



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Polizei fedpol**

Stab

Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschensmuggel  
(KSMM)

---

# **Gewerbsmässiger Menschensmuggel und die Schweiz**

Bericht  
2014

---



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>7</b>
1.1	<b>Irreguläre Migration – ein aktuelles politisches Thema</b> .....	<b>7</b>
1.2	<b>Ziel und Struktur des Berichts</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Was ist Menschenschmuggel?</b>	<b>10</b>
2.1	<b>Definition</b> .....	<b>10</b>
2.2	<b>Straftatbestände des Menschenschmuggels in der Schweiz (Art. 116 AuG)</b> .....	<b>10</b>
2.3	<b>Weitere Straftatbestände im Ausländergesetz und im Schweizerischen Strafrechtsgesetzbuch (StGB) im Zusammenhang mit Menschenschmuggel</b> .....	<b>12</b>
2.3.1	Ausländergesetz (AuG).....	12
2.3.2	Strafrechtsgesetzbuch (StGB).....	13
2.4	<b>Abgrenzung zwischen irregulärer Migration und Menschenschmuggel</b> .....	<b>14</b>
2.5	<b>Abgrenzung zwischen einfachem und gewerbsmässigem Menschenschmuggel</b> .....	<b>15</b>
2.6	<b>Abgrenzung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel</b> .....	<b>16</b>
2.7	<b>Schengen</b> .....	<b>17</b>
2.7.1	Aufhebung der Grenzkontrollen im Schengen-Binnenraum und verstärkte Justiz- und Polizeizusammenarbeit.....	17
2.7.2	Konsequenzen des Beitritts zu Schengen aus der Perspektive der Bekämpfung von Menschenschmuggel.....	19
2.7.3	Strategie der „Integrierten Grenzverwaltung“ (IBM).....	20
<b>3</b>	<b>Menschenschmuggel, Asylsuchende und Sans-Papiers</b>	<b>22</b>
3.1	<b>Menschenschmuggel und Asylsuchende</b> .....	<b>22</b>
3.1.1	Der Einfluss des Menschenschmuggels auf die irreguläre Migration und die Zahl von Asylgesuchten.....	23
3.1.2	Auswirkungen einer verschärften Migrations- und Asylpolitik.....	24
3.2	<b>Mögliche Zusammenhänge zwischen den Phänomenen Menschenschmuggel und Sans-Papiers</b> .....	<b>26</b>
3.2.1	Sans-Papiers aus dem Nicht-Asylbereich.....	27
3.2.2	Sans-Papiers aus dem Asylbereich.....	29
<b>4</b>	<b>Modi Operandi der Menschenschmuggler</b>	<b>30</b>
4.1	<b>Dokumentenfälschung</b> .....	<b>31</b>
4.1.1	Definition.....	31
4.1.2	Trends.....	32
4.2	<b>Schleusungen über die Grüne Grenze</b> .....	<b>38</b>
4.3	<b>Schleusungen in Fahrzeugen oder Zügen</b> .....	<b>39</b>
4.3.1	Schleusungen in Personenwagen und Kleinbussen.....	39
4.3.2	Schleusungen in Lastwagen und Reisebussen.....	41
4.3.3	Schleusungen in Zügen.....	44
4.4	<b>Schleusungen auf dem Luftweg</b> .....	<b>44</b>
4.4.1	Ticket Swapping und Transitabspringer-Methode.....	45
4.4.2	Schleusungen von Passagieren auf Non-Schengen-Flügen.....	45
4.4.3	Schleusungen auf Schengen-Binnenflügen: Schleusungen in oder via die Schweiz von Griechenland aus.....	46
4.4.4	Massnahmen der Schweiz gegen die Dokumentenfälschung und rechtswidrige Ein- und Durchreisen auf dem Landweg.....	48

4.4.5	Geringes Risiko für Schleusergruppierungen .....	49
<b>4.5</b>	<b>Einreise und Aufenthalt aufgrund einer Täuschung der Behörden .....</b>	<b>50</b>
<b>4.6</b>	<b>Menschenhandel und Ausbeutung als Folge von Menschenhandel .....</b>	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>Schleusungsrouten nach Europa .....</b>	<b>53</b>
5.1	Die wichtigsten Schleusungsrouten in die EU auf dem Land- und Seeweg .....	53
5.2	Der Arabische Frühling und die zentrale Mittelmeerroute .....	58
5.3	Die Türkei als wichtigstes Schleusungstransitland .....	59
5.4	Schleusungsrouten über den Balkan .....	62
5.5	Zusammenfassende Übersicht zu den wichtigsten Schleusungsrouten in die Schweiz .....	64
5.5.1	Eingangstore in die Schweiz.....	66
<b>5.6</b>	<b>Langfristiger Trend: Weniger Feststellungen von Schleppern auf den Schleusungsrouten nach Europa .....</b>	<b>67</b>
<b>6</b>	<b>Schlepperprofile .....</b>	<b>68</b>
6.1	Ethnisch-albanische Schlepper .....	68
6.2	Schlepper aus dem Nahen und Mittleren Osten .....	69
6.3	Chinesische Schlepper .....	72
6.4	Schlepper aus Afrika .....	74
6.4.1	Nordafrika.....	74
6.4.2	Westafrika .....	75
6.4.3	Ostafrika.....	75
6.5	Schleppergruppierungen aus Sri Lanka.....	78
<b>7</b>	<b>Zuständigkeiten und Akteure im Bereich der Bekämpfung des Menschenhand- els in der Schweiz und die Zusammenarbeit mit europäischen Institutionen .....</b>	<b>79</b>
7.1	Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen.....	79
7.2	Das Grenzwachtkorps und die Ausführung von delegierten Aufgaben .....	81
7.3	Die Europäische Polizeikooperation zur Bekämpfung von Menschenhandel .....	82
7.4	Die Schweizer Beteiligung an Frontex.....	83
<b>8</b>	<b>Bestehende Defizite bei der Bekämpfung von Menschenhandel und optimierende Massnahmen .....</b>	<b>86</b>
8.1	Wenige Verurteilungen wegen gewerbsmässigem Menschenhandel .....	86
8.2	Die Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenhandels stellt für die Strafverfolgungsbehörden keine Priorität dar .....	87
8.3	Optimierende Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels .....	88
8.3.1	Zuweisung der Ermittlungen an die Kriminalpolizei .....	88
8.3.2	Benennung von Spezialistinnen und Spezialisten bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaften .....	89
8.3.3	Benennung von zuständigen Ermittlungsgruppen bei der Kriminalpolizei .....	89
8.3.4	Ausbildungen am Schweizerischen Polizeiinstitut .....	90
8.3.5	Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung .....	91
8.3.6	Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen .....	93
8.3.7	Informationsgewinnung über Menschenhandel in der ersten Asylbefragung .....	93
<b>9</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>95</b>
<b>10</b>	<b>Anhänge .....</b>	<b>97</b>

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ALO	Airline Liaison Officer
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (alt)
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20)
AWF	Analysis Work Files
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BKP	Bundeskriminalpolizei, fedpol
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
BVE	Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten (EDA)
DZ	Durchgangszentrum
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
efms	Europäisches Forum für Migrationsstudien
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
EU	Europäische Union
Eurodac	Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken
Europol	European Police Office (Polizeiamt der Europäischen Union)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FIMATHU	Facilitation-Illegal-Migration-effected-Austria-Hungary. Europol-Analysetool
Frontex	Frontières extérieures (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen)
gfs	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
GWK	Grenzwachtkorps
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren)
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
Komm MM	Kommissariat Menschenhandel/Menschenschmuggel, BKP, fedpol
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz
IBM	Integrated Border Management (Integrierte Grenzverwaltung)
IMISCOE	International Migration, Integration, and Social Cohesion
INAD	Inadmissible Passenger
Interpol	International Criminal Police Organization (Internationale kriminalpolizeiliche Organisation)
IOM	International Organisation for Migration
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; SR 312.5)
PSI	Police de la Sécurité Internationale
RABIT	Rapid Border Intervention Teams
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (Uni NE)
SPI	Schweizerisches Polizeiinstitut
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDESA	United Nations Department of Economics and Social Affairs (Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten)

UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissär der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
UNODC	UN Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)

# 1 Einleitung

## 1.1 Irreguläre Migration – ein aktuelles politisches Thema

Migrationsbewegungen gibt es seit die Menschheit die Erde bevölkert – immer wieder zogen bestimmte Völkergruppen in andere Regionen der Welt, in der Hoffnung, dort bessere Existenzgrundlagen vorzufinden. Verschiedene Ursachen wie Kriege, politische Verfolgung, schlechte klimatische Verhältnisse oder Armut trugen jeweils zur Entscheidung von tausenden Personen bei, ihre Heimat zu verlassen und sich an einem anderen Ort ein neues Leben aufzubauen. Die Hungersnöte im 19. Jahrhundert zwangen auch viele Schweizerinnen und Schweizer zur Emigration, etwa nach Nord- und Südamerika.

In den letzten Jahren nahm die internationale (reguläre und irreguläre) Migration jedoch ein bisher nie gekanntes Ausmass an und wurde damit zu einer globalen Herausforderung. Innenpolitische Konflikte, der Zerfall von ganzen Staatengebilden, durch den Klimawandel verursachte Umweltprobleme und schlechte wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven in etlichen Regionen der Welt sowie eine mit der Globalisierung einhergehende vereinfachte Mobilität trugen und tragen massgeblich zu einem weltweit wachsenden Migrationsdruck bei. Was dies in Zahlen bedeutet, lässt sich etwa mit den folgenden Beispielen zu den beobachteten Entwicklungen in den letzten 25 Jahren veranschaulichen: während die Vereinten Nationen (UN) 1990 von etwa 154 Millionen internationalen Migrantinnen und Migranten weltweit ausgingen, zählten sie 2013, also nur 23 Jahre später, bereits knapp 232 Millionen.<sup>1</sup> Gemäss dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) befanden sich 2012 etwa 45.2 Millionen Menschen irgendwo auf der Welt auf der Flucht: 15.4 Millionen von ihnen waren als Flüchtlinge registriert, 28.8 Millionen galten als intern Vertriebene und fast eine Million Menschen wartete auf einen Entscheid zu ihrem hängigen Asylgesuch.<sup>2</sup> Ein Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) aus dem Jahr 2009 spricht von schätzungsweise 50 Millionen Personen, die damals ohne legalen Aufenthaltsstatus im Ausland lebten.<sup>3</sup>

Nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 beeinflussten grundlegende geopolitische und ökonomische Veränderungen die internationalen Migrationsbewegungen sowie die Migrationspolitik der entwickelten Volkswirtschaften.<sup>4</sup> Während in den 90er Jahren in multilateralen Foren oftmals lange verhandelt wurde, wie der grenzüberschreitende Handels- und Finanzverkehr auch in Entwicklungsstaaten liberalisiert und der weltweite Marktzugang für kapitalintensive Güter aus Industriestaaten gesichert werden können, schränkten dieselben Industriestaaten den Personenverkehr und somit den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten für Personen aus Entwicklungsländern immer mehr ein.

---

<sup>1</sup> UNDESA. Population Division. Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision  
[esa.un.org/unmigration/Data/subsheets/UN\\_MigrantStock\\_2013T6.xls](http://esa.un.org/unmigration/Data/subsheets/UN_MigrantStock_2013T6.xls)

<sup>2</sup> UNHCR. Global Trends Report 2012. S. 3  
[unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012\\_V08\\_web.pdf](http://unhcr.org/globaltrends/june2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf)

<sup>3</sup> UNDP. Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung. Bericht über die menschliche Entwicklung 2009. S. 9  
[hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2009-german-summary.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2009-german-summary.pdf)

<sup>4</sup> D'Amato Gianni / Gerber Brigitta / Kamm Martina. Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. Forschungsbericht 37/2005. Swiss Forum for Migration and Population Studies, 2005. S. 17

Seit Beginn der 90er-Jahre beruht die Migrationspolitik der meisten Industriestaaten auf einem restriktiven Zulassungssystem.<sup>5</sup> Damit eine unkontrollierte Immigration verhindert wird, lässt auch die Schweiz nur eine selektive Zuwanderung zu: mit dem sogenannten dualen Zulassungssystem kommt die schweizerische Migrationspolitik einerseits den im Freizügigkeitsabkommen eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den Staaten der Europäischen Union (EU) nach<sup>6</sup> und schafft andererseits zunehmend erschwerte Zulassungsbedingungen für Drittstaatenangehörige<sup>7</sup> – eine Politik, die weitgehend dem allgemeinen europäischen Trend entspricht.<sup>8</sup>

Vor dem Hintergrund der erwähnten globalen Entwicklungen und verschärften Bestimmungen in der Asyl- und Ausländergesetzgebung in den meisten wohlhabenden Einwanderungsstaaten hat die irreguläre Migration eine neue Dimension angenommen und deren wirksame Eindämmung an innenpolitischer Bedeutung gewonnen. Täglich sorgen Themen im Migrationsbereich für Schlagzeilen in den Medien und stehen – insbesondere seit den politischen Umwälzungen im Rahmen des Arabischen Frühlings und der anhaltend instabilen Lage in vielen Regionen Asiens und Afrikas – ganz weit oben auf der politischen Agenda der Schweiz.

Trotz der starken Präsenz der Migrations- und Asylthematik in Politik und Medien wird dem **gewerbsmässigen Menschen schmuggel** nicht genug Aufmerksamkeit entgegengebracht, obwohl diese Straftat in engem Zusammenhang mit der irregulären Migration steht und diese bedeutend beeinflusst. Der gewerbsmässige Menschen schmuggel<sup>9</sup> stellt ein rücksichtsloses kriminelles Geschäft dar und weist nicht selten Bezüge zu anderen Deliktsfeldern auf. Angesichts der begrenzten Möglichkeiten der legalen Immigration in die wirtschaftlich entwickelten Migrationszielländer nehmen irregulär Migrierende die Dienste von Menschen schmugglern in Anspruch, die zu einem hohen Preis zur illegalen Einreise oder zum illegalen Aufenthalt verhelfen. Die Schleuser sind oftmals in kriminellen Netzwerken im In- und Ausland organisiert und nutzen die Not und die Hoffnung der irregulär migrierenden Personen auf eine bessere Zukunft zu reinen Gewinnzwecken aus. Der Menschen schmuggel ist für kriminelle Gruppierungen ein attraktives Geschäft, das grosse Gewinne verspricht,<sup>10</sup> während das Risiko einer strafrechtlichen Verfolgung vergleichsweise gering ist.

## 1.2 Ziel und Struktur des Berichts

Der vorliegende Bericht der Geschäftsstelle der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) widmet sich dem internationalen Phänomen des Menschen schmuggels und beabsichtigt, einen umfassenden Überblick über das Delikt zu gewähren sowie dessen Bezüge zur Schweiz aufzuzeigen.

Der Bericht „Gewerbsmässiger Menschen schmuggel und die Schweiz“ ist in die Einleitung und

---

<sup>5</sup> Weitere Ausführungen siehe Kapitel 3.1

<sup>6</sup> Der Bericht „Gewerbsmässiger Menschen schmuggel und die Schweiz“ wurde vor der Abstimmung zur Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 09. Februar 2014 erstellt. Die Relevanz des Abstimmungsergebnisses auf die weiteren Beziehungen der Schweiz zur EU konnte zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Berichts noch nicht beurteilt werden.

<sup>7</sup> Die Zulassung für Nicht-Mitglieder der EU und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) beschränkt sich auf Hochqualifizierte und den Familiennachzug.

<sup>8</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM). Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000-2010. Bern: BBL. 2010. S. 32

<sup>9</sup> Als Synonyme werden in diesem Bericht die Begriffe „die Schleusung von Migrantinnen und Migranten“, „die Schleusungskriminalität“, „die Schlepperei“ oder die „Schlepperkriminalität“ verwendet.

<sup>10</sup> Laut UNODC werden mit dem gewerbsmässigen Menschen schmuggel allein auf den beiden Hauptschmuggelrouten – von Süd- und Zentralamerika nach Nordamerika sowie von Ost-, Nord- und Westafrika nach Europa – jährlich 6.75 Milliarden US-Dollar umgesetzt. [www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/September/smuugling-of-migrants-generates-billions-each-year-for-criminals.html?ref=fs1](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/September/smuugling-of-migrants-generates-billions-each-year-for-criminals.html?ref=fs1)

neun weitere Kapitel unterteilt:

- Kapitel 2 befasst sich mit der internationalen Definition des Menschenschmuggels und bietet eine Übersicht über die in der Schweiz massgeblichen rechtlichen Grundlagen gegen diese Verbrechenform. Überdies wird der Zusammenhang zwischen Schleusungskriminalität und irregulärer Migration besprochen und allfällige Bezüge zwischen Schleusungskriminalität und Menschenhandel aufgezeigt. Schliesslich widmet sich dieses Kapitel dem Schengener Abkommen und dessen Relevanz für die Bekämpfung der Schlepperei.
- In Kapitel 3 wird der Zusammenhang zwischen Menschenschmuggel und Asyl erläutert und untersucht, ob die Schleusungskriminalität einen Einfluss auf die Anzahl Sans-Papiers in der Schweiz hat.
- In Kapitel 4 werden die verschiedenen Modi Operandi der Menschenschmuggler, wie etwa die Dokumentenfälschung, das Verstecken in Fahrzeugen oder die Schleusung auf dem Luftweg, beschrieben.
- Kapitel 5 widmet sich den wichtigsten Schleusungsrouten nach Europa.
- Kapitel 6 beschäftigt sich mit den Schleusernetzwerken, die Bezüge zur Schweiz aufweisen.
- Kapitel 7 stellt die wichtigsten Akteure vor, die an der Bekämpfung von Menschenschmuggel beteiligt sind und zeigt deren Zuständigkeiten auf.
- In Kapitel 8 werden die Defizite analysiert, die bei der Bekämpfung von Menschenschmuggel in der Schweiz bestehen. Zudem werden Lösungsansätze diskutiert, wie die internationalen Täternetzwerke wirksamer bekämpft und zur Rechenschaft gezogen werden können.
- Kapitel 9 enthält eine kurze Zusammenfassung des Berichts.
- In Kapitel 10 befinden sich die Anhänge.

Der Erarbeitung dieses Berichts dienten verschiedene Quellen. Die meisten Informationen zum gewerbmässigen Menschenschmuggel mit Bezug zur Schweiz stammen aus Hinweisen und Berichten der Bundeskriminalpolizei (BKP), des Grenzwachtkorps (GWK), des Bundesamts für Migration (BFM) sowie weiterer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in der Schweiz. Wertvolle Informationen zur Schleusungskriminalität lieferten ausserdem die Publikationen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), des Europäischen Polizeiamts (Europol) und zahlreicher anderer Institutionen, die sich mit kriminalitäts- oder migrationsrelevanten Fragen auseinandersetzen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Der Bericht wurde im Februar 2014 fertiggestellt und enthält die aktuellsten Angaben und Zahlen, die zu diesem Zeitpunkt verfügbar oder der Geschäftsstelle KSMM bekannt waren. In einzelnen Kapiteln datieren die aktuellsten Angaben jedoch aus dem Jahr 2012, da zum Zeitpunkt der Fertigstellung gewisse Statistiken oder Berichte noch nicht veröffentlicht wurden.

## 2 Was ist Menschenmuggel?

### 2.1 Definition

Das UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität enthält im Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See und Luftweg<sup>12</sup> die international gültigen Begriffsbestimmungen zu Menschenmuggel.

**Art. 3 Bst. a)** definiert die „Schleusung von Migranten“ als

*„die Herbeiführung der unerlaubten Einreise einer Person in einen Vertragsstaat, dessen Staatsangehörige sie nicht ist oder in dem sie keinen ständigen Aufenthalt hat, mit dem Ziel, sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen“.*

**Art. 3 Bst. b)** definiert die „unerlaubte Einreise“ als

*„das Überschreiten von Grenzen, ohne die erforderlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise in den Aufnahmestaat zu erfüllen“.*

Gemäss **Art. 6 Abs. 1 (Bst. a-c)** treffen die Vertragsstaaten die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen, um die Schleusung von Migranten, die Fälschung von Reise- oder Identitätsdokumenten, sowie die Ermöglichung des Aufenthalts durch unrechtmässige Mittel, wenn vorsätzlich und zur Erlangung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils begangen, als Straftaten zu umschreiben.

Zweck des Zusatzprotokolls ist es, den Menschenmuggel zu verhüten und zu bekämpfen, sowie die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zu fördern. Dabei sind die Rechte der geschleusten Migranten zu schützen.<sup>13</sup>

### 2.2 Straftatbestände des Menschenmuggels in der Schweiz (Art. 116 AuG)

Im Schweizer Recht sind die Straftatbestände des Menschenmuggels im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)<sup>14</sup> enthalten, das Bestandteil des Nebenstrafrechts ist. Die Strafbestimmungen in Art. 116 AuG richten sich gegen die Förderung der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthaltes. Absatz 1 enthält den Grundtatbestand, Absatz 2 die privilegierte und Absatz 3 die qualifizierte Form des Tatbestands. Vor Inkrafttreten des AuG am 1. Januar 2008 wurden die Tatbestände des Menschenmuggels in Art. 23 im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) unter Strafe gestellt.

---

<sup>12</sup> Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. In Kraft getreten für die Schweiz am 26. November 2006 (SR 0.311.541).

<sup>13</sup> Art. 2 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

<sup>14</sup> SR 142.20

In seiner Botschaft zum AuG unterstrich der Bundesrat die Wichtigkeit einer konsequenten Bekämpfung der Schlepperkriminalität und kündigte eine Erhöhung des Strafrahmens an.<sup>15</sup> Das heute geltende Ausländergesetz wurde während seiner Ausarbeitung an internationale Standards angeglichen und sieht im Vergleich zu früher deutlich strengere Strafbestimmungen vor, insbesondere für die gewinnorientierte und organisierte Schlepperei. Der qualifizierte Menschenschmuggel wurde nicht mehr nur als Vergehen, sondern neu als Verbrechen (Art. 116 Abs. 3 AuG) eingestuft. Die maximale Busse wurde von CHF 100'000 auf CHF 500'000 hinaufgesetzt und die Freiheitsstrafe von höchstens drei auf höchstens fünf Jahre erhöht.

**Art. 116 AuG Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts**

<sup>1</sup> Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird bestraft, wer:

a. im In- oder Ausland einer Ausländerin oder einem Ausländer die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert oder vorbereiten hilft;

a<sup>bis1</sup>. vom Inland aus einer Ausländerin oder einem Ausländer die rechtswidrige Ein-, Durch- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt in einem Schengen-Staat erleichtert oder vorbereiten hilft.

b. Ausländerinnen oder Ausländern eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ohne die dazu erforderliche Bewilligung verschafft;

c. einer Ausländerin oder einem Ausländer nach der Ausreise aus der Schweiz oder aus dem Transitraum eines schweizerischen Flughafens die Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates unter Verletzung der dort geltenden Einreisebestimmungen erleichtert oder vorbereiten hilft.

<sup>2</sup> In leichten Fällen kann auch nur auf Busse erkannt werden.

[...]

<sup>3</sup> Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe und mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden, wenn die Täterin oder der Täter:

a. mit der Absicht handelt, sich oder einen andern unrechtmässig zu bereichern, oder;

b. für eine Vereinigung oder Gruppe handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat.

Seit der Einführung des Schengener Assoziierungsabkommens<sup>16</sup> ist die rechtswidrige Einreise beziehungsweise die Förderung der rechtswidrigen Einreise grundsätzlich nur an den Schengen-Aussengrenzen möglich. In der Schweiz betrifft dies die internationalen Flughäfen. Wenn eine Person über die Schengen-Binnengrenze in die Schweiz einreist ohne dabei die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen, kann sie wegen rechtswidrigem Aufenthalt bestraft werden. Die Einreise in die Schweiz über die Binnengrenze ist also nicht als Einreise im Rechtssinn zu

<sup>15</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, SR **02.024**. BBl **2002** 3833

<sup>16</sup> Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SR **0.362.31**). Für weitere Ausführungen siehe Kapitel 2.7.

verstehen, sondern als ein „sich Aufhalten“ im Schengenraum, denn um sich über die Binnengrenze in die Schweiz zu begeben, musste sich die Person bereits im Schengenraum aufhalten. Diese Begriffsunterscheidung, die mit der Aufhebung der Grenzkontrollen im Schengen-Binnenraum einhergeht, ist in Bezug auf das Strafmass nicht weiter relevant.

Seit dem 1. Januar 2011 besteht aufgrund des damals in Art. 116 Abs. 1 a<sup>bis</sup> eingeführten Straftatbestandes die Möglichkeit, in der Schweiz wohnhafte Menschenschmuggler auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie Personen, die nie Schweizerboden betreten haben, innerhalb des Schengenraums schleusen. Diese Anpassung im AuG entspricht der EU-Richtlinie 2002/90/EG, die für die Schengen-Mitgliedstaaten die Strafbarkeit der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt vorschreibt.<sup>17</sup> Gemäss polizeilichen Erkenntnissen wählen die global operierenden Schlepper nämlich ihren Wohnsitz bewusst so aus, dass sie dessen Gesetze beim Menschenschmuggel in andere Staaten nicht verletzen. Die Gesetzesänderung im AuG erfolgte auf Initiative von fedpol, um den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden mehr Kompetenzen bei der Bekämpfung der im Inland ansässigen, jedoch international tätigen Schlepper einzuräumen und die Rechtshilfe für andere Schengen-Staaten zu vereinfachen. Gemäss Auskunft der Bundeskriminalpolizei hat die in Art. 116 Abs. 1 a<sup>bis</sup> enthaltene Bestimmung bisher aber kaum Anwendung in der Praxis gefunden.

## **2.3 Weitere Straftatbestände im Ausländergesetz und im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) im Zusammenhang mit Menschenschmuggel**

### **2.3.1 Ausländergesetz (AuG)**

Im Ausländerrecht werden nebst den in Art. 116 AuG beschriebenen Tathandlungen (Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts) in Art. 117 und Art. 118 AuG weitere Straftatbestände aufgezählt, die in Verbindung mit der Schlepperei auftreten können. Im Besonderen handelt es sich hier um die Schwarzarbeit und Delikte im Zusammenhang mit der Täuschung der Behörden.

Art. 117 Abs. 1 AuG sieht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die vorsätzlich Ausländerinnen und Ausländer beschäftigen, die in der Schweiz nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr, in schweren Fällen sogar bis zu drei Jahren, vor. Bei einer Wiederholungstat innert fünf Jahren ist gemäss Abs. 2 der Strafrahmen in gleicher Weise erweitert wie beim schweren Fall.

Tathandlungen, welche die Täuschung der Behörden zum Ziel haben, wurden erstmals in Art. 118 AuG als Straftatbestand erfasst. In Abs. 1 wird das Erschleichen oder der Beibehalt einer Aufenthaltsbewilligung mittels falscher Angaben oder mittels Verschweigen wesentlicher Tatsachen unter Strafe gestellt. In Abs. 2 wird das Eingehen und Vermitteln einer Scheinehe für strafbar erklärt. Eine Scheinehe liegt vor, wenn die Ehe zum Zweck der Umgehung der fremdenpolizeilichen Vorschriften geschlossen wurde. In Abs. 3 handelt es sich um die qualifizierte Form der Scheinehe, das heisst der Handlung lag eine Bereicherungsabsicht zugrunde oder sie erfolgte durch eine kriminelle Vereinigung oder Gruppe, die sich zur fortgesetzten Begehung

---

<sup>17</sup> Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt

dieser Tat zusammenfand. Analog zum qualifizierten Menschenmuggel (Art. 116 Abs. 3) ist auch die qualifizierte Form der Scheinehe als Verbrechen eingestuft und kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren geahndet werden.

#### **Art. 118 AuG Täuschung der Behörden**

<sup>1</sup> Wer die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden durch falsche Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen täuscht und dadurch die Erteilung einer Bewilligung für sich oder andere erschleicht oder bewirkt, dass der Entzug einer Bewilligung unterbleibt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

<sup>2</sup> Wer in der Absicht, die Vorschriften über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu umgehen, eine Ehe mit einer Ausländerin oder einem Ausländer eingeht oder den Abschluss einer solchen Ehe vermittelt, fördert oder ermöglicht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

<sup>3</sup> Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe und mit der Freiheitsstrafe ist eine Geldstrafe zu verbinden, wenn die Täterin oder der Täter:

- a. mit der Absicht handelt, sich oder einen andern unrechtmässig zu bereichern, oder;
- b. für eine Vereinigung oder Gruppe handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat.

Durch die Einstufung der qualifizierten Form der Täuschung der Behörden (Art. 118 Abs. 3 AuG) sowie der gewerbsmässigen Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts (Art. 116 Abs. 3 AuG) als Verbrechen erhielten die Behörden grössere Ermittlungs- und Strafverfolgungskompetenz. Für die Verfolgung dieser qualifizierten Formen des Menschenmuggels kann gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)<sup>18</sup> auch die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs<sup>19</sup> sowie eine verdeckte Ermittlung<sup>20</sup> angeordnet werden.<sup>21</sup>

### **2.3.2 Strafgesetzbuch (StGB)**

Vor Inkrafttreten des AuG wurde die Fälschung von fremdenpolizeilichen Ausweispapieren in Art. 23 Abs. 1 ANAG unter Strafe gestellt. Nach heute geltendem Recht werden Urkundendelikte, die einen Bezug zum Ausländerrecht aufweisen, nach den entsprechenden Bestimmungen im Schweizerischen Strafgesetzbuch geahndet. Gemäss der Botschaft des Bundesrats zum AuG wurden die im ANAG enthaltenen Urkundendelikte nicht übernommen, „da sie im Vergleich mit den später eingeführten allgemeinen Urkundendelikten des StGB eine rechtspolitisch nicht gerechtfertigte Privilegierung darstellen.“<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)

<sup>19</sup> Art. 269 Abs. 2 Bst. b StPO

<sup>20</sup> Art. 286 Abs. 2 Bst. b StPO

<sup>21</sup> Vor Inkrafttreten der StPO am 1. Januar 2011 waren diese Bestimmungen im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) bzw. dem Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE) enthalten.

<sup>22</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, SR 02.024. BBl 2002 3831

Das StGB nennt in Art. 251 ff. StGB Straftatbestände in Zusammenhang mit der Urkundenfälschung, die als Begleitdelikte der Schlepperei auftreten können – so beispielweise die Fälschung von Ausweisen<sup>23</sup> (Art. 252 StGB):

**Art. 252 StGB Fälschung von Ausweisen**

Wer in der Absicht, sich oder einem andern das Fortkommen zu erleichtern, Ausweisschriften, Zeugnisse, Bescheinigungen fälscht oder verfälscht, eine Schrift dieser Art zur Täuschung gebraucht, echte, nicht für ihn bestimmte Schriften dieser Art zur Täuschung missbraucht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

## 2.4 Abgrenzung zwischen irregulärer Migration und Menschenhandel

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) beschreibt die irreguläre Migration<sup>24</sup> als eine Migrationsbewegung, die ausserhalb der geltenden Normen erfolgt, die ein Staat zur Steuerung der Migration in und durch sein Hoheitsgebiet sowie aus diesem hinaus festgelegt hat.<sup>25</sup> Eine international gültige Definition des Begriffs gibt es jedoch nicht. Die Irregularität hängt vom politisch-rechtlichen Kontext des jeweiligen Staates ab, das heisst von seinen Bestimmungen betreffend die Einreise, den Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit von ausländischen Staatsangehörigen.

Trotz restriktiver Einreisebestimmungen für Drittstaatsangehörige reisen jährlich tausende Personen aus Drittstaaten rechtswidrig in die Migrationszielstaaten Europas ein. Dem Entscheid dieser Individuen zur Migration liegen Ursachen zugrunde, die sich in sogenannte „Push-“ und „Pull-Faktoren“ unterteilen lassen. Als Push-Faktoren werden Ursachen bezeichnet, welche Menschen dazu bewegen, ihre Herkunftsregionen zu verlassen, da sie dort bedrohlichen oder perspektivlosen Situationen, zum Beispiel Naturkatastrophen, Krieg, Verfolgung, soziale Diskriminierung oder Armut, ausgeliefert sind. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den Pull-Faktoren um Aspekte in den Einwanderungsstaaten, die eine Anziehung auf Personen in den Migrationsherkunftsstaaten ausüben, wie zum Beispiel Sicherheit, Freiheit, verfügbare Arbeitsplätze, befriedigende Einkommen oder eine Diaspora. Der Einfluss der Medien und die Auswirkungen des Tourismus, welche diese Pull-Faktoren den Menschen auch in ärmeren Regionen vor Augen führen, erhöhen den Anreiz zur Migration.

Die Tatsache, dass viele migrationswillige Menschen nicht über die Möglichkeit der legalen Einreise in die wirtschaftlich entwickelten Länder verfügen, machen sich kriminelle Schlepperbanden zu Nutze. Vor diesem Hintergrund entsteht die Nachfrage nach und das Angebot an illegalen Schleusungsdiensten. Migrantinnen und Migranten, die nicht legal in das Zielland einreisen können, nehmen die Dienste von international tätigen Schlepper-Netzwerken in Anspruch.

<sup>23</sup> Kapitel 4.1.1 geht ausführlich auf die verschiedenen Arten der Dokumentenfälschung ein.

<sup>24</sup> Die meisten internationalen Organisationen verwenden den Begriff „irreguläre Migration“ anstatt „illegale Migration“, denn „Illegalität“ wird oft mit „Kriminalität“ assoziiert und wirkt somit diskriminierend.

<sup>25</sup> IOM. Key Migration Terms

[www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration](http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Irregular-migration)

*“[I]ncreasing control of external borders, the introduction of higher quality documents and other protective measures implemented by destination countries are making illegal immigration more difficult for individual migrants, forcing them to seek the services of organized crime groups.”<sup>26</sup>*

Die Schleppergruppierungen ihrerseits ermöglichen und fördern illegale Wanderungsbewegungen, indem sie den Migrantinnen und Migranten ihr Know-how und ihre Dienstleistungen anbieten, die vom Reisetransport über die Begleitung während der Grenzüberschreitung bis hin zur Beschaffung von echten oder gefälschten Dokumenten reichen können. Als Gegenleistung für die Überführung in ein anderes Land verlangen sie oft einen sehr hohen Preis, für den die Geschmuggelten und ihre Familien häufig all ihre Ersparnisse aufwenden oder sich verschulden müssen.

Trotz dieses Zusammenspiels ist aber in Hinsicht auf die Strafverfolgung die irreguläre Migration klar von der Schlepperei abzugrenzen. Der gewerbsmässige Menschensmuggel ist ein Verbrechen, das zu grossem menschlichen Leid und Opfern führen kann, da die Tätergruppierungen oftmals das Leben und die Sicherheit der migrierenden Personen gefährden. Schleuser erzielen ihre Gewinne aus der Not der Migrantinnen und Migranten, die versuchen, die immer grösseren Hürden bei der Einreise ins Zielland (zum Beispiel die immer restriktiveren Einreisebestimmungen) zu überwinden.

Wie bereits dargelegt, hält das Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten die Vertragsstaaten dazu an, den Tatbestand des Menschensmuggels, wenn vorsätzlich und zur unmittelbaren oder mittelbaren Erlangung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils begangen, unter Strafe zu stellen.<sup>27</sup> Die irregulär Migrierenden hingegen können nach dem Zusatzprotokoll nicht strafrechtlich dafür verfolgt werden, dass sie Gegenstand einer Schleusung wurden.<sup>28</sup> Das Zusatzprotokoll ruft den Vertragsstaaten vielmehr in Erinnerung, dass die fundamentalen Rechte der geschleusten Personen zu wahren und zu schützen sind<sup>29</sup> und ihnen angemessene Hilfe zu gewähren ist, wenn ihr Leben oder ihre Sicherheit auf Grund dessen, dass sie Gegenstand einer Schleusung wurden, gefährdet ist.<sup>30</sup>

## **2.5 Abgrenzung zwischen einfachem und gewerbsmässigem Menschensmuggel**

Gemäss Erkenntnissen der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen reicht das Täterspektrum im Bereich des Menschensmuggels von Einzelpersonen, die Familienangehörige über die Grenze bringen, bis hin zu grossen kriminellen Organisationen, die international vernetzt sind. Während der einfache oder sogenannte „Familienschmuggel“ als eine Gefälligkeit – meist eine einmalige und abgeschlossene Tat – gegenüber der Familie oder nahen Angehörigen verstanden wird, ist die Gewerbsmässigkeit dann gegeben, wenn die Gewinnabsicht im Vordergrund steht und/oder es sich um Vereinigungen oder Gruppen handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten zusammenschliessen. Damit deckt sich der Begriff „gewerbsmässiger Menschensmuggel“ mit dem Tatbestand des qualifizierten Menschensmuggels gemäss Art. 116 Abs. 3 AuG.

---

<sup>26</sup> Europol. EU Organized Crime Threat Assessment 2011. The Hague. April 2011. S. 16

<sup>27</sup> Art. 6 Abs. 1 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

<sup>28</sup> Art. 5 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

<sup>29</sup> Art. 16.1 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

<sup>30</sup> Art. 16.3 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

Im Sinne des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten ist strafrechtlich zu verfolgen, wer finanzielle oder materielle Gewinne aus dem Menschenschmuggel und den damit zusammenhängenden Aktivitäten erwirtschaftet, nicht aber Familienangehörige sowie nicht-staatliche oder religiöse Gruppierungen, die aus humanitären oder sonstigen nicht gewinnorientierten Gründen Beihilfe zur rechtswidrigen Einreise von Migrantinnen und Migranten leisten.<sup>31</sup> Die Aufgabe der KSMM ist es, für die Umsetzung des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten zu sorgen und Massnahmen für eine wirksame Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels zu entwickeln. Der vorliegende Bericht beschäftigt sich daher ausschliesslich mit dem gewerbsmässigen Menschenschmuggel und verwendet diesen Begriff in Abgrenzung zur umgangssprachlich als „Cousin-Schmuggel“ oder „Familienenschmuggel“ bezeichneten Deliktsform, die durch den Grundtatbestand von Art. 116 Abs. 1 AuG abgedeckt ist.

## 2.6 Abgrenzung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel

Sowohl bei Menschenschmuggel als auch bei Menschenhandel beinhaltet das Delikt die Tatsache, dass die Täterschaft Personen geografisch verschiebt in der Absicht, daraus Profit zu schlagen. Trotzdem handelt es sich um zwei verschiedene Phänomene, die unterschiedliche Folgen für die Betroffenen haben und in der Strafverfolgung voneinander abzugrenzen sind. Zu einer klaren Unterscheidung der beiden Verbrechensformen verhelfen zwei Zusatzprotokolle zum UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisiert Kriminalität.<sup>32</sup>

Menschenhandel bedeutet nach der international gültigen Definition:

*„Menschen anwerben, anbieten, verbringen, vermitteln, beherbergen oder annehmen durch Anwendung unerlaubter Mittel wie Täuschung, Drohung oder Nötigung zum Zwecke der Ausbeutung“<sup>33</sup>*

Die Ausbeutung kann die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft oder die Entnahme von Körperorganen umfassen. Alle drei Formen des Menschenhandels werden in der Schweiz in Art. 182 StGB<sup>34</sup> unter Strafe gestellt. Die Täter werben ihre Opfer oftmals mit falschen Versprechungen über Arbeits- oder Heiratsmöglichkeiten an, bringen sie dann durch psychische oder physische Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis und beuten sie aus. Das Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch den Täter und in der Aufhebung des Selbstbestimmungsrechts des Opfers. Kennzeichnend für den Menschenhandel ist, dass Personen wie Objekte oder Waren behandelt werden, die beliebig gekauft und verkauft werden können.

---

<sup>31</sup> UNODC. A short introduction to migrant smuggling. Issue Paper. 2010. S. 5 [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue\\_Paper\\_-\\_A\\_short\\_introduction\\_to\\_migrant\\_smuggling.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_A_short_introduction_to_migrant_smuggling.pdf)

<sup>32</sup> Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (SR **0.311.542**) und Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg (SR **0.311.541**) zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (SR **0.311.54**). In Kraft getreten für die Schweiz am 26. November 2006.

<sup>33</sup> Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels

<sup>34</sup> In Kraft seit 1. Dezember 2006.

Gemäss UNODC gibt es drei Hauptkriterien, die eine Unterscheidung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel ermöglichen:<sup>35</sup>

- **Ausbeutung:** Ein wichtiger Indikator zur Bestimmung, ob eine Ausbeutung vorliegt, ist die Einnahmequelle. Im Menschenschmuggel werden die Gewinne mit der Beihilfe zur rechtswidrigen Einreise erwirtschaftet – mit der Ankunft des Migranten oder der Migrantin am Zielort ist die Schleusung beendet. Schlepper haben primär keine Absicht, die migrierenden Personen auszubeuten, sofern die Zahlung für ihre Dienstleistung erfolgt ist. Im Menschenhandel hingegen stammen die Gewinne aus der oftmals jahrelangen Ausbeutung des Opfers – dem Zweck dieses Tatbestandes. Opfern dieser schweren Menschenrechtsverletzung stehen in der Schweiz Betreuung und Hilfe gemäss Opferhilfegesetz (OHG)<sup>36</sup> zu.
- **Einwilligung:** Obwohl Menschenschmuggel oft unter gefährlichen und entwürdigenden Bedingungen stattfindet, haben die geschleppten Personen ihrer Schleusung vorgängig zugestimmt. Opfer von Menschenhandel hingegen haben in ihre Ausbeutung nicht oder nur unter gewissen Umständen eingewilligt. Diese Einwilligung ist jedoch unerheblich, da sie die Täterschaft durch die Anwendung von Gewalt, Täuschung oder das Ausnützen einer vulnerablen Situation erreicht hat.
- **Transnationalität:** Während Menschenschmuggel immer transnationaler Natur ist, da Grenzen illegal überschritten werden, kann Menschenhandel auch innerhalb desselben Landes stattfinden. Je nach Umstand überqueren Opfer von Menschenhandel Landesgrenzen regulär oder irregulär.

In der Praxis ist die Abgrenzung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel trotz erwähnter Unterscheidungskriterien nicht immer eindeutig, da beide Phänomene kombiniert auftreten und ineinander überfließen können. Dies geschieht etwa, wenn der Preis der Schleusung von den Kriminellen genutzt wird, um die betroffene geschmuggelte Person in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zu zwingen.<sup>37</sup> Dabei werden die irregulär eingereisten Migrantinnen und Migranten oft als Arbeitskraft in Restaurants, Haushalten, Gewerbebetrieben sowie in der Prostitution ausgebeutet oder zum Verkauf von Drogen gezwungen.

## 2.7 Schengen

### 2.7.1 Aufhebung der Grenzkontrollen im Schengen-Binnenraum und verstärkte Justiz- und Polizeizusammenarbeit

Mit der Inkraftsetzung der Schengen-/Dublin<sup>38</sup>-Assoziierungsabkommen im Dezember 2008 ist die Schweiz Teil des Schengen-Raums geworden und beteiligt sich seither an der europä-

---

<sup>35</sup> UNODC. First Aid Kit for Use by Law Enforcement First Responders in Addressing Human Trafficking. 2010. S. 13

<sup>36</sup> Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5)

<sup>37</sup> Siehe Kapitel 4.6

<sup>38</sup> Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (SR 0.142.392.68). Dublin regelt, welches Land für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist. In der Fingerabdruck-Datenbank Eurodac werden Daten aller Asylsuchenden und Personen, die beim illegalen Überschreiten der Aussengrenze aufgegriffen werden, gespeichert.

ischen Sicherheits- und Asylzusammenarbeit. Diese basiert auf der Erkenntnis, dass die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und die Steuerung von Migrationsbewegungen in Europa wichtige gemeinsame Anliegen sind und durch ein enges grenzüberschreitendes Zusammenwirken der zuständigen nationalen Behörden wirksamer bewältigt werden können.<sup>39</sup> Das Schengen-Abkommen beabsichtigt im Besonderen, im wirtschaftlich eng verflochtenen Europa den Reiseverkehr zu erleichtern und gleichzeitig die Sicherheit auf dem Kontinent tiefgreifend zu verbessern.<sup>40</sup> Die Ratifizierung des Assoziierungsabkommens hat für die Schweiz<sup>41</sup> zu wichtigen Änderungen im Sicherheitsbereich geführt, die unmittelbar die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität betreffen. Grundlegend verändert hat sich das System der Grenzkontrollen: systematische und verdachtsunabhängige Personenkontrollen aufgrund des Grenzübertritts wurden an den gemeinsamen Grenzen der Mitgliedstaaten – den Schengen-Binnengrenzen – aufgehoben. Einzig an den Schengen-Aussengrenzen finden systematische Einreisekontrollen statt.<sup>42</sup> Im Sinne einer Ausgleichsmassnahme und zur gleichzeitigen Stärkung der inneren Sicherheit der Schengen-Staaten sind auch verdachts- und ereignislose Kontrollen durch mobile Einsatzkräfte im Binnengrenzraum erlaubt.

