



Asyl in Not

## KRIMINALISIERUNG VON RETTER\*INNEN, HELFER\*INNEN, GEFLÜCHTETEN – EINE STUDIE ÜBER DAS GESCHEITERTE EUROPÄISCHE ASYL- UND MIGRATIONSSYSTEM

Mehr Informationen unter: <https://crimig.wordpress.com/>

*borderline-europe*

Editor: *borderline-europe*

Project Title: Controversies in European Migration Policies – KideM

date of publishing: March 2017

contact: *borderline-europe* – Menschenrechte ohne Grenzen e.V.

Gneisenastr. 2a, 10961 Berlin

Mail: [mail@borderline-europe.de](mailto:mail@borderline-europe.de)



Co-funded by the  
Europe for Citizens Programme  
of the European Union

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



Nicht erst seit dem Bootsunglück vom 19. April 2015, bei dem fast 900 Geflüchtete bei der Überfahrt nach Italien im Mittelmeer ertranken, ist für die Staats- und Regierungschefs Europas klar, wer für die Grenztoten an den EU-Seeaußengrenzen die Verantwortung trägt: skrupellose Schlepper und Schleuser, die das Leben Geflüchteter für den Profit aufs Spiel setzen. Mit immer repressiveren Maßnahmen versuchen die Regierungen, national und auf europäischer Ebene, gegen „Menschenschmuggler“ vorzugehen. Teil dieses Vorgehens ist eine immer stärkere Kriminalisierung von Fluchthilfe in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten seit den 1990er Jahren. Dieses Phänomen umfasst sowohl eine Ausweitung der strafrechtlichen Verfolgung von Handlungen, die Menschen die irreguläre Einreise oder Aufenthalt ermöglichen, als auch die Verschärfung der Bestrafungen für solche Vergehen. Begleitet wurde dieser Trend von einem öffentlichen Diskurs, in dem „Menschenschmuggler“ überwiegend negativ repräsentiert werden – als profitgierige Kriminelle, welche die Not Geflüchteter gewissenlos ausnutzen.

men zu machen. In internationalen Verträgen, wie dem UN *Smuggling of Migrants Protocol*, wird explizit nur diejenige Fluchthilfe kriminalisiert, bei denen die Fluchthelfenden einen „finanziellen Gewinn“ erzielen.

**3. Ein Paradigmenwechsel in der Bestrafung von Fluchthilfe: Beim Strafmaß sollte nicht mehr zwischen „kommerzieller“ und „nicht-kommerzieller/humanitärer Fluchthilfe“ unterschieden werden, sondern zwischen „gefährdender“ und „sicherer“ Fluchthilfe.**

Auch kommerzielle Fluchthilfe, die „sicher“ ist, sollte unter Berücksichtigung fehlender legaler Einreisewege nach Europa straffrei sein. Nur Fluchthilfe, bei denen Geflüchtete misshandelt oder gefährdet werden, sollte bestraft werden. Da solche Handlungen auch ohne Anwendung der „Schlepperparagraphen“ bereits strafbar sind, stellt sich die Frage nach deren Nutzen. „Schlepperparagraphen“ sollten daher langfristig abgeschafft werden.

**4. Effektive Maßnahmen gegen gefährdende Fluchthilfe – legale Einreisewege schaffen!**

Ein Markt für Fluchthilfe entsteht immer dann, wenn reguläre Wege der Einreise nicht existieren. Die Kriminalisierungs- und Abschottungsstrategie der EU-Mitgliedsstaaten wird daher nicht nur wenig Erfolg

haben im Kampf gegen kriminelle Schleusernetzwerke, sondern sogar die Abhängigkeit Geflüchteter von kommerziellen Fluchthelfenden verstärken. Dabei entsteht für Flüchtende erst die Gefahr in die Hände von Menschenhändlern zu fallen, die von dem derzeitigen EU-Grenzregime am stärksten profitieren.

