, Verstöße gegen das BtMG, Fahren ohne Fahrerlaubnis, Trunkenheit im Verkehr, fahrlässige Straßenverkehrsgefährdung/fahrlässige Tötung, Unfallflucht, mittelbare Falschbeurkundung, Fälschung technischer Aufzeichnungen, Körperverletzung, Verstoß gegen das Pflichtversicherungsgesetz.

- II. - nur bei Wiederholungstätern und Vorbestraften
 - einfacher Sachverhalt – klare Beweislage – Möglichkeit zur sofortigen Verhandlung
- III. - nur bei Verfahren gegen Heranwachsende und Erwachsene
 - nur bei Verfahren, bei denen keine Freiheitsstrafe über ein Jahr oder eine Maßregel der Sicherung und Besserung verhängt wird
 - Polizei/BGS teilt Personalien des Beschuldigten der Geschäftsstelle der Staatsanwaltschaft (telefonisch oder per Fax) mit; von dort Aktenzeichenmitteilung per Fax an Amtsgericht Cham
 - Anlegung der Strafakte durch Strafgeschäftsstelle des Amtsgerichts Cham
 - Polizei/BGS erholt per Fax/Telefon Ausländerzentralregisterauszug sowie im Auftrag des Amtsgerichts Cham Strafregisterauszug (geht nur bei dem Amtsgericht ein)
 - Polizei/BGS verständigt Richter (Handy) und spricht Termine ab
- IV. Strafgeschäftsstelle legt Akte
 - dem örtlichen Sitzungsvertreter der Staatsanwaltschaft Regensburg zur Vorbereitung des beschleunigten Antrags vor
 - dem Richter nach Erstellung des Antrags (interne Arbeitsgrundlage!) bzw. bei Anträgen auf Erlass eines Hauptverhandlungshaftebefehls
 - Telefonische Verständigung des Dolmetschers/Verteidigers durch Geschäftsstelle
- V. Vorführung des Beschuldigten durch Polizei/BGS und Einsatz des erstellten Computerprogramms
- VI. Bei Haftsachen: Vorführung des Angeschuldigten durch
 Polizei/BGS im Rahmen des § 127b StPO
 Bei Nichthaftsachen: Terminmitteilung durch die Polizei an Beschuldigten
 Ausschließlicher Einsatz des Computerprogramms

Merkblatt zur polizeilichen Bearbeitung von beschleunigten Verfahren gegen Inländer

- I. Ein beschleunigtes Verfahren kann eingeleitet werden bei:
 - einfachem Sachverhalt
 - klarer Beweislage
 - einer Straferwartung von maximal 1 Jahr Freiheitsstrafe
 - Antrag des Staatsanwalts
 - Einverständnis des nicht festgenommenen Beschuldigten
- II. Ein beschleunigtes Verfahren kommt bei folgenden Deliktgruppen in Betracht:
(vom Abdruck wurde abgesehen)
- III. Nur bei Zweifelsfällen ist der eildiensthabende Staatsanwalt in Regensburg anzurufen.
- IV. Es ist das Einverständnis des Beschuldigten einzuholen und Termin (frühestens 14 Tage nach der Tat) festzusetzen gem. beiliegendem Formblatt.
- V. Wenn der Beschuldigte nicht zustimmt, ist er darauf hinzuweisen, dass trotzdem ein beschleunigtes Verfahren möglich ist.
- VI. Termintage beim Amtsgericht Cham:
 1. PI Cham: 1. und 3. Donnerstag vormittags, 8-11 Uhr, alle 20 Minuten
 2. PI Kötzting: 2. Donnerstag vormittags, 8-11 Uhr, alle 20 Minuten
 3. PI Roding: 4. Donnerstag vormittags, 8-11 Uhr, alle 20 Minuten
 4. PI Waldmünchen: 1. Donnerstag nachmittags, 14-15:40 Uhr, alle 20 Minuten
 5. PI Furth (Lam, Neukirchen): 2. Donnerstag nachmittags, 8-11 Uhr, alle 20 Minuten
 6. BGSi Furth: 3. Donnerstag nachmittags, 8-11 Uhr, alle 20 Minuten
 7. BGSi Waldmünchen: 4. Donnerstag nachmittags, 8-11 Uhr, alle 20 Minuten

Bei Ausschöpfung des vorgesehenen Termintages kann in Absprache mit den anderen Polizeidienststellen auf deren freie Termine zurückgegriffen werden!

Termine 2000:

7.	14.	21.	und	28.09.
-	-	-		26.10.
9.	16.	23.	und	30.11.
7.	14.	21.	und	28.12.

Termine 2001:

4.	11.	18.	-	und	25.01.
1.	8.	15.	-	und	22.02.
1.	8.	15.	22.	und	29.03.
5.	12.	-	-	und	26.04.
3.	10.	17.	-	und	31.05.
-	-	21.	-	und	28.06.
5.	12.	19.	-	und	26.07.
-	-	-	-		30.08.
6.	13.	20.	-	und	27.09.
4.	11.	18.	-	und	25.10.
8.	15.	22.	-	und	29.11.
6.	13.	-	-	und	20.12.

- VII. Ablichtung des Terminformblatts an das Amtsgericht Cham – Grenzreferat – senden.
- VIII. Original-Terminformblatt in die Akte an die Staatsanwaltschaft senden mit dem beiliegenden Formblatt „Beschleunigtes Verfahren... bitte sofort vorlegen“.
- IX. In Ausnahmefällen kann mit dem Richter (Handy-Nr. ...) ein kurzfristiger Termin (nur Dienstag Nachmittag oder Donnerstag) telefonisch vereinbart werden, wenn der Beschuldigte sehr weit von Cham entfernt wohnt und sich nur kurz hier aufhält; in diesem Falle sind
- der Antrag auf beschleunigtes Verfahren telefonisch vom eildiensthabenden Staatsanwalt einzuholen (...)
 - die Personalien des Beschuldigten unter Angabe des Tatvorwurfs der Staatsanwaltschaft Regensburg, z. Hd. Herrn ... per Fax (...) zu übermitteln
 - die Akte sofort an das Amtsgericht zu senden (gegebenenfalls per Fax, Nr. ...). Die Antragsschrift im beschleunigten Verfahren wird nur in diesen Fällen von Herrn ... erstellt.
- X. Bei Alkoholtaten ist bei der Übersendung der Blutprobe auf eine sofortige Auswertung hinzuweisen unter Bezug auf das beschleunigte Verfahren bzw. telefonische Verständigung des Herrn ... unter Die Auswertung erfolgt dann noch am Tage des Eingangs der Blutprobe.
- XI. In den Fällen, in denen eine Absprache mit der Staatsanwaltschaft vorab nicht erfolgt ist, informiert die Staatsanwaltschaft bei Nichtantragstellung sowohl das Amtsgericht als auch die jeweilige Polizeibehörde. In begründeten Fällen kann auch Rücksprache mit Herrn LOSTA ... genommen werden.

Beschleunigte Verfahren beim Amtsgericht Cham

Monat/ Jahr	Verfahren	U-HB	HV-HB	Verwarnung	Ablehnung	Einstellung	Freispruch	Geldstrafe	Freiheitsstr. mit Bew.	Freiheitsstr. ohne Bew.	Rücknahme d.d.StA
Sep 97	15	8						6	1	8	
Okt 97	37	26	40			1			11	26	
Nov 97	20	17	16						3	17	
Dez 97	31	20	20			1		4	6	20	
insgesamt	103	71	76			2		10	21	71	
Jan 98	25	14	9				1		10	14	
Feb 98	25	22	9						3	22	
Mrz 98	57	48	35					1	8	48	
Apr 98	33	19	7		3			3	8	19	
Mai 98	27	19	12					1	7	19	
Jun 98	37	30	17					1	6	30	
Jul 98	28	23	5						5	23	
Aug 98	17	16	13						1	16	
Sep 98	23	18	2		2				3	18	
Okt 98	37	26	13	1				3	7	26	
Nov 98	43	36	13		3			2	2	36	
Dez 98	24	10							4	10	10
insgesamt	376	281	135	1	8		1	11	64	281	10

Beschleunigte Verfahren beim Amtsgericht Cham

Monat/ Jahr	Verfah- ren	U-HB	HV-HB	Freiheitsstr. ohne Bew.	Freiheitsstr. mit Bew.	Geld- strafe	Ableh- nung	Einstel- lung	Verwar- nung	Frei- spruch	Rücknahme d.d.StA
Jan 99	16	7	2	6	8	1		1			
Feb 99	17	14	5	9	3	1	4				
Mrz 99	24	19	12	13	4	1	6				
Apr 99	1				1						
Mai 99	14	7		8	6						
Jun 99	15	9	6	10	5						
Jul 99	9	6		6	3						
Aug 99	9	3		4	5						
Sep 99	13	9		11	2						
Okt 99	24	21	5	20	1	2	1				
Nov 99	22	14	2	16	3		3				
Dez 99	5	3		3	2						
insgesamt	169	112	32	106	43	5	14	1			

Beschleunigte Verfahren beim Amtsgericht Cham

Monat/ Jahr	Verfah- ren	U-HB	HV-HB	Freiheitsstr. ohne Bew.	Freiheitsstr. mit Bew.	Geld- strafe	Ableh- nung	Einstel- lung	Verwar- nung	Frei- spruch	Rücknahme d.d.StA
Jan 00	8	6	4	6	2						
Feb 00	9	5		6	1			2			
Mrz 00	11	10	4	10	1						
Apr 00	21	18	14	17	3		1				
Mai 00	16	14		14	1		1				
Jun 00	18	18	2	18							
Jul 00	9	8		8	1						
Aug 00											
Sep 00	16	9	2	9	5	2					
Okt 00	21	8	1	9	3	8	1				
Nov 00	17	11		11	4	2					
Dez 00	9	4		5	2	2					
insgesamt	155	111	27	113	23	14	3	2			

Beschleunigte Verfahren beim Amtsgericht Cham

Monat/ Jahr	Verfah- ren	U-HB	HV-HB	Freiheitsstr. ohne Bew.	Freiheitsstr. mit Bew.	Geld- strafe	Ableh- nung	Einstel- lung	Verwar- nung	Frei- spruch	Rücknahme d.d.StA	HB
Jan 01	7	3		3	3	1						
Feb 01	8	2		2	2		2	2				
Mrz 01	8	3		4	2			2				
Apr 01	22	12	3	10		6	2	2				2
Mai 01	15	9		9	3	3						
Jun 01	10	1	1	1	4	4	1					
Jul 01	12	5		5	3	3		1				
Aug 01	16	2		2	3	6	3	1				1
Sep 01	4	2		2	1			1				
Okt 01	6	2		2	3	1						
Nov 01	4	2	1	2	1	1						
Dez 01	3					2	1					
insgesamt	115	43	5	42	25	27	9	9				3

Statistik Schleuserkriminalität

Gericht	AG Cham - Strafrichter (teilweise HV-Haft, beschleunigte Verfahren)	AG Cham - Schöffengericht (abgelehnte beschleunigte Verfahren)	AG Regensb.-Schöffengericht (Haftgericht - für den gesamten LG-Bezirk)
1997	8	0	2
1998	40	5	8
1999	22	11	1
2000	3	1	8
2001	4	0	2

Die Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität

Christian Steinbrenner

I. Einleitung

Im folgenden Beitrag wird das Forschungsvorhaben der Kriminologischen Zentralstelle zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität vorgestellt. Dabei geht es insbesondere um die Darstellung erster Ergebnisse dieses Projektes.

Zunächst soll jedoch die Entstehungsgeschichte des Projektes erläutert werden. Im Anschluss daran werden einige ausgewählte Ergebnisse des Projektes in Wort und Bild dargestellt. In einem Ausblick wird schließlich auf den derzeitigen Stand des Forschungsvorhabens eingegangen und insbesondere der weitere Forschungsverlauf beschrieben.

II. Entstehungsgeschichte des Forschungsvorhabens

Das Projekt wird seit 1997 bei der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) durchgeführt. Damals trat das Bundesministerium des Innern an das Bundesministerium der Justiz heran, um Zahlen über den gerichtlichen Umgang mit der so genannten Schleuserkriminalität zu erlangen. Unter Schleuserkriminalität sind dabei die §§ 92a und 92b Ausländergesetz sowie die §§ 84 und 84a AsylVfG zu verstehen. Durch §§ 92a und 92b AuslG wird die qualifizierte Anstiftung oder Beihilfe zur illegalen Einreise beziehungsweise zum illegalen Aufenthalt im Sinne des § 92 AuslG unter Strafe gestellt. Durch die §§ 84 und 84a AsylVfG wird die Verleitung zur missbräuchlichen Asylantragstellung für strafbar erklärt.

Insbesondere wollte das Bundesministerium des Innern Daten zu den folgenden Punkten in Erfahrung bringen:

- Die absoluten Verurteilungszahlen in Bund und Ländern,
- die verhängten Sanktionsarten und Sanktionshöhen,
- die Nationalität der Verurteilten sowie
- das statistische Verhältnis von deutschen und nichtdeutschen Tätern.

Da zu diesen Punkten noch kein Zahlenmaterial vorhanden war, wurde die KrimZ von ihren Mitgliedern mit der Erhebung dieser Daten beauftragt. Die Daten konnten dabei mittels einer Auswertung des Bundeszentralregisters gewonnen werden. Dabei wurden sämtliche Registerauszüge angefordert, bei denen sich §§ 92a, 92b AuslG oder §§ 84, 84a AsylVfG unter den angewendeten Vorschriften befanden.

Die entsprechenden Registerauszüge wurden anonymisiert von der Dienststelle Bundeszentralregister an die KrimZ übersandt (§ 42 Abs. 2 BZRG), wo sie mittels eines Statistikprogramms erfasst und ausgewertet wurden. Im Einzelnen wurden dabei die folgenden Variablen erfasst (vgl. auch §§ 3 ff., 60 BZRG):

- Das Entscheidungsdatum sowie der Zeitpunkt der letzten Tat,
- der Name der entscheidenden Stelle (Gericht, Staatsanwaltschaft),
- das Geschlecht und die Staatsangehörigkeit des Verurteilten,
- die von der Stelle angewendeten Vorschriften sowie
- die verhängten Sanktionen und deren Höhe.