Die Schweiz hat im Schengenraum eine besondere Ausgangslage, da sie nicht Teil der europäischen Zollunion ist. Die Grenzwächterinnen und Grenzwächter kontrollieren weiterhin den grenzüberschreitenden Warenverkehr und nehmen zollpolizeiliche Aufgaben wahr (zum Beispiel Bekämpfung von Warenschmuggel).<sup>43</sup> Anlässlich der Zollkontrollen können im Zusammenhang mit dem Vollzug der Zollaufgaben auch Ausweise überprüft und Abfragen in den Informationssystemen getätigt werden, ohne dass dies im eigentlichen Sinn eine Personenkontrolle darstellt. Kommen im Rahmen der Zollkontrolle aber polizeiliche Verdachtsmomente auf, so kann das zu einer Personenkontrolle bei Anfangsverdacht führen. Unabhängig von einer Zollkontrolle kann bei einem polizeilichen Anfangsverdacht jederzeit auch eine Personenkontrolle am Grenzübergang Schengen-konform durchgeführt werden.<sup>44</sup>

Mit Schengen wurden gleichzeitig Massnahmen zur Verstärkung der internationalen Justiz- und Polizei-Zusammenarbeit eingeführt. Zu diesen Massnahmen zählen die Verbesserung der Rechtshilfe und die verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit<sup>45</sup> – wichtigstes Element hierbei ist das europaweite Schengener Informationssystem (SIS)<sup>46</sup> –, die gemeinsame Visumpolitik für Kurzaufenthalte<sup>47</sup> von höchstens drei Monaten (Schengen-Visum)<sup>48</sup> sowie die Verstärkung der Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen.<sup>49</sup>

<sup>39</sup> Integrationsbüro EDA/EVD. Schengen/Dublin – kurz erklärt. Mai 2011 [www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schengen\\_de.pdf](http://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/EuropaeischeAngelegenheiten/Schengen_de.pdf)

<sup>40</sup> [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/schengen\\_dublin.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/schengen_dublin.html)

<sup>41</sup> Bei der Weiterentwicklung des Schengen-Rechts hat die Schweiz ein gestaltendes, jedoch kein formelles Mitentscheidungsrecht. Sie entscheidet aber souverän, ob sie einen neuen Rechtsakt übernehmen will.

<sup>42</sup> Passagiere, die aus Nicht-Schengen-Staaten kommen oder in Nicht-Schengen-Staaten fliegen, werden einer systematischen Kontrolle unterzogen (Passkontrolle und ggf. Abstempelung des Reisedokuments). Bei einreisenden Drittstaatenangehörigen werden das SIS und die nationalen Datenbanken immer abgefragt und, falls nötig, das Visum überprüft. Fluggäste, die sich innerhalb des Schengenraums bewegen, werden nicht kontrolliert. Deshalb werden diese beiden Passagierströme an den Flughäfen getrennt.

<sup>43</sup> Die sicherheitspolizeilichen Aufgaben des GWK werden im Kapitel 7.2 näher beschrieben.

<sup>44</sup> [www.ezv.admin.ch/themen/04097/index.html?lang=de](http://www.ezv.admin.ch/themen/04097/index.html?lang=de)

<sup>45</sup> Der Polizei in der Schweiz ist es beispielsweise gestattet, unter bestimmten Voraussetzungen einen Verbrecher über die Grenze ins Nachbarstaat zu verfolgen („Nacheile“) oder einen Verdächtigen in diesem zu beschatten („Observation“).

<sup>46</sup> Die Schweiz fahndet seit dem 14. August 2008 mit dem SIS europaweit nach Personen und Sachen.

<sup>47</sup> Schengen-Visa werden für Aufenthalte von max. 3 Monaten (innert 6 Monaten) nach den gleichen Regeln in der Schweiz wie in den übrigen Schengen-Staaten erteilt. Visa für Aufenthalte von mehr als 3 Monaten werden dagegen weiterhin nach Schweizer Bestimmungen vergeben (nationale Visa).

<sup>48</sup> Direktion für Europäische Angelegenheiten DEA (EDA). Schengen/Dublin [www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/11-FS-Schengen-Dublin\\_de.pdf](http://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/11-FS-Schengen-Dublin_de.pdf)

<sup>49</sup> Siehe Kapitel 7.4

## 2.7.2 Konsequenzen des Beitritts zu Schengen aus der Perspektive der Bekämpfung von Menschenschmuggel

Menschenschmuggler sind oft in internationalen Täternetzwerken organisiert, die global operieren und keine Landesgrenzen respektieren. Daher ist es wichtig, dass auch die für die Verbrechensbekämpfung zuständigen Behörden grenzüberschreitend agieren können. Das Schengen-Abkommen schafft in diesem Sinne eine klare Rechtsgrundlage, die den schweizerischen Polizeibehörden eine intensivere Zusammenarbeit mit den Behörden der anderen Vertragsstaaten ermöglicht.<sup>50</sup>

Als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands ist im Januar 2010 in Ausführung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates der Europäischen Union (EU)<sup>51</sup> das Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der Schengen-Staaten (SlAG)<sup>52</sup> in Kraft getreten. Dieses Gesetz ermöglicht eine Vereinfachung und Beschleunigung des Austauschs von Informationen zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten und dient somit auch der Bekämpfung von Menschenschmuggel. Es gilt das Prinzip der Gleichbehandlung in Bezug auf den Informationsaustausch; für die Weitergabe von Informationen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der anderen Schengen-Staaten dürfen nicht strengere Regeln gelten als für die innerstaatliche Übermittlung (Art. 6 SlAG).<sup>53</sup>

Als assoziierter Staat hat die Schweiz Zugriff auf die zentrale Fahndungsdatenbank SIS und damit auf sämtliche Einträge der anderen Schengen-Staaten zu Personen, die zur Verhaftung oder Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind. Im SIS sind auch die Personen verzeichnet, die wegen gewerbmässigem Schmuggel von Migrantinnen und Migranten gesucht werden. SIS ermöglicht ausserdem die Fahndung nach Gegenständen, zum Beispiel nach gestohlenen Pässen, aber auch Fahrzeugen, die in Zusammenhang mit Schleusungen im Schengenraum relevant sind. Der Vorteil gegenüber der bisherigen Fahndungszusammenarbeit liegt darin, dass auf sachdienliche Informationen ohne Verzug zugegriffen werden kann.<sup>54</sup> Solch eine rasche Verbreitung einer Fahndung im ganzen Schengenraum erhöht die Wahrscheinlichkeit, die gesuchten Kriminellen oder gestohlenen Dokumente zu finden.<sup>55</sup>

In der Praxis funktioniert die Durchsetzung von Einreisesperren jedoch nicht immer befriedigend. Erlässt ein bestimmter Schengen-Staat gegen eine kriminelle Person aus einem Drittstaat beispielsweise ein Einreiseverbot und schreibt dieses im SIS aus, würde dieses Verbot für den ganzen Schengenraum gelten. Laut Informationen der Bundeskriminalpolizei werden in der Schweiz aber nicht immer alle Personen angehalten, gegen welche ein anderes Schengen-Mitglied eine Einreisesperre verfügt hat. Der Grund für diese Unterlassung dürfte an der Tatsache liegen, dass die jeweils zuständigen Kantone für die Kosten, die mit der Ausschaffung des oder der ausgeschriebenen Drittstaatsangehörigen aus dem Schengenraum verbunden sind, selbst aufkommen müssen.<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

<sup>51</sup> Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

<sup>52</sup> Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SlAG) vom 12. Juni 2009 (SR 362.2)

<sup>53</sup> Breitenmoser/Gless/Lagodny. Schengen in der Praxis – Erfahrungen und Ausblicke. 2009. S. 39

<sup>54</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

<sup>55</sup> <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/dienstleistungen-publikationen/faq/faq-schengen-dublin/sis-und-polizeizusammenarbeit.html> (siehe „Was bedeutet SIS?“)

<sup>56</sup> Informationen der BKP

Mit der Aufhebung der Personenkontrollen ist das Reisen in Europa grundsätzlich einfacher geworden – auch für kriminelle Personen und Gruppierungen. Andererseits hat sich mit Schengen auch die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität vereinfacht und verbessert.

### **2.7.3 Strategie der „Integrierten Grenzverwaltung“ (IBM)<sup>57</sup>**

Im Bericht des Evaluation Committee der EU, welches in den Jahren 2008 und 2009 die Umsetzung der Vorgaben des Schengen-Besitzstands im Bereich Aussengrenzen (Flughäfen) evaluierte, wurde der Schweiz die Entwicklung einer umfassenden Grenzverwaltungsstrategie empfohlen. Um dieser Empfehlung nachzukommen, setzte der Bundesrat eine interdisziplinäre Gruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen ein, die mit der Erarbeitung einer solchen Grenzverwaltungsstrategie betraut wurde.

Die unter der Federführung des BFM entwickelte Strategie orientiert sich am EU-System der integrierten Grenzverwaltung und gründet auf der Annahme, dass eine erfolgreiche Migrationskontrolle nicht erst an der Schengen-Aussengrenze, sondern bereits in den Drittstaaten beginnt. Das Grenzsicherheitsmodell beruht auf vier Filtern zur Vereitelung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität, wobei die Aktivitäten in den Herkunftstaaten den ersten Filter bilden. Diese Aktivitäten beinhalten beispielsweise die Verbesserung von Visumsverfahren durch die Ausstellung biometrischer Visa oder die Entsendung von Dokumentenberatern (Airline Liaison Officer), die die Fluggesellschaften durch Beratungs- und Schulungstätigkeiten bei der Dokumentenprüfung unterstützen. Der zweite Filter fokussiert auf Massnahmen der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit mit anderen Staaten und umfasst Rückübernahmeabkommen, konsularische Kooperation vor Ort oder die Mitarbeit in diversen europäischen und internationalen Organisationen. Beim dritten Filter, der eigentlichen Grenzkontrolle, stehen hauptsächlich technische Neuerungen zur Unterstützung im Zentrum. Sämtliche Aktivitäten im Binnenraum, die sich gegen die irreguläre Migration und grenzüberschreitende Kriminalität richten, werden schliesslich dem vierten Filter zugeteilt.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Integrated Border Management

<sup>58</sup> BFM. Schlussbericht der Strategiegruppe Integrierte Grenzverwaltung. Januar 2012. S. 1-23

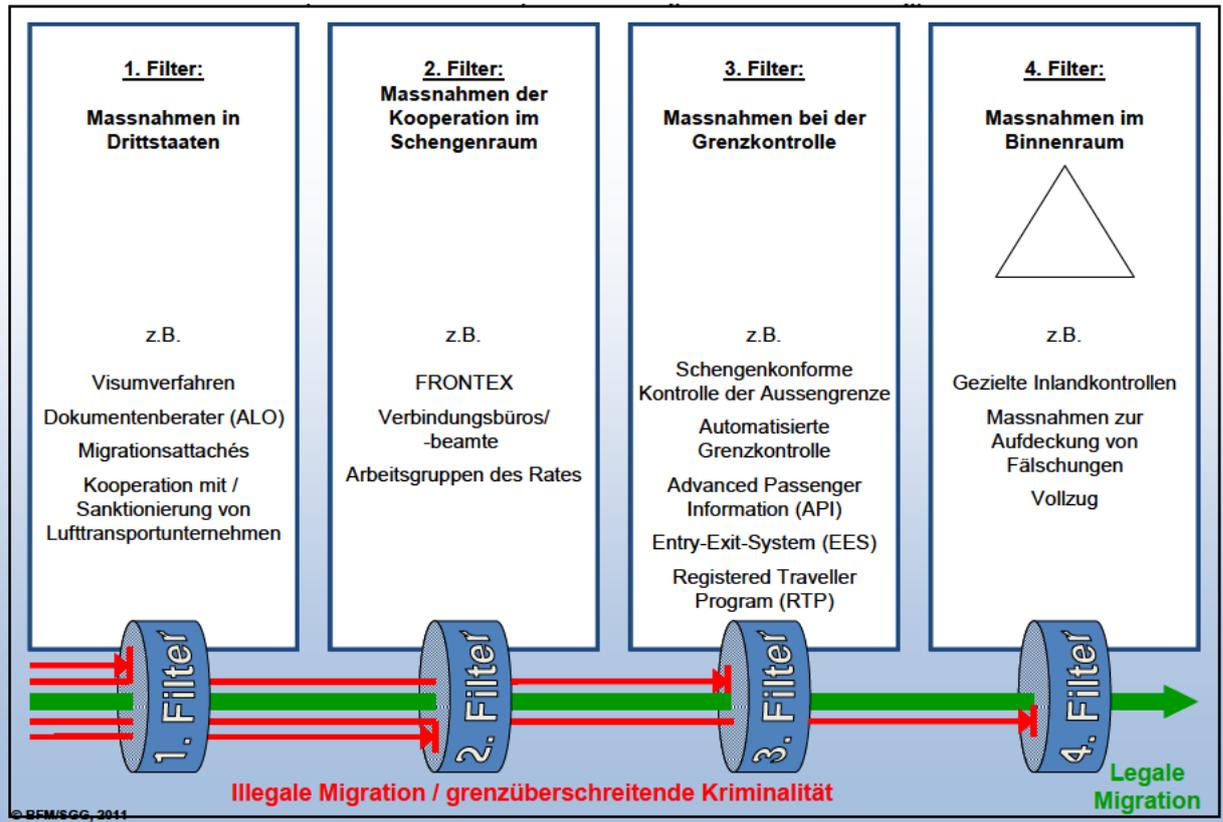


Bild 1 Das Vier-Filter-Modell. (Quelle: BFM)

Mit der im Juni 2012 vom Bundesrat verabschiedeten Strategie der „Integrierten Grenzverwaltung“ wird sichergestellt, dass die Vernetzung der verschiedenen Behörden von Bund und Kantonen in Zukunft noch verstärkt, die Ressourcenallokation verbessert und somit die innere Sicherheit erhöht wird.<sup>59</sup> Zur Umsetzung der erwähnten Strategie arbeitete die dafür eingesetzte Arbeitsgruppe einen Aktionsplan aus, der die Massnahmen der involvierten Behörden des Bundes und der Kantone koordiniert. Der Aktionsplan wurde im Herbst 2013 vom Steuerungsausschuss IBM verabschiedet und wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2014 dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden.

### 2.7.3.1 Abgrenzung zwischen der KSMM und IBM

Das unter der Leitung des BFM erarbeitete Konzept der „Integrierten Grenzverwaltung“ konzentrierte sich anfänglich nur auf die Massnahmen der polizeilich geprägten Vereitelung irregulärer Migration sowie auf Massnahmen, die der Entdeckung irregulärer Migrantinnen und Migranten und der Unterstützung des Vollzugs dienen. Auf Wunsch von fedpol wurde die Bekämpfung des gewerbmässigen Menschenschmuggels später ebenfalls in die IBM-Strategie mit einbezogen. Da die Bekämpfung dieses Phänomens einen interdisziplinären Ansatz erfordert, war es für die Geschäftsstelle KSMM und das Kommissariat Menschenhandel/Menschenschmuggel der BKP von Bedeutung, den gewerbmässigen Menschenschmuggel an die irreguläre Migration zu knüpfen und die IBM-Strategie als Mittel für die Verbesserung der Bekämpfung des Delikts zu verwenden. Dies hatte weder Einfluss auf die Federführung des BFM bei IBM noch auf die Grundkompetenzen der beiden Ämter. Im Rahmen ihrer Teilnahme in

<sup>59</sup> Schwerpunkte werden bei der Verbesserung des Informationsaustausches, der Lageanalyse, der Optimierung und Harmonisierung von Ausbildung, Ausrüstung und Infrastrukturen sowie der Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit nichtstaatlichen Akteuren gesetzt.

der Teilgruppe „Inland“ (siehe Filter 4) zeigten die Geschäftsstelle KSMM und das Kommissariat Menschenhandel/Menschenschmuggel die Defizite in der Bekämpfung des Menschenenschmuggels in der Schweiz auf und brachten konkrete Verbesserungsvorschläge in Form von sogenannten Massnahmekonzepten<sup>60</sup> ein. Diese Empfehlungen flossen in den Aktionsplan „Integrierte Grenzverwaltung“ ein.

## 3 Menschenenschmuggel, Asylsuchende und Sans-Papiers

### 3.1 Menschenenschmuggel und Asylsuchende

Im Verlaufe der 1990er Jahren<sup>61</sup> wurden die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten für Angehörige vieler Staaten immer mehr eingeschränkt. Diese zunehmend restriktive Migrationspolitik der Schweiz und anderer europäischer Staaten begünstigte in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen Anstieg der irregulären Migration. Für Migrantinnen und Migranten aus Staaten, in denen politische Instabilität herrscht und/oder die wirtschaftliche und soziale Not gross ist, bleibt der Antrag auf Asyl oftmals der einzige Weg, um einen regulären Aufenthaltsstatus in der Schweiz zu erlangen.<sup>62</sup>

Damit überhaupt erst ein Asylgesuch gestellt werden kann, müssen die meisten Betroffenen zuerst eine sehr weite Reise ins Zielland zurücklegen. Dafür benötigen sie bestimmte Informationen, Transportmittel und die notwendigen Dokumente und Visa, über die sie meistens nicht verfügen. Für diese Personen erweist sich die Inanspruchnahme von Schleusungsdienstleistungen deshalb praktisch als unumgänglich. Gegen Bezahlung hoher Summen und oftmals unter lebensbedrohlichen Umständen gelangen die schleusungswilligen Personen mithilfe der Schlepper auf rechtswidrigem Weg in die Schweiz. Einige dieser irregulär Migrierenden werden von den Schleppern direkt zu den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes (EVZ) gebracht, andere beantragen Asyl, wenn sie als „Illegale“ im Binnengrenzraum angehalten werden.

Wie aus verschiedensten Quellen hervorgeht, beansprucht weitaus die Mehrheit der irregulär migrierenden Personen zwischen ihrem Herkunfts- und Zielland die Dienste von Schleusern.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Siehe Kapitel 8

<sup>61</sup> Bis zu Beginn der 1960er-Jahre wurde eine relativ liberale Zulassungspolitik in der Schweiz verfolgt. Der rasche Anstieg der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz führte allerdings dazu, dass der Bundesrat Beschränkungen in der Zulassung beschloss. In der Folge bestimmte die wirtschaftliche Konjunktur abwechslungsweise über eine eher liberale oder eher restriktive Einwanderungspolitik. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde das sogenannte Drei-Kreise-Modell eingeführt, welches im Rahmen der Neuorientierung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Bericht des Bundesrates (vom Mai 1991) entwickelt wurde. Zum ersten Kreis gehörten im Hinblick auf die schrittweise Öffnung gegenüber der heutigen EU dementsprechend EU-/EFTA-Staatsangehörige, welche erste Priorität bei der Rekrutierung hatten. Zum zweiten Kreis zählten Staatsangehörige „traditioneller Rekrutierungsgebiete“, (wie zum Beispiel die USA und Kanada) und zum dritten Kreis schliesslich alle übrigen Staaten. Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen zu erhalten war für die dritte Kategorie nur noch in Ausnahmefällen (zum Beispiel für Hochqualifizierte) möglich. Während in den 1980er Jahren noch aktiv Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien angeworben wurden, wurden sie mit der Einführung des Drei-Kreise-Modells dem dritten Kreis zugeteilt und erhielten von da an keine Saisonierbewilligung mehr. 1998 wurde das Drei-Kreise-Modell durch das heute geltende duale Zulassungssystem ersetzt, nach welchem noch zwischen Staatsangehörigen aus EU-/EFTA-Staaten und solchen aus Drittstaaten, also dem Rest der Welt, unterschieden wird.

<sup>62</sup> D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina. Menschenenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. SFM-Forschungsbericht 37. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies. 2005. S. 11

<sup>63</sup> Efonayi-Mäder, Denise und andere. Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen. Zürich: Seismo. 2001; UNODC. Smuggling of Migrants – A Global Review. New York: UN. 2011. S. 44: *“Research has established that an overwhelming*

Die grosse Anzahl Asylbewerberinnen und Asylbewerber in der Schweiz<sup>64</sup> und in anderen europäischen Staaten<sup>65</sup> in den letzten Jahren sowie die Feststellung von gleichen Fälschungsmerkmalen in Reise- und Identitätspapieren, Aufenthaltsbewilligungen oder Führerausweisen unterschiedlicher Personen lassen ebenfalls darauf schliessen, dass sich die meisten irregulär Migrierenden kriminellen Schleusergruppierungen anvertrauen. Eine Schweizer Studie<sup>66</sup> ergab, dass 80 Prozent der zu diesem Zweck befragten Asylsuchenden über Schlepper in die Schweiz eingereist waren und dass ausnahmslos alle befragten Flüchtlinge während mindestens einer Reise-Etappe auf die Dienste von Menschenschmugglern zurückgegriffen hatten.<sup>67</sup>



Bild 2 *Beschwerliche Reise.* (Quelle: UNODC)

### 3.1.1 Der Einfluss des Menschenschmuggels auf die irreguläre Migration und die Zahl von Asylgesuchten

Die zunehmende Inanspruchnahme von Schleusungsdienstleistungen vor dem Hintergrund der verschärften Migrationspolitik in Europa führte nicht nur zu einem Preisanstieg für solche Leistungen, sondern auch zu einer qualitativen Weiterentwicklung des Menschenschmuggel-Geschäfts. Zudem lockten die mit der Schleppertätigkeit verbundenen hohen Gewinne weitere Anbietende ins Geschäft.

Analog zu Anbietern auf einem regulären Markt versuchen auch Schleuser ihre Dienstleistungen erfolgreich zu verkaufen. In den Herkunfts- und Transitländern werden viele Migrantinnen

---

*ing majority of persons seeking asylum, particularly in Europe, use the services of smuggling networks*”; D’Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina. Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. a.a.O., S. 56, Befragung von Betreuungspersonal in Durchgangszentren

<sup>64</sup> Siehe Anhang I-II. (BFM. Asylstatistik 2013)

<sup>65</sup> Siehe Anhang III. (BFM. Europäische Entwicklungen im Asylwesen 2013)

<sup>66</sup> Efonayi-Mäder, Denise und andere. Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen. a.a.O., S. 90-91

<sup>67</sup> Zu beachten ist, dass zahlreiche Personen, die in der Schweiz um Asyl ersuchen, zwar für bestimmte Etappen auf ihrer Reise die Dienstleistungen von Schleusern in Anspruch genommen haben, schliesslich aber ohne die Hilfe von Schleppern über die Binnengrenze in die Schweiz eingereist sind. Viele irregulär Migrierende hielten sich nämlich zuvor in anderen Staaten im Süden Europas für eine gewisse Zeit auf und reisten erst später aufgrund der schlechten Wirtschaftslage in diesen Staaten – auf eigene Initiative – in die Schweiz ein.

und Migranten aktiv von den Tätergruppierungen angeworben, sei es mittels Zeitungsanzeigen, im Internet, in Reiseagenturen oder in bestimmten Örtlichkeiten (Flüchtlingslager, Bazare etc.). Die Schleusergruppierungen bieten verschiedene Unterstützungshandlungen im Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt über den „Asylweg“ an – von der Route über die Beschaffung von Reisepapieren und Beweismitteln für die Untermauerung des Asylvorbringens bis hin zur Rechtsberatung und sozialen Unterstützung im Zielland. Sehr häufig streuen die Schleuser Falschinformationen über die Situation im Zielland und wecken so die Hoffnung von zahlreichen Personen auf eine bessere Zukunft in Europa, bis sie sie dazu verleitet haben, ihr Herkunftsland zu verlassen.

Aussagen von geschleusten Personen lassen darauf schliessen, dass der Menschenschmuggel nach dem Prinzip von klassischen Marktmechanismen funktioniert: die genannten Preise für die Reisekosten werden aufgrund der Distanz zur Zieldestination, der Komplexität (zum Beispiel erforderliche Papiere, Grenzüberschreitungen), der Transportform (auf dem Luft-, Land- oder Wasserweg) sowie der bekannten Verlässlichkeit der Organisation bestimmt.<sup>68</sup> Je weiter die Reise ist und je restriktiver die Einreisebestimmungen in den Transit- und Zielländern sind, desto höher sind auch die Preise für die Schleusung. Am sichersten und bequemsten – aber auch am teuersten – sind sogenannte Garantieschleusungen: die Reise wird im Flugzeug und in Autos durchgeführt, die gefälschten Dokumente sind von sehr guter Qualität und die Asylsuchenden werden bei Bedarf mit einem kompletten Asylvorbringen ausgestattet.<sup>69</sup>

### 3.1.2 Auswirkungen einer verschärften Migrations- und Asylpolitik

In den letzten Jahren wurden in der Schweiz unzählige Debatten geführt, wie die irreguläre Migration eingedämmt und die Zahl der Asylgesuche<sup>70</sup> minimiert werden können. Um die Attraktivität der Schweiz als Zielland für Asylsuchende zu senken, sprach sich 2012 die Mehrheit des Parlaments<sup>71</sup> für eine weitere Verschärfung des Asylgesetzes<sup>72</sup> aus, darunter auch für die Abschaffung des Botschaftsverfahrens.<sup>73</sup>

Eine im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) erstellte Studie (2010) weist darauf hin, dass Abwehrmassnahmen des Staates, die auf die Unterbindung der Einwanderung abzielen, zu ungewollten Nebeneffekten führen und das eigentliche Ziel untergraben können, indem sie zu einer immer stärkeren Abhängigkeit der Migrierenden von informellen, kriminellen Gruppierungen beitragen.<sup>74</sup> Ebenfalls ergab eine Untersuchung des Forschungsnetzwerks „International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe (IMISCOE)“,<sup>75</sup> dass Massnahmen gegen die irreguläre Migration oder eine Verdichtung von

<sup>68</sup> Efonayi-Mäder, Denise und andere. Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen. a.a.O., S. 91-92

<sup>69</sup> BFM. Illegale Migration – Für 60'000 Franken gibt es eine Garantieschleusung. 2004. S. 5-6

<sup>70</sup> Siehe Anhang I-II. (BFM, Asylstatistik 2013. Aufteilung nach Jahren und Nationen)

<sup>71</sup> [www.parlament.ch/d/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/sommer-session-2012/seiten/default.aspx](http://www.parlament.ch/d/sessionen/sitzung-in-kuerze/rueckblick-sda-archiv/sommer-session-2012/seiten/default.aspx)

<sup>72</sup> Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)

<sup>73</sup> Änderungen des Asylgesetzes vom 28. September 2012: [www.admin.ch/ch/d/as/2012/5359.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/as/2012/5359.pdf). Bis 2012 ermöglichte das Asylgesetz (ehemals Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 AsylG) das Einreichen von Asylgesuchen bei den Schweizerischen Vertretungen im Ausland.

<sup>74</sup> EKM. Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. a.a.O., S. 16

<sup>75</sup> International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE) ist ein Forschungsnetzwerk, das sich aus 29 Partnerinstitutionen zusammensetzt, darunter dem SFM Neuchâtel. Die erwähnte Studie wurde von fünf Partnerinstitutionen im Rahmen des Europäischen Forschungsprojekts „Human Smuggling and Trafficking in Migrants. Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective“ 2001-2007 durchgeführt.

Kontrollen, welche die Einreise ins Zielland erschweren, die Inanspruchnahme von Menschenschmugglern für die Asylsuchenden praktisch unumgänglich machen.<sup>76</sup>

*“In response to improved border control measures, the share of irregular migrants who resort to services provided by profit-seeking smugglers has significantly increased, which in turn has fostered the ‘networkisation’ and professionalism of migrant smugglers while driving up prices and profits allowing for more sophisticated operations, such as visa smuggling, that completely bypass border controls. Yet, the same developments have also contributed to establishing a low-cost segment of migrant smuggling where smugglers knowingly offer services that are more risky and often seriously endanger the health and lives of the smuggled migrants. As a result of this, the death toll has dramatically increased over the last years.”<sup>77</sup>*

Gemäss dem Migrationsexperten Friedrich Heckmann<sup>78</sup> ist die Interaktion zwischen den Behörden, die sich in den Zielländern bemühen, gegen die irreguläre Migration vorzugehen und den Menschenschmugglern, die aus der irregulären Migration ihre Gewinne ziehen, mit einem Wettrüsten zu vergleichen. Schlepper sind ständig dem Druck ausgesetzt, ihre Vorgehensweise den neusten Massnahmen der Behörden anzupassen. Jegliche Vorkehrung zur Eindämmung der irregulären Migration, sei es im administrativen, rechtlichen oder technischen Bereich, erfordert von den Schleppern eine Gegenreaktion. Diese kann eine Routenänderung, die Erfindung neuer Korruptionsstrategien, eine technische Optimierung bei der Dokumentenfälschung oder die Professionalisierung und Spezialisierung der Netzwerke nach sich ziehen.<sup>79</sup>

Um wirksam gegen die Schleusungskriminalität vorzugehen, legt UNODC den Vertragsstaaten<sup>80</sup> nahe, umfassende Massnahmen zu ergreifen, die sowohl bei der Angebots- als auch der Nachfrageseite ansetzen. Einzelstaatliche Vorkehrungen wie zum Beispiel verstärkte Grenzkontrollen führen zwar zu einer temporären Verschiebung der Schleusungsrouten, jedoch nicht zur eigentlichen Zerschlagung der Schmuggler-Netzwerke. Wie bereits in diesem Kapitel beschrieben, tragen solche Massnahmen darüber hinaus zu einer erhöhten Nachfrage nach Schleusungsdiensten bei.<sup>81</sup> Strategien zur Eindämmung der irregulären Migration und der Bekämpfung von Menschenschmuggel sollten deshalb staatenübergreifend sein und von einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Behörden in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern begleitet werden.<sup>82</sup>

Langfristig können die irreguläre Migration und der Menschenschmuggel nur dann eingedämmt werden, wenn das Wohlstandsgefälle zwischen den Herkunfts- und Zielstaaten reduziert wird. Die UNODC fordert die Vertragsstaaten deshalb auf, die eigentlichen Ursachen der irregulären Migration anzugehen, um langfristig die Nachfrage nach Schlepper-Dienstleistungen zu vermindern.<sup>83</sup> Laut Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten fördert beziehungsweise verstärkt jeder Vertragsstaat...

---

<sup>76</sup> Heckmann, Friedrich. Towards a Better Understanding of Human Smuggling. IMISCOE Policy Brief No. 5. Amsterdam: IMISCOE. 2007. S. 7

<sup>77</sup> ebd.

<sup>78</sup> Friedrich Heckmann ist Leiter des Europäischen Forums für Migrationsstudien der Universität Bamberg.

<sup>79</sup> Heckmann, Friedrich. Towards a Better Understanding of Human Smuggling. a.a.O., S. 6

<sup>80</sup> Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See und Luftweg zum Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

<sup>81</sup> UNODC. Too kit to Combat Smuggling of Migrants. Tool 9: Prevention of the Smuggling of Migrants. 2010. S. 5-6

<sup>82</sup> ebd.

<sup>83</sup> ebd.

*„[...] die Entwicklungsprogramme und die Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene und trägt dabei den sozioökonomischen Realitäten der Migration Rechnung und widmet den wirtschaftlich und sozial schwachen Gebieten besondere Aufmerksamkeit, um die tieferen sozioökonomischen Ursachen der Schleusung von Migranten, wie Armut und Unterentwicklung, zu bekämpfen.“<sup>84</sup>*

## 3.2 Mögliche Zusammenhänge zwischen den Phänomenen Menschenschmuggel und Sans-Papiers

Als Sans-Papiers werden Menschen bezeichnet, die in einem Staat ohne eine gültige Aufenthaltserlaubnis leben. Sie verfügen zwar meist über Identitätspapiere, aber nicht über einen ausländerrechtlichen Status. Die betroffenen Personen können sich, wie in Bild 3<sup>85</sup> ersichtlich ist, aus unterschiedlichen Gründen in einer irregulären Aufenthaltssituation befinden.

Die Anzahl der Sans-Papiers in der Schweiz lässt sich nicht genau beziffern, da diese Bevölkerungsgruppe naturgemäss nicht registriert ist. Eine im Auftrag des BFM durchgeführte Studie des gfs-Forschungsinstituts ging von 90'000 Personen ohne geregelten Aufenthalt im Jahr 2004 aus.<sup>86</sup> Diese Zahl dürfte aber in den letzten Jahren gerade in den urbanen Regionen der Schweiz stark gestiegen sein.<sup>87</sup> Schätzungen von Aktivistenkreisen reichen gar bis zu 300'000 Personen.<sup>88</sup>

Die Mehrheit der Sans-Papiers ist auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensbedingungen in die Schweiz migriert und geht oft einer Erwerbstätigkeit nach.<sup>89</sup> Sans-Papiers sind vorwiegend in arbeitsintensiven Branchen tätig, in denen die Nachfrage nach Arbeitnehmenden nicht vollständig mit Schweizerinnen und Schweizern, Staatsangehörigen der EU-Staaten sowie Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsrecht abgedeckt werden kann<sup>90</sup> und in welchen ein gewisses Risiko besteht, ausgebeutet zu werden. Dies betrifft insbesondere die Hauswirtschaft,<sup>91</sup> die Gastronomie, das Baugewerbe, die Landwirtschaft oder die Prostitution. Aufgrund der fehlenden Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung und der damit verbundenen Angst vor einer Wegweisung sind Sans-Papiers besonders gefährdet, als Arbeitskraft ausgebeutet zu werden. Sie arbeiten meist in prekären Arbeitsverhältnissen mit schlechter Bezahlung und hoher Wochenstundenzahl.<sup>92</sup>

---

<sup>84</sup> Art. 15 Abs. 3 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

<sup>85</sup> EKM. Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. a.a.O., S. 22

<sup>86</sup> ebd., S. 3. Siehe auch Medienmitteilung des BFM vom 26. April 2005 [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2005/2006-04-26.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2005/2006-04-26.html)

<sup>87</sup> [www.sans-papiers.ch/index.php?id=131](http://www.sans-papiers.ch/index.php?id=131) (31.08.2012)

<sup>88</sup> gfs.bern. Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. Schlussbericht im Auftrag des Bundesamts für Migration. Bern. Februar 2005. S. 9. EKM. Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. a.a.O., S. 6 u. 27.

<sup>89</sup> EKM. Sans-Papiers in der Schweiz – Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen. Bern. 2011. S. 3  
<sup>90</sup> ebd.

<sup>91</sup> Gemäss der EKM-Studie „Leben als Sans-Papiers in der Schweiz“ kann heutzutage aufgrund der stetig wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften in Haushalten und in der Versorgungsarbeit von einem leichten Zuwachs der Anzahl weiblicher Sans-Papiers ausgegangen werden.

<sup>92</sup> gfs.bern. Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. a.a.O., S. 3

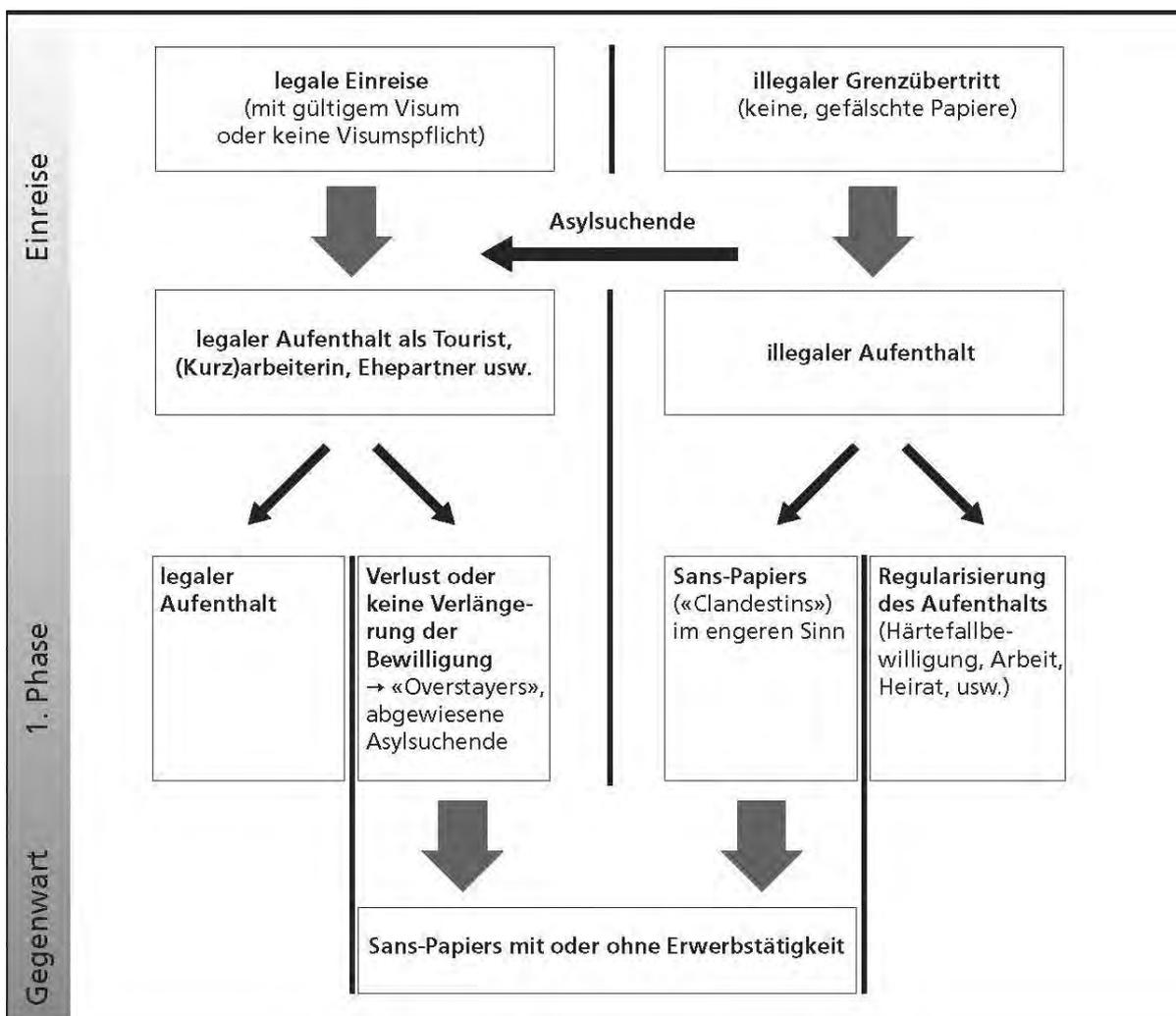


Bild 3 Einreise und Aufenthaltsetappen irregulärer Migrationsverläufe. (Quelle: EKM, 2010)

Die Bevölkerungsgruppe der Sans-Papiers ist heterogen zusammengesetzt – Profil und Lebenslauf der einzelnen Personen können jeweils sehr unterschiedlich sein. Aus diesem Grund und wegen den naturgemäss spärlichen Informationen zu den Personen, die sich in einer irregulären Aufenthaltssituation befinden, ist es nicht möglich zu belegen, ob ein Zusammenhang zwischen der Schleusungskriminalität und der Anzahl Sans-Papiers in der Schweiz besteht. Differenziertere Aussagen können allenfalls gemacht werden, wenn diese Bevölkerungsgruppe unterteilt wird und die Hintergründe der „Sans-Papiers aus dem Nicht-Asylbereich“ (Kapitel 3.2.1) mit denjenigen der „Sans-Papiers aus dem Asylbereich“ (Kapitel 3.2.2) verglichen werden.<sup>93</sup>

### 3.2.1 Sans-Papiers aus dem Nicht-Asylbereich

Gemäss einer im Auftrag der EKM erstellten Studie aus dem Jahr 2010<sup>94</sup> ist Lateinamerika die wichtigste Herkunftsregion<sup>95</sup> von Sans-Papiers in der Schweiz. Zum gleichen Ergebnis kam

<sup>93</sup> Vgl. EKM. Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. a.a.O., S. 29-30

<sup>94</sup> EKM. Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. a.a.O., S. 28

<sup>95</sup> Andere wichtige Herkunftsgebiete sind der Balkan, die Türkei und der Mittlere Osten, wobei der Männeranteil hier wesentlich höher ist als bei den lateinamerikanischen Sans-Papiers.

bereits die 2004 durchgeführte Untersuchung des gfs-Forschungsinstituts.<sup>96</sup> Den beiden Studien zufolge ist die Migration aus Lateinamerika stark weiblich geprägt.<sup>97</sup> Die meisten aus dieser Region stammenden Sans-Papiers reisten ursprünglich regulär in die Schweiz ein – sei es als Touristinnen oder Touristen, als Artistinnen, im Rahmen einer Familienzusammenführung oder mit einer spanischen oder italienischen Aufenthaltsbewilligung,<sup>98</sup> die sie im Rahmen der kollektiven Regularisierungsaktionen<sup>99</sup> in den beiden Mittelmeerstaaten erhielten.<sup>100</sup> Nach Ablauf der befristeten Aufenthaltserlaubnis oder im Falle einer Wegweisung reisten sie aber nicht mehr aus der Schweiz aus und wurden zu sogenannten „Overstayers“. Eine Ausnahme dazu bilden einige Migrantinnen und Migranten aus bestimmten visumpflichtigen Staaten, für die es in der Regel schwierig ist, ein Touristenvisum zu erhalten und die deshalb bereits rechtswidrig einreisen; dazu zählen namentlich Staatsangehörige der Dominikanischen Republik und Kubas. Gemäss polizeilichen Informationen werden diese nicht selten via die Türkei und die weiteren Balkanstaaten in den Schengenraum geschleust.<sup>101</sup>

Bei den meisten aus Lateinamerika stammenden Sans-Papiers dürften in Bezug auf die Ermöglichung des rechtswidrigen Aufenthalts vor allem die bereits in der Schweiz lebenden Familienangehörigen und Freunde sowie die lokale Latino-Gemeinde eine wichtige Rolle gespielt haben: diese stellten zum Beispiel ihre Unterkunft zur Verfügung und/oder suchten nach Unterbringungs- und Erwerbsmöglichkeiten für die Betroffenen. Gewerbmässig agierende Schleusergruppierungen dürften daher höchstens einen marginalen Einfluss auf die Zahl der aus Lateinamerika stammenden Sans-Papiers in der Schweiz gehabt haben bzw. haben.

Gemäss Expertinnen und Experten bilden die aus dem Balkan stammenden Ex-Saisonniers eine weitere bedeutende Sans-Papiers-Gruppe aus dem Nicht-Asylbereich in der Schweiz. Es wird vermutet, dass zahlreiche Personen, die nach der Einführung des Drei-Kreise-Modells zu Beginn der 1990er Jahre keine Saisonier-Bewilligung mehr erhielten, nicht mehr in den Balkan zurückreisten und sich in der Schweiz integrierten.<sup>102</sup> Auch hier dürften vorab die sozialen Beziehungen innerhalb der jeweiligen Diaspora den anschliessenden irregulären Aufenthalt in der Schweiz ermöglicht haben und kaum die Dienste von Schleusergruppierungen.

---

<sup>96</sup> gfs.bern. Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. a.a.O., S. 37. Aus der gfs-Studie ist zu schliessen, dass zur Zeit der Untersuchung (die Untersuchung wurde in sechs Kantonen durchgeführt) in den vier überwiegend städtischen Kantonen Personen aus Lateinamerika die grösste Gruppe der Papierlosen bildeten, während in den anderen zwei überwiegend ländlichen Kantonen Personen aus Balkanstaaten die Mehrheit der Sans-Papiers ausmachten. Auffallend war dabei, dass bei den Sans-Papiers aus Lateinamerika Frauen in der Mehrheit waren und bei den Sans-Papiers aus dem Balkan Männer.

<sup>97</sup> EKM. Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. a.a.O., S. 28. gfs.bern. Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. a.a.O., S. 37

<sup>98</sup> Das Personenfreizügigkeitsabkommen gilt (mit wenigen Ausnahmen) nur für EU-/EFTA-Staatsangehörige, nicht jedoch für Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel eines EU-/EFTA Staates. Siehe [www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/arbeit/faq\\_0004.html#a\\_0004](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/arbeit/faq_0004.html#a_0004)

<sup>99</sup> Spanien: 2001, 2005; Italien: 2002. Von Bedeutung war vor allem die von der spanischen Regierung eingeleitete Amnestie von 2005 („proceso de normalización de trabajadores extranjeros“). Diese Regularisierungsaktion ermöglichte insbesondere zahlreichen ecuadorianischen Sans-Papiers die Legalisierung des Aufenthaltsstatus. Ecuador erlebte 1999 eine schwere Wirtschaftskrise, welcher die Abschaffung der Landeswährung mit der Dollarisierung folgte. Als Folge davon migrierte eine grosse Anzahl von ecuadorianischen Staatsangehörigen mittels Touristenvisa nach Spanien, um dort nach Arbeit zu suchen.

