

Vom »Illegalen« zum »inneren Feind«

Ausgrenzung, Kriminalisierung und rassistische Konstruktionen im Sicherheitsdiskurs

Karin Sohler

In den 90er Jahren stand die Politisierung des Immigrationsthemas vorwiegend unter dem Aspekt der Inneren Sicherheit. Auch die Durchsetzungsfähigkeit und Normalisierung rassistischer Politikmuster innerhalb der letzten Dekade war entscheidend von dieser spezifischen Perspektivierung und Verknüpfung von Immigrations- und Sicherheitsagenden mitbestimmt. Für diese Entwicklung hatte die Formulierung von zwei neuen, eng miteinander verknüpften kollektiven Bedrohungsbildern, die die Strategien der Anti-Immigrationspolitik und der »Kriminalitätsbekämpfung« gleichermaßen dominierten und miteinander verbanden, entscheidende Bedeutung – nämlich »Illegale Einwanderung« und »Organisierte Kriminalität« (im folgenden: OK). Anhand der Verknüpfung dieser beiden Sicherheitsparadigmen im polizeilichen und politischen Sicherheits-Diskurs möchte ich kurz jene Entwicklung skizzieren, die sich als zunehmende »Ethnisierung« von Kriminalitätsrisiken umschreiben lässt. In zweiter Linie möchte ich thesehaft einige der Konsequenzen zusammenfassen, die sich aus der Neuorientierung der Migrationspolitik unter dem Sicherheitsimperativ und der Umgestaltung des Immigration systems als Teil eines neuen Sicherheitsregimes – auch hinsichtlich rassistischer Praktiken im Sicherheitsapparat – ergeben.

»Illegale Einwanderung« als Sicherheitsproblem

Im Windschatten von aktuellen Konjunkturen der Flüchtlingsmigration formierte sich seit Anfang der 90er Jahre ein sicherheitspolitischer Diskurs über illegale Einwanderung: Unter diesem Terminus wurden unterschiedlichste Phänomene subsumiert – ausgehend von unregistrierten unautorisierten Grenzübertritten bis schließlich zum unerlaubten Aufenthalt abgewiesener AsylwerberInnen. Parallel zur Auffächerung und Erweiterung der neuen Asyl- und Zuwanderungsvorschriften und -restriktionen (einschließlich des Verbots der Arbeitsaufnahme), die immer mehr Wege der Zuwanderung (und des Zugangs zum Asyl) und Möglichkeiten der Legalisierung eines irregulären Status verschlossen, erweiterte sich auch der Umfang der juristischen Kategorie der Illegalität zusehends. Insofern erhielt das Phänomen illegaler Immigration durch die fortschreitende Illegalisierung mittels immer restriktiverer rechtlicher und institutioneller Maßnahmen in zunehmendem Ausmaß ein reales Substrat (vgl. Den Boer 1995; Düvell 1998; Sohler 1999).

Im öffentlichen und politischen Diskurs wurde dabei ein Bedrohungsbild der illegalen Immigration als unkontrollierbares und klandestines »Massen«-Phänomen entworfen: eine Gefahrenkonstruktion, wie sie durch regelmäßige Spekula-

tionen über die Zahl unentdeckter illegal anwesender ImmigrantInnen ebenso transportiert wurde, wie durch ihre Charakterisierung als destabilisierende Erscheinung für staatliche und gesellschaftliche Kerninstitutionen – so vor allem in Verbindung mit dem OK-Diskurs.

Bei der Perspektivierung des Phänomens der illegalen Einwanderung als Problem der Inneren Sicherheit kam dessen kontinuierlicher Verknüpfung mit Problemen der Kriminalität eine immer größere Bedeutung zu. Sowohl als Ursache wie auch als eigene »Kriminalitätsform« wurde sie zum Knotenpunkt eines erweiterten Sicherheitsdiskurses, in dem die Figur des »Illegalen« nun als eigene Kategorie des »Kriminellen« erschien.

Die von der polizeilichen Sicht geprägte Assoziation von Illegalität und Kriminalität wurde auch seitens der politischen Akteure in ihre (medialen) sicherheitspolitischen Kampagnen aufgenommen, die unter dem Titel »harte Maßnahmen« gegen illegale Einwanderung erweiterte Kontrolloptionen zur generellen Begrenzung der Immigration anvisierten. Während die in regelmäßigen Abständen lancierten Kriminalisierungskampagnen (denen jeweils Maßnahmen zur verschärften Sanktion von illegalem Aufenthalt und zur Erweiterung von Abschiebemöglichkeiten folgten) sich zu Beginn der 90er Jahre zunächst noch im Rahmen der »Kriminaltourismusdebatte« auf osteuropäische TouristInnen und AsylwerberInnen konzentrierten (vgl. Pilgram 1990; Matouschek/Wodak 1995), weiteten sie sich im Kontext des Diskurses über Organisierte Kriminalität zusehends auch auf andere Zuwanderergruppen aus (so etwa in der Rede von der »Russenmafia«). Parallel dazu wurde die Gruppe der »Illegalen« (und hier insbesondere Flüchtlinge afrikanischer Herkunft) zunehmend zum Gegenstand von politisch-medialen Kriminalisierungskampagnen.¹

»Illegale« als Kriminalitätsrisikogruppe

Parallel zur Ausweitung des Illegalitätsbegriffs und der Umdeutung von Fluchtmigration in ein Phänomen massenhafter illegaler Immigration wurde die Gruppe der »Illegalen« auch als eigene Kriminalitätsrisikogruppe konstituiert. Charakteristisch für diesen Prozess war das unterschiedslose Verfließen der Konnotationen der »Illegalität«, des »Missbrauchs« und der »Behördentäuschung« (als kriminelle Praxis): Die erzwungenermaßen meist illegal (d. h. über die grüne Grenze, ohne Visa oder mit gefälschten Dokumenten) erfolgte Einreise der Asylsuchenden, die Abweisung ihrer Asylansuchen als »unbegründet«², und die unterstellte »Umgehung« von Einreise- und Aufenthaltsrestriktionen durch den »Missbrauch« der Asylantragstellung wurden somit auf die unterschiedlichsten Weisen miteinander amalgamiert, wobei auch die Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und illegalen ImmigrantInnen zunehmend in einer semantischen Grauzone zerfloss (vgl. Den Boer 1995, 190).

