



Bern, [Datum]

Kriminelle Schlepper verstärkt bekämpfen

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3616 Béglé vom 17.06.2016

Übersicht

Menschenschmuggel bezeichnet die Beihilfe zur illegalen Überschreitung von Landesgrenzen und zum illegalen Aufenthalt gegen meist hohes Entgelt. Schmuggler wie auch die geschmuggelten Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten stammen aus zahlreichen Ländern, die Tatorte befinden sich in einer Vielzahl von Staaten. Beim Menschenschmuggel handelt es sich also um eine globale und grenzüberschreitende Kriminalitätsform. Im Gegensatz zum Menschenhandel stimmen die geschmuggelten Personen der Schleusung zu, auch wenn diese oft unter gefährlichen Bedingungen stattfindet. Die Dienstleistung der Schleuser endet am Zielort.

Laut Europol nimmt ein Grossteil der Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten, die nach Europa kommen die Dienstleistungen von Schmugglern in Anspruch. Als Reaktion auf die stark angestiegenen Flucht- und Migrationsbewegungen von 2015 und 2016 haben viele Länder Europas ihre Flüchtlings- und Migrationspolitik angepasst, was mit ein Grund sein kann, warum Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten auf die Dienstleistungen von Menschenschmugglern zurückgreifen. Für die Schmuggler ist dies ein lukratives Geschäft, die Kosten von Schleusungen sind relativ gering, die Preise ihrer Dienste hoch und die Nachfrage sehr gross.

Um diesem grenzüberschreitenden Phänomen wirksam entgegenzuwirken, ist eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zentral. Eine Vielzahl multilateraler Aktivitäten befasst sich denn auch mit der Bekämpfung des Menschenschmuggels auf strategischer oder operativer Ebene.

In Antwort auf die Frage des Postulanten stellt dieser Bericht die relevantesten multilateralen Aktivitäten vor und zeigt die breit abgestützte Schweizer Beteiligung daran auf.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 4 |
| 1 Einleitung | 6 |
| 1.1 Auftrag aus dem Postulat Béglé..... | 6 |
| 1.2 Vorgehen zur Erstellung dieses Berichts..... | 7 |
| 2 Das Phänomen Menschenmuggel | 7 |
| 2.1 Definition und rechtliche Rahmenbedingungen..... | 8 |
| 2.1.1 Definition | 8 |
| 2.1.2 Abgrenzung zwischen Menschenmuggel und Menschenhandel | 8 |
| 2.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen..... | 9 |
| 2.2 Aktuelle Entwicklungen..... | 10 |
| 2.2.1 Menschenmuggel im internationalen Kontext | 10 |
| 2.2.2 Menschenmuggel in der Schweiz | 11 |
| 2.3 Abgrenzung zwischen migrationspolitischen und strafrechtlichen Massnahmen gegen den Menschenmuggel | 12 |
| 3 Multilaterale Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung von Menschenmuggel | 12 |
| 3.1 Politisch-strategische Ebene..... | 13 |
| 3.1.1 Vereinte Nationen (UNO)..... | 13 |
| 3.1.1.1 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)..... | 13 |
| 3.1.1.2 United Nations Global Compact for safe, orderly and regular migration (GCM) | 14 |
| 3.1.1.3 Internationale Organisation für Migration (IOM) | 14 |
| 3.1.2 Europarat | 16 |
| 3.1.3 Kontaktgruppe zentrales Mittelmeer | 16 |
| 3.1.4 Europäische Union..... | 18 |
| 3.1.4.1 Integrierte Grenzverwaltung | 19 |
| 3.1.4.2 EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten..... | 20 |
| 3.1.4.3 Valletta-Aktionsplan..... | 21 |
| 3.1.4.4 European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) | 22 |
| 3.1.5 Migrationsdialoge | 23 |
| 3.1.5.1 Budapest-Prozess | 23 |
| 3.1.5.2 Rabat-Prozess | 24 |
| 3.1.5.3 Prager Prozess | 25 |
| 3.1.5.4 Khartum-Prozess..... | 26 |
| 3.1.5.5 Bewertung der Migrationsdialoge | 26 |
| 3.2 Operative Ebene..... | 27 |
| 3.2.1 INTERPOL | 27 |
| 3.2.2 Europol | 29 |
| 3.2.3 Eurojust | 31 |
| 3.2.4 Frontex | 33 |
| 4 Fazit | 34 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|---|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| AuG | Ausländergesetz |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| Bst. | Buchstabe |
| BÜPF | Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs |
| CDPC | European Committee on Crime Problems |
| CHF | Schweizer Franken |
| EASO | European Asylum Support Office |
| eu-LISA | European Agency for the Operational Management of Large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice |
| ECOWAS | Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft) |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EMPACT | European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EMSC | European Migrant Smuggling Centre |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EUNAVFOR MED | European Union Naval Force – Mediterranean Operation |
| € | Euro |
| EUTF | European Emergency Trust Fund for Africa |
| EZV | Eidgenössische Zollverwaltung |
| fedpol | Bundesamt für Polizei |
| Frontex | Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache |
| GCM | Global Compact for safe, orderly and regular migration |
| GCR | Global Compact on Refugees |
| GWK | Grenzwachtkorps |
| HTEG | Human Trafficking Expert Group |
| IBM | Integrated Border Management (Integrierte Grenzverwaltung) |
| ICMPD | International Centre for Migration Policy Development |
| IOM | Internationale Organisation für Migration |
| ISON | INTERPOL Specialized Operational Network against Migrant Smuggling |
| JAD | Joint Action Days |
| JIT | Joint Investigation Team |
| JOT | Joint Operational Team |
| Kap. | Kapitel |
| KKJPD | Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren |
| KSM | Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel |
| LS-JAD | Large Scale Joint Action Days |
| OAP | Operational Action Plan |
| OHG | Opferhilfegesetz |
| PNR | Passenger Name Record |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SPI | Schweizerisches Polizeiinstitut |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StPO | Strafprozessordnung |
| STOP | Smuggling Training Operation Programme |
| UNO | United Nations Organization (Vereinte Nationen) |

| | |
|-------|---|
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) |
| UNTOC | United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität) |
| USD | US Dollar |

1 Einleitung

Menschenschmuggler – auch Schlepper oder Schleuser genannt – bieten gegen meist hohes Entgelt Hilfe bei der illegalen Überschreitung von Landesgrenzen und zum illegalen Aufenthalt an. Sie sind meist in losen kriminellen Netzwerken organisiert und entlang der Migrationsrouten, beispielsweise nach Europa, aktiv. Das höchst lukrative Schlepperwesen wird sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene bekämpft. Im vorliegenden Bericht des Bundesrats (in Erfüllung des Postulates Béglé vom 17. Juni 2016, 16.3616 «Kriminelle Schlepper verstärkt bekämpfen») werden eine Auslegeordnung und Würdigung der schweizerischen Beteiligung an den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Schlepperwesens vorgenommen.

Der Postulant greift mit seiner Frage, wie kriminelle Schlepper verstärkt bekämpft werden können, ein wichtiges sicherheits- und migrationspolitisches Anliegen der Schweiz auf. Gemäss den Erkenntnissen der kriminalpolizeilichen Lageanalyse ist die Schweiz Transit- und Zielland für Menschenschmuggel. Die Wichtigkeit der Bekämpfung dieses Verbrechens schlägt sich auch in der aktuellen kriminalstrategischen Priorisierung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) nieder. Die Bekämpfung des Menschenschmuggels und Menschenhandels ist dort als einer von vier Bedrohungs- und Aufgabenschwerpunkten für die Legislaturperiode 2015 bis 2019 definiert.

Das Bundesamt für Polizei fedpol veröffentlichte bereits 2014 einen Bericht zum Thema „Gewerbsmässiger Menschenschmuggel und die Schweiz“ und wies darauf hin, dass in der Schweiz Handlungsbedarf gegen die Schlepperkriminalität besteht. Seither hat sich vieles getan, viele Massnahmen wurden auf innen- wie auch aussenpolitischer Ebene ergriffen, um das Schlepperwesen zu bekämpfen. Im Gegensatz zum Bericht von 2014, der auf die inländische Bekämpfung des Menschenschmuggels fokussierte, widmet sich der vorliegende Bericht – in Anlehnung an den Wortlaut des Postulats Béglé 16.3616 – den multilateralen Aktivitäten und Initiativen und zeigt die Schweizer Beteiligung an diesen auf.

Multilaterale Aktivitäten und Initiativen sind von grosser Bedeutung, da Menschenschmuggel ein Delikt ist, das in jedem Fall grenzüberschreitend ist. Die Bekämpfung dieses Phänomens kann folglich nur erfolgreich sein, wenn sie ebenfalls grenzüberschreitend erfolgt. Diese internationale Zusammenarbeit findet in bestehenden multilateralen Organisationen und Institutionen oder auch ausserhalb von diesen in vorgängig vereinbarter Form der Zusammenarbeit oder des Dialogs zwischen betroffenen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten statt.

1.1 Auftrag aus dem Postulat Béglé

Eingereichter Text (wörtlich):

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, wie die Schlepper verstärkt bekämpft werden können, jene Kriminellen also, deren Geschäftsmodell darin besteht, die Reise der Migrantinnen und Migranten ab ihren Herkunftsländern bis zur Ankunft in Europa zu organisieren. Zu diesem Zweck soll der Bundesrat einen Bericht ausarbeiten über bestehende multilaterale Aktivitäten zur Bekämpfung dieser Art von Menschenschmuggel, und er soll die Vor- und Nachteile darlegen, die eine verstärkte Beteiligung der Schweiz an diesen Aktivitäten hätte.

Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht gegenwärtig die Aufnahme der Migrantinnen und Migranten in Europa. Man interessiert sich ebenfalls für die Herkunftsländer, in der Hoffnung, dass man dort Bedingungen schaffen kann, die die Menschen zum Bleiben veranlassen. Noch nicht genug Beachtung finden hingegen die menschlichen Dramen, die sich auf dem Weg ins Exil abspielen: Schwarzarbeit, Prostitution, Verkauf von Organen usw., all das, damit die Schlepper bezahlt werden können. Da das Schlepperwesen höchst lukrativ ist, besteht die grosse Gefahr, dass es sich noch stärker entwickelt, wenn nicht auf internationaler Ebene entschlossen gehandelt wird.

Ein umfassendes und koordiniertes Vorgehen der internationalen Gemeinschaft würde es ermöglichen:

a. diese Missbräuche und diesen Menschenmuggel, die in eklatantem Widerspruch zu den Menschenrechten stehen, zu bekämpfen;

b. eine Sogwirkung zu verhindern und den Transit von Wirtschaftsflüchtlingen mit Ziel Europa zu erschweren.

Es existieren diverse multilaterale Aktivitäten, die in diese Richtung gehen und in die die Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten, die Transitländer sowie die Europäische Union einbezogen sind. Mit dem verlangten Bericht könnte eine Bestandaufnahme dieser Aktivitäten, zu denen insbesondere der Khartum- und der Rabat-Prozess gehören, erstellt werden.

Auch hier gilt, dass ein direkt vor Ort eingesetzter Franken - und zwar nicht nur in den Herkunftsländern, sondern auch in den Transitländern - vermutlich mehr bewirkt als ein Franken, der erst dann ausgegeben wird, wenn die Asylsuchenden bereits bei uns angekommen sind.

Der Bundesrat hat am 24. August 2016 die Annahme des Postulats beantragt. In der Folge wurde das Postulat am 30. September 2016 vom Nationalrat angenommen.

1.2 Vorgehen zur Erstellung dieses Berichts

Das federführende Bundesamt für Polizei fedpol hat den vorliegenden Bericht unter Einbezug von Expertinnen und Experten des Staatssekretariats für Migration (SEM), des Bundesamts für Justiz (BJ), des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) erarbeitet.

Der Bericht ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil vermittelt Grundlageninformationen zum Thema Menschenmuggel. Der zweite Teil beschreibt die relevantesten internationalen Initiativen und Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenmuggels, erläutert, wie sich die Schweiz an diesen beteiligt und bewertet diese Beteiligung.

Im Fokus des vorliegenden Berichts steht der **Menschenmuggel**¹ und nicht der Menschenhandel. Zwar können beide Phänomene ineinander übergehen, doch ist es wichtig, beide Verbrechen voneinander abzugrenzen, da es sich um unterschiedliche Straftatbestände handelt, welche mit unterschiedlichen Massnahmen zu bekämpfen sind (siehe Kap. 2.1.2).

2 Das Phänomen Menschenmuggel

Das folgende Unterkapitel befasst sich zuerst mit der international anerkannten Definition des Menschenmuggels. Danach werden die Unterschiede zum Menschenhandel aufgezeigt und die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Menschenmuggel kurz erläutert.

In einem zweiten Unterkapitel wird ein kurzer Überblick der aktuellen Lage im Bereich des Menschenmuggels präsentiert. Schliesslich werden die Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des Menschenmuggels vorgestellt.

¹ Die Begriffe „Schleusungskriminalität“, „Schlepperwesen“ sowie die „Schleusung von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten“ werden als Synonyme dazu verwendet.

2.1 Definition und rechtliche Rahmenbedingungen des Menschen schmuggels

2.1.1 Definition

Menschenschmuggel bezieht sich auf die Beihilfe zur illegalen Einreise einer Person in ein anderes Land und zum illegalen Aufenthalt gegen Bezahlung. Die entsprechende Definition befindet sich im Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (UNTOC²). Art. 3 des Zusatzprotokolls enthält die international gültigen Begriffsbestimmungen zu Menschenschmuggel. So wird die „Schleusung von Migranten“ in Art. 3 Bst. a) 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“ definiert. Die „unerlaubte Einreise“ bezieht sich gemäss Art. 3 Bst. b) auf „das Überschreiten von Grenzen, ohne die erforderlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise in den Aufnahmestaat zu erfüllen“.

2.1.2 Abgrenzung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel

Der Menschenschmuggel weist auf den ersten Blick ähnliche Merkmale auf wie der Menschenhandel. So werden bei beiden Delikten Personen geographisch verschoben, in der Absicht, daraus Profit zu schlagen. Es handelt sich jedoch um zwei unterschiedliche Straftaten und daher ist es wichtig, die beiden Phänomene auseinanderzuhalten.