Höhe der Bestrafung von Fluchthilfe. Besonders drakonische Strafen existieren in Griechenland. Dort drohen „Menschenschmugglern“ Strafen von bis zu 10 Jahre Haft für jede geschmuggelte Person. Tatsächlich werden dort Geflüchtete und andere Personen in teils dubiosen Gerichtsprozessen als „Menschenschmuggler“ zu extrem hohen Gefängnisstrafen verurteilt. Die Länderberichte für Österreich und Deutschland machen vor allem deutlich, wie sehr das medial präsente Bild des profitgierigen, im hohen Maße professionellen Schleppers und Schleusers an der komplexen Realität von Fluchthilfe im Kontext existierender Restriktionen der Bewegungsfreiheit Geflüchteter vorbeigehen. Die Länderberichte für Italien und Griechenland zeigen hingegen vor allem, dass repressive Maßnahmen oft ins Leere laufen. Sie haben weder eine abschreckende Wirkung, noch sind sie nützliche Instrumente im Kampf gegen professionelle Schleusernetzwerke. Das Versagen der Abschreckungslogik offenbart sich dabei besonders deutlich in Griechenland. Dort lässt sich keinerlei Zusammenhang zwischen der strafrechtlichen Verfolgung von „Menschenschmuggel“ und den Ankunftsdaten irregulär einreisender Geflüchteter feststellen. Auch schaffen Strafverfolgungsbehörden es selten, die Hintermänner von Schleusernetzwerken anzuklagen. Wie absurd die Strafverfolgung angeblicher „Schmuggler“ teilweise ist, wird besonders in den Verfahren der italienischen Justiz gegen Fahrer von Fluchtbooten offensichtlich, die als Schmuggler („scafisti“) angeklagt

werden. Bei den „scafisti“ handelt es sich meist um Geflüchtete, die im Zuge ihrer Migration Opfer von Menschenhändlern geworden sind und von diesen zum Steuern des Bootes gezwungen wurden. Obwohl diese Tatsache auch den Strafverfolgungsbehörden bekannt ist, werden Geflüchtete weiter angeklagt. Dadurch verlieren sie die Möglichkeit, einen Asylantrag stellen zu können und werden meist nach einigen Monaten mit Abschiebepapieren aus der Haft entlassen.

### **Aus der Studie ergeben sich folgende Forderungen der beteiligten Organisationen:**

#### **1. Eine intensivere Debatte in der Öffentlichkeit über die Folgen der Kriminalisierung von Fluchthilfe.**

Dafür ist insbesondere eine kritischere mediale Berichterstattung von „Schlepperprozessen“ notwendig. Mit einigen bemerkenswerten Ausnahmen reproduziert diese zu oft unkritisch die Darstellung der Strafverfolgungsbehörden und ignoriert dabei die Vielfalt und Komplexität der Motivationen, die hinter individuellen Entscheidungen für Fluchthilfe stehen.

#### **2. Die sofortige Entkriminalisierung von „humanitärer“ Fluchthilfe.**

Nach dem geltenden EU-rechtlichen Rahmen (*Facilitators' Package*) ist es EU-Mitgliedsstaaten bereits heute freigestellt, diesbezügliche Ausnah-

## **1. KONTROVERSEN IN DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOLITIK KIDEM – DAS PROJEKT**

Doch sind immer härtere Strafen gegen „Schleuserkriminalität“ tatsächlich effektiv, um gegen professionelle „Schlepper- und Schleusernetzwerke“ vorzugehen? Wen treffen diese Maßnahmen in der Praxis? Welches moralische Dilemma bedeutet die stärkere Kriminalisierung im Kontext fehlender legaler Einreisewege für Geflüchtete nach Europa? Diese und weitere Fragen wurden im Rahmen des vom Programm *Europa für Bürgerinnen und Bürger* geförderten Projekts *Kontroversen in der europäischen Migrationspolitik (KideM)* diskutiert, basierend auf der

Zusammenarbeit vierer NGOs: *Asyl in Not* / Österreich, *Borderline-Sicilia* / Italien, *DIKTIO* / Griechenland, *borderline-europe* / Deutschland. Ziele des Projektes waren sowohl die Untersuchung der Auswirkungen der Kriminalisierung in diesen vier Ländern, als auch die Förderung einer kritischen öffentlichen Auseinandersetzung mit diesem Phänomen. Zu diesem Zweck fanden während der Projektlaufzeit vom 01.10.2015 bis 31.03.2017 Veranstaltungen und Recherchen statt. Die finalen Ergebnisse werden in der vorliegenden Studie präsentiert.<sup>1</sup>