Zu den Sanktionen zählen dabei auch das Absehen von der Verfolgung nach § 45 JGG, die Einstellung des Verfahrens nach § 47 JGG (vgl. § 60 Abs. 1 Nr. 7 BZRG) sowie die nach § 59 StGB vorbehaltene Strafe (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 7 BZRG). Diese Daten wurden bislang für die Urteilsjahrgänge 1995 bis 1999 erhoben. Auf ihnen basieren die nun folgenden Ergebnisse. In einen Urteilsjahrgang sind dabei sämtliche rechtskräftig gewordenen Entscheidungen vom 1. Januar bis 31. Dezember des jeweiligen Jahres einbezogen. Maßgeblich für die Einteilung war dabei der Tag der Entscheidung, nicht der Tag der Rechtskraft. Das heißt, einige der Entscheidungen sind nicht mehr in dem Urteilsjahrgang, in dem sie erfasst worden sind, rechtskräftig geworden.

III. Vorstellung der Ergebnisse der Bundeszentralregisterauswertung

1. Absolute Verurteilungszahlen 1995 - 1999

Aus Tabelle 1 wird die Entwicklung der Verurteilungen im Bundesgebiet im zeitlichen Verlauf sichtbar. Hierbei ist anzumerken, dass teilweise §§ 92a und 92b AuslG in einer Entscheidung angewendet worden sind. War dies der Fall, so wurde die jeweilige Entscheidung nur bei § 92b berücksichtigt. Die Zahlen geben dabei die Anzahl der sanktionierten Täter an. Sie sind also nicht mit der Anzahl der Taten identisch. So können zum einen mehrere Täter wegen derselben Tat verurteilt oder zum anderen mehrere Taten gemeinsam abgeurteilt worden sein.

Tabelle 1: Gesamtzahl der Entscheidungen 1995 - 1999 im Bundesgebiet

Jahr	In den Entscheidungen angewendete schleusungsspezifische Vorschriften				Entscheidungen insgesamt
	§ 92a AuslG	§ 92b AuslG	§ 84 AsylVfG	§ 84a AsylVfG	
1995	455	11	8	0	474
1996	1.012	53	5	0	1.070
1997	1.240	91	18	1	1.350
1998	1.915	81	12	0	2.008
1999	2.527	124	15	0	2.666

Es ist ein deutlicher Anstieg der Entscheidungen zu verzeichnen. Dieser ist maßgeblich auf den Anstieg der Verurteilungen bezüglich § 92a AuslG zurückzuführen. Doch auch bei § 92b AuslG ist ein merklicher Anstieg zu erkennen.

Dagegen ist die Anwendung des § 84 AsylVfG praktisch unbedeutend; § 84a AsylVfG wurde nach den Zahlen des Bundeszentralregisters nur in einem einzigen Fall von einem Gericht angewendet. Betrachtet man sich das Alter der Täter und die Sanktionsart bei diesen Delikten, so stellt man fest, dass vor allem Jugendliche und Heranwachsende nach den §§ 84 und 84a AsylVfG sanktioniert werden. Auf diese Altersgruppen entfallen rund 50 % aller Verurteilungen nach diesen Vorschriften. Bei den Verurteilungen nach den §§ 92a und 92b AuslG haben Jugendliche und Heranwachsende dagegen nur einen Anteil von circa 7 %. Was die Art der Sanktion betrifft, so wurden über die Hälfte der Fälle der §§ 84 und 84a AsylVfG nach dem Jugendgerichtsgesetz eingestellt. Auffällig ist darüber hinaus, dass diese Verurteilungen in den Jahren 1995 bis 1999 zu rund 60 Prozent der Fälle in Thüringen erfolgten.

Die §§ 84 und 84a AsylVfG spielen somit in der Verurteilungspraxis der Gerichte nahezu keine Rolle. Aus diesem Grund werden sie bei der Darstellung der folgenden Ergebnisse des Forschungsvorhabens nicht mehr berücksichtigt.

Aus Abbildung 1 auf der übernächsten Seite geht die regionale Verteilung der Urteile hervor. Wie nach den polizeilichen Kriminalstatistiken der Bundesländer zu erwarten war, weisen die Freistaaten Bayern und Sachsen die bei weitem höchsten Verurteilungszahlen auf. In diesen beiden Ländern wurden über die Hälfte aller Schleuser verurteilt. Bayern hat einen Anteil von rund 45 % an den Verurteilungen 1999 und Sachsen einen von 21 %. Somit lassen die Verurtei-

lungszahlen vermuten, dass die deutsch-tschechische beziehungsweise deutsch-österreichische Grenze Schwerpunkte der grenzüberschreitenden Schleuserkriminalität bilden. Darüber hinaus haben erste Aktenauswertungen ergeben, dass teilweise in Nordrhein-Westfalen Verurteilte ebenfalls wegen Taten an diesen Ostgrenzen verurteilt wurden. Auch die Steigerung der Verurteilungen in Baden Württemberg würde in dieses Bild passen. Allerdings ist hierbei anzumerken, dass aus den Datensätzen des Bundeszentralregisters nicht hervorgeht, ob es sich bei der jeweiligen Verurteilung gerade um einen Fall der Teilnahme an einer illegalen Einreise handelt, oder ob eine sonstige Beihilfe zum illegalen Aufenthalt vorliegt. Letzteres könnte nicht herangezogen werden, um Rückschlüsse auf illegale Migrationsströme zu ziehen. Erste Ergebnisse der Strafaktenauswertung zeigen aber zumindest für die Stichprobe aus Sachsen aus dem Jahre 1998, dass es sich bei 67 der 70 analysierten Fälle um grenzüberschreitende Schleusungen gehandelt hat.

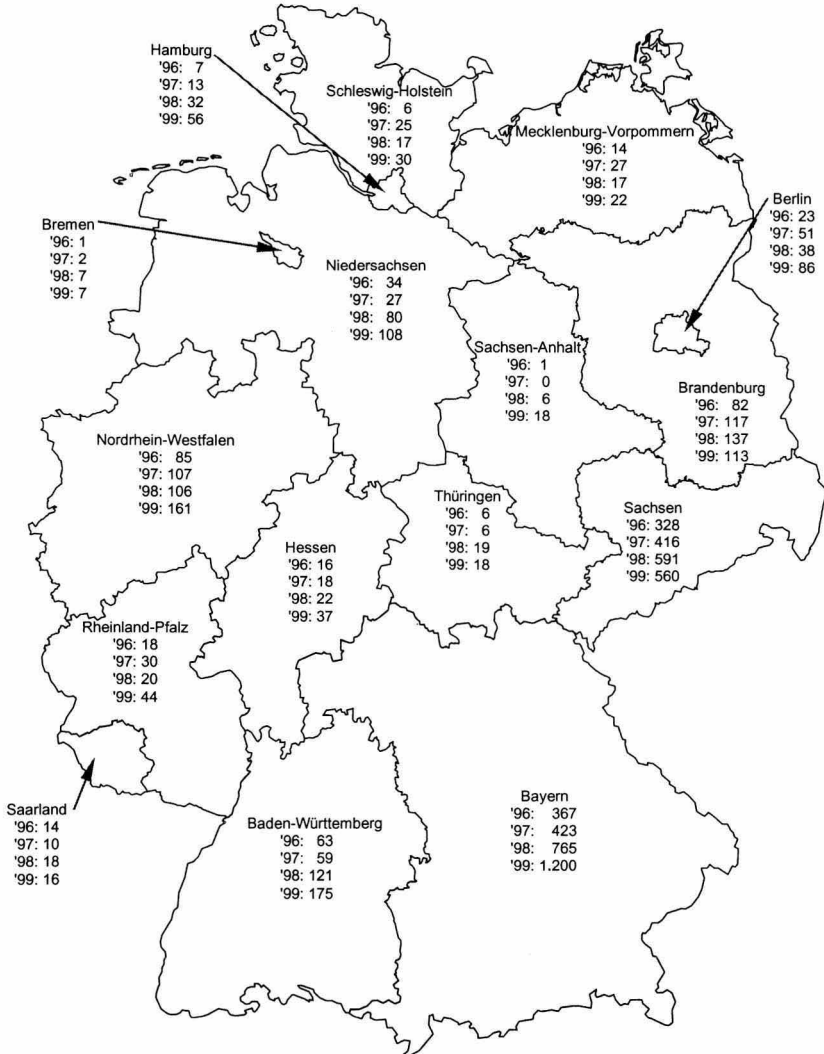
Verurteilungen bezüglich § 92b AuslG gab es 1995 bis 1999 überwiegend in Bayern, Sachsen, Brandenburg, Berlin, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Genaueres für den Urteilsjahrgang 1999 ist der folgenden Tabelle 2 zu entnehmen. In dieser und den folgenden Tabellen sind die Prozentangaben gerundet, so dass sich bei Addition der einzelnen Werte eine Gesamtzahl ergeben kann, die ungleich 100 % ist.

Tabelle 2: Entscheidungen nach § 92b AuslG im Urteilsjahrgang 1999

Bundesland	Anzahl der Entscheidungen	Prozent
Baden-Württemberg	7	5,6
Bayern	44	35,5
Berlin	4	3,2
Brandenburg	12	9,7
Hamburg	6	4,8
Hessen	7	5,6
Nordrhein-Westfalen	7	5,6
Rheinland-Pfalz	1	0,8
Sachsen	33	26,6
Schleswig-Holstein	3	2,4
Gesamt (Bund)	124	100

Abbildung 1: Entscheidungen im Ländervergleich 1996 - 1999

Verurteilungszahlen wegen Straftaten nach §§ 92a, 92b AuslG
in den Bundesländern für die Urteilsjahrgänge 1996 - 1999



Neben den §§ 92a und 92b AuslG wurden nur selten andere Straftatbestände abgeurteilt. Meist handelte es sich dann um Delikte, die in engem Zusammenhang zur Teilnahme an der illegalen Einreise oder dem illegalen Aufenthalt stehen. Hierunter fallen etwa die Urkundenfälschung oder die illegale Beschäftigung von Ausländern nach dem Sozialgesetzbuch (SGB III – Arbeitsförderung). Ebenso sind hier Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung einschlägig. Auch die Verurteilungen wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis sind wohl auf den Umstand zurückzuführen, dass viele der illegal Aufenthaltlichen mit Kraftfahrzeugen befördert werden. Dies legen auch vorläufige Ergebnisse einer Aktenauswertung nahe. Eine Übersicht über die zehn Delikte, die im Urteilsjahrgang 1999 am häufigsten mit einem Schleuserdelikt abgeurteilt worden sind, ist Tabelle 3 zu entnehmen. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass anhand der Daten des Bundeszentralregisters teilweise nicht geklärt werden konnte, ob die abgeurteilten Delikte in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Schleuserdelikt gestanden haben, oder ob lediglich tatmehrheitlich begangene Delikte zusammen abgeurteilt worden sind. Zwar enthält der Bundeszentralregisterauszug Angaben zu Tateinheit und Tateinheit, doch lassen sich diese Angaben bei mehreren Straftatbeständen nicht eindeutig zuordnen. Auch ist in Tabelle 3 nur die Häufigkeit der Anwendung wiedergegeben, nicht die Häufigkeit der einzelnen Entscheidungen. Das heißt, dass in einer Entscheidung mehrere Vorschriften nebeneinander angewendet worden sein können.

Tabelle 3: Delikte, die 1999 am häufigsten zusammen mit einem Schleuserdelikt abgeurteilt wurden

Delikt	Häufigkeit der Anwendung	Prozentualer Anteil an allen Fällen (n=2.666)
Urkundenfälschung (§ 267 StGB)	79	3,0
Illegale Beschäftigung von Ausländern (§§ 404 - 407 SGB III)	58	2,2
Fahren ohne Fahrerlaubnis (§ 21 StVG)	44	1,6
Zuhälterei (§ 181a StGB)	33	1,2
Förderung der Prostitution (§ 180a StGB)	24	0,9
Betrug (§ 263 StGB)	23	0,9
Schwerer Menschenhandel (§ 181 StGB)	18	0,7
Verschaffen von falschen amtlichen Ausweisen (§ 276 StGB)	17	0,6
Menschenhandel (§ 180b StGB)	15	0,6
Illegale Beschäftigung von Nichtdeutschen zu ungünstigen Bedingungen (§ 227a AFG)	15	0,6

2. Sanktionsart und Sanktionshöhe

Bei den Sanktionsarten ergibt sich in den Bundesländern ein recht uneinheitliches Bild. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass auch die absoluten Verurteilungszahlen in den einzelnen Ländern weit auseinander gehen (vgl. Abbildung 1). So entspricht ein Prozent in Bayern circa zwölf Verurteilungen, während ein Prozent in Niedersachsen lediglich eine Verurteilung repräsentiert. Ob diese unterschiedliche Behandlung darüber hinaus auf unterschiedliche Unrechts- und Schuldgehalte bei den einzelnen Delikten zurückzuführen ist, oder ob die obergerichtliche Rechtsprechung einen Einfluss auf die Entscheidung der Tatgerichte hat, konnte mittels der Daten des Bundeszentralregisters nicht ermittelt werden. Solche Vergleiche werden erst durch eine Strafaktenanalyse möglich sein.

In der Tabelle 4 ist für diejenigen Bundesländer, in denen im Jahre 1999 mehr als 100 Entscheidungen bezüglich § 92a AuslG ergangen sind, dargestellt, welche Sanktionen jeweils angewendet worden sind.