Menschenschmuggel ist eine Straftat gegen ein staatliches Gut, nämlich die Migrationsbestimmungen eines Landes. Schmuggler bieten eine illegale Dienstleistung (illegale Einreise oder unerlaubter Aufenthalt) an. Geregelt wird der Straftatbestand im Ausländergesetz (siehe Kap. 2.1.3).

Menschenhandel stellt eine Straftat gegen eine Person und eine schwere Menschenrechtsverletzung dar. Die international gültige Definition von Menschenhandel ist in Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels³ hinterlegt. Demnach bedeutet Menschenhandel: „Menschen anwerben, anbieten, verbringen, vermitteln, beherbergen oder annehmen durch Anwendung unerlaubter Mittel wie Täuschung, Drohung oder Nötigung zum Zwecke der Ausbeutung“. In der Schweiz werden gemäss Art. 182 Strafgesetzbuch (StGB) sowohl die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft wie auch die Entnahme von Körperorganen unter Strafe gestellt.⁴ Charakteristisch für den Menschenhandel sind das Abhängigkeitsverhältnis der Opfer zu den Tätern sowie die Tatsache, dass Personen wie Objekte oder Waren behandelt werden. Menschenhandelsopfern steht in der Schweiz Betreuung und Hilfe gemäss Opferhilfegesetz (OHG)⁵ zu.

Weitere Kriterien zur Unterscheidung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel liefert das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC):

- **Ausbeutung:** Die Einnahmequelle ist ein wichtiger Faktor zur Beurteilung, ob eine Ausbeutung vorliegt. Im Menschenschmuggel werden die Gewinne mit der Beihilfe zur rechtswidrigen Einreise erwirtschaftet – mit der Ankunft am Zielort ist die Schleusung beendet. Schlepper haben primär keine Absicht, Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten auszubeuten, sofern die Zahlung für die Dienstleistung erfolgt ist. Im Menschenhandel hingegen stammen die Gewinne aus

² 0.311.541 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, abgeschlossen in New York am 15. November 2000. Inkrafttreten für die Schweiz am 26. November 2006. Zweck des UNTOC (Referenznummer 0.311.54) ist es, die internationale Zusammenarbeit zu fördern, um die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität wirksamer zu verhüten und zu bekämpfen.

³ SR 0.311.542 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, abgeschlossen in New York am 15. November 2000. Inkrafttreten für die Schweiz am 26. November 2006.

⁴ Präventionsmassnahmen zu Bekämpfung des Menschenhandels inklusive der Gewährung von Finanzhilfen sind in der Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (SR 311.039.3) geregelt.

⁵ SR 312.5 Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG), vom 23. März 2007 (Stand 1. Januar 2013). Inkrafttreten am 1. Januar 2009.

- der oftmals jahrelangen Ausbeutung des Opfers – dem essentiellen Merkmal dieses Tatbestands.
- **Einwilligung:** Obwohl Menschen schmuggel oft unter gefährlichen und entwürdigenden Bedingungen stattfindet, haben die geschleppten Personen vorgängig ihrer Schleusung zugestimmt. Opfer von Menschenhandel hingegen haben in ihre Ausbeutung nicht oder nur unter gewissen Umständen eingewilligt. Eine solche Einwilligung ist jedoch unerheblich, da sie oft das Resultat von Gewaltanwendung, Nötigung, Täuschung oder Ausnützen einer vulnerablen Situation ist. Bei Kindern ist die Einwilligung in jedem Fall irrelevant.
 - **Transnationalität:** Menschen schmuggel ist immer transnationaler Natur, da illegal Grenzen überschritten werden. Menschenhandel hingegen kann auch innerhalb eines Landes stattfinden.

Trotz dieser Kriterien ist eine eindeutige Unterscheidung in der Praxis nicht immer möglich. Die zwei Phänomene treten oft kombiniert auf oder können ineinander fließen. Dies geschieht etwa, wenn die Schleusungskosten von den Schleppern als Mittel genutzt werden, um die betroffene geschmuggelte Person in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zu zwingen. Als Folge werden irregulär eingereiste Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten beispielsweise als Arbeitskräfte oder in der Prostitution solange ausgebeutet, bis sie ihre Schulden für die Schleusung abbezahlt haben. Aber auch schon auf der Reise können geschleppte Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten durch Zwang, Täuschung oder Gewaltandrohung ausgebeutet werden.

2.1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die für die Schweiz massgebenden rechtlichen Grundlagen gegen den Menschen schmuggel können wie folgt zusammengefasst werden.

Auf internationaler Ebene ist dies das erwähnte **Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten** (siehe Kap. 2.1.1), welches für die Schweiz am 26. November 2006 in Kraft getreten ist. Ziel des Zusatzprotokolls ist es, den Menschen schmuggel zu verhüten und zu bekämpfen, sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu verbessern. Dabei sind die Rechte der geschleusten Migranten zu schützen. Nebst den genannten Begriffsdefinitionen in Art. 3, ist auch Art. 6 Abs. 1 (Bst. a-c) von Bedeutung, welcher die Vertragsstaaten verpflichtet, die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen zu treffen, um die Schleusung von Migrantinnen und 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.

Das EU-Recht seinerseits umfasst im Zusammenhang mit Menschen schmuggel zwei Rechtsakte, die zeitgleich vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wurden und die eine Annäherung der bestehenden Rechtsvorschriften unter den EU-Mitgliedstaaten zum Ziel haben. Es sind dies einerseits die **Richtlinie 2002/90/EG** des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, welche eine allgemeine Definition des entsprechenden Straftatbestands festlegt und andererseits der **Rahmenbeschluss 2002/946/JI** des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, in welchem Mindestvorschriften für Strafen, die Verantwortlichkeit von juristischen Personen und die Gerichtsbarkeit bestimmt werden. Die zwei Rechtsakte, bekannt als „Facilitators Package“, sind Teil des Schengen-Besitzstands und finden auch Anwendung auf die Schweiz.

Im Schweizer Recht sind die Straftatbestände des Menschen schmuggels im **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)**⁶ enthalten und zählen zum Nebenstrafrecht. 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

⁶ SR 142.20 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2017). Inkrafttreten am 1. Januar 2008.

Absatz 3 die qualifizierte Form des Tatbestands. Qualifizierter Menschenschmuggel liegt vor, wenn die Täterin oder der Täter mit der Absicht handelt, sich oder einen andern unrechtmässig zu bereichern, oder für eine Vereinigung oder Gruppe handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat. Für die qualifizierte Form ist ein Strafmass von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe vorgesehen, wobei mit der Freiheitsstrafe eine Geldstrafe zu verbinden ist. Der im Januar 2011 in Kraft getretene Art. 116 Abs. 1 a^{bis} AuG ermöglicht es, in der Schweiz wohnhafte mutmassliche Menschenschmuggler auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie Personen innerhalb des Schengen-Raums schleusen, die nie Schweizer Boden betreten. Diese Anpassung stützte sich auf die oben erwähnte EU-Richtlinie⁷. Weiter wird in Art. 118 AuG die Täuschung der Behörden zum Zwecke der illegalen Einreise, des illegalen Aufenthaltes und des Transits unter Strafe gestellt. Die gewerbsmässige Täuschung der Behörden, zum Beispiel die Vermittlung von Scheinehen gegen Bezahlung, wird in Art. 118 Abs. 3 als qualifizierter Tatbestand ebenfalls mit einer Strafe von fünf Jahren Freiheitsstrafe in Verbindung mit einer Geldstrafe oder einer Geldstrafe belegt. Art. 117 schliesslich stellt die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern, die in der Schweiz nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, unter Strafe. Die Höchststrafe liegt hier bei einem Jahr Gefängnisstrafe und in schweren Fällen bei drei Jahren verbunden mit einer Geldstrafe.

Für die Verfolgung der genannten qualifizierten Formen des Menschenschmuggels (Art. 116 Abs. 3 und Art. 118 Abs. 3 AuG) kann gemäss Art. 269 Abs. 2 lit. b und Art. 286 Abs. 2 lit. b der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) auch die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (siehe Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)) sowie eine verdeckte Ermittlung angeordnet werden.

Schliesslich ist noch die Fälschung von Ausweisen zu erwähnen, ein Delikt, welches im Zusammenhang mit dem Menschenschmuggel oftmals auftritt. Art. 252 des **Schweizerischen Strafgesetzbuches** (StGB) sieht vor, dass die Fälschung von Ausweisen mit einer Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden kann.

2.2 Aktuelle Entwicklungen

Auf den folgenden Seiten wird die aktuelle Lage im Bereich Menschenschmuggel zuerst im internationalen Kontext präsentiert, bevor auf die Situation in der Schweiz eingegangen wird. Die Analyse stützt sich auf Daten der Jahre 2015 bis 2017⁸.

2.2.1 Menschenschmuggel im internationalen Kontext

Die stark ansteigenden Flucht- und Migrationsbewegungen von 2015 und 2016 haben viele europäische Länder zu einer Anpassung ihrer Flüchtlings- und Migrationspolitik veranlasst. Länder wie Griechenland, Mazedonien, Serbien und Ungarn haben verstärkte Grenzkontrollen eingeführt, Zäune errichtet und die Migrationsbewegungen auf der Balkanroute eingedämmt. Auch die EU-Türkei-Erklärung⁹ vom März 2016 trägt zu einer Einschränkung der Bewegungen nach Europa bei. Die Verstärkung der Kontrollmassnahmen und das Schliessen der Grenzen in den Ländern entlang der Migrationsrouten haben aber auch dazu geführt, dass Migrantinnen und Migranten heute noch stärker von den Dienstleistungen krimineller Schlepper-Netzwerke abhängig sind als früher, höhere Preise bezahlen müssen und auf noch gefährlicheren Routen unterwegs sind. Schätzungen gehen davon aus, dass rund 90 Prozent¹⁰ der (irregulär) nach Europa gelangten Migrantinnen und Migranten Unterstützungsleistungen von kriminellen Netzwerken in Anspruch nehmen. Solange die sogenannten Pushfaktoren wie bewaffnete Konflikte, Armut, Naturkatastrophen und andere Formen von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen bestehen

⁷ Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt.

⁸ Gemäss Analyse von fedpol. Siehe insbesondere: Frontex, Risk Analysis for 2018, Kapitel 5.1.

⁹ AM 18. März 2016 haben die EU und die Türkei eine Erklärung angenommen, welche zum Ziel hat, dass weniger Flüchtlinge in die EU kommen und die riskante Reise über die Ägäis von der Türkei nach Griechenland wagen. Die Erklärung sieht unter anderem vor, dass irreguläre Migranten von Griechenland zurück in die Türkei gebracht werden. Im Gegenzug nimmt die EU anerkannte Flüchtlinge aus der Türkei auf.

¹⁰ Europol, Europol Public Information „Migrant Smuggling in the EU“, 2016, S. 2.

bleiben, wird es weiterhin Menschen geben, die ihre Heimat verlassen und möglicherweise die Dienste von Schleppern in Anspruch nehmen werden. Die Schleuser sind entlang der Migrationsrouten lose vernetzt und die Netzwerke in verschiedene Hierarchiestufen gegliedert. Schleuser kennen die Routen und die behördlichen Grenzschutzmassnahmen sehr gut und reagieren schnell auf Veränderungen. Besonders im Fokus stehen momentan Regionen am Mittelmeer, von denen aus die Schiffsschleusungen starten. So etwa Istanbul und Izmir in der Türkei, Tripolis in Libyen und verschiedene Städte im Libanon und in Ägypten. Entscheidend für Europa ist, wie sich die Situation in den betroffenen Ländern sowie in den Herkunftsländern weiterentwickelt. Die Lage in Libyen beispielsweise bleibt unübersichtlich und volatil. Hunderttausende Migrantinnen und Migranten¹¹ hoffen auf eine Überfahrt. Die Massnahmen der europäischen Länder fokussieren deshalb ebenfalls auf die Unterstützung der libyschen Behörden und Hilfe vor Ort in Libyen sowie in den Ländern entlang der Migrationsroute Richtung Mittelmeer. Die finanziellen Anreize für Schleuser sind gross. Der relativ geringe Mitteleinsatz zur Durchführung von Schleusungen, verbunden mit der sehr hohen Nachfrage, hat aus der Schleusungskriminalität ein lukratives Geschäft gemacht. Im Jahr 2015 wurde der Umsatz von Europol auf 3 bis 6 Milliarden US Dollar (USD)¹² geschätzt. Zudem wird ersichtlich, dass das Phänomen der Polykriminalität zunimmt. Das heisst, dass es vermehrt Bezüge zwischen Schleusungskriminalität und verschiedenen anderen Deliktsfeldern wie Drogenhandel, Dokumentenfälschung oder Eigentumskriminalität gibt. In diesem Zusammenhang spielt auch die Korruption eine wichtige Rolle. Schliesslich können sich unter Migranten vereinzelt auch Personen befinden, die Verbindungen zu terroristischen Kreisen oder terroristische Absichten haben, was sich beispielsweise bei den Anschlägen in Paris gezeigt hat.

2.2.2 Menschenschmuggel in der Schweiz

Die Schweiz ist sowohl als Transit- wie auch als Zielland von der irregulären Migration und damit auch von Menschenschmuggel betroffen. Im Jahr 2016 hat das Grenzwachtkorps (GWK) der EZV insgesamt fast 49'000 rechtswidrige Aufenthalte festgestellt, davon rund 38'000 im Grenzgebiet zu Italien. 2017 bewegten sich die Zahlen auf niedrigerem Niveau; so waren es insgesamt knapp 27'300 Feststellungen. Demgegenüber ist im Bereich mutmasslicher Schleppertätigkeiten im Vergleich zum Vorjahr eine leichte Zunahme erkennbar. Im Jahr 2016 waren es 303 Fälle, bei denen das GWK mutmassliche Schlepper angehalten hat, im Jahr 2017 waren es bereits 344.¹³ Die Gründe dafür liegen vermutlich darin, dass die wirkungsvolle Kontrolltätigkeit durch die Schweizer Behörden bekannt ist und in der Folge versucht wird, die regulären Einreiseorte mit Hilfe von Schleppern zu umgehen. Die meisten Schleusungen finden im Strassenverkehr statt.

Die Schlepperorganisationen werden sowohl dazu genutzt, unerlaubt in die Schweiz einzureisen, wie auch dazu, die Schweiz in Richtung Norden zu transitieren. Seit Juni 2016 wird auch vermehrt festgestellt, dass durch die Migrantinnen und Migranten verhältnismässig wenig Asylgesuche gestellt werden, insbesondere da viele die Schweiz lediglich als Transitland nutzen. Dieser Trend setzte sich 2017 fort.