In den offiziellen Sprachcodes über Asylmissbrauch, Scheinasylanten und Wirtschaftsflüchtlinge verschmolzen dabei die Unterstellungen der Verfolgungsvortäuschung, der Ausnutzung des Sozialsystems, der Identitätsverschleierung, der Absicht des Untertauchens und schließlich auch des explizit kriminellen Motivs zu einem umfassenden Verdachtsschema. Der Flüchtling wurde zum Prototyp des illegalen und »klandestinen« Einwanderers stilisiert, der sich der polizeilich-admini-

nistrativen Kontrolle in krimineller Absicht zu entziehen versucht. Dies zeigte sich exemplarisch an der generalisierten Unterstellung der »Identitätsverschleierung«³ und des sog. »Untertauchens«⁴. Beide Stereotypen gewannen im Kontext der Diskussion über die Reform des Asylverfahrens und insbesondere der Schubhaftverhängung über Flüchtlinge einen wichtigen Stellenwert. AsylwerberInnen wurden auf diese Weise von vornherein als verdächtige Problemgruppen identifiziert, die sich der staatlichen Kontrolle entweder durch »Identitätswechsel« (Fälschung von Papieren) oder durch »Untertauchen« während des Verfahrens zu entziehen suchen. Bestimmte (auch unfreiwillige) Handlungen wie ein nochmaliges Asylansuchen nach Weiterreise oder (staatlich mitproduzierte) Bedingungen wie die prekäre ökonomische Situation erfuhren auf diese Weise eine Umdefinition in kriminogene Dispositionen, indem sie in die unmittelbare Nähe bzw. das Vorfeld krimineller Handlungen gerückt und zudem mit der Vorstellung eines wachsenden kriminellen »Untergrunds« assoziiert wurden. Zugleich konnten mittels eines solcherart generalisierten Verdachtsschemas wiederum neue Restriktionen und vor allem weitergehende Freiheitsbeschränkungen gegenüber den bezeichneten »Risikogruppen« legitimiert werden. Eine zentrale Rolle bei der Etablierung dieses Verdachtsschemas spielte die Prämisse, dass der illegale Aufenthaltsstatus notwendigerweise zu kriminellen Aktivitäten zur Existenzsicherung führen muss. Dieses Argument zieht sich als Standard-Begründung durch die gesamte Debatte über Illegalität und wurde wiederum speziell für »undokumentierte« und abgewiesene AsylwerberInnen generalisiert.⁵ Einerseits ist die damit unterstellte Kausalität zwischen illegalem Status, der damit verbundenen prekären sozialen Situation der MigrantInnen und kriminellen Handlungen, per se nicht gegeben⁶, andererseits wurde der Zusammenhang von Illegalität und der damit verbundenen Risiken als Teil (intendierter) staatlicher Ausschlusspraktiken (wie Verweigerung der Legalisierung, Verbot legaler Beschäftigung und Ausschluss von Sozialleistungen) systematisch aus der politischen Diskussion verdrängt. Stattdessen wurde diese Problematik zusehends in den Bereich von Kriminalitätsproblemen verschoben und als spezieller Risikofaktor begriffen – bis hin zu einer anhaftenden »Neigung« von »Illegalen« zur »Delinquenz« (solche Konnotationen fanden sich vor allem in rassistischen Kriminalitätsstereotypen, wie sie die FPÖ formulierte).⁷

Eine weitere Form der Assoziation von Illegalität und Kriminalität erfolgte im Kontext des Diskurses über Organisierte Kriminalität, der illegale Einwanderung fortgesetzt als potentielle Ursache »importierter«, ja als organisierte Basis gezielt »eingeschleppter« Kriminalität (v. a. Prostitution und Drogenhandel) erscheinen ließ. Bereits seit Beginn der 90er Jahre wurde die Umgehung von Einwanderungskontrollen verstärkt in Zusammenhang mit der organisierten Aktivität von Schleppern gestellt. Dies trug dazu bei, die Umgehung von Grenzkontrollen durch Asylsuchende nicht mehr als »Einzelfall« (und als legitime Fluchtmigration), sondern als Teil von Expansionsstrategien der Organisierten Kriminalität wahrzunehmen. Als typisches Kriminalisierungsmuster fungierte dabei – sowohl in offiziellen polizeilichen Kriminalitätsanalysen als auch in der öffentlichen Rezeption – der Generalverdacht der Ausbreitung organisierter »Drogenhändlerringe«, wie er vorwiegend in Zusammenhang mit »illegalen« AsylwerberInnen aus afrikanischen Staaten erhoben wurde. In diesem Kontext verzahnten sich Asylmissbrauchs- und Kriminalitätsdiskurs weitgehend systematisch miteinander: Die »Einschleusung«

von Personen unter falscher Identität und unter dem Deckmantel der Asylsuche erschien nun als Teil einer kriminellen Strategie der »Infiltration«.

Parallel zu diesem Prozess der sukzessiven Illegalisierung und Kriminalisierung von ImmigrantInnen und AsylwerberInnen – sei es mit dem Argument ihrer Mittellosigkeit, sei es mit dem Generalverdacht der Steuerung durch kriminelle Organisationen – wurde schließlich auch der Tatbestand der »Illegalität« *als solcher* zusehends mit Attributen der Kriminalität verbunden und in eine Kategorie von Kriminalität transformiert. Die Umgehung von Einwanderungsvorschriften wurde zusehends als spezielle Form der Delinquenz abgehandelt – wofür Bezeichnungen wie »Scheinasylant«, »Scheinehen«, »Untertauchen« symptomatisch sind. Ein Effekt dieser Entwicklung betraf u.a. die Ausweitung der Stigmatisierung auf die gesamte ausländische Bevölkerung (ungeachtet des »legalen« Aufenthaltsstatus), denen unter den Bedingungen des seit 1992 reformierten Zuwanderungsrechts in zunehmendem Maße das Aufenthaltsrecht wieder aberkannt werden konnte. Die damit einhergehende sukzessive Verwischung der Grenze zwischen Legalität und Illegalität in einem weit definierten generalisierten Verdachtsschema verlieh vor allem auch einer Extensivierung systematischer administrativer und polizeilicher Überwachungsmaßnahmen neue Legitimation.⁸ Unter diesen Prämissen wurde die Tendenz befördert, die »Bekämpfung« illegaler Einwanderung unter dem Aspekt, wenn nicht überhaupt als Teil präventiver Kriminalitätsbekämpfung zu begreifen. In diesem Prozess der fortschreitenden Kriminalisierung von illegaler Immigration hatte nun der genuin ausländerzentrierte Kriminalitätsdiskurs einen wesentlichen Anteil.