Tabelle 4: Sanktionsarten 1999 bzgl. § 92a AuslG in Bundesländern mit mehr als 100 Entscheidungen

Sanktion Bundesland	Geldstrafe		Freiheits- / Jugendstrafe mit Bewährung		Freiheits- / Jugendstrafe ohne Bewährung		Sonstige Sanktionen	
	Häufig- keit	Pro- zent	Häufig- keit	Pro- zent	Häufig- keit	Pro- zent	Häufig- keit	Pro- zent
Baden- Württemberg (n=168)	131	78,0	26	15,5	3	1,8	8	4,8
Bayern (n=1.156)	414	35,8	387	33,5	340	29,4	15	1,3
Brandenburg (n=101)	26	25,7	70	69,3	3	3,0	2	2,0
Niedersachsen (n=108)	92	85,2	10	9,3	4	3,7	2	1,9
Nordrhein- Westfalen (n=154)	109	70,8	26	16,9	14	9,1	5	3,2
Sachsen (n=527)	71	13,5	206	39,1	233	44,2	17	3,2

In Sachsen deuten die Zahlen auf einen restriktiven Umgang mit der Schleuserkriminalität hin. Mit einem Anteil von über 44 % ist hier die Freiheitsstrafe ohne Bewährung die dominierende Sanktion. Auffällig bei den Freiheitsstrafen mit Bewährung ist Brandenburg, wo diese Sanktionsart in rund 70 % der Fälle verhängt wird. Auch bezüglich der Sanktionsarten bei § 92b AuslG wurde in 9 von 12 Fällen eine Freiheitsstrafe mit Bewährung verhängt. Was die Sanktionspraxis in den übrigen Bundesländern angeht, in denen Entscheidungen nach § 92b AuslG ergangen sind, so gibt Tabelle 5 einen Überblick. Obwohl § 92b AuslG einen Verbrechenstatbestand darstellt, bei dem grundsätzlich nur Freiheitsstrafen verhängt werden, ergibt sich die Anwendung von sonstigen Sanktionen aus dem Umstand, dass nur wegen eines Versuchs verurteilt worden ist (Brandenburg) oder dass das Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz eingestellt wurde (Berlin).

Tabelle 5: Sanktionsarten 1999 bzgl. § 92b AuslG

Bundesland	Freiheits- / Jugendstrafe mit Bewährung		Freiheits- / Jugendstrafe ohne Bewährung		Sonstige Sanktionen	
	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent	Häufigkeit	Prozent
Baden-Württemberg (n=7)	2	28,6	5	71,4	-	-
Bayern (n=44)	17	38,6	27	61,4	-	-
Berlin (n=4)	1	25,0	2	50,0	1	25,0
Brandenburg (n=12)	9	75,0	2	16,7	1	8,3
Hamburg (n=6)	2	33,3	4	66,7	-	-
Hessen (n=7)	4	57,1	3	42,9	-	-
Nordrhein-Westfalen (n=7)	4	57,1	3	42,9	-	-
Rheinland-Pfalz (n=1)	-	-	1	100	-	-
Sachsen (n=33)	7	21,2	26	78,8	-	-
Schleswig-Holstein (n=3)	2	66,7	1	33,3	-	-

Was die Sanktionshöhe betrifft, wurden im Bundesdurchschnitt bei § 92a AuslG im Jahre 1999 meist Geldstrafen von 90 Tagessätzen verhängt. Der Mittelwert bei den Freiheitsstrafen mit Bewährung beträgt 7 Monate und bei den Freiheitsstrafen ohne Bewährung 10 Monate.

Auffällig ist hierbei die Anzahl der Freiheitsstrafen von bis zu 6 Monaten. Diese sollen gemäß § 47 Absatz 1 StGB nur in unerlässlichen Ausnahmefällen verhängt werden. 1999 wurden in rund 24 Prozent der Fälle Bewährungsstrafen unter sechs Monaten ausgesprochen. Bei den Freiheitsstrafen ohne Bewährung waren 1999 rund 3,5 Prozent kürzer als sechs Monate.

Tabelle 6 gibt Aufschluss darüber, wie hoch die jeweiligen Sanktionen in den Ländern gewesen sind. Die Zahlen stellen den Median der jeweiligen Sanktionshöhen dar. Der Median ist der Wert, der eine nach ihrer Größe geordnete Reihe von Messwerten halbiert. Er hat gegenüber dem Durchschnittswert den Vorteil, dass der Einfluss von vereinzelt vorkommenden sehr hohen oder niedrigen Sanktionshöhen nicht ins Gewicht fällt. In Klammern ist die Gesamtzahl der Werte angegeben, aus denen sich der Median bildet. Dargestellt ist sowohl der Median aller Fälle, bei denen die jeweilige Sanktion ausgesprochen wurde, als auch der Median bezüglich der Fälle, bei denen neben § 92a AuslG kein anderer Straftatbestand angewendet worden ist.

Es zeigt sich, dass diejenigen Fälle, bei denen ausschließlich wegen eines Schleuserdeliktes verurteilt worden ist und diejenigen Fälle, bei denen neben dem Schleuserdelikt noch andere Straftaten abgeurteilt wurden, in punkto Sanktionshöhe nur vereinzelt gravierende Unterschiede aufweisen. Eine solche Ausnahme bildet zum Beispiel Nordrhein-Westfalen bei den Freiheitsstrafen mit Bewährung. Hier wurden mehrere Schleuser auch wegen Förderung der Prostitution, (schweren) Menschenhandels und Zuhälterei zu Freiheitsstrafen mit Bewährung verurteilt. Scheidet man nur diese Fälle bei der Berechnung des Medians aus, so bleiben 18 Fälle übrig, bei denen eine Freiheitsstrafe mit Bewährung ausgesprochen wurde. Diese haben dann einen Median von 12 Monaten. Betrachtet man § 92a AuslG völlig isoliert, so verändert sich lediglich die Anzahl der Fälle (13). Der Median von 12 Monaten bleibt indes erhalten.

Tabelle 6: Sanktionshöhe im Urteilsjahrgang 1999 bzgl. § 92a AuslG

Sanktions- höhe (Median)	Geldstrafe (Tagessätze)		Freiheitsstrafe mit Bewährung (Monate)		Jugendstrafe mit Bewäh- rung (Monate)		Freiheitsstrafe ohne Bewährung (Monate)		Jugendstrafe ohne Bewäh- rung (Monate)	
	alle	isoliert	alle	isoliert	alle	isoliert	alle	isoliert	alle	isoliert
Bundesland										
Baden- Württemberg	60 (n=131)	60 (n=129)	9 (n=26)	9 (n=21)	-	-	15 (n=3)	10 (n=2)	-	-
Bayern	90 (n=414)	90 (n=389)	6 (n=375)	6 (n=343)	8 (n=12)	9 (n=9)	9 (n=338)	9 (n=304)	24 (n=2)	24 (n=2)
Berlin	80 (n=63)	80 (n=62)	10,5 (n=10)	9,5 (n=2)	-	-	39 (n=5)	46 (n=1)	-	-
Brandenburg	60 (n=26)	65 (n=20)	9 (n=67)	9 (n=60)	12 (n=3)	10,5 (n=2)	18 (n=3)	18 (n=3)	-	-
Bremen	75 (n=4)	75 (n=4)	8 (n=1)	-	-	-	-	-	-	-
Hamburg	50 (n=27)	50 (n=26)	11 (n=12)	10 (n=5)	-	-	36 (n=10)	36 (n=3)	-	-
Hessen	55 (n=20)	55 (n=22)	10,5 (n=6)	9 (n=5)	-	-	30 (n=1)	30 (n=1)	-	-
Mecklenburg- Vorpommern	45 (n=1)	45 (n=1)	10 (n=9)	10 (n=9)	10 (n=6)	10 (n=6)	15 (n=1)	-	-	-
Nieder- sachsen	50 (n=92)	50 (n=69)	9 (n=10)	10,5 (n=6)	-	-	28,5 (n=4)	49,5 (n=2)	-	-
Nordrhein- Westfalen	60 (n=109)	60 (n=81)	18 (n=25)	12 (n=13)	24 (n=1)	24 (n=1)	37,5 (n=14)	30 (n=7)	-	-
Rheinland- Pfalz	70 (n=27)	70 (n=26)	7 (n=11)	6 (n=7)	-	-	30 (n=5)	-	-	-
Saarland	60 (n=15)	60 (n=15)	5 (n=1)	-	-	-	-	-	-	-
Sachsen	90 (n=71)	90 (n=64)	7 (n=184)	7 (n=177)	10 (n=22)	10 (n=19)	9,5 (n=230)	9 (n=220)	16 (n=3)	16 (n=3)
Sachsen- Anhalt	60 (n=13)	60 (n=12)	14 (n=2)	4 (n=1)	24 (n=1)	24 (n=1)	39 (n=1)	-	-	-
Schleswig- Holstein	90 (n=17)	80 (n=14)	6 (n=9)	6 (n=7)	-	-	-	-	-	-
Thüringen	70 (n=7)	85 (n=6)	4,5 (n=10)	4,5 (n=10)	-	-	-	-	-	-

Bei § 92b AuslG werden im Mittel Freiheitsstrafen von 19 Monaten mit Bewährung und von 36 Monaten ohne Bewährung verhängt. In Tabelle 7 ist dargestellt, wie sich die Sanktionshöhe in den einzelnen Bundesländern 1999 bezüglich § 92b AuslG darstellt.

Tabelle 7: Sanktionshöhe im Urteilsjahrgang 1999 bzgl. § 92b AuslG

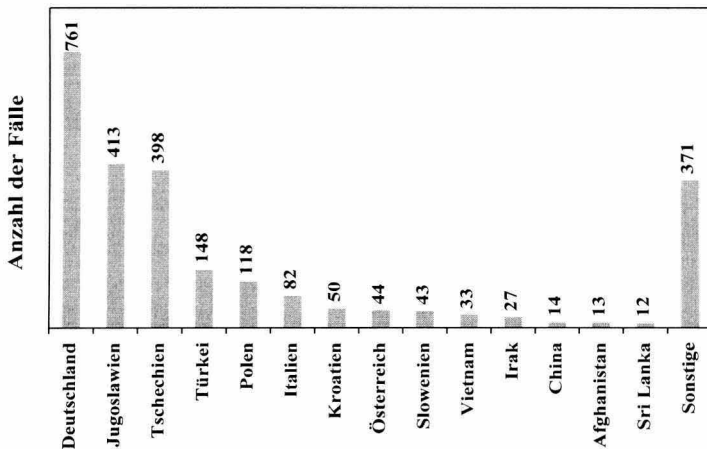
Sanktionshöhe (Median)	Freiheitsstrafe mit Bewährung (Monate)		Jugendstrafe mit Bewährung (Monate)		Freiheitsstrafe ohne Bewäh- rung (Monate)		Jugendstrafe ohne Bewäh- rung (Monate)	
	alle	isoliert	alle	isoliert	alle	isoliert	alle	isoliert
Baden-Württemberg	18 (n=2)	18 (n=2)	-	-	33 (n=5)	33 (n=5)	-	-
Bayern	18 (n=13)	18 (n=12)	15 (n=4)	18 (n=3)	36 (n=27)	38 (n=24)	-	-
Berlin	21 (n=1)	21 (n=1)	-	-	33 (n=2)	33 (n=2)	-	-
Brandenburg	21 (n=8)	21 (n=6)	12 (n=1)	12 (n=1)	15 (n=1)	15 (n=1)	38 (n=1)	38 (n=1)
Hamburg	18 (n=2)	18 (n=2)	-	-	48 (n=4)	42 (n=2)	-	-
Hessen	21 (n=3)	21 (n=3)	24 (n=1)	24 (n=1)	33 (n=3)	19 (n=2)	-	-
Nordrhein-Westfalen	17 (n=2)	17 (n=2)	22 (n=2)	22 (n=2)	46 (n=3)	45 (n=2)	-	-
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	108 (n=1)	-	-	-
Sachsen	15 (n=7)	15 (n=7)	-	-	33 (n=25)	33 (n=25)	36 (n=1)	36 (n=1)
Schleswig-Holstein	15,5 (n=2)	15,5 (n=2)	-	-	27 (n=1)	27 (n=1)	-	-

In den Fällen, bei denen zusammen mit § 92b AuslG noch andere Delikte abgeurteilt wurden, handelte es sich in Bayern um Fälle der Urkundenfälschung, des Fahrens ohne Fahrerlaubnis und um Straftaten gegen das Betäubungsmittelgesetz. In Brandenburg wurden die Delikte der Förderung der Prostitution, des Menschenhandels, der Zuhälterei und des Fahrens ohne Fahrerlaubnis angewendet. In Hamburg wurden Schleuser zusätzlich wegen Förderung der Prostitution, des schweren Menschenhandels und der Zuhälterei verurteilt. In Nordrhein-Westfalen lag ebenfalls ein Fall des schweren Menschenhandels vor. In Hessen war zusätzlich ein Betrugsfall gegeben. Bei der Verurteilung des Schleusers in Rheinland-Pfalz, bei der eine Freiheitsstrafe von neun Jahren verhängt wurde, wurde der Täter wegen fünf Fällen des § 92b AuslG, Geldfälschung in fünf Fällen sowie wegen Einfuhr und Handeltreibens mit Betäubungsmitteln in nicht geringen Mengen verurteilt.

3. Nationalität der Verurteilten

In Abbildung 2 sind die 14 häufigsten Nationalitäten der nach § 92a AuslG Verurteilten aufgeführt.

Abbildung 2: Nationalität der 1999 nach § 92a AuslG im Bundesgebiet verurteilten Schleuser



Die Nationalität der Verurteilten ist in den Bundesländern ebenfalls recht unterschiedlich. So schwankt die Anzahl der deutschen Täter zwischen 20 und 60 Prozent. Die Anzahl der jugoslawischen Täter, die zahlenmäßig die zweitgrößte Gruppe bilden, schwankt ebenfalls. Teilweise spielen sie wie zum Beispiel in Brandenburg nur eine geringe Rolle. Dagegen gab es in Bayern mehr jugoslawische als deutsche Täter. Es wird auch ein Grenzbezug sichtbar. So sind in Brandenburg die meisten Täter Polen, während in Sachsen überwiegend Tschechen verurteilt wurden. Die türkischen Staatsbürger sind die viertgrößte Gruppe bei den Verurteilten. Sie stellen in allen Bundesländern einen beachtlichen Anteil der Verurteilten.