¹¹ Die Internationale Organisation für Migration (IOM) hat bisher mehr als 400'000 Migranten in Libyen registriert (Stand Dezember 2017) und schätzt, dass sich zwischen 700'000 bis 1 Million Migranten in Libyen aufhalten (UN Migration Agency Moves to Relieve Plight of Migrants Trapped in Libya, Backing AU-EU Plan. IOM Press release vom 1. Dezember 2017. Siehe <https://www.iom.int/news/un-migration-agency-moves-relieve-plight-migrants-trapped-libya-backing-au-eu-plan>).

¹² Europol, Europol Public Information „Migrant Smuggling in the EU“, 2016, S. 2.

¹³ Jahreszahlen 2017 der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV. Siehe auch Medienmitteilung der EZV vom 22.2.2018: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/aktuell/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-69875.html>.

2.3 Abgrenzung zwischen migrationspolitischen und strafrechtlichen Massnahmen gegen den Menschen-smuggel

Die Bekämpfung von Menschen-smuggel kann sowohl durch strafrechtliche als auch durch migrationspolitische Massnahmen erfolgen. Bei den staatlich ergriffenen Massnahmen ist also stets zu unterscheiden, ob migrationspolitische Interessen oder die strafrechtliche Bekämpfung des Menschen-smuggels im Fokus der Bemühungen stehen.

Die **migrationspolitischen Massnahmen** zielen in erster Linie darauf ab, die Ursachen für Flucht und Migration in den Herkunftsländern zu bekämpfen, das Migrationsmanagement und den Schutz vor Ort sowie die Grenzsicherung zu stärken und die Zuwanderung in die Schweiz zu steuern, sowie eine funktionierende Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten, insbesondere im Rückkehrbereich, zu etablieren. Die Schweiz verfolgt in ihrer Migrationsaussenpolitik einen umfassenden, partnerschaftlichen und kohärenten Ansatz. Die Interessen der Schweiz, der Herkunfts- und Transitstaaten sowie der Migrantinnen und Migranten selber sollen gleichermassen berücksichtigt werden. Dazu schliesst die Schweiz Migrationsabkommen ab und unterhält Migrationspartnerschaften mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern von Migrantinnen und Migranten.¹⁴

Bei der Bekämpfung von Menschen-smuggel als Kriminalitätsform steht die **strafrechtliche Verfolgung** der Täter und damit verbunden der polizeiliche Informationsaustausch sowie der Kapazitätsaufbau von Strafverfolgungsakteuren im Vordergrund. Des Weiteren sind auch die internationale Zusammenarbeit auf strategisch-politischer Ebene und Massnahmen, die zum Ziel haben, die strafbare Handlung an sich zu verhindern, von Bedeutung. Dazu engagiert sich die Schweiz auf globaler und regionaler Ebene in zahlreichen multilateralen Gremien (siehe Kap. 3) und setzt sich für eine effiziente und effektive, aber auch menschenrechtskonforme Kriminalitätsbekämpfung ein.

In der Schweiz fällt die strafrechtliche Verfolgung des Menschen-smuggels in erster Linie in die Kompetenz der Kantone. Die Bundesstrafverfolgungsbehörden sind nur dann zuständig, wenn die Tat von einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260^{ter} StGB begangen wird. Die Schwelle für die Eröffnung von Strafverfahren auf Bundesebene ist jedoch hoch angesetzt und der Nachweis einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260^{ter} StGB in Zusammenhang mit gewerbsmässigem Menschen-smuggel nur schwer zu erbringen, da die verschiedenen Gruppierungen transnational – teils nur locker verbunden – in Netzwerken zusammenarbeiten und eine hohe Flexibilität aufweisen. Bis anhin wurde noch kein Verfahren wegen gewerbsmässigen Menschen-smuggels durch die Bundesstrafverfolgungsbehörden geführt.

3 Multilaterale Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung von Menschen-smuggel

Der Postulant erkundigt sich in erster Linie nach den multilateralen Aktivitäten gegen den Menschen-smuggel. Die folgenden Unterkapitel geben Auskunft über die verschiedenen multilateralen Aktivitäten auf politisch-strategischer sowie auf operativer Ebene und zeigen auf, an welchen sich die Schweiz beteiligt. Die hier präsentierten Aktivitäten wurden aufgrund ihrer internationalen Relevanz für die Bekämpfung des Menschen-smuggels ausgewählt.

¹⁴ Fünf solcher Migrationspartnerschaften wurden in den letzten Jahren mit Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nigeria und Tunesien abgeschlossen.

3.1 Politisch-strategische Ebene

In den letzten Jahren engagierten sich zahlreiche internationale und regionale Organisationen und Gremien gegen den Menschenhandel. Dazu wurde eine Vielzahl an Foren, Arbeitsgruppen und Dialogplattformen geschaffen, um sich über aktuelle Probleme und Lösungsansätze auszutauschen sowie konkrete Massnahmen zu finden.

3.1.1 Vereinte Nationen (UNO)

Innerhalb des Systems der Vereinten Nationen widmet sich primär das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) aus der Perspektive der Kriminalitätsbekämpfung dem Thema Menschenhandel. Weitere Sonderorganisationen und Institutionen, wie etwa die Internationale Organisation für Migration (IOM), befassen sich mit dem Phänomen des Menschenhandels unter dem Aspekt der Verbesserung von Migrationsbedingungen und dem Schutz von Migrantinnen und Migranten. Das Thema wird ebenfalls im Rahmen der Erarbeitung des UN Global Compact for safe, orderly and regular migration (GCM) behandelt.

3.1.1.1 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

Grundzüge der Organisation

Das seit 1977 bestehende UNODC hat ein Mandat der Mitgliedstaaten im Bereich internationale Bekämpfung illegaler Drogen und internationaler Kriminalität und unterstützt die Mitgliedstaaten in deren Aktivitäten in diesen Bereichen. UNODC ist Hüter der UNO-Konvention gegen grenzüberschreitende Kriminalität („Palermo Konvention“ oder UNTOC) und der dazugehörigen Zusatzprotokolle. In dieser Funktion stellt UNODC auch das Sekretariat für die Staatenkonvention zur Palermo-Konvention und trifft in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Massnahmen zur Förderung der Umsetzung der Konvention. Zu den Aufgaben der UNODC gehört policy und normative Arbeit sowie die Durchführung technischer Projekte zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der internationalen Verträge. Ausserdem werden Studien und Analysen durchgeführt, um die Kenntnisse und das Verständnis zu den Themenfeldern im Mandatsbereich von UNODC zu verbessern. Ziel ist es auch, so die Faktenlage für politische und operative Entscheide bereitzustellen.

Aktivitäten in Bezug auf Menschenhandel

Im Jahr 2012 wurde die Arbeitsgruppe Menschenhandel gegründet. Ihr Zweck ist es, die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität bei deren Mandat in Sachen Bekämpfung des Menschenhandels zu beraten und zu unterstützen. In der Resolution 7/1 zur «Stärkung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und den Protokollen dazu»¹⁵ beschloss die Konferenz der Vertragsparteien 2014, dass diese Arbeitsgruppe und die Arbeitsgruppe Menschenhandel fortan fester Bestandteil der Konferenz sind.¹⁶ Im Rahmen ihrer derzeitigen Tätigkeit verwendet die Arbeitsgruppe grosse Anstrengungen darauf, den Zusammenhang zwischen organisiertem Verbrechen / Menschenhandel und Terrorismusfinanzierung zu klären.

Die Arbeitsgruppe ist bisher alle zwei Jahre zusammengetreten. Anlässlich dieser Expertentreffen berichten die Vertragsparteien über die erzielten Fortschritte und den Stand der Umsetzung der Zusatzprotokolle. Im Anschluss an die Diskussionen werden Empfehlungen verabschiedet. Die Resultate der beiden Arbeitsgruppen fliessen jedes zweite Jahr in die Staatenkonferenz zur UNTOC ein und alle fünf Jahre in die Agenda des UN Crime Congress.

¹⁵ Resolution 7/1 Strengthening the implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, 2014.

¹⁶ Zum UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und den beiden Zusatzprotokollen siehe Kap. 2.1.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz nimmt regelmässig an den Treffen der Staatenkonferenz zur Palermo-Konvention und deren Untergremien teil. Das EDA beteiligte sich unter anderem an einem rechts- und praxisvergleichenden Themenpapier der UNODC¹⁷, das die zentralen Elemente der Definition und Kriminalisierung von Menschenschmuggel anspricht. Dabei wird insbesondere analysiert, welche Bedeutung der Bereicherungsabsicht („illicit financial gain“) für die Erfüllung eines Straftatbestands zukommt. Diese Analyse soll die zwischenstaatlichen Prozesse und die Politik auf internationalem und nationalem Niveau mit neuen Informationen versorgen sowie als Grundlage für technische Unterstützung, besonders in den Bereichen Gesetzgebung und Gerichtsverfahren dienen.

Schliesslich finanziert das EDA dem UNODC-Büro für Menschenhandel und Menschenschmuggel eine Junior Professional Officer Stelle auf P-3 Level.

Bewertung

Bisher war die Schweiz in den Gremien der Staatenkonferenz mit Bezug zu Menschenhandel aktiver als in jenen mit Bezug zu Menschenschmuggel. Aufgrund der Schwere des Delikts (Menschenhandel als schwere Menschenrechtsverletzung) und der Interdisziplinarität (nebst Strafvollzug bspw. auch Opferschutz oder internationale Beziehungen) bestehen im Bereich Menschenhandel strategisch interessante Aktivitäten, an denen sich die Schweiz auch in ihrer Aussenpolitik beteiligt. Punktuell konnte die Schweiz aber auch im Bereich Menschenschmuggel die Arbeitsgruppen nutzen, um Initiativen für das Vorantreiben der Umsetzung der Palermo-Konvention zu lancieren und gute Praktiken auszutauschen. Wenn gut genutzt, können die Arbeitsgruppen denn auch ein wertvolles Forum für die Lancierung von neuen Themen bieten. Dazu muss unter anderem sichergestellt werden, dass Expertinnen und Experten aus den Mitgliedstaaten vor Ort teilnehmen und zu einem wirklichen Erfahrungsaustausch beitragen. Das EDA ist regelmässig bemüht, die entsprechende Expertise aus Bund oder Kantonen nach Wien zu bringen.

3.1.1.2 United Nations Global Compact for safe, orderly and regular migration (GCM)

Am UN-Gipfeltreffen zu Flucht und Migration vom 19. September 2016 wurde entschieden, bis September 2018 je ein globales Rahmenwerk (Global Compact) für Flüchtlinge (GCR) und für Migration (GCM) zu erarbeiten. In den beiden Global Compacts sollen global anerkannte Prinzipien, Richtlinien und Zielwerte für den Umgang mit Migrations- und Fluchtbewegungen festgelegt werden. Die Schweiz und Mexico (die beiden UNO-Botschafter ad personam) ko-fazilitieren den GCM Prozess.

In den Verhandlungen für die Erarbeitung des GCM werden auch Menschenhandel und Menschenschmuggel thematisiert, zum Beispiel fand im September 2017 in Wien die fünfte thematische Sitzung zum Thema „Menschenschmuggel, Menschenhandel und Formen moderner Sklaverei, einschliesslich geeigneter Identifikation, Schutz und Hilfe für Migrantinnen und Migranten sowie Opfer von Menschenhandel“ statt.

3.1.1.3 Internationale Organisation für Migration (IOM)

Grundzüge der Organisation

Die 1951 gegründete Internationale Organisation für Migration (IOM) ist mit 169 Mitglied- und 8 Beobachterstaaten die führende zwischenstaatliche Organisation im Bereich Migration. Seit 2016 ist sie zudem eine "Related Organization" der UNO. Mit Vertretungen in über 100 Ländern setzt sich die IOM für eine humane und geordnete Migration weltweit ein und unterstützt sowohl die Staaten als auch die Migrantinnen und Migranten selbst. Die IOM engagiert sich für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, die Suche nach praktikablen Lösungen für Probleme, die im Rahmen von Migration auftreten

¹⁷ The Concept of „Financial or Other Material Benefit“ in the Smuggling of Migrants Protocol – UNODC Issue paper (2017). Siehe http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/UNODC_Issue_Paper_The_Profit_Element_in_the_Smuggling_of_Migrants_Protocol.pdf

und leistet humanitäre Hilfe für Migrantinnen und Migranten in Not, sowie Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge.

Aktivitäten in Bezug auf Menschen schmuggel

Die IOM verfolgt mit ihrer Migrationspolitik einen ganzheitlichen Ansatz basierend auf der Annahme, dass Migration nicht nur unvermeidlich, sondern auch nötig und gewünscht ist, solange sie geordnet abläuft. Deshalb engagiert sich die IOM in der Bekämpfung des Menschen schmuggels und setzt dabei auf direkte Hilfe für betroffene Migrantinnen und Migranten und die Unterstützung von Staaten in diversen Bereichen. Die Arbeit der IOM im Bereich des Menschen schmuggels ist in vier Pfeiler gegliedert. Erstens, Schutz und Unterstützung von geschmuggelten Migrantinnen und Migranten. Dazu gehören der Zugang zum Asylsystem, gut organisierte Empfangszentren, sowie Rückkehr- und Reintegrationshilfen. Zweitens werden die Ursachen des Menschen schmuggels angegangen. Die Entscheidung mit der Hilfe von Schmugglern einzureisen ist von einer Vielfalt an Faktoren abhängig, entsprechend umfassend muss auch das Migrationsmanagement sein. Die IOM setzt sich für verbesserte reguläre Migrationsmöglichkeiten (Familiennachzug, Arbeitsmigration, Asyl) ein, unterstützt Staaten aber auch bei der Durchführung von Informationskampagnen um die Menschen davon abzuhalten, sich an Schmuggler zu wenden. Drittens werden die Staaten darin unterstützt, die Aktivitäten von Schmugglern zu unterbinden. Einerseits braucht es dazu rechtliche Massnahmen, damit Menschen schmuggel strafrechtlich verfolgt werden kann, andererseits sind wirksame Grenzschutzsysteme nötig, die anhand von Personendaten und Profilen von Schmugglern und geschmuggelten Personen die Bekämpfung des Menschen schmuggels erleichtern sollen. Viertens wird in die Forschung und Datensammlung zum Menschen schmuggel investiert. Es braucht mehr Daten zu den Modi Operandi, den Routen, den Bezügen zu anderen Kriminalitätsbereichen und finanziellen Transaktionen. Die IOM führt selber Studien durch, sammelt und teilt Informationen, um die Staaten in der Formulierung von Richtlinien und Massnahmen zu unterstützen.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz ist seit 1954 Mitglied der IOM und unterstützt seither verschiedene Projekte in den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten.