Zur Ethnisierung von Kriminalität im OK-Diskurs

Hierbei nahm der OK-Diskurs, der anders als in anderen europäischen Staaten in Österreich erst im Gefolge von 1989 und damit in enger Verbindung mit der Problematisierung der Grenzöffnung und Immigration relevant wurde, eine entscheidende Rolle ein: Dieser hat sich geradezu aus dem Thema der Ausländerkriminalität heraus entwickelt. In Form des sogenannten »Kriminaltourismus« nahm das Bild der OK erste Konturen an. Seit Anfang der 90er Jahre trat die OK in polizeilichen Analysen (insbesondere im jährlichen Sicherheitsbericht) als »Qualitätssprung« im Bereich der »Ausländerkriminalität« – im Sinne einer zunehmenden Internationalisierung, Professionalisierung, Organisation und Gewalttätigkeit der Kriminalität⁹ – in Erscheinung; dabei fasste man unter diesem Kürzel unterschiedlichste Kriminalitätsformen zusammen (vgl. Sohler 1999, 26 ff).

Von Beginn an kam dem Merkmal der Nationalität bzw. der ethnischen Herkunft bei der Herausbildung des OK-Bedrohungsbildes ein wesentlicher Stellenwert zu: es fungierte gleichermaßen als Erkennungszeichen und als Strukturprinzip der OK. Unter diesem Gesichtspunkt war die Bestimmung von OK-relevanten Deliktfeldern nahezu beliebig ausweitbar. So fand die OK-Typologisierung außerhalb der »klassischen« Bereiche der Drogenkriminalität oder Wirtschaftskriminalität sehr bald vermehrt auf Delikte im Zusammenhang mit illegaler Immigration (Schlepperei etc.) ausgedehntere Anwendung.¹⁰ Der OK-Begriff fungierte somit von Anfang an als Synonym für eine neue Variation von »Ausländerkriminalität«. Die Kennzeichnung der OK als ein durch ausländische Straftätergruppierungen

importiertes Phänomen strukturierte denn auch das gesamte polizeiliche Erfassungsschema.

In diesem Kontext wurde nun fortgesetzt eine quasi-notwendige Kausalität zwischen OK und Grenzöffnung resp. Immigration, und in der Folge zu eingewanderten Minderheiten, hergestellt: anfängliche Prämisse dafür waren einerseits die unterstellten Expansionstendenzen von nationalen »Mafia-Organisationen« (vorwiegend aus den mittel-ost-europäischen Staaten sowie Russland, in der Folge Albanien, Ex-Jugoslawien, China, Nigeria), die im Zuge der Liberalisierung ihre Aktivitäten über ihr nationales Terrain ausdehnen würden. Indem dabei gänzlich von den sehr unterschiedlichen lokalen Entstehungsbedingungen und -kontexten für deren Etablierung abstrahiert wurde, ließ sich ein als »äußerer« wahrgenommener Bedrohungsfaktor (in Gestalt des »Idealtypus« hierarchischer Syndikate mit den Attributen einer Geheimgesellschaft) bruchlos in ein internes Bedrohungspotential transformieren. Den polizeilichen Analysen war diesbezüglich ein »modellhafter Prozess« der OK-Expansion zugrundegelegt, der kurzgefasst folgendes Schema präsentierte: An der Schnittstelle von Migrationsprozessen würde über die Einschleusung von ImmigrantInnen eine Basis für die weitere Ausweitung neuer illegaler Märkte und deren Kontrolle durch ausländische Organisationen geschaffen, wobei die Profite aus der Schleppertätigkeit und die Kontrolle eines Reservoirs an ausbeutbaren illegalen Arbeitskräften nur als notwendige Grundlage und Vorstufe für die Etablierung der OK innerhalb bestehender illegaler und legaler Strukturen angesehen wurde.

Unter solchen Prämissen erfolgte die Charakterisierung der Schlepperei als besonders »sozialschädliche« Kriminalitätsform mit einem besonderen Destabilisierungspotential, sowohl unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten (in Verbindung mit Schwarzarbeit, Geldwäsche etc.) als auch hinsichtlich einer Unterminierung staatlicher Immigrations-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.¹¹ Solche Einschätzungen mündeten in die Konstruktion eines allgegenwärtigen staats- und demokratiegefährdenden Bedrohungspotentials der OK¹²: Eine Sichtweise, wie sie nicht zuletzt in staatspolizeilichen Gefahrenprognosen deutlich wurde, die illegale Einwanderung bereits konsequent als Staatssicherheitsrisiko behandeln, – denn, so eine Schlussfolgerung: *»Ein Teil der im Zielland angelangten Illegalen bildet wiederum Brückenköpfe für weitere Betätigungsfelder der Verbrechersyndikate, wie Suchtgifthandel, Eigentumsdelikte (z. B. organisierter Einbruchsdiebstahl), Kraftfahrzeugverschiebungen, Prostitution, Schutzgelderpressung, Geldwäsche und andere Delikte.«* (Staatsschutzbericht 1997, Kap. XI, 23).