<sup>100</sup> Eine Studie (Baldwin, Martin / Kraler, Edwards. Regularisations in Europe – Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States in the EU. 2009) besagt, dass Regularisierungen zwar eine erhöhte Mobilität von Sans-Papiers in der EU zur Folge haben können, aber eine Magnetwirkung und ein genereller Anstieg der Zuwanderung von irregulär Migrierenden nach Europa empirisch nicht nachgewiesen werden kann.

<sup>101</sup> Information der BKP

<sup>102</sup> EKM. Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. a.a.O., S. 29

Nichtsdestotrotz gibt es auch Sans-Papiers aus dem Nicht-Asylbereich, welche die Dienste von gewerbsmässig agierenden Menschenschmugglern in Anspruch nahmen beziehungsweise nehmen. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden seit 2012/2013 besonders viele kosovarische Staatsangehörige in die Schweiz geschleust,<sup>103</sup> die dann direkt untertauchen. Meistens werden die Geschleppten mit gefälschten Dokumenten ausgestattet, die nicht nur für die Einreise in den Schengenraum, sondern auch für das Erschleichen eines Aufenthaltstitels in der Schweiz verwendet werden.

### 3.2.2 Sans-Papiers aus dem Asylbereich

Wie bereits im Kapitel 3.1 dargelegt, haben praktisch alle Asylsuchenden zumindest während einer Reise-Etappe die Dienstleistungen von Menschenschmugglern beansprucht.<sup>104</sup> Nachdem ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt wurde, entscheidet das BFM im Rahmen des Asylverfahrens über das weitere Bleiberecht der Asylbewerberin oder des Asylbewerbers. Wird das Gesuch abgelehnt und festgestellt, dass die Rückkehr zumutbar und möglich ist, ordnen die zuständigen Behörden die Wegweisung der betroffenen Person aus der Schweiz an. Ein negativer Asylentscheid und eine Wegweisungsverfügung führen in der Realität nicht immer zur Ausreise der Migrantin oder des Migranten. Oft entscheidet sich die betroffene Person, unterzutauchen oder in einen anderen Staat zu reisen. Mehr als 30 Prozent aller geplanten Rückführungen auf dem Luftweg scheitern, da die Betroffenen zum erwähnten Zeitpunkt un auffindbar sind.<sup>105</sup> Die Asylstatistik 2013 führte in der Kategorie „unkontrollierte Abreisen“ insgesamt 6821 Personen auf – darunter fallen Personen, die die Schweiz nicht verlassen und untertauchen (Sans-Papiers) und solche, die, ohne sich abzumelden, in ihren Heimatstaat zurückkehren oder in ein Drittland weiterreisen.<sup>106</sup>

Migrationsexpertinnen und -experten sind sich einig, dass der Anteil der abgewiesenen untergetauchten Asylsuchenden an der Gesamtzahl der Sans-Papiers in der Schweiz innerhalb der letzten Jahre bedeutend gestiegen ist.<sup>107</sup> Unter Berücksichtigung des Anstiegs der Asylgesuche in den Jahren 2011 und 2012 sowie eines relativ hohen Gesuchseingangs im Jahr 2013,<sup>108</sup> darf bei einer durchschnittlichen Anerkennungsquote der Asylgesuche von nur etwa 16 Prozent (2011–2013)<sup>109</sup> davon ausgegangen werden, dass künftig der Anteil der abgewiesenen untergetauchten Asylsuchenden an der Gesamtzahl der Sans-Papiers weiter zunehmen und damit wahrscheinlich auch die Gesamtzahl der in der Schweiz lebenden Sans-Papiers steigen wird.<sup>111</sup> Die Schleusungstätigkeiten krimineller Gruppierungen haben daher nicht nur Einfluss auf die Anzahl der Asylgesuche (siehe Kapitel 3.1), sondern indirekt auch auf die Anzahl der Sans-Papiers aus dem Asylbereich.

---

<sup>103</sup> Siehe Kapitel 6.1

<sup>104</sup> Efonayi-Mäder, Denise und andere. *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*. a.a.O., S. 90-91

<sup>105</sup> NZZ am Sonntag. *Unauffindbare Asylsuchende – Tausende Ausschaffungen scheitern*. 2. Dezember 2012 [www.nzz.ch/aktuell/schweiz/tausende-ausschaffungen-scheitern-abgewiesene-asylsuchende-sind-unauffindbar--bund-muss-fluege-absagen-1.17863891](http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/tausende-ausschaffungen-scheitern-abgewiesene-asylsuchende-sind-unauffindbar--bund-muss-fluege-absagen-1.17863891)

<sup>106</sup> BFM. *Asylstatistik 2013*. S. 8

<sup>107</sup> EKM. *Leben als Sans-Papiers in der Schweiz*. a.a.O., S. 6 und 26. Laut Fachpersonen gibt es aber immer noch mehr Sans-Papiers aus dem Nicht-Asylbereich als aus dem Asylbereich.

<sup>108</sup> 2011: 22'551 (+45% im Vgl. zu 2010); 2012: 28'631 (+27% im Vgl. zu 2011); 2013: 21'465 (-25.0% im Vgl. zu 2012)

<sup>109</sup> BFM. *Asylstatistiken 2011-2013*. 2011: 21.0%; 2012: 11.7%; 2013: 15.4%

<sup>110</sup> Vielen Asylsuchenden wurde zwar nicht der Flüchtlingsstatus gewährt, aber sie dürfen sich trotzdem in der Schweiz legal aufhalten, da die Reise in das Heimatland zum gegebenen Zeitpunkt nicht zumutbar oder möglich ist.

<sup>111</sup> Ausgehend von der Annahme, dass es keine grösseren Veränderungen in der Politik gegenüber den Sans-Papiers in der Schweiz geben wird (wie z.B. Regularisierungen)

## 4 Modi Operandi der Menschenschmuggler

Das Angebot der Menschenschmuggler ist sehr vielfältig: es gibt Direkt- oder Etappenschleusungen, Billig- oder Luxusschleusungen, Schleusungen auf dem Luft-, Land- oder Seeweg, in Fahrzeugen über offizielle Grenzstellen ausgestattet mit gefälschten Dokumenten oder zu Fuss über die Grüne Grenze. Die Kosten für eine Schleusung können von mehreren hundert bis zu mehreren tausend Schweizer Franken betragen. Grundsätzlich sind die teureren Varianten mit weniger Strapazen verbunden und risikoärmer.

In den nachfolgenden Kapiteln 4.1 bis 4.6 werden die gängigsten Modi Operandi des Menschenschmuggels dokumentiert, die einen Bezug zur Schweiz aufweisen:

- Dokumentenfälschung
- Schleusungen über die Grüne Grenze
- Schleusungen in Fahrzeugen
- Schleusungen auf dem Luftweg
- Einreise und Aufenthalt aufgrund einer Täuschung der Behörden
- Menschenhandel und Ausbeutung als Folge von Menschenschmuggel

Menschenschmuggler-Netzwerke sind besonders flexibel und mobil, da sie ständig gezwungen sind, ihre Modi Operandi aufgrund von verbesserten Grenzkontrollen, einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden oder anderen Umständen zu ändern. Dies geschieht jedoch oft auf Kosten der Sicherheit der Geschleppten.<sup>112</sup> Vor allem Billigschleusungen oder Schleusungen über weite Distanzen sind mit grossen Gefahren verbunden, insbesondere für vulnerable Personen wie Frauen und Kinder, und haben schon zahlreichen Migrantinnen und Migranten das Leben gekostet. Nach Angaben des Netzwerks Migreurop kamen in den vergangenen 20 Jahren mindestens 16'250 Migrierende an den europäischen Aussengrenzen ums Leben, sei es durch Ertrinken, Ersticken, Hunger, Kälte oder Suizid.<sup>113</sup> Regelmässig berichten die Medien über solche Fälle:

*„Mehr als 300 Menschen starben vor der italienischen Insel Lampedusa, als vor fünf Wochen ein Flüchtlingsboot kenterte. Italiens Polizei hat nun einen der Menschenschmuggler aufgegriffen.“<sup>114</sup>*

*„Ein Boot mit rund hundert Personen ist vor der türkischen Küste gesunken. Mindestens 58 Menschen starben, darunter Dutzende Kinder. Viele der illegalen Einwanderer waren unter Deck eingesperrt. Die Flüchtlinge hatten sich Schleusern anvertraut, um nach Europa zu gelangen.“<sup>115</sup>*

Menschenschmuggel fördert ebenfalls die Korruption und stärkt die Strukturen für die organisierte Kriminalität: ob es sich um ein erschliches Visum oder um ein Wegschauen bei einer rechtswidrigen Einreise handelt, eine Schleusung lässt sich durch gewisse Handlungen oder

---

<sup>112</sup> UNODC [www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/smuggling-of-migrants.html?ref=menuaside](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/smuggling-of-migrants.html?ref=menuaside)

<sup>113</sup> TagesWoche. Fünf Menschen sterben pro Tag an Europas Aussengrenzen. 8. November 2012 [www.tageswoche.ch/de/2012\\_44/international/479345/fuenf-menschen-sterben-pro-tag-an-europas-aussengrenzen.htm](http://www.tageswoche.ch/de/2012_44/international/479345/fuenf-menschen-sterben-pro-tag-an-europas-aussengrenzen.htm)

<sup>114</sup> Tagesanzeiger. Hier wird einer der Schlepper von Lampedusa festgenommen. 8. November 2013 [www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermischtes/Hier-wird-einer-der-Schlepper-von-Lampedusa-festgenommen/story/13488206](http://www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermischtes/Hier-wird-einer-der-Schlepper-von-Lampedusa-festgenommen/story/13488206)

<sup>115</sup> Spiegel Online. Flüchtlingsdrama – 58 Tote bei Bootsunglück vor der Türkei. 6. September 2012 [www.spiegel.de/panorama/tuerkei-dutzende-menschen-sterben-bei-bootsunglueck-vor-westkueste-a-854288.html](http://www.spiegel.de/panorama/tuerkei-dutzende-menschen-sterben-bei-bootsunglueck-vor-westkueste-a-854288.html)

die Untätigkeit von korrupten Behörden erheblich erleichtern. Aus diesem Grund bestechen Schlepper-Netzwerke sehr häufig Angehörige von Migrations-, Polizei- oder Grenzschutzbehörden oder des Botschaftspersonals in den Ursprungs-, Transit- und Zielländern. Gerade in Staaten, in denen die erwähnten Behörden nicht gut entlohnt werden und ein Zusatzverdienst gern gesehen ist, besteht eine erhöhte Bereitschaft zur Kooperation mit solchen kriminellen Gruppierungen.

## 4.1 Dokumentenfälschung

Die Identitätsverschleierung der geschleusten Personen spielt eine wichtige Rolle beim Menschensmuggel, deshalb finden Schleusungen in den meisten Fällen entweder mit gefälschten oder ohne Papiere statt. Die Dokumentenfälschung wird zunehmend als Modus Operandi genutzt, um bei den Behörden einen Anschein von Legalität zu erwecken und so die Möglichkeit zu schaffen, dass die Migrantin oder der Migrant einfacher in das Zielland einreisen und/oder dort einen Aufenthaltstitel erschleichen kann. Wie bereits in Kapitel 2.3.2 erwähnt, stellt die Fälschung von Ausweisen eine Straftat nach Art. 252 StGB dar, für die das Gesetz eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe vorsieht.

### 4.1.1 Definition

Das UN-Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten definiert in Art. 3 Bst. c) das „gefälschte Reise- oder Identitätsdokument“ als ein Dokument, das

- *„von jemand anderem als der Person oder Stelle, die rechtmässig befugt ist, das Reise- oder Identitätsdokument im Namen eines Staates anzufertigen oder auszustellen, als Fälschung angefertigt oder in substantieller Weise verändert wurde“*,...

In diesem Zusammenhang ist zwischen folgenden Begriffen zu unterscheiden:

- bei einer Totalfälschung sind sowohl das Dokument als auch die Einträge gefälscht. Es handelt sich um einen Versuch, von Grund auf mit möglichst ähnlichen Materialien ein Originaldokument, dessen Beschaffenheit zuvor gründlich analysiert wurde, zu rekonstruieren. Aufgrund des hohen Aufwands (Anfertigung von Sicherheitselementen etc.) werden Totalfälschungen meist in Serien angefertigt.<sup>116</sup>
- bei Inhaltsverfälschungen handelt es sich um Originaldokumente, bei welchen Teile der Einträge verändert wurden (z.B. Bilder ausgetauscht, amtliche Einträge radiert).
- bei einer Blankofälschung wird ein echtes Dokument mit allen enthaltenen Sicherheitsmerkmalen verwendet, bei welchem die Einträge gefälscht werden.
- Phantasiedokumente sind Ausweise ohne jeglichen Identifikations- und Legitimationscharakter (z.B. „World Pass“)<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Ausweisf%C3%A4lschung>

<sup>117</sup> [www.bnlawyers.ch/2012/07/urkundendelikte-und-forensisches-urkundenlabor-1827](http://www.bnlawyers.ch/2012/07/urkundendelikte-und-forensisches-urkundenlabor-1827)

- ...„auf Grund falscher Angaben, durch Korruption, Nötigung oder auf andere unrechtmässige Weise unbefugt ausgestellt oder erlangt wurde“,...

Mittels Bestechung, nicht korrekt ausgefüllten Antragsformularen oder anderen gefälschten Papieren wird insbesondere in den Migrationsherkunfts- oder Transitländern versucht, echte Ausweise oder Visa zu erschleichen. Häufig werden auch Fälschungen von verschiedenen Zusatzdokumenten angefertigt, um so an höherwertige Originaldokumente zu gelangen. Es werden beispielsweise gefälschte Geburtsurkunden den Behörden vorgelegt, um echte Reisedokumente zu erschleichen.<sup>118</sup> Auf diese Weise können sich neue Identitäten mit gestohlenen oder gefälschten Papieren angeeignet werden.

- ... „von einer Person benutzt wird, die nicht der rechtmässige Inhaber ist.“

Personen, die missbräuchlich echte Reise- oder Identitätsdokumente Dritter benutzen, werden „Imposter“ genannt. Die Drittperson, das heisst die rechtmässige Besitzerin beziehungsweise der rechtmässige Besitzer des Originaldokuments, hat dieses dem Imposter unerlaubterweise verkauft oder ausgeliehen. Möglich ist auch, dass das entsprechende Dokument der rechtmässigen Besitzerin beziehungsweise dem rechtmässigen Besitzer gestohlen wurde. Der Imposter sieht der im Originaldokument abgebildeten Person meist sehr ähnlich. Braucht der Imposter das Dokument nicht mehr als Tarnung, meldet die Komplizin oder der Komplize dieses als gestohlen oder verloren.

#### 4.1.2 Trends

Laut Europol stieg die Nachfrage nach gefälschten Dokumenten in den letzten Jahren bedeutend.<sup>119</sup> Dieselbe Feststellung machte auch die Bundeskriminalpolizei. Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex<sup>120</sup> weist in ihrer Publikation „Annual Risk Analysis 2013“ ebenfalls darauf hin, dass irreguläre Migrantinnen und Migranten immer häufiger versuchen, mit gefälschten Dokumenten in die EU einzureisen.<sup>121</sup>

Expertinnen und Experten sind sich einig, dass Schleusungen in den Schengenraum vermehrt mittels gefälschter Dokumente erfolgen und dass die Qualität dieser Fälschungen ein hohes Niveau erreicht hat sowie weiter ansteigt.<sup>122</sup> Wie die Erhebungen des GWK zu den zwischen 2009 und 2013 sichergestellten gefälschten Dokumenten zeigen (siehe Bild 4), nahm seit 2009 die Anzahl der Feststellungen aber nicht kontinuierlich zu, sondern zuerst sogar ab. Erst 2012 und 2013 verzeichnete das Grenzwachtkorps wieder eine Zunahme der sichergestellten gefälschten Dokumente. Diese Tatsache impliziert jedoch nicht, dass der erwähnte Modus Operandi in den Jahren 2010 und 2011 tatsächlich weniger angewendet wurde. Statistische Veränderungen zum Vorjahr sind in diesem Zusammenhang immer mit Vorsicht zu interpretieren: einerseits kann eine Abnahme der festgestellten Dokumentenfälschungen (oder der festgestellten rechtswidrigen Einreisen und Aufenthalte) auf eine tatsächliche Abnahme der sich in Umlauf befindenden gefälschten Dokumente (oder auf eine tatsächliche Abnahme der Migrationsströme) hinweisen; sie kann aber auch darauf hindeuten, dass sich die Qualität von Fälschungen verbessert hat und diese deshalb schwieriger als solche zu erkennen sind (beziehungsweise dass Schleuser geschickter vorgehen und deshalb weniger rechtswidrige Einreisen und Aufenthalte festgestellt werden).

---

<sup>118</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2012

<sup>119</sup> Europol. Main Routes for People Smuggling into the EU 2012. Intelligence Notification 497. February 2012

<sup>120</sup> European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union

<sup>121</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2013. S. 38

<sup>122</sup> Informationen von Europol und Frontex

Weniger Feststellungen von Dokumentenfälschungen oder von rechtswidrigen Einreisen und Aufenthalten können auch bedeuten, dass die Behörden nicht genügend finanzielle und personelle Ressourcen für die Bekämpfung von Menschenschmuggel einsetzen. Daher können Statistiken zu Dokumentenfälschungen oder zu rechtswidrigen Einreisen und Aufenthalten oft nicht eindeutig interpretiert werden und müssen in Zusammenhang mit anderen Angaben (zum Beispiel Asylstatistiken, Informationen zu Qualität und Fälschungsmerkmalen der Dokumente etc.) betrachtet werden.

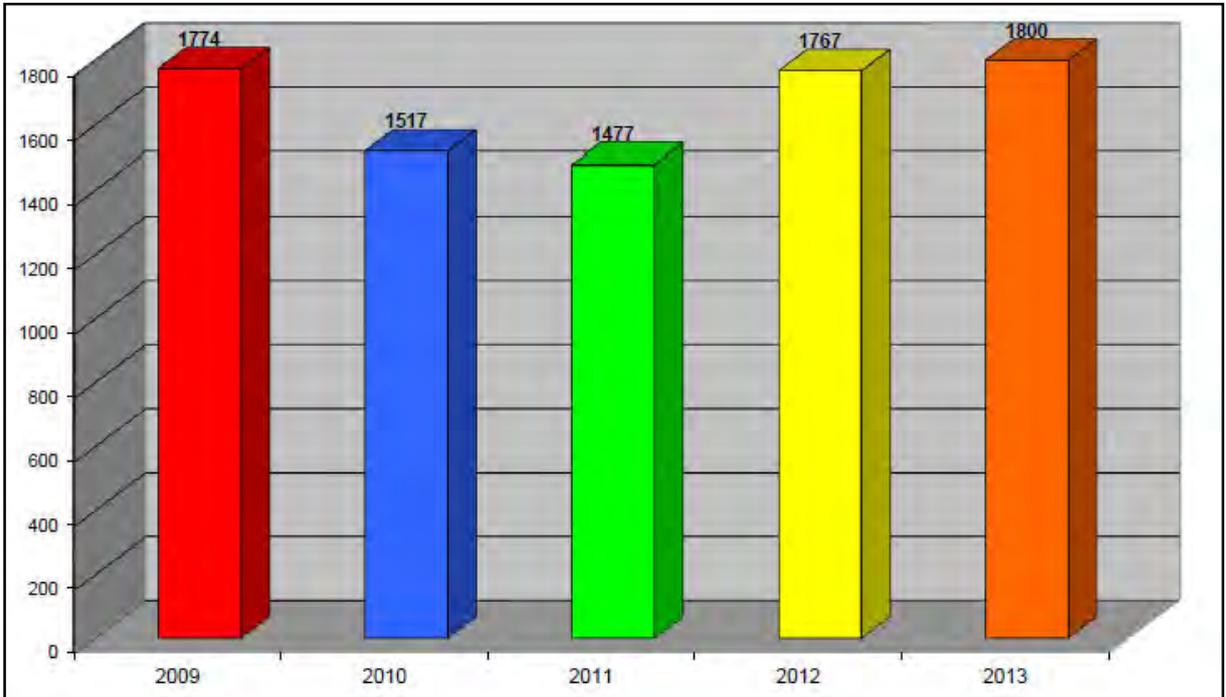
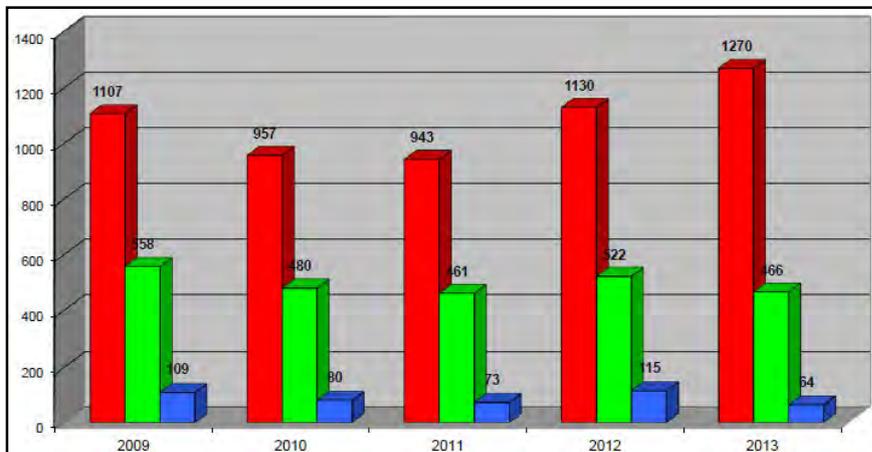


Bild 4 Sichergestellte Dokumentenfälschungen im Jahresvergleich 2009-2013. (Quelle: GWK)

In der nachfolgenden Abbildung des GWK (Bild 5) fällt auf, dass es sich bei den zwischen 2009 und 2013 sichergestellten Dokumentenfälschungen grösstenteils um Totalfälschungen handelte. Wie erwähnt, ist die Anfertigung von Totalfälschungen mit verhältnismässig viel Arbeit verbunden, daher werden diese Ausweise nicht als Einzelstücke, sondern serienweise hergestellt – dementsprechend sind totalgefälschte Dokumente öfters im Umlauf als Inhaltsverfälschungen oder Blankofälschungen:



■ Totalfälschungen  
■ Inhaltsverfälschungen  
■ Blankofälschungen

Bild 5 Art der Fälschungen. (Quelle: GWK)

Nicht aufgeführt in den beiden oberen Statistiken sind die missbräuchlich verwendeten Dokumente (Imposter), die das GWK zwischen 2009 und 2013 feststellte.<sup>123</sup>

Neben dem Grenzwachtkorps stellt auch die Polizei jährlich zahlreiche Fälle von Dokumentenfälschung in den Kantonen fest. 2013 meldeten die kantonalen Polizeibehörden 1618 festgestellte Fälle, im Vorjahr waren es 1413. Somit wurden in der Schweiz im Jahr 2013 insgesamt 3418 Dokumentenfälschungen festgestellt, 2012 waren es 3180.<sup>124</sup>

Gemäss polizeilichen Informationen werden zum Zweck der Einreise und/oder des Aufenthalts in der Schweiz folgende Dokumente besonders häufig gefälscht: a) Schweizer Aufenthaltsbewilligungen (B und C) in Papier- und Kreditkartenformat, b) Identitätskarten und Reisepässe aus Italien, Bulgarien, Belgien, Griechenland und Portugal („Macau-Chinesen“),<sup>125</sup> c) Aufenthaltsbewilligungen aus Italien und Spanien. Laut polizeilichen Erkenntnissen wird die Mehrheit der gefälschten Dokumente im Kosovo,<sup>126</sup> in Bulgarien, Mazedonien, Russland und der Ukraine hergestellt. Je nach Verfügbarkeit der finanziellen Mittel der schleusungswilligen Person wird nicht nur ein einziges Dokument, sondern ein ganzes Dokumenten-Set angefertigt; dieses besteht beispielsweise aus einem Reisepass, einer Identitätskarte, einer Krankenkassenkarte sowie einer Kreditkarte desselben Landes.<sup>127</sup>



Bild 6 Gefälschtes finnisches Dokumenten-Set. (Quelle: BKP)

Verschiedene behördliche Massnahmen zur Eindämmung der irregulären Migration führten in den letzten Jahren unter anderem dazu, dass die Schleuser-Netzwerke ihre Vorgehensweise perfektionierten und sich untereinander besser vernetzten. Mit der Einführung von qualitativ hochwertigen Reise- und Identitätsdokumenten in vielen Staaten verbesserte sich zunehmend auch die Qualität der Dokumentenfälschungen.

<sup>123</sup> Anzahl der durch das GWK festgestellten missbräuchlich verwendeten Dokumente zwischen 2009 und 2013: 2009: 170; 2010: 205; 2011: 205; 2012: 213; 2013: 257

<sup>124</sup> EZV. Rapport annuel falsifications de documents du corps des gardes-frontière 2013

<sup>125</sup> Im Juni 2013 führten Polizeibehörden aus neun Kantonen eine von fedpol koordinierte Aktion gegen ein Schleppernetzwerk aus China durch, das verdächtigt wurde, mittels totalgefälschter portugiesischer Dokumente (ausgestellt in Macau) chinesische Staatsangehörige in die Schweiz geschleust zu haben. Siehe Kapitel 6.3

<sup>126</sup> Siehe Fallbeispiel auf S. 36

<sup>127</sup> Informationen der BKP

*„As modern documents require increasingly sophisticated and expensive techniques to produce quality forgeries, document fraudsters progressively need closer and stronger links to organized crime groups, which also increases their profits.”<sup>128</sup>*

Gefälschte oder gestohlene Dokumente können auch online im versteckten Teil des World Wide Web beschafft werden, welcher bei einer Recherche über normale Suchmaschinen nicht auffindbar ist.

---

<sup>128</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2013. S. 37

### **Fallbeispiel im Zusammenhang mit der Aushebung von Fälschungswerkstätten im Kosovo mit Bezug zur Schweiz<sup>129</sup>**

Im Juli 2012 gelang der kosovarischen Grenzpolizei nach umfangreichen Ermittlungen ein Schlag gegen die organisierte Schlepperkriminalität und gegen Dokumentenfälscher. An mehreren Orten wurden zeitgleich Personen verhaftet und Hausdurchsuchungen durchgeführt, in deren Rahmen gefälschte Reisedokumente verschiedener Schengen-Staaten, Krankenkassen- und Kreditkarten, Universitätsdiplome, Fahrzeugausweise sowie gestohlene Originaldokumente und Verarbeitungsmaterial sichergestellt wurden. Die verantwortliche kriminelle Gruppierung fertigte Dokumente in verschiedenen Qualitäts- und Preisklassen an, die für die erleichterte Einreise in den Schengen-Raum, die Erschleichung von Aufenthaltsbewilligungen oder die Identitätsverschleierung bei vorbestraften Personen verwendet wurden. Die Täter operierten in mehreren Ländern, wo sie jeweils über ein umfangreiches Vertriebsnetz verfügten. Wie die Auswertungen der beschlagnahmten Datenträger zeigen, ist auch die Schweiz in verschiedener Hinsicht von diesem Fall betroffen: a) die kriminelle Gruppierung fälschte Schweizer Aufenthaltsbewilligungen, Identitätskarten und Fahrzeugausweise, b) die Schweiz spielte als Zielland für Schleusungen eine wichtige Rolle, c) es konnten Verbindungen zu Mittelsmännern in der Deutsch- und Westschweiz nachgewiesen werden und d) die Täterschaft war in weitere Delikte wie Fahrzeugdiebstahl und Raubüberfälle verwickelt, die unter anderem auch in der Schweiz begangen wurden.



*Bild 7 Gefälschte und echte gestohlene Dokumente, die bei der Hausdurchsuchung im Kosovo sichergestellt wurden. (Quelle: BKP)*

Die Aushebung von Fälschungswerkstätten im Kosovo untermauert, dass die Dokumentenfälschung zunehmend an Wichtigkeit gewinnt. Im Rahmen der verschiedenen Ermittlungsverfahren wurde einerseits ersichtlich, dass Menschenschmuggler über Jahre hinweg professionell vorgehen und grosse Mengen an gefälschten Dokumenten in Umlauf bringen und andererseits, dass sie meistens Bezüge zu weiteren kriminellen Aktivitäten aufweisen.

<sup>129</sup> Informationen der BKP

**Fallbeispiel im Zusammenhang mit Fälschungen von Schweizer Schengenvisa<sup>130</sup>**

Im Frühjahr 2012 wurden innerhalb von etwa zwei Monaten über zehn Personen mit nigerianischen Reisepässen angehalten, die über ein gefälschtes Schweizer Schengenvisum verfügten. Die verwendeten Visumnummern existierten tatsächlich und wurden von der schweizerischen Auslandsvertretung in Abuja ausgestellt – jedoch auf jeweils andere Personen. Bei den rechtmässigen Inhaberinnen und Inhabern handelte es sich um hochrangige Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung, welche die Schengenvisa für offizielle Besuche in der Schweiz erhalten hatten. Nach dem Auftauchen der gefälschten Schweizer Schengenvisa wurden die rechtmässigen Inhaberinnen und Inhaber mit ihren Reisedokumenten auf die Schweizer Botschaft vorgeladen. Es wurde festgestellt, dass sich die Originalvisa immer noch in deren Reisepässen befanden und dass der Zeitraum, für den die echten Visa ausgestellt wurden, nicht dem Zeitraum, der auf den gefälschten Visa vermerkt war, entsprach. Fast alle Personen, die mit den gefälschten Visa aufgegriffen wurden, verfügten über ein Ticket der Air France mit der Reiseroute Nigeria – Paris – Genf beziehungsweise Zürich. Zwar konnten einige der betroffenen Passagiere bereits in Nigeria durch den Checkpoint angehalten werden, aber die meisten wurden erst in Paris aufgegriffen – ein Indiz für die gute Qualität der Fälschungen. Seit den erwähnten Vorfällen werden nigerianische Staatsangehörige mit Schweizer Schengenvisa vor dem Abflug in Nigeria genauer kontrolliert. Bis heute wurden keine weiteren Fälle von gefälschten Schweizer Schengenvisa festgestellt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die verantwortliche, im Hintergrund operierende Schleusungsgruppierung auf andere Routings und/oder Modi Operandi ausgewichen ist.



Bild 8 Gefälschte Schweizer Schengen-Visa. (Quelle: BKP)

Je nach Qualität der Dokumente können gefälschte Reisepässe oder gefälschte Visa für die Grenzbehörden oder das Fluglinienpersonal nur schwer zu erkennen sein. Das Problem besteht oft darin, dass die Mitarbeitenden nicht in der Erkennung von Dokumentenfälschungen ausgebildet sind oder dass aus Kostengründen nicht genug Personal eingesetzt werden kann, um genaue Kontrollen durchzuführen, ohne dass es zu erheblichen Flugverspätungen kommt. In diesem Zusammenhang erweist es sich als nützlich, Schweizer Dokumentenberaterinnen und -berater einzusetzen, die solche Missbräuche bereits vor dem Abflug in die Schweiz beziehungsweise in den Schengenraum verhindern können.<sup>131</sup>

<sup>130</sup> BKP. Gefälschte Schweizer Schengenvisa. 29. Mai 2012

<sup>131</sup> Siehe Kapitel 4.4

## 4.2 Schleusungen über die Grüne Grenze

Als Grüne Grenze wird der Verlauf international anerkannter Landgrenzen zwischen den zugelassenen Grenzübergangsstellen bezeichnet. Der Begriff umfasst auch den Grenzverlauf durch Binnengewässer oder entlang solcher Gewässer. Der Grenzverlauf auf See wird hingegen als Blaue Grenze benannt.<sup>132</sup> Schleusungen zu Fuss über die Grüne Grenze stellen die klassische Form des Menschenschmuggels dar. Heutzutage begleiten die Schlepper immer seltener die Migrantinnen und Migranten bei der rechtswidrigen Grenzüberquerung, da eine solche für sie selber mit einem Risiko verbunden ist. Die Aktivitäten fokussieren sich vermehrt auf die Dokumentenfälschung und andere Modi Operandi, die den Schleusern erlauben, vom Hintergrund aus zu operieren und das Einschmuggeln über die Grüne Grenze gar nicht erfordern.

Das Überqueren der Grünen Grenzen innerhalb des Schengenraums hat seit der Aufhebung der systematischen Einreisekontrollen an den Binnengrenzen nicht mehr die gleiche Bedeutung.<sup>133</sup> Nichtsdestotrotz wird eine Minderheit der irregulär Migrierenden auch über die Grüne Grenze, oft ausgehend vom südlichen Nachbarstaat Italien, in die Schweiz geschleust. Die Schlepper setzen dazu die Migrantinnen und Migranten auf der italienischen Seite in der Nähe der Grünen Grenze ab und erklären ihnen, welchen Weg sie einzuschlagen haben. Sie instruieren vorgängig die Geschleppten, die Ausweise wegzuwerfen, da sie nicht mehr gebraucht würden. Die Schleuser geben ihrer „Kundschaft“ oft falsche Informationen über sich selber, um jegliche Rückschlüsse auf ihre Identität zu verunmöglichen, falls die Geschleppten etwa aufgegriffen und befragt werden sollten. Auf der Schweizer Seite empfängt häufig ein ortskundiges Mitglied der Schleusungsgruppierung die irregulär Migrierenden und bringt sie manchmal bis vor die Tür des Empfangs- und Verfahrenszentrums.<sup>134</sup>

*„[...] nahe der grünen Grenze [...] laden Schlepper aus Italien die Flüchtlinge ab – diese müssen dort noch durch ein aufgerissenes Drahtgitter schlüpfen und stehen dann auf Schweizer Boden. Entweder kommen die Flüchtlinge dann zu Fuss auf den Wanderwegen ins Zentrum von Chiasso oder auf der Schweizer Seite wartet ein anderer Schlepper. Die Schlepper knüpfen den Flüchtlingen für den Transport zur Grenze pro Kopf knapp 200 Euro ab.“<sup>135</sup>*

Schleusungen über die Grüne Grenze kommen insbesondere dann als Modus Operandi zur Anwendung, wenn eine Landgrenze zwischen einem Nicht-Schengenstaat und einem Schengenstaat, das heisst die Schengen-Landaussengrenze, passiert werden sollte. In diesem Kontext erweist sich dieser Modus Operandi für die Schmuggler als sicherer als das Schleusen in Fahrzeugen über offizielle Grenzübergänge. Die Schlepper beobachten vorgängig, um welche Zeit und an welcher Stelle die Grüne Grenze am besten zu passieren beziehungsweise am schwierigsten zu kontrollieren ist und bringen die Migrantinnen und Migranten in die Nähe des entsprechenden Ortes. Um sich nicht unnötig dem Risiko eines polizeilichen Aufgriffs auszusetzen, bleiben die Menschenschmuggler meist zurück. Auf der anderen Seite der Grünen

<sup>132</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Gr%C3%BCne\\_Grenze](http://de.wikipedia.org/wiki/Gr%C3%BCne_Grenze)

<sup>133</sup> Die Statistiken 2013 des Bundeskriminalamts Österreich zeigen folgendes auf: verglichen wurden die Transportmittel der angehaltenen irregulär Migrierenden einerseits in Österreich mit Ausgangsland Ungarn (intra-Schengen) und andererseits in Ungarn mit Ausgangsland Serbien (extra-Schengen). Dabei wurde deutlich, dass die meisten der in Österreich aufgegriffenen Personen von Ungarn nach Österreich in einem Fahrzeug (v.a. Lkw, Pkw) geschleust wurden, während die meisten der in Ungarn aufgegriffenen Personen vom Nicht-Schengenstaat Serbien nach Ungarn über die Grüne Grenze geschleust wurden.

<sup>134</sup> Informationen von Mitarbeitenden eines Durchgangszentrums (gemäss Informationen aus Gesprächen mit Asylsuchenden)

<sup>135</sup> Der Sonntag, Nr. 14. Die Flucht aus Tunesien endet in Chiasso. 10. April 2011

Grenze – also bereits im Schengenraum – werden die Migrierenden von Schleuserfahrern abgeholt und in die Zielstaaten weitertransportiert.

Seit längerer Zeit gilt die sogenannte „klassische Balkanroute“, die unter anderem über die Balkanstaaten Mazedonien und Serbien sowie den Schengenstaat Ungarn verläuft, als eine wichtige Schleusungsroute nach Nord- und Westeuropa.<sup>136</sup> Schleusungen nach Ungarn erfolgen meist über die Grüne Grenze im Gebiet der Städte Subotica (Serbien) und Szeged (Ungarn). Diese Region hat sich als Drehscheibe international agierender Schleusungsgruppierungen etabliert und ist Anlaufstelle irregulär migrierender Personen verschiedenster Nationalitäten. Nach der Überquerung der Grünen Grenze zu Fuss und somit dem Eintritt in den Schengenraum werden die Migrantinnen und Migranten mittels Personenwagen oder Kleinbussen in die Schengenstaaten im Norden und Westen gebracht. Aufgrund intensivierter Kontrollen im serbisch-ungarischen Grenzgebiet, einer verstärkten Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Schleusungskriminalität auf der klassischen Balkanroute im Rahmen von Europol (Projekt FIMATHU)<sup>137</sup> sowie einer Änderung des Asylgesetzes in Ungarn per 1. Juli 2013,<sup>138</sup> wurde eine Verlagerung auf andere Routen festgestellt. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen weichen die Menschenschmuggler zunehmend auf die Grüne Grenze zwischen Serbien und Kroatien<sup>139</sup> aus und setzen von dort aus die Schleusungen in die Schengenstaaten Slowenien und Italien beziehungsweise Österreich fort. Manchmal werden die Migrierenden zuerst auch über die serbisch-rumänische Grenze gebracht, um dann von Rumänien aus über die Grüne Grenze nach Ungarn geschleust zu werden.

### 4.3 Schleusungen in Fahrzeugen oder Zügen

Für das Zurücklegen von Schleusungsetappen auf dem Landweg machen Menschenschmuggler von verschiedenen Verkehrsmitteln auf Strassen und Schienen Gebrauch. Je nach verwendetem Fahrzeug sind die im Vorfeld zu treffenden Massnahmen unterschiedlich: Grossgruppenschleusungen in Hohlräumen von Lastwagen setzen eine umfassendere Logistik und einen höheren Organisationsgrad der Schlepper voraus als Schleusungen von Kleingruppen in einem privaten Personenwagen, die sich leichter und kurzfristiger organisieren lassen.

#### 4.3.1 Schleusungen in Personenwagen und Kleinbussen

In der Schweiz werden überwiegend Schleusungen von Kleingruppen in Personenwagen oder Kleinbussen festgestellt. Die Geschleppten sind oft gleicher ethnischer Herkunft wie die Fahrer, die meist über einen legalen Aufenthaltstitel oder gar das Bürgerrecht der Schweiz oder eines EU-Staats besitzen. Die irregulär Migrierenden werden entweder versteckt in Koffer-, Lade- und sonstigen Hohlräumen oder offen geschleppt. Im letzteren Fall wird die geschleppte Person mit gefälschten oder nicht zustehenden Dokumenten ausgestattet.

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen finden Schleusungen in Personenwagen und Kleinbussen vor allem an den Schengen-Binnengrenzen zu Italien (Tessin), Frankreich (Region Genf) und Österreich statt. Die Einschleusung in die Schweiz erfolgt besonders häufig in erwähnten

---

<sup>136</sup> Siehe Kapitel 5.4

<sup>137</sup> Siehe Kapitel 7.3

<sup>138</sup> Europol. Increased Facilitation of Kosovar Irregular Migrants. The Hague, Dezember 2013. Die am 1. Juli 2013 erfolgte Gesetzesänderung sieht die Möglichkeit einer Inhaftierung von Asylsuchenden bis zu sechs Monaten vor.

<sup>139</sup> Kroatien ist zwar EU-Mitgliedsstaat, aber noch kein Schengenstaat.

Regionen, da viele irregulär reisende Migrantinnen und Migranten über die Balkanroute via Österreich oder Italien, oder von Griechenland oder Libyen aus auf dem Seeweg via Italien in die Schweiz geschleppt werden. Die Schleusungsrouten wie auch die Modi Operandi können sich jedoch schnell ändern. Zudem wählen die Schleuser nicht immer den kürzesten oder schnellsten Weg ein, sondern den zielsichersten.

Gemäss polizeilichen Informationen sind in der Schweiz und anderen Schengenstaaten vermehrt einzelne Taxifahrer oder sogar Taxiunternehmungen in den Menschenschmuggel involviert. Unter dem Deckmantel ihrer Arbeit schleusen die Fahrer irregulär Migrierende von einem Schengenstaat in den andern. Im Falle einer Anhaltung durch die Polizei geben die Taxifahrer an, nicht gewusst zu haben, dass sie Personen befördern, die sich rechtswidrig im Schengenraum aufhalten. Da es sehr schwierig ist, Beweise gegen diese Schleuserfahrer zu erbringen, werden sie auch kaum strafrechtlich belangt. Laut Angaben der Bundeskriminalpolizei sind Schleusungen mittels regulärer Mitfahrgelegenheit neuester Modus Operandi krimineller Gruppierungen. Über verschiedene Internetportale<sup>140</sup> können verfügbare Fahrstrecken angezeigt und unkompliziert Kontakt zwischen Fahrer und Mitfahrer hergestellt werden. In der Regel nehmen die Schleuser über die Mitfahrzentrale Kontakt zu den nichts ahnenden Autofahrern auf und vermitteln ihnen die irregulär Reisenden als Mitfahrer. Die geschleusten Personen, die als Bekannte oder Freunde ausgegeben werden, müssen den Schleppern hohe Beträge für diese Vermittlung bezahlen.



Bilder 9 - 12 Versteckte Migranten in Kleinbussen. (Quelle: Ungarische Polizei, GWK)

<sup>140</sup> Zum Beispiel [www.bessemifahren.de](http://www.bessemifahren.de) oder [www.mitfahrgelegenheit.ch](http://www.mitfahrgelegenheit.ch)

### 4.3.2 Schleusungen in Lastwagen und Reisebussen

Gemäss Hinweisen von ausländischen Behörden ist das Verstecken in Hohlräumen von Grossfahrzeugen, insbesondere Lastwagen, ein häufig angewendeter Modus Operandi, um irregulär Migrierende in die europäischen Migrationszielstaaten zu schleusen. Nach letztem Kenntnisstand haben die Schweizer Behörden jedoch erst in einem Fall Geschleuste in einem Lastwagen festgestellt.<sup>141</sup> In einem weiteren Fall gab es zwar klare Indizien dafür, dass sich im Hohlraum eines LKWs Menschen für längere Zeit befunden hatten; wann und wo diese abgesetzt wurden, blieb allerdings unklar.

In der Schweiz als Nichtmitglied der Europäischen Zollunion werden auch nach dem Beitritt zum Schengener Abkommen Zollkontrollen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs durchgeführt. Diese Kontrollen mögen zwar eine abschreckende Wirkung auf Schleusergruppierungen haben, gleichzeitig ist aber zu bedenken, dass die Schweiz verkehrstechnisch sehr günstig in Europa gelegen ist und aus diesem Grund für Menschenschmuggler wiederum anziehend wirken dürfte. Bedeutende Autostrassen führen durch schweizerisches Hoheitsgebiet – so etwa die A2, die das wichtige Migrationstransitland Italien und die Migrationsdestinationsstaaten im Norden verbindet und als eine der wichtigsten Nord-Süd-Verkehrsachsen auf dem europäischen Kontinent gilt.

Wie aus Informationen der ausländischen Strafverfolgungsbehörden hervorgeht, wurden bisher in fast allen Staaten Europas Grossgruppenschleusungen in Lastwagen aufgedeckt. Im Rahmen der festgestellten Schleusungen wurden immer wieder auch Bezüge zur Schweiz ersichtlich. Werden zusätzlich die Tatsachen berücksichtigt, dass die Schweiz ein wichtiges Zielland für Asylsuchende in Europa ist und dass viele irregulär Migrierende bei Ankunft in der Schweiz noch über keinen Eintrag im Eurodac<sup>142</sup> verfügen, ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass bisher mehr als nur ein Lastwagen mit versteckten Migranten auf schweizerischen Strassen gerollt ist.