## **2. DIE STUDIE: KONZEPTION UND VORGEHEN**

Die Studie bietet ein umfassendes Bild über die rechtlichen Entwicklungen, diskursiven Verschiebungen und den Wandel operativer Praktiken, die im Zusammenhang mit der Kriminalisierung von Fluchthilfe auf europäischer und nationaler Ebene stehen. Dabei werden sowohl aktuelle politische Strategien zur Bekämpfung von „Schlepperkriminalität“ beschrieben, als auch der komplexe rechtliche Rahmen von sich teils überlappenden Vertragswerken erläutert, in dem diese Strategien vorangetrieben werden. Das Kernstück der Studie stellen die Länderberichte aus Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland dar. In ihnen wird der Zusammenhang zw-

ischen der geschichtlichen Entwicklung des öffentlichen Diskurses zu Fluchthilfe und der Wandel des rechtlichen Rahmens zur Bestrafung von „Schlepperkriminalität“ beschrieben. Die Berichte geben nicht nur einen Überblick über die aktuelle rechtliche Lage, sondern analysieren auch, wie Recht von Behörden und Richtern in der Praxis angewandt wird. Dafür wurden einerseits Informationen zu Strafverfolgungen und Gerichtsverfahren gesammelt, die als Teil einer Datenbank der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, und andererseits Prozessbeobachtungen durchgeführt. Die Kriminalisierung von Fluchthilfe zeigt sich darin als umkämpfter Prozess:

<sup>1</sup> In der Studie „Criminalisation of Flight and Escape Assistance“ sind die Projektergebnisse in englischer Sprache zusammengetragen (285 Seiten, ISBN 978-3-7439-2327-0). Sie kann bei den beteiligten Organisationen bezogen werden und ist online auf <https://crimig.wordpress.com/> abrufbar.

So geben die Länderberichte auch einen Einblick in den zivilgesellschaftlichen Widerstand gegen diese Entwicklung in den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Politik. Die widerständigen Praktiken reichen von Medienkampagnen zum Thema Fluchthilfe, dem selbstorganisierten Protest Geflüchteter, zu Kunst- und Kulturprojekten, die sich kritisch mit dem Thema „Schleuserkriminalität“ auseinandersetzen. Ziel ist es, sowohl die existierende Bandbreite politischer Protestaktionen aufzuzeigen, als auch Anregungen zu liefern, wie kreativer Protest gegen die Kriminalisierung von Fluchthilfe aussehen kann. Die Schwerpunktsetzung in den einzel-

nen Länderberichten ist unterschiedlich. Während in manchen eher die Beschreibung historischer Entwicklungen und einzelner Fälle im Vordergrund stehen, setzen sich andere Berichte stärker mit aktuellen politischen Strategien und bestimmten Formen der Kriminalisierung auseinander. Sie alle eint, dass sie den Widerspruch zwischen dem angeblichen Nutzen repressiver Gesetze einerseits und ihren tatsächlichen Auswirkungen in der Praxis andererseits betonen. Anhand einzelner Fälle wird veranschaulicht, wie Strafverfolgungen oft Personen treffen, die nicht viel mit dem stereotypen Bild des kriminellen „Menschenschmugglers“ gemein haben.

### 3. ERGEBNISSE DER RECHERCHE

#### 3.1. GEMEINSAMKEITEN IN DER KRIMINALISIERUNG VON FLUCHTHILFE

Alle untersuchten Länder (Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland) weisen eine gemeinsame Entwicklung in Richtung einer Kriminalisierung von Fluchthilfe auf. Diese basiert auf einer härteren Bestrafung von Hilfe zur unerlaubten Einreise und Aufenthalt und auf einem Trend hin zu einem immer komplexeren rechtlichen Rahmen für die Bestrafung von „Schleuserkriminalität“. In einigen Ländern wird dabei zwischen „kommerzieller“ und „nicht-kommerzieller/humanitärer“ Fluchthilfe unterschieden. Meist wird auch der Organisationsgrad der Fluchthilfeoperationen in der Strafverfolgung berücksichtigt. Es wird unterschieden zwischen einfacher Hilfe