Vor allem die illegale Immigration erschien in der polizeilich geprägten Sichtweise (die von RegierungsvertreterInnen und politischen RepräsentantInnen weitgehend reproduziert wurde) immer mehr als ein vorwiegend von kriminellen Organisationen und ihren Profitinteressen gesteuerter Prozess, während die politischen und strukturellen Faktoren der Arbeits- und Asylumigration ebenso wie die Bedingungen für die Expansion der Schleppertätigkeit (insbesondere die zunehmend restriktive Asyl- und Immigrationspolitik der EU-Staaten) zusehends aus dem Blickfeld verschwanden. Dies umso mehr, als die Intensivierung der Kontrollmaßnahmen und die Kriminalisierungspraxis diesen Phänomenen zunehmend Realität verliehen, und in einem zirkulären und selbstverstärkenden Prozess die Erforderlichkeit von weiteren restriktiven Polizeimaßnahmen zur migrationspolitischen Regulierung aufs Neue zu rechtfertigen vermochten. Zugleich konnte

sich auf Basis der OK-Konzeption auch das Primat polizeilicher Bekämpfungskonzepte (im Sinne einer Erweiterung polizeilicher Befugnisse und verstärkter strafrechtlicher Kriminalisierung von OK-Delikten) gegenüber wirtschafts- und sozialpolitisch orientierten Strategien und Konzepten behaupten.

Dies lag v.a. an der zentralen Bedeutung, die dem OK-Begriff als *polizeistrategischem* Konzept zukam. Die eigentliche Definition des OK-Begriffs bleibt weitgehend offen – sie zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie sich jeweils an den »Bedürfnissen der polizeilichen Praxis« orientiert (vgl. Busch 1991, 10). In erster Linie bezeichnet der Terminus schlechterdings alle Aktivitäten, die aus polizeilicher Sicht mit den bestehenden Methoden und Instrumentarien nicht mehr effektiv bekämpft werden können. Es handelt sich insofern primär um ein programmatisches Konzept für die Neuorientierung polizeilicher Methoden. Denn mit dem OK-Schema verband sich insbesondere auch eine Verlagerung hin zu einer organisationsbezogenen und deliktübergreifenden Sichtweise der Kriminalität, die wiederum eine Neuorientierung polizeilicher Ermittlungsstrategien implizierte: sie war nicht mehr auf die Aufklärung einzelner Delikte oder Ermittlung in einzelnen, abgegrenzten Deliktbereichen konzentriert, sondern auf eine generalistische Strategie zur Aufdeckung von Organisationen und kriminellen »Strukturen« (vgl. Pütter/Strunk 1995, 57). Diesem sog. »proaktiven« Konzept entsprechend geht es nicht mehr um die Reaktion auf einzelne kriminelle Ereignisse, sondern um eigeninitiierte polizeiliche Verdachtsgewinnung, die darauf abzielt, ein noch diffuses Vorfeld der Entstehung von Straftaten zu durchleuchten (vgl. Busch/Pütter 1994).

Die in polizeilichen Analysen dominante Sichtweise der OK als etwas, das sich polizeilicher Erkenntnisgewinnung durch Klandestinität und besonders avancierte »geheimdienstliche« Methoden (der Abschottung, Konspiration, Infiltration etc.), v. a. aber durch »ethnische Geschlossenheit« entzieht, geriet zum maßgeblichen Aspekt der Einschätzung ihres besonderen Bedrohungspotentials – gerade an diese Unfassbarkeit der OK schlossen sich die Forderungen nach neuen heimlichen Überwachungsmethoden, insbesondere nach dem Großen Lauschangriff, maßgeblich an (vgl. BMI 1995). Eine solche Argumentation erwies sich auch gegen kritische Einwände einer bisher nicht nachweisbaren OK in Österreich resistent, wie sie im Zuge der Debatte um die Einführung des Großen Lauschangriffs vorgebracht wurden.¹³

Im Sinne dieser Charakteristika fungierte das OK-Konzept somit auch als neues »Staatsfeindkonzept« (das z.T. den Wegfall alter Bedrohungsbilder für die Staatsicherheit in der Ära des Kalten Krieges ersetzte): zum einen durch die Konnotation der OK als Gegenmacht, die die staatliche Ordnung (von den Strafverfolgungsbehörden bis hin zum politischen System) zu unterminieren droht; zum anderen durch ihre Stilisierung zum geheim agierenden und unangreifbaren »Gegner«, der sich durch seine Methoden grundlegend von der »normalen« Kriminalität unterscheidet und damit auch nicht mehr mit konventionellen (resp. nur mehr mit geheimdienstlichen) Polizei-Methoden bekämpft werden könne – wie dies zugespitzt in den Konzepten der »Waffengleichheit« zum Ausdruck kam. Der Einsatz der OK als Substitut für die althergebrachten Feindbilder fand seinen Niederschlag außerdem in einer zunehmenden Verwischung von innerer und äußerer Sicherheit (vgl. Bigo 1994, 166; Gössner 1995) und damit auch polizeilicher und

militärischer Sicherheitsagenden (- dies zeigte sich u.a. in den Kompetenzkonflikten zwischen Sicherheits- und Militärbehörden bezüglich OK-Bekämpfung, die im Zuge der Auseinandersetzung um das Militärbefugnisgesetz und das Sicherheitspolizeigesetz 1999 zu Tage traten).

Ideologische Feindkonstruktionen

Die polizeilich formulierten kollektiven Bedrohungsbilder dienten im Forum der Politik vielfach als Folie für nationalistische und rassistische Feind-Konstruktionen: Speziell das neue Bedrohungsbild der OK (das den Immigrationskomplex und den Sicherheitskomplex integrierte) erwies sich als geeignet, den polizeilichen Diskurs in einen rassistischen Code zu übersetzen. Die polizeiliche These der »ethnischen Geschlossenheit« geheimer krimineller Organisationen prägte rassistische Interpretationen bereits vor, in denen nun umgekehrt von der ethnischen Zugehörigkeit auf die kriminelle Organisation geschlossen wurde (so bspw. im medialen Diskurs über die »schwarzafrikanischen Drogendealer«, in dem die Identifizierung von ganzen Volksgruppen als mafiöse Verbände sich etwa auch in der Wortwahl des Boulevards ausdrückte, der in diesem Zusammenhang vom »Ibo-Clan« sprach¹⁴).