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden die Migrantinnen und Migranten meist schon in der Türkei oder in Griechenland in Lastwagen geladen und direkt oder etappenweise via die Balkanstaaten nach Nord- und Westeuropa transportiert. In den mit Waren beladenen Lastwagen werden vorgängig spezielle Verstecke für die Geschleppten angelegt. Die geschleusten Personen werden dabei unterschiedlichsten Witterungsverhältnissen, Sauerstoffmangel, Mangel an Wasser und Verletzungen durch das Ladegut ausgesetzt.

---

<sup>141</sup> Die Feststellung erfolgte im Rahmen einer Handelswarenkontrolle durch den zivilen Zoll in Chiasso im Januar 2014. Die zwei geschmuggelten Personen wurden auf der Ladefläche zwischen den Waren entdeckt (Information des GWK).

<sup>142</sup> Beim Eurodac handelt es sich um eine europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken. Ziel der Schaffung einer solchen Datenbank war es, die Anwendung des Dubliner Übereinkommens zu erleichtern. Mit dieser europäischen Asylzuständigkeitsverordnung soll verhindert werden, dass Asylbewerber/innen in mehreren Mitgliedstaaten zeitgleich oder nacheinander ein Asylverfahren einreichen kann. Im Eurodac werden von jeder/jedem über 14 Jahre alten Asylbewerber/in und Drittstaatenangehörigen, der/die bei der illegalen Überschreitung einer Aussengrenze eines Mitgliedstaats angetroffen wird, sowie bei sonstigen sich illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhaltenden Drittstaatenangehörigen die Fingerabdrücke von allen zehn Fingern genommen.



Bilder 13 - 18 Versteckte Migranten in einem Lastwagen. (Quelle: Französische Polizei)



Bilder 19 - 21 Versteckte Migranten in einem Lastwagen. (Quelle: Bulgarische Grenzpolizei)

Nicht selten werden irregulär Migrierende auch in Reisebussen – häufig handelt es sich um Fahrzeuge griechischer Reiseunternehmen – von Südosteuropa bis in die Zielländer im Norden geschleppt. Sie werden in Bustoiletten oder in nicht belüfteten Hohlräumen versteckt, wo sie mehrere Stunden in einem qualvollen Zustand ausharren müssen.<sup>143</sup> Die geschleusten Personen werden von den Schleppern darauf hingewiesen, dass sie sich jederzeit ruhig verhalten müssen. Andererseits finden in Reisebussen auch offene Schleusungen statt: dabei werden die irregulär Migrierenden mit gefälschten Dokumenten versehen und mischen sich unter die regulär Reisenden im Bus. Solche offenen Schleusungen in ausländischen Touristenbussen werden in der Schweiz immer wieder festgestellt.

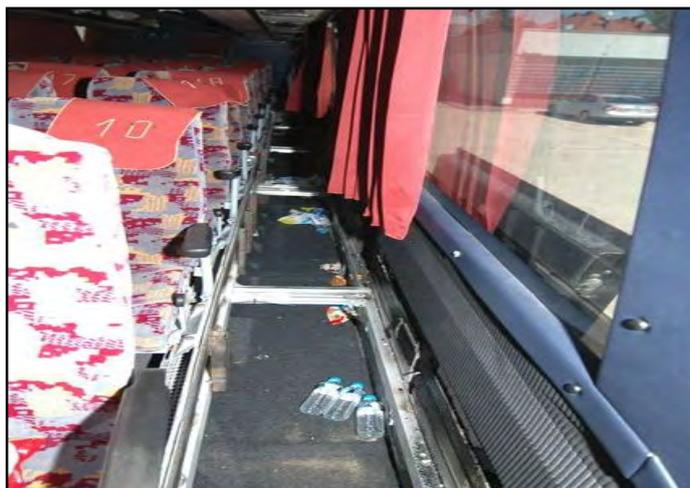


Bild 22 - 23 Versteck in einem Reisebus. (Quelle: EUROPOL Desk Deutschland)

<sup>143</sup> Am 25. Februar 2013 verurteilte das Landgericht Dresden vier Griechen zu einer Freiheitsstrafe von jeweils zwischen 3 und 5,5 Jahren. Sie waren der banden- und gewerbmässigen Einschleusung von 12 afghanischen Staatsangehörigen nach Deutschland für schuldig befunden worden. Die Geschleppten wurden auf engstem Raum in Hohlräumen eines griechischen Reisebusses versteckt. Im Dezember 2011 kontrollierten die deutschen Behörden den Reisebus am Hauptbahnhof Dresden und konnten die Schleuser festnehmen.

### 4.3.3 Schleusungen in Zügen

Ein weiterer Schleusungs-Modus-Operandi umfasst das Verstecken in Zügen oder das Vortäuschen von legalen Bahnreisen, wenn die Migrantinnen und Migranten mit gefälschten Dokumenten und einem Reiseticket ausgestattet werden. Aufgrund der Schwierigkeit, ein geeignetes Versteck in einem öffentlichen Verkehrsmittel zu finden, werden Schleusungen in Personenzügen meist offen durchgeführt. Die Fahrt in Personenzügen dient vor allem dem Zurücklegen einzelner Schleusungsetappen innerhalb des Schengenraums, wie zum Beispiel bestimmter Strecken zwischen Österreich und der Schweiz oder zwischen Italien und der Schweiz. Die Schlepper begleiten diese Reiseabschnitte meist nicht; sie händigen den irregulär Migrierenden die gefälschten Dokumente und Reisetickets aus und informieren sie, wo sie hinfahren sollen und wie sie sich zu verhalten haben.

Das GWK stellte im Jahr 2013 die meisten rechtswidrigen Aufenthalte, das heisst 65 Prozent der Gesamtfeststellungen,<sup>144</sup> im Bahnverkehr fest. Die Feststellungen erfolgten hauptsächlich in der GWK-Region IV (Kanton Tessin).<sup>145</sup> Als die irreguläre Migration an der Südgrenze im Frühjahr 2011 zugenommen hatte, begann das GWK regelmässig Kontrollen auf den aus Italien einreisenden Zügen durchzuführen. Insbesondere Mailand gilt als wichtige Drehscheibe für den Menschenschmuggel in Richtung Nordeuropa: in der italienischen Metropole werden irregulär Migrierende, die über die zentrale Mittelmeerroute, die Balkanroute via Slowenien oder auf dem Seeweg von Griechenland aus nach Italien geschleust wurden, kurz untergebracht und dann mittels öffentlicher oder auch privater Verkehrsmittel in Richtung Norden weitergeschleppt.<sup>146</sup> Viele Migrantinnen und Migranten reisen aber auch ohne die Unterstützung von Schleppern mit der Bahn in die Schweiz ein; dabei handelt es sich vorwiegend um Personen, die sich jahrelang rechtswidrig in Italien aufhielten und aufgrund der dortigen Wirtschaftskrise und der sinkenden Nachfrage nach Schwarzarbeit in die Schweiz weitergewandert sind. Viele irregulär Reisende lassen sich bewusst durch die Grenzwaiche aufgreifen und stellen dann ein Asylgesuch.

## 4.4 Schleusungen auf dem Luftweg

Der Schmuggel von irregulären Migrantinnen und Migranten auf dem Luftweg zeichnet sich generell durch einen hohen Organisationsgrad und komplexe Abläufe ab. Häufig handelt es sich um komplizierte Routings und weite Distanzen, die nicht nur wegen der fernen Zieldestination zurückgelegt werden, sondern auch um die Spuren zu den Hintermännern zu verwischen und das Aufdeckungsrisiko zu minimieren.<sup>147</sup> Von zentraler Bedeutung ist die Verwendung von gefälschten Dokumenten. Schleusungen auf dem Luftweg stellen für die Geschleppten eine Luxusvariante von Menschenschmuggel dar: sie sind verhältnismässig sicher sowie bedeutend schneller als Reisen auf dem Land- und Seeweg. Besonders hoch sind daher nicht nur die Preise, die die Geschleppten zahlen, sondern auch die Gewinne, die die Menschenschmuggler aus dieser Aktivität ziehen.<sup>148</sup>

Im Zusammenhang mit Schleusungen auf dem Luftweg steht oft die Korruption, die vor dem

---

<sup>144</sup> 7'798 von insgesamt 11'993 Feststellungen (2013)

<sup>145</sup> Informationen des GWK

<sup>146</sup> Informationen der BKP; D'Amato, Gianni/Gerber, Brigitta/ Kamm, Martina, Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. a.a.O., S. 94-95

<sup>147</sup> D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta / Kamm, Martina, Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. a.a.O., S. 121

<sup>148</sup> ebd., S. 8

Abflug, zum Zeitpunkt des Aufenthalts im Transitbereich oder nach der Ankunft stattfinden kann. Dabei werden eine oder mehrere Schlüsselpersonen bezahlt, damit sie mittels einer Handlung oder Unterlassung in ihrem Kompetenzbereich Schleusungen auf dem Luftweg erleichtern. Das Spektrum der bestochenen Personen reicht vom Reinigungspersonal am Flughafen, das durch eine Türentriegelung zu einem vereinfachten Ausgang aus dem Flughafen verhilft, bis hin zum konsularischen Mitarbeiter, der unrechtmässig ein Visum ausstellt.<sup>149</sup> In den Menschenschmuggel sind häufig auch Reiseagenturen verwickelt, die im Rahmen von organisierten Reisen irregulär Migrierende einer Gruppe von regulär reisenden Passagieren anschliessen, um so die Schleusung zu tarnen.<sup>150</sup>

#### 4.4.1 Ticket Swapping

Laut UNODC ist das sogenannte Ticket Swapping ein häufiger Modus Operandi internationaler Schleppergruppierungen.<sup>151</sup> Dabei handelt es sich um die unrechtmässige Übergabe oder den Austausch von Reisedokumenten und/oder Flugtickets durch den Schlepper zum illegalen Transit. Im Rahmen dieser Schleusungsmethode führen die Routings teilweise über mehrere Kontinente hinweg, um die Aufdeckung der illegalen Reisetätigkeit zu erschweren oder unterwegs gefälschte Dokumente zu beschaffen.<sup>152</sup> Dieser Modus Operandi wurde in der Schweiz insbesondere im Rahmen von Schleusungen von chinesischen und srilankischen Staatsangehörigen festgestellt, die vom Transitbereich am Flughafen Zürich weiter in andere Staaten, meist nach Kanada oder in die USA, hätten geschleust werden sollen.<sup>153</sup>

In den meisten Fällen reisen die Flugpassagiere vorerst mit ihren Originaldokumenten aus dem Heimatstaat oder einem benachbarten Staat aus, um an einen angeblichen Zielort (ausserhalb des Schengenraums) zu fliegen.

#### 4.4.2 Schleusungen von Passagieren auf Non-Schengen-Flügen

Mit der Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands wurden an den Schweizer Flughäfen die Grenzkontrollen auf Binnenflügen aufgehoben;<sup>154</sup> gleichzeitig wurde der Sicherung der Aussengrenzen, das heisst dem Flughafenbereich für ankommende Flüge aus Non-Schengen Staaten, mehr Priorität zugemessen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Flughafen Zürich-Kloten zu, da dort der weitaus grösste Teil des gesamten Passagieraufkommens in der Schweiz abgewickelt wird: 2012 sind fast 25 Millionen Personen angekommen, abgeflogen oder umgestiegen, von diesen waren etwa 42 Prozent Non-Schengen Passagiere.<sup>155</sup>

An den internationalen Flughäfen in der Schweiz finden seit dem Beitritt zu Schengen getrennte Abfertigungen für Flüge aus den Schengen-Mitgliedstaaten und aus Non-Schengen-

---

<sup>149</sup> UNODC. Issue Paper. Migrants smuggling by air. 2010. S. 11 [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue\\_Paper\\_-\\_Migrant\\_Smuggling\\_by\\_Air.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/Issue_Paper_-_Migrant_Smuggling_by_Air.pdf)

<sup>150</sup> ebd., S. 7

<sup>151</sup> ebd., S. 5

<sup>152</sup> D'Amato, Gianni/Gerber, Brigitta/ Kamm, Martina. Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz. a.a.O., S. 121

<sup>153</sup> ebd.

<sup>154</sup> Seit 29. März 2009

<sup>155</sup> [www.flughafen-zuerich.ch/~media/FlughafenZH/Dokumente/Das\\_Unternehmen/Flughafen\\_Zuerich\\_AG/Broschuere\\_Zahlen\\_und\\_Fakten\\_2012\\_de.pdf](http://www.flughafen-zuerich.ch/~media/FlughafenZH/Dokumente/Das_Unternehmen/Flughafen_Zuerich_AG/Broschuere_Zahlen_und_Fakten_2012_de.pdf)

Staaten statt. Die Personenkontrollen auf Non-Schengen-Flügen werden von der jeweils zuständigen Kantonspolizei<sup>156</sup> oder vom GWK im Rahmen der delegierten Aufgaben<sup>157</sup> durchgeführt. Die systematischen Grenzkontrollen beinhalten mindestens die Identitätskontrolle anhand der vorgezeigten Reisedokumente nach Art. 7(2) des Schengener Grenzkodex.<sup>158</sup> Wenn ein Flugpassagier die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, wird ihm aufgrund von Art. 65 Abs. 1 AuG die Einreise in die Schweiz verweigert.<sup>159</sup> Die betreffende Person wird zum „Inadmissible Passenger“ („INAD“) und hat die Schweiz unverzüglich zu verlassen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Einreichung eines Asylgesuchs (Art. 22 AsylG) gemäss Art. 65 Abs. 3 AuG.

Wie aus einer Risikoanalyse des BFM hervorgeht, wurde im Jahr 2013 an den Flughäfen Zürich, Genf und Basel insgesamt 966 Personen die Einreise aus Drittstaaten in den Schengenraum verweigert.<sup>160</sup> Wie auch schon in den beiden Vorjahren gehörten Albanien, Serbien und Mazedonien zu den wichtigsten Herkunftsstaaten. Zu den wichtigsten Einreiseverweigerungsgründen zählten das Fehlen von Aufenthaltstiteln oder Visa sowie die Tatsache, dass die Person bereits im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben war. Diese beiden Gründe trafen auf etwa die Hälfte aller INADs zu. 2013 reisten die meisten INADs aus Pristina, Belgrad und Istanbul in die Schweiz ein (Last Stops).<sup>161</sup>

In Bezug auf die Identifizierung von Schleusungskriminellen an den Schengen-Aussengrenzen in der Schweiz sind die Zahlen ernüchternd: im Jahr 2013 sind lediglich 26, im Jahr 2012 17 und im Jahr 2011 21 mutmassliche Schlepper festgestellt worden. Dies kann vor allem damit begründet werden, dass Menschen schmuggler in den meisten Fällen die Schleusungen auf dem Luftweg vom Hintergrund aus organisieren und gar nicht mit den schleusungswilligen Passagieren mitfliegen. Andererseits stehen den Grenzschutzbehörden nicht genügend Ressourcen und Zeit zur Verfügung, um die verhältnismässig wenigen Schlepper, die tatsächlich mitfliegen, als solche zu identifizieren. Dies hat zur Folge, dass Mitglieder von Schlepper-Netzwerken nur einem minimalen Risiko ausgesetzt sind, für die Förderung der rechtswidrigen Einreise strafrechtlich belangt zu werden.

#### **4.4.3 Schleusungen auf Schengen-Binnenflügen: Schleusungen in oder via die Schweiz von Griechenland aus**

Die Zahl von Schleusungen auf dem Luftweg in oder via die Schweiz von den griechischen Flughäfen aus hat in den letzten Jahren bedeutend zugenommen. Dies dürfte einerseits an der Intensivierung der Kontrollen auf den bisher frequentierten Schleusungsrouten auf dem Luftweg und andererseits an der Zunahme der irregulär migrierenden Personen aus verschiedenen Konfliktregionen, die Nord- und Westeuropa zu erreichen versuchen, liegen. Aufgrund der Schengen-Bestimmungen und des Grundsatzes des freien Personenverkehrs darf die jeweils zuständige Kantonspolizei oder das GWK nur stichprobenweise Kontrollen auf ankommenden Schengen-Flügen aus Griechenland durchführen. Die Fluggesellschaft Swiss International Air Lines führt ihrerseits aber bereits vor dem Abflug an den griechischen Flug-

<sup>156</sup> Zuständig für die Personenkontrollen an den Flughäfen sind in ZRH die Kantonspolizei Zürich (Flughafenpolizei), in GVA die Kantonspolizei Genf (Police de la Sécurité Internationale) sowie in BSL das GWK.

<sup>157</sup> Für weitere Informationen zum GWK und der Übernahme von delegierten Aufgaben siehe Kapitel 7.2

<sup>158</sup> Schengener Grenzkodex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:DE:PDF>. Siehe auch Art. 7 Abs. 1 AuG: Die Ein- und Ausreise richtet sich nach den Schengen-Assoziierungsabkommen.

<sup>159</sup> Siehe auch Art. 13(1) Schengener Grenzkodex

<sup>160</sup> 2011: 1002 INADs; 2012: 919 INADs

<sup>161</sup> 2011: Pristina, Skopje, Belgrad; 2012: Pristina, Belgrad, Istanbul

häfen eine Prüfung der Reisedokumente der Passagiere durch. Viele Verdachtsfälle von Menschenschmuggel werden vor allem auf den Flügen ab Athen und Thessaloniki festgestellt. Allein die Swiss verweigerte im Jahr 2012 im Rahmen ihrer Kontrollen 1470 Passagieren den Abflug von den erwähnten griechischen Flughäfen.<sup>162</sup> Die Abflugverweigerungen erfolgten dabei hauptsächlich, weil eine Fälschung der Reisedokumente festgestellt wurde oder bestimmte Reisevoraussetzungen nicht erfüllt wurden. Im Gegensatz dazu erfolgten nur sehr wenige Anhaltungen von mutmasslichen Schleusern vor und nach dem Flug in die Schweiz.

Gemäss Informationen der Bundeskriminalpolizei werden von den griechischen Flughäfen aus insbesondere Staatsangehörige aus Afghanistan, Syrien, Iran, Pakistan, Eritrea und Somalia geschleust. Diese werden meist auf dem Land- oder Seeweg von der Türkei nach Griechenland geschleppt, bevor sie versuchen, von Athen oder Thessaloniki aus auf dem Luftweg nach Nord- und Westeuropa zu gelangen. Die bisherigen Vorfälle zeigen auf, dass die Schweiz vorwiegend als Transitland benutzt wird, um via die Flughäfen Zürich und Genf somalische und syrische Staatsangehörige nach Skandinavien sowie afghanische Staatsangehörige nach Deutschland zu schleusen. Laut polizeilichen Angaben wird auch immer wieder versucht, unbegleitete Minderjährige oder Minderjährige in Begleitung fremder Erwachsener via die Schweiz in erwähnte Zielstaaten zu schmuggeln. Es wird angenommen werden, dass es sich in diesen Fällen um den Versuch einer Familienzusammenführung handelt: Dabei befinden sich die Eltern schon im Zielstaat und die Kinder werden nachträglich geschleppt oder letztere werden vor der Ankunft der Eltern, die sich noch in Griechenland befinden, in den Zielstaat eingeschleust. Bei den bisher bekannten Fällen handelte es sich meist um acht- bis zwölfjährige Kinder aus Somalia und Eritrea.

Trotz der Tatsache, dass Schlepper nur selten an den Flughäfen aufgegriffen werden, geht aus polizeilichen Ermittlungen hervor, dass kriminelle Gruppierungen Schleusungen auf dem Luftweg unterstützen. Neben vorbereitenden Tätigkeiten wie dem Beschaffen von gefälschten Reisedokumenten oder dem vorgetäuschten Nachweis von legalen Reiseabsichten werden zur Tätiung von Flugbuchungen Kreditkarten betrügerisch verwendet. Häufig werden auch Mehrfachbuchungen als Modus Operandi festgestellt: dabei werden für eine Person mehrere kurz hintereinanderliegende Flüge in Richtung verschiedener westeuropäischer oder skandinavischer Destinationen gebucht. Auf diese Weise kann die schleusungswillige Person im Fall einer Abflugverweigerung umgehend bei der nächsten Fluggesellschaft einen Versuch machen.

---

<sup>162</sup> 2011: 1350 Abflugverweigerungen (Information der BKP)

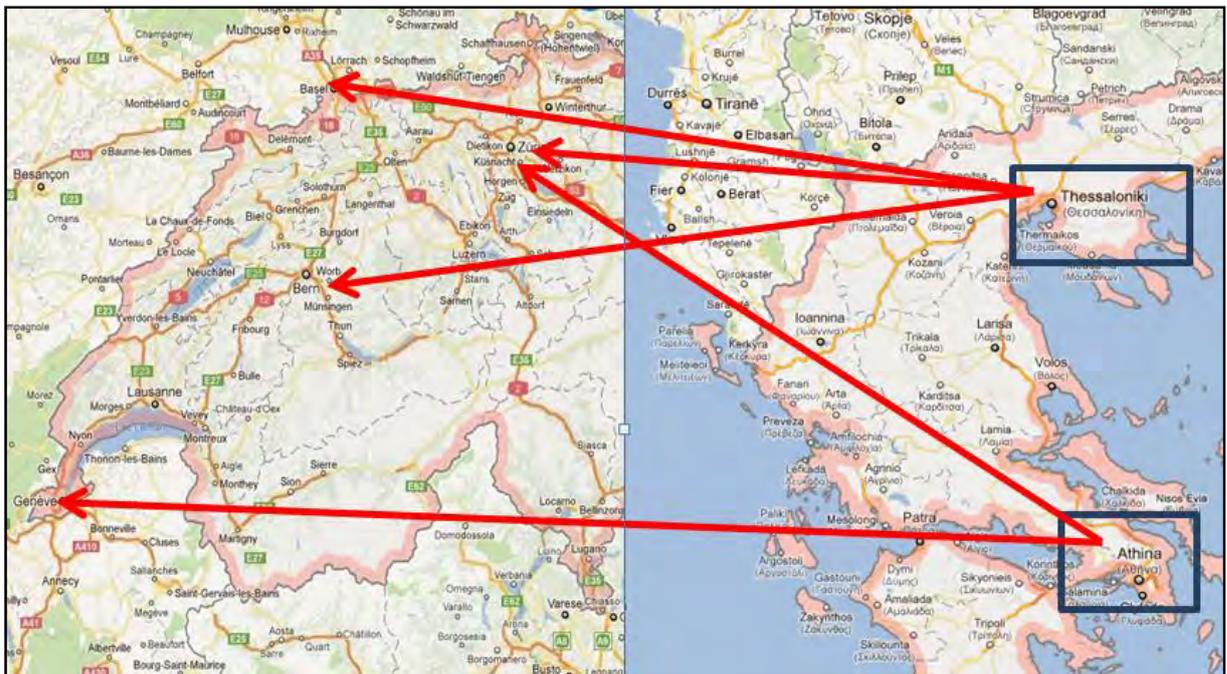


Bild 24 Schleusungen auf dem Luftweg in und durch die Schweiz ausgehend von Griechenland. (Grafik: BKP)

Trotz einer intensivierten Kontrolltätigkeit durch die Fluggesellschaften finden die kriminellen Gruppierungen immer wieder Möglichkeiten, wie sie die irregulär Migrierenden von Griechenland aus auf dem Luftweg in oder via die Schweiz schleusen können. Solche Vorfälle sind für die Fluggesellschaften vor allem mit erhöhten Kosten verbunden und können sich ausserdem als eine Herausforderung in der Zusammenarbeit mit den Behörden vor Ort erweisen. Als Folge dieser Vorkommnisse stellte die Swiss ihre Verbindung nach Thessaloniki per Winterflugplan 2012/2013 ein. Flüge zwischen Zürich und Thessaloniki werden weiterhin von ausländischen Fluggesellschaften angeboten. Zudem fliegen Easy Jet ab Basel, sowie die Sky Work Airlines ab Bern die griechische Destination an. Es ist auch bekannt, dass auf Schengen-Binnenflügen, insbesondere ausgehend von Italien (vor allem Rom und Mailand) und Spanien (vor allem Madrid und Barcelona), aber auch ausgehend von Paris und Amsterdam Personen in oder via die Schweiz geschleust werden.

#### 4.4.4 Massnahmen der Schweiz gegen die Dokumentenfälschung und rechtswidrige Ein- und Durchreisen auf dem Landweg

Das UN-Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten fordert die Vertragsstaaten auf, sämtliche Beförderungsunternehmen in die Pflicht zu nehmen, sich des Besitzes der jeweils erforderlichen Reisedokumente der beförderten Personen zu versichern<sup>163</sup> und im Falle eines Verstosses in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht Sanktionen vorzusehen.<sup>164</sup> In der Schweiz unterliegen Luftverkehrs-, Strassentransport- und Schifffahrtsunternehmen laut Ausländergesetz einer Sorgfaltspflicht. Gemäss Art. 92 Abs. 1 AuG sind erwähnte Unternehmen verpflichtet, alle ihnen zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, damit nur Personen befördert werden, die über die für die Durchreise, Einreise oder Ausreise erforderlichen Reisedokumente verfügen. Transportunternehmen, die gegen diese Verpflichtung verstossen,

<sup>163</sup> Art. 11 (3) Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

<sup>164</sup> Art. 11 (4) Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

können gemäss Art. 120a Abs. 1 AuG mit einer Busse bis zu einer Million Franken bestraft werden.

Das Ausländergesetz sieht ausserdem die Möglichkeit der Einführung einer Meldepflicht von Passagierdaten für Fluggesellschaften vor, um wirksamer gegen rechtswidrige Ein- und Durchreisen vorzugehen.<sup>165</sup> Diese Massnahme gilt aber nur im Rahmen von Non-Schengen-Flügen. Bei Nichteinhalten der Meldepflicht kann ebenfalls eine Busse bis zu einer Million Franken angeordnet werden.<sup>166</sup> Gestützt auf die in Art. 104 AuG enthaltenen Bestimmungen sammelt das BFM die Daten aller Passagiere, die aus Pristina, Nairobi, Dar es Salaam, Dubai, Moskau, Istanbul, Casablanca und Marrakesch in die Schweiz fliegen. Dieser Entscheid basiert auf einer Lageanalyse des Bundes. Die Daten, die das BFM von den Fluggesellschaften erhält, werden den Grenzkontrollbehörden zur Verfügung gestellt, um während der Flugzeit erste Abklärungen zu tätigen. Nach 24 Stunden müssen die Daten wieder gelöscht werden (Art. 104 Abs. 5 und Abs. 6 AuG).<sup>167</sup>

Des Weiteren entsendet die Schweiz Dokumentenberaterinnen und Dokumentenberater – sogenannte Airline Liaison Officers (ALO) – an internationale Flughäfen ausserhalb des Schengenraums, um die irreguläre Migration in die Schweiz bereits in den Ursprungs- und Transitstaaten zu verhindern. Im Frühling 2012 haben das BFM, die EZV sowie die Konsularische Direktion des EDA im Rahmen der Strategie der integrierten Grenzverwaltung eine Vereinbarung unterzeichnet, die solche ALO-Einsätze an migrationsrelevanten Abflugorten mit einer direkten Flugverbindung in die Schweiz ermöglicht. Der Tätigkeitsschwerpunkt der ALO besteht in der Beratung und Unterstützung der Luftverkehrsunternehmen bei der Dokumentenkontrolle. Zu den Hauptaufgaben der ALO zählen das Erkennen von Dokumentenfälschungen, die Identifizierung von Personen, das Erstellen von Risikoprofilen sowie die Schulung von Mitarbeitenden der Fluglinien und ausländischen Kontrollbehörden vor Ort. Die ALO, welche aus den Reihen des GWK rekrutiert werden, sind ausschliesslich beratend tätig und üben am Einsatzort keine hoheitlichen Funktionen aus. Die Risikoprofile, die die ALO aufgrund der Erfahrungen vor Ort erstellen, ermöglichen, dass Kontrollen entsprechend angepasst werden können.<sup>168</sup>

#### 4.4.5 Geringes Risiko für Schleusergruppierungen

Die von den Behörden und Fluggesellschaften erhobenen Daten veranschaulichen, dass Schlepper sowohl auf Schengen- wie auch auf Non-Schengen-Flügen nur in den seltensten Fällen aufgegriffen werden. Wie bereits erwähnt, dürfte dies vor allem daran liegen, dass Menschenmuggler meist nur die notwendigen Vorkehrungen für die Reise auf dem Luftweg treffen, die Geschleusten aber eher selten auf den Flügen begleiten. Eine Kontaktaufnahme zwischen dem Schlepper und dem irregulär Reisenden erfolgt allenfalls in der Transitzone, zum Beispiel beim Ticket Swapping. Gelingt den Behörden die Festnahme eines Schleppers

---

<sup>165</sup> Art. 104 Abs. 1 AuG: „Um die Durchführung der Grenzkontrollen zu verbessern und um rechtswidrige Einreisen und Durchreisen wirksamer zu bekämpfen, bestimmt das BFM nach Anhörung der Luftverkehrsunternehmen, bei welchen Flügen diese verpflichtet sind, unmittelbar nach Abschluss des Check-In Personendaten der beförderten Passagiere zu melden. Das BFM bestimmt, an welche Stelle die Meldung erfolgen muss.“ [...]

<sup>166</sup> Art. 120b Abs. 1 AuG

<sup>167</sup> Art. 104 Abs. 5 und Abs. 6 AuG. Siehe auch: NZZ am Sonntag. Der Bund sammelt Passagierdaten. 24. Juni 2012 [www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/bund-sammelt-passagierdaten-1.17276064](http://www.nzz.ch/nzzas/nzz-am-sonntag/bund-sammelt-passagierdaten-1.17276064)

<sup>168</sup> EZV. Forum Z. Ausgabe 2/2012. S. 6

am Flughafen, handelt es sich meist nur um ein Mitglied der unteren Hierarchiestufe des Netzwerks,<sup>169</sup> das oft – aus Mangel an Beweisen – nach kurzer Zeit wieder entlassen wird. Zahlreiche Hinweise, zum Beispiel gleiche Fälschungsmerkmale bei Reisedokumenten und Visa, gleiches Routing, Missbrauch von Kreditkarten bei Buchungen etc., deuten aber darauf hin, dass gewerbmässig agierende Menschenschmuggler einer Vielzahl von Personen die irreguläre Einreise auf dem Luftweg in die Schweiz wie auch in andere europäische Staaten organisieren. Gegen diese Drahtzieher im Hintergrund wurden bis anhin aber nur selten Ermittlungen aufgenommen.<sup>170</sup>

## 4.5 Einreise und Aufenthalt aufgrund einer Täuschung der Behörden

Laut Europol wählen professionelle Tätergruppierungen des Menschenschmuggels vermehrt Schleusungsmethoden aus, die zum Ziel haben, den Behörden die legale Einreise oder den legalen Aufenthalt vorzutäuschen.<sup>171</sup> Neben der Dokumentenfälschung werden noch andere Modi Operandi angewendet, um die legalen Einreisemöglichkeiten zu missbrauchen. Zu den häufig festgestellten Methoden zählen die angebliche Gründung eines Lerninstituts, der Gebrauch von Reisegesellschaften oder Arbeitsvermittlungsbüros für die Durchführung von Schleusungen oder die Vermittlung von Scheinehen.

Bereits vor einigen Jahren wurden zahlreiche Fälle bekannt, wonach chinesische Staatsangehörige mit Studentenvisa, die von der schweizerischen Auslandsvertretung in China ausgestellt wurden, in die Schweiz reisten, um an angeblichen Privatschulen zu studieren. Es stellte sich später heraus, dass diese Schulen gar nicht existierten und die chinesischen Staatsangehörigen auch nicht mehr nach China zurückgekehrt waren. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden chinesische Staatsangehörige auch aktuell nach ähnlichem Modus Operandi in die Schweiz geschleust. Mittels der Immatrikulation an tatsächlich existierenden Lerninstituten werden Studentenvisa beantragt, um in die Schweiz einzureisen. Nach Ablauf des Visums tauchen die betroffenen Personen in der Schweiz unter und sind oft als Schwarzarbeitende in chinesischen Restaurants tätig. Wie frühere Fälle zeigten, wurden auch von indischen Staatsangehörigen, die in der Schweiz lebten, Privat institute gegründet, welche nicht dem angegebenen Sinn und Zweck entsprachen. Es handelte sich damals jedoch nicht um gewerbmässigen Menschenschmuggel, sondern um Betrug. Indische Studierende hatten für ihr Management-Studium bis zu CHF 20'000 im Voraus bezahlt und waren dann bei Ankunft in der Schweiz auf sich alleine gestellt.

Hinweise auf die gewerbmässige Vermittlung von Scheinehen gibt es in der Schweiz selten. Schon allein der Nachweis einer Scheinehe ist äusserst schwierig zu erbringen, umso schwieriger erweist es sich, die Förderung der Scheinehe mit Bereicherungsabsicht im Sinne von Art. 118 Abs. 3 AuG zu beweisen.<sup>172</sup> Wie viele dieser Ehen tatsächlich von Schleppern arrangiert werden, bleibt weitgehend unbekannt. Während bei vielen Scheinehen kein Bezug zum gewerbmässigen Menschenschmuggel besteht, gibt es doch vereinzelt Hinweise auf Personen in der Schweiz, die gewerbmässig etwa drogenabhängige Schweizerinnen an heiratswillige Männer aus dem Ausland vermitteln und von diesen dafür um die CHF 30'000 verlangen.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> UNODC. Migrants smuggling by air. a.a.O., S. 5

<sup>170</sup> Siehe Kapitel 8 (Bestehende Defizite bei der Bekämpfung von Menschenschmuggel in der Schweiz)

<sup>171</sup> Europol. EU Organised Crime Threat Assessment 2011 (OCTA). Den Haag. 28. April 2011. S. 21

<sup>172</sup> Siehe Anhang IV (Verurteilungen Art. 116-118 AuG)

<sup>173</sup> Informationen von Mitarbeitenden eines Durchgangszentrums

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden in der Schweiz (vor allem in der Romandie) zunehmend auch Scheinehen zwischen EU-Staatsangehörigen, insbesondere Portugiesinnen, und irregulären Migranten aus dem Mittleren Osten (vor allem Pakistan, Bangladesch) gewerbmässig vermittelt. Europol berichtet über ähnliche Fälle in verschiedenen EU-Staaten: häufig handelt es sich bei organisierten Scheinehen um Heiraten zwischen EU-Bürgerinnen aus sozial schwächeren Schichten – nicht selten mit Schulden sowie Drogen- oder Alkoholproblemen – und Migranten ohne geregelten Aufenthalt aus Pakistan, Indien, Nigeria oder Afghanistan. Laut Europol sind die kriminellen Gruppierungen, die diese Scheinehen organisieren, meist auch in der Dokumentenfälschung sowie in anderen Deliktfeldern tätig.

## 4.6 Menschenhandel und Ausbeutung als Folge von Menschenschmuggel

Menschenhandel kann, muss aber nicht die Folge von Menschenschmuggel sein. Zahlreiche irregulär migrierende beanspruchen die Dienstleistungen der Schlepper, ohne danach in der Prostitution oder als Arbeitskraft ausgebeutet sowie zu anderen Kriminalitätsformen (Betäubungsmittelhandel, Diebstahl etc.) gedrängt zu werden. Dennoch können sich Menschenschmuggel und Menschenhandel überschneiden. Die beiden Delikte stehen insbesondere dann in Zusammenhang, wenn Personen weder über die Möglichkeit verfügen, legal zu migrieren, noch das Geld aufbringen können, um die Schleusungskosten ganzheitlich bei Ankunft im Zielland zu bezahlen. Die betroffenen irregulär migrierenden Personen verschulden sich bei den Schleppern und werden solange in der Prostitution oder als Arbeitskraft ausgebeutet, bis sie ihre – oft fiktiven – Schulden für die Schleusung abbezahlt haben. Dies kann mehrere Jahre dauern und endet meist erst, wenn die irregulär anwesende Person weggewiesen wird.<sup>174</sup>

Für die kriminellen Gruppierungen ist insbesondere das Geschäft mit jungen Migrantinnen lukrativ, da sich mit deren Ausbeutung in der Prostitution grosse Gewinne erwirtschaften lassen. Fälle von Menschenhandel als Folge von Menschenschmuggel sind insbesondere im Zusammenhang mit geschleusten Frauen aus Nigeria (siehe folgendes Beispiel), Thailand und China bekannt. Die Bundeskriminalpolizei vermutet, dass vereinzelt auch kosovarische Staatsangehörige in die Schweiz geschleppt werden, um in der Folge als Arbeitskraft oder als Drogenkuriere ausgebeutet zu werden.

---

<sup>174</sup> Art. 30 Abs. 1 lit.e AuG sieht zwar eine Ausnahme der Zulassungsvoraussetzungen für Opfer von Menschenhandel vor. Die meisten irregulär anwesenden Frauen, die in der Schweiz ausgebeutet werden, geben sich aber nicht unbedingt als Opfer zu erkennen, da sie von der Täterschaft eingeschüchtert werden. Dies trifft insbesondere auf die nigerianischen Staatsangehörigen zu, welche meist mit spirituellen Ritualen (Voodoo oder Juju) unter Druck gesetzt werden und sich angesichts des Banns nicht wagen, Aussagen zu machen.

### **Ein Beispiel für die Überschneidung von Menschenmuggel und Menschenhandel: die sexuelle Ausbeutung von geschleusten nigerianischen Mädchen und Frauen in Europa**

Bei den in Europa festgestellten von Nigeria geschleusten Opfern des Menschenhandels handelt es sich überwiegend um junge Frauen aus dem südlichen Bundesstaat Edo. Den irregulären Migrantinnen wird vor der Abreise meist ein Darlehen und Arbeit in Europa versprochen, was ihnen ermöglichen sollte, den Schleusern die Schulden der Reise zurückzuzahlen, die Familie in der Heimat zu unterstützen und ein eigenes Geschäft zu eröffnen. Drahtzieher sind westafrikanische Netzwerke, die in weitgehend voneinander unabhängig funktionierenden Zellen organisiert sind. Lokale Vermittlerinnen oder Vermittler rekrutieren die zu schleusenden Mädchen in ihrer Heimat. Um die jungen Frauen gefügig zu machen, greifen die nigerianischen Menschenhändler meist auf Juju-Rituale zurück, deren Bann sich die Frauen kaum entziehen können und die als Druckmittel deshalb äusserst effizient sind.

Die Frauen werden anschliessend von Schleppern per Flugzeug oder auf einem äusserst beschwerlichen und gefährlichen Land- und Seeweg ins Zielland geschleust. Die Reise kann auch mehrere Jahre dauern, deshalb werden die Mädchen in sehr jungem Alter rekrutiert, damit sie möglichst lange ausgebeutet werden können, wenn sie überhaupt in Europa ankommen. Sie werden während der Reise häufig vergewaltigt – auch durch die Schlepper. Wenn die jungen Frauen unterwegs erkranken, werden sie oft einfach zurückgelassen. Viele sterben unterwegs. Die irregulären Migrantinnen reisen mit gefälschten Ausweisen oder ohne jegliche Dokumente.

In Europa angekommen, finden sich die geschleusten Frauen in einer Zwangssituation wieder, da sie tatsächliche und/oder fiktive Schulden von mehreren zehntausend Euro<sup>175</sup> unter Bedingungen abarbeiten haben, die nicht den ursprünglich in Aussicht gestellten entsprechen. Die Nigerianerinnen werden meist durch sogenannte Madams – Zuhälterinnen, die früher manchmal selbst der Prostitution nachgegangen sind und nach Abzahlung ihrer Schulden nach einem lukrativen Geschäft gesucht haben – der Prostitution zugeführt und kontrolliert. Die Opfer befinden sich während der Zeit ihrer Ausbeutung in einem (relativ aussichtslosen) Asylverfahren oder halten sich in den europäischen Zielstaaten rechtswidrig auf.

Gemäss polizeilichen Informationen und Berichten von Menschenrechtsorganisationen werden entlang von bestimmten Schlepper-Routen – insbesondere entlang jener, die durch die Sinai-Halbinsel führen – häufig Migrantinnen und Migranten entführt und deren Familien erpresst, um so Lösegelder zu generieren. Verschiedenen Quellen zufolge sind Schlepperbanden auch in den Organhandel von irregulär Migrierenden involviert.<sup>176</sup>

<sup>175</sup> In mehreren Dokumentationen wird der Betrag von 50'000 Euro genannt

<sup>176</sup> Entführungen und Organentnahmen von Migrantinnen und Migranten finden insbesondere auf der Sinai-Halbinsel statt. Weitere Informationen auf den Webseiten <http://edition.cnn.com/2011/11/03/world/meast/pleitgen-sinai-organ-smugglers/index.html?iref=allsearch>; [www.guardian.co.uk/world/2012/jul/17/eritrean-regime-arms-human-trafficking/](http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/17/eritrean-regime-arms-human-trafficking/); [www.amnesty.org/en/news/egypt-sudan-kidnap-and-trafficking-refugees-and-asylum-seekers-must-be-stopped-2013-04-03/](http://www.amnesty.org/en/news/egypt-sudan-kidnap-and-trafficking-refugees-and-asylum-seekers-must-be-stopped-2013-04-03/); [www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/africa/eritrea/eritrea-entfuhrungen-erpressungen-organhandel/](http://www.fluechtlingshilfe.ch/herkunftslander/africa/eritrea/eritrea-entfuhrungen-erpressungen-organhandel/); <http://www.unhcr.org/4fa3eb4c6.html>

## 5 Schleusungsrouten nach Europa

Die Routen, die von Menschen schmugglern gewählt werden, können einfach und direkt, oder auch komplex und in zahlreiche Abschnitte aufgeteilt sein. Der Schleusungsvorgang kann sich über mehrere Wochen oder Monate hinziehen; Schleusungen in Etappen und mit organisierten Warteräumen, in denen finanzielle Mittel für die Weiterreise beschafft werden, können gar mehrere Jahre dauern.<sup>177</sup> Die Wahl der Route ist unter anderem von der internationalen politischen Lage, von den Witterungsverhältnissen und der Jahreszeit (dies gilt insbesondere für Schleusungen auf dem Seeweg), von den Einreisebestimmungen, der Asylgesetzgebung und der Intensität der Grenzkontrollen abhängig. Da sich diese Faktoren sehr schnell ändern können, ändern Schleusergruppierungen dementsprechend schnell und häufig ihre Routings. Neben Migrantinnen und Migranten werden auf den gleichen Routen, (wie zum Beispiel der Balkanroute) auch Drogen und Waffen geschmuggelt.<sup>178</sup>

Damit der Kontakt zu den Schleusern überhaupt hergestellt werden kann, müssen die Migrierenden in der Regel zuerst an einen strategisch wichtigen Ort für den Menschen schmuggel, einen sogenannten Schleusungs-Hub, gelangen. Bei diesen Hubs, die in der Region als Drehscheiben für die irreguläre Migration und den Menschen schmuggel bekannt sind, handelt es sich um bestimmte Stadtviertel, Lokale, Häfen oder Flüchtlingslager.

*„...some asylum centres function as recruitment hubs, where Organised Crime Groups find a large potential customer base for the onward smuggling route.”<sup>179</sup>*

In solchen Örtlichkeiten gibt es ein breites Angebot an gefälschten Dokumenten, Kontakten zu Schmugglern sowie oft auch an Arbeitsmöglichkeiten, die wichtig für die Erwirtschaftung (eines Teils) der Schleusungskosten sind. Die Migrierenden werden an diesen Orten aktiv und oft in aller Öffentlichkeit von den Schleusern angeworben.<sup>180</sup> Der künftige Reiseverlauf oder zumindest die nächste Etappe der Schleusung hängt dabei bedeutend von den angebotenen Möglichkeiten in den jeweiligen Schleusungs-Hubs ab.

### 5.1 Die wichtigsten Schleusungsrouten in die EU auf dem Land- und Seeweg

Gemäss Frontex wurden die meisten illegalen Grenzübertritte in die EU entlang folgender Routen festgestellt:<sup>181</sup>

- **Die östliche Mittelmeerroute** führt von der Türkei aus entweder auf dem Land- oder Seeweg nach Griechenland, oder auf dem Landweg nach Bulgarien. Von Griechenland oder Bulgarien aus geht die Reise auf dem Landweg durch die Staaten des Westbalkans oder auf dem Seeweg via Italien nach West- und Nordeuropa weiter.<sup>182</sup> Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen auf dieser Route betrug im Jahr 2012 37'224 und stellt

<sup>177</sup> Informationen des GWK

<sup>178</sup> Informationen der BKP

<sup>179</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2013. S. 36

<sup>180</sup> UNODC. Smuggling of Migrants. 2012. S. 88-89

<sup>181</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2013. S. 21. Siehe auch <http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map> (detaillierte Angaben zum Stand Ende 2013 waren zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Berichts noch nicht verfügbar).