Die IOM Bern, die schweizerische Vertretung der IOM, ist Anlauf- und Verbindungsstelle für nationale und internationale Migrationsfragen in der Schweiz, wobei das Haupttätigkeitsfeld im Bereich der Rückkehr- und Reintegrationshilfe, sowie in der Bekämpfung von Menschenhandel liegt. Die IOM Bern ist auch Mitglied des Steuerungsorgans der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) bei fedpol, welche die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschen schmuggel in der Schweiz koordiniert und dafür die nötigen Strukturen und Vernetzungen schafft. Die Zusammenarbeit zwischen der im Steuerungsorgan der KSMM involvierten Bundesstellen und der IOM Bern ist eng, erfolgt aber, gemäss dem Haupttätigkeitsfeld von IOM Bern, grossmehrheitlich im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel.

Bewertung

Die IOM ist die führende internationale Organisation im Bereich der Migration und wird von der Schweiz als Projektpartner im In- und Ausland genutzt und geschätzt. Beispielsweise setzt die IOM ein von der Schweiz finanziertes Projekt zur Stärkung der Seenotrettungskapazitäten der libyschen Küstenwache vor Ort um¹⁸. Die IOM dient auch als Plattform für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und betreut verschiedene regionale Prozesse, an denen die Schweiz als Mitgliedstaat oder Geldgeber beteiligt ist, zum Beispiel den Colombo Prozess in Asien, welcher u.a. den Schutz von Arbeitsmigranten vor ausbeuterischen Praktiken zum Ziel hat¹⁹.

¹⁸ Siehe Interpellation 17.3922: Ist die Unterstützung der libyschen Küstenwache durch die Schweiz völkerrechtswidrig? vom 29. September 2017. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173922>

¹⁹ Siehe <http://www.colomboprocess.org/about-the-colombo-process/objectives>

3.1.2 Europarat

Grundzüge der Organisation

Der Europarat ist eine internationale Organisation mit Sitz in Strassburg, welcher 47 Staaten Europas angehören. 1949 gegründet, um Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Europa zu fördern, ist der Europarat heute die führende Menschenrechtsorganisation des europäischen Kontinents. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde 1950 im Rahmen des Europarats ausgearbeitet. Sie wurde von allen Mitgliedern des Europarats ratifiziert, und ihre Umsetzung kann vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingefordert werden.

Das 1958 geschaffene *European Committee on Crime Problems* (CDPC), beaufsichtigt und koordiniert die Aktivitäten des Europarats im Bereich der Verbrechensprävention und der Kriminalitätsbekämpfung. Es identifiziert Prioritäten für zwischenstaatliche Zusammenarbeit im strafrechtlichen Bereich, schlägt konkrete Aktivitäten vor und setzt diese um. Zudem erarbeitet das CDPC Konventionen, Empfehlungen und Berichte und organisiert Konferenzen zu verschiedenen Themen.

Aktivitäten in Bezug auf Menschenmuggel

Auf Initiative von Malta hat das CDPC 2015 beschlossen zu prüfen, wie das Phänomen Menschenmuggel aus strafrechtlicher Sicht angegangen werden kann. Nachdem die Mitgliedstaaten des Europarats einen Fragebogen zum Thema ausgefüllt hatten, war das CDPC zum Schluss gekommen, dass keine neue Strafrechts-Konvention notwendig sei. Um den Kampf gegen Menschenmuggel zu verstärken und zu verbessern, sei der Fokus vielmehr auf praktische Massnahmen zu richten. Als Folge davon fand am 23. Juni 2017 in Strassburg eine Konferenz zum Thema Menschenmuggel statt. An der Konferenz kamen Expertinnen und Experten und Vertreterinnen und Vertreter der Mitglied- und Beobachterstaaten des Europarats und internationaler Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zusammen. Ziel war es, die wichtigsten Herausforderungen zu benennen sowie gute Praktiken und Lösungsansätze zu diskutieren, welche die künftigen Aktivitäten des Europarats im Bereich des Menschenmuggels leiten sollen. Um die Ergebnisse der Konferenz umzusetzen beschloss das CDPC an der Plenarsitzung Ende November 2017, Arbeitsgruppen zu den Themen präventive Massnahmen sowie praktische Massnahmen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit einzusetzen.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz ist als Mitglied des Europarats im CDPC vertreten und gestaltet dessen Arbeiten aktiv mit. Sie hat damit die Möglichkeit, bei der Rechtsentwicklung und -harmonisierung in Europa mitzuwirken. An der genannten Konferenz zum Menschenmuggel nahm die Schweiz teil.

Bewertung

Die Teilnahme an diesem multilateralen Forum bietet die Möglichkeit, die Strafrechtspolitik des Europarats mitzugestalten. Dieses Gremium ermöglicht ferner, enge Kontakte mit Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien anderer Länder, insbesondere auch der EU-Staaten, zu unterhalten. In Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas kann ferner darauf hingewirkt werden, dass insbesondere im internationalen Strafrecht die europäischen Standards für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit erreicht werden.

3.1.3 Kontaktgruppe zentrales Mittelmeer

Grundzüge der Gruppe

Die Kontaktgruppe zentrales Mittelmeer wurde bei einem Treffen in Rom vom 19. und 20. März 2017 auf Initiative des italienischen Innenministers Marco Minniti ins Leben gerufen und dient dem Austausch zwischen den Ländern, die von der Migration über die zentrale Mittelmeerroute betroffen sind. Teilgenommen haben Vertreterinnen und Vertreter aus Deutschland, Frankreich, Italien, Libyen, Malta, Österreich, der Schweiz, Slowenien und Tunesien und der EU-Kommissar für Migration und Inneres, Dimitris Avramopoulos. Am 23. und 24. Juli 2017 fand ein zweites Treffen der Gruppe in Tunis statt. Nebst

den oben erwähnten Ländern waren diesmal auch Vertreter aus Algerien, Mali, Niger und Tschad anwesend. Das dritte Treffen fand am 12. und 13. November 2017 in der Schweiz statt (siehe unten).

Fokus der Kontaktgruppe

Bereits in Rom hatten sich die Innenminister in einer gemeinsamen Erklärung auf die Weiterverfolgung von drei Prioritäten geeinigt: 1. Stärkung der libyschen Küstenwache; 2. Ausbau der Schutzkapazitäten für Migrantinnen und Migranten in Libyen und 3. Kontrolle der libyschen Südgrenze. Am Treffen in Tunis, wurde eine weitere Erklärung verabschiedet, in der vereinbart wurde, die Steuerung der Migration über das zentrale Mittelmeer besser zu koordinieren. Mit dem übergeordneten Ziel der Rettung von Menschenleben haben sich die europäischen Länder bereit erklärt, die Herausforderungen der Migration in ihre Entwicklungshilfekonzeppte einzubauen, während die afrikanischen Staaten in den Ausbau ihrer Grenzverwaltung investieren wollen. Ein weiteres Ziel der Kontaktgruppe ist es, Migrantinnen und Migranten in Nordafrika die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung in ihr Herkunftsland zu erleichtern. Ziel solcher Projekte ist es, den Migrantinnen und Migranten die gefährliche Überfahrt auf dem Mittelmeer zu ersparen indem ihnen valable Alternativen angeboten werden. Als wichtiger Nebeneffekt wird die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Menschenschmuggler gemindert.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz beteiligt sich am Dialog in der Kontaktgruppe und setzt sich für die Fortführung dieser Treffen ein. Im Einvernehmen mit den italienischen Behörden fand das dritte Treffen der Kontaktgruppe Zentrales Mittelmeer am 12. und 13. November 2017 in der Schweiz statt. Gestützt auf die anlässlich der Treffen in Rom und in Tunis verabschiedeten Erklärungen, ermöglicht es die beim Treffen in Bern verabschiedete Absichtserklärung, den Fokus auf Massnahmen zum Schutz von Migrantinnen und Migranten zu richten, die über die zentrale Mittelmeerroute reisen. Es handelt sich insbesondere um die folgenden Massnahmen:

- Verbesserung der Bedingungen in den libyschen Migrantenzentren
- Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr in die Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten
- Bekämpfung des Menschenhandels und –schmuggels
- Klärung hinsichtlich der Möglichkeiten der legalen Migration von Flüchtlingen

Bewertung

Die auf Initiative Italiens geschaffene Kontaktgruppe bietet eine einmalige Gelegenheit, die Innenminister der europäischen und afrikanischen Staaten zusammenzubringen, die von den Migrationsströmen entlang der zentralen Mittelmeerroute betroffen sind. Das Forum bietet der Schweiz eine Möglichkeit ihre Anliegen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern dieser Länder einzubringen. Auch wenn konkrete Vereinbarungen schwierig zu erreichen sind, unterstützt der Austausch die Lösungssuche und fördert gegenseitiges Vertrauen. Durch ihre aktive Teilnahme kann die Schweiz Schwerpunkte setzen. So betont sie insbesondere die menschenrechtlichen Aspekte und setzt sich für die Rechte von Migranten ein. Das dritte Treffen der Gruppe hat der Schweiz die Gelegenheit geboten, sich in die europäischen Diskussionen über ein Thema einzubringen, das das Land unmittelbar betrifft, und jenen Staaten gegenüber ihr Engagement und ihre Solidarität zu bekräftigen, die besonders stark betroffen sind von den Migrationsströmen in Nordafrika und Europa. Das Mitwirken in der Kontaktgruppe ist zudem sinnvoll, da die Schweiz bereits eigene Projekte finanziert, welche dieselbe Stossrichtung wie die Kontaktgruppe verfolgen. So beispielsweise ein Projekt, das darauf abzielt, die Kapazitäten der libyschen Küstenwache im Bereich der Seenotrettung durch spezifische Schulungen und durch die Bereitstellung von Rettungsmaterial zu stärken oder ein Projekt in Niger, das die Reintegration von Rückkehrern aus Libyen und aus Algerien in ihr Heimatland unterstützt.

3.1.4 Europäische Union

Seit 2004 resp. 2008 nimmt die Schweiz basierend auf ihren Assoziierungsabkommen²⁰ an der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit teil. Die beiden Assoziierungsabkommen bilden die Grundlage für die grenzübergreifende Justiz- und Polizeikooperation sowie die Zusammenarbeit im Migrationsbereich mit der EU. Die Schweiz beteiligt sich darüber hinaus ad-hoc an weiteren EU-Massnahmen im Sicherheits- und Migrationsbereich. Im Folgenden werden gewisse Instrumente des Schengen-Besitzstands sowie weitere Initiativen der EU, an denen sich die Schweiz über ihre Assoziierung hinaus beteiligt, aufgeführt.

Mit Schengen hat sich das Regime der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten und der assoziierten Staaten wie der Schweiz grundlegend geändert. Während an den Binnengrenzen grundsätzlich keine systematischen Personenkontrollen mehr zulässig sind²¹, wurde die Kontrolle der Aussengrenzen²² verschärft. Dieser Systemwechsel erforderte neue, schengenweit koordinierte Massnahmen zur Eindämmung der irregulären Migration und der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität inklusive des Menschenschmuggels um die innere Sicherheit zu gewährleisten. Die Schengener Zusammenarbeit umfasst einen Mechanismus zur Evaluierung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands, der auch auf die Schweiz anwendbar ist. Auf der Basis dieses Mechanismus werden regelmässig Evaluierungen in den Schengen-Staaten durchgeführt und Empfehlungen zur weiteren Verbesserung formuliert. Evaluiert wird jeweils auch der Bereich der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit.

Die Europäische Union bekämpft den Menschenschmuggel anhand verschiedener politischer Massnahmen. Am 13. Mai 2015 wurde die Europäische Migrationsagenda²³ verabschiedet, welche die Bekämpfung der Migrantenschleusung als ein vorrangiges Ziel festlegt. Primär sollen damit die kriminellen Schleusernetzwerke und die Ausbeutung von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten bekämpft sowie die Anreize für die irreguläre Migration verringert werden. In der Europäischen Sicherheitsagenda vom 28. April 2015²⁴ ist die Bekämpfung der grenzübergreifenden organisierten Kriminalität, einschliesslich des Menschenschmuggels, eine von drei Prioritäten. Dazu soll die Zusammenarbeit innerhalb der EU sowie mit Drittländern in der Bekämpfung dieser Kriminalitätsform verstärkt werden. Zur Umsetzung dieser beiden Agenden im Bereich der Bekämpfung von Menschenschmuggel und als Reaktion auf den Migrationsdruck wurden 2015 der EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten²⁵ (siehe Kapitel 3.1.4.2) und der Valletta-Aktionsplan (siehe Kapitel 3.1.4.3) verabschiedet sowie der European Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) geschaffen, welcher zur Umsetzung des Valletta-Aktionsplans beitragen soll (siehe Kapitel 3.1.4.4). Im Juli 2017 präsentierte die Europäische Kommission den Aktionsplan zur Unterstützung Italiens, zur Verringerung des Migrationsdrucks und für mehr Solidarität²⁶. Er verfolgt eine ähnliche Stossrichtung wie die Kontaktgruppe Mittelmeer. So sollen beispielsweise die Kapazitäten der libyschen Behörden ausgebaut und in Libyen die Errichtung eines funktionsfähigen Seenotrettungszentrums unterstützt werden. Zudem sollen die Umsiedelungen aus Italien beschleunigt und ein Verhaltenskodex für private Hilfsorganisationen, die Such- und Rettungseinsätze im Mittelmeer durchführen, erstellt werden.

²⁰ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin vom 17. Dezember 2004 (SR 260)

²¹ Im Sinne einer Ausgleichsmassnahme sind verdachts- und ereignislose Kontrollen durch mobile Einsatzkräfte im Binnengrenzraum erlaubt.