zur unerlaubten Einreise und „Schleuserkriminalität“ als Teil eines angeblich kriminellen Netzwerkes. Die Studie macht darauf aufmerksam wie schwierig solche Unterscheidungen in der Anwendung sind. Im Gegensatz zu klar umrissenen rechtlichen Kategorien, sind die Motivationen hinter Fluchthilfe oft komplex: nicht selten spielen auch in Fällen „kommerzieller“ Fluchthilfe humanitäre Abwägungen eine Rolle. Auch können Interpretationen darüber, wann eine Fluchthilfeoperation mit mehreren Beteiligten ein „kriminelles Netzwerk“ darstellt, weit auseinandergehen. Angebliche „kriminelle Schleusernetzwerke“ entpuppen sich in Gerichtsverfahren als weitaus

weniger professionell und organisiert, als dies von Strafverfolgungsbehörden in Anklageschriften dargestellt wird. Besonders starke Gemeinsamkeiten im Verlauf der Kriminalisierung von Fluchthilfe lassen sich jeweils zwischen Deutschland und Österreich, sowie Italien und Griechenland feststellen. So hat sich etwa der öffentliche Diskurs zu Fluchthilfe in Deutschland und Österreich historisch sehr ähnlich entwickelt. Wurden Menschen, die anderen Menschen die Flucht in den Westen ermöglichten noch zu Zeiten des Kalten Krieges als „Fluchthelfer“ gefeiert, dominiert heute das Bild des kriminellen „Menschenschmugglers“, auf dessen Handeln meist mit der Linse eines einfachen Täter-Opfer Schema geblickt wird. In Italien und Griechenland lässt sich hingegen eine große Ähnlichkeit in der Entwicklung des rechtlichen Rahmens zur Bestrafung von Fluchthilfe feststellen. Aufgrund eines traditionellen

Selbstverständnisses als Emigrationsländer war irreguläre Einwanderung dort lange Zeit kein Gegenstand innenpolitischer Auseinandersetzungen. „Einwanderungsvergehen“ wurden strafrechtlich kaum verfolgt und politisch ignoriert. Dies änderte sich im Zuge der Europäisierung der Migrationspolitiken, wodurch sich Teile der nationalen Grenzen beider Länder in EU-Außengrenzen wandelten. Unter Druck der EU-Kernstaaten, wie Österreich und Deutschland, wurden seit den 1990er Jahren eine Reihe repressiver Gesetze verabschiedet, die auch strengere Strafen für die Hilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise beinhalteten. Die Gesetze sollten „Schmuggler“ abschrecken und so irreguläre Grenzübertritte, vor allem über die EU-Seeaußengrenzen, verringern. Besonders hart wurde dabei gegen die Fahrer von Fluchtbooten vorgegangen, denen fortan als „Menschenschmuggler“ empfindliche Strafen drohten.

#### 3.2. NATIONALE UNTERSCHIEDE IN DER BESTRAFUNG VON FLUCHTHILFE – SCHLAGLICHTER AUS DEN LÄNDERBERICHTEN

Im Gegensatz zur Zielsetzung der Europäischen Union einen einheitlichen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ für alle zu bieten, offenbaren die Länderberichte große nationale Unterschiede in der Kriminalisierung von Fluchthilfe. Während in Deutschland Fluchthilfe selbst im Fall von Personen, die Familienmitglieder zu sich über die Grenze bringen, strafrechtlich verfolgt wird, existieren in anderen Ländern (zum

Beispiel Österreich und Griechenland) Ausnahmeregelungen für „humanitäre“ Fluchthilfe. In Österreich hat der Oberste Gerichtshof in einem Grundsatzurteil aus dem Jahr 2014 entschieden, dass auch „kommerzielle“ Fluchthilfe straffrei sein sollte, sofern Fluchthelfende für ihre Dienste lediglich eine „angemessene Bezahlung“ erhalten. Gleichzeitig existieren beträchtliche Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern in Bezug auf die