<sup>182</sup> Alternativ werden die Migrantinnen und Migranten ausgehend von Griechenland auf dem Luftweg nach West- und Nordeuropa geschleust.

eine Abnahme von 35 Prozent im Vergleich zu 2011 dar. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2012 Afghanistan, Syrien und Bangladesch.

- **Die zentrale Mittelmeerroute** führt von Libyen, Tunesien oder von Ägypten aus nach Italien und Malta. Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen 2012 betrug 10'376 – das sind 82 Prozent weniger Aufgriffe als 2011. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2012 Somalia, Tunesien und Eritrea.
- **Die westliche Mittelmeerroute** führt von Marokko und Algerien aus auf dem Seeweg nach Spanien oder auch von Marokko über die Landgrenze in die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla, die an der Küste Nordafrikas liegen. Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen 2012 betrug 6397 – das sind 24 Prozent weniger Aufgriffe als 2011. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2012 Algerien, Marokko und der Tschad.
- **Die Westafrikaroute** führt von der westafrikanischen Küste (Senegal, Mauretanien) aus auf die Kanarischen Inseln (Hoheitsgebiet von Spanien). Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen 2012 betrug 174, dies stellt eine Abnahme von 49 Prozent im Vergleich zu 2011 dar. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2012 Marokko, Gambia und Senegal.
- **Die Osteuroparoute** führt von Russland, Weissrussland, der Ukraine oder Moldawien aus via die östlichen EU-Grenzstaaten (Polen, Ungarn, Slowakei, Rumänien, Litauen, Estland, Lettland und Finnland) in die Migrationszielstaaten in West- und Nordeuropa. Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen 2012 betrug 1597 und stellt eine Zunahme von 52 Prozent im Vergleich zum Vorjahr dar. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2012 Georgien, Somalia und Afghanistan.
- **Die Westbalkanroute** führt von den Nicht-Schengenstaaten im Westbalkan (insbesondere Mazedonien, Serbien, Kroatien) aus via Ungarn oder via Slowenien in die Migrationszielstaaten in West- und Nordeuropa. Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen 2012 betrug 6391 und stellt eine Zunahme von 37 Prozent im Vergleich zum Vorjahr dar. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2012 Afghanistan, Kosovo und Pakistan.  
Die „Westbalkanroute“ gemäss der Definition von Frontex ist als Fortsetzung der östlichen Mittelmeerroute zu verstehen. Europol und eine Vielzahl anderer Organisationen oder Behörden fassen die beiden Teilrouten aber unter dem Begriff „Balkanroute“ zusammen. Der Ausgangspunkt der „Balkanroute“ ist daher bereits die Türkei und nicht erst Mazedonien. Der vorliegende Menschenhandel-Bericht bezieht sich nachfolgend ebenfalls auf die von Europol verwendete Bezeichnung „Balkanroute“.
- **Die Seeroute nach Apulien und Kalabrien (Süditalien):** Diese Route versteht sich ebenfalls als Fortsetzung der östlichen Mittelmeerroute. Der Ausgangspunkt, um auf dem Seeweg das Festland der süditalienischen Regionen Apulien und Kalabrien zu erreichen, ist der Schengenstaat Griechenland oder auch bereits die Türkei. Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen 2012 (Blaue Grenze) betrug 4772, dies sind 9 Prozent weniger als 2011. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2012 Afghanistan, Pakistan und Bangladesch.

- Nebst den bereits aufgezählten Routen erwähnt Frontex die Route zwischen Albanien und dem Nachbarstaat Griechenland (siehe Grafik unten). Diese Route ist weniger relevant für den vorliegenden Bericht. Zwischen 2010 und 2011 ist die Anzahl der festgestellten illegalen Grenzübertritte bedeutend gesunken. Seit Ende 2010 unterstehen albanische Staatsbürger nicht mehr der Visumpflicht für kurzfristige Aufenthalte im Schengenraum. 2012 wurden 5502 illegale Grenzübertritte festgestellt. Bei den angehaltenen Personen handelte es sich mehrheitlich um Staatsangehörige aus Albanien, die aufgrund einer Ausschreibung im Schengener Informationssystem nicht in Griechenland hätten einreisen dürfen.

Laut Frontex war die östliche Mittelmeerroute (Land- und Seeweg) die am häufigsten benutzte Route im Jahr 2012, um rechtswidrig in die EU einzureisen. Dennoch wurden in dieser Region in erwähntem Jahr 35 Prozent weniger illegale Einreisen als 2011 festgestellt.<sup>183</sup> Ein besonders hoher Rückgang der illegalen Einreisen wurde 2012 auch auf der zentralen Mittelmeerroute verzeichnet, nämlich um 82 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.<sup>184</sup> 2011 wurden im zentralen Mittelmeer noch die meisten illegalen Einreisen in die EU festgestellt. Auslöser für die irregulären Migrationsströme war damals der Arabische Frühling und das mit diesem Ereignis verbundene Ausbleiben der Küstenüberwachung in Tunesien und Libyen.

Der Rückgang der festgestellten rechtswidrigen Einreisen an den verschiedenen Land- und See-Aussengrenzen der EU im Jahr 2012 sollte aber nicht mit einer Abnahme von Schleusungen nach Europa gleichgesetzt werden. Dem widerspricht schon allein die Tatsache, dass 2012 und 2013 die Asylgesuche auf gesamteuropäischem Niveau zunahmen.<sup>185</sup> Gemäss den Angaben von Frontex zum dritten Quartal 2013<sup>186</sup> haben die Feststellungen der illegalen Einreisen an den EU-Aussengrenzen 2013 erneut zugenommen, insbesondere auf der zentralen Mittelmeerroute.

---

<sup>183</sup> Festgestellte illegale Grenzübertritte 2011: **57'025** / 2012: **37'224**

<sup>184</sup> Festgestellte illegale Grenzübertritte 2011: **59'000** / 2012: **10'379**

<sup>185</sup> Siehe Anhang III (Asylwesen in Europa)

<sup>186</sup> Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. Juli-September 2013. S. 5-6

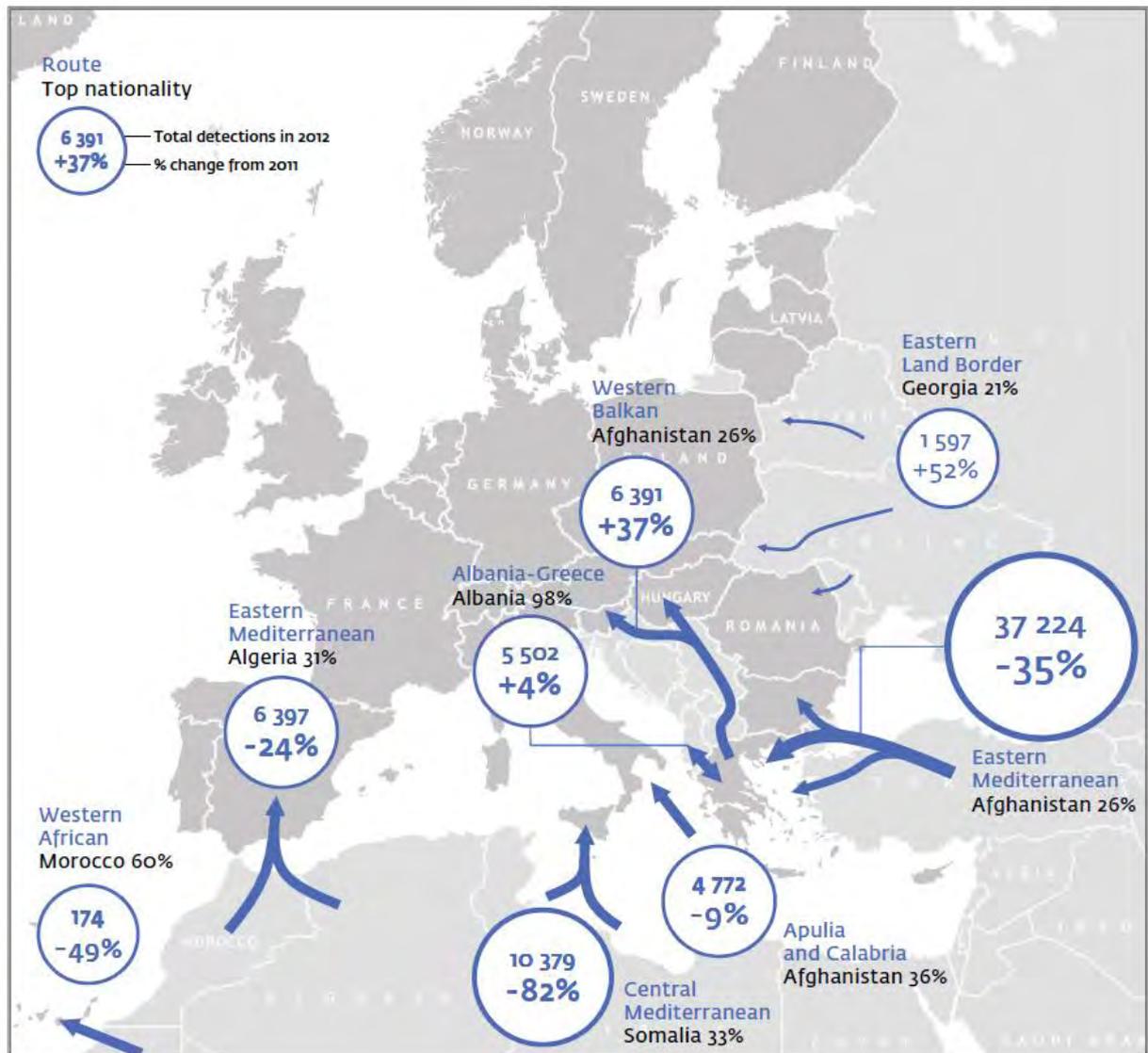


Bild 25 Feststellungen im Jahr 2012 von illegalen Grenzübertritten an den Land- und See-Aussengrenzen der EU. (Quelle: Frontex, Annual Risk Analysis 2013, S. 22)

Die Zahlen zu den Aufgriffen auf den verschiedenen Routen enthalten nur die Anhaltungen aufgrund der rechtswidrigen Überquerung der EU-Aussengrenzen (rechtswidrige Einreise), nicht jedoch die Anhaltungen wegen rechtswidrigem Aufenthalt im EU-Binnenraum. In der Abbildung sind zudem die illegalen Einreisen an den EU-Luft-Aussengrenzen, das heisst den internationale Flughäfen, nicht aufgeführt.

Nächste Seite:

Bild 26 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). MTM Map on Irregular and Mixed Migration 2012. i-map – interactive map on migration.  
[www.imap-migration.org/index.php?id=470](http://www.imap-migration.org/index.php?id=470)



## 5.2 Der Arabische Frühling und die zentrale Mittelmeerroute

Die im Jahr 2011 erfolgten politischen Entwicklungen in Nordafrika waren aufgrund von verschiedenen Aspekten auch für Europa von Bedeutung. Der Arabische Frühling trug unter anderem dazu bei, dass die irreguläre Migration und der Menschenschmuggel über die zentrale Mittelmeerroute nach Europa deutlich zunahmen. Während die europäische Grenzagentur 2010 noch von 1'662 festgestellten illegalen Grenzübertritten in der zentralen Mittelmeerregion (Italien und Malta) berichtete, waren es ein Jahr später bereits 59'002.<sup>187</sup> Die Zunahme der irregulären Migration und des Menschenschmuggels waren auf die durch den politischen Umsturz bedingte erneute Öffnung der Schleusungsrouten zwischen den nordafrikanischen Staaten Tunesien beziehungsweise Libyen und Italien zurückzuführen.

Im Sommer 2009 schlossen Italien und Libyen – ein wichtiges Migrationstransitland auf dem Weg nach Europa – ein Abkommen, das unter anderem das Ziel verfolgte, die irreguläre Migration aus Afrika nach Italien zu verhindern. Bereits im Jahr 2010 sank die Zahl der Überfahrten auf der zentralen Mittelmeerroute auf ein Minimum als Folge dieses berüchtigten Abkommens. Aufgrund einer strengen Überwachung der libyschen Küste sassen zahlreiche Migrantinnen und Migranten, die einst aus den Ländern Subsahara-Afrikas nach Libyen geschleppt wurden, im nordafrikanischen Staat unter dem Regime von Gaddafi fest. Dabei wurden die Migrierenden oft Folter und Misshandlungen ausgesetzt.<sup>188</sup> Um die Migrationsflüsse nach Europa besser zu kontrollieren, verstärkte ausserdem Spanien die Zusammenarbeit mit den Regierungen Senegals und Mauretaniens.<sup>189</sup> Diese Entwicklungen führten schliesslich dazu, dass sich die Hauptschleusungsrouten nach Europa Ende 2009 an die türkisch-griechische Grenze verlagerte.<sup>190</sup>

Die zentrale Mittelmeerroute gewann 2011 mit dem Ausbruch des Arabischen Frühlings erneut an Bedeutung, als knapp 30'000 tunesische Staatsangehörige von der tunesischen Küste aus italienisches Hoheitsgebiet erreichten. Mit dem Sturz der Diktaturen in Nordafrika und den damit verbundenden politischen Unruhen wurde die Ausreiseüberwachung an den Küsten nicht mehr aufrechterhalten. So wurden auch die in Libyen aufgehaltenen Migrantinnen und Migranten im gleichen Jahr über das Mittelmeer nach Europa geschleust. Manche Personen, die auf den italienischen Inseln oder Malta gestrandet waren, wanderten weiter nordwärts und erreichten zeitverzögert die Schweiz. Ende 2011 verzeichnete das BFM rund 45 Prozent mehr Asylgesuche als im Vorjahr und damit den höchsten Gesuchseingang seit 2002.<sup>191</sup>

---

<sup>187</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2013. S. 21

<sup>188</sup> Human Rights Watch. Italien/Libyen: Migranten beschreiben Zwangsrückführungen und Misshandlungen. 21. September 2009

[www.hrw.org/de/print/news/2009/09/21/italienlibyen-migranten-beschreiben-zwangsr-ckf-hrungen-und-misshandlungen-0](http://www.hrw.org/de/print/news/2009/09/21/italienlibyen-migranten-beschreiben-zwangsr-ckf-hrungen-und-misshandlungen-0)

<sup>189</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2010. S. 12

<sup>190</sup> Siehe Kapitel 5.3

<sup>191</sup> BFM. Asylstatistik 2011. S. 3. Zahlreiche Personen aus Nordafrika, die 2011 in der Schweiz einen Asylantrag stellten, waren nicht erst während den politischen Unruhen nach Europa migriert, sondern bereits lange Zeit vorher. Viele hielten sich jahrelang in Italien oder Spanien auf. Bis 2011 war diese Gruppe von Migrierenden dem schweizerischen Asylwesen weitgehend unbekannt, denn weder in der Asylstatistik 2009 noch 2010 befand sich ein nordafrikanischer Staat unter den zehn häufigsten Herkunftsstaaten. Mit zunehmender Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in Italien und Spanien wanderten zahlreiche nordafrikanische Migrierende in den Norden weiter.



Bild 27 Starke Zunahme der Schleusungen über die erneut „offene“ zentrale Mittelmeerroute 2011. (Quelle: i-map Interactive Map on Migration, [www.imap-migration.org](http://www.imap-migration.org))

Der Höchststand der irregulären Migration und des Menschensmuggels über die zentrale Mittelmeerroute wurde zwischen Februar und August 2011 erreicht; im Verlauf der Herbstmonate stabilisierte sich die Situation wieder etwas.<sup>192</sup> Ungünstige Wetterverhältnisse, ein Rückübernahmeabkommen zwischen Italien und Tunesien sowie die bestehende Möglichkeit, sich via die griechisch-türkische Landgrenze (bis August 2012 zumindest) nach Europa schleusen zu lassen, führten 2012 zu einem bedeutenden Rückgang der Überfahrten auf dem zentralen Mittelmeer (-82 Prozent).<sup>193</sup>

Seit Mai 2013 sind die Überfahrten über das zentrale Mittelmeer vor allem aufgrund der günstigen Wetterverhältnisse wieder bedeutend gestiegen. Die grosse Mehrheit der Migrierenden nimmt die Reise von Tripoli (Libyen) aus in Angriff. Die Boote sind meist in schlechtem Zustand und immer überfüllt; Seeunglücke mit vielen Todesfällen sind dabei keine Seltenheit. Mit den Tragödien vor der italienischen Insel Lampedusa im Oktober 2013 ist nicht nur die Bekämpfung des Menschensmuggels vermehrt in den Fokus gerückt, sondern auch die europäische Migrationspolitik stark in die Kritik geraten. Zehntausende warten weiterhin an der libyschen Küste, um die Reise nach Italien zu wagen. Bei den irregulär reisenden Migrantinnen und Migranten handelt es sich vor allem um Personen aus Konfliktstaaten wie Eritrea und Syrien sowie Somalia.<sup>194</sup>

### 5.3 Die Türkei als wichtigstes Schleusungstransitland

Während die Anzahl Schleusungen zwischen 2009 und 2010 sowohl auf der zentralen Mittelmeerroute (von Nordafrika nach Italien und Malta), der Westafrikaroute (von Marokko und Senegal nach Spanien) wie auch der Seeroute zwischen der Türkei und Griechenland zurückging, nahm gleichzeitig der Menschensmuggel via die türkisch-griechische Landgrenze bedeutend zu. Diese Verlagerung kann einerseits auf das Inkrafttreten der verschiedenen bilateralen Abkommen zur Migrationskontrolle und andererseits auf die im Vergleich zu

<sup>192</sup> Frontex. Risk Analysis 2012. S. 15-16

<sup>193</sup> Frontex. Risk Analysis 2013. S. 21-22, 28-29 (2011 59'002 und 2012 10'379 festgestellte illegale Grenzübertritte)

<sup>194</sup> Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. July-September 2013; NZZ. Migranten aus Afrika: Viele Wege führen nach Lampedusa. 9. Oktober 2013

den Vorjahren verstärkte Präsenz von Frontex in der Ägäis zurückgeführt werden.<sup>195</sup> Im Verlauf des Jahres 2010 entwickelte sich die 206 Kilometer lange Landgrenze zwischen der Türkei und Griechenland, die weitgehend entlang des Flusses Evros verläuft<sup>196</sup>, zum wichtigsten Eingangstor nach Europa. Bis im Sommer 2012 zählte die Route via die türkisch-griechische Landgrenze als die am meisten frequentierte Schleusungsrouten in den Schengenraum.



Bild 28 Starke Zunahme von Schleusungen über die griechisch-türkische Landgrenze im Jahr 2010. Ersichtlich auf der Karte ist auch das 2009 in Kraft getretene italienisch-lybische Abkommen zur Migrationskontrolle und die verstärkte Präsenz von Frontex im Ägäischen Meer. (Quelle: i-map Interactive Map on Migration, [www.imap-migration.org](http://www.imap-migration.org)).

Ab August 2012 sanken die Zahlen der rechtswidrigen Einreisen an der türkisch-griechischen Landgrenze bedeutend. Auslöser dieser Entwicklung waren die verstärkte Überwachung des Evros-Grenzgebiets durch die griechischen Behörden (Operation Aspida) sowie die Errichtung eines kilometerlangen Grenzzauns entlang der Grenze zur Türkei. Als Reaktion auf diese Massnahmen nahm der Menschenschmuggel via die türkisch-bulgarische Landgrenze zu, ausserdem wurde wieder ein Anstieg der Schleusungen über das Ägäische Meer verzeichnet.<sup>197</sup>

*„Wenn eine Destination ausgebucht ist oder Reisen dorthin nicht mehr möglich sind, dann offerieren [die Schlepper] ein Alternativangebot.“<sup>198</sup>*

<sup>195</sup> Frontex. Joint Operation Poseidon Sea

<sup>196</sup> Die Landgrenze, die nicht dem Evros entlang führt, beträgt nur 12,5 Kilometer

<sup>197</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2013. S. 22-24

<sup>198</sup> 20Minuten Online. Interview mit Fabrizio Gatti. Für 2000 Dollar über die Grenze. 3. März 2011. Der italienische Journalist Fabrizio Gatti ist Autor des Buches „Bilal: Als Illegaler auf dem Weg nach Europa“.

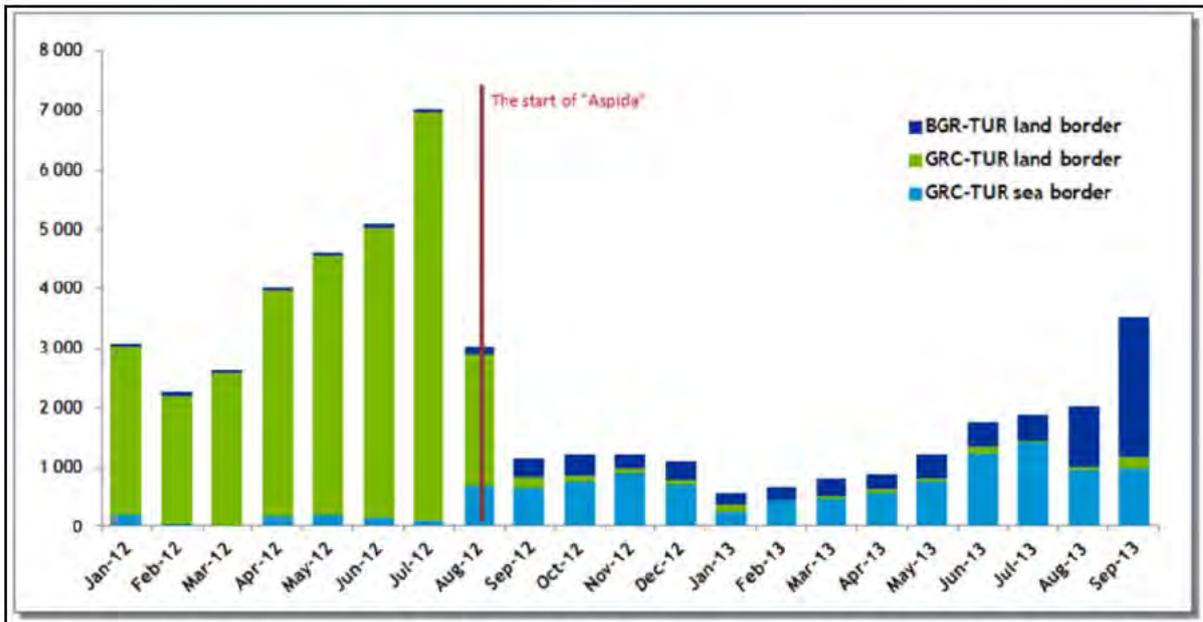


Bild 29 Feststellungen von irregulären Grenzübertritten an den verschiedenen Aussengrenzen<sup>199</sup> entlang der östlichen Mittelmeerroute zwischen Januar 2012 und September 2013.

(Quelle: Frontex)



Bild 30 Anzahl festgestellter illegaler Grenzübertritte (2009–2012) in der östlichen Mittelmeerregion: Internationale Schleusergruppierungen erkennen schnell politische Veränderungen und passen dementsprechend ihr Routing an. Anfänglich wurde der Seeweg zwischen der Türkei und Griechenland häufiger als der Landweg benutzt, um in den Schengenraum zu gelangen. Mit einer verstärkten Präsenz von Frontex in der Ägäis nahmen die Überfahrten 2010 aber deutlich ab; gleichzeitig erhöhten sich die illegalen Grenzübertritte an der türkisch-griechischen Landgrenze um ein Vielfaches. 2012 sank die Anzahl der rechtswidrigen Grenzübertritte im Evrosgebiet, während sie im Ägäischen Meer wieder zunahm. (Quelle: Frontex)<sup>200</sup>

Die Türkei gilt als wichtigster Ausgangspunkt für den Menschenschmuggel in die europäischen Migrationszielstaaten. Von den türkischen Schleusungs-Hubs aus werden nebst asiatischen Migrantinnen und Migranten (vorab aus Afghanistan, Pakistan, Syrien, Irak, Iran, Bangladesch und China) zunehmend auch Personen aus den verschiedenen Regionen Afrikas in den Schengenraum geschleppt.

Viele Migrantinnen und Migranten reisen in die Türkei legal ein. Der türkische Staat hat in den letzten Jahren die Visumpflicht für mehrere Staaten in Nordafrika und dem Mittleren Osten

<sup>199</sup> Bulgarisch-türkische Landgrenze (BGR-TUR land border), griechisch-türkische Landgrenze (GRC-TUR land border) und die griechisch-türkische Seegrenze (GRC-TUR sea border)

<sup>200</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2011. S. 15; Annual Risk Analysis 2012. S. 46

aufgehoben, da er sich für die dortigen Märkte öffnen will.<sup>201</sup> Für Reisende zahlreicher visumpflichtiger Staaten besteht ausserdem die Möglichkeit der Visumserteilung bei Ankunft, was etwa einer Touristensteuer entspricht. Dabei wird der berechtigten Person bei der Einreise an der türkischen Grenze gegen ein kleines Entgelt und ohne weitere Nachfragen ein Visum mit einer Gültigkeitsdauer von 30 oder 90 Tagen (je nach Nationalität) in den Pass geklebt.<sup>202</sup>

In den letzten Jahren hat auch das staatliche Luftverkehrsunternehmen Turkish Airlines das Streckennetz nach Afrika und Asien konstant ausgebaut und setzt mit sehr preiswerten Angeboten Anreize, die Türkei als Transitland zu benutzen. Turkish Airlines bietet beispielsweise als einzige internationale Fluggesellschaft Direktflüge von und nach Mogadischu (Somalia) an, welche zunehmend für Schleusungen nach Europa dienen.<sup>203</sup>

*„Its geographical position, the presence of historical smuggling routes and the comparative ease with which entry visas may be obtained have transformed Turkey into a major nexus point for irregular migrants on their way to Europe.“<sup>204</sup>*

Istanbul dient als wichtige Zwischenstation für den Menschenschmuggel in Richtung Nord- und Westeuropa. Die Stadt am Bosphorus entwickelte sich in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten Schleusungs-Hubs weltweit. Dabei gilt insbesondere das Viertel Kumkapi als Schmuggler-Hotspot und Sammelort von Migrantinnen und Migranten aus verschiedenen Herkunftsregionen.<sup>205</sup> Die Geschleusten werden bis zu ihrer Weiterreise hauptsächlich in Privatwohnungen in und um Istanbul untergebracht. Die Dauer des Aufenthalts der Geschleppten wird von den Schleppern vorgegeben und ist unter anderem von der Verfügbarkeit der finanziellen Mittel der Geschleppten, von der Auswahl und Verfügbarkeit geeigneter Transportmittel, sowie von Witterungsbedingungen abhängig. Um nach Mitteleuropa zu gelangen, sind Preise von 5000 Euro bekannt.<sup>206</sup>

## 5.4 Schleusungsrouten über den Balkan

Der Begriff „Balkanroute“<sup>207</sup> datiert aus den 1970er Jahren: damals fing der Schwerlastverkehr von der Türkei über Jugoslawien in Richtung Westeuropa an, Bedeutung zu gewinnen. In dieser Zeit begann die Balkanroute auch für den Transport illegaler Güter zu dienen; heute ist sie die wichtigste Schmuggelroute für Opium bzw. Heroin von Afghanistan nach Europa. Die Balkanroute mit ihren verschiedenen Ausprägungen gewann im Laufe der letzten zehn Jahre vermehrt auch im Bereich der irregulären Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels an Bedeutung. Der Balkan ist Herkunfts- und Transitgebiet von irregulär eingereisten Migrantinnen und Migranten in West- und Nordeuropa, sowie Herkunftsregion von professionell agierenden Menschenschmugglern. Als Reaktion auf den starken Migrationsdruck

---

<sup>201</sup> 20Minuten Online. Interview mit Fabrizio Gatti. Für 2000 Dollar über die Grenze. a.a.O.

<sup>202</sup> Türkisches Aussenministerium [www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mfa)

<sup>203</sup> The Washington Post. Somali traffickers using fake passports on Turkish Airlines for chance to flee to Europe. 22. Februar 2013.

<sup>204</sup> Europol. EU Organized Crime Threat Assessment 2011. a.a.O.

<sup>205</sup> Hausmann, Hans / Senyurt, Ahmet. Ware Mensch – Der Kampf gegen Schleuserbanden. Dokumentarfilm. SWR, 17.09.2012

<sup>206</sup> ebd.

<sup>207</sup> Je nach Definition der jeweiligen Organisation/Agentur beginnt die Balkanroute bereits in der Türkei oder erst im Westbalkan: während für Europol der Ausgangspunkt der Balkanroute die Türkei ist, ist es für Frontex erst der Westbalkan. Frontex unterscheidet explizit zwischen der östlichen Mittelmeerroute, auf welcher sich die türkische-griechische Grenze befindet, und der Westbalkanroute.

aus dem Balkan und anderen Herkunftsgebieten der irregulären Migration konnten sich entlang der gesamten Schmuggelroute zahlreiche kriminelle Gruppierungen von Schleusern etablieren. Diese Gruppierungen sind international organisiert und verfügen über sehr gute Verbindungen zu Kriminellen in anderen Kriminalitätsfeldern.<sup>208</sup>

Istanbul ist, wie bereits erwähnt, der Ausgangspunkt für den Menschenschmuggel entlang der Balkanroute. Von dort aus erfolgen die Schleusungen entweder in Lastwagen via die östlichen Balkanstaaten Bulgarien, Rumänien und Ungarn direkt nach Mittel- und Nordeuropa oder vorerst auf dem Seeweg über das Ägäische Meer nach Griechenland<sup>209</sup> oder –eher seltener – per Kleintransportern in Richtung Edirne zum türkisch-griechischen Grenzfluss Evros. In Griechenland angekommen, werden die Geschleppten in der Regel von der Polizei aufgegriffen und erhalten eine schriftliche Aufforderung, das Land innerhalb eines Monats zu verlassen. Die irregulär Migrierenden bleiben aber oft mehrere Monate in Griechenland bis sie die finanziellen Mittel für die Weiterschleusung organisiert haben. Für die Suche nach Menschenschmugglern ist Athen die zentrale Anlaufstelle. Ausgangspunkt für die Weiterschleusung auf der Landroute ist aufgrund der Grenznahe zu Mazedonien die Stadt Thessaloniki.

Für Griechenland stellt die bedeutende Zahl der irregulären Migrantinnen und Migranten ein grosses Problem dar - dementsprechend prekär ist auch die Situation im Asylwesen. Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat Griechenland nachweislich internationale Normen über den Gewahrsam von Asylbewerbern, die Aufnahmebedingungen und den Zugang zum Asylverfahren verletzt.<sup>210</sup> Als Reaktion auf die dortigen Missstände verzichtet die Schweiz vorläufig auf die Überstellung der Migrantinnen und Migranten im Rahmen des Dublin-Verfahrens.<sup>211</sup>

Von Griechenland aus führt die Route weiter über Mazedonien nach Serbien. Die sogenannte klassische Balkanroute – bis Juli 2013 die Hauptschleusungsrouten über den Balkan – führt via die serbisch-ungarische Grenze erneut in den Schengenraum. Seit dem Beitritt Ungarns zum Schengen-Abkommen Ende 2007 werden an dieser Grenze vermehrt Schleusungen festgestellt. Als Schleusungs-Hubs treten in Serbien vor allem Belgrad und die Grenzstadt Subotica in Erscheinung. Dort werden die Geschleppten durch verschiedene Schleppergruppierungen kurzfristig in privaten Unterkünften untergebracht und auf die Weiterschleusung über die serbisch-ungarische Grenze vorbereitet. Die Grenzübertritte erfolgen in grösseren Gruppen entweder zu Fuss über die Grüne Grenze oder versteckt in Fahrzeugen über die offiziellen Grenzübergänge. Nach dem illegalen Grenzübertritt werden die Geschleppten in Kleintransportern bzw. Lieferwagen von ungarischen oder serbischen Schleppern nach Österreich gebracht. Anschliessend werden die europäischen Zielländer per Personenwagen, Kleintransporter oder Bahn angesteuert.

Polizeilichen Informationen zufolge ist zunehmend eine Verlagerung des Menschenschmuggels von der klassischen auf alternative Balkanrouten zu beobachten. Dies dürfte vor allem an den verstärkten Kontrollen im serbisch-ungarischen Grenzgebiet und einer Änderung im ungarischen Asylgesetz per Juli 2013 liegen. Vermehrt werden Schleusungen via die serbisch-

---

<sup>208</sup> Siehe Kapitel 6.1

<sup>209</sup> Die Überfahrt auf Schlauchbooten auf dem Ägäischen Meer wird entweder von Istanbul oder Izmir aus in Angriff genommen.

<sup>210</sup> European Court of Human Rights (Grand Chamber). *M.S.S. v. Belgium and Greece*. Application no. 30696/09. Judgment of 21 January 2011

<sup>211</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat in Anlehnung an das Urteil des Europäischen Gerichtshofs die Dublin-Rückführung nach Griechenland als rechtswidrig erklärt. Urteil D-2076/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.8.2011

kroatische Grenze durchgeführt. Von Kroatien aus führt die Route über das Schengenland Slowenien nach Italien oder nach Österreich und schliesslich in die Zielländer Nord- und Westeuropas. Schleusungen von kosovarischen Staatsangehörigen erfolgen vermehrt via Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, Italien und Frankreich in die Schweiz.<sup>212</sup>



Bild 31 Schleusungen über die Balkanroute in die Schweiz. (Quelle: fedpol)

Eine alternative Route, über die kosovarische Staatsangehörige geschleust werden, führt via Mazedonien nach Griechenland und von dort aus mit der Fähre nach Italien. Auch manche der in Griechenland angekommenen Migrantinnen und Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten werden auf dem Seeweg nach Italien geschleppt. Für Schleusungen in Richtung italienischer Küste dienen die Fährhäfen in Patras und Igoumenitsa. Zielhäfen in Italien sind in der Regel Brindisi, Bari, Ancona und Venedig. In Italien angekommen wird die Weiterschleusung mit der Bahn oder auch per Personen- oder Lastwagen in die jeweiligen Zielländer in West- und Nordeuropa fortgesetzt.

## 5.5 Zusammenfassende Übersicht zu den wichtigsten Schleusungsrouten in die Schweiz

Die Schweiz ist ein wichtiges Transit- und Zielland für den Menschenschmuggel in Europa. Schleusungen von irregulär reisenden Migrantinnen und Migranten in oder durch die Schweiz erfolgen meistens über die folgenden Routen:

- **Schleusungen über die Balkanroute:** Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden die meisten irregulär reisenden Migrantinnen und Migranten auf dem Landweg über die Balkanroute geschleppt. Bis zum 1. Juli 2013 erfolgten die Schleusungen vor allem via Serbien-Ungarn-Österreich in die Schweiz; seither werden die irregulär Migrierenden

<sup>212</sup> Europol Notification. Increased Facilitation of Kosovar Irregular Migrants. a.a.O.

hauptsächlich via Serbien-Kroatien-Slowenien-Italien und danach meist via Frankreich in die Schweiz (Region Genf) geschleust. Kosovarische Staatsangehörige werden zunehmend via Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, Italien und Frankreich in die Schweiz geschleppt. Über die verschiedenen Balkanrouten werden von der Türkei aus auch Personen aus den Herkunftsstaaten des Nahen und Mittleren Ostens, aus China und aus bestimmten Regionen Afrikas in die Schweiz geschleust. In Mailand oder Wien erfolgt häufig die Verteilung der geschleusten Menschen auf die verschiedenen Zielländer Nord- und Westeuropas. Die Geschleppten, welche oft mit falschen Dokumenten ausgestattet sind, werden in die Schweiz in Personenwagen eingeschmuggelt oder sie reisen von Italien oder Österreich selber mit dem Zug bis zur Schweizer Grenze.

- **Schleusungen auf dem Luftweg ab Griechenland:** Die schweizerischen Flughäfen (vor allem Zürich-Kloten) sind seit einigen Jahren von Schleusungen auf dem Luftweg ausgehend von Athen und Thessaloniki betroffen. Die Schleppergruppierungen wissen es auszunutzen, dass auf Schengen-Binnenflügen systematische Personenkontrollen nicht erlaubt sind und dass sich die griechischen Behörden bei der Rücknahme von irregulär Migrierenden nicht sehr kooperativ gegenüber den anderen Mitgliedstaaten verhalten. Für ein und dieselbe Person werden oft mehrere Flüge gleichzeitig gebucht, damit bei einer Flugverweigerung bei der nächsten Fluggesellschaft ein erneuter Abflugversuch in Angriff genommen werden kann. Die Geschleusten – meist afghanische, syrische, pakistanische, iranische, eritreische oder somalische Staatsangehörige – werden für die Schleusung auf dem Luftweg mit gefälschten Dokumenten versehen.
- **Schleusungen auf dem Seeweg von Griechenland nach Italien:** Für die Schweiz ebenfalls von Bedeutung sind Schleusungen, welche auf dem Seeweg zwischen Griechenland und Italien erfolgen, da die irregulär Migrierenden von der italienischen Küste weiter in den Norden geschleppt werden. Von den verschiedenen Zielhäfen in Italien (Brindisi, Bari, Ancona und Venedig) führt das weitere Routing auf dem Landweg nach Mailand. Die Einreise in die Schweiz (Tessin, Region Genf) erfolgt im Personenwagen oder Zug. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen wird diese Route insbesondere für Schleusungen von syrischen und irakischen Staatsangehörigen benutzt.
- **Schleusungen von Passagieren auf Non-Schengen-Flügen:** Die Flughäfen Zürich und Genf sind immer wieder von Schleusungen, die auf Non-Schengen-Flügen in oder via die Schweiz durchgeführt werden, betroffen. Zu den wichtigsten Abflug- oder Transitstaaten für Schleusungen auf dem Luftweg Richtung Schweiz zählen der Kosovo, die Türkei, Nigeria, Kenia, Südafrika, Russland, die Vereinigten Arabischen Emiraten, China und Indien. Teilweise werden komplizierte Routen zurückgelegt, bevor die Geschleppten in der Schweiz landen, wo sie entweder ein Asylgesuch stellen oder mit gefälschten Dokumenten untertauchen. Bei Schleusungen auf Non-Schengen-Flügen kommt oft das Ticket Swapping zur Anwendung.
- **Anlandungen in der zentralen Mittelmeerregion:** Nach einem bedeutenden Rückgang der Schleusungen über die zentrale Mittelmeerroute im Jahr 2012 kam es 2013 wieder zu sehr vielen Anlandungen von Migrantinnen und Migranten in Italien und Malta. Viele der gestrandeten Personen (vorab aus Eritrea, Somalia, Syrien wie auch aus West- und Nordafrika) wandern nach einer bestimmten Aufenthaltszeit in Italien in die Schweiz

weiter, denn ein wirtschaftlicher Aufschwung im Süden Europas ist kurzfristig nicht in Aussicht.<sup>213</sup>

### 5.5.1 Eingangstore in die Schweiz

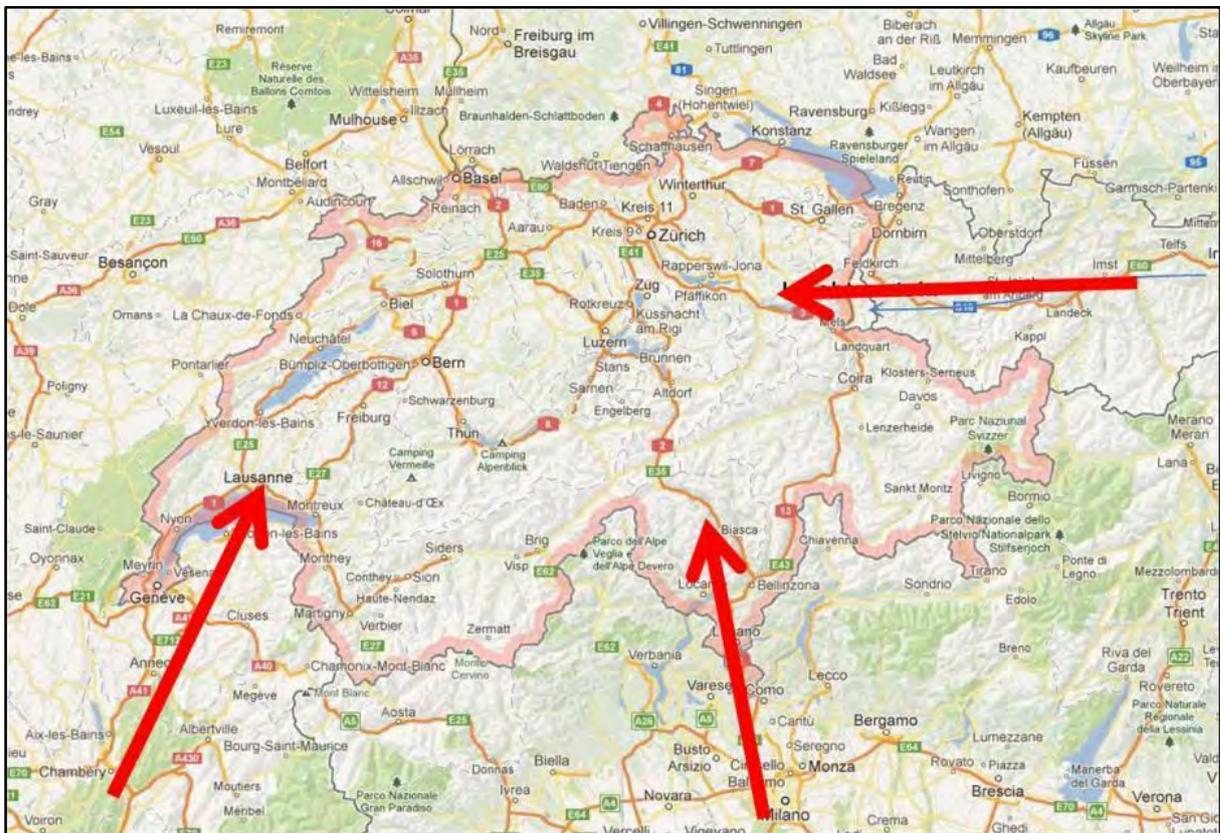


Bild 32 Die meisten Schleusungen in oder durch die Schweiz erfolgen aus dem Süden, Südwesten und Osten. (Quelle: BKP)

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen erfolgen die meisten Schleusungen in oder durch die Schweiz aus dem Süden, Südwesten und Osten. Via Tessin werden hauptsächlich Staatsangehörige Nigerias, des Iraks, Syriens, Eritreas und der nordafrikanischen Staaten eingeschleust. Die Grenzgemeinde Chiasso ist nur etwa 50 Kilometer von der Metropole Mailand entfernt. Die lombardische Grossstadt gilt als Knotenpunkt für den Menschenschmuggel und bildet eine wichtige Zwischenstation für die verschiedenen Schmuggelrouten, die via Italien in die nördlicheren Zielländer Europas führen.<sup>214 215</sup> Durch Chiasso führt eine sehr wichtige Transitachse nach Norden, die die Schweiz nicht nur als Zielland, sondern auch als Transitland für Schleusungen in Richtung Nordeuropa attraktiv macht.

Aus dem Südwesten finden vor allem Schleusungen von kosovarischen und eritreischen Staatsangehörigen statt. Kosovarische Migrierende werden meist über die Balkanroute via die Schengenstaaten Slowenien, Italien und Frankreich in die Schweiz geschleppt, während eritreische Migrantinnen und Migranten häufig in Mailand abgeholt und dann via Frankreich in die Schweiz gefahren werden. Polizeiliche Erkenntnisse zeigen auf, dass seit Sommer 2013 die

<sup>213</sup> Gemäss Angaben des BFM ist die Weiterwanderung von nord- und westafrikanischen Migrantinnen und Migranten aus dem wirtschaftlich geschwächten Italien zurzeit ein wichtiger Faktor für die hohen Asylgesuche in der Schweiz.

<sup>214</sup> Siehe [www.imap-migration.org](http://www.imap-migration.org)

<sup>215</sup> Die Balkanroute via die slowenisch-italienische Grenze (Triest), die Route entlang dem Adriatischen Meer (Schleusungen auf dem Seeweg ab Griechenland) oder die Route entlang dem Tyrrhenischen Meer (Schleusungen über die zentrale Mittelmeer-route)

zum Teil in der Schweiz wohnhaften Schlepperfahrer von Mailand aus zunehmend den Weg via die Region Genf und nicht das Tessin wählen.