²² In der Schweiz betrifft dies nur die internationalen Flughäfen

²³ Mitteilung 2015/240/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die europäische Migrationsagenda (final), ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 46–52. Siehe EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=DE>

²⁴ Mitteilung 2015/185/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die europäische Sicherheitsagenda (final). Siehe EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52015DC0185>

²⁵ Mitteilung 2015/285/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) (final). Siehe EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52015DC0285>

²⁶ Bericht 2017/405/COM der Kommission an das europäische Parlament, den europäischen Rat und den Rat – Umverteilung und Neuansiedlung – Vierzehnter Fortschrittsbericht (final). Siehe EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1519814296220&uri=CELEX:52017DC0405>

Erwähnenswert ist zudem die vom Rat der Europäischen Union am 21. April 2016 angenommene Richtlinie²⁷, welche die Übermittlung von Flugpassagierdaten an die Strafverfolgungsbehörden regelt (Passenger Name Record, PNR). Diese soll zur Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgungen von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität beitragen. PNR-Daten sind personenbezogene Informationen von Fluggästen, wie Name, Reisedaten, Reiserouten, Sitznummern, Gepäckangaben, Kontaktangaben und Zahlungsarten.²⁸ Diese Daten können dazu genutzt werden, bislang unbekannte Straftäter oder Opfer zu erkennen. So können Kriterien wie beispielsweise kurzfristige Reisebuchungen mit Barzahlung im immer gleichen Reisebüro oder auch die häufige Präsenz einer Person mit wechselnder Begleitung auf den immer gleichen Flügen Hinweise auf mögliche Schleuser oder geschmuggelte Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten geben, welche von den Grenzkontrollbehörden bei der Einreise eingehender kontrolliert werden können. Einmal aktiv kann PNR also zu einem schlagkräftigen Mittel auch im Kampf gegen den Menschensmuggel werden.

Die PNR-Richtlinie ist nicht Schengen-relevant. Sie wird die Schweiz jedoch ebenfalls betreffen, da auch Fluggesellschaften mit Flügen zwischen der Schweiz und der EU PNR-Daten an die Strafverfolgungsbehörden der EU-Staaten liefern müssen. In der Schweiz werden derzeit Kosten und Nutzen zum Aufbau eines solchen Systems in der Schweiz analysiert. Es ist geplant, dass der Bundesrat bis Ende 2018 über das weitere Vorgehen in Sachen PNR entscheidet.

3.1.4.1 Integrierte Grenzverwaltung

Grundzüge der Strategie

Im Anschluss an die erste Schengen-Evaluation der Schweiz im Jahr 2008 wurde die Strategie „Integrierte Grenzverwaltung“²⁹ erarbeitet, welche 2012 vom Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) zur Kenntnis genommen wurde. Die Strategie bildet das Dach über allen Aktivitäten von Bund und Kantonen zur Bekämpfung der irregulären Migration, des gewerbsmässigen Menschenmuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Gleichzeitig sorgt sie dafür, dass legale Einreisen möglichst reibungslos erfolgen. Der dazugehörige Aktionsplan „Integrierte Grenzverwaltung“ wurde 2014 vom Bundesrat und der KKJPD zur Kenntnis genommen. Mit seinen 68 operativen und strategischen Massnahmen setzt der Aktionsplan die in der Strategie definierten Ziele um.

Aktivitäten in Bezug auf Menschenmuggel

Mehrere Massnahmen des Integrated Border Management (IBM) befassen sich mit der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels und stützen sich auf eine vorgängig erfolgte Analyse der Hauptherausforderungen in der Bekämpfung dieses Verbrechens. Menschenmuggel ist ein Kontrolldelikt, dessen Feststellung ein Tätigwerden seitens der Behörden, insbesondere der Polizei, erfordert. Aufgrund von anderen Prioritäten und oft mangelnden Ressourcen räumen nicht alle Kantone der Bekämpfung des Delikts die gleiche Aufmerksamkeit ein. Damit dieses Verbrechen aber erfolgreich bekämpft werden kann, müssen die dafür zuständigen Akteure, insbesondere die Mitarbeiter der Grenzkontrollbehörden oder der Auslandvertretungen, ausgebildet und sensibilisiert werden, beispielsweise mittels neuer Schulungsmodulen und Ausbildungen zum Thema Menschenmuggel. Des Weiteren zielt eine Massnahme des IBM darauf ab, dass bei den kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften explizit Spezialistinnen und Spezialisten für die Bekämpfung des Menschenmuggels benannt werden. Da sich die Ermittlungen im Bereich Menschenmuggel oft auf ganze Netzwerke von Kriminellen in verschiedenen Staaten ausweiten und nicht mehr von einer einzelnen Person bewältigt werden können, zielt eine weitere Massnahme deshalb darauf ab, dass auch Dienstgruppen innerhalb der Kriminalabteilungen in den kantonalen Polizeikorps für Ermittlungen im Bereich Menschenmuggel benannt werden. Eine weitere Massnahme zielt auf die Informationsgewinnung über Menschenmuggel im Rahmen von Asylverfahren. Schliesslich zielen diverse Massnahmen auch auf die

²⁷ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132–149. Siehe EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1519815337706&uri=CELEX:32016L0681>

²⁸ Siehe EU-Consilium: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/fight-against-terrorism/passenger-name-record/>

²⁹ Auch bekannt als „Integrated Border Management“ (IBM).

Entdeckung und Bekämpfung von Menschenschmuggel bereits im Ausland. Dazu gehört beispielsweise der Einsatz von Airline Liaison Officers (ALO) an sensiblen Abgangsdestinationen von irregulärer Migration (Filter 1 der IBM-Strategie).

Bewertung

Zwar konnte das ursprüngliche Ziel, die eingangs erwähnten organisatorischen Massnahmen (eindeutige Zuweisung der Ermittlungen sowie Bezeichnung von Spezialisten und Ermittlungsgruppen) namentlich aus Ressourcengründen nicht in allen Kantonen erreicht werden. In vielen Kantonen jedoch wurden die Massnahmen umgesetzt. Darüber hinaus führte fedpol 2015 und 2016 nationale Fachtagungen für die Bekämpfung von Menschenschmuggel durch. Durch nationale beziehungsweise internationale Fallpräsentationen und Lagedarstellungen wurden Problemstellungen, Erfahrungen, Entwicklungen und die internationale Zusammenarbeit praxisnah aufgezeigt und diskutiert. Mit den Fachtagungen wurde den Massnahmen des IBM vollumfänglich Rechnung getragen. Insbesondere wurde aufgezeigt, dass für die Bearbeitung von komplexen Verfahren spezialisierte Ermittlungsgruppen erforderlich und die konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen für die Fallentwicklungen von zentraler Bedeutung sind.

Im März 2017 fand am Schweizerischen Polizeinstitut (SPI) erstmals eine Ausbildung zur Bekämpfung des Menschenschmuggels statt. Diese richtete sich an Behörden, die in die Bekämpfung von Menschenschmuggel involviert sind, insbesondere kantonale Polizeikorps, Staatsanwaltschaften, Migrationsämter, Grenzwachkorps und Zoll. Während des mehrtägigen Kurses wurden rund 30 neue Spezialistinnen und Spezialisten für die Bearbeitung von Menschenschmuggelfällen ausgebildet. Der mehrtägige Kurs wurde gemeinsam von der Kantonspolizei Zürich, dem SPI und fedpol organisiert und wird in Zukunft regelmässig angeboten.

Schliesslich lief von Mai bis Oktober 2017 das Projekt „Informationsgewinnung über Menschenschmuggel in den Aussenzentren“. Das Projekt knüpft an eine Initiative von Europol an und hat das Ziel, die Zentren bezüglich die Präsenz von Menschenschmugglern in den Empfangszentren zu sensibilisieren. Dazu sollen Informationen betreffend Aktivitäten in den Zentren, die mit Menschenschmuggel zusammenhängen effizienter ausgetauscht werden, Gute Praxis betreffend Sensibilisierungsmassnahmen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eruiert und der Informationsaustausch zwischen dem SEM und der Polizei betreffend eventuelle illegale Aktivitäten, die es in den Zentren gibt, verbessert werden. Darauf aufbauend wurden im Oktober 2017 im Rahmen der Joint Action Days Befragungen in den Empfangs- und Verfahrenszentren in Chiasso, Basel und Kreuzlingen durchgeführt (siehe auch Kap. 3.2.2).

3.1.4.2 EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten

Grundzüge des Aktionsplans

Der Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten stellt den politischen Rahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenschmuggels der EU für die Jahre 2015-2020 dar. Er wurde in einer Mitteilung der Kommission vom 27. Mai 2015³⁰ vorgestellt und enthält konkrete Massnahmen zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda und der Europäischen Sicherheitsagenda. Zur Durchführung der einzelnen Aktionen werden verschiedene Akteure auf verschiedenen Ebenen involviert, besonders stark einbezogen werden dabei die operativ tätigen EU-Agenturen.

Aktivitäten in Bezug auf Menschenschmuggel

Die Europäische Kommission hat mit dem Aktionsplan einen umfassenden, multidisziplinär ausgerichteten Rahmen zur Bekämpfung des Menschenschmuggels geschaffen. Der Aktionsplan benennt klar den Handlungsbedarf der EU gegen diese Kriminalitätsform und zeigt auf, welches die strategischen Schwerpunkte in den kommenden Jahren in diesem Bereich sind. Den Massnahmen gegen Menschenschmuggel sind vier Prioritätsfeldern zugeteilt: 1. Verbessertes polizeiliches und justizielles Vorgehen

³⁰ Mitteilung 2015/285/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (final). Siehe EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1519815750498&uri=CELEX:52015DC0285>

2. Bessere Sammlung und Weitergabe von Informationen 3. Verstärkte Vorbeugung gegen die Migrantenschleusung und Unterstützung schutzbedürftiger Migrantinnen und Migranten 4. Engere Zusammenarbeit mit Drittländern. Konkrete Massnahmen beinhalten beispielsweise die Überprüfung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften, das Aufspüren und Vernichten von Schleuserschiffen, die Zusammenarbeit mit Finanzinstituten zur Intensivierung von Finanzaufklärungen, die Durchführung von Präventionskampagnen in Drittländern, die Ausarbeitung von Leitlinien für Grenzschutzbehörden und Konsulardienststellen oder die stärkere Unterstützung durch Europol bei der Aufdeckung von den von Schleusern verwendeten Internetinhalten. Die Europäische Kommission koordiniert die Umsetzung dieses Aktionsplans und zieht zur Durchführung der spezifischen Massnahmen verschiedene Handlungsträger und Institutionen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene mit ein.

Beteiligung der Schweiz

Der Aktionsplan richtet sich an die genannten EU-Organe und Institutionen, kann aber auch Auswirkungen auf die Schweiz haben, wenn es sich bei der Umsetzung der Massnahmen oder als Folge davon um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands handelt, zu deren Übernahme die Schweiz als assoziierter Schengen-Staat grundsätzlich verpflichtet ist. Des Weiteren kommt im Aktionsplan Europol, Eurojust und der Agentur Frontex eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung der operativen Zusammenarbeit zu. Mit Europol und Eurojust hat die Schweiz ihrerseits Abkommen zu einer verstärkten Zusammenarbeit abgeschlossen und beteiligt sich an den gemeinsamen Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung von Menschenmuggel (siehe Kap. 3.2.2 und 3.2.3). Die Schweiz kooperiert als assoziierter Schengen-Staat ebenfalls mit der Grenzschutzagentur Frontex (siehe Kap. 3.2.4), ein Zusatzabkommen mit der EU von 2009 regelt die entsprechenden Modalitäten. Dementsprechend werden Massnahmen, die Auswirkungen auf die Aktivitäten, Arbeitsweise etc. dieser Agenturen haben, indirekt oder direkt auch die Schweiz betreffen.

Bewertung

Der Nutzen des Aktionsplans liegt insbesondere darin, dass er zu einer verstärkten Koordination und Abstimmung der verschiedenen Bemühungen der zuständigen Akteure auf EU-Ebene und in Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie weiteren strategischen Partnern beiträgt. Der Nutzen für die Schweiz im Zusammenhang mit der Initiierung und der Umsetzung des EU-Aktionsplans wird an den möglichen Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands sowie der oben beschriebenen Rolle der operativen EU-Agenturen abzumessen sein. Verschiedene Massnahmen in den vier Prioritätsfeldern wurden bereits umgesetzt oder sind daran, umgesetzt zu werden, insbesondere auf operativer Ebene (beispielsweise durch Europol).

3.1.4.3 Valletta-Aktionsplan

Grundzüge des Aktionsplans

Vom 11.-12. November 2015 trafen sich europäische und afrikanische Staats- und Regierungschefs in Valletta, Malta. Die Teilnehmer waren sich einig, dass die Herkunfts-, Transit- und Zielländer gemeinsam für die Migration Verantwortung übernehmen sollen. Sie verabschiedeten eine politische Erklärung sowie einen Aktionsplan³¹, um die gemeinsamen Probleme anzugehen und eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Migration zu ermöglichen.

Fokus des Aktionsplans

Ziel des Gipfels war der Austausch über eine engere Zusammenarbeit im Migrationsbereich sowie die aktuellen Herausforderungen und die möglichen Chancen der Migration. Der Aktionsplan besteht aus den folgenden fünf Schwerpunkten: 1. Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und Vertreibung, 2. Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der legalen Migration und Mobilität, 3. Erhöhung des Schutzes für Migrantinnen und Migranten, 4. Verhinderung und Bekämpfung der irregulären Migration,

³¹ Valletta Summit, Action Plan vom 11./12. November 2015. Siehe <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

der Schleusung von Migrantinnen und Migranten und des Menschenhandels sowie 5. Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückführung und Rückübernahme. Den bestehenden Mechanismen des Rabat- und Khartum-Prozesses³² kommt, in den jeweils von den Prozessen betroffenen Regionen, eine wichtige Rolle in der Begleitung der Umsetzung des Aktionsplans zu. Die Finanzierung der Aktionen wird teils über bestehende Instrumente aber auch über den 2015 neu geschaffenen EU Nothilfe-Treuhandfonds gedeckt (siehe Kap. 3.1.4.4.)

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Umsetzung des Valletta-Aktionsplans. Zum einen setzt sie bilaterale Projekte um, die in den Rahmen des Aktionsplans fallen, zum anderen ist die Schweiz Mitglied des Rabat- und des Khartum-Prozesses und nimmt an den entsprechenden Diskussionen innerhalb dieser Foren teil.