Tabelle 8 gibt einen Überblick über die bundesweit neun häufigsten Nationalitäten derjenigen Täter, die im Urteilsjahrgang 1999 wegen § 92a AuslG verurteilt worden sind.

Tabelle 8: Nationalität der Täter, die 1999 wegen § 92a AuslG verurteilt worden sind

Nationalität Bundesland	Nationalität								
	Deutschland	Jugoslawien	Tschechien	Türkei	Polen	Italien	Kroatien	Österreich	Sonstige
Baden-Württemberg	32,7 (55)	29,8 (50)	0,6 (1)	12,5 (21)	0,6 (1)	3,6 (6)	1,2 (2)	1,8 (3)	17,3 (29)
Bayern	22,0 (254)	24,3 (281)	10,7 (124)	4,3 (50)	0,7 (8)	5,1 (59)	4,1 (47)	3,4 (39)	25,5 (294)
Berlin	58,8 (48)	7,3 (6)	-	12,2 (10)	2,4 (2)	2,4 (2)	-	-	17,1 (14)
Brandenburg	35,6 (36)	-	4,0 (4)	2,0 (2)	47,5 (48)	-	-	-	10,9 (11)
Bremen	85,7 (6)	-	-	-	-	-	-	-	14,3 (1)
Hamburg	48,0 (24)	8,0 (4)	-	16,0 (8)	4,0 (2)	-	-	-	24,0 (12)
Hessen	40,0 (12)	13,3 (4)	-	16,7 (5)	3,3 (1)	6,7 (2)	-	3,3 (1)	16,7 (5)
Mecklenburg-Vorpommern	13,6 (3)	-	-	-	77,3 (17)	-	-	-	9,1 (2)
Niedersachsen	62,0 (67)	11,1 (12)	-	7,4 (8)	1,9 (2)	3,7 (4)	-	-	13,0 (15)
Nordrhein-Westfalen	52,6 (81)	11,0 (17)	0,6 (1)	12,3 (19)	1,3 (2)	1,9 (3)	-	-	20,1 (31)
Rheinland-Pfalz	37,2 (16)	23,3 (10)	-	7,0 (3)	-	7,0 (3)	2,3 (1)	-	23,3 (10)
Sachsen	20,7 (109)	5,1 (27)	50,5 (266)	18 (3,4)	6,6 (35)	0,2 (1)	-	0,2 (1)	13,3 (70)
Saarland	68,8 (11)	-	-	12,5 (2)	-	6,3 (1)	-	-	12,5 (2)
Sachsen-Anhalt	77,8 (14)	5,6 (1)	-	2 (11,1)	-	-	-	-	5,6 (1)
Schleswig-Holstein	48,1 (13)	3,7 (1)	-	-	-	-	-	-	48,1 (13)
Thüringen	66,7 (12)	-	11,1 (2)	-	-	5,6 (1)	-	-	16,7 (3)

Bei den 1999 wegen § 92b AuslG Verurteilten ist auffällig, dass hier 16 der 124 Täter, das sind rund 13 Prozent, Vietnamesen waren. Sie bildeten damit nach den deutschen und tschechischen Tätern die drittgrößte Gruppe. Bei Verurteilungen nach § 92a AuslG waren dagegen weniger als 1,3 Prozent, das

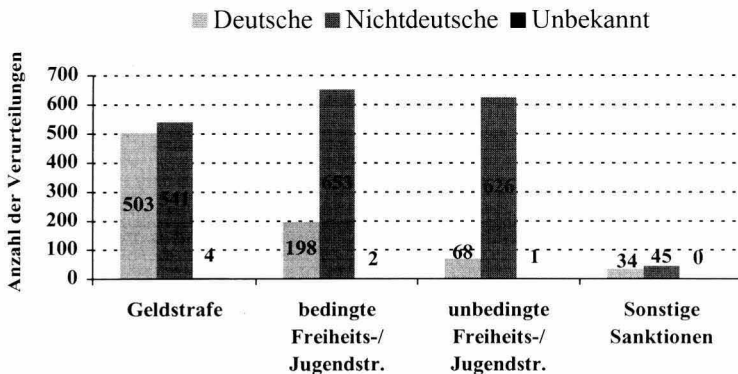
sind 33 Täter, Vietnamesen. Ansonsten sind die Nationalitäten der Täter ähnlich breit gestreut, wie bei den nach § 92a AuslG Verurteilten. Tabelle 9 gibt nach Bundesländern aufgeteilt Aufschluss über die Nationalität der nach § 92b AuslG verurteilten Täter.

Tabelle 9: Nationalität der 1999 nach § 92b Verurteilten

Bundesland Nationalität	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Hamburg	Hessen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Sachsen	Schleswig- Holstein	Insgesamt
Afghanistan		3									3
Armenien		1									1
Bosnien						1					1
Bulgarien			1					1			2
China							1				1
Deutschland	3	9		6	4	3			10		35
Irak	1	2								3	6
Italien		1									1
Jugoslawien	2	6	1						2		11
Kroatien									1		1
Litauen			1				1				2
Malaysia							1				1
Mazedonien		1									1
Ohne Angabe									1		1
Pakistan						2					2
Peru		1									1
Polen				6			1		2		9
Rumänien						1					1
Russland						1					1
Sri Lanka			1								1
Syrien	1	1									2
Tschechien		11							7		18
Türkei		1				1	3				5
Ungarn		1									1
Vietnam		6							10		16

Unterscheidet man bei den Sanktionsarten nur zwischen deutschen und nicht-deutschen Tätern, so fällt auf, dass der Anteil deutscher Täter in den letzten Jahren zugenommen hat. Dennoch sind noch rund 70 Prozent der Verurteilten Nichtdeutsche. Bei den Sanktionsarten ergeben sich zwischen Deutschen und Nichtdeutschen ebenfalls Unterschiede. Ist das Verhältnis bei der Geldstrafe noch ausgeglichen, so ergeben sich bei den Freiheitsstrafen schon deutliche Verschiebungen. So ist bei der unbedingten Freiheits- oder Jugendstrafe der Anteil der Nichtdeutschen bei rund 90 Prozent. Abbildung 3 zeigt das Verhältnis von deutschen und nichtdeutschen Tätern differenziert nach Sanktionsarten.

Abbildung 3: Verhältnis von Deutschen und Nichtdeutschen bei den Sanktionen bzgl. § 92a AuslG



Auch bei der Sanktionshöhe sind Unterschiede festzustellen. Allerdings ist hier das Verhältnis umgekehrt. So ist der Mittelwert der unbedingten Freiheitsstrafen bei deutschen Tätern 16 Monate, bei Nichtdeutschen 9 Monate. Bei den Geldstrafen haben Deutsche Täter dagegen im Mittel 60 Tagessätze zu bezahlen. Nichtdeutsche bekommen im Mittel 80 Tagessätze. Auf welche Ursachen diese Unterschiede zurückzuführen sind, lässt sich anhand der Daten aus dem Bundeszentralregister nicht ermitteln. So kann man verschiedene Hypothesen bilden. Zum einen könnte die Ungleichbehandlung auf völlig unterschiedliche Unrechts- und Schulsachverhalte zurückzuführen sein. Zum anderen könnten die Gerichte gerade bei Nichtdeutschen zum Beispiel bei der Verhängung einer unbedingten Freiheitsstrafe verstärkt auf die Verteidigung der Rechtsordnung gemäß § 56 Absatz 3 StGB abstellen.

IV. Weiterer Forschungsverlauf

Registeranalysen stoßen relativ bald an immanente Erkenntnisgrenzen. Sie sind ihrem Wesen nach nur begrenzt aussagefähig, schon deshalb, weil sie keine konkreten Informationen über die Unrechtsdimension des der Verurteilung zugrunde liegenden Sachverhalts und der diesbezüglichen Schuld des Täters geben können. Auf diesen Umstand musste im Laufe dieses Beitrags immer wieder verwiesen werden. Ebenfalls gewinnt man durch eine Analyse des Bundeszentralregisters kein Datenmaterial, das Auskunft über die Persönlichkeit von Schleusern und Geschleusten gibt. Auch über das Strafverfahren selbst können nicht viele Daten gesammelt werden. Doch hat gerade die Auswertung des Bundeszentralregisters gezeigt, dass es bei der Verurteilungspraxis der Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität Unterschiede gibt, die sich nicht ohne weiteres klären lassen. Um diese Unterschiede klären zu können, wird seit Ende 2000 – ausgehend von der Registerauswertung des Urteilsjahrgangs 1998 – eine Strafaktenauswertung durchgeführt, die die Strafakten von rund 200 Verfahren gegen Schleuser umfasst. Hier wird mittels eines Erhebungsbogens Näheres zu Täter, Tat und Strafverfahren ermittelt. Mit dieser Studie soll ein möglichst transparentes Bild vom Umgang der Strafverfolgungsbehörden mit dem Phänomen der Schleuserkriminalität vorgelegt und einige Fragen, die durch die dargestellte Bundeszentralregisterauswertung aufgeworfen worden sind, beantwortet werden.

Schleusungskriminalität aus der Sicht des Revisionsgerichts¹

Horst Steiner

I. Die Situation in Bayern

Rechtsfragen im Ausländerstrafrecht sind angesichts des ungebremsen Zustroms von illegalen Einwanderern und Asyl- und Arbeitssuchenden für die Revisionsgerichte weiterhin aktuell. Das gilt im besonderen Maße für die strafrechtliche Beurteilung der Schleusungskriminalität.

Die spezifische Situation in Bayern soll für den Zeitraum von September 1999 bis einschließlich September 2001 anhand zweier Fallgruppen illustriert werden. So nahm die Zahl der Aufgriffe wegen unerlaubter Einreise von 1.287 Fällen im September 1999 auf 730 Fälle im Januar 2001 ab. Seitdem stiegen die Fallzahlen kontinuierlich auf 1.206 Fälle im September 2001 wieder an. Die Zahl der geschleusten Personen belief sich im Zeitraum von September 1999 bis Dezember 2000 mit abnehmender Tendenz im Schnitt auf 390 Personen monatlich und erreichte zum Jahresende 2000 einen Tiefstand mit 203 Aufgriffen. Seitdem gab es konstante Zuwächse und im September 2001 wurde eine Höchstzahl mit 646 Aufgriffen erreicht. Anzuführen ist noch, dass sich die Aufgriffe zu 60 % auf die bayerisch/österreichische und zu 25 % auf die bayerisch/tschechische Grenze beziehen. Der Rest der Flüchtlinge wird im Inland aufgegriffen. Das Bayerische Oberste Landesgericht (BayObLG) ist im Schnitt jährlich mit 20 bis 25 Revisionen in Schleusungsfällen befasst.

II. Die zentralen Bestimmungen für die strafrechtliche Beurteilung der Schleusungskriminalität

Diese finden sich in den Vorschriften des § 92 Abs. 1 und 2 AuslG sowie in den §§ 92a, 92b AuslG. Schleusungsdelikte sind – dogmatisch gesehen – selbstständige Teilnahmedelikte zu den in § 92 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 6 oder Abs. 2 AuslG bezeichneten strafbaren Handlungen². Schwerpunktmäßig handelt es sich um Unterstützungsdelikte zur unerlaubten Einreise, zum unerlaub-

1 Der Vortragsstil wurde beibehalten.

2 BayObLG StV 2000, 367/368.

ten Aufenthalt und zur Aufenthaltverschleierung. Nachfolgend sollen einige zentrale Tatbestandsmerkmale dieser Strafbestimmungen beispielhaft an Hand der Rechtsprechung der Revisionsgerichte, insbesondere des Bayerischen Obersten Landesgerichts, aufgezeigt werden.

Bei der Beurteilung dieser Rechtsprechung muss allerdings, was die Dimension der Schleusungsproblematik angeht, berücksichtigt werden, dass sich die Revisionsgerichte nur mit der Spitze des Eisbergs befassen und das in zeitlich oft erheblichem Abstand zur Tat. Die ganze Komplexität des Schleusungsphänomens lässt sich aus ihr jedenfalls nicht erschließen, weil sie sich nur mit Rechtsfragen an Hand von wenigen Einzelfällen befasst.

Jede Art von Schleusungskriminalität setzt zwei unterschiedlich agierende Beteiligte voraus, nämlich denjenigen, der die täterschaftliche Unterstützungshandlung erbringt und denjenigen, dem sie zugute kommt. Um meine Ausführungen zu gliedern, befasse ich mich in erster Linie mit dem Unterstützer, dann noch kurz mit dem Unterstützten.

1. Strafbare Handlungen von Schleusern

Die Strafdrohung wegen Schleusens von Ausländern richtet sich nicht nur gegen den klassischen Schlepper, sondern gegen alle Personen, die auf irgendeine Weise, meist um eines Vermögensvorteils willen, einen Ausländer zu den in § 92a AuslG beschriebenen Handlungen anstiften oder unterstützen. Das ist ständige Rechtsprechung³. Der genannten Entscheidung lag zugrunde, dass der Angeklagte zum Zweck der Vermittlung an heiratswillige deutsche Männer philippinische Staatsangehörige bei deren unerlaubter Einreise unterstützt hatte. Einen ähnlichen Fall hatte damals auch der Bundesgerichtshof zu entscheiden⁴.

Täter nach § 92a AuslG kann ausnahmsweise auch der Geschleuste als so genannter notwendiger Teilnehmer sein. Praktisch fällt diese Konstellation nicht ins Gewicht. Regelmäßig werden die durch den Grenzübertritt bewirkten Straftaten der Flüchtlinge ohnehin nach § 153 Abs. 1 StPO bzw. nach § 154b Abs. 3 StPO eingestellt, soweit es sich nicht um Fälle des wiederholten Grenzübertritts oder um Fälle vorangegangener Abschiebung handelt.