Auch die polizeiliche Metapher der »Infiltration« und »Unterwanderung« fand eine analoge Entsprechung im rassistischen Topos der »Invasion« und »Überfremdung«: das Szenario der gezielten Aushöhlung der staatlichen Regulierungsfähigkeit wurde um das der gezielten Zersetzung der kulturellen und ethnischen Integrität durch Immigration ergänzt, sodass sich die »staatsfeindliche« zunehmend auch in eine »volksfeindliche« Bedrohung (verkörpert im Phantasma der »Vermischung« als Gefahr für die österreichische Identität) umkodieren ließ.¹⁵

Auch ohne genuin rassistische Formulierung eröffnete die »ethnisierte« Sicherheitsideologie breiten Raum, um nationalstaatliche Prärogative der restriktiven Zuwanderungskontrolle ebenso wie die Aufrechterhaltung der exklusiven Konzeption von Staatsbürgerrechten zu rechtfertigen und zu befestigen: An die ideologische Konstruktion, die den Gegensatz zwischen der Sicherheit einer national definierten Gemeinschaft (der Inländer) und der Freiheit der MigrantInnen (Fremden) in den verschiedenen Bedrohungsszenarien imaginierte, knüpfte sich jene Präventionsmaxime, die verkürzt gesprochen darauf abzielte, »Sicherheit« (symbolisch) vorrangig durch eine Beschränkung der Freiheiten von MigrantInnen – von der »Exterritorialisierung« durch Grenz- und Schubregime bis hin zur Reglementierung ihrer innerstaatlichen Bewegungsfreiheit – herzustellen. Diese Präventionslogik erreichte ihren Höhepunkt darin, die Einwanderungsbegrenzung als präventive Strategie gegen Xenophobie zu präsentieren.

Diese Sicherheitsideologie manifestierte sich vor allem in der typischen rhetorischen Figur, die Zuerkennung oder Ausdehnung der Rechte von ImmigrantInnen (ebenso wie für »Kriminelle«, wobei beide im OK- und Illegalitätsdiskurs weitgehend gleichgesetzt wurden) nicht nur als Hindernis effektiver Immigrations- und Kriminalitätskontrolle, sondern geradezu als Ursache für »Missbräuche« aller Art darzustellen und damit eine Relativierung dieser Rechte vorzunehmen. Dies trat in den polizeilich-technokratischen Vorstellungen zur Effektivierung des Schubsystems ebenso deutlich hervor¹⁶, wie in den Diskursen über den »Missbrauch«

des Asylrechts, bis hin zur Diskreditierung der Ausschöpfung der (ohnedies verkürzten) Rechtsmittel als »Missbrauch« zum Zweck der »Verzögerung« und »Behinderung« des Abschiebe-Verfahrens.¹⁷ Die Beschneidung elementarer Rechtsgarantien wurde maßgeblich unter diesem Primat der »Missbrauchsbekämpfung«¹⁸ vorangetrieben.

Um die besondere Kontrolle und *generelle* Einschränkung der Rechte von ImmigrantInnen zu rechtfertigen, erwiesen sich »ethnisierte« Feindbildkonstruktionen zur Identifikation besonders gefährlicher Gruppen als geeigneter Hebel.

Die Segmentierung und Hierarchisierung von ImmigrantInnen auf der Bedrohungsskala wurde institutionell im Rahmen der Kontrollpraxis und der korrespondierenden Desintegration im Migrationssystem reproduziert: Segregations- und Kriminalisierungslogik griffen permanent ineinander, da die verschärften Ausschlussmechanismen systematisch jene (Sicherheits-) Risiken hervorbrachten, deren Bekämpfung dann den polizeilichen Institutionen überantwortet wurde.

Verpolizeilichung der Asyl- und Immigrationspolitik

Der parallele Prozess der Ausweitung und »Verpolizeilichung« der Migrationskontrolle und der »Ethnisierung« der Kriminalitätskontrolle (insbes. auch durch die Ausdehnung entsprechender Sonder-Befugnisse) restrukturierte die Kontrollmuster im Sinne einer Fokussierung auf ausländische Minderheiten:

Die Selektivität der Kontrollpraxis war bereits durch die Definition des OK-Umfelds als »Ausländermilieu« vorgeprägt: gerade sichtbare, sozial marginalisierte Gruppen – v. a. durch die Verschiebung polizeilicher Aufmerksamkeit auf die neue »gefährliche Klasse« der Illegalen – rückten damit stärker ins Visier polizeilicher Überwachung (vgl. Pütter 1998). Dies galt umso mehr, als sich die polizeilichen Kontrollschwerpunkte, Verdachtszonen und -gruppen der Illegalitäts- und OK-Bekämpfung zunehmend überlagern: Die kontinuierliche Intensivierung von Polizei-Razzien im Bereich von Asyl- und Flüchtlingsunterkünften, die unter solchen Vorzeichen als kriminogene Zonen gelten, verdeutlicht diese Entwicklung. Eine nach »ethnischen« Kriterien orientierte Kontrollpraxis wird zugleich durch institutionelle Spezialisierungstendenzen verstärkt und verfestigt¹⁹; die damit induzierte Kriminalisierungspraxis bestätigt das OK-Verdachtsschema zusätzlich (vgl. Pütter/Strunk 1995).

Die weitgefasste OK-Verdachtskonstruktion und die damit verbundenen proaktiven Ermittlungsstrategien implizieren zugleich eine tendenzielle Verallgemeinerung der Kontrollpraxis bzw. deren Loslösung von konkreten Anlässen und Verdächtigen, und verschieben polizeiliche Interventionen weit ins Vorfeld noch unspezifischer, abstrakter Gefahren (vgl. Sack 1995; Pütter 1998). Diesem Muster korrespondierte im Bereich der Migrationskontrolle die sukzessive Hineinverlagerung der Grenzkontrolle ins Landesinnere und ihre Verallgemeinerung im Modell der »Schleierfahndung«.