Gemäss polizeilichen Informationen werden über die österreichisch-schweizerische Binnengrenze vor allem Staatsangehörige Syriens, Afghanistans, Pakistans, des Iran, Georgiens und Weissrusslands in die Schweiz geschleppt. Nach Österreich gelangen die irregulär Migrierenden jeweils über eine der Balkanrouten. Wien ist (ebenfalls wie Mailand) eine wichtige Drehscheibe für den Menschenschmuggel in Richtung Nord- und Westeuropa.

## 5.6 Langfristiger Trend: Weniger Feststellungen von Schleppern auf den Schleusungsrouten nach Europa

Die genaue Anzahl der Personen, die jährlich in die Schweiz und in andere europäische Staaten geschleust werden, ist schwer abschätzbar. Gewisse Anhaltspunkte können einerseits die Asylstatistiken, sowie andererseits die Zahlen zu den festgestellten rechtswidrigen Einreisen (an den Schengen-Aussengrenzen) und den rechtswidrigen Aufenthalten (im Schengen-Binnenraum) liefern. Es fällt auf, dass im Vergleich zur Anzahl der festgestellten irregulär Migrierenden sehr wenige Schlepper auf den verschiedenen Schleusungsrouten, die nach Europa führen, aufgegriffen wurden. Laut Frontex ist die Anzahl der festgestellten Menschenschmuggler in den letzten Jahren auf gesamteuropäischer Ebene sogar kontinuierlich gefallen.<sup>216</sup> Gemäss Einschätzung der europäischen Grenzschutzagentur wie auch von Europol handelt es sich bei dieser Entwicklung nicht um einen kurzzeitigen Rückgang, sondern um einen langfristigen Trend. Dieser kann unter anderem damit begründet werden, dass Schleusergruppierungen vermehrt auf die Dokumentenfälschung und andere Methoden zurückgreifen, die die legale Einreise oder den legalen Aufenthalt vortäuschen. Diese Gruppierungen arbeiten vermehrt aus dem Hintergrund und begleiten immer seltener die irregulär Migrierenden auf ihrer Reise.<sup>217</sup> Dies hat zur Folge, dass die Feststellungen von mutmasslichen Schleppern entlang den verschiedenen Schleusungsrouten langfristig zurückgehen.

*“ [...] the long term decline [of facilitators] may in part be due to a widespread shift towards the abuse of legal channels and document fraud to mimic legal entry to the EU, which results in facilitators being able to operate remotely and inconspicuously rather than accompanying migrants during high-risk activities such as border-crossing.”<sup>218</sup>*

---

<sup>216</sup> Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. July-September 2012. S. 30; Annual Risk Analysis 2013. S. 35

<sup>217</sup> Frontex. Annual Risk Analysis 2013. S. 35

<sup>218</sup> ebd.

## 6 Schlepperprofile

Seit einigen Jahren bilden die Schleusungstätigkeiten von ethnisch-albanischen sowie aus dem Nahen und Mittleren Osten stammenden kriminellen Netzwerken den Schwerpunkt im Bereich des Menschenschmuggels in der Schweiz. Vermehrt weisen auch Tätergruppierungen aus China, Sri Lanka und gewissen Regionen Afrikas Bezüge zur Schweiz auf. Die meisten Schlepper haben ethnische oder kulturelle Verbindungen zu den Migrantinnen und Migranten, denen sie Beihilfe zur illegalen Einreise oder zum illegalen Aufenthalt leisten. Menschenschmuggler sind in der Regel in losen Netzwerken, die aus kleineren Gruppen bestehen, organisiert. Diese Schleusergruppierungen zeichnen sich durch ein hohes Mass an Flexibilität sowie durch die Fähigkeit aus, ungeachtet ethnischer Unterschiede grenzüberschreitend zusammenarbeiten zu können.<sup>219</sup>

### 6.1 Ethnisch-albanische Schlepper

Seit einigen Jahren zählt der Kosovo für die Schweiz zu den wichtigsten Herkunftsländern sowohl der Schlepper als auch der Geschleppten. Unter den Fällen von Menschenschmuggel, die vom Kommissariat Menschenhandel/Menschenschmuggel der BKP bearbeitet werden, haben die meisten Fälle der letzten Jahre Bezug zu Personen, die aus dem Kosovo stammen. Diese Fallzahlen nehmen seit einigen Jahren kontinuierlich zu. Gründe für den Menschenschmuggel und die irreguläre Migration sind in erster Linie die im Kosovo vorherrschende schlechte wirtschaftliche Situation und hohe Arbeitslosigkeit, sowie die grosse kosovarische Diaspora in der Schweiz. Vor allem die jüngere Generation hofft, in den verhältnismässig nahegelegenen Staaten Westeuropas ihre Lebens- und Einkommenssituation zu verbessern. In der Regel handelt es sich bei den geschleusten Personen um junge und alleinstehende Männer im Alter zwischen 18 und 30 Jahren.

Die Schleusungen von kosovarischen Staatsangehörigen verliefen bis Ende Juni 2013 grösstenteils über die klassische Balkanroute, welche vom Kosovo aus via Serbien, Ungarn und Österreich in die Schweiz führt. Ab Juli 2013 gewann vor allem die Route via Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, Italien und Frankreich an Bedeutung, um Schleusungen in die Schweiz durchzuführen. Eine alternative Route führt via Mazedonien nach Griechenland, von dort aus per Fähre nach Italien und dann via Frankreich in die Schweiz. Anpassungen der Reiserouten an die behördlichen Massnahmen im Ausland und in der Schweiz führen zur Annahme, dass die beschriebenen irregulären Einreisen aus dem Kosovo organisiert stattfinden.

Für die Schleusungen werden oft professionell gefälschte Reisedokumente verschiedener Schengenstaaten verwendet. Diese Papiere dienen nicht nur zur Einreise in den Schengenraum, sondern auch zum Erschleichen von Schweizer Aufenthaltsbewilligungen, die die Besitzer berechtigen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Immer wieder werden auch gefälschte Schweizer Aufenthaltsbewilligungen sichergestellt. Wie bereits in Kapitel 4 berichtet wurde, konnten im Laufe der letzten zwei Jahre die Strafverfolgungsbehörden im Kosovo und Mazedonien grössere Fälschungswerkstätten aufdecken, die Bezüge zur Schweiz und anderen Schengenstaaten aufwiesen.

---

<sup>219</sup> Europol. Jahresbericht 2011. S. 39

In den letzten Jahren wurde auch eine weitere Form der irregulären Migration aus dem Kosovo festgestellt: So begegnete man am Anfang des Jahres 2009 ungewöhnlich vielen kosovarischen Staatsbürgern mit slowenischen Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen an der Schweizer Nord- und Ostgrenze sowie an den Schengener Aussengrenzen. Diese Einreisen fanden grösstenteils mittels Personenwagen, Flugzeugen und insbesondere der Eisenbahn statt. Da die slowenischen Aufenthaltstitel formell korrekt waren, konnten die an den Schweizer Grenzen kontrollierten Personen in der Regel in die Schweiz einreisen. Internationale polizeiliche Ermittlungen ergaben jedoch, dass ein Teil dieser Dokumente durch Täuschung und Korruption erlangt wurde. Die Behörden in Slowenien erliessen daraufhin ein zeitlich befristetes Dekret, welches die Erteilung von Aufenthaltstiteln an die Staatsbürger Kosovos grundsätzlich verbot. Aktuelle Ermittlungen bestätigen indes, dass weiterhin slowenische Ausweispapiere für Schleusungen in die Schweiz und andere westeuropäische Staaten verwendet werden. Gewisse Personen, die aufgegriffen und abgeschoben wurden, versuchten nach kurzer Zeit erneut mit falschen Papieren in die Schweiz einzureisen. Ein weiteres Problem stellt diesbezüglich die freie und unkomplizierte Namensänderung in den meisten Ländern des Balkans dar, denn auf diese Weise können Einreiseperrren im Schengengebiet umgangen werden.

Schweizer Behörden gehen davon aus, dass die meisten Schleusungen von kosovarischen Staatsangehörigen von Hauptakteuren aus dem Ausland, insbesondere aus dem Kosovo, organisiert und durchgeführt werden. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen verfügen die Schleuser über beste Kontakte zu ortskundigen Helfern in der Schweiz. Oftmals organisieren und finanzieren die in der Schweiz lebenden Verwandten die Einreisen mit. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden die kosovarische Staatsangehörigen gruppenweise in die Schweiz geschleust und tauchen dann bei Bekannten unter oder werden in „Schutzwohnungen“ versteckt. Manchmal werden die Geschleppten dazu benutzt, Raubüberfälle und Einbrüche zu begehen. Ebenso gibt es Hinweise, dass einige Schweizer Arbeitgeber mit ethnisch-albanischer Herkunft irregulär eingereiste Migranten aus dem Kosovo beschäftigen. Diesbezüglich liegt der Verdacht vor, dass es sich um Ausbeutung der Arbeitskraft handeln könnte.

Die ethnisch-albanischen kriminellen Netzwerke sind auf die Erschliessung neuer krimineller Tätigkeitsfelder ausgerichtet. Tätergruppierungen aus dem Kosovo, Mazedonien und Albanien dominieren ohnehin schon seit Jahren den Heroinhandel in der Schweiz. In immer grösserem Masse sind ethnisch-albanische Kriminelle nun auch im Bereich Menschenschmuggel tätig. Im Rahmen von Ermittlungsverfahren der kantonalen Strafverfolgungsbehörden wird immer wieder ersichtlich, dass die Gruppierungen, die Schleusungen in die Schweiz organisieren, auch im Betäubungsmittelhandel und Eigentumsdelikten tätig sind. Gemäss Europol<sup>220</sup> versuchen die ethnisch-albanischen Kriminellen seit einigen Jahren, ihre Aktivitäten noch stärker Richtung Westeuropa auszudehnen. Es sei auch anzunehmen, dass sie die zukünftige Schengenraum-Erweiterung auf Bulgarien und Rumänien für ihre Interessen ausnutzen werden.

## 6.2 Schlepper aus dem Nahen und Mittleren Osten

Die politische Situation im Nahen und Mittleren Osten ist seit einiger Zeit äusserst angespannt. Neben Syrien, das bereits seit 2011 in einen andauernden Bürgerkrieg verwickelt ist, sind auch weitere Staaten in der Region von ethnischen oder religiösen Konflikten betroffen. Dies hat zur Folge, dass sich aufgrund der prekären Sicherheitslage und der schlechten Perspektiven Tausende von Personen dazu entscheiden, ihre Heimat zu verlassen. Während sich einige direkt

---

<sup>220</sup> Europol. Organised Crime Threat Assessment 2011. a.a.O.

aus ihrem Herkunftsstaat nach Europa schleppen lassen, fliehen viele zuerst in die Flüchtlingslager in den benachbarten Staaten und versuchen, von dort aus in die europäischen Migrationszielländer zu gelangen.<sup>221</sup> Von der Notlage vieler dieser Menschen, die in eine sicherere und wirtschaftlich stabilere Gegend migrieren möchte, profitieren seit Jahren kriminelle Netzwerke. Diese setzen sich zusammen aus Gruppierungen, die entweder in den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens ansässig sind oder aus dieser Region stammen, sich aber bereits seit Jahren in Europa befinden. Diese Schleusergruppierungen sind untereinander sehr gut vernetzt und organisieren erfolgreich Schleusungen in die europäischen Migrationszielstaaten.

Hinweise aus dem Ausland deuten immer wieder darauf hin, dass Mitglieder von Schmugglernetzwerken aus dem Nahen und Mittleren Osten von der Schweiz aus Schleusungen in andere europäische Migrationszielländer unterstützen. Bereits im Jahr 2009 ergaben Ermittlungen, dass in der Schweiz wohnhafte Schleusungsfahrer irakische Staatsangehörige von Griechenland oder Italien aus nach Skandinavien transportierten. Bei den Tätern handelte es sich sowohl um Landsleute der Geschleppten wie auch um Schweizerbürger. Nachdem in einer international koordinierten Aktion die Täterschaft in der Schweiz verhaftet und danach an Deutschland ausgeliefert wurde, gab es einige Monate später erneut Hinweise auf in der Schweiz ansässige Organisatoren.<sup>222</sup> Gemäss polizeilichen Erkenntnissen führten die Schleusungen von irakischen Staatsangehörigen meist nicht über schweizerisches Hoheitsgebiet. In den erwähnten Fällen wurden die Schweizer Behörden ausschliesslich auf dem Rechtshilfegeweg aktiv und eröffneten selbst keine Ermittlungsverfahren gegen die in der Schweiz ansässigen Mitglieder der Schleuserringe.<sup>223</sup>

Aus den aktuellen Asylstatistiken der einzelnen europäischen Staaten ist abzuleiten, dass Schweden und Deutschland zu den zwei attraktivsten Destinationen für Geschleppte aus dem Nahen und Mittleren Osten zählen. Dies dürfte an der Grösse der jeweiligen ethnischen Diaspora in diesen Ländern liegen.<sup>224</sup> Es gibt aber vermehrt Hinweise, dass Staatsangehörige aus Syrien, Afghanistan, Irak und Pakistan gezielt auch in die Schweiz geschleust werden. Dies beweist nicht nur die steigende Anzahl der Asylgesuche aus den erwähnten Staaten in der Schweiz, sondern auch die relativ tiefe Eurodac-Trefferquote bei dieser Herkunftsgruppe von Asylsuchenden (zum Beispiel im Vergleich mit Asylsuchenden aus Nigeria oder Nordafrika).<sup>225</sup> Die Tatsache, dass die meisten Geschleppten während ihrer weiten Reise aus ihren Herkunftsstaaten bis in die Schweiz von keinem anderen Schengen-Transitstaat registriert wurden, deutet auf die Professionalität der Schleppernetzwerke aus dem Nahen und Mittleren Osten hin.<sup>226</sup> Da insbesondere bei afghanischen, syrischen oder irakischen Staatsangehörigen die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass sie in der Schweiz ein Aufenthaltsrecht erhalten beziehungsweise nicht ausgewiesen werden dürfen oder die Rückübernahme durch den Heimatstaat gar nicht möglich ist, sind die Preise für die Schleusungen sehr hoch angesetzt und das

---

<sup>221</sup> Viele afghanische Migrantinnen und Migranten haben sich zuletzt nicht im Heimatstaat, sondern im Iran oder in Pakistan aufgehalten. Frontex geht davon aus, dass die schlechte Versorgung in den pakistanischen Flüchtlingslagern die Migration der afghanischen Staatsbürger nach Europa beschleunigt haben dürfte (Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 3. July-September 2012. S.5).

<sup>222</sup> Zwar handelte es sich um Schlepper tunesischer Abstammung, jedoch aus dem Bekanntenkreis der verhafteten Iraker.

<sup>223</sup> Im Unterschied zur Rechtslage von 2009 sind nach der heutigen Rechtslage (Art. 116 Abs. 1 a<sup>bis</sup> AuG) in der Schweiz wohnhafte Menschenhändler auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie Personen innerhalb des Schengenraums schleusen, die nie das schweizerische Territorium betreten haben.

<sup>224</sup> Gemäss Informationen des BFM ersuchen afghanische Staatsangehörige meistens in Deutschland und syrische Staatsangehörige meistens in Schweden um Asyl.

<sup>225</sup> Information des BFM: Mitte Februar 2014 lag die Dublin-Quote bei den Asylsuchenden z.B. aus Syrien bei nur 0.13 und aus Afghanistan bei nur 0.30, während sie bei Asylsuchenden aus Nigeria bei 0.75 und aus dem Marokko bei 0.60 lag.

<sup>226</sup> Informationen der BKP und des BFM

Schleppergeschäft dementsprechend attraktiv. Häufig werden nicht nur einzelne, sondern mehrere Familienmitglieder zeitgleich in die Schweiz geschleust.<sup>227</sup>

Die Art der Schleusung in die Schweiz hängt von der Zahlungsfähigkeit der ausreisewilligen Personen und deren Familien ab. Für die wohlhabenderen Migrantinnen und Migranten besteht die Möglichkeit einer Luxusschleusung auf dem Luftweg. Dabei werden komplizierte Flugrouten ausgewählt, um so bestehende Einreisebestimmungen geschickt zu umgehen. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden zunehmend syrische Staatsangehörige auf Non-Schengen-Flügen in die Schweiz geschleppt.

Für Schleusungen auf dem Land- und/oder Seeweg in die Schweiz (oder in andere Migrationszielstaaten) ist die Türkei, insbesondere Istanbul, eine sehr wichtige Anlauf- und Sammelstelle. Obwohl verschiedene Nationalitäten aus dem Nahen und Mittleren Osten visumsbefreit oder vereinfacht<sup>228</sup> in die Türkei einreisen können, gilt diese Bestimmung<sup>229</sup> aber nicht für Staatsbürger aus Afghanistan, Pakistan und dem Irak.<sup>230</sup> Viele Migrationswillige aus Afghanistan reisen zuerst für einige Zeit in den Iran, um das Geld für eine Schleusung nach Europa zu verdienen; einige haben sich bereits lange davor aufgrund der Auseinandersetzungen mit den Taliban im angrenzenden iranischen Staatsgebiet niedergelassen. Vom Norden Irans (die Stadt Orumiyeh ist zentraler Ausgangspunkt) gelangen die Migrierenden über kurdisches Gebiet schlepperunterstützt zu Fuss in die türkische Grenzstadt Van. Von dort aus führt die Route von afghanischen, pakistanischen und iranischen Geschleppten per Kleintransporter, Lastwagen oder mit öffentlichen Bussen nach Istanbul.<sup>231</sup> Irakische Migrantinnen und Migranten suchen in der Regel zuerst die Stadt Zakho auf – ein Schleusungs-Hub an der irakisch-türkischen Grenze – um sich von dort aus direkt oder in Etappen nach Izmir oder Istanbul schleppen zu lassen.

Die Route via die Türkei in die europäischen Zielstaaten ist in mehrere Etappen unterteilt, die sich die verschiedenen Schleusergruppierungen teilen. Die Migrantinnen und Migranten aus Afghanistan, Pakistan und dem Irak werden von einem Abschnitt zum anderen geschleust und müssen an jeder neuen Station die Schlepper bar bezahlen. Dies geschieht etwa, indem die geschleuste Person nach einer Teilschleusung die Familie zu Hause kontaktiert, damit diese die entsprechende Etappe per Hawala-Banking<sup>232</sup> begleicht – falls nicht schon ein Teil vorausbezahlt wurde. Es wird berichtet, dass zwischen den erwähnten Migrationsherkunftsstaaten und der Türkei – ähnlich wie im Sinai-Gebiet – Migrantinnen und Migranten manchmal auch Opfer von Entführungen, schweren Misshandlungen und Vergewaltigungen werden. Da die verschiedenen Wege in die Türkei auch über die Autonome Region Kurdistan führen, sind vielfach kurdische Gruppierungen in die Schleusungen bis nach Istanbul und teilweise auch

---

<sup>227</sup> Informationen der BKP und des BFM

<sup>228</sup> „Visa on arrival“

<sup>229</sup> Türkisches Aussenministerium [www.mfa.gov.tr/consular-info.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/consular-info.en.mfa)

<sup>230</sup> Dies gilt für die Einreise auf dem Landweg in die Türkei. Gemäss dem türkischen Aussenministerium können irakische Staatsangehörige unter bestimmten Voraussetzungen und bei Einreise an den drei grössten Flughäfen der Türkei ein „visa on arrival“ erhalten.

<sup>231</sup> Bundeskriminalamt Österreich. Jahresbericht Schlepperkriminalität 2011. S. 28-29

<sup>232</sup> Beim Hawala-System handelt es sich um ein informelles Überweisungssystem für Vermögenswerte, das auf Vertrauen basiert. Bei der Hawala-Variante wird Geld über ein Netz von Händlern (vor allem mit Sitz im Nahen und Mittleren Osten, Nordafrika und am Horn von Afrika), den sogenannten Hawaladar, transferiert. Dieser Transfer erfolgt ohne eine tatsächliche Überweisung des Geldes. Ein Kunde wendet sich in einer Stadt an einen Hawaladar und übergibt diesem eine Geldsumme, die an einen Empfänger in einer anderen Stadt, in der Regel im Ausland, transferiert werden soll. Der Hawaladar kontaktiert einen Hawaladar in der Stadt des Empfängers, gibt diesem Dispositionsanweisungen für den Betrag (abzüglich einer geringen Provision) und sichert zu, die Schulden zu einem späteren Zeitpunkt zu begleichen (Definition Europol). Die Transfers werden von den Regierungen in der Regel nicht wirksam reguliert. Dies ist insbesondere für Personen und Gruppierungen vorteilhaft, die Gewinne durch illegale Aktivitäten erzielen und Geldtransaktionen abwickeln wollen.

weiter in die europäischen Migrationszielstaaten involviert. Diese Gruppierungen haben sich sehr gut im Menschenschmuggel-Geschäft etabliert und schleppen kurdische Migrantinnen und Migranten<sup>233</sup> wie auch Personen anderer ethnischer Herkunft, die via die Türkei in den Schengenraum migrieren möchten.

Wie aus den Informationen der österreichischen Behörden hervorgeht, sind auch kriminelle Gruppierungen aus Afghanistan professionell im Schleusungsgeschäft tätig. Das österreichische Bundeskriminalamt ermittelte gegen Mitglieder einer internationalen Organisation, die seit 2003 über 5000 afghanische Asylbewerber über den Iran und die Türkei nach Griechenland und von dort aus weiter nach Österreich und in andere europäische Staaten schleifte. Für die Schleusung vom Iran in das entsprechende Zielland in Europa mussten die Geschlepperten zwischen 8000 und 12'000 Euro an die Organisation zahlen. Insgesamt kassierten die Schlepper 50 Millionen Euro von den Migrantinnen und Migranten.<sup>234</sup>



Bild 33 Wichtigste Routen für Schleusungen von Migrantinnen und Migranten aus dem Nahen und Mittleren Osten nach Europa. (Quelle: Europol)

### 6.3 Chinesische Schlepper

Es ist schon lange bekannt, dass die chinesischen Schleppergruppierungen einen sehr hohen Organisationsgrad aufweisen, global bestens vernetzt sind und äusserst professionell arbeiten. Die chinesische Immigration spielt sich sehr diskret ab und ist für die Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar. Aufgrund der starken Abschottung der Diaspora wird das Erkennen von kriminellen Strukturen durch die Strafverfolgungsbehörden in den Migrationszielländern erschwert.

Die irreguläre Migration von chinesischen Staatsangehörigen in die Schweiz wie auch in andere Migrationszielstaaten ist häufig durch die hohe Arbeitslosigkeit in den ärmeren ländlichen Regionen Chinas<sup>235</sup> verursacht. Bei den in der Asylstatistik aufgeführten Chinesinnen und Chinesen handelt es sich gemäss Auskunft des BFM zum grössten Teil um tibetische Asylsuchende. Die Schleusung nach Europa setzt sich meist aus komplizierten Routings auf dem

<sup>233</sup> Ausser im Hauptsiedlungsgebiet Kurdistan gibt es kurdische Minderheiten in der Türkei, in Syrien, im Irak und Iran.

<sup>234</sup> Bundeskriminalamt Österreich. Zerschlagung einer afghanischen Schlepperorganisation. Februar 2013

<sup>235</sup> Die Einkommensdisparitäten in China zwischen Stadt und Land sind bedeutend. Während die städtischen Arbeitsmärkte wachsen, leiden die ländlichen Regionen unter der Arbeitslosigkeit.

Luft- und Landweg zusammen und erfolgt mit gefälschten oder nicht zustehenden Dokumenten. Die Schleusungskosten sind meist sehr hoch und für die Asylsuchenden oft nicht bezahlbar. Es wird vermutet, dass die tibetischen Migrierenden teilweise in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht werden, indem ihnen ein Teil der Schleusungskosten vorgestreckt wird, den sie dann in der Schweiz abarbeiten müssen.

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen ist es keine Seltenheit, dass die chinesischen kriminellen Gruppierungen in den Menschenhandel wie auch in andere Delikte involviert sind; so wurden 2012 im Rahmen von polizeilichen Kontrollen in mehreren Kantonen chinesische Staatsbürgerinnen festgestellt, die im Besitz von ihnen nicht zustehenden europäischen Reisedokumenten waren, die sie verwendeten, um der Prostitution nachzugehen. Aufgrund von polizeilichen Hinweisen aus dem Ausland stellte sich heraus, dass es sich in diesen Fällen um sexuelle Ausbeutung handelte. Die Frauen wurden in kleinen Gruppen von Peking aus auf dem Luftweg via den arabischen Raum nach Spanien gebracht, wo sie von Mitgliedern der kriminellen Gruppierung vorübergehend in Wohnungen untergebracht und zum weiteren Vorgehen instruiert wurden. Dabei wurde den Frauen in Erinnerung gerufen, dass ihre Familien zur Rechenschaft gezogen würden, sollten sie mit den Behörden zusammenarbeiten. Von Spanien aus wurden die Chinesinnen in verschiedene europäische Staaten geschleust, wo sie sich in Wohnungen oder Bordellen unter schlechten Bedingungen prostituieren mussten. Die chinesischen Staatsangehörigen benutzten mehrheitlich nicht zustehende Aufenthaltserlaubnisse aus Spanien, welche anderen Frauen chinesischer Herkunft gehörten.

Chinesische Schleusergruppierungen werden immer wieder in Zusammenhang mit qualitativ hochwertigen Dokumentenfälschungen in Verbindung gebracht. Im Juni 2013 führten Polizeibehörden aus neun Kantonen eine von fedpol koordinierte Aktion gegen ein kriminelles Netzwerk aus China durch, das verdächtigt wurde, mittels gefälschter Dokumente chinesische Staatsangehörige in die Schweiz geschleust zu haben. Nach umfangreichen Abklärungen im In- und Ausland stellte sich heraus, dass etwa vierzig chinesische Staatsangehörige mit gefälschten EU-Reisepässen schweizerische Aufenthaltstitel erschlichen hatten und als Köche oder Küchenhilfen in chinesischen Restaurants arbeiteten. Die meisten logierten nahe beim Arbeitsort. Weiter stellte sich aufgrund eines französischen Ermittlungsverfahrens heraus, dass zwischen einem in der Schweiz wohnhaften chinesischen Schleuser, der während Ermittlungen in der Schweiz aufgefallen war, und einem Schlepper in Frankreich Verbindungen bestanden. Im April 2013 verhaftete die französische Polizei die Angehörigen des in Frankreich operierenden Schleusernetzwerks und den in der Schweiz wohnhaften Schleuser, der aufgrund seiner illegalen Tätigkeit nach Paris gereist war.

Im Rahmen der schweizweiten Polizeiaktion vom Juni 2013 wurden mehr als 50 chinesische Staatsangehörige (Geschleppte) vorläufig festgenommen und befragt. Mehrere Hausdurchsuchungen wurden durchgeführt und zahlreiche gefälschte sowie nicht zustehende Dokumente sichergestellt. Die beteiligten Schweizer Behörden und internationalen Partner erhofften sich, im Rahmen der Befragungen weitere Erkenntnisse über die Zusammenhänge und Strukturen des chinesischen Schleppernetzwerks zu gewinnen und insbesondere zu erfahren, unter welchen Bedingungen die Geschleppten logieren sowie arbeiten mussten und ob sie hohe Geldschulden aufwiesen. Denn Erkenntnisse aus dem Ausland deuten immer wieder darauf hin, dass die Geschleusten in den Zielländern in Restaurants oder in Fabriken (vor allem in der Textilbranche) als Arbeitskraft ausgebeutet werden. Die durch die Schweizer Behörden be-

fragten Personen machten aber kaum oder keine Aussagen über allfällige Ausbeutungsverhältnisse am Arbeitsplatz oder zu mutmasslichen Organisatoren der Schleusungen.<sup>236</sup>

## 6.4 Schlepper aus Afrika

### 6.4.1 Nordafrika

Zu den in Nordafrika operierenden Schleppern sind nur wenige Kenntnisse vorhanden. Zum Zeitpunkt des Arabischen Frühlings wurden die zahlreichen Schleusungen über das Mittelmeer primär von einzelnen opportunistisch handelnden und wenig organisierten Schleppern in Tunesien oder Libyen durchgeführt. Diese Personen – oft einheimische Fischer mit eigenem Boot und guten Kenntnissen der Route bis zu den italienischen Inseln – sahen im politischen Umsturz und der damit verbundenen Öffnung der zentralen Mittelmeerroute die Möglichkeit, sich mit den Überfahrten in Richtung Europa gutes Geld zu verdienen.

Es scheint jedoch, dass die in der zentralen Mittelmeerregion operierenden Schlepper immer professioneller vorgehen und sich zunehmend vernetzen. Während früher eher kleinere Boote für die Überfahrten eingesetzt wurden, sind es heute immer häufiger grosse Fischerboote – dies war insbesondere im Zusammenhang mit der Katastrophe vom 3. Oktober 2013 vor der italienischen Insel Lampedusa zu beobachten. Aus der Perspektive der Menschensmuggler lässt sich mit grösseren Booten ein höherer Gewinn generieren, vor allem dann, wenn sie überladen werden. Da aufgrund der Wetterverhältnisse nicht das ganze Jahr hindurch Schleusungen von Libyen nach Italien durchgeführt werden können, sind die Schlepper umso mehr daran interessiert, so viele Personen wie möglich in die Boote, die ohnehin schon in schlechtem Zustand sind, hineinzupferchen. Schwimmwesten sind keine vorhanden und längst nicht alle Passagiere können schwimmen.

Für die Überfahrt nach Lampedusa fordern die in Nordafrika aktiven Schlepper von afrikanischen Migrantinnen und Migranten (meistens eritreische und somalische Staatsangehörige) einen Preis von zwischen 500 und 1500 USD. Vermehrt befinden sich auch syrische Staatsangehörige unter den Schleusungswilligen. Von diesen verlangen die Schlepper oftmals ein Vielfaches des Preises, der für afrikanische Migrierende gilt und bis zu 8000 Euro ausmachen kann.<sup>237</sup>

Schleusungen über das zentrale Mittelmeer sind besonders gefährlich,<sup>238</sup> auch für die Schlepper, die das Boot steuern oder sich in diesem befinden. Einige Schleuser erklären deshalb nach dem Abgang der Boote den Passagieren die Navigation des Bootes, überreichen ein Satellitentelefon mit der Nummer der italienischen Küstenwache und schwimmen dann wieder zurück an den Strand.<sup>239</sup> Immer wieder kommt es auch vor, dass die Menschensmuggler in riskanten Situationen einzelne Migrantinnen und Migranten aus dem Boot hinauswerfen und ertrinken lassen. Kurz vor der europäischen Küste verteilen die Schlepper die Migrantinnen und Migranten häufig auf kleinere Boote und lassen sie den letzten Abschnitt alleine zurücklegen. Alternativ stranden die Schlepper mit den anderen Bootspassagieren in Italien, wo sie

---

<sup>236</sup> Informationen der BKP

<sup>237</sup> Zeit Online. Lampedusa: Eine Tragödie mit Ansage. 4. Oktober 2013

<sup>238</sup> UN News Centre. Mediterranean the deadliest sea for refugees and migrants, says UN agency. 31. Januar 2012

<sup>239</sup> Zeit Online. Lampedusa: Eine Tragödie mit Ansage. a.a.O.

sich von den Behörden aufgreifen und wieder nach Nordafrika zurückweisen lassen. Oft werden die überfüllten Boote bereits auf offenem Meer durch die Grenzkontrollbehörden festgestellt. Die Nachfrage nach Schleusungsdienstleistungen ist trotz zahlreicher Unglücke nach wie vor hoch: eine Vielzahl von Migrantinnen und Migranten aus konfliktgeprägten Herkunftstaaten wartet zurzeit in Libyen,<sup>240</sup> um nach Italien geschleust zu werden.

#### 6.4.2 Westafrika

Aufgrund von Informationen ausländischer Strafverfolgungsbehörden ist seit längerer Zeit bekannt, dass Täternetzwerke aus Westafrika junge nigerianische Frauen nach Europa, vorab Italien, schleusen, um diese dann in der Prostitution auszubeuten (siehe Kapitel 4.6). Für die Schleusung und die spätere Zuführung der Opfer zur Prostitution verwenden die Täter meist gefälschte Dokumente. Wie in anderen Staaten Westeuropas gibt es auch in der Schweiz Hinweise, dass nigerianische Schlepper Personen über den „Asylweg“ in die Schweiz bringen. Die Geschleppten werden dann gezwungen, ihre stark überhöhten Schleusungsschulden in der Prostitution oder als Drogenkuriere abzarbeiten.<sup>241</sup>

Europol koordinierte Ende 2012 einen Aktionstag, der es erlauben sollte, die vorhandenen Erkenntnisse bezüglich solcher in Europa tätigen nigerianischen Netzwerke zu vertiefen.<sup>242</sup> In verschiedenen europäischen Ländern – auch in der Schweiz – wurden im Rotlichtmilieu nigerianische Frauen überprüft. Die Kontrollen zeigten, dass diese bereits in mehreren Ländern der Prostitution nachgegangen waren. Es besteht der Verdacht, dass sie eigens mit dem Zweck, sexuell ausgebeutet zu werden, nach Europa geschleust worden waren.

#### 6.4.3 Ostafrika

Das Horn von Afrika ist eine der ärmsten Regionen der Welt. Langjährige Grenzkonflikte, Bürgerkriege und schwierige klimatische Bedingungen trugen dazu bei, dass insbesondere die beiden Staaten Eritrea und Somalia wiederholt von verheerenden humanitären Katastrophen betroffen waren. Gestützt auf die Zahlen des BFM<sup>243</sup> ist Eritrea seit 2007 das wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden in der Schweiz. Der häufigste Fluchtgrund ist der zwangsweise Einzug in die Armee für eine unbestimmte Zeit, den männliche Kinder und Jugendliche in Eritrea riskieren.<sup>244</sup> Um dies zu vermeiden, sind die Familien der Betroffenen bereit, sie ausser Landes zu bringen und sehr grosse Summen an Schleuser zu zahlen.<sup>245</sup>

Verschiedene Hinweise lassen vermuten, dass die Mehrheit der eritreischen Asylsuchenden von gut organisierten Schleppergruppierungen in die Schweiz geschleust wurde. Nebst der

---

<sup>240</sup> Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 2. April-June 2013. S. 19; NZZ. Migranten aus Afrika: Viele Wege führen nach Lampedusa. 9. Oktober 2013

<sup>241</sup> Informationen von Mitarbeitenden aus kantonalen Durchgangszentren

<sup>242</sup> fedpol. Medienmitteilung. Bekämpfung des Menschenhandels – Schweiz beteiligt sich an Aktionstag von Europol. 26. Oktober 2012

<sup>243</sup> BFM. Asylstatistiken 2007-2013 [www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/jahresstatistiken.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/jahresstatistiken.html)

<sup>244</sup> Im Jahr 2006 veröffentlichte das Bundesverwaltungsgericht ein Grundsatzurteil, wonach die Desertion bei eritreischen Staatsangehörigen als Flüchtlingsgrund anerkannt werden muss; siehe Urteil der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) vom 20. Dezember 2005 (EMARK 2006 3/29). Aufgrund einer dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 gilt die Desertion seither aber nicht mehr als Flüchtlingsgrund. Art. 3 Abs. 3 AsylG lautet: „Keine Flüchtlinge sind Personen, die wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Vorbehalten bleibt die Einhaltung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.“

<sup>245</sup> UNHCR. Telling the Human Story. 19. März 2012

hohen Zahl der Asylgesuche sticht insbesondere hervor, wie tief die Eurodac-Trefferquote (Anteil an „Dublin-Fällen“) bei dieser Gruppe von Asylsuchenden ausfällt. Mitte Februar 2014 lag der Anteil der bereits registrierten Personen beispielweise bei nur 25 Prozent und ist damit (teilweise bedeutend) tiefer als bei Asylsuchenden vieler anderer Herkunftsstaaten in der Schweiz.<sup>246</sup> Diese tiefe Trefferquote deutet darauf hin, dass die Schlepper erfolgreich und gezielt zahlreiche Schleusungen in die Schweiz durchführen, ohne dabei ihre Modi Operandi und Routings preiszugeben.

Gemäss Erkenntnissen des BFM lassen sich etwa 80 Prozent der aus Eritrea fliehenden Personen vorerst in den Sudan und 20 Prozent nach Äthiopien schleusen. Da eritreische Staatsangehörige keine Ausreisevisa erhalten, sind sie auf die irreguläre Ausreise mit Schleppern angewiesen, um in die Nachbarstaaten zu gelangen. Im Sudan angekommen, meldet sich etwa die Hälfte der eritreischen Migrantinnen und Migranten bei den UNHCR-Flüchtlingslagern, die andere Hälfte nimmt erneut die Dienstleistungen von Schleusern in Anspruch, um in die Hauptstadt Khartum zu gelangen. Bei den eritreischen Staatsangehörigen, die sich vom Sudan aus nach Europa weiterschleusen lassen, handelt es sich überwiegend um Personen christlichen Glaubens. Die muslimischen Glaubensanhänger bleiben meist im Sudan und integrieren sich in die dortige muslimische Gesellschaft.

Vom Sudan aus lassen sich die eritreischen Migrantinnen und Migranten entweder via Ägypten und die Sinai-Halbinsel<sup>247</sup> nach Israel, oder via Libyen über das zentrale Mittelmeer nach Italien schleusen. Um die libysche Küste zu erreichen, werden die Migrierenden von Khartum aus von Schleuserfahrern in Pickup Trucks nach Sabha (Libyen) transportiert. Dort werden sie ausgeladen und müssen den Weg nach Tripoli alleine finden. Es wird berichtet, dass die Reise an die libysche Küste letztendlich ein bis drei Monate dauert und zwischen 2000 und 4000 USD kostet.<sup>248</sup> Nicht selten werden die Reisenden in der libyschen Wüste von Schleppern festgenommen und schwer misshandelt, bis ihre Angehörigen ein Lösegeld bezahlen; Frauen werden häufig vergewaltigt.<sup>249</sup>

Ein weiterer Weg führt vom Sudan aus auf dem Luftweg, ausgestattet mit gefälschten Dokumente, via Ägypten in die Türkei. Welches Routing nach Ankunft in der Türkei weiterverfolgt wird, bleibt für die schweizerischen wie auch die ausländischen Behörden in den meisten Fällen unbekannt. Hinweise gibt es einerseits, dass eritreische Staatsangehörige, auch Minderjährige, ausgehend von Griechenland auf dem Luftweg in und via die Schweiz geschleust werden (siehe Kapitel 4.4.3). Ebenfalls besteht der Verdacht, dass die Schleusungen mittels

---

<sup>246</sup> Information des BFM (Stand Kalenderwoche 7, Februar 2014)

<sup>247</sup> Menschenrechtsorganisationen berichten von zahlreichen Entführungen mit Lösegeldforderungen, schweren Misshandlungen, Organhandel und Exekutionen von eritreischen Migranten und Migrantinnen auf der Sinai Halbinsel. Viele der Schlepper spannen mit Banden im Sinai zusammen, die ihnen die Migrantinnen und Migranten abkaufen. Diese werden unter widrigsten Umständen festgehalten, ausgehungert, gequält und gezwungen, ihre Verwandten im Ausland anzurufen und um Lösegelder zu bitten. Während der Telefongespräche sind die Personen brutalsten Misshandlungen wie Schlägen, Elektroschocks und Verbrennungen mit heissem Eisen oder Plastik ausgesetzt. Ihre entsetzlichen Schreie bringen die Verwandten in der Ferne dazu, alles zu tun, um das Lösegeld aufzutreiben. Die Geldforderungen belaufen sich auf 5000 bis 40 000 US-Dollar – riesige Summen für die Betroffenen: Für den Freikauf ihrer Angehörigen oder Freunde müssen sie ihre Häuser veräussern oder Kredite aufnehmen. Oft verschulden sie sich bis an ihr Lebensende. Auch in der Schweiz gab es 2012 Fälle, wonach eritreische Flüchtlinge kontaktiert wurden und Lösegeld verlangt wurde für die Freilassung von deren im Sinai entführten Familienangehörigen. Siehe Schweizerische Flüchtlingshilfe. Fluchtpunkt Nr. 58. Folter und Tod im Sinai. September 2012 [www.fluechtlingshilfe.ch/news/fluchtpunkt/fluchtpunkt-58](http://www.fluechtlingshilfe.ch/news/fluchtpunkt/fluchtpunkt-58)

<sup>248</sup> Frontex. FRAN Quarterly. Quarter 2. April-June 2013. S. 20

<sup>249</sup> NZZ. Migranten aus Afrika – Viele Wege führen nach Lampedusa. a.a.O.; Tagesanzeiger. Hier wird einer der Schlepper von Lampedusa festgenommen. 8. November 2013; TAZ. Flüchtlinge im Konzentrationslager. November 2013

Schengen-Visa, die bei Vertretungen bestimmter europäischer Staaten in Khartum durch Korruption erschlichen wurden, erfolgen.<sup>250</sup>

Im Zusammenhang mit eritreischen Staatsangehörigen wurden 2012 mehrere Fälle von Missbrauch der Möglichkeit zu Familiennachzug bekannt. Ermittlungen der zuständigen Strafverfolgungsbehörden ergaben, dass unter dem Vorwand von bewilligten Familiennachzügen eritreische Staatsangehörige mit falschen Identitäten in und durch die Schweiz geschleust wurden. In sechs Fällen meldeten Personen eritreischer Herkunft ihre vermeintlichen Ehefrauen oder Kinder, die angeblich zuvor im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gereist waren, als vermisst. Die von den Anzeigstellern gemachten Aussagen erwiesen sich jedoch als widersprüchlich. Die internationalen Vermisstenfahndungen blieben erfolglos, einzig eine vermisste Minderjährige konnte in Schweden lokalisiert werden. Im Laufe der Ermittlungen erhärtete sich der Verdacht, dass der Familiennachzug missbraucht worden war und die Anzeigsteller nicht ihre Frauen oder Kinder, sondern Drittpersonen mit falscher Identität in die Schweiz beziehungsweise in andere europäische Staaten nachreisen liessen. Die gezielten Vermisstenmeldungen hätten verhindern sollen, dass die Täuschungen im Rahmen von allfälligen Kontrollen der Ausländerbehörden ans Licht kommen.

Aktuelle Erkenntnisse zeigen auf, dass sich eritreische Gruppierungen in der Schweiz an der Durchführung von Schleusungen von eritreischen Staatsangehörigen zwischen Italien und Skandinavien via die Schweiz beteiligen. Die Schlepperfahrer aus der eritreischen Diaspora sind in diversen Kantonen in der Schweiz ansässig. Gemäss Angaben des GWK werden seit Sommer 2013 zahlreiche eritreische Migrantinnen und Migranten von den in der Schweiz ansässigen Schleuserfahrern in Mailand abgeholt und in der Nacht via die Region Genf in die Westschweiz geschleust, von wo aus sie an die schweizerisch-deutsche Grenze nach Basel oder Kreuzlingen gefahren werden. Von Deutschland aus gelangen die Migrierenden meist mit Eurolines-Reisebussen in die skandinavischen Zielländer. Die Schweiz ist seit Sommer 2013 nicht mehr das wichtigste Zielland von eritreischen Staatsangehörigen in Europa, vielmehr sind es Norwegen, Schweden und Deutschland. Diese Staaten weisen aktuell eine bedeutende Zunahme von Asylanträgen von eritreischen Staatsangehörigen auf.<sup>251</sup>

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen sind kriminelle Gruppierungen aus Somalia zunehmend in der Dokumentenfälschung und der Organisation von Schleusungen auf dem Luftweg zwischen Ost- beziehungsweise Nordafrika und der Türkei<sup>252</sup> wie auch innerhalb des Schengenraums aktiv. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen operieren die Tätergruppierungen oft von Athen aus und arbeiten teilweise mit griechischen Reisebüros zusammen, die für die somalischen Schlepper Flugtickets in verschiedene Schengenstaaten ausstellen. Es gibt Hinweise, dass die somalischen Schleusergruppierungen auch Verbindungen zur radikalislamistischen Al-Shabaab-Miliz pflegen und der durch den Menschen schmuggel und andere kriminelle Aktivitäten erwirtschaftete Gewinn zur Finanzierung von terroristischen Aktivitäten dienen könnte.

---

<sup>250</sup> Informationen verschiedener Personen bei den Migrations- und Strafverfolgungsbehörden sowie NGOs. Diese Aussage trifft nicht nur auf die Botschaften/Konsulate in Khartoum, sondern auch auf jene in anderen Städten auf dem afrikanischen Kontinent zu.