3 Vgl. BayObLG NJW 1989, 1437.

4 BGH NJW 1989, 1435.

a) *Anforderungen an die unterstützte Haupttat in tatbestandlicher Hinsicht*

Die Haupttat muss zumindest vorsätzlich und rechtswidrig begangen sein. Das führt zum Problem der Strafbarkeit handlungsunfähiger Personen, wie es etwa bei der Schleusung von Säuglingen und Kleinkindern im Gefolge der Schleusung von Erwachsenen auftritt. Einen solchen Fall behandelte das BayObLG u.a. in einem Beschluss vom 19.10.1999⁵. Nach den Feststellungen hatte der Täter neben mehreren Erwachsenen auch ein 14 Monate altes Kleinkind über die Grenze gebracht. Hierzu hatte das BayObLG ausgeführt, die Bestrafung des Täters setze voraus, dass von ihm auch insoweit eine vorsätzliche und rechtswidrige Haupttat unterstützt wurde. Eine solche könne aber bezüglich des Kleinkindes unter keinen Umständen vorliegen. *Geisler*⁶ hat hierzu angemerkt, dass sich in diesem Fall schon die Frage stelle, ob überhaupt eine Handlung im Rechtssinne unterstützt wurde. Natürlich ist das bei einem 14 Monate alten Kleinkind nicht der Fall; die Formulierung in dem genannten Beschluss lautete deshalb auch, dass eine Bestrafung unter keinen Umständen in Betracht komme.

Es ist klar, dass das Problem der Schleusung von handlungsunfähigen Personen nicht befriedigend gelöst ist. Es erscheint naheliegend, auch die Einschleusung eines Kleinkindes als tatbestandsmäßig zu bewerten. Die Fassung des Gesetzes, „Hilfeleistung zu Gunsten von mehreren Ausländern“, könnte dafür sprechen. Das Einschleusen von Kleinkindern dürfte durchaus auch vom Normzweck erfasst sein. Aber nach der Gesetzestechnik, die hier angewendet wurde, ist eben die „Handlung eines anderen“ tatbestandliche Mindestvoraussetzung. Am Ergebnis der Straflosigkeit kommt man also nicht vorbei. Man kann von einer Gesetzeslücke sprechen. Es ist auch schwerlich einzusehen, dass es für die Strafbarkeit des Schleusers einen Unterschied machen soll, ob das eingeschleuste Kind 14 Monate oder bereits 8 Jahre alt ist.

Die strafrechtliche Praxis hat damit aber im Ergebnis keine Probleme, weil sie die Tatsache, dass neben erwachsenen Personen auch handlungsunfähige Kleinkinder geschleust werden, bei der Strafzumessung regelmäßig unter dem Gesichtspunkt der verschuldeten Auswirkungen der Tat im Sinne des § 46 Abs. 2 StGB bewertet. Das wird vom BayObLG in ständiger Rechtsprechung gebilligt⁷. Der Referentenentwurf für das kommende Zuwanderungsgesetz, der die bisherigen Strafvorschriften im Wesentlichen bestehen lässt, hat insoweit auch keine Änderung in § 94 des Entwurfs vorgeesehen.

5 4St RR 205/99 = StV 2000, 366 LS.

6 ZRP 2001, 171/172.

7 Vgl. etwa BayObLG Beschluss vom 18.10.1999 - 4St RR 198/99.

Für die Strafbarkeit des Schleusers ist es auch ohne Belang, ob sich der Flüchtling auf Art. 31 Abs. 1 Genfer Konvention (GK) berufen kann. Die Rechtsprechung der Revisionsgerichte ist insoweit einheitlich⁸. Die unverzügliche Meldung nach § 13 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG und damit auch die unverzügliche Meldung im Sinne des Art. 31 Abs. 1 GK beseitigt das vom Geschleusten bereits vollständig verwirklichte Unrecht nicht und lässt dessen grundsätzliche strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht entfallen. Die Strafbarkeit des Tatbeteiligten, der die Voraussetzungen des § 92 Abs. 4 AuslG i.V.m. Art. 31 Abs. 1 GK in seiner Person nicht erfüllt, bleibt hiervon jedoch unberührt. Das BayObLG spricht in diesem Zusammenhang deshalb von einem persönlichen Strafausschlussgrund⁹, der dem Schleuser nicht zugute kommt.

b) Beihilfehandlungen im Sinne des § 92a AuslG

Hierunter fällt nach ständiger Rechtsprechung jede Hilfe und Förderung, die dazu beiträgt, dass ein Ausländer gegen § 92 AuslG verstoßen kann¹⁰. Der Begriff ist weit gefasst. Es fällt nicht nur die unmittelbare Unterstützung beim Grenzübertritt darunter, sondern alles, was diesem Ziel dient. Hierzu gehören die Beschaffung von Beförderungsmöglichkeiten, Unterkünften, Informationen über den Grenzübertritt, das Beschaffen von Ausweisen sowie logistische Maßnahmen jeder Art. Darüber hinaus zählen hierzu alle Maßnahmen, die einen unerlaubten Aufenthalt fördern, wie etwa die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für illegale Arbeitnehmer, die Scheinehe gegen Entgelt mit einem Ausländer etc.¹¹

Die Unterstützungshandlung muss jedoch ausreichend konkretisiert sein. Für den Fall der klassischen Pkw-Schleusung reicht es deshalb nicht aus, wenn der Tatrichter bei der Verurteilung etwa des Beifahrers lediglich auf die Beifahrereigenschaft abstellt. In dem der Entscheidung des BayObLG¹² zugrunde liegenden Fall war nur festgestellt worden, dass die Ehefrau des Angeklagten, der den Pkw ins Ausland und mit Flüchtlingen besetzt wieder zurückgefahren hatte, als Beifahrerin beteiligt war. Eine konkrete Tatbeteiligung war nicht ersichtlich. Selbst wenn sie in den Schleusungsplan eingeweiht war, so versteht sich die Annahme mittäterschaftlichen Handelns in einem solchen Fall

8 Vgl. BGH NStZ 1999, 409; BayObLG Beschluss v. 2.10.1998 - 4St RR 143/98.

9 BayObLGSt 1980, 38 = NJW 1980, 2030.

10 OLG Köln MDR 1989, 90/91; BGH NJW 1999, 2827/2828.

11 Vgl. hierzu die bei *Westphal/Stoppa*, Ausländerrecht für die Polizei, 2. Aufl. unter Ziffer 28.2.7 ausführlich dargestellte Rechtsprechung.

12 StV 2000, 367/368.

doch nicht von selbst. Nach ständiger Rechtsprechung setzt die Annahme von Mittäterschaft jeweils einen konkreten Tatbeitrag des Mittäters im Sinne eines arbeitsteiligen Vorgehens voraus, der Teil der gemeinschaftlichen Tätigkeit sein soll. Ob das der Fall ist, beurteilt sich insbesondere nach dem Grad des eigenen Interesses am Erfolg der Tat, dem Umfang der Tatbeteiligung und der Teilhabe an der Tatherrschaft¹³. Hierzu Feststellungen zu treffen, gelingt nur in den wenigsten Fällen. Die Revisionsgerichte bewerten das Fehlen solcher Feststellungen jedoch als Sachmangel.

c) Beihilfehandlungen im Einzelnen

Bei der Mehrzahl der Fälle aus dem klassischen Schleuserbereich, die den Revisionsgerichten unterbreitet werden, handelt es sich um Transporte aus dem Ausland in das Inland, um Transporte im Inland zu inländischen Zielen und um Weitertransporte mit Zielen im Ausland. Der Bundesgerichtshof hat hierzu klargestellt, dass § 92a AuslG vom Normzweck her keinesfalls eng auszulegen ist. Unter Einschleusen im Sinne der gesetzlichen Überschrift ist auch das Durchschleusen zu verstehen¹⁴. Auch der Transitschleuser fördert den unerlaubten Aufenthalt des Ausländers im Inland. Auf die Art und Dauer des Aufenthalts des Ausländers im Inland kommt es nicht an.

Wird ein in das Bundesgebiet eingeschleuster Ausländer aber erst im Inland zum Weitertransport zu einem Ziel im Inland übernommen, so erfüllt der Fahrer des Transportfahrzeugs den Tatbestand der Hilfeleistung zu § 92 Abs. 1 Nr. 1 oder 6 AuslG regelmäßig nur in der Variante der Beihilfeleistung zum unerlaubten Aufenthalt. Zwar liegt es nahe, dass erst die Bereitstellung eines Transportfahrzeugs durch den hierfür Verantwortlichen im Rahmen des der Schleusung zugrundeliegenden Gesamtplanes zur illegalen Einreise des Flüchtlings geführt und der Transporteur damit auch die unerlaubte Einreise unterstützt hat. Werden nähere Feststellungen nicht getroffen, fehlt es am Nachweis auch der Förderung der illegalen Einreise. Diese ist nämlich nach dem Überschreiten der Grenze nicht nur vollendet, sondern bereits beendet, so dass hierzu keine Beihilfe mehr geleistet werden kann¹⁵.

Auch im Bereich der rechtlich einfach gelagerten Schleusungsfälle sind Revisionen zuweilen deshalb erfolgreich, weil keine ausreichenden Feststellungen zur subjektiven Tatseite getroffen werden. Aus den Urteilsgründen muss insoweit hervorgehen, dass der Angeklagte als Transporteur gewusst oder jedenfalls damit gerechnet und es billigend in Kauf genommen hat, dass sein Fahr-

¹³ So die ständige Rechtsprechung, vgl. BGH NJW 1999, 2449 m.w.N.

¹⁴ BGHSt 45, 103/108 = NJW 1999, 2827/2828.

¹⁵ BayObLGSt 1999, 51/53 = StV 1999, 383.

gast ein erforderliches Visum nicht hatte. Das ist auch beim Taxifahrer nicht anders, dessen Fahrgast sich als Flüchtling herausstellt. Wenn es in einem Befugungsurteil etwa heißt:

„In Salzburg wurde der Angeklagte gebeten, die beiden Personen für 200 DM in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mitzunehmen, was er auch tat. Dabei wusste er, dass es sich bei den Mitfahrern um Osteuropäer handelte. Diese benötigten für die Einreise nach Deutschland eine Erlaubnis“,

so reicht das zur Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Tatbegehung nicht aus¹⁶. Um welche Art von Osteuropäer es sich handelt, muss nämlich festgestellt werden. Nicht jeder Osteuropäer benötigt zur Einreise in das Bundesgebiet ein Visum. Für die Bewohner einer Vielzahl osteuropäischer Staaten ist nämlich nach § 1 Abs. 1 DVAusG i.V.m. mit der Anlage I hierzu bzw. nach Art. 1 Abs. 2 EU-VisaVO i.V.m. mit Anhang II hierzu¹⁷ die Einreise für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten grundsätzlich visumfrei.

§ 92a AuslG deckt natürlich nicht nur die Grenzschleusungen ab. Bestraft werden kann insoweit auch, wer Ausländern in Kenntnis ihres illegalen Aufenthalts Unterkunft gewährt und sie für Arbeitsleistungen entlohnt, um dadurch den weiteren Aufenthalt der Ausländer zu ermöglichen. Das Gewähren von Unterkunft und Verpflegung wie auch das Entlohnen für eine Arbeitsleistung gegenüber einem Ausländer, der sich ohne die erforderliche Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufhält, stellt jedoch für sich alleine in objektiver Hinsicht noch keine Beihilfehandlung zu einem Vergehen nach § 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG dar¹⁸.

Um eine Beihilfehandlung im Sinne des § 27 Abs. 1 StGB handelt es sich nur dann, wenn durch sie die Tatbestandsverwirklichung durch den Ausländer ermöglicht, erleichtert, intensiviert oder abgesichert wird. Die Begehung der Haupttat muss somit in ihrer konkreten Gestaltung objektiv gefördert oder erleichtert werden. Das kann auch dadurch geschehen, dass der Gehilfe den Haupttäter, also z.B. den illegal hier tätigen Arbeitnehmer, in seinem Tatentschluss bestärkt und ihm dadurch etwa ein erhöhtes Sicherheitsgefühl vermittelt. Wenn sich also der Beitrag des Arbeitgebers bei der Tatbestandsverwirklichung des illegal hier befindlichen Arbeitnehmers nicht auswirkt, so liegt keine Beihilfehandlung vor. Das ist regelmäßig der Fall, wenn der Ausländer

16 Vgl. BayObLG Beschluss vom 30.10.2000 - 4St RR 140/2000.

17 VO-EG-539/2001 v. 15.3.2001 - ABIEG v. 21.3.2001 L 81/1; vgl. hierzu *Westphal/Stoppa*, InfAuslR 2001, 309.

18 BGH NJW 1990, 2207; BayObLGSt 1999, 101 = StV 2000, 366.

ohnehin zum Hierbleiben entschlossen ist. Werden einem solchermaßen in seinem Tatentschluss endgültig gefestigten Täter Umstände geboten, die ihm das illegale Verweilen lediglich erleichtern, von denen er aber seinen Aufenthalt nicht abhängig macht, so wird keine fremde Tat gefördert. Fehlt es an entsprechenden Feststellungen hierzu, so haben Revisionen wegen eines sachlich-rechtlichen Begründungsmangels Erfolg.

Auch in subjektiver Hinsicht sind insoweit konkrete Feststellungen erforderlich, zumal es dem beschuldigten Arbeitgeber regelmäßig nur darauf ankommen wird, einen Ausländer für billiges Geld zu beschäftigen und nicht dessen Aufenthalt zu fördern. Nur das Letztere ist strafbar. Ansonsten kommt nur die Ahndung einer Ordnungswidrigkeit nach § 284 Abs. 1, § 404 Abs. 2 Nr. 2 SGB III in Betracht¹⁹. Regelmäßig wird dies auch dem Unrechtsgehalt der Tat mehr gerecht.