Bewertung

Der Migrationsgipfel in Valletta vereinte zum ersten Mal die am stärksten von der Migration von Afrika nach Europa betroffenen Staaten, um gemeinsam Massnahmen zu definieren. Der am Gipfel verabschiedete Aktionsplan ist das erste Dokument, das umfassende Massnahmen im Migrationsbereich, die von den betroffenen afrikanischen und europäischen Staaten gemeinsam erarbeitet wurden, aufführt. Der Verabschiedung des Aktionsplans gingen eingehende Diskussionen voraus, in denen die unterschiedlichen Prioritäten – insbesondere Migrationsmanagement und Rückkehrzusammenarbeit für die nördlichen Staaten, legale Migrationswege für die südlichen Staaten – zum Vorschein kamen. Diese Unterschiede bleiben weiterhin bestehen, wobei im Aktionsplan immerhin eine gemeinsame Formulierung erreicht wurde. Der Grundstein für eine gemeinsame Herangehensweise an die Herausforderungen der heutigen Lage im Migrationsbereich wurde somit gelegt.

3.1.4.4 European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF)

Grundzüge des Fonds

Am Migrationsgipfel in Valletta im November 2015 wurde der EUTF³³ lanciert, welcher der Umsetzung des Aktionsplans von Valletta und insbesondere der Finanzierung dringlicher Massnahmen dient. Zahlreiche Länder entlang der Migrationsrouten aus West-, Ost- und Nordafrika nach Europa sollen von diesen Geldern profitieren. Bis Ende 2017 wurden bereits Projekte für die Summe von ca. 2,3 Milliarden Euro (€) bewilligt.³⁴

Fokus des Fonds

Ziel des mit Geldern von der Europäischen Kommission, von EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten dotierten Fonds ist es, die Stabilität in diesen Regionen zu fördern und zu einem besseren Migrationsmanagement beizutragen. Konkret sollen die Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen angegangen werden, indem in wirtschaftlichen Aufschwung, Chancengleichheit, Sicherheit und Entwicklung investiert wird. Einige Projekte gehen die Problematik des Menschenschmuggels direkt an, bspw. ein regionales Projekt (Dismantling the criminal networks operating in North Africa involved in migrant smuggling and human trafficking) für 15 Millionen € in Nordafrika oder ein regionales Projekt am Horn von Afrika für verbessertes Migrationsmanagement und die Bekämpfung des Menschenschmuggels und -handels (Better Migration Management Programme) für 40 Millionen €. Andere Projekte, die beispielsweise die Grundversorgung verbessern (Nahrungssicherheit, Gesundheitsversorgung, Bildung, Nachhaltigkeit) oder Perspektiven für Rückkehrer und deren Reintegration schaffen sollen, tragen indirekt auch zur Bekämpfung des Menschenschmuggels bei. Umgesetzt werden diese Projekte in erster Linie von internationalen Organisationen und Entwicklungsagenturen der Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit lokalen Nichtregierungsorganisationen.

³² Siehe Seite 1 des Aktionsplans. Der Rabat- und der Khartum Prozess werden in Kap. 3.1.5 im Detail vorgestellt.

³³ European Commission – Press release vom 12. November 2015 (IP/15/6055): "President Juncker launches the EU Emergency Trust Fund to tackle root causes of irregular migration in Africa". Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6055_en.htm#_ftn1

³⁴ Die Projekte können auf der EUTF Webseite eingesehen werden: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/>

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz beteiligt sich am EUTF mit 4,6 Millionen €. Durch diesen finanziellen Beitrag hat die Schweiz ein Mitspracherecht bei der Bewilligung der vom Fonds unterstützten Projekte und nimmt ebenfalls am jährlich stattfindenden Ausschuss-Treffen des EUTF teil.

Im Rahmen der möglichen Ko-Finanzierung durch den EUTF prüfen die EU und die Schweiz derzeit ein weitergehendes Engagement der Schweiz auf dem Gebiet des humanitären Schutzes in sieben west- und nordafrikanischen Ländern sowie der wirtschaftlichen Integration von Migrantinnen und Migranten mit regulisiertem Status in Marokko. Das vorgesehene Vorhaben wird in enger Koordination und Absprache mit den für Reintegration und Integration zuständigen Partnerorganisationen, insbesondere mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) (siehe auch Kap.3.1.1.3) durchgeführt.

Bewertung

Durch ihre Teilnahme am EUTF zeigt sich die Schweiz den afrikanischen sowie den europäischen Staaten gegenüber solidarisch. In den Entscheidkomitees kann sich die Schweiz zu den zur Finanzierung vorgelegten Projekten äussern und wo nötig Änderungsvorschläge anbringen. Dabei bringt sie ihre Expertise insbesondere im Rahmen der Menschenrechte und der partnerschaftlichen Herangehensweise im Migrationsbereich in die Diskussionen ein. Des Weiteren erhält die Schweiz relevante Informationen betreffend die Projekte, die im Rahmen des EUTF finanziert werden, aber auch betreffend das Engagement anderer europäischer Staaten, politische Entwicklungen und Positionierungen der europäischen sowie der afrikanischen Staaten. Die Teilnahme ermöglicht es der Schweiz ebenfalls, ihre eigenen bilateralen Projekte mit den Initiativen anderer Staaten abzustimmen.

Gleichzeitig ist der EUTF ein Instrument der EU, das von der Europäischen Kommission gesteuert wird. Somit sind die Mitsprachemöglichkeiten der Schweiz vorhanden und werden auch gehört, alleine ausschlaggebend sind sie aber nicht. Gegenüber den afrikanischen Partnerstaaten hat die Schweiz ein Interesse daran, parallel zum Engagement beim EUTF weiterhin ihre eigenen bilateralen Beziehungen zu gestalten und ihr als positiv wahrgenommenes Profil eigenständig aufrechtzuerhalten.

3.1.5 Migrationsdialoge

In den letzten Jahren sind verschiedene regionale Prozesse eingeleitet worden. Die Rede ist vom Budapest-Prozess, vom Rabat-Prozess, vom Prager Prozess und vom Khartum-Prozess. Die einzelnen Migrationsdialoge werden in der Folge kurz vorgestellt, die Bewertung der Aktivität folgt am Schluss und bezieht sich auf alle Migrationsdialoge zusammen (Kap. 3.1.5.1-3.1.5.4).

3.1.5.1 Budapest-Prozess

Grundzüge des Prozesses

Der Budapest-Prozess ist ein informelles Forum für einen zwischenstaatlichen Dialog im Bereich der Migration. Im Jahr 1991 ins Leben gerufen, umfasst er mittlerweile 59 europäische und asiatische Staaten sowie 10 internationale Organisationen. Der Budapest-Prozess ist eines der ältesten Foren zur Zusammenarbeit im Bereich der Migration und hat sich zu einem weitreichenden europäisch-asiatischen Forum entwickelt.

Fokus des Dialogs

Ziel ist es, umfassende und nachhaltige Migrationssysteme aufzubauen. Im Laufe der Zeit hat der Budapest-Prozess seine geografischen Prioritäten erweitert und es so geschafft, nicht an Bedeutung zu verlieren. So gehören seit 2010 auch die Länder der Seidenstrasse – Afghanistan, Pakistan, Iran, Irak, China und Bangladesch – dem Prozess an. Die Ministererklärung von Istanbul vom 19. April 2013 hat mit den Staaten, durch die die Seidenstrasse verläuft, eine Partnerschaft in Sachen Migration ins Leben gerufen. Seitdem liegt der Schwerpunkt des Budapest-Prozesses auf diesen Staaten. Ziel dieser Seidenstrasse-Partnerschaft ist es, den Dialog und die Migrationszusammenarbeit in dieser Region zu för-

dern. Dazu wurden sechs Prioritätsfelder identifiziert: legale und irreguläre Migration, Asyl, Visa, Grenzschutz, Menschenhandel und Menschenschmuggel, sowie Rückübernahme und Rückkehr. Im Bereich der Bekämpfung von Menschenschmuggel liegt der Fokus bei der Strafverfolgung von kriminellen Netzwerken. Zudem werden Aktivitäten im Rahmen spezifischer Projekte durchgeführt. Zu diesen Aktivitäten gehören Treffen der Polizeibehörden aus den Staaten, durch die die Seidenstrasse führt.

Der Budapest-Prozess organisiert regelmässig Treffen auf drei verschiedenen Stufen. In der Geschichte des Budapest-Prozesses gab es bisher fünf ministerielle Konferenzen, welche jeweils einen Strategiewechsel respektive eine neue Ausrichtung eingeläutet haben. Die nächste Ministerkonferenz soll im Oktober 2018 in der Türkei stattfinden. Anlässlich dieser Konferenz wird voraussichtlich eine neue Erklärung verabschiedet werden. Die ersten Entwürfe der Erklärung sehen unter anderem politische und operative Engagements bei der Bekämpfung von Menschenschmuggel und Schleusernetzwerken vor. Diese Aspekte werden somit auch in den kommenden Jahren nicht an Bedeutung verlieren. Ein- bis zweimal jährlich trifft sich zudem die *Budapest Group of Senior Officials* um aktuelle Entwicklungen zu diskutieren. Schliesslich gibt es drei Working Groups, je eine zu Südosteuropa, zur Schwarzmeerregion und zur Seidenstrasse. Hier diskutieren Experten der verschiedenen Teilnehmerländer konkrete Herausforderungen der Migration und unterstützen individuelle Projekte in diesem Bereich. Die Mitglieder der Kerngruppe Working Group (Seidenstrasse) treten im Durchschnitt zweimal pro Jahr zusammen.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz ist seit vielen Jahren eine wichtige Partnerin des Budapest-Prozesses. Sie beteiligt sich aktiv in den Arbeitsgruppen des Budapest-Prozesses, namentlich der Working Group on the Silk Routes Region. Von 2014 bis 2017 steuerte die Schweiz 100'000 Euro für die Finanzierung von Projekten bei, mit denen die Kapazitäten für die Migrationssteuerung in den Ländern der Seidenstrasse verstärkt werden sollen. Im Rahmen des Budapest-Prozesses finanziert die EU von 2017 bis 2021 ein zweites Projektpaket – «Improving Migration Management in the Silk Routes Countries» – mit 12 Millionen Euro. Wie während der ersten Phase der Aktivitäten gilt ein besonderes Augenmerk der regionalen Polizeizusammenarbeit, der «*Regional Law Enforcement Cooperation RELEC*», zwischen Afghanistan, Bangladesch, dem Iran, Irak, Pakistan und der Türkei. Das Budget ist gesichert; eine Kofinanzierung durch die anderen Mitglieder des Budapest-Prozesses ist in dieser Projektphase nicht erforderlich. Die Schweiz wird jedoch das Sekretariat des Budapest-Prozesses weiterhin mit einer Zuwendung von jährlich 40'000 Euro unterstützen.

3.1.5.2 Rabat-Prozess

Grundzüge des Prozesses

Der euroafrikanische Prozess im Bereich Migration und Entwicklung – kurz Rabat-Prozess – wurde im Jahr 2006 ins Leben gerufen. Er vereint mehr als 50 Länder aus Europa sowie Länder aus Nord-, West- und Zentralafrika und auch die Europäische Kommission und die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Der Prozess ist zwischenstaatlich, mehrere internationale Organisationen nehmen jedoch als Beobachter am Prozess teil, so beispielsweise die IOM oder Frontex. Ziel war es, einen Dialog- und Konsultationsrahmen zu schaffen, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der westafrikanischen Migrationsroute und der zentralen Mittelmeerroute zu bewältigen. Der Rabat-Prozess basiert auf vier Säulen, es sind dies: 1. Organisation der legalen Migration, 2. Bekämpfung der irregulären Migration, 3. Stärkung der Synergien zwischen Migration und Entwicklung, 4. Förderung des internationalen Schutzes von Migranten. Das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)³⁵ führt das Sekretariat des Prozesses und spielt eine massgebliche Rolle bei der Organisation von thematischen Treffen und Fachtagungen. Derzeit wird ein neues Programm ausgearbeitet, das einen Aktionsplan für die Jahre 2018 – 2020 enthält. Das Programm wird voraussichtlich anlässlich der nächsten, im Rahmen des Rabat-Prozesses abgehaltenen Ministerkonferenz im Jahr 2018 verabschiedet werden.

³⁵ ICMPD ist eine internationale Organisation mit 15 Mitgliedstaaten, die sich für eine innovative, umfassende und nachhaltige Migrationspolitik einsetzt.

Fokus des Dialogs

Aufgrund anderer multilateraler Initiativen war der Rabat-Prozess etwas in den Hintergrund geraten. Dies änderte sich nachdem am Migrationsgipfel von Valletta entschieden wurde, dass der Rabat-Prozess gemeinsam mit dem Khartum-Prozess die Umsetzung des Aktionsplans von Valletta überwachen soll (siehe Kap. 3.1.4.3). Der Wissensaustausch über Migrationsbewegungen innerhalb des Rabat-Prozesses soll dazu beitragen, die migrationsbezogenen Aktivitäten besser koordinieren zu können. Dazu werden jährlich Treffen auf verschiedenen Stufen organisiert. Im Dezember 2015 fand ein thematisches Treffen mit Fokus Menschenhandel und Menschenschmuggel statt. Das Programm und der Aktionsplan für die Jahre 2018 – 2020 werden derzeit ausgearbeitet. Es ist vorgesehen, die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschenschmuggel in diese vierte Säule des Aktionsplans zu integrieren. Diese vierte Säule umfasst die Prävention von irregulärer Migration und die Bekämpfung von Menschenhandel.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz nimmt als Mitglied des Prozesses an den verschiedenen Treffen teil. Angesichts der Bedeutung, die der Weiterführung des Valletta-Aktionsplans zukommt, ist es angezeigt, dass sich die Schweiz künftig aktiver engagiert, um so ihre Best Practices austauschen und ihren partnerschaftsorientierten Ansatz einbringen zu können. Die Schweiz ist denn auch im Redaktionskomitee vertreten, das im Hinblick auf das neue Programm des Rabat-Prozesses für die Jahre 2018 – 2020 mit der Ausformulierung des Inhaltes der dritten Säule – «Asyls und Schutz» – betraut ist.

3.1.5.3 Prager Prozess

Grundzüge des Prozesses

Am Prager Prozess, einer politischen Initiative, die sich aus der Ministerkonferenz „Building Migration Partnerships“ vom 28. April 2009 entwickelt hat, beteiligen sich 50 Staaten aus Europa und Asien, sowie verschiedene EU-Organe und internationale Organisationen.