In diesem Kontext erstrecken sich die präventiven Kontrollen tendenziell auf alle niedergelassenen ImmigrantInnen und Minderheiten bestimmter Herkunft, zumal sie im OK-Diskurs geradezu als quasi-notwendiges OK-Umfeld – sowohl als potentielle Opfer (bspw. Schutzgelderpressungen) als auch als potentielle Helfer (Rekrutierung und Einbindung in illegale Aktivitäten der Kriminellen Organisa-

tionen) gezeichnet wurden. Nicht zuletzt resultiert daraus eine ausgedehntere Kontrolle und Kriminalisierung von sozialen Aktivitäten und Netzwerken von MigrantInnen-Organisationen oder (ethnisch-definierten) »communities«.

Unter diesen Bedingungen wird letztlich auch ein institutioneller Rassismus im Sicherheitsapparat befördert, indem sowohl die Verdachtsschöpfung als auch die Eingriffsanlässe zunehmend bei rassistischen Stereotypen und Kriterien ansetzen – was bei den diskriminierenden Personenkontrollen im öffentlichen Raum²⁰ ebenso zum Ausdruck kommt, wie in der polizeilichen Anwendungspraxis verdeckter Überwachungsmethoden (Großer Lauschangriff): Die im Mai vorigen Jahres durchgeführte Polizeiaktion »Operation Spring« hat solche neuen Kriminalisierungsmuster bereits deutlich vor Augen geführt, indem Personen primär aufgrund ihrer Hautfarbe, ihrer Herkunft und ihrer sozialen Beziehungen zu einer »kriminellen Organisation« (dem »nigerianischen Drogenkartell«) zusammengefasst wurden.

Polizeiliche Präventionsstrategien dehnen im Kontext der OK-Bekämpfung somit fortwährend ihr Terrain aus: Indem das OK-Paradigma unterschiedlichste Komplexe verbindet und homogenisiert, verwischt es auch die Grenzen zwischen unterschiedlichsten Politikbereichen (Immigration, Finanzmärkte, Drogenmärkte, ...) und unterwirft sie dem einheitlichen und verengten Politikmuster der Inneren Sicherheit unter dem Primat polizeilicher Bekämpfungskonzepte.

Dies zeigt sich gerade in der zunehmenden Verzahnung der Strategien zur Bekämpfung von OK und Illegaler Einwanderung – deutlich v. a. an der Aufwertung der Schlepperei zum zentralen OK-Deliktfeld. Das Pendant zum restriktiven Kontrollparadigma der Einwanderungs- und Asylgesetze bildete eben jene *Verpolizeilichung*, die unter dem Titel der Illegalitätsbekämpfung nun präventive Sicherheitspolitik anstrebte und sich vornehmlich gegen die nun weitgehend als »unberechtigt« (und damit als illegal) qualifizierte Flüchtlingsmigration richtet (vgl. Knapp/Langthaler 1998). Spätestens mit dem vorläufigen Abschluss der Reform des Asylrechts 1997 und der Konsolidierung einer restriktiven Aufnahmepraxis ist die Flüchtlingsproblematik zu einem integralen Bestandteil der Agenda der »Illegalen Migration« und damit von sicherheitspolitischen Bekämpfungsmaßnahmen geworden – wie sich auch in den diesbezüglich fortschreitenden Harmonisierungsprozessen auf EU-Ebene manifestierte²¹ (vgl. Roth/Holzberger in diesem Heft).

Unter den gemeinsamen Prämissen der Antizipation und Prävention von Sicherheitsrisiken gleichen sich dabei die Instrumentarien von Migrations- und Kriminalitätskontrolle zusehends einander an: So finden etwa zur Überwachung von Risikopopulationen analoge Überwachungstechnologien zur Erstellung von Risikoprofilen, Bewegungsprofilen und zur Identifikation von Personen Verwendung, die zudem in ihrem Anwendungsbereich sukzessive ausgeweitet und verallgemeinert werden – wie speziell die Ausweitung präventiver informationeller Erfassung (so bspw. im Rahmen von Eurodac) vor Augen führt²² (vgl. Legnaro 1997, S. 280).

Im Resultat trägt dies zu einer sukzessiven Verschiebung bzw. Nivellierung der rechtsstaatlichen Grenzen polizeilicher Eingriffe bei: Indem einerseits gegenüber ImmigrantInnen (unter den Zielsetzungen einer »konsequent durchgreifenden« Immigrationskontrolle) ebenso gravierende Grundrechtseingriffe für verhältnismäßig erklärt werden wie im Rahmen der Kriminalitätsprävention; während andererseits (unter dem Imperativ einer konsequenten OK-Bekämpfung) die Grenzen zwischen Unbeteiligten und Verdächtigen immer mehr verschwimmen und

Verdächtige mit Kriminellen de facto gleichgesetzt werden – was Prinzipien der Unschuldsumutung und Verteidigungsrechte weitgehend außer Kraft setzt. Die Unverhältnismäßigkeit der Mittel bis hin zur Missachtung von Menschenrechten wird dadurch – wie jüngste Polizeieinsätze²³ zeigen – zur Normalität. Jene Asymmetrie der Rechtspositionen von StaatsbürgerInnen und Nicht-StaatsbürgerInnen, die bereits das Immigrationssystem unter Berufung auf Sicherheitsinteressen (v.a. durch das Abschieberegime) vertieft hatte, wurde im System der Kriminalitätskontrolle nochmals verstärkt und verdoppelt.