Hiervon zu unterscheiden sind natürlich diejenigen Fälle illegaler Beschäftigung, in denen Arbeitgeber auf Bestellung Ausländer beschäftigen oder diese sogar im Ausland anwerben. Diese Fälle sind revisionsrechtlich unproblematisch. In diesen Zusammenhang gehört auch die arbeitserlaubniswidrige Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, die mit sog. Grenzgängerkarten im Bundesgebiet arbeiten. Nach dem Sachverhalt einer Entscheidung des BayObLG vom 23.11.1999²⁰ beschäftigte der Inhaber einer Pflastererfirma Arbeitnehmer aus Tschechien. Diese waren im Besitz von Grenzgängerkarten, deren räumlicher Geltungsbereich sich auf die Stadt und den Landkreis Passau sowie die Grenzzone beschränkte. Die Arbeitnehmer wurden wegen Personalmangels in ganz Bayern eingesetzt. Es stellte sich die Frage, ob beim Überschreiten des räumlichen Bereichs der Grenzgängerkarte ein unerlaubter Aufenthalt dieser Personen vorliegt und ob in diesem Fall der Arbeitgeber Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt, hier in der Form des § 92a Abs. 1 AuslG geleistet hat.

Das wurde bejaht. Staatsangehörige Polens, der Schweiz und Tschechiens können unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 DVAuslG Grenzgängerkarten ausgestellt werden. Die Inhaber solcher Erlaubnisscheine sind für den Aufenthalt im Geltungsbereich der Karte vom Erfordernis der Aufenthaltsgenehmigung befreit. Die Überschreitung des räumlichen Geltungsbereichs hat zur Folge, dass die Befreiung des betreffenden Arbeitnehmers von diesem Erfordernis erlischt. Dem steht nicht entgegen, dass der Bundesgerichtshof bei der Überschreitung der räumlichen Beschränkung einer Duldung nach § 56

¹⁹ Vgl. BayObLG Beschluss v. 27.2.1998 - 3 ObOWi 14/98, abgedruckt in AuAS 1998, 113/114 und – zuletzt – Beschluss vom 25.6.2001 - 4St RR 77/2001.

²⁰ BayObLGSt 1999, 163 = NVwZ-Beil. I 3/2000, 32 L.

Abs. 3 AuslG keinen unerlaubten Aufenthalt annimmt²¹. Die Duldung führt nämlich nur dazu, dass durch sie die Verpflichtung des Ausländers zur Ausreise aus dem Bundesgebiet gehemmt ist. Sie bezieht sich also auf das gesamte Bundesgebiet. Im Gegensatz dazu liegt dem durch eine Grenzgängerkarte bewirkten legalen Aufenthalt eines Ausländers eine behördliche Erlaubnis zugrunde, die vom Erfordernis der Aufenthaltsgenehmigung von vorneherein nur in engen örtlichen und zeitlichen Grenzen befreit. Beide Fallgestaltungen sind somit nicht vergleichbar. Das ist in der genannten Entscheidung näher ausgeführt.

Vielfach sind die Revisionsgerichte im Rahmen des § 92a AuslG auch mit sog. Scheinehen befasst. Wer seines Vorteils wegen eine Ehe mit einem Ausländer eingeht, um diesem den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen, erfüllt den Straftatbestand des Einschleusens von Ausländern. Nimmt er die Tatsache der Verehelichung zum Anlass, um gegenüber dem Ausländeramt auch noch wahrheitswidrig zu behaupten, er lebe in ehelicher Lebensgemeinschaft mit dem ausländischen Ehepartner, tritt noch ein Verstoß nach § 92 Abs. 2 Nr. 2 AuslG hinzu²². Die Schwierigkeiten in diesen Fällen liegen aus revisionsrechtlicher Sicht nicht so sehr in den hierbei auftauchenden Rechtsfragen, sondern mehr bei der Tatsachenfeststellung. Doch auch Rechtsfragen sind in diesem Zusammenhang zuweilen zu entscheiden. So hatte sich das BayObLG²³ mit der Frage zu befassen, ob eine eheliche Lebensgemeinschaft im Sinne des § 23 AuslG zur Voraussetzung hat, dass im Zeitpunkt der Abgabe der entsprechenden Erklärung vor dem Ausländeramt noch ein unbedingter Wille zur Ehe auf Lebenszeit vorhanden sein muss. Diese Frage wurde verneint.

d) Tatbestandsmerkmale des § 92a Abs. 1 AuslG

Mit dem Merkmal „Handeln zur Erlangung eines Vermögensvorteils“ verlangt das Gesetz eigennütziges Handeln. Jede erzielte oder erzielbare Verbesserung der Vermögenslage fällt hierunter, wobei es gleichgültig ist, ob der Täter einen Vermögensvorteil vom Flüchtling, der Schlepperorganisation oder etwa dem Bordellbetreiber erhält, der sich Ausländerinnen besorgen lässt²⁴. Ob es sich beim eigennützigen Handeln um ein tat- oder täterbezogenes Merkmal handelt, ist noch nicht abschließend geklärt. Das BayObLG hatte sich damit

21 BGHSt 42, 291 = NStZ 1997, 444; anderer Ansicht (früher) BayObLGSt 1995, 12.

22 BayObLG NStZ 1990, 187.

23 Beschluss vom 21.12.2000 - BayObLGSt 2000, 180 = StV 2001, 517.

24 BayObLG MDR 1989, 1018; BGH NStZ 1989, 271.

zu befassen²⁵. Es hat dieses Merkmal als tatbezogenen Umstand und nicht als besonderes persönliches Merkmal im Sinne des § 28 Abs. 2 StGB bejaht.

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Zwei, dem äußeren Anschein nach professionell zusammenarbeitende Schleuser, brachten 1996 irakische Staatsangehörige aus Vorarlberg nach Deutschland. Der Angeklagte A. wurde wegen Schleusens von Ausländern verurteilt; ihm konnte nachgewiesen werden, dass für ihn ein Schleuserentgelt bezahlt werden sollte. Der Angeklagte B. wurde lediglich wegen Beihilfe zur unerlaubten Einreise schuldig gesprochen, weil Schöffengericht und Strafkammer der Überzeugung waren, diesem könne eigennütziges Verhalten nicht nachgewiesen werden. Die Revision der Staatsanwaltschaft hatte wegen Mängel in der Beweiswürdigung Erfolg.

Im Rahmen seiner Hinweise für das weitere Verfahren führte das BayObLG folgendes aus: Sollte die neu entscheidende Strafkammer zu dem Ergebnis kommen, dem Angeklagten B. sei nicht nachzuweisen, dass er für seinen Tatbeitrag einen Vermögensvorteil erhalten hat oder dass er sich einen solchen hat versprechen lassen, so wird sie zu prüfen haben, ob sich der Angeklagte nach den für eine mittäterschaftliche Tatbegehung geltenden Grundsätzen der gemeinschaftlich begangenen Einschleusung von Ausländern schuldig gemacht hat. Der Senat sah dies als naheliegend an. Das Problem bestand nun darin, dass dem Angeklagten B. auch in der erneuten Hauptverhandlung möglicherweise nicht nachzuweisen war, er habe einen Vermögensvorteil erhalten oder sich einen solchen versprechen lassen. Eine Verurteilung wegen mittäterschaftlicher Tatbegehung war nach Auffassung des Senats nur möglich, wenn das vom Angeklagten A. verwirklichte Handeln aus Eigennutz als tatbezogenes und damit als ein auch dem Täter B. zurechenbares Verhalten anzusehen war.

Der Senat hielt es für angezeigt, das Merkmal der Eigennützigkeit ebenso wie das Merkmal der Gewinnsucht in § 283a Satz 2 Nr. 1 und § 283d Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 StGB als tatbezogen zu werten. Mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ging der Senat dabei davon aus, dass für die Abgrenzung in erster Linie entscheidend ist, ob das in Rede stehende Merkmal überwiegend die Tat oder den Täter kennzeichnet²⁶. Bringt ein strafe erhöhender Umstand gerade die besondere Gefährlichkeit der Tatausführung zum Ausdruck, so spricht dies regelmäßig für einen die Tat und nicht so sehr den Täter kennzeichnenden Umstand. So verhält es sich wohl auch hier, weil die Gefährlichkeit des illegalen Einschleusens von Ausländern gerade dann zu Tage tritt,

25 BayObLGSt 1998, 27 = StV 1999, 255.

26 BayObLGSt 1998, 27/36.

wenn die Schleusung professionell und damit regelmäßig gegen Entgelt durchgeführt wird, weil ohne das Zutun professionell agierender und entsprechend ausgerüsteter Schleuser in der Mehrzahl der Fälle die illegalen Grenzübertreite nicht denkbar wären. Gerade wegen der besonderen Gefährlichkeit dieser Taten erschien es dem Gesetzgeber ja auch geboten, bereits den Versuch unter Strafe zu stellen²⁷. Diese Entscheidung hat in der Literatur Kritik erfahren, deren Begründung darin gipfelt, dass das Merkmal der Eigennützigkeit nur derjenige verwirklichen könne, der sich dadurch selbst bereichert. Folglich scheidet eine mittäterschaftliche Zurechnung zu demjenigen aus, der selbst nicht eigennützig mitwirkt²⁸. Wenn man die Tatherrschaftslehre aber wirklich konsequent praktiziert, hat man mit diesem Ergebnis keine Schwierigkeiten.

Ganz im Sinne seiner Rechtsprechung, § 92a AuslG nicht restriktiv auszulegen, hat sich der Bundesgerichtshof mit dem Tatbestandsmerkmal „wiederholtes Handeln“ befasst²⁹. Er hat klargestellt, dass wiederholtes Handeln vorliegt, wenn der Täter mehr als einmal zu einer der in § 92 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 6 AuslG genannten Handlungen angestiftet oder Hilfe geleistet hat. Eines der Qualifikationsmerkmale des § 92a Abs. 1 AuslG wie eigennütziges Handeln etc. muss dabei nicht erfüllt worden sein. Der Bundesgerichtshof weist zu Recht darauf hin, dass ein Täter, der laufend schlichte Beihilfe zu Einzelschleusungen leistet, sonst niemals wegen wiederholter Tatbegehung bestraft werden könnte. Dankenswerterweise hat der Bundesgerichtshof in dieser Entscheidung auch darauf verwiesen, dass eine Verurteilung wegen einer Vortat nicht erfolgt sein muss; die Tat muss lediglich festgestellt werden.

e) *Handeln zugunsten mehrerer Ausländer*

Mehrere Ausländer in diesem Sinne sind zwei und mehr Personen. Das Änderungsgesetz vom 29.10.1997³⁰ hat das frühere Tatbestandsmerkmal „Handeln zugunsten von mehr als fünf Personen“ entsprechend reduziert. Hier taucht dann wieder die Frage auf, ob das Einschleusen einer Mutter mit einem handlungsunfähigen Kleinkind darunter fällt. Nach einer unveröffentlichten Entscheidung des OLG Dresden aus dem Jahre 1993³¹ soll dies für eine Bestrafung nach § 92a Abs. 1 AuslG ausreichen. Der Wortlaut der Vorschrift könnte für dieses Ergebnis sprechen. Unter dem Gesichtspunkt, dass § 92a AuslG

27 BT-Drucks. 11/6321 S. 85.

28 So *Kleszczewski* in StV 1999, 257/258.

29 BGH NJW 1999, 2829.

30 BGBl. I 2584.

31 Urteil vom 22.6.1993 - Ss 6/93, zitiert bei *Aurnhammer*, Spezielles Ausländerstrafrecht, S. 158.

verselbständigte Teilnahmehandlungen zu bestimmten tatbestandsmäßigen und rechtswidrigen Verstößen gegen § 92 Abs. 1 AuslG unter Strafe stellt, erscheint mir das Ergebnis zweifelhaft³².

Im Zusammenhang mit den Voraussetzungen der Strafbarkeit des Schleusers ist auch noch auf die Schengen-Strafbestimmung des § 92a Abs. 4 AuslG zu verweisen. Neben einem Beschluss des BayObLG vom 18.6.1999³³ und des Bundesgerichtshofs vom 8.11.2000³⁴ sind weitere obergerichtliche Entscheidungen hierzu nicht bekannt geworden. Diese Bestimmung dehnt in Ausführung des Art. 27 Abs. 1 des Schengener Übereinkommens (SDÜ) den Anwendungsbereich des § 92a AuslG auf die in dessen Absatz 4 genannten Auslandsstaaten aus und stellt damit die Verletzung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen aller Schengen-Staaten unter Strafe. Dadurch wird eine äußerst umfangreiche Verfolgungszuständigkeit für die Justiz in den Schengen-Staaten begründet. Sie hat das Schreckensbild aufkommen lassen, im Bundesgebiet werde etwa ein tunesischer Täter gestellt, der algerische Staatsangehörige aus Marokko nach Spanien geschleust hat.

Die meisten Probleme bei der Anwendung des § 92a Abs. 4 AuslG bestehen in der Feststellung des ausländischen Rechts. Im genannten Fall, den das BayObLG zu entscheiden hatte, schied in einem Tatkomplex eine Bestrafung der Angeklagten – es handelte sich um deutsche Staatsangehörige – wegen der Schleusung von Osteuropäern aus Österreich nach Italien deshalb aus, weil zur Tatzeit dem § 92 Abs. 1 Nr. 1 und 6 AuslG entsprechende Straf- oder Verwaltungsvorschriften in Italien nicht in Kraft waren. Daran hat sich bislang nichts geändert. Demgegenüber wurde in einem Fall der Schleusung aus Tschechien nach Österreich die Verurteilung der Angeklagten nach § 92a Abs. 4 AuslG bestätigt.

2. Strafbare Handlungen von Geschleusten

Die Revisionsgerichte sind aber nicht nur mit der Strafbarkeit des Schleusers als des eigentlichen Haupttäters nach § 92a AuslG befasst. Die dieser Bestimmung zugrunde liegenden Straftaten von Geschleusten – in erster Linie unerlaubte Einreise und unerlaubter Aufenthalt – verdienen die gleiche Aufmerksamkeit.