<sup>251</sup> Schweden: Zunahme zwischen Ende Juni 2013 und Juli 2013 um ca. 325%; Norwegen: ca. 465% (BFM. Führungscockpit. Früherkennung Asyl. Nr. 9/13)

<sup>252</sup> The Washington Post. Somali traffickers using fake passports on Turkish Airlines for chance to flee to Europe. 22 February 2013

## 6.5 Schleppergruppierungen aus Sri Lanka

Die srilankische Diaspora stellt mit etwa 42'000 Personen (Stand 2007) eine der grössten Migrantengruppen in der Schweiz dar. Auf der Flucht vor einem bewaffneten Konflikt kamen die ersten Tamilinnen und Tamilen in den 1980er Jahren in die Schweiz und stellten ein Asylgesuch. Obwohl nur wenige als politische Flüchtlinge anerkannt wurden, konnten viele srilankische Migrantinnen und Migranten nach mehreren Jahren als vorläufig Aufgenommene doch in der Schweiz bleiben.<sup>253</sup> Diese unterstützten dann den Nachzug von Familienmitgliedern, indem sie die finanziellen Mittel bereitstellten und manchmal auch von der Schweiz aus die Anreise organisierten.<sup>254</sup>

Gemäss Angaben des BFM handelt es sich beim Nachzug von Familienangehörigen aus Sri Lanka meistens um Luxusschleusungen. Damit die Ausreise zusätzlicher Familienmitglieder ermöglicht werden kann, überweist die srilankische Diaspora in der Schweiz grosse Summen an Schleppergruppierungen, die dann die Reise in die Schweiz organisieren.<sup>255</sup> Es gibt verschiedene tamilische Schleusersyndikate, die regelmässig zusammenarbeiten, um Klientinnen und Klienten für Grossschleusungen zu rekrutieren. Einzelne Syndikate haben unmittelbare Beziehungen zu den „Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)“, andere sind allenfalls Sympathisanten.

Mit dem Ziel, mehr Gewinn zu erwirtschaften, schleusen alle tamilischen Schleusungssyndikate nicht nur Staatsangehörige aus Sri Lanka, sondern auch Personen anderer Nationalitäten. Meistens werden die Schleusungswilligen in den häufig genutzten Transitländern Südostasiens – Thailand, Malaysia und Indonesien – rekrutiert. Die Schleuser pendeln dabei häufig zwischen den europäischen Zielländern, deren ethnische Diaspora sie als finanzielle und logistische Basis nutzen, und den Transitländern, wo sie ihr Geschäft betreiben und häufig ihren Wohnort haben. Mehrere Organisatoren halten sich zeitweise in Europa auf, wo sie über eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung oder gar das Bürgerrecht verfügen.

Der internationale Flughafen von Colombo ist nach wie vor ein beliebter Abflughafen für irregulär reisende Migrantinnen und Migranten aus Sri Lanka. Die Korruption unter Flughafenmitarbeitenden ist keine Seltenheit – bei einem Monatsgehalt von etwa 300 USD werden den Sicherheitsangestellten angeblich bis zu 6000 USD pro durchgelassene Person angeboten. Zu den angeflogenen Hauptzielstaaten zählen die Schweiz, Deutschland und Frankreich. Der Hin- und angebliche Rückflug werden über das Internet gebucht. Für die Ausreise kommen häufig gefälschte malaysische Pässe zum Einsatz. Es ist bekannt, dass oft gefälschte oder erkaufte Kontoauszüge als Garantie für einen Visumsantrag zum Einsatz kommen.

2012 ist es den finnischen, französischen und belgischen Strafverfolgungsbehörden in einer gemeinsamen Aktion gelungen, ein tamilisches Schlepper-Netzwerk zu zerschlagen und 27 Personen festzunehmen. Die Täterschaft hatte über 50 irregulär reisende Migrantinnen und Migranten mit gefälschten Reisedokumenten aus Sri Lanka nach Frankreich geschleust. Dabei war oft ein Routing gewählt worden, das durch die Vereinigten Arabischen Emirate, Kenia, Tansania, die Türkei und Finnland führte.<sup>256</sup>

---

<sup>253</sup> BFM. Die srilankische Diaspora in der Schweiz. 2007. S. 12

<sup>254</sup> ebd. S. 38

<sup>255</sup> ebd., S. 127

<sup>256</sup> Europol. Medienmitteilung. Joint international operation against Sri Lankan people smugglers. 10. Februar 2012

## 7 Zuständigkeiten und Akteure im Bereich der Bekämpfung des Menschenschmuggels in der Schweiz und die Zusammenarbeit mit europäischen Institutionen

### 7.1 Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Verfolgung der strafbaren Handlungen wie auch die Rechtsprechung in Strafsachen sind gemäss Art. 123 Abs. 2 der Bundesverfassung Sache der Kantone, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Für bestimmte Delikte überträgt die Strafprozessordnung dem Bund die Strafverfolgungskompetenz (Artikel 23 StPO ff.). Herkömmlicherweise unterliegen Straftaten, die sich gegen die Sicherheit des Landes, der Einrichtungen und Funktionen des Staates sowie gegen die Allgemeinheit richten (Art. 23 StPO) der Strafverfolgung des Bundes. Seit Inkrafttreten der Effizienzvorlage<sup>257</sup> am 1. Januar 2002 unterstehen zudem Delikte im Bereich des organisierten Verbrechen, des Terrorismus, der Geldwäscherei, der Korruption sowie der Wirtschaftskriminalität (Art. 24 StPO) der Bundesgerichtsbarkeit.<sup>258</sup> Art. 24 StPO unterscheidet dabei zwischen strafbaren Handlungen, die einerseits der fakultativen Bundeskompetenz (Abs. 2)<sup>259</sup> und andererseits der obligatorischen Bundeskompetenz (Abs. 1)<sup>260</sup> unter bestimmten Voraussetzungen (lit. a und lit. b) unterliegen. So fallen sämtliche Verbrechen, die von einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260<sup>ter</sup> StGB ausgehen, in die Zuständigkeit der Bundesstrafverfolgungsbehörden, wenn sie zu einem wesentlichen Teil im Ausland (Abs. 1 lit. a) oder in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Abs. 1 lit. b).

#### **Art. 260<sup>ter</sup> StGB Kriminelle Organisation**

1. Wer sich an einer Organisation beteiligt, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim hält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern,

wer eine solche Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit unterstützt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.

[...]

Wie aus Ermittlungshinweisen der ausländischen Strafverfolgungsbehörden immer wieder hervorgeht, wird der gewerbmässige Menschenschmuggel von professionellen, international gut vernetzten Schleusergruppierungen begangen, die oft in mehreren Kantonen Mitglieder

<sup>257</sup> [www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2001/2001-11-300.html](http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2001/2001-11-300.html)

<sup>258</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 „Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen“. 02. März 2012. BBl 2012 4505

<sup>259</sup> Bezieht sich auf Vermögens- und Urkundsdelikte

<sup>260</sup> Bezieht sich auf die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation (Art. 260<sup>ter</sup> StGB); Finanzierung des Terrorismus (Art. 260quinquies StGB); Geldwäscherei (Art. 305bis StGB); Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305ter StGB) sowie die Korruptionstatbestände der Art. 322ter - 322 septies StGB und Verbrechen, welche von einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260<sup>ter</sup> StGB ausgehen

haben. Doch trotz guter Organisation und komplexer Arbeitsteilung erfüllen die Tätergruppierungen des gewerbsmässigen Menschenmuggels die Voraussetzungen für den Tatbestand einer kriminellen Organisation nach Art. 260<sup>ter</sup> StGB nicht – folglich fällt die Strafverfolgung in die Zuständigkeit der Kantone und nicht des Bundes.

Der Gesetzgeber hat den Begriff der kriminellen Organisation restriktiv gefasst; sie wird im Sinne von Art. 260<sup>ter</sup> StGB definiert als ein

*„hierarchisch aufgebauter Personenzusammenschluss von mehreren Personen,<sup>261</sup> der sich auszeichnet namentlich durch eine etablierte, längerfristig angelegte Gruppenstruktur, hochgradige Arbeitsteilung, Gewinnstreben, streng hierarchischen Aufbau, Abschottung nach innen und nach aussen, das Vorhandensein wirksamer Durchsetzungsmechanismen für interne Gruppennormen sowie die Bereitschaft der Organisation, zur Verteidigung und zum Ausbau ihrer Stellung, Gewaltakte zu begehen und Einfluss auf Politik und Wirtschaft zu gewinnen. Kennzeichnend ist sodann die Professionalität von Planung und Logistik über die Tatausführung bis hin zur Beuteverwertung und Legalisierung der Erträge.“<sup>262</sup>*

Zwar müssen die aufgeführten Elemente zur Charakterisierung einer kriminellen Organisation nicht kumulativ vorhanden sein, *„jedoch in quantitativer wie qualitativer Hinsicht in einem Masse, welche einem mafiaähnlichen Gebilde zu entsprechen vermag.“<sup>263</sup>* Die Kriterien für die Eröffnung von Strafverfahren auf Bundesebene sind daher hoch angesetzt und der Nachweis einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260<sup>ter</sup> StGB in Zusammenhang mit gewerbsmässigem Menschenmuggel denn meist nur schwer zu erbringen, da die verschiedenen Gruppierungen transnational – teils nur locker verbunden – in Netzwerken zusammenarbeiten und eine hohe Flexibilität aufweisen. Seit der Erweiterung der Bundeskompetenz nach Art. 24 StPO wurde dementsprechend noch kein Verfahren wegen gewerbsmässigem Menschenmuggels durch die Bundesstrafverfolgungsbehörden geführt.<sup>264</sup> Gegenwärtig werden Lösungen auf die Fragen, ob und wie die aktuelle Kompetenzordnung angepasst werden sollte und damit die Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels optimiert werden könnte, evaluiert.

Obwohl die Voraussetzungen für das Vorliegen einer kriminellen Organisation nach Art. 260<sup>ter</sup> StGB bei Schleusernetzwerken erfahrungsgemäss nicht erfüllt sind und nach heutiger Rechtslage die Bundesstrafverfolgungsbehörden deshalb keine Ermittlungen im Bereich des gewerbsmässigen Menschenmuggels aufnehmen können, nimmt insbesondere die Bundeskriminalpolizei dennoch eine wichtige Rolle in der Bekämpfung des Menschenmuggels ein, da sie Operationen zwischen den Kantonen sowie dem In- und Ausland koordinieren kann – und dies auch erfolgreich tut. (siehe Kapitel 8.3.5).

---

<sup>261</sup> Die Anzahl der Mitglieder muss mindestens drei betragen (BGE 132 IV 132, 133)

<sup>262</sup> Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.) / Wiprächtiger Hans (Hrsg.). Basler Kommentar. Strafrecht II. Art. 111-392 StGB. S. 1724

<sup>263</sup> ebd., S.1722 und 1724

<sup>264</sup> Daher beschränkt sich die Tätigkeit des Bundes im operativen Bereich auf die Koordination von nationalen und internationalen Verfahren: Das Kommissariat Menschenhandel/Menschenmuggel der BKP nimmt die Funktion einer nationalen Zentraleinrichtung ein und unterstützt die Strafverfolgungsbehörden im In- und Ausland mit dem Ziel, Menschenhandel und Menschenmuggel zu verhindern und zu bekämpfen.

## 7.2 Das Grenzwachtkorps und die Ausführung von delegierten Aufgaben

Seit dem Wegfall der Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen<sup>265</sup> und der Zulassung des freien Personenverkehrs wird die innere Sicherheit der Mitgliedstaaten über sogenannte nationale Ersatzmassnahmen gewährleistet. Zur Ausgestaltung solcher Massnahmen enthält der Schengen-Besitzstand keine Vorgaben, diese dürfen lediglich nicht dem übergeordneten Recht widersprechen.<sup>266</sup> Zahlreiche Mitgliedsstaaten haben als Ausgleich zur Aufhebung der stationären Kontrollen an der Grenze mobile Personenkontrollen im Landesinnern eingeführt. Es handelt sich dabei um Polizeikontrollen, die während kurzer Zeit in einem bestimmten Teil des Hoheitsgebiets eines Schengen-Mitgliedstaats durchgeführt werden. Diese polizeilichen Kontrollen können im Grenzraum wie auch und im Innern des Landes – nicht aber an den Binnengrenzen selber – entsprechend der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung vorgenommen werden.<sup>267</sup>

Als Kompensation zu den aufgehobenen Personen-Grenzkontrollen werden auch in der Schweiz solche mobile Kontrollen durchgeführt. Je nach Einsatzgebiet erfolgen diese durch die kantonalen Polizeikorps oder das GWK, wobei die Polizeihochheit in der Schweiz bei den 26 Kantonen liegt. Die 26 Polizeikorps sind für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf ihrem Hoheitsgebiet verantwortlich. Da aber gleichzeitig mit den Zollaufgaben gewisse polizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden können,<sup>268</sup> haben die Kantone verschiedene Aufgaben dem GWK – dem uniformierten und bewaffneten Teil der EZV – mittels Vereinbarungen übertragen. Die Zusammenarbeit der EZV mit den Grenzkantonen besteht schon seit Jahrzehnten und hat den Zweck, durch eine optimale Ausnutzung der Synergien die Sicherheit in der Schweiz zu erhöhen.<sup>269</sup>

Das Tätigkeitsfeld des GWK kann in drei strategische Bereiche aufgeteilt werden, zu denen die Zollaufgaben, die sicherheitspolizeilichen Aufgaben und die Migrationsaufgaben zählen. Die Erfüllung dieser Tätigkeitsbereiche an der Grenze gilt dabei als originäre Aufgabe des GWK.<sup>270</sup> Mit der Schengen-bedingten Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und der Einführung von Ersatzmassnahmen intensivierte sich die Zusammenarbeit zwischen der Grenzwa- che und den kantonalen Polizeikorps: die Kantone delegierten an das GWK zusätzlich im Grenzraum, im grenzüberschreitenden Bahnverkehr sowie an gewissen Flughäfen sicherheits- und fremdenpolizeiliche Aufgaben.<sup>271</sup>

Die Aufgaben der EZV sind in den Artikeln 94-99 des Zollgesetzes (ZG)<sup>272</sup> aufgeführt. Die Vereinbarungen zwischen dem GWK und den Grenzkantonen betreffend die Übernahme von kantonalen polizeilichen Aufgaben im Grenzraum beruhen auf Art. 97 ZG.

---

<sup>265</sup> Da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist, bestehen die Zollkontrollen beim grenzüberschreitenden Warenverkehr weiter. Das GWK kann im Rahmen einer Zollkontrolle und bei Vorliegen eines konkreten Verdachts auch Personen überprüfen.

<sup>266</sup> Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“), 1. Oktober 2004, BBI **2004** 6074

<sup>267</sup> ebd., BBI **2004** 6095

<sup>268</sup> <http://www.ezv.admin.ch/themen/04097/index.html?lang=de> (FAQ Schengen)

<sup>269</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 „Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen“. a.a.O., BBI **2012** 4525-4526

<sup>270</sup> [www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04141/index.html?lang=de](http://www.ezv.admin.ch/org/04135/04138/04141/index.html?lang=de)

<sup>271</sup> ebd.

<sup>272</sup> Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG), SR **631.0**

**Art. 97 ZG Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben im Grenzraum**

1 Auf Begehren eines Grenzkantons kann das Departement die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum der Zollverwaltung übertragen.

2 Es schliesst mit der kantonalen Behörde eine Vereinbarung über die Aufgaben- und Kostenübernahme ab.

3 Es kann den Abschluss von Vereinbarungen nach Absatz 2 der Zollverwaltung übertragen

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens einigte sich die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KKJPD) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFV)<sup>273</sup> auf eine Mustervereinbarung, in der festgelegt wurde, welche Polizeiaufgaben das GWK selbständig und welche es in Zusammenarbeit mit den kantonalen Polizeibehörden wahrnehmen sollte. Alle Grenzkantone und einige Binnenkantone haben mittlerweile gestützt auf diese Mustervereinbarung Vereinbarungen mit der EZV abgeschlossen.<sup>274</sup>

Obwohl mit dem Mustervertrag eine Harmonisierung der jeweiligen Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen den kantonalen Polizeikörpern und dem GWK angestrebt wurde, sind diese Vereinbarungen dennoch sehr unterschiedlich in Bezug auf den Umfang der delegierten Aufgaben ausgefallen. Während einige Kantone eine Übergabe an die Polizei in den meisten Fällen vorsehen, übertragen wiederum andere Kantone dem Grenzwachtkörpern mehr Kompetenzen.<sup>275</sup>

### 7.3 Die Europäische Polizeikooperation zur Bekämpfung von Menschenmuggel

Das European Police Office (Europol) ist die europäische Strafverfolgungsbehörde zur Verhütung und Bekämpfung der international organisierten Kriminalität. Aufgabe von Europol ist es, den Austausch und die Analyse kriminalpolizeilicher Erkenntnisse zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der EU zu fördern. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Europol basiert auf einem Kooperationsabkommen vom 24. September 2004<sup>276</sup> das am 1. März 2006 in Kraft getreten ist. Es ermöglicht den Austausch von strategischen und operativen Informationen sowie von Spezialkenntnissen. Zur Unterstützung dieser Zusammenarbeit hat die Schweiz bei Europol in Den Haag zwei Polizeiattachés stationiert. Das Abkommen zwischen der Schweiz und Europol umfasst 25 Kriminalitätsbereiche, darunter auch die Bekämpfung des internationalen Menschenmuggels.<sup>277</sup>

Ein Schwerpunkt von Europol ist die operative Unterstützung der Mitgliedstaaten mittels sogenannter „Analysis Work Files“ (AWF). Dabei handelt es sich um Datenbanken, in denen personenbezogene Informationen zu verschiedenen Kriminalitätsbereichen von Europol

<sup>273</sup> Die EZV ist dem EFD angegliedert.

<sup>274</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 „Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen“. a.a.O., BBI 2012 4474

<sup>275</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 „Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen“. a.a.O., BBI 2012 4564

<sup>276</sup> Abkommen vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt (SR 0.362.2)

<sup>277</sup> <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/polizei-zusammenarbeit/international/europol.html>

gesammelt und ausgewertet werden. Zugestellte Informationen von Mitglied- oder Drittstaaten werden in einer Analysedatei zusammengeführt, abgeglichen und bewertet. Das Ergebnis der Analyse wird dann den beteiligten Staaten zur Verfügung gestellt. Anhand dieser AWF können neue Tendenzen und Entwicklungen im Bereich der internationalen organisierten Kriminalität in Europa ermittelt werden. Speziell zur Bekämpfung der Schleusungskriminalität wurde bei Europol die Analysedatei Focal Point (FP) CHECKPOINT eingerichtet.<sup>278</sup>

Im Rahmen vom FP CHECKPOINT wird auch das Projekt FIMATHU („Facilitation Illegal Migration effected Austria Hungary“) geführt - eine Datenbank mit Fokus auf Schleusungen via die Balkanroute in die europäischen Zielstaaten.<sup>279</sup> FIMATHU wurde 2011 von Österreich und Ungarn aufgrund des Migrationsdrucks, der sich via die türkisch-griechische Grenze auf die Balkanroute ausweitete, ins Leben gerufen. Seither haben sich zehn weitere Staaten, darunter auch die Schweiz, dem Projekt angeschlossen. Ziel von FIMATHU ist es, den Datenabgleich und Informationsaustausch zwischen den beteiligten nationalen Strafverfolgungsbehörden zu erleichtern, um so wirksamer gegen die Schleppernetzwerke, die via Westbalkan Migrantinnen und Migranten nach Europa schleusen, vorzugehen.

Im Zusammenhang mit dem Projekt FIMATHU fand am 29. Januar 2013 ein Aktionstag statt, an dem in elf europäischen Staaten gleichzeitig Hausdurchsuchungen und Verhaftungen erfolgten.<sup>280</sup> Die Zwangsmassnahmen wurden durch Europol koordiniert und unterstützt; zu diesem Zweck wurde eigens ein internationales Koordinationscenter in Den Haag eingerichtet. An erwähntem Aktionstag gelang es den Strafverfolgungsbehörden europaweit 103 Personen festzunehmen, die mutmasslich einem Schleusernetzwerk angehören. Dieser „Common Action Day“ zählt bisher nicht nur zu den erfolgreichsten, sondern auch umfangreichsten Operationen gegen die Schleusungskriminalität in Europa – über 1200 Polizistinnen und Polizisten waren in diesem Zusammenhang im Einsatz.<sup>281</sup>

Die Schweiz beteiligte sich ebenfalls an der erwähnten Europol-Aktion gegen den Menschen-smuggel. Gestützt auf ein Rechtshilfesuch aus Deutschland führte die zuständige Kantonspolizei eine Hausdurchsuchung am Wohnsitz und an der Geschäftsadresse einer Zielperson durch und stellte unter anderem Computer, Mobiltelefone und Bankunterlagen sicher. Die betroffene Person wurde bereits am Vortag der europaweiten Aktion von einer Sondereinheit des GWK observiert und konnte dann am Zugriffstag bei der Ausreise nach Deutschland von den deutschen Polizeibehörden festgenommen werden. Diese Aktion zeigte einmal mehr auf, dass auch in der Schweiz Personen und Gruppierungen ansässig sind, die internationale Schleusernetzwerke unterstützen.

## 7.4 Die Schweizer Beteiligung an Frontex

Vor dem Hintergrund des erleichterten Reiseverkehrs im Schengen-Binnenraum kommt der Sicherung der Aussengrenzen eine besonders wichtige Rolle zu, nicht zuletzt auch in Bezug auf die Bekämpfung der internationalen Schleusungskriminalität. Der mit der Überwachung der Aussengrenzen verbundene Aufwand ist jedoch nicht für alle Schengen-Staaten gleich; je

---

<sup>278</sup> Präsentation von Theo den Haan (Projektmanager AWF Checkpoint, Europol) im Rahmen seines Besuchs bei fedpol am 26. Juni 2012

<sup>279</sup> Für weitere Informationen zur Balkanroute siehe Kapitel 5.2.3

<sup>280</sup> Die Hausdurchsuchungen und Verhaftungen fanden in Deutschland, Frankreich, Griechenland, dem Kosovo, Kroatien, Polen, der Slowakei, der Türkei, der Tschechischen Republik, Ungarn sowie der Schweiz statt.

<sup>281</sup> Europol. Medienmitteilung. Major People Smuggling Criminal Network Dismantled Across Europe. 30. Januar 2013

[www.europol.europa.eu/content/major-people-smuggling-criminal-network-dismantled-across-europe-103-suspects-arrested-0](http://www.europol.europa.eu/content/major-people-smuggling-criminal-network-dismantled-across-europe-103-suspects-arrested-0)

nach geographischer Lage und Grenzlänge sind einige Länder bedeutend mehr gefordert als andere. Um diese unterschiedlichen Anforderungen an die Mitgliedstaaten auszugleichen und die Zusammenarbeit beim Schutz der Aussengrenzen zu verbessern, wurde die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)<sup>282</sup> gegründet. Frontex wurde durch die Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates der Europäischen Union vom 26. Oktober 2004<sup>283</sup> errichtet und nahm im Mai 2005 ihre operative Tätigkeit auf.<sup>284</sup> Die Überwachung der Aussengrenzen obliegt zwar weiterhin den einzelnen Mitgliedstaaten, die Agentur erleichtert aber die Anwendung der Massnahmen der EU zum Schutz der Land-, Luft- und See-Aussengrenzen. Ziel ist es, zu mehr Effizienz und einem hohen Standard im Bereich des europaweiten Grenzschutzes beizutragen.<sup>285</sup> In diesem Sinne erfüllt Frontex folgende Aufgaben:<sup>286</sup>

- die Koordination der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Schutz der Aussengrenzen;
- die Erstellung eines gemeinsamen und integrierten Modells zur Bewertung der Gefahren und Durchführung allgemeiner und spezieller Risikoanalysen;
- die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten durch Festlegung gemeinsamer Ausbildungsnormen, durch Schulungsmassnahmen auf europäischer Ebene für nationale Ausbilder von Grenzschutzbeamten sowie durch Abhaltung von Seminaren und Bereitstellung einer Zusatzausbildung für nationale Grenzschutzbeamte;
- die Unterstützung der Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte operative und technische Unterstützung an den Aussengrenzen erfordern;
- die Bereitstellung der notwendigen Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen, sowie
- die Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke in Mitgliedstaaten, die sich einer Ausnahme- und Notsituation gegenübersehen („Rapid Border Intervention Teams“ oder RABIT).<sup>287</sup>

Im September 2009 unterzeichneten die Schweiz und die EU in Brüssel eine Zusatzvereinbarung, die die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an Frontex (insbesondere die finanzielle Unterstützung, das Stimmrecht im Verwaltungsrat sowie den Status des Personals) regelt. Die Teilnahme an den von der Agentur koordinierten Aktivitäten erfolgt grundsätzlich auf freiwilliger Basis und gemäss den schweizerischen Interessen und Kapazitäten. Im Januar 2011 ist eine zusätzliche Verwaltungsvereinbarung zwischen Frontex und dem GWK in Kraft getreten („Framework Partnership Agreement“), die die konkreten Abläufe und weitere administrative

---

<sup>282</sup> Der Sitz von Frontex ist in Warschau

<sup>283</sup> [www.frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/frontex\\_regulation\\_en.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf)

<sup>284</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133216\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133216_de.htm)

<sup>285</sup> DEA/EDA. Dossier - Schweizer Grenz wächter an der EU-Aussengrenze. Beitrag von Walter Pavel, EVZ. <http://internet.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/00555/00556/01670/01674/index.html?lang=de>

<sup>286</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133216\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133216_de.htm)

<sup>287</sup> Auf Antrag eines Mitgliedstaats kann Frontex die anderen Mitgliedstaaten auffordern, dem anfragenden Staat für eine befristete Zeit eine bestimmte Zahl Grenz wächter unterstützend zur Verfügung zu stellen.

Details im Hinblick auf eine Beteiligung der Schweiz an operativen Frontex-Einsätzen festlegt.<sup>288</sup>

Als assoziierter Staat beteiligt sich die Schweiz jährlich mit rund CHF 4 Mio. am Budget von Frontex.<sup>289</sup> Wie alle anderen Schengen-Staaten hält sie einen nationalen Pool von Spezialistinnen und Spezialisten aus verschiedenen Fachbereichen zur Verfügung, der über das Kommando Grenzwachtkorps geführt wird.<sup>290</sup> Seit Februar 2011 beteiligt sich die Schweiz aktiv an Frontex-Operationen mit der Entsendung von Fachpersonen für Einsätze an den Schengen-Aussengrenzen sowie mit Hostings von ausländischen Grenzwachterinnen und Grenzwachtern in der Schweiz. 2013 entsandte die Schweiz insgesamt 38 Expertinnen und Experten an Frontex.<sup>291</sup> Diese wurden in Süd- und Osteuropa, insbesondere in Griechenland und Bulgarien, sowie an den europäischen Flughäfen eingesetzt.<sup>292</sup>

Laut EZV werden durch solche Einsätze die Sicherheitsinteressen der Schweiz auch im Ausland wahrgenommen. Die entsendeten Fachpersonen der Grenzkontrollbehörden deckten in zahlreichen Fällen Ausweisfälschungen und Visumsmissbräuche auf, die oft einen direkten Bezug zur Schweiz hatten. Gemäss Einschätzung der EZV liegt ein weiterer Mehrwert der Teilnahme an Frontex-Operationen darin, dass das GWK sein Netzwerk zu Partnerorganisationen ausbauen und wertvolle taktische und technische Erkenntnisse für die Arbeit in der Schweiz sammeln kann.<sup>293</sup>

Trotz der positiven Aspekte der Beteiligung der Schweiz an der europäischen Grenzschutzagentur werden immer wieder auch kritische Stimmen laut, da die Arbeit von Frontex zum Schutz der Aussengrenzen nicht immer mit dem Schutz der Migrantinnen und Migranten einhergeht. Zahlreiche Berichte von Menschenrechtsorganisationen und der UNO<sup>294</sup> sowie eine Grundsatzentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>295</sup> werfen dem europäischen Grenzschutz Verletzungen der internationalen Menschenrechtsstandards vor und halten Frontex und die EU-Mitgliedsstaaten dazu an, die Rechte der irregulär Migrierenden an ihren Aussengrenzen zu respektieren.

---

<sup>288</sup> EJPD. Zweiter Bericht zuhanden der GPK-EJPD betreffend den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2010 31. März 2011

<sup>289</sup> Für das Jahr 2012 verfügte Frontex über ein Budget von EUR 85 Mio., wobei die EU den grössten Teil finanziert.

<sup>290</sup> [www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/Publikationen/suisseurope/suisseurope-3-2011\\_df.pdf](http://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/Publikationen/suisseurope/suisseurope-3-2011_df.pdf)

<sup>291</sup> Zusammen haben die Vertreterinnen und Vertreter des GWK 1257 Einsatztage zugunsten von Frontex absolviert.

<sup>292</sup> EZV. Medienmitteilung vom 18.02.2014. Zoll 2013: Neue Rekordwerte  
[www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/33773.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/33773.pdf)

<sup>293</sup> EZV. Forum Z. Ausgabe 1/12. Ein Jahr Frontex - Bilanz und Ausschau. S. 4-5

<sup>294</sup> UN. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau. A/HRC/23/46. 24. April 2013

<sup>295</sup> European Court of Human Rights. *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*. Application No. 27765/09. Judgment of 23 February 2012

## **8 Bestehende Defizite bei der Bekämpfung von Menschen schmuggel und optimierende Massnahmen**

### **8.1 Wenige Verurteilungen wegen gewerbmässigem Menschen schmuggel**

Ermittlungen im Bereich des gewerbmässigen Menschen schmuggels sind sehr aufwendig und kostspielig. Der Nachweis der gewinnorientierten oder organisierten Schlepperei ist nicht einfach zu erbringen, da ein beträchtlicher Teil der kriminellen Handlungen ausserhalb der Schweiz begangen wird, die Täter in internationalen Netzwerken organisiert sind und die Geschleppten aus dem Ausland stammen. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden ist daher unabdingbar. Die Einvernahme von Angeklagten, allfälligen Opfern, Zeuginnen und Zeugen sowie das Einbringen von gerichtsverwertbaren Beweismitteln gestalten sich schwierig. Die Geschleppten sind oftmals nicht bereit, gegen ihre Schleuser auszusagen, da sie sich – wenn sie nicht in einem laufenden Asylverfahren sind – rechtswidrig in der Schweiz aufhalten und sich vor einer Aufdeckung durch die Behörden fürchten. Kommt es überhaupt zu einer Verurteilung, wird das Strafmass selten ausgeschöpft.

Wie bereits in Kapitel 2 aufgeführt, handelt es sich bei der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts (Art. 116 AuG) je nach Begehungsform um ein Vergehen (Abs. 1), eine Übertretung (Abs. 2, privilegierte Deliktsform) oder ein Verbrechen (Abs. 3, qualifizierte Deliktsform). Letzteres kann nach heutigem Ausländerrecht mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe und Busse bestraft werden. Im ANAG wurde die qualifizierte Form des Menschen schmuggels nur als Vergehen eingestuft.

Doch auch nach der Gesetzesverschärfung fallen die Strafen für den Tatbestand Menschen schmuggel im Vergleich zu denjenigen für andere Delikte gering aus. Seit Inkrafttreten des AuG per 1. Januar 2008 ergingen jedes Jahr zwar mehrere hundert Verurteilungen in Anwendung der entsprechenden Strafnorm, zu Verurteilungen wegen gewerbmässiger und damit qualifizierter Begehung kam es – gemessen an der Zahl der mutmasslich Geschleppten – jedoch äusserst selten. Wie aus der Strafurteilsstatistik des Bundesamts für Statistik hervorgeht handelte es sich zwischen 2008 und 2012 bei nur 7 bis 22 Fällen pro Jahr um gewerbmässigen Menschen schmuggel.<sup>296</sup> Ausserdem fielen in den wenigen Urteilen zu Art. 116 Abs. 3 AuG die Haftstrafen verhältnismässig gering. Daraus kann geschlossen werden, dass es sich bei den wegen gewerbmässigem Menschen schmuggel verurteilten Personen um Schlepper der unteren Hierarchiestufe handelte, zum Beispiel um Schleuserfahrer, die mit den Geschleppten im rückwärtigen Binnengrenzraum aufgegriffen wurden. Die eigentlichen Drahtzieher, nämlich die im Inland ansässigen Mitglieder von Schleusernetzwerken, können aber weiterhin risikolos ihrer kriminellen Tätigkeit nachgehen.

---

<sup>296</sup> Siehe Anhang IV. Verurteilungen Art 116-118 AuG

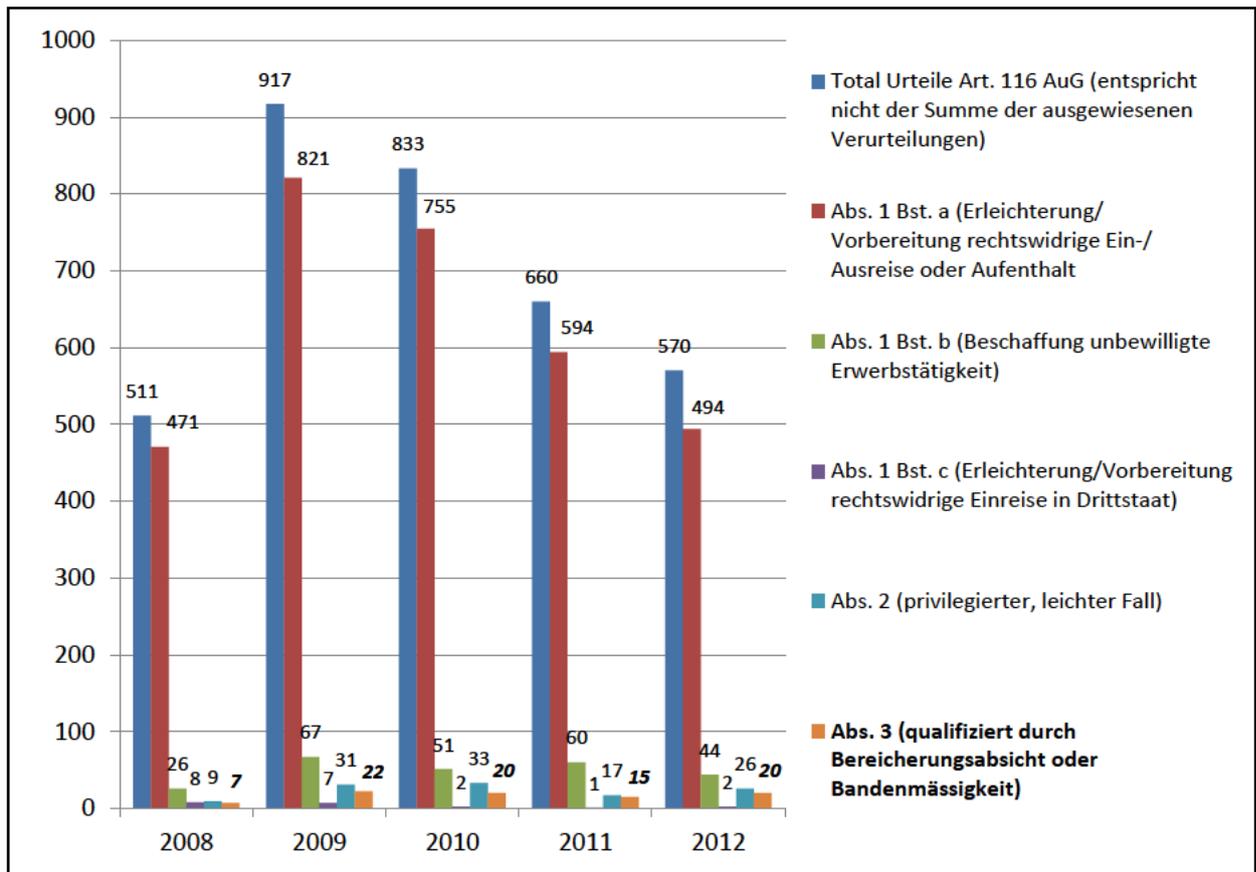


Bild 34 Grafik zur Strafurteilsstatistik Art. 116 AuG 2008-2012. (Quelle: BFS. Stand 01.2014)

## 8.2 Die Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels stellt für die Strafverfolgungsbehörden keine Priorität dar

Weil die Straftatbestände des Menschenmuggels eng mit der Migration zusammenhängen, sind diese nicht im StGB, sondern als Nebenstrafrecht im AuG enthalten. Obwohl die Migrationsbehörden mit dem verwaltungsrechtlichen Vollzug des Ausländergesetzes betraut sind, ist es Aufgabe der kantonalen Strafverfolgungsbehörden, Wiederhandlungen gegen dieses Nebenstrafrecht zu ahnden. Nichtsdestotrotz wurde der Bekämpfung der Schleusungskriminalität bis anhin nur wenig Aufmerksamkeit seitens der kantonalen Polizeikörper und Staatsanwaltschaften entgegengebracht.

Menschenmuggel ist ein Kontrolldelikt, dessen Feststellung ein Tätigwerden seitens der Strafverfolgungsbehörden erfordert. Keine oder nur wenige Fälle von gewerbsmässigem Menschenmuggel in der Schweiz können nicht als Begründung dafür dienen, dass es keinen Handlungsbedarf gegen die Schleusungskriminalität in den Kantonen gibt. Vielmehr ist die kleine Anzahl der tatsächlich ermittelten Menschenmuggel-Fälle ein Hinweis darauf, dass nicht genügend Ressourcen gegen diese Kriminalitätsform in der Schweiz zur Verfügung gestellt werden und/oder die notwendigen Spezialkenntnisse fehlen. Hinweise auf Täternetzwerke, die im Rahmen der Rechtshilfe oder bei Aufgriffen der Menschenmuggler im Grenzraum anfallen, werden in der Regel nicht gesammelt und ausgewertet; Ermittlungsansätze, die ein gezieltes Vorgehen gegen Schleusernetzwerke erlauben würden, werden kaum je mit der erforderlichen Konsequenz verfolgt.

Ein Vergleich zeigt, dass die EU-Staaten mit ähnlichen ausländergesetzlichen Vorgaben viel grössere personelle, materielle und finanzielle Mittel einsetzen, um die internationalen Schleusergruppierungen bis in die höchsten Hierarchiestufen zu identifizieren und auszuschalten. Dazu werden unter anderem umfangreiche, ermittlungsunterstützende Massnahmen wie die Observation oder technische Überwachungsmassnahmen eingesetzt. Die meisten EU-Staaten verfügen über eine auf Schleusungskriminalität spezialisierte, auf nationaler Stufe angesiedelte kriminalpolizeiliche Behörde, die breit angelegte Ermittlungsverfahren führt. Aufgrund des föderalistischen Organisationsprinzips in der Schweiz fällt die Ermittlungstätigkeit im Bereich des gewerbsmässigen Menschenschmuggels in die Zuständigkeit der Kantone – ausser es handle sich bei der Täterschaft um eine kriminelle Organisation gemäss Art. 260<sup>ter</sup> StGB. Nichtsdestotrotz verfügt der Bund über die Möglichkeit, auf interkantonaler wie auch internationaler Ebene Strafverfahren zu koordinieren und dabei die Kantone in der Bekämpfung der Schleusernetzwerke erheblich zu unterstützen.

Die Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels ist in der Schweiz – trotz einigen positiven Entwicklungen in jüngerer Zeit<sup>297</sup> – unzureichend und muss in Zukunft verbessert werden, sonst bleibt die Schweiz für die Schleusernetzwerke als Rückzugsgebiet sowie Ziel- und Transitstaat für den Menschenschmuggel attraktiv. Die Tätergruppierungen wissen die Mängel in der Kriminalitätsbekämpfung und die bestehenden Unklarheiten bei den behördlichen Zuständigkeiten gezielt für ihre Schleusungsaktivitäten auszunützen. Um den gewerbsmässigen Menschenschmuggel in der Schweiz wirksam zu bekämpfen, müssen bestehende Defizite benannt und konkrete Massnahmen zur Verbesserung formuliert werden. Wie die Herausforderungen bei der Bekämpfung der Schleusungskriminalität von den verschiedenen Akteuren angegangen werden können, zeigt das folgende Kapitel auf.

## **8.3 Optimierende Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenschmuggels**

Nachfolgend werden die Empfehlungen der Geschäftsstelle KSMM zur Verbesserung der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels in der Schweiz vorgestellt. Diese Empfehlungen wurden auch bereits im Rahmen von IBM eingebracht und dienen als Diskussionsgrundlage für künftig zu ergreifende Massnahmen in diesem Kriminalitätsbereich.

### **8.3.1 Zuweisung der Ermittlungen an die Kriminalpolizei**

Die Einstufung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels als Verbrechen hatte auch zur Folge, dass die Strafverfolgungsbehörden mehr Ermittlungskompetenzen erhielten. Für die Verfolgung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels kann heute nach StPO die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 269 Abs. 2 Bst. b StPO), sowie eine verdeckte Ermittlung (Art. 286 Abs. 2 Bst. b StPO) angeordnet werden. Trotz der Möglichkeiten, die das Gesetz für eine wirksamere Bekämpfung der Schleusungskriminalität vorsieht, räumt die Mehrheit der kantonalen Strafverfolgungsbehörden diesem Deliktfeld erst wenig Priorität ein. Dies äussert sich darin, dass sich in den Kantonen nicht die Kriminalabteilungen der Polizeikörpers, sondern Angehörige der Sicherheitspolizei oder der Administrativbehörden der Migration mit allfälligen Meldungen und Abklärungen befassen, die im Rahmen der Rechtshilfe oder des internationalen polizeilichen Informationsaustausches anfallen. Erkenntnisse von Euro-pol/Interpol, aus ausländischen Strafverfahren und Aufgriffen von Schleppern durch das GWK

---

<sup>297</sup> Massnahmen in einzelnen Kantonen und die Durchführung der Aktion ASIA 2013, vgl. Kapitel 6.3

werden kaum kriminalpolizeilich ausgewertet und es wird nicht gegen die eigentlichen Drahtzieher im Hintergrund ermittelt, selbst wenn Ermittlungsansätze vorhanden sind.<sup>298</sup>

Ermittlungen im Bereich des Menschenmuggels sollten in allen Kantonen den Kriminalabteilungen der Polizeikorps zugewiesen werden, damit diese mit den ihnen zur Verfügung stehenden kriminalpolizeilichen Mitteln (Telefonkontrolle, Abklärungen von Zahlungsanweisungen, Überwachung von Postsendungen mit gefälschten Dokumenten und Observation) ermitteln und Zusammenhänge zu anderen Kriminalitätsformen erkennen. Diese Massnahme zur Optimierung der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels erfordert keine gesetzliche Anpassung, sondern einzig eine konsequente Anwendung der im StPO vorgesehenen Möglichkeiten. Es handelt sich hier primär um eine Sensibilisierung in Bezug auf das Phänomen Menschenmuggel im Rahmen der bestehenden Ressourcen. Erst wenn die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Korps definiert sind, bestehen die Voraussetzungen, dass anfallende Hinweise richtig abgeklärt werden. Wichtig ist, dass in den kantonalen Polizeikorps der gewerbsmässige Menschenmuggel als Aufgabe der Kriminalpolizei wahrgenommen wird.

### **8.3.2 Benennung von Spezialistinnen und Spezialisten bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaften**

Erfolge in der Strafverfolgung von Schleusergruppierungen setzen ausgebildete und kompetente Spezialistinnen und Spezialisten bei Polizei und Justiz voraus, die die Besonderheiten und Herausforderungen der Fälle von Menschenmuggel kennen. Einige Kantone haben bereits solche Spezialistinnen und Spezialisten bei Polizei und Justiz benannt, andere Kantone hingegen verfügen in den Polizeikorps und Staatsanwaltschaften über keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die gezielt in der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels ausgebildet worden sind und die die Verantwortung für entsprechende Ermittlungen übernehmen können.

Sofern dies nicht schon zutrifft, sind in den Kriminalabteilungen der kantonalen Polizeikorps und in den Staatsanwaltschaften Spezialistinnen und Spezialisten zu benennen, die die Ermittlungen und Untersuchungen in entsprechenden Fällen leiten. Damit soll erreicht werden, dass Hinweisen auf gewerbsmässigen Menschenmuggel mit der gebotenen Professionalität nachgegangen und bei genügend Verdacht entsprechende Untersuchungen ausgelöst werden. Mit dieser Massnahme ist keine Ressourcenverschiebung zulasten anderer Deliktfelder verbunden, denn die Spezialistinnen und Spezialisten bearbeiten weiterhin die Fälle in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Benennung von Verantwortlichen für die Ermittlungen und Untersuchungen in Fällen von Menschenmuggel ist als eine Sensibilisierungsmassnahme und eine Erweiterung der Fachkompetenzen zu verstehen, damit Hinweise auf Menschenmuggel, wenn sie auftauchen, kompetent verarbeitet werden.