Anmerkungen

- 1 So vor allem in den von der FPÖ unter diesem Leitmotiv lancierten Kampagnen – u.a. im Zusammenhang mit dem Anti-Ausländervolksbegehren 1993 und den seither wiederholten Forderungskatalogen zum »Abbau illegaler Ausländer«.
- 2 Die Kriterien für »offensichtlich unbegründete« Asylanträge wurden in den 90er Jahren zusehends ausgeweitet und erlauben eine Abweisung v.a. aufgrund der »sicheres Drittland«-Bestimmung und durch die Festlegung von generell sicheren Herkunftsstaaten (bzw. Regionen).
- 3 Dieses Verdachtsmuster wurde vor allem gegenüber sogenannten »undokumentierten« AsylwerberInnen (d.h. jene, die über keine Identitätspapiere verfügen) verallgemeinert: seit Beginn der 90er Jahre wurden u.a. im Zuge der Asylreform 1991 eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, die eine verschärfte Sanktion bzw. Erleichterung der »Rückschaffung« gegenüber dieser Personengruppe vorsahen (u.a. durch Ausschluss von der Bundesbetreuung und die mögliche Verlängerung der Schubhaftdauer), auch – so in einer damaligen Erklärung von Innenminister Löschnak – »zur Vorbeugung gegen die Gefahren eines auf diese Weise möglichen Wechsels der Identität von Kriminellen« (BM Löschnak: Presseinformation vom 4.6.1991, S. 28 f).
- 4 Die Thematik des »Untertauchens« von AsylwerberInnen wurde bspw. 1998 von Innenminister Schlögl als Ursache für die »Entstehung« von Illegalität problematisiert. Erstmals wurden Zahlen über angeblich »untergetauchte« Asylsuchende vor Abschluss ihres Verfahrens vorgelegt: ausgegangen wurde davon, dass rund ein Drittel der AntragstellerInnen von 1998 (ca. 4500 von 12.000 AntragstellerInnen) in den »Untergrund gehen« (Schlögl zit. nach Standard vom 13.1.1999, S.11): Diese Zahlen wiesen nun die (mit der Asylrechts-Reform 1997 veränderte) Praxis der Einstellung von Asylansuchen (anstatt der bisherigen Ablehnung von Anträgen) bei nicht feststellbarem Aufenthalt von Asylwerbern aus. Anhand der Zahl der eingestellten Asylverfahren lässt sich daher vielmehr die zunehmende Prekarisierung der Lage von AsylwerberInnen ablesen, die aus der Situation der weitreichenden Illegalisierung und fehlenden sozialen Unterstützung während oftmals langer Verfahrensdauern resultiert. Die vorherrschende Interpretation einer »vorsätzlichen« Praxis (des Untertauchens) stütze dabei politische Forderungen nach einer extensiveren Schubhaftverfahrenspraxis gegenüber solchermaßen konstruierten »Risikogruppen« (vgl. Standard vom 13.1.99, S.11 und vom 1.2.1999, S.10; Bürstmayr, in: Standard vom 3.2.1999, S.33).
- 5 Vgl. bspw. Sicherheitsbericht 1990, S. 191
- 6 U.a. aufgrund bestehender Möglichkeiten und der Nachfrage nach Arbeitskräften in informellen und ungeschützten Arbeitsmarktsektoren (als quasi-selbständige Tätigkeiten ohne Bewilligungspflicht) und durch unerlaubte Beschäftigung (ohne Bewilligung) in legalen ökonomischen Betrieben.
- 7 Vgl. bspw. die Äußerung der FPÖ-Abg. Partik-Pablé in der NR-Debatte zum Fall Omofuma: »Erkundigen Sie sich doch einmal bei den Beamten über die Art der Schwarzafrikaner! Sie schauen nicht nur anders aus, wie Sie heute gesagt haben, sondern sie sind auch anders, und zwar sind sie ganz besonders aggressiv. Das liegt offensichtlich in der Natur dieser Menschen. Sie sind meistens illegal da, sie sind meistens Drogendealer, und sie sind ungeheuer aggressiv, wenn sie von Exekutivbeamten beanstandet werden.« (StenProtNR vom 10. 5. 1999, 168. Sitzung, 20. GP., S. 84)