Fokus des Dialogs

Hauptziel des Prozesses ist es, Migrationspartnerschaften zwischen Ländern des EU/Schengen-Raums, des Westbalkans, der östlichen Partnerschaft³⁶ und Zentralasiens sowie Russland und der Türkei zu fördern. Im Aktionsplan des Prager Prozesses für 2012-2016 wurden 22 konkrete Massnahmen definiert. Im Bereich Menschenschmuggel sind dies zum Beispiel die Unterstützung für Informationskampagnen in den Herkunfts- und Transitländern zu den Risiken der irregulären Migration oder die Intensivierung der Zusammenarbeit mit allen Partnern (Staatliche Behörden und Organisationen die im Bereich der Migration tätig sind) bezüglich Austausch von Informationen zu Migrationsrouten sowie zu den Methoden und Erfahrungen bei der Bekämpfung krimineller Netzwerke, welche im Bereich des Menschenschmuggels und Menschenhandels aktiv sind.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz ist Mitglied des Prager Prozesses, nimmt aber nicht mehr aktiv an den Aktivitäten teil. Ziel des Prozesses ist es unter anderem das Netzwerk der Rückübernahmeabkommen auszubauen. Da die Schweiz aber mit den wichtigen Ländern schon solche Abkommen abgeschlossen hat, hat der Prozess in der Folge stark an Bedeutung für die Schweiz verloren.

³⁶ Die östliche Partnerschaft ist eine spezifische östliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik der EU und hat zum Ziel die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration von Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine zu stärken. Für mehr Informationen siehe: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/eastern-partnership/>

3.1.5.4 Khartum-Prozess

Grundzüge des Prozesses

Der Khartum-Prozess wurde im November 2014 in Rom als gemeinsame Initiative der Europäischen und der Afrikanischen Union lanciert. Er bietet eine Plattform für Dialog und Zusammenarbeit und bringt ca. 40 Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten entlang der Migrationsroute vom Horn von Afrika nach Europa zusammen.

Fokus des Dialogs

Ziel des Prozesses ist ein dauerhafter, regionaler Dialog über Migration und Mobilität, in dem die verschiedenen Perspektiven der teilnehmenden Staaten berücksichtigt werden. Gemäss der Erklärung von Rom stehen die Themen Menschenhandel und Menschen schmuggel im Zentrum des Dialogs. Der Themenbereich wurde bald auf Schutz und Entwicklung erweitert. Wie auch der Rabat-Prozess wurde der Khartum-Prozess am Gipfel von Valletta mit dem Monitoring der Umsetzung des Valletta-Aktionsplans beauftragt und befasst sich seither in erster Linie mit den Themen des Aktionsplans, darunter die Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel und Menschen schmuggel. Eines der Projekte, das über den EUTF finanziert und dessen Umsetzung vom Khartum-Prozess begleitet wird, ist ein regionales Zentrum für den Austausch von Informationen zur Bekämpfung des Menschenhandels und Menschen schmuggels zwischen den afrikanischen Staaten sowie auch mit Europa. Das Projekt wird in Zusammenarbeit und Koordination mit Interpol umgesetzt. Neben Treffen der Steuerungsgruppe, die aus fünf europäischen und fünf afrikanischen Staaten besteht und Senior Official Meetings, werden Treffen auf technischer Ebene sowie thematische Treffen organisiert, um spezifische Fragestellungen vertieft zu diskutieren. Zum Thema Bekämpfung des Menschen schmuggels wurden 2016 ein und 2017 zwei weitere thematische Treffen organisiert.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz hatte seit der Lancierung des Khartum-Prozesses Beobachterstatus und ist seit 2016 Mitglied. Sie nimmt sowohl an den Senior Official Meetings als auch an den technischen und thematischen Treffen des Prozesses teil. Die Mitglieder des Khartum-Prozesses leisten keine finanziellen Beiträge an den Prozess selber. Die Schweiz, wie auch andere Staaten, beteiligt sich aber am EUTF.

3.1.5.5 Bewertung der Migrationsdialoge

Der internationale Migrationsdialog fördert den Austausch und die Zusammenarbeit unter den Staaten und anderen Akteuren in Sachen Migration. Dieser Dialog ermöglicht es, bestimmte migrationsbezogene Themen zu behandeln oder auch eingehender zu erörtern und Brücken zu schlagen zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Auf diese Weise ist ein einheitlicher Handlungsansatz und ein einheitliches Verstehen des Migrationsphänomens möglich. Während die Schweiz Mitglied der vier regional geführten Migrationsdialoge ist, ist sie an drei dieser Dialoge aktiv beteiligt: am Budapest-Prozess, am Rabat-Prozess und am Khartum-Prozess. Eine Reihe von Prioritäten sind diesen drei Prozessen gemein, insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel und Menschen schmuggel. Diese Prioritäten sind in den Ministererklärungen verankert, auf denen die Prozesse gründen. Es hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die regionalen Prozesse sich für die Schweiz mit Blick auf eine Partnerschaft und im Sinne der Solidarität als nützlich erweisen können. Die verschiedenen Prozesse bieten in erster Linie eine Diskussionsplattform, die zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses und zu effizienten, gemeinsam erarbeiteten Aktionen führen soll. Zu diesem Zweck werden Treffen auf unterschiedlichen Stufen, insbesondere auf Senior Official und Expertenebene, selten auf Ministeriebene organisiert. Der teilweise informelle und flexible Rahmen der Dialoge erlaubt es den Staaten, auf Augenhöhe die diversen Herausforderungen zu diskutieren, sowie Informationen und Gute Praxis auszutauschen, etwa im Bereich Menschen schmuggel. Betreffend die Bekämpfung des Menschen schmuggels und -handels beispielsweise hat der Austausch auf verschiedenen Stufen gezeigt, dass grosse Herausforderungen und Defizite im polizeilichen Informationsaustausch zwischen afrikanischen Staaten

bestehen, der aus Sicht der afrikanischen Staaten verbessert werden kann und muss. Aus diesen Diskussionen wurde im Rahmen des Karthum-Prozesses der Vorschlag für die Einrichtung eines regionalen Zentrums für einen solchen Austausch erarbeitet (siehe Kap. 3.1.5.4).

Die Erwartungen der an diesen Prozessen Beteiligten stellt die grösste Herausforderung dar, zumal oft unterschiedliche Positionen und Interessen vertreten werden. Der Fokus liegt zurzeit auf dem Austausch und dem Aufbau von Vertrauen als Grundlage für eine bessere Zusammenarbeit. In Zukunft wird sich aber die Frage stellen, ob konkrete Schritte entschieden und auch umgesetzt werden können, damit die Prozesse schliesslich einen Mehrwert bieten können. Eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Prozessen, gerade im Bereich des Menschenschmuggels, wo aufgrund von Migrationsrouten Regionen mehrerer Prozesse betroffen sind, ist ebenfalls wertvoll. Eine solche fand bis anhin durch gemeinsame thematische Treffen zwischen dem Rabat- und dem Khartum-Prozess statt.

Das Mitwirken der Schweiz an diesen Prozessen ist hauptsächlich von partizipatorischer Natur. Indem die Schweiz an diesen Prozessen teilnimmt, kann sie bei Diskussionen ihren Standpunkt einbringen und sich über die zentralen Anliegen und Aktivitäten der Europäischen Union und der anderen an verschiedenen Prozessen beteiligten Mitgliedstaaten informieren. Dank dieser Prozesse ist auch der direkte Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern jener Länder möglich, auf deren Regionen die Prozesse schwerpunktmässig abzielen. Es ist ein Austausch, in dessen Zug Synergien gebildet werden können, die der Schweiz bei ihren bilateralen Beziehungen von Nutzen sind.

3.2 Operative Ebene

In der Folge werden die verschiedenen internationalen operativen Aktivitäten zur Bekämpfung von Menschenschmuggel vorgestellt.

3.2.1 INTERPOL

Grundzüge der Organisation

INTERPOL ist weltweit die wichtigste internationale Polizeioorganisation. Ihr gehören 192 Mitgliedstaaten an. INTERPOL hat die Aufgabe, den Polizeibehörden in aller Welt die Zusammenarbeit zu ermöglichen, indem die Organisation technische und operative Unterstützung bietet, um das Verbrechen effektiver bekämpfen zu können.

Aktivitäten in Bezug auf Menschenschmuggel

Beim Menschenschmuggel fokussiert INTERPOL auf die Bekämpfung von organisierten Netzwerken, welche aufgrund ihrer internationalen Dimension und Verbindungen zu anderen Verbrechenbereichen wie Menschenhandel, Korruption oder Geldwäscherei, von besonderem Interesse sind.

Mit einem Verbindungsnetz von 192 Mitgliedstaaten und dank einer Breite an Tools, Dienstleistungen und Expertise ist INTERPOL gut aufgestellt, um die globale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung zu leiten und zu koordinieren. Zur Bekämpfung des Menschenschmuggels setzt INTERPOL auf ein umfassendes Programm. Dabei wird sofortige operative Unterstützung bei spezifischen Operationen gegen Schmugglernetzwerke mit langfristigem investigativem Support, Trainings und technischer Unterstützung für die Polizei in den betroffenen Ländern kombiniert. Eine wichtige Komponente ist die Bereitstellung von INTERPOL Datenbanken, welche in Echtzeit wichtige Daten zur Strafverfolgung liefern können. Besonders in Grenzregionen ist es wichtig, dass die Polizeibehörden vermehrt auf diese Datenbanken zugreifen können und so Vergleiche mit gestohlenen und verlorenen Reisedokumenten (SLTD), welche im Rahmen des Menschenschmuggels oft auftreten, oder forensischen Datenbanken anstellen können. INTERPOL stellt den Mitgliedstaaten nebst den Datenbanken auch ein sicheres globales Kommunikationssystem, das I-24/7, zur Verfügung. I-24/7 ist ein Netzwerk über welches autorisierte Nutzer vertrauliche Informationen austauschen können. So können dringende polizeiliche Informationen rund um die Uhr mit Polizeikräften aus der ganzen Welt geteilt werden. Um Schmugglernetzwerke effektiv zu bekämpfen stehen den Mitgliedstaaten ausserdem die Notices (u.a. rot für gesuchte

Verbrecher, gelb für vermisste Personen, violett für neue Modus Operandi) und analytischer Support zur Verfügung.

Ein Projekt von INTERPOL ist das Smuggling Training Operation Programme (STOP). Es bietet Hilfe beim Grenzschutz und zielt insbesondere darauf, kriminelle Gruppierungen aufzuspüren, welche Migrantinnen und Migranten mit gestohlenen oder gefälschten Dokumenten versorgen.

Das INTERPOL-Netz namens Specialized Operational Network against Migrant Smuggling (ISON) ist für Dienste bestimmt, die für die Anwendung gesetzlicher Bestimmungen zur Bekämpfung von Menschenschmuggel zuständig sind. ISON setzt sich zusammen aus Fachleuten aus den jeweiligen Herkunfts-, Transit- und Zielländern. In enger Zusammenarbeit mit Europol helfen 133 Fachleute aus 105 Mitgliedstaaten, Informationen schnell und zuverlässig unter den Mitgliedstaaten auszutauschen. Bei diesem Informationsaustausch geht es nicht allein um Angaben zu Ermittlungen; auch über neue Trends, neue Migrationsrouten und Vorgehensweisen wird informiert.

Mit dem Projekt „Building capabilities to protect vulnerable communities in North Africa“ (Januar bis Dezember 2017) unterstützt INTERPOL den Kapazitätsaufbau der Strafverfolgungsbehörden in Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten und Libyen und fördert den polizeilichen Informationsaustausch, um gefährdete Gruppen in Nordafrika zu schützen bzw. um die kriminellen Netzwerke hinter Menschenschmuggel, Menschenhandel und Verbrechen gegen Kinder in der Region zu bekämpfen. Ende Januar 2018 wird das Closing Meeting der ersten Phase stattfinden, es wird damit gerechnet, dass das ursprünglich auf ein Jahr befristete Projekt verlängert wird.

Beteiligung der Schweiz

Die Schweiz ist seit 1923 Mitglied von INTERPOL und beteiligt sich seither an diversen Projekten. Die Schweiz ist Mitglied der „Human Trafficking Expert Group“ (HTEG) sowie ISON und unterstützt seit 2017 zusammen mit weiteren europäischen Staaten die Umsetzung des INTERPOL Projekts zur Bekämpfung von Menschenschmuggel, Menschenhandel und Verbrechen gegen Kinder in Nordafrika (siehe oben). Im Mai 2017 kam es beispielsweise zu einem Treffen der Experten in Madrid und im Juli 2017 zu einem Treffen der regionalen Gruppe nordafrikanischer Staaten in Tunis. Die Schweiz war an beiden Projektaktivitäten vertreten und unterstützte die Umsetzung mit Präsentationen und Beiträgen in Workshops. Mit der Durchführung von spezialisierten Ausbildungen zugunsten der Strafverfolgungsbehörden der nordafrikanischen Staaten sollen die Fähigkeiten und das Wissen der dortigen Behörden verbessert werden, damit diese optimalen Gebrauch der von INTERPOL zur Verfügung stehenden Instrumente machen und künftig erfolgreiche Aktionen gegen die kriminellen Netzwerke führen können. Weitere Aktivitäten sind geplant.

Im Jahr 2016 hat die Schweiz zudem die vierte weltweite INTERPOL-Konferenz zur Bekämpfung von Menschenhandel in Lugano für rund 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmer organisiert und durchgeführt. 2017 hat die fünfte INTERPOL Konferenz, diesmal zu Menschenhandel und Menschenschmuggel, vom 4.-7. Dezember in Doha, Katar stattgefunden. Total haben 300 Personen teilgenommen, darunter Vertreter von fedpol. Vorgegangen sind der Konferenz Expertentreffen von HTEG und ISON, an welchen die Schweiz ebenfalls durch fedpol vertreten wurde.