32 So auch *Aurnhammer*, Spezielles Ausländerstrafrecht, S. 158/159.

33 BayObLGSt 1999, 113.

34 NSTz 2001, 157.

Handelt es sich bei dem Geschleusten um einen sog. Positivstaatler im Sinne der Anlage I zu § 1 Abs. 1 DVAuslG bzw. des Anhangs II zu Art. 1 Abs. 2 der EU-VisaVO, ist die Frage nach der Erlaubtheit der Einreise und des Aufenthalts noch vergleichsweise einfach zu beantworten. Einreise und Aufenthalt bis zu drei Monaten sind grundsätzlich visumfrei, es sei denn, die Ausländer gingen einer Erwerbstätigkeit nach (vgl. insoweit § 1 Abs. 1 Satz 1 DVAuslG). Letzteres dürfte grundsätzlich auch bei der Anwendung der EuVisaVO i.V.m. Art. 5 Abs. 1e, Art. 20 SDÜ gelten. Visumfreiheit besteht für die Einreise auch dann, wenn eine Erwerbstätigkeit von vornherein beabsichtigt ist³⁵.

Handelt es sich bei den Ausländern um sog. Negativstaatler, also um Angehörige von Staaten, die nicht in der Anlage I zu § 1 Abs. 1 DVAuslG aufgeführt sind bzw. nach Anhang I zu Art. 1 Abs. 1 EU-VisaVO auch für einen Kurzbesuch ein Visum benötigen, so liegt beim Fehlen des Sichtvermerks eine unerlaubte Einreise bzw. ein unerlaubter Aufenthalt vor. Eine höchstrichterlich noch nicht entschiedene Frage tritt hierbei auf, wenn ein Negativstaatler mit Besuchervisum und der von vornherein bestehenden Absicht einreist, länger als drei Monate zu bleiben und/oder erwerbstätig zu sein, ohne dass die bei der Visumerteilung dann zu beteiligende Ausländerbehörde die nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 DVAuslG erforderliche Zustimmung erteilt hat. Diese Frage hat der Bundesgerichtshof³⁶ sehr ausführlich behandelt, ohne letztlich eine abschließende Antwort zu geben.

Sicher ist auch insoweit nur, dass ein unerlaubter Aufenthalt im Sinne des § 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG vorliegt, wenn der Negativstaatler die Dreimonatsgrenze überschreitet. Ebenso ist sicher, dass die Täuschung über den Aufenthaltswitz den die Einreise und den Aufenthalt gestattenden Verwaltungsakt in Form der Visumerteilung nicht nichtig, sondern nur rechtswidrig macht³⁷. Er kann zurückgenommen werden³⁸. Der Aufenthalt des Negativstaatlers dürfte deshalb bis zur Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht nach Rücknahme des Besuchervisums – so wohl der Bundesgerichtshof³⁹ – nicht als unerlaubter Aufenthalt strafbar sein; ebenso wenig kommt nach dieser Auffassung eine Strafbarkeit nach § 92 Abs. 1 Nr. 6 AuslG in Betracht. Diese Rechtsauffassung wird durch Ziff. 58.1.1.3.1 und 2 AuslG-VwV gestützt. Als entscheidend wird dort angesehen, dass der Ausländer irgendein Visum hat, ohne dass es

35 OLG Köln InfAuslR 1997, 459; BayObLG Urteil v. 30.10.2001 - 4St RR 105/2001; AuslG-VwV Nr. 58.1.1.2.7.

36 NJW 2000, 1732.

37 § 44 Abs. 3 Nr. 4 VwVfG.

38 § 48 VwVfG.

39 NJW 2000, 1732.

auf dessen materielle Richtigkeit ankommt. Gänzlich anderer Meinung sind insoweit die allermeisten Oberverwaltungsgerichte, so zuletzt das OVG Münster⁴⁰, die in einem solchen Fall das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 58 Abs. 1 Nr. 1 AuslG – Einreise ohne die für diesen Zweck erforderliche Aufenthaltsgenehmigung – bejahen. Weder der Bundesgerichtshof noch das BayObLG mussten diese Frage bislang abschließend behandeln, weil gleichermaßen in den ihnen vorliegenden Fällen die Anwendung des Straftatbestandes des § 92 Abs. 2 Nr. 2 AuslG – unrichtige Angaben bei der Visumantragsstellung – in Betracht kam, und der Bundesgerichtshof zudem das Argument verwenden konnte, zur Entscheidung dieser Streitfrage sei ja wohl in erster Linie das Bundesverwaltungsgericht berufen.

Schwieriger zu beantworten sind die mit der Einreise und dem Aufenthalt von Flüchtlingen im Zusammenhang stehenden Fragen insbesondere dann, wenn es sich um solche Personen handelt, deren Asylanträge schon rechtskräftig abgelehnt worden waren, die abgeschoben wurden und nunmehr erneut einreisen oder die schon mehrfach erfolglos Asylfolgeanträge gestellt haben. So interessant auch die Frage der Strafbarkeit in diesen Fällen unter Berücksichtigung des Art. 31 Abs. 1 GK ist, der zeitliche Rahmen würde gesprengt. Auf einige Entscheidungen des BayObLG hierzu sei verwiesen⁴¹.

III. Schlussbetrachtung

In der Mehrzahl der dem BayObLG unterbreiteten Revisionen in Schleusungsfällen sind die Verurteilungen dem Grunde nach meist nicht zu beanstanden gewesen. Wesentlich mehr Erfolg haben Revisionen verurteilter Angeklagter in diesen Fällen, soweit die Strafzumessung zu überprüfen ist. Im Vergleich zur Anwendung allgemeinen Strafrechts wird in Strafsachen nach dem Ausländergesetz vielfach gegen das Doppelverwertungsverbot des § 46 Abs. 3 StGB verstoßen; die Verhängung kurzer Freiheitsstrafen entspricht häufig nicht den sehr strengen Voraussetzungen des § 47 StGB. Sehr oft wird die Strafzumessung auch zum Nachteil des Angeklagten mit generalpräventiven Gesichtspunkten begründet, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorliegen⁴².

Es liegt auf der Hand, dass Entscheidungen des Revisionsgerichts nicht immer den ungeteilten Beifall der übrigen Beteiligten finden. Beim Durcharbeiten

40 NVwZ-RR 2000, 538.

41 BayObLGSt 1998, 172 = EZAR 355 Nr. 17 = ZAR 1999, 40 LS; BayObLGSt 1998, 112/115; BayObLGSt 1996, 29 = NSTZ 1996, 395.

42 Vgl. etwa BayObLGSt 1999, 113/119/120 = (insoweit) StV 2000, 368.

einer Akte, die zum zweiten Mal dem Revisionsgericht vorlag, fand ich einmal einen Vermerk der staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeiterin, die nach der Aufhebung des ersten Berufungsurteils durch den Senat die Akten der nunmehr zuständigen Strafkammer mit folgender Bemerkung zugeleitet hatte:

„Die Entscheidung zeigt m.E., dass die Richter des BayObLG sich von den realen Gegebenheiten schon meilenweit entfernt haben.“

Ich überlasse es Ihrer Beurteilung, ob diese Bewertung für die revisionsrechtliche Rechtsprechung zur Schleusungskriminalität zutrifft.

ANHANG

Illegale Migration und Schleusungskriminalität

– eine Auswahlbibliografie –

Elisabeth Herrmann

Die Kriminologische Zentralstelle (KrimZ) befasst sich seit Beginn ihrer Tätigkeit im Jahre 1986 mit dem Aufbau einer computergestützten Literaturdokumentation auf dem Gebiet der deutschsprachigen Kriminologie. Das Fundament dieser Dokumentation bildet eine Präsenzbibliothek mit einem Bestand von zur Zeit etwa 19.000 Monographien und ca. 80 laufend gehaltenen Zeitschriften. Aus dem Fundus dieser der KrimZ zur Verfügung stehenden Zeitschriften werden jährlich ca. 400 ausgewählte Nachweise aus ca. 30 kriminologisch relevanten Fachzeitschriften dokumentarisch ausgewertet und in eine Datenbank eingearbeitet¹, die auch den Bestand der Bibliothek beinhaltet. Ergänzt durch ausgewählte Literatur-Datensätze aus dem Juristischen Informationssystem *juris*, mit dem die KrimZ schon seit vielen Jahren kooperiert, konnte so eine umfangreiche Literaturdatenbank im Bereich der deutschsprachigen Kriminologie aufgebaut werden.

Aus Anlass der in diesem Band dokumentierten Tagung wurde aus dieser kriminologischen Literaturdatenbank der KrimZ (KrimLit) eine Auswahlbibliografie zum Tagungsthema zusammengestellt.

Abou Chabaké, Tarek Armando (2000). Irreguläre Migration und Schleuser-tum : im Wechselspiel von Legalität und Illegalität. In Karl Husa et al. (Hrsg.), *Internationale Migration: die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?* (S. 123-143). Frankfurt am Main: Brandes und Apsel.

Albrecht, Hans-Jörg (2001). Migration und Kriminalität. In Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Raum und Kriminalität: Sicherheit der Stadt; Migrationsprobleme* (S. 195-210). Mönchengladbach: Forum-Verl. Godesberg.

Albrecht, Hans-Jörg (2002). Fortress Europe? Controlling illegal immigration. *European journal of crime, criminal law and criminal justice*, 10 (1), 1-22.

¹ Liste der für die Dokumentation ausgewerteten Zeitschriften s. Anhang.

- Alt, Jörg (1999). *Illegal in Deutschland: Forschungsprojekt zur Lebenssituation "illegaler" Migranten in Leipzig*. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.
- Alt, Jörg & Fodor, Ralf (2001). *Rechtlos? Menschen ohne Papiere*. Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag.
- Angenendt, Steffen (Hrsg.) (1997). *Migration und Flucht: Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*. München: Oldenbourg-Verl.
- Aronowitz, Alexis A. (2001). Smuggling and trafficking in human beings: the phenomenon, the markets that drive it and the organisations that promote it. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, 163-195.
- Aurnhammer, Katharina (1996). *Spezielles Ausländerstrafrecht: die Straftatbestände des Ausländergesetzes und des Asylverfahrensgesetzes; eine vergleichende Untersuchung*. Baden-Baden: Nomos Verlags-Gesellschaft.
- AutorInnenkollektiv (2000). *Ohne Papiere in Europa: Illegalisierung der Migration; Selbstorganisation und Unterstützungsprojekte in Europa*. Berlin: Verl. der Buchläden Schwarze Risse [u.a.].
- Bade, Klaus J. (2000). *Europa und die Migration am Ende des 20. Jahrhunderts: Akademievorlesung gehalten am 4. Juli 2000*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Bade, Klaus & Münz, Rainer (Hrsg.) (2000). *Migrationsreport 2000: Fakten, Analysen, Perspektiven*. Frankfurt am Main: Campus.
- Bundesgrenzschutz (xx). *Jahresberichte 1996/97 bis 1999*. Verfügbar unter: <http://www.bundesgrenzschutz.de> [05.06.2002].
- Bundesnachrichtendienst (2000). *Illegale Migration: Konferenzband; Symposium am 28. Oktober 1999 in Pullach*. Bonn: Varus.
- Deutscher Bundestag (1993). *Gesetz zur Stärkung des Rechtsfriedens und zur Bekämpfung des Schlepperunwesens* (Bundestagsdrucksache ; 12/5683). Bonn: Bundesanzeiger.
- Deutscher Bundestag (1997). *Strafrechtliche Ahndung der Hilfe zur Migration und Flucht: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe der PDS - Drucksache 13/8147* (Bundestagsdrucksache ; 13/8232) Bonn: Bundesanzeiger.
- Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.) (1999). *Migration und Illegalität*. Osnabrück: Universitätsverl. Rasch.
- Einemann, Jörg (2002). Schleusungskriminalität: neue Wege der Bekämpfung von unerlaubten Einreisen und Schleusungen. *Kriminalistik*, 56 (1), 39-41.

- Geisler, Claudius (2001a). Bekämpfung der Schleuserkriminalität. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (4), 171-176.
- Geisler, Claudius (2001b). Zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte im Bereich der Schleuserkriminalität. In Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Raum und Kriminalität: Sicherheit der Stadt; Migrationsprobleme* (S. 333-348). München: Forum-Verl. Godesberg.
- Geisler, Claudius & Steinbrenner, Christian (2001). Schleuserkriminalität: Erscheinungsformen, kriminologische Erkenntnisse und Verurteilungspraxis. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 84 (5), 410-417.
- Hellenthal, Markus (1994). Die aktuelle Entwicklung der illegalen Zuwanderung nach Deutschland insbesondere mit Blick auf die Schleusungskriminalität und andere Felder der grenzbezogenen organisierten Kriminalität und die Gegenmaßnahme des Bundesgrenzschutzes in seiner neuen Organisationsstruktur. *Die Polizei*, 85 (1), 1-10.
- Hellenthal, Markus (1995). Grenzkontrollen als Teil eines nationalen und europäischen Systems zur Kriminalitäts- und Wanderungskontrolle. *Die Polizei*, 86 (1), 1-12.
- Hellenthal, Markus (1997). Grenzsicherheit - ein Baustein der inneren Sicherheit: das grenzpolitische Gesamtkonzept des Bundesgrenzschutzes. *Kriminalistik*, 51 (2) 123-129.
- Kepura, Jürgen (2000). Paßfälschung und Schleusungskriminalität: Ein lehrreicher Fall aus der Praxis. *Kriminalistik*, 54 (1), 27-33.
- Lauer, Hartmut (2000). Strafbarkeit der Einschleusung von Ausländern mit Touristenvisum zwecks Arbeitsaufnahme. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 20 (12), 657-663.
- Lederer, Harald W. (1997). *Migration und Integration in Zahlen: ein Handbuch*. Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen.
- Möhring, Matthias & Kelich, Jürgen (2000). Durchführung eines europäischen Analyseprojektes im Bereich der organisierten Schleusungskriminalität (EPOS). In Doris Hammen (Hrsg.), *Forum KI 1 - 2000: 28. und 29. Juni 2000; Informationsaustausch der Gruppe Kriminalstrategie des Bundeskriminalamtes mit den Polizeien des Bundes, der Bundesländer und dem benachbarten Ausland; Beiträge zu aktuellen Forschungs- und Untersuchungsergebnissen* (S. 81-83). Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