- 8 So etwa der extensiven Sammlung persönlicher Daten über die soziale und familiäre Situation von MigrantInnen, der generellen erkennungsdienstlichen Behandlung von AsylwerberInnen, der Überprüfung von Eheschließungen, des generellen Zwangs zur Ausweisleistung oder generellen Befugnissen zu Personenkontrollen in öffentlichen Räumen, in Wohnungen und in Betrieben.
- 9 Vgl. Sika, in: Öffentliche Sicherheit 11/1992, S. 13; Geiger, in: Polizeijuristische Rundschau Heft 1 und 2/1992; Sicherheitsberichte 1991 bis 1995;
- 10 Vgl. Sicherheitsbericht 1994, S. 140, 150–152; Sicherheitsbericht 1995 S. 172ff; BMI 1995;
- 11 Vgl. staatspolizeiliche Lagebeurteilung von Bertl in: Öffentliche Sicherheit 6/94, S. 18
- 12 Vgl. u.a. der Wiener Polizeipräsident Stiedl im Interview in: Öffentliche Sicherheit 9/95, S. 10; Bertl in: Öffentliche Sicherheit 6/94, S. 19
- 13 Vgl. u.a. die Kritik der Grünen und des LIF (Bericht des Justizausschusses 812 BlgNR, 20.GP.), sowie BMfJ 1996;
- 14 Vgl. Kronenzeitung vom 29.5.1999
- 15 Gerade im rechtsextremen Diskurs verbanden sich verschwörungstheoretische Elemente des OK-Diskurses (im Sinne einer Herrschaft durch »fremde Mächte«) mit der Vorstellung der gezielten »Umvolkung« (einem Begriff, der auch von der FPÖ geprägt wurde; vgl. Mölzer 1993).
- 16 Vgl. bspw. Wilfried Kovarnik (dem Leiter der fremdenpolizeilichen Abteilung der Wiener Bundespolizeidirektion) in der »Presse« vom 29.5.1999
- 17 Vgl. bspw. die Einschätzungen und Vorschläge des vormaligen Flüchtlings-Sektionschefs Matzka zur Frage der Schubhaftbetreuung, Standard vom 14.5.1999, S.9; vgl. außerdem Knapp, in: Asylkoordination aktuell 3/97, S. 46–50.
- 18 Bezeichnend dafür sind die vielfachen Verfahrensverkürzungen zulasten von Berufungsrechten der Betroffenen (v.a. im Asylverfahren, wie sie sowohl im Zuge des AsylG 1991 als auch der Reform 1997 umgesetzt wurden).
- 19 So bspw. durch die Ausrichtung der Ermittlungstätigkeit von OK-Sondereinheiten nach ethnisch definierten kriminellen Gruppen, und durch die Errichtung und den Ausbau spezieller Einheiten für Grenzkontrolle, Schleppereibekämpfung etc.
- 20 Die routinemäßigen Personen- und Identitätskontrollen im öffentlichen Raum (v.a. in den Wiener U-Bahnlinien und speziell in Verbindung mit Drogen-Kontrollen seit 1994) wurden in verstärktem Maß auf Personen schwarzer Hautfarbe konzentriert. In diesem Zusammenhang wurden zunehmend rassistisch motivierte Polizeiübergriffe registriert (vgl. Hermann/Fanizadeh 1997, S.24 ff; Helping Hands: Rassismusbericht 1997/98, S.20 f; Anfragebeantwortung des Innenministers auf die Anfrage der Abg. Petrovic (4793/J) 4337/AB, 20.GP.).
- 21 Dies wurde etwa in den Befunden des 1998 erstellten österreichischen Entwurfs eines Strategiepapiers zur EU-Migrationspolitik deutlich, wo einerseits das vor 1994 bestehende »Hauptproblem« des tendenziellen Anstiegens des Zustroms von Asylwerbern als gelöst betrachtet wird, demgegenüber jedoch die illegale Zuwanderung nicht zurückginge; daraus wurde eine veränderte Prioritätensetzung für die künftige gemeinsame EU-Politik abgeleitet, die »nicht mehr so sehr Asylfragen und Probleme des temporären Schutzes, sondern vielmehr allgemeine Migrationsfragen, Probleme der Schleppereibekämpfung und Fragen im Kontext der Rückführung« ins Zentrum zu stellen hätte (vgl. BMI Entwurf eines Strategiepapiers zur EU-Migrations- und Asylpolitik vom 29. September 1998, 9809/1/98 REV 1, CK4 27, Asim 170, S. 6–7).
- 22 Eurodac (eine EU-weite Datei für den Austausch daktyloskopischer Daten) wurde zunächst für den Austausch von erkennungsdienstlichen Daten von Asylwerbern zwischen den EU-Staaten zur Kontrolle von Mehrfachantragstellungen konzipiert. Der schließlich bei der informellen EU-Innen- und Justizministertagung vom 29.10.1998 in Wien angenommene Entwurf einer Eurodac-Konvention sah eine Ausweitung des Austausches erkennungsdienstlicher Daten in der Eurodac-Datei hinsichtlich illegal Eingereister vor (vgl. EU-Bulletin 12/1998; Statewatch Bulletin Vol. 8, No. 3 und 4, 1998).
- 23 So bspw. die Drogenrazzien im Gesellenheim Zohmannngasse im Herbst letzten Jahres und im Flüchtlingslager Traiskirchen im Jänner. In Traiskirchen wurden nach Augenzeugenberichten alle afrikanischen Flüchtlinge im Zuge der Aktion mehrere Stunden gefesselt und einer menschenunwürdigen Untersuchung unterzogen (vgl. Standard vom 25.1.2000, S.11).

Literatur

- Bigo, Didier (1994): The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention. In: Anderson, Malcolm/ Den Boer, Monica (Hg.) (1994): Policing across national boundaries. London: Pinter, 161–173.
- BMI (1995): »Abwehr organisierter Kriminalität – fehlendes gesetzliches Instrumentarium«. Wien, Juli 1995.
- BMfj (1996): »Organisierte Kriminalität – Professionelle Ermittlungsarbeit – Neue Herausforderungen«. Enquete vom 11./12. Oktober 1995, Schriftenreihe des BMfj Bd. 77, Wien.
- Busch, Heiner (1991): Die Debatte um Organisierte Kriminalität in der BRD. In: Bürgerrechte & Polizei (Cilip) Nr. 39, 2/91, 6–16.
- Busch, Heiner/Pütter, Norbert (1994): Operative Polizeimethoden. Vergeheimdienstlichung der Ermittlungen. In: Bürgerrechte & Polizei (Cilip) Nr. 49, 3/94, 6–15.
- Den Boer, Monica (1995): Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe. In: Miles, Robert/Tränhardt, Dietrich (Hg.) (1995): Migration and European integration: the dynamics of inclusion and exclusion. London: Pinter, 92–111.
- Düvell, Frank (1998): Illegal Aufenthalt. Illegalisierte Lebens- und Arbeitsbedingungen. Ein Diskurs im Überblick. In: Staatsarchitektur. Vor der Information Nr. 7/8 1998, 174–183.
- Gössner, Rolf (Hg.) (1995): Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hermann, Christoph/Fanizadeh, Michael (1997): Innenstadtaktionen. In: Die Beute Nr. 13, 1/97, 24–29.
- Knapp, Anny/Langthaler, Herbert (Hg.) (1998): Menschenjagd. Schengenland in Österreich. Wien: Promedia Verlag.
- Legnaro, Aldo (1997): Konturen der Sicherheitsgesellschaft: Eine polemisch-futurologische Skizze. In: Leviathan 25. Jg., H.2/97, 271–284.
- Matouschek, Bernd/Wodak, Ruth (1995): »Rumänen, Roma ... und andere Fremde.« In: Ger-not Heiss/ Oliver Rathkolb (Hg.) (1995): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Wien: J&V Edition – Dachs Verlag, 210–238.
- Pilgram, Arno (1990): Zur Sicherheitsinformation in Österreich. Wie das polizeiliche Definitionsmonopol über die »innere Sicherheit« hergestellt wird. In: Kriminalsoziologische Bibliografie 17. Jg., H. 69, 3–36.
- Pütter, Norbert (1998): Der OK-Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Pütter, Norbert/Strunk, Sabine (1995): Passepartout für Polizei und Politik. Zum Umgang mit »Organisierter Kriminalität« in der Bundesrepublik. In: Gössner, Rolf (Hg.) (1995): Mythos Sicherheit, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 55–63.
- Sack, Fritz (1995): Prävention – ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen postmoderner Kontrolle. In: Gössner, Rolf (Hg.) (1995): Mythos Sicherheit. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 429–456.
- Sohler, Karin (1999): Zur Neuformulierung der Politik der Inneren Sicherheit im Kontext der Immigrationskontrolle in Österreich, 1989–1999. Univ. Wien, Diplomarbeit.