Bewertung

Die Stärke von Interpol ist das weltweite Verbindungsnetz mit 192 Staaten rund um die Uhr (I-24/7). INTERPOL ermöglicht dadurch auch der Schweiz jederzeit die Verbreitung von dringlichen Informationen zu Fahndungen und Ermittlungen an die involvierten Mitgliedstaaten in und ausserhalb Europas. Die effiziente Verbreitung dient insbesondere auch der Lokalisierung, Identifizierung und dem Schutz von Opfern. Interpol hat zudem die Zusammenarbeit mit Europol in den vergangenen Jahren deutlich intensiviert. Die Beteiligung an Projekten und die Dienstleistungen von INTERPOL schaffen für die Schweiz und alle anderen Partnerländer operativen Nutzen und ermöglichen den Austausch von Erkenntnissen und Best Practices. Im Gegensatz zu Europol verfügt INTERPOL über keine Plattformen für direkte Ermittlungszusammenarbeit und keine Finanzierungsmöglichkeiten für operative Projekte. Nimmt die Schweiz also an einem Projekt teil, muss sie selber für die Kosten aufkommen. Zudem war in den letzten Jahren ein starker Anstieg in der Zusammenarbeit mit INTERPOL, und insbesondere

auch Europol (siehe Kap. 3.2.2), zu verzeichnen. Die kriminalpolizeiliche Korrespondenz, Expertentreffen, Projekte etc. haben deutlich zugenommen. Dies hat einerseits positive Auswirkungen, da dadurch die Sensibilisierung für Themen wie Menschen schmuggel vorangetrieben werden kann, allerdings stellt es die zuständigen Behörden in der Schweiz auch vor Herausforderungen, da ein relativ grosses zeitliches und personelles Engagement nötig ist.

3.2.2 Europol

Grundzüge der Organisation

Vom Europol-Hauptsitz im niederländischen Den Haag aus unterstützt diese europäische Polizeiorganisation die 28 EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von internationaler Schwerestriminalität und Terrorismus. Europol arbeitet auch mit mehreren Partnerländern zusammen, die nicht Mitglied der EU sind, und mit internationalen Organisationen ausserhalb der EU. Nach Massgabe der vom EU-Rat festgelegten Strategie zur Bekämpfung der internationalen organisierten Schwerestriminalität koordiniert Europol die operativen Aktionspläne (Operational Action Plans, kurz OAP) für den EU-Polizyklus der Jahre 2013 – 2017. Diese Pläne werden im Zyklus 2018 – 2021 weiterverfolgt. Vorgesehen sind auch von den Vertragsstaaten und den Einrichtungen gemeinsam oder separat durchgeführte Aktionen.

Aktivitäten in Bezug auf Menschen schmuggel

Die Bekämpfung des Menschen schmuggels ist eine Priorität der EU, denn gemäss Europol haben rund 90 Prozent der seit 2014 in Europa angekommenen Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten die Hilfe von Schleppern in Anspruch genommen. In den letzten Jahren hat Europol verschiedene Zentren geschaffen, welche auf spezifische Gefahren für die EU fokussieren. Eines dieser Zentren ist das European Migrant Smuggling Centre (EMSC). Es wurde im Februar 2016, als Reaktion auf den starken Anstieg von irregulären Migrantinnen und Migranten, welche seit 2014 in der EU angekommen sind, gegründet. Das EMSC soll die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Menschen schmuggels unterstützen und ihnen helfen, die Schmugglernetzwerke zu zerschlagen. Es bietet eine Plattform für den Informationsaustausch und unterstützt die Koordination von Operationen zwischen Mitgliedstaaten. Zudem soll es die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen, nationalen Akteuren und anderen EU Agenturen erleichtern. Das EMSC baut auf den Aktivitäten des Joint Operational Team (JOT) Mare auf, einer gemeinsamen operativen Gruppe gegen Menschen schmuggler im Mittelmeer, welche 2015 in Den Haag entstanden war und zur Identifizierung von 50'000 Schmugglern geführt hat. Mit dem EMSC wurden die Aktivitäten des JOT Mare erweitert, es bietet spezifische Analysen, Hinweise zu den Aktivitäten von kriminellen Gruppen, ermöglicht das Cross-Checking in verschiedenen Europol-Datenbanken, bietet forensischen und technischen Support und im Allgemeinen das Fachwissen und die Erfahrungen von Europol in grenzüberschreitenden Ermittlungen.

Auf operativer Ebene – und in Zusammenarbeit mit EMSC - bietet Europol den Strafverfolgungsbehörden für die Bekämpfung des organisierten und gewerbsmässigen Menschen handels und Menschen schmuggels die Ermittlungsplattformen „EMPACT“ (European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats) an. Diese operativen Plattformen dienen der länderübergreifenden Ermittlungszusammenarbeit sowie der Planung und Durchführung von gemeinsamen Aktionen und europaweiten Kontrolltagen, den „Joint Action Days“ (JAD). Im Rahmen der von Europol koordinierten JAD bündeln zahlreiche Ordnungskräfte verschiedener Länder ihre Mittel und führen gleichzeitig Aktivitäten zur Bekämpfung der kriminellen Netzwerke im Menschen schmuggel und Menschen handel durch. Bei Bedarf werden operative Meetings für die Strafverfolgungsbehörden organisiert.

Beteiligung der Schweiz

Das Abkommen vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt (Europol)³⁷ bildet die rechtliche Voraussetzung für die Zusammenarbeit zwischen den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden und den Experten Euopols. Europol unterstützt

³⁷ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt vom 24. September 2004 (SR 0.362.2)

und verstärkt die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden innerhalb Europas und ihre Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität. fedpol ist die nationale Kontaktstelle und koordiniert alle Aktivitäten mit Bezug zu Europol. Unter anderem betreibt fedpol bei Europol ein Verbindungsbüro mit drei Polizei-Attachés und einem Verbindungsbeamten der EZV.

Die Schweiz arbeitet eng mit dem EMSC zusammen, indem sie Informationen über den Europol-Kanal austauscht, an Meetings und Aktionen teilnimmt. Weiter ist die Schweiz Mitglied der Plattformen für Ermittlungszusammenarbeit EMPACT zur Bekämpfung der kriminellen Netzwerke des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und Menschenhandels, unterstützt deren Aktivitäten und nimmt regelmässig an europaweiten JAD und operativen Meetings teil. Das Engagement der Schweiz im Rahmen der JAD ist nur dank der engen Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Polizeikräften, dem Grenzwachtkorps und anderen Behörden möglich. Nachfolgend drei Beispiele von JAD, an denen sich die Schweiz beteiligt hat wobei jeweils insbesondere das GWK und die Grenz Kantone sowie die für die Flughäfen zuständigen Kantone involviert waren.

Die Grossaktion *Ciconia Alba* (Large Scale-JAD) vom 10. – 16. Oktober 2016 konzentrierte sich in der Schweiz u.a. auf den gewerbsmässigen Menschenschmuggel mittels gefälschten Dokumenten. Weltweit waren 51 Länder während der LS-JAD aktiv. Dabei wurden über 540'000 Personen kontrolliert. In der Schweiz waren rund 450 Einsatzkräfte im Einsatz. Es wurden 8558 Personen kontrolliert, davon 521 ohne gültige Dokumente, welche durch das GWK festgenommen wurden. 15 Personen trugen falsche Dokumente auf sich. Die Aktionen konzentrierten sich insbesondere auf Einreisen an Flughäfen und spezifische Kontrollmassnahmen an den Landesgrenzen.

Im Juni 2017 wurden europaweit – unter Einbezug der wichtigen Flughäfen – die *Global Airport* Kontrolltage (JAD) durchgeführt. Dabei ging es um Flugbuchungen mit gefälschten Kreditkarten, welche im Zusammenhang mit möglichen Schleusungsaktivitäten standen. Fluggesellschaften, Reiseagenturen und Kreditkartenunternehmen arbeiteten eng mit Europol zusammen und meldeten verdächtige Buchungen. Die Schweiz war lediglich von einem Fall betroffen. Europaweit wurden wegen Betrugsverdacht sowie weiteren Delikten, insgesamt 291 verdächtige Personen gemeldet. Davon wurden 153 Personen an den Flughäfen verhaftet bzw. zurückgehalten.

Vom 9.-13. Oktober 2017 fand die europaweite Grossaktion *Dragon* (LS-JAD) statt, an welcher sich die Schweiz zusammen mit 30 weiteren Ländern beteiligte. Es ging darum, die Frontleute auf das Erkennen von Menschenhandel und Menschenschmuggel – mit Schwerpunkt Minderjährige / Kinderhandel – zu sensibilisieren. Im Fokus standen Kontrollen an öffentlich zugänglichen Orten, insbesondere in den Bereichen sexuelle Ausbeutung, Ausbeutung als Arbeitskraft, in der Bettelei und Taschendiebstahl. Ferner wurden die Empfangs- und Verfahrenszentren in Chiasso, Basel und Kreuzlingen in die Aktion einbezogen und insgesamt 25 Asylsuchenden gezielte Fragen zu ihren Schleusern gestellt. In vier Fällen ergab sich ein Verdacht wegen Menschenschmuggel, was zu Folgeermittlungen führte. In letzter Zeit war eine verstärkte Aktivität der Schmuggler am Rande solcher Zentren festgestellt worden. Ziel der Aktion war es deshalb das Personal (SEM Mitarbeiter, Sicherheitsdienste, lokale Strafverfolgungsbehörden) für verdächtige Situation zu sensibilisieren. Der gezielte Fragenkatalog zu den Schleusern hat zudem interessante Informationen in Bezug auf die Routen oder die Art der Finanzierung zu Tage gebracht. Europaweit konnten 74 Personen festgenommen werden, welche Verbrechen in und am Rande der Zentren verdächtigt werden, wovon vier explizit des Menschenschmuggels. Ein weiteres Kontrollfeld der Grossaktion stellten die sozialen Medien dar. Auch hier war kürzlich eine verstärkte Aktivität von Schmugglern festzustellen die auf verschiedenen Plattformen nach neuen Klienten für ihre Schmugglerdienste suchten. Es ist zu erwarten, dass der Einfluss von Social Media weiter zunehmen wird. Ziel der Aktion war es, verdächtige Konten zu identifizieren, kontrollieren und allenfalls zu schliessen. Während der Zeitspanne der Kontrolltage konnten allerdings keine Bezüge zur Schweiz festgestellt werden, in ganz Europa wurden 37 Fälle registriert.

Bewertung

Durch die Zusammenarbeit mit dem EMSC profitiert die Schweiz von den europaweiten strategischen und operativen Analysen und Prognosen und erhält Hintergrundinformationen zu neuen Phänomenen. Durch EMPACT wird die grenzüberschreitende Ermittlungszusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in Rahmen von Aktionen und Verfahren gefördert. Die Schweiz hat Zugang zu einem weitverzweigten, operativen Verbindungsnetz. Dadurch werden verbesserte Grundlagen für die Entwicklung und den Fortgang von Ermittlungsverfahren und für die Enttarnung von kriminellen Netzwerken geschaffen. Die operativen Meetings, durch Europol organisiert und finanziert, ermöglichen allen Ländern – also auch Drittstaaten wie der Schweiz – den operativen Austausch sowie die Abstimmung der Ermittlungsschritte und der Massnahmen in ihren Verfahren. Je nach Entwicklung und Stand der Verfahren können als weitere Option auch Meetings auf justizieller Ebene durch Eurojust organisiert werden (siehe Kap. 3.2.3). Letzteres zum Beispiel bei der Umsetzung von Rechtshilfeersuchen. Der Nutzen für die Schweiz ist offensichtlich. Ein aktives Mitwirken der Schweiz im Verbund mit europäischen Strafverfolgungsbehörden ist wichtig, damit mehr Ermittlungen und Verfahren initiiert werden können. Mit den europaweiten Aktionstagen (JAD) wird die operative, grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert. Die Aktionstage ermöglichen zudem, wichtige Themen wie die Ausbeutung von Kindern und Minderjährigen oder die Aktivitäten von Schleusern in Empfangs- und Verfahrenszentren und den Sozialen Medien, in den Fokus zu nehmen und neue Erkenntnisse zu gewinnen. Die JAD sind aber relativ ressourcenaufwändig und es nimmt jeweils nur eine beschränkte Anzahl Kantone daran teil. Die Anzahl Aktivitäten, die Europol anbietet ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Die Schweiz nimmt entsprechend ihrer Prioritätensetzung und Betroffenheit an den massgebenden Aktivitäten teil. Durch ihre Beteiligung demonstriert die Schweiz ihr Interesse an der internationalen Zusammenarbeit und wirkt bei der grenzüberschreitenden Ermittlungszusammenarbeit aktiv mit, was bei einer grenzüberschreitenden Kriminalitätsform wie Menschenschmuggel bedeutend ist.

3.2.3 Eurojust

Grundzüge der Organisation

Die Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit Eurojust mit Sitz in Den Haag hat die Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität zur Aufgabe. Zu diesem Zweck fördert und verstärkt Eurojust die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und koordiniert grenzüberschreitende Ermittlungs- und Strafverfolgungsmassnahmen. Eurojust, bei dem Staatsanwälte aus den EU-Mitgliedstaaten sowie aus gewissen Drittstaaten (zur Zeit neben der Schweiz Norwegen, USA und Montenegro) vertreten sind, ist auf Ebene der Justizbehörden für die Bekämpfung der gleichen Deliktstypen zuständig wie Europol auf der polizeilichen Ebene. Wie Europol orientiert sich Eurojust an den Prioritäten und den entsprechenden Strategien der EU in der Kriminalitätsbekämpfung, worunter auch der Kampf gegen den Menschenschmuggel fällt.

Abgesehen von der operativen Unterstützung von Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden in laufenden Strafuntersuchungen bietet Eurojust auch eine Plattform für den Erfahrungsaustausch unter Praktikern und unterhält weltweit ein Netzwerk mit Kontaktpunkten in Drittstaaten. Eurojust pflegt eine enge Zusammenarbeit mit Europol und anderen Agenturen der EU und hat Kooperationsabkommen mit verschiedenen internationalen Organisationen abgeschlossen.

Aktivitäten in Bezug auf Menschenschmuggel

Zusammen mit Europol kommt Eurojust eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Aufdeckung von Netzwerken zum Menschenschmuggel zu. Eurojust verfügt über eine Kontaktstelle für Menschenschmuggel. 2015 wurde eine Fachgruppe für Schleuserkriminalität eingerichtet. Mit der multinationalen militärischen Krisenbewältigungsoperation der EU, der European Union Naval Force – Mediterranean Operation (EUNAVFOR MED), besteht eine verstärkte strategische Zusammenarbeit. Eurojust führt jährlich taktische und strategische Treffen zu Kriminalitätsphänomenen durch, welche von der EU als Prioritäten definiert werden. Sie werden von bei Eurojust tätigen Staatsanwälten aus EU-Mitgliedstaaten, die auf die entsprechende Thematik spezialisiert sind, organisiert. Vom 4. bis 5. Februar

2016 wurde ein solches Treffen