- Moick, Alois (1996). Schlepperwesen - eine Übersicht für Österreich. In Christoph Mayerhofer & Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Organisierte Kriminalität: Lagebilder und Erscheinungsformen; Bekämpfung und rechtliche Bewältigung* (S. 61-65). Heidelberg: Kriminalistik.
- Müller-Schneider, Thomas (2000). *Zuwanderung in westliche Gesellschaften: Analyse und Steuerungsoptionen*. Opladen: Leske und Budrich.
- Pilgram, Arno (Hrsg.) (1993). *Grenzöffnung, Migration, Kriminalität*. Baden-Baden: Nomos Verlags-Gesellschaft.
- Polizei-Führungsakademie (Hrsg.) (2001). *Unerlaubte Einreise und Schleusungskriminalität: Schlußbericht über das Seminar vom 19. - 22. März, 2001*. Münster: Herausgeber.
- Schreiber, Wolfgang (1993). Bekämpfung des Schlepperunwesens: ein spezielles Kapitel der inneren Sicherheit in Europa. *Kriminalistik*, 47 (10), 657-660.
- Severin, Klaus (1997). Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität: Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46, 11-19.
- Ulrich, Christopher J. (1995). *Alien-smuggling and uncontrolled migration in Northern Europe and the Baltic region*. Helsinki: The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations.
- Vonderstein, Mirjam (2000). Kriminalität im Grenzgebiet: Strafverfahren gegen Ausländer in Polen. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 83 (2), 121-129.
- Walter, Bernd (1994). Interpretationen und Tatsachen: Staatsgrenze - Kontur oder Limes? *Kriminalistik*, 48 (1), 47-52.
- Walter, Bernd (1998a). Schlepper - Schleuser - Menschenhändler: der grenzpolizeiliche Alltag an den deutschen Ostgrenzen. *Kriminalistik*, 52 (7), 471-477.
- Walter, Bernd (1998b). Überwachung der Außengrenzen - können grenzpolizeiliche Maßnahmen grenzüberschreitende Kriminalität eindämmen? In Martina Huppertz & Volkmar Theobald (Hrsg.), *Kriminalitätimport* (S. 151-176). Berlin: Berlin Verl. A. Spitz.
- Westphal, Volker & Stoppa, Edgar (1999). Straftaten im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise und dem unerlaubten Aufenthalt von Ausländern nach dem Ausländergesetz. *Neue Juristische Wochenschrift*, 52 (30), 2137-2144.

- Wittkämper, Gerhard (1999). Die Migration und ihre Wirkungen auf die gesellschaftliche Entwicklung und das Kriminalitätsaufkommen. *Die Kriminalprävention*, 3 (2), 63-71.
- Wolf, Gerhard (Hrsg.) (1998). *Kriminalität im Grenzgebiet. Bd. 1. Erfahrungen aus der Praxis: Expertenhearing vom 24. bis 27. Oktober 1996 in Frankfurt (Oder); Referate und Diskussionsbeiträge*. Berlin: Springer.
- Wolf, Gerhard (Hrsg.) (1999). *Kriminalität im Grenzgebiet. Bd. 2. Wissenschaftliche Analysen: Symposium vom 28. Bis 30. November 1997 in Frankfurt (Oder); Referate und Diskussionen*. Berlin: Springer.
- Wolf, Gerhard (Hrsg.) (2000). *Kriminalität im Grenzgebiet. Bd. 3. Ausländer vor deutschen Gerichten*. Berlin: Springer.
- Wrage, Nikolaus (1997). Kriminalität im Grenzgebiet: deutsch-polnisches Experten-Hearing in Frankfurt (Oder) vom 24. bis 27. Oktober 1996. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 80 (5), 325-332.
- Wrage, Nikolaus (1998). Kriminalität im Grenzgebiet II: Internationales Symposium in Frankfurt (Oder) vom 28. bis 30. November 1997. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 81 (6), 441-449.

Anhang: Liste der für die Dokumentation ausgewerteten Zeitschriften

Archiv für Kriminologie*
 Bewährungshilfe
 Deutsche Richterzeitung*
 DVJJ-Journal
 Goldammer's Archiv für Strafrecht*
 Juristenzeitung*
 Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*
 Kriminalistik*
 Kriminalpädagogische Praxis
 Kriminologisches Bulletin / Bulletin de Criminologie
 Kriminologisches Journal
 Kritische Justiz*
 Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
 Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*
 Neue Juristische Wochenschrift*
 Neue Justiz*
 Neue Kriminalpolitik*
 Neue Praxis*
 Neue Zeitschrift für Strafrecht*
 Österreichische Juristenzeitung*
 Recht & Psychiatrie*
 Report Psychologie*
 Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht / Revue Pénale Suisse / Rivista Penale Svizzera*
 Soziale Arbeit*
 Strafverteidiger*
 sub - Sozialarbeit und Bewährungshilfe*
 Sucht*
 Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*
 Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*
 Zeitschrift für Rechtspolitik*
 Zeitschrift für Rechtssoziologie*
 Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe
 Zentralblatt für Jugendrecht*

* selektiv

Verzeichnis der Autoren

Albrecht, Prof. Dr. Hans-Jörg
Direktor des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Strafrecht,
Freiburg

Däubler-Gmelin, Prof. Dr. Herta
Bundesministerin der Justiz,
Berlin

Falk, Bernhard
Vizepräsident des Bundeskriminalamtes,
Wiesbaden

Hansen, Udo
Präsident des Grenzschutzpräsidiums Ost,
Berlin

Herrmann, Elisabeth
Wiss. Mitarbeiterin der
Kriminologischen Zentralstelle e.V.,
Wiesbaden

Minthe, Dr. Eric
Stellvertretender Direktor der
Kriminologischen Zentralstelle e.V.,
Wiesbaden

Müller-Schneider, Dr. habil. Thomas
europäisches forum für migrationsstudien,
Institut an der Universität Bamberg

Nowotny, Kerstin
Oberstaatsanwältin,
Staatsanwaltschaft Görlitz

Ring, Bernhard
Stellvertretender Direktor des Amtsgerichts,
Amtsgericht Cham

Steinbrenner, Ref. jur. Christian
Wiss. Mitarbeiter der
Kriminologischen Zentralstelle e.V.,
Wiesbaden

Steiner, Horst
Richter am Bayerischen Obersten
Landesgericht,
München

Vogel, Dr. Dita
Carl von Ossietzky Universität,
Oldenburg

Veröffentlichungen der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Im Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle, Wiesbaden, sind seit 1997 erschienen:*

I. Schriftenreihe „Kriminologie und Praxis“ (KUP)

- Band 21: Axel Dessecker:
Straftäter und Psychiatrie: eine empirische Untersuchung zur Praxis der Maßregel nach § 63 StGB im Vergleich mit der Maßregel nach § 64 StGB und sanktionslosen Verfahren.
1997. ISBN 3-926371-32-3 € 14,00
- Band 22: Wolfgang Feuerhelm:
Stellung und Ausgestaltung der gemeinnützigen Arbeit.
1997. ISBN 3-926371-36-6 € 24,00
- Band 23: Jehle, Jörg-Martin; Hoch, Petra (Hrsg.):
Oberlandesgerichtliche Kontrolle langer Untersuchungshaft. Erfahrungen, Probleme, Perspektiven.
1998. ISBN 3-926371-40-4 € 16,00
- Band 24: Rudolf Egg (Hrsg.):
Strafvollzug in den neuen Bundesländern: Bestandsaufnahme und Entwicklung.
1999. ISBN 3-926371-41-2 € 17,50
- Band 25: Claudius Geisler (Hrsg.):
Zur Rechtswirklichkeit nach Wegfall der „fortgesetzten Tat“.
Bestandsaufnahme, Erfahrungsaustausch und Perspektiven.
1998. ISBN 3-926371-39-0 € 14,00
- Band 26: Martin Kurze:
Soziale Arbeit und Strafrecht. Eine Untersuchung zur Arbeit von Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht.
1999. ISBN 3-926371-42-0 € 24,00
- Band 27: Rudolf Egg (Hrsg.):
Sexueller Mißbrauch von Kindern: Täter und Opfer.
1999. ISBN 3-926371-44-7 € 17,50
- Band 28: Claudius Geisler (Hrsg.):
Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften: Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven.
1999. ISBN 3-926371-45-5 € 19,00
- Band 29: Rudolf Egg (Hrsg.):
Behandlung von Sexualstraftätern im Justizvollzug: Folgerungen aus den Gesetzesänderungen.
2000. ISBN 3-926371-48-X € 19,00
- Band 30: Rudolf Egg / Claudius Geisler (Hrsg.):
Alkohol, Strafrecht und Kriminalität.
2000. ISBN 3-926371-49-8 € 21,00
- Band 31: Claudius Geisler (Hrsg.):
Verdeckte Ermittler und V-Personen im Strafverfahren.
2001. ISBN 3-926371-50-1 € 16,00
- Band 32: Sabine Nowara:
Sexualstraftäter und Maßregelvollzug: Eine empirische Untersuchung zu Legalbewährung und kriminellen Karrieren.
2001. ISBN 3-926371-51-X € 14,00
- Band 33: Jutta Elz:
Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Mißbrauchsdelikte.
2001. ISBN 3-926371-52-8 € 21,00

* Verzeichnis aller Publikationen seit 1986 siehe unter <http://www.krimz.de>

- Band 34: Jutta Elz:
Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Gewaltdelikte.
2002. ISBN 3-926371-53-6 € 21,00
- Band 35: Volker Bieschke & Rudolf Egg (Hrsg.):
Strafvollzug im Wandel: Neue Wege in Ost- und Westdeutschland.
2001. ISBN 3-926371-54-4 € 19,00
- Band 36: Rudolf Egg (Hrsg.):
Tötungsdelikte: mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung.
2002. ISBN 3-926371-55-2 € 19,00

II. Schriftenreihe „Berichte · Materialien · Arbeitspapiere“ (B · M · A)

- Heft 12: Werner Sohn (Bearb.):
Referatedienst Kriminologie. - Ausgabe 1997 · Folge 7. Schwerpunkt Kriminalprävention.
1997. ISBN 3-926371-35-8 € 14,00
- Heft 13: Martin Kurze:
Täter-Opfer-Ausgleich und Allgemeines Strafrecht.
1997. ISBN 3-926371-37-4 - vergriffen -
- Heft 14: Werner Sohn (Bearb.):
Referatedienst Kriminologie. - Ausgabe 1998 · Folge 8. Schwerpunkt Kriminalprävention.
1998. ISBN 3-926371-38-2 € 15,00
- Heft 15: Rudolf Egg (Hrsg.):
Drogenmißbrauch und Delinquenz: kriminologische Perspektiven und praktische Konsequenzen.
1999. ISBN 3-926371-43-9 € 14,00
- Heft 16: Martin Kurze & Wolfgang Feuerhelm:
Soziale Dienste zwischen Bewahrung und Innovation: Die Erprobung der Bewährungs- und Gerichtshilfe für den Landgerichtsbezirk Flensburg bei dem Generalstaatsanwalt.
1999. ISBN 3-926371-46-3 € 14,00
- Heft 17: Werner Sohn (Bearb.):
Referatedienst Kriminologie. - Ausgabe 1999 · Folge 9. Schwerpunkt Kriminalprävention.
1999. ISBN 3-926371-47-1 € 15,00

Bestellungen über den Buchhandel.

Sonstige Monographien aus der Arbeit der KrimZ

Susanne Aulinger:
Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Drogenkonsumenten. Die Anwendung von § 31a BtMG im Kontext anderer Einstellungs Vorschriften. Endbericht eines Forschungsprojekts der Kriminologischen Zentralstelle e.V.
(Hrsg.: Das Bundesministerium für Gesundheit)
Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit; Band 89.
1997. - ISBN 3-7890-5116-0

Marcus Rautenberg:
Zusammenhänge zwischen Devianzbereitschaft, kriminellem Verhalten und Drogenmißbrauch. Eine Expertise der Kriminologischen Zentralstelle e.V.
(Hrsg.: Das Bundesministerium für Gesundheit)
Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit; Band 103.
1998. - ISBN 3-7890-5442-9

Silke Kröniger (Bearb.):
Sozialtherapie im Strafvollzug 2002: Ergebnisübersicht zur Stichtagserhebung vom 31.3.2002.

Das Problem der illegalen Zuwanderung gewinnt seine besondere Brisanz maßgeblich aus den Aktivitäten professioneller Schleuser. Tragödien wie die von Dover im Juni 2000, als englische Zollbeamte in einem Container die Leichen von 58 ersticken Chinesen entdeckten, stellen dramatisch unter Beweis, dass geschleuste Migranten teilweise unter erbärmlichen Transportbedingungen wie Frachtgut behandelt werden. Das Geschäft mit der Ware Mensch ist äußerst lukrativ: Mittlerweile gilt die organisierte Schleuserkriminalität als ähnlich einträglich wie der organisierte Drogenhandel. Deutschland hat sich dabei zu einem Zentrum für die Aktivitäten gewerbsmäßiger Schleuser entwickelt. Vor diesem Hintergrund herrscht in der kriminalpolitischen Diskussion ein sehr weitgehender Konsens darüber, dass der effektiven Bekämpfung dieser besonderen Form kriminellen Verhaltens hohe Priorität einzuräumen ist.

Die Kriminologische Zentralstelle veranstaltete am 22. und 23. November 2001 in Dresden eine Fachtagung zu dem Thema „Illegale Migration und Schleusungskriminalität“. Den Anlass für die Kriminologische Zentralstelle, diese Tagung durchzuführen, bildete ihr Forschungsprojekt zur Verurteilungspraxis der deutschen Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität, das auf eine Initiative des Bundesministeriums des Innern zurückgeht. Der vorliegende Band dokumentiert die Ergebnisse dieser Veranstaltung, in deren Rahmen das komplexe Thema aus der Perspektive namhafter Experten verschiedener Fachrichtungen betrachtet wurde. Die Schriftfassungen dieser Vorträge werden ergänzt durch eine Auswahlbibliografie zum Tagungsthema.

ISBN 3-926371-56-0

€ 15,—