### **8.3.3 Benennung von zuständigen Ermittlungsgruppen bei der Kriminalpolizei**

Der gewerbsmässige Menschenmuggel wird von gut organisierten Täter-Netzwerken begangen, die grenzüberschreitend tätig sind. Ermittlungen gegen solche Netzwerke weiten sich rasch gegen mehrere Personen und Personengruppen in verschiedenen Ländern aus und sind daher umfangreich. Verdichten sich Hinweise zu einem Verdacht gegen ein Täternetzwerk,

---

<sup>298</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 „Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen“. a.a.O., BBl 2012 4571/4572

können die Ermittlungen nicht mehr nur von einer Spezialistin oder einem Spezialisten bewältigt werden, sondern erfordern den Einsatz einer ganzen Ermittlungsgruppe. Innerhalb der Kriminalabteilungen der kantonalen Polizeikorps sind deshalb Dienstgruppen zu benennen, die für die Ermittlungen in Fällen von gewerbsmässigem Menschen schmuggel zuständig sind. Der mit solchen Fällen verbundene Aufwand kann nur in einer Gruppe bewältigt werden.

Die Benennung der zuständigen Ermittlungsgruppe ist auch Voraussetzung dafür, dass ein wirksamer Austausch mit den Strafverfolgungsbehörden anderer Kantone stattfindet. Wird gegen ein Täter Netzwerk ermittelt, so erfordert dies unter Umständen den Einsatz einer fallbezogenen gemischten Ermittlungsgruppe mit Angehörigen mehrerer kantonalen Polizeikorps, der Bundeskriminalpolizei und des GWK. Die Zusammenarbeit im Rahmen einer solchen Arbeitsgruppe ist aber erst möglich, wenn in den Kantonen die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für die Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschen schmuggels definiert und die zuständigen Personen bekannt sind.

Bei dieser Massnahme handelt es sich um eine Sensibilisierung und Klarstellung der Zuständigkeiten. Es soll sichergestellt werden, dass die Verantwortung für die Bekämpfung von Menschen schmuggel innerhalb eines Polizeikorps klar zugewiesen wird. Die Zuweisung von Verantwortung ist eine notwendige Voraussetzung, dass ein Tätigwerden gegen die Schleusungskriminalität stattfindet. Diese Massnahme impliziert keine Verschiebung der bestehenden Ressourcen, sondern zielt darauf ab, die Verantwortung im Bereich des gewerbsmässigen Menschen schmuggels bereits bestehenden Ermittlungsgruppen (zum Beispiel im Bereich Menschen handel, organisierte Kriminalität etc.) zuzuweisen.

#### **8.3.4 Ausbildungen am Schweizerischen Polizeiinstitut**

Ermittlungen gegen Schleusernetzwerke sind sehr anspruchsvoll und erfordern Fachwissen und Erfahrung über die verschiedenen Modi Operandi, das Zusammenwirken von transnationalen Tätergruppen, Verbindungen zu anderen Deliktfeldern und die internationale Zusammenarbeit in der Strafverfolgung. Daher ist es wichtig, dass bei Polizei und Justiz einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gezielt in der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschen schmuggels ausgebildet werden. Gegenwärtig besteht in der Schweiz noch kein Lehrgang gegen den gewerbsmässigen Menschen schmuggel für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden.

Es ist wünschenswert, dass am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) eine neue Ausbildung zur Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschen schmuggels geschaffen wird, die den Strafverfolgungsbehörden ermöglicht, sich vertiefte Kenntnisse über dieses Phänomen sowie die Methoden der Ermittlung und Untersuchung anzueignen. Es sollen kompetente Fachpersonen ausgebildet werden, die für die Ermittlungsarbeit in der Strafverfolgung des gewerbsmässigen Menschen schmuggels zuständig sind. Diese Spezialistinnen und Spezialisten sind auch Multiplikatoren, um innerhalb ihrer oder einer externen Organisation im Kanton Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen durchzuführen und den Mitarbeitenden das Grundwissen zu vermitteln. Erst wenn alle Stellen, die mit gewerbsmässigem Menschen schmuggel direkt oder indirekt in Berührung kommen, informiert und sensibilisiert sind, können Fortschritte in dessen Bekämpfung erwartet werden.

Die Ausbildung zur Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschen schmuggels am SPI kann analog der bestehenden Module im Bereich Menschen handel ausgearbeitet werden. Der Kurs

muss aber separat stattfinden und darf nicht mit der Ausbildung gegen Menschenhandel verbunden werden, da es sich um zwei verschiedene Verbrechen und Phänomene handelt. Analoge Ausbildungen im Ausland dauern in der Regel etwa ein Woche.

### 8.3.5 Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung

Nach heute geltendem Schweizer Recht können die Bundesstrafverfolgungsbehörden keine Ermittlungen im Bereich des gewerbmässigen Menschenschmuggels aufnehmen, da die Täterschaft meist nicht die Voraussetzungen für das Vorliegen einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260<sup>ter</sup> StGB erfüllt. Nicht alle, jedoch die meisten Kantone werden erfahrungsgemäss fast nur auf dem Rechtshilfegeweg aktiv und eröffnen selbst äusserst selten Ermittlungsverfahren gegen die in der Schweiz ansässigen Mitglieder der Schleuser-gruppierungen.

Hinweise auf Schleusungsaktivitäten aus dem Ausland im Rahmen der internationalen Polizeizusammenarbeit oder der Rechtshilfe führen meist zu Ermittlungsansätzen in mehreren Kantonen gleichzeitig. Wie die Praxis zeigt, ist oft zuerst die Frage zu klären, welcher Kanton für die Ermittlungen zuständig ist. Bis diese Frage unter den Kantonen geklärt ist, haben im Ausland bereits polizeiliche Aktionen stattgefunden. Die entsprechenden Abklärungen in der Schweiz erschöpfen sich demzufolge auf die Beantwortung der Fragestellungen des Auslandes – in der Regel durch die Administrativbehörden der Migration oder die Sicherheitspolizei. Die Eröffnung von Ermittlungsverfahren gegen Schleusergruppierungen, die in mehreren Kantonen ansässig sind, gestaltet sich daher als sehr schwierig.

Wie bereits in Kapitel 7.1 erwähnt, verfügt der Bund über die Möglichkeit, Strafverfahren im Bereich der Schleusungskriminalität zu koordinieren. Aufgrund der Tatsache, dass Fälle von gewerbmässigem Menschenschmuggel interkantonale und in jedem Fall internationale Bezüge aufweisen, stellt diese Koordinationstätigkeit der Bundeskriminalpolizei einen grossen Mehrwert in der Bekämpfung dieses Verbrechens dar, wie Beispiele aus jüngster Vergangenheit zeigen.<sup>299</sup> Mit koordinierten Aktionen versetzt die Schweiz grenzüberschreitend agierenden Gruppierungen punktuelle Nadelstiche. Das Kommissariat Menschenhandel/Menschenschmuggel der BKP bündelt die eidgenössischen, kantonalen und internationalen Polizeibehörden zusammen mit anderen Einheiten des fedpol in ihrer Eigenschaft als kriminalpolizeiliche Zentralstelle. Nebst den koordinativen Dienstleistungen unterstützt die Bundeskriminalpolizei als Zentralstelle die Kantone mit ermittlungsunterstützender Polizeinfrastruktur – wie zum Beispiel Observation, Kriminaltechnik, Forensik und IT – auf welche gerade kleine und mittlere Kantone gerne zurückgreifen.

Als Folge des Wunsches sämtlicher Kantone nach einer engeren Zusammenarbeit und Unterstützung zwischen Bund und Kantonen wurde Ende 2013 eine Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD abgeschlossen, mittels welcher eine verstärkte und koordinierte Zusammenarbeit zwischen der Bundeskriminalpolizei und den kantonalen sowie städtischen Polizeikorps gefördert und unterstützt werden sollte. Zudem haben 2013 die Bundesanwalt-

---

<sup>299</sup> Die BKP koordinierte erfolgreich zu Beginn 2014 eine Polizeiaktion gegen die wichtigsten Mitglieder einer kosovostämmigen Gruppierung wegen gewerbmässigem Menschenschmuggel. Die Gruppierung brachte irregulär Migrierende mehrheitlich auf der Balkanroute in die Schweiz. Diverse Migrant\*innen bekamen gegen hohe monatliche Beträge eine Unterkunft im Raum Lausanne. Die Verhaftungen in der Schweiz und im Kosovo sind das Resultat einer etwa einjährigen sehr engen Zusammenarbeit zwischen der ermittelnden Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft Waadt, der EULEX-Staatsanwaltschaft in Pristina, den Polizeibehörden im Kosovo, dem GWK sowie der BKP.

schaft und die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) eine gemeinsame Empfehlung über die Zusammenarbeit im Bereich der Verfolgung von komplexer Kriminalität, insbesondere Menschenhandel, unterzeichnet.

Trotz den vielen Fortschritten, die die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bund in letzter Zeit erzielen konnten, bestehen in der Praxis weiterhin Schwierigkeiten in der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenhandels. Namentlich wird die Strafverfolgung der Täternetzwerke oft erschwert, indem

- die Kantone Sachverhalte den Bundesstrafverfolgungsbehörden melden, in der Erwartung, sie werden wegen Vorliegen von organisierter Kriminalität tätig. Bei ersten Abklärungen bestätigt sich der Verdacht der organisierten Kriminalität dann nicht und es muss gemäss heutiger Rechtslage der Fall an die Kantone zurückgegeben werden.
- der Bund aufgrund der Zentralstellenfunktion und damit verbundenen strategischen und operativen Analysetätigkeit und der Vernetzung auf internationaler Ebene auf Sachverhalte aufmerksam wird, die auf schwerwiegende Verbrechen ohne Bezug auf organisierte Kriminalität hindeuten. Gemäss heutiger Rechtslage müssen diese von den Kantonen bearbeitet werden. Seitens der kantonalen Strafverfolgungsbehörden besteht aber eine geringe Motivation, die bereits von Bundesstellen initiierten Vorermittlungen weiterzuführen.
- der Bund mit Ermittlungen wegen Verdacht auf organisierte Kriminalität beginnt, diese sich aber nicht bestätigen. In diesen Fällen muss der Bund die bereits fortgeschrittenen Ermittlungen an die Kantone abtreten.<sup>300</sup>

Bereits im Jahr 2009 wurde als Folge verschiedener parlamentarischer Vorstösse das EJPD durch den Bundesrat beauftragt, Empfehlungen über allfällige Änderungen oder Ausweitungen der Strafnormen gegen das organisierte Verbrechen darzulegen. Im Bericht vom 10. Dezember 2010<sup>301</sup> hielt der Bundesrat zwar fest, dass auf eine Änderung des materiellen Strafrechts zu verzichten sei, er empfahl aber, dass die Gerichtsbarkeit des Bundes auf Straftaten von kriminellen Vereinigungen zu erweitern sei, die unterhalb der Schwelle von kriminellen Organisationen im Sinne des StGB bleiben. Im Vordergrund stehe eine fakultative Bundesgerichtsbarkeit, wie sie bereits für Fälle von Wirtschaftskriminalität eingeführt worden sei.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat am 31. Januar 2014 die parlamentarische Initiative 14.401 *Wirksame Strafbestimmung zur Verfolgung der organisierten Kriminalität (Revision von Art. 260<sup>ter</sup> StGB)* eingereicht, damit die heutigen kriminellen Organisationen und Vereinigungen besser erfasst werden.

In komplexen Fällen mit Bezug zu mehreren Kantonen und dem Ausland kann es im Interesse einer *wirksamen und effizienten* Strafverfolgung sinnvoll sein, wenn eine Bundesbehörde das Verfahren selber führt und nicht die Verfahren mehrerer Kantone koordinieren muss. Dabei muss selbstverständlich sein, dass solche Verfahren – in Absprache mit den Kantonen – von Beginn der Ermittlungen an bis zur rechtskräftigen Verurteilung durch die Strafverfolgungsbehörden des Bundes geführt werden. Deswegen ist nach Einschätzung der Geschäftsstelle KSMM eine fakultative Bundeskompetenz – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – für diesen

---

<sup>300</sup> Zwar gab es noch keinen solchen Fall im Bereich des gewerbsmässigen Menschenhandels, jedoch in anderen Deliktsbereichen wie zum Beispiel Menschenhandel.

<sup>301</sup> Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2010 über allfällige Änderungen oder Ausweitungen der Strafnormen gegen das organisierte Verbrechen

Kriminalitätsbereich zielführend. Dabei sollen aber vom Bund geführte Verfahren nicht an die Kantone delegiert werden können. Eine Weiterführung der laufenden Arbeiten zur Überprüfung der Bundeskompetenz ist in diesem Sinne zu begrüssen.

### **8.3.6 Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen**

Werden bei einem rechtswidrigen Grenzübertritt die Menschenmuggler, die eine Gruppe von Migrantinnen und Migranten begleiten, durch das GWK angehalten, werden im Rahmen der delegierten Kompetenzen<sup>302</sup> erste Abklärungen getätigt. Dazu gehören eine erste Befragung des Schleusers und die Rapportierung des Sachverhalts. Das GWK selbst hat im Rahmen der Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen keine ermittlungspolizeilichen Kompetenzen, deshalb müssen die an der Grenze aufgegriffenen Schlepper der zuständigen Kantonspolizei übergeben werden. Daher nimmt das GWK nach der Befragung und Rapportierung mit dem zuständigen kantonalen Polizeikorps Kontakt auf, um die Übergabe des Falls zu vereinbaren.

Bei den angehaltenen Menschenmugglern handelt es sich in der Regel um solche einer niedrigen Hierarchiestufe. Trotzdem könnten bei konsequenten Ermittlungen weitere Hinweise auf die im Hintergrund wirkenden Täternetzwerke gewonnen werden und entsprechende Verfahren eingeleitet werden. Wichtig wäre es, ein einheitliches Vorgehen in den Kantonen zu bestimmen und die Abarbeitung bei Aufgriffen von Schleppern zu standardisieren (Befragung des Fahrers, der Mitfahrer sowie der geschleppten Personen, Auswertung der Mobiltelefone zum Zweck der Identifizierung der Drahtzieher, erkennungsdienstliche Behandlung sowie Meldepflicht der Aufgriffe bei der Zentralstelle).

Die im Grenzraum angehaltenen Schlepper gehören Täternetzwerken an und es könnten aufgrund der eingesetzten Fahrzeuge oder Mittel (zum Beispiel Mobiltelefone, Kopien von Zahlungsanweisungen) oder Abklärungen über das Umfeld des Menschenmugglers viele national und international verwertbare Hinweise gewonnen werden. Die Abwesenheitsverurteilungen zu geringen Strafen haben keine abschreckende Wirkung.

### **8.3.7 Informationsgewinnung über Menschenmuggel in der ersten Asylbefragung**

Ein grosses Potential zur Erkennung von gewerbmässigem Menschenmuggel liegt nicht nur bei den Strafverfolgungsbehörden sondern auch beim Bundesamt für Migration, denn gerade im Asylverfahren fallen viele Informationen an zum Hintergrund der gesuchstellenden Personen und der Art und Weise, wie sie in die entsprechenden Transit- oder Zielstaaten gelangt sind. Wie bereits im Kapitel 3.1 thematisiert, beanspruchen weitaus die meisten irregulär reisenden Migrantinnen und Migranten zwischen ihrem Herkunfts- und Zielland die Dienste von Menschenmugglern: dabei kann es sich um einzelne Schlepper oder organisierte, international operierende Schleuser-Netzwerke handeln.

Gegenstand der ersten Asylbefragung nach heutiger Praxis sind Angaben zur Person, die Fluchtgründe und die Reiseroute. Eine gezielte Befragung zum Menschenmuggel findet nicht statt. Die Erstbefragung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach Art. 26 Abs. 2 des Asylgesetzes wäre so zu erweitern, dass neu die Informationsgewinnung über Menschenmuggler ein Bestandteil der Befragung ist. Diese Informationen würden dann systematisch

---

<sup>302</sup> Siehe Kapitel 7.2

analysiert und ausgewertet werden, um entweder im Rahmen einer Kriminalanalyse ein Lagebild über den Menschenschmuggel in der Schweiz zu erstellen oder bei genügend Verdacht eine Ermittlung auszulösen. Zwar sagen viele Asylsuchende in den Erstbefragungen wissentlich oder unwissentlich nicht wahrheitsgemäss aus – entweder befolgen sie die Anweisung zur Falschaussage der Schlepper oder sie wurden von diesen absichtlich falsch informiert (zum Beispiel das Routing betreffend). Doch trotz dieser Falschaussagen gibt es immer wieder auch aufschlussreiche Hinweise zu den Schleusernetzwerken. Diese Informationen werden heute aber nicht weiter analysiert und versickern.

Die Flucht vor Verfolgung rechtfertigt die rechtswidrige Einreise. Den Asylgesuchstellenden wäre deshalb darzulegen, dass sie sich nicht belasten, wenn sie Details zu den in Anspruch genommenen Dienstleistungen der Menschenschmuggler preisgeben. Ebenso wenig schmälern sie die Chancen auf Asyl, denn für die Gewährung des Asyls sind ausschliesslich die Fluchtgründe im Herkunftsland massgebend. Deswegen beeinträchtigt eine Befragung zu den Diensten der Schlepper die Stellung der Asylgesuchstellenden in keiner Weise. Schliesslich müssen Schutzmassnahmen möglich sein, wenn Belastungen gegen die Menschenschmuggler zu einer Gefährdung führen würden.

Der Nachbarstaat Österreich verfügt seit wenigen Jahren über ein zweistufiges Verfahren bei Einreichen des Asylgesuchs. Dabei ist eine unabhängige Befragung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber durch die Polizei vorgesehen, bevor überhaupt eine eigentliche Asylbefragung stattfindet und die Hintergründe zum Antrag selbst und der Gefährdung im Herkunftsland abgeklärt werden. Die polizeiliche Befragung hat dabei keinen Einfluss auf die Gewährung des Asyls. Ziel des österreichischen Bundeskriminalamts ist es, Schlepperlinien nach Österreich durch Erkenntnisgewinnung über die Schleusungsrouten – ausgehend vom Ursprungsland bis ins Zielland – über das Vorgehen der Schlepper, benutzte Transportmittel etc. aufzulösen, indem unter anderem die Asylsuchenden befragt werden.<sup>303</sup> Die Erfahrungen mit diesem neuen Verfahren werden noch ausgewertet, sie könnten sich eventuell auch für die Schweiz als interessant erweisen.

---

<sup>303</sup> Tatzgern, Gerald. Bundeskriminalamt Österreich. Referat anlässlich der 13. Steuerungsorgansitzung der KSMM. 5. Dezember 2011; Bundeskriminalamt Österreich. Medienmitteilung. Zerschlagung einer afghanischen Schlepperorganisation. 21. Februar 2013 [www.bmi.gv.at/cms/bk/news/start.aspx?id=41346C6B6E4C46645437773D&page=0&view=1](http://www.bmi.gv.at/cms/bk/news/start.aspx?id=41346C6B6E4C46645437773D&page=0&view=1)

## 9 Zusammenfassung

Viele migrationswillige Menschen aus Drittstaaten verfügen nicht über die Möglichkeit, regulär in die europäischen Zielländer einzureisen oder sich dort aufzuhalten. Diesen Umstand machen sich Schleusergruppierungen zu Nutze und bieten den Betroffenen zu exorbitanten Preisen ihre praktisch unabdingbaren Dienste an. Diese sind für die irregulär Migrierenden nicht nur sehr teuer, sondern oft mit grossen Risiken verbunden. Nicht selten drohen ihnen unterwegs Entführungen, Ausbeutung, Unfälle oder gar der Tod. Bei Ankunft im Zielland ersuchen die Geschleusten meist um Asyl, da dies in ihrer Situation oft der einzige Weg ist, einen regulären Aufenthaltsstatus zu erhalten. Insofern hat der Menschenschmuggel nicht nur Einfluss auf die irregulären Migrationsbewegungen, sondern auch auf die Zahl von Asylgesuchen in den Zielländern.

Menschenschmuggler sind meist in losen Netzwerken organisiert, die aus kleineren Gruppen bestehen und sich durch ein hohes Mass an Flexibilität und Mobilität auszeichnen. Die Schleusergruppierungen sind international sehr gut vernetzt und verfügen über eine komplexe Arbeitsteilung, die den einzelnen Akteuren konkrete Aufgaben zuweist. Aus Ermittlungsverfahren geht hervor, dass die Tätergruppierungen, die Schleusungen in die Schweiz organisieren, oft auch Bezüge zu anderen Delikten wie Menschen-, Betäubungsmittel- und Waffenhandel sowie Eigentumsdelikten, Korruption oder Geldwäscherei aufweisen.

Polizeiliche Erkenntnisse zeigen auf, dass die Schlepper immer seltener die irregulär Migrierenden beim Grenzübertritt oder auf einzelnen Reiseetappen begleiten. Vielmehr organisieren sie die Schleusung aus dem Hintergrund, um unerkannt zu bleiben. So werden Schleusungen in die Schweiz und in andere europäische Zielländer immer häufiger mit immer besser gefälschten Dokumenten durchgeführt, um den Behörden die legale Einreise oder den legalen Aufenthalt der migrierenden Person vorzutäuschen. In Südost- und Osteuropa werden beispielsweise Werkstätten betrieben, in denen die verschiedensten Dokumente fast aller Schengen-Staaten gefälscht werden.

Die Schweiz ist ein wichtiges Transit- und Zielland für den gewerbmässigen Menschenschmuggel. Sie ist primär von den Schleusungstätigkeiten krimineller ethnisch-albanischer sowie aus dem Nahen und Mittleren Osten stammender Gruppierungen betroffen. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen sind aber auch chinesische, afrikanische und sri-lankische Tätergruppierungen in den Menschenschmuggel mit Zielland Schweiz involviert. Die Schleusergruppierungen weisen häufig ethnische Verbindungen zu den Personen auf, die sie schleppen.

Die Routen, entlang denen die irregulär Migrierenden geschleust werden, ändern sich häufig, da die Schleusergruppierungen ihre Routings den behördlichen Massnahmen – zum Beispiel intensivierten Grenzkontrollen, verstärkte internationale Zusammenarbeit, Errichtung von Grenzzäunen oder Änderungen im Asyl- oder Ausländergesetz – ständig anpassen müssen. Die meisten Migrantinnen und Migranten, insbesondere jene aus dem Nahen und Mittleren Osten sowie aus dem Kosovo, werden auf dem Landweg entlang der verschiedenen Routen, die durch die Balkanstaaten führen, in die Schweiz geschleppt. Zudem ist die Schweiz von Schleusungen betroffen, die ausgehend von Nordafrika oder Griechenland über das Mittelmeer nach Italien erfolgen. Häufig werden die an der italienischen Küste gestrandeten Migrierenden via Mailand in die Schweiz geschleust. Die Einreise in die Schweiz findet meist in

Personenwagen, Kleinbussen oder Zügen über die Schengen-Binnengrenzen im Süden, Südwesten oder Osten statt. Viele irregulär Migrierende gelangen mit gefälschten Dokumenten versehen auch auf dem Luftweg in die Schweiz. Betroffen sind vor allem Schengenflüge ausgehend von Griechenland und Non-Schengenflüge aus Südosteuropa, Asien und Afrika.

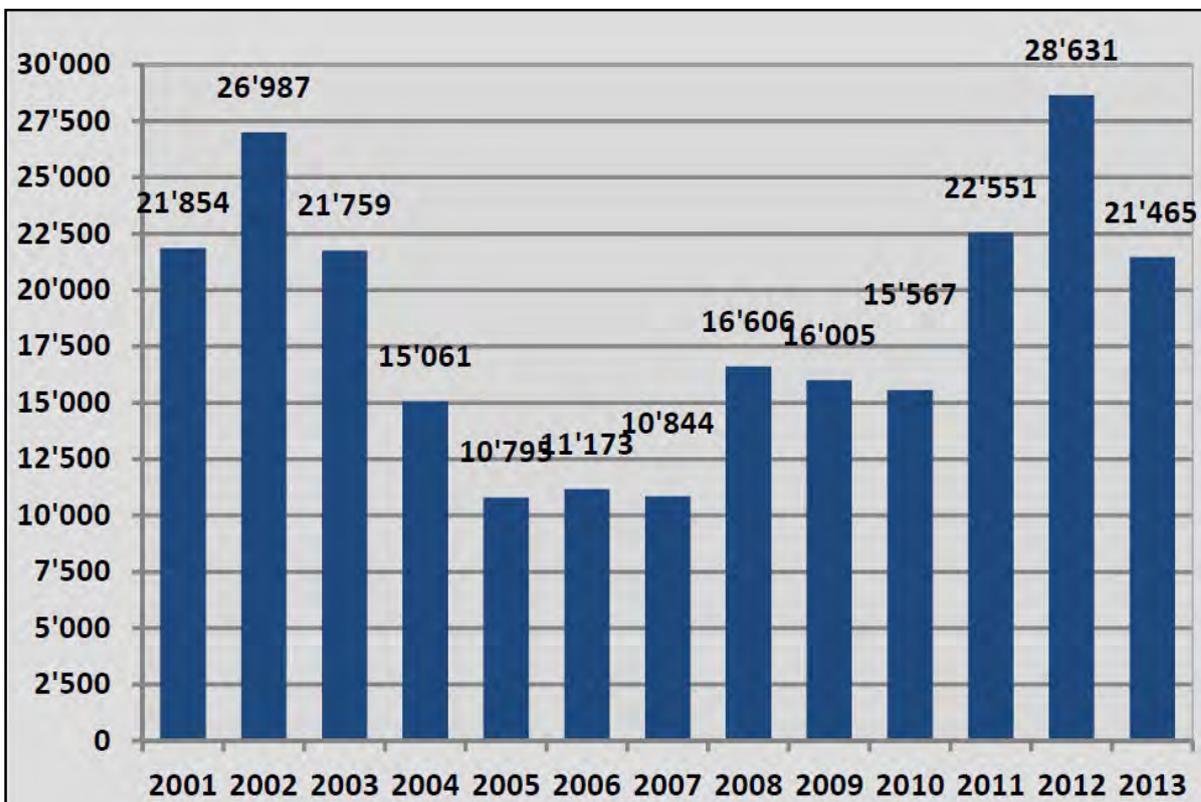
Verschiedene Akteure sind auf kantonaler, nationaler wie auch internationaler Ebene mit der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels betraut. In der Schweiz obliegt die Strafverfolgungskompetenz grundsätzlich den Kantonen. Eine Ausnahme bilden Fälle von organisierter Kriminalität im Sinne von Artikel 260<sup>ter</sup> des Strafgesetzbuchs (StGB), für die der Bund zuständig ist. In der Praxis unterstützt die Bundespolizei mit ihrer operativen und strategischen Koordinationstätigkeit erfolgreich die Akteure im In- und Ausland in Fällen des gewerbsmässigen Menschenmuggels. In Vereinbarung mit den Kantonen übernimmt auch das Grenzwachtkorps gewisse polizeiliche Aufgaben im Grenzraum, um der Schlepperkriminalität entgegenzuwirken. Im europäischen Kontext nimmt Europol eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des Menschenmuggels ein: die europäische Polizeiagentur fördert den Austausch und die Analyse kriminalpolizeilicher Erkenntnisse zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, darunter auch der Schweiz.

Da die Schleuser-Netzwerke über Kantons- und Landesgrenzen hinweg agieren, stellen sie die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zunehmend vor grosse Herausforderungen. In der Schweiz bestehen in der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels noch manche Defizite und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren gestaltet sich nicht immer einfach. Als Beitrag zu einer künftig wirksameren Bekämpfung der Schlepperkriminalität empfahl das Bundesamt für Polizei (fedpol) im Rahmen der Arbeitsgruppe „Integrierte Grenzverwaltung“ (Integrated Border Management, IBM) eine Anzahl von Massnahmen. Zu diesen zählen zum Beispiel die Ausbildung und Benennung von Spezialistinnen und Spezialisten bei Polizei und Justiz, die Zuweisung von Ermittlungen an die Kriminalpolizei, die konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen, die Einführung einer fakultativen Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung von Schlepper-Netzwerken in der Schweiz und die Erweiterung der Erstbefragung von Asylbewerberinnen und -bewerbern zur Gewinnung von Informationen über Menschenmuggler inkl. der systematischen Auswertung und Verbreitung der gewonnenen Informationen.

# 10 Anhänge

## Anhang I Asylgesuche nach Jahren

### Asylstatistik 2013



Quelle: BFM

Im Jahr 2013 stellten 21'465 Personen ein Asylgesuch in der Schweiz, also 25 Prozent weniger als im Vorjahr. Im gleichen Jahr wurden 2013 23'966 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt. 3167 Personen erhielten 2013 Asyl, die Anerkennungsquote lag damit bei 15.4 Prozent. Im Vergleich dazu stellten 2012 28'631 Personen ein Asylgesuch in der Schweiz. Dies waren 27 Prozent mehr als 2011. Es handelte sich dabei um den höchsten Gesucheingang in der Schweiz seit dem Jahr 1999 (47'513 Gesuche). 24'941 Gesuche wurden im Jahr 2012 erstinstanzlich erledigt und 2'507 Personen erhielten Asyl. Die Anerkennungsquote lag 2012 damit bei 11.7 Prozent.

Hauptgrund für den Rückgang im Jahr 2013 ist, dass das BFM Asylgesuche von Personen aus Ländern mit einer tiefen Anerkennungsquote prioritär und rasch entschieden hat. Zusätzlich hat die Asylpraxis anderer europäischer Staaten zum Rückgang der Asylgesuche in der Schweiz beigetragen. Dies trifft vor allem auf die vergleichsweise hohen Sozialdienstleistungen für Asylsuchende in Deutschland und auf die grosszügige Aufnahmepraxis Schwedens für syrische Asylsuchende zu. Insgesamt ist die Zahl der Asylgesuche in den europäischen Staaten zwischen 2012 und 2013 gestiegen (siehe Anhang III).<sup>304</sup>

<sup>304</sup> BFM. Kommentierte Asylstatistik 2013. S. 3, 4 u. 11; BFM. Kommentierte Asylstatistik 2012. S. 3-4

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/statistik/asylstatistik/jahr/2012/stat-jahr-2012-kommentar-d.pdf>

## Anhang II Asylgesuche nach Nationen

### Asylstatistik 2013

Rang	Nation	Asylgesuche 2012	Asylgesuche 2013	In Prozent vom Total
1	Eritrea	4'407	2'563	11.9
2	Syrien	1'229	1'901	8.9
3	Nigeria	2'746	1'764	8.2
4	Tunesien	2'239	1'737	8.1
5	Marokko	931	1'068	5.0
6	Afghanistan	1'386	892	4.2
7	Algerien	762	792	3.7
8	Kosovo	579	698	3.3
9	Sri Lanka	494	684	3.2
10	China (Volksrepublik)	808	675	3.1
	Übrige	13'050	8'691	40.5
	<b>Total</b>	<b>28'631</b>	<b>21'465</b>	<b>100</b>

Quelle: BFM

Wichtigstes Herkunftsland 2013 war Eritrea mit 2'563 Gesuchen. Dies waren 1'8441 Gesuche weniger als im Vorjahr (-41.9 Prozent). Die Schweiz gehörte 2013 erstmals seit 2005 nicht mehr zu den drei wichtigsten Zielländern von eritreischen Asylsuchenden in Europa.

An zweiter Stelle lag im Jahr 2013 Syrien mit 1'901 Asylgesuchen. Dies stellt eine Zunahme um 672 Gesuche (+ 54.7 Prozent) gegenüber dem Vorjahr dar. Ein Grund für die hohe Zahl syrischer Asylsuchender ist der anhaltende Bürgerkrieg in Syrien, der einen grossen Flüchtlingsstrom ausgelöst hat.

An dritter und vierter Stelle folgten Nigeria mit 1'764 Gesuchen (- 982 Gesuche, - 35.8 Prozent) und Tunesien mit 1'737 Gesuchen (- 502 Gesuche, -22.4 Prozent). Die Rückgänge der Asylgesuche von nigerianischen und tunesischen Staatsangehörigen sind hauptsächlich auf die prioritäre Behandlung von Asylgesuchen aus Herkunftsländern mit einer geringen Anerkennungsquote durch das BFM zurückzuführen.

An fünfter Stelle lag Marokko mit 1068 Gesuchen (+14.7 Prozent) gefolgt von Afghanistan mit 892 Gesuchen (-35.6 Prozent), Algerien mit 782 Gesuchen (+3.9 Prozent), Kosovo mit 698 Gesuchen (+20.6 Prozent), Sri Lanka mit 684 Gesuchen (+38.5 Prozent) und China mit 675 Gesuchen (-16.5 Prozent).<sup>305</sup>

<sup>305</sup> BFM. Kommentierte Asylstatistik 2013. S. 3 u. 11

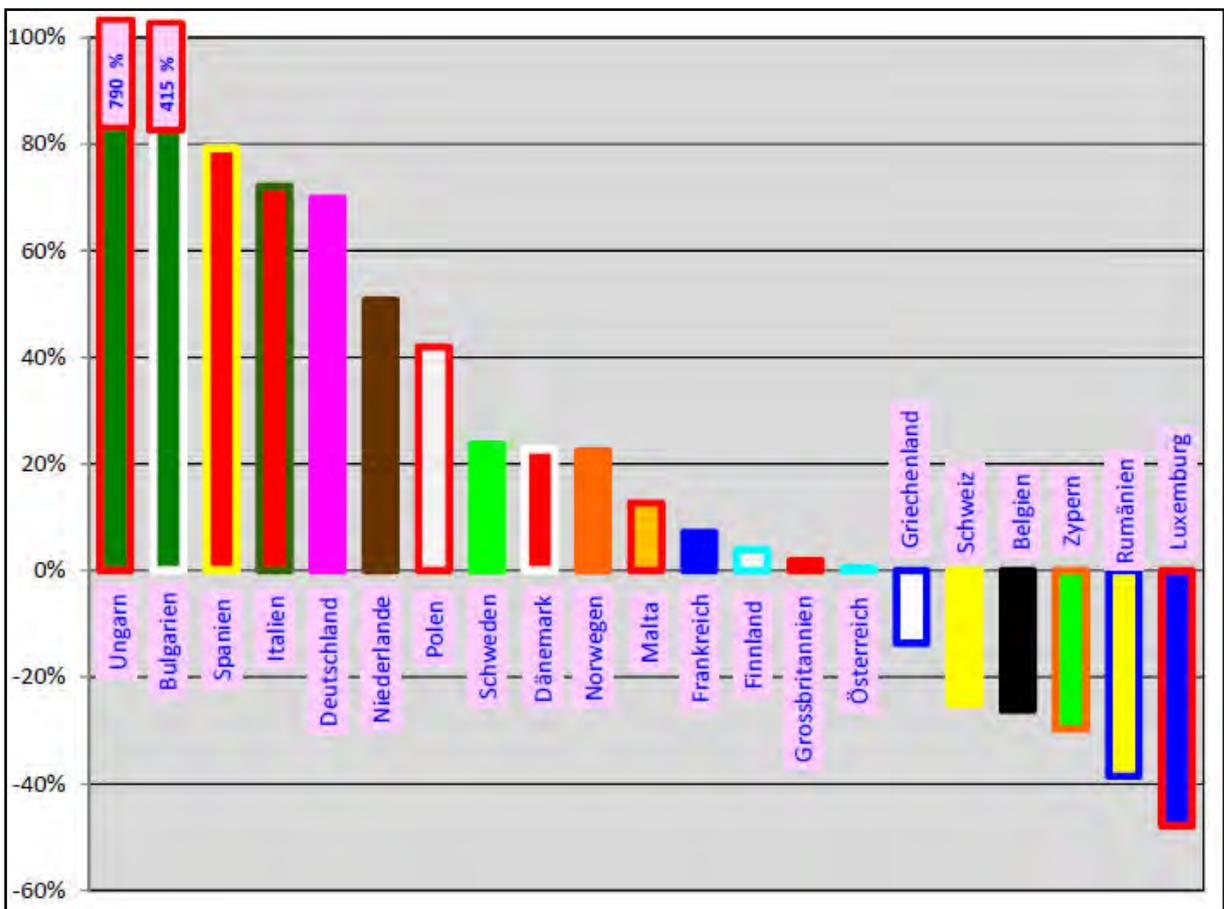
## Anhang III Asylwesen in Europa

### Europäische Entwicklungen im Asylwesen 2013<sup>306</sup>

#### Anzahl Gesuche:

2013 wurden in Europa rund 445'000 Asylgesuche gestellt, dies sind 26.5 Prozent mehr als 2012 (351'000). Damit wurde auf gesamteuropäischer Ebene der höchste Jahreswert seit 2002 erreicht (465'000). Zu den zehn wichtigsten Zielländern für Asylsuchende zählten im Jahr 2013 Deutschland (109'580 Gesuche), Frankreich (65'894 Gesuche), Schweden (54'259 Gesuche), Italien (29'854 Gesuche), Grossbritannien (27'931 Gesuche) und an sechster Stelle die Schweiz (21'465). Danach folgten Ungarn (19'281 Gesuche), Österreich (17'503 Gesuche), Belgien (15'840 Gesuche) und Polen (15'247).

#### Gesuchsentwicklung in den einzelnen Zielländern 2012/2013:



Quelle: BFM (Vergleich provisorische Zahlen 2013 mit Jahrestotal 2012)

#### Wichtigste Herkunftsländer:

Zu den zehn wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden zählten 2013 auf gesamteuropäischer Ebene Syrien (51'500 Gesuche), Russland (40'500 Gesuche), Afghanistan (26'000 Gesuche), Pakistan (21'000 Gesuche), Somalia (20'500 Gesuche), Eritrea (20'500 Gesuche), der Kosovo (19'500 Gesuche), Serbien (16'000 Gesuche), Nigeria (13'500 Gesuche) und der Iran (12'500 Gesuche).

<sup>306</sup> BFM

**Anhang IV Verurteilungen****Verurteilungen wegen Menschenschmuggel**<sup>307</sup>**Verurteilungen Art 116-118 AuG nach Verurteilungsjahr**<sup>308</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012
Art. 116 Abs.1 AuG	497	877	789	634	527
Art. 116 Abs.2 AuG	9	31	33	17	26
Art. 116 Abs.3 AuG	7	22	20	15	20
Art. 117 Abs.1 AuG	433	939	1179	1045	1132
Art. 117 Abs.2 AuG	20	58	64	91	112
Art. 118 Abs.1 AuG	38	82	148	125	146
Art. 118 Abs.2 AuG	0	11	14	7	18
Art. 118 Abs.3 AuG	0	8	6	6	8

**Verurteilungen Art. 116 Abs.1 AuG nach Urteilstanton und Verurteilungsjahr**

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	37	93	60	39	32
AR	5	5	4	3	4
BE	54	80	78	69	59
BL	0	5	2	6	10
BS	30	21	35	11	18
FR	7	29	23	22	18
GE	13	25	22	16	43
GL	2	3	4	2	4
GR	0	8	5	4	2
JU	0	5	5	3	4
LU	27	38	28	28	16
NE	32	50	44	15	29
NW	0	2	1	1	2
OW	2	0	0	0	0
SG	41	68	68	48	39
SH	7	5	6	7	7
SO	9	26	27	36	15
SZ	1	10	10	7	8
TG	16	17	14	18	7
TI	34	54	44	58	35
UR	1	0	0	0	0
VD	65	139	118	91	64
VS	1	1	5	6	0
ZG	4	5	12	5	7
ZH	109	188	174	139	104

<sup>307</sup> Bundesamt für Statistik (BFS), Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)<sup>308</sup> Achtung: Urteile nicht summieren. Es ist möglich, dass zwei verschiedene Absätze in ein und demselben Urteil vorkommen.

## Verurteilungen Art. 116 Abs.2 AuG nach Urteilskantonen und Verurteilungsjahr

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	3	3	2	2	3
AR	0	0	0	1	0
BE	0	0	1	0	0
BL	0	0	0	1	0
BS	0	2	1	0	1
FR	0	20	21	6	11
GE	0	0	0	2	4
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	1	0	0
LU	1	0	0	1	1
NE	0	0	0	0	1
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	1	1	2	1	0
SH	0	0	0	0	0
SO	1	0	0	0	0
SZ	0	0	1	1	0
TG	0	0	3	0	0
TI	0	1	0	1	1
UR	0	0	0	0	0
VD	1	2	1	0	1
VS	0	0	0	1	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	2	2	0	0	3

## Verurteilungen Art. 116 Abs.3 AuG nach Urteilskantonen und Verurteilungsjahr

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	2	1	2	1	3
AR	0	0	0	0	0
BE	4	6	2	1	1
BL	0	0	1	0	0
BS	0	0	1	0	0
FR	0	0	0	0	0
GE	0	1	3	2	1
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	1	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	3	0	1	3
NE	0	3	2	0	1
NW	0	1	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	1	1	3	3
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	2	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	1	4	1	3	1
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	3	1	1
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	2	1	3	6

**Verurteilungen Art. 117 Abs.1 AuG nach Urteilskantonen und Verurteilungsjahr**

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	29	86	77	83	87
AR	4	5	2	2	3
BE	28	33	57	35	44
BL	1	7	7	10	10
BS	6	14	24	9	23
FR	31	120	89	93	76
GE	24	92	149	65	149
GL	2	6	6	3	3
GR	4	4	6	7	11
JU	12	15	8	11	16
LU	20	36	24	24	28
NE	14	11	30	15	21
NW	1	3	7	5	3
OW	0	2	5	1	2
SG	25	41	67	33	37
SH	11	6	3	2	4
SO	4	12	21	37	23
SZ	2	13	6	9	12
TG	4	5	12	18	19
TI	11	45	54	82	76
UR	0	0	2	0	0
VD	99	194	226	220	240
VS	6	6	55	73	30
ZG	3	3	7	6	10
ZH	92	180	235	202	205

## Verurteilungen Art. 117 Abs.2 AuG nach Urteilskantonen und Verurteilungsjahr

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	3	2	2	2
AR	0	0	0	0	0
BE	1	3	5	3	1
BL	0	0	0	0	0
BS	1	2	3	2	1
FR	5	20	29	43	41
GE	0	0	0	7	11
GL	0	0	0	0	2
GR	0	0	0	0	0
JU	0	1	0	0	0
LU	3	3	0	4	4
NE	2	1	1	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	3	2	1	1
SH	0	1	1	0	0
SO	0	0	0	2	4
SZ	1	4	1	1	1
TG	0	1	1	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	4	10	11	14	31
VS	1	0	0	1	3
ZG	0	0	1	0	0
ZH	2	6	7	11	10

**Verurteilungen Art. 118 Abs.1 AuG nach Urteilskantonen und Verurteilungsjahr**

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	2	10	17	1
AR	1	1	0	1	0
BE	10	16	25	11	19
BL	0	1	2	3	1
BS	1	3	9	7	5
FR	0	2	3	0	4
GE	1	2	6	8	12
GL	0	0	2	0	3
GR	0	2	1	3	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	3	9	7	13
NE	0	1	4	0	6
NW	0	0	1	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	4	12	5	10
SH	1	0	3	1	6
SO	0	0	1	1	2
SZ	0	3	3	2	1
TG	1	0	4	1	7
TI	0	2	1	2	4
UR	0	1	1	2	2
VD	2	9	5	4	6
VS	1	3	1	3	3
ZG	0	0	6	4	4
ZH	20	27	39	43	37

**Verurteilungen Art. 118 Abs.2 AuG nach Urteilskantonen und Verurteilungsjahr**

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	0	1	0	0
AR	0	0	0	0	0
BE	0	0	1	0	2
BL	0	0	0	0	0
BS	0	0	0	2	0
FR	0	0	0	0	3
GE	0	0	0	0	0
GL	0	0	0	0	1
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	2	1	4	1
NE	0	3	6	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	2	3	0	4
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	0	0	2
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	4	2	1	5

**Verurteilungen Art. 118 Abs.3 AuG nach Urteilskantonen und Verurteilungsjahr**

	2008	2009	2010	2011	2012
AG	0	0	0	0	0
AR	0	0	0	0	0
BE	0	2	1	1	1
BL	0	0	0	0	0
BS	0	0	1	0	1
FR	0	0	2	0	0
GE	0	0	1	0	0
GL	0	0	0	0	0
GR	0	0	0	0	0
JU	0	0	0	0	0
LU	0	0	1	0	0
NE	0	3	0	0	0
NW	0	0	0	0	0
OW	0	0	0	0	0
SG	0	1	0	0	0
SH	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	0	0
SZ	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0
TI	0	0	0	0	0
UR	0	0	0	0	0
VD	0	0	0	0	3
VS	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0
ZH	0	2	0	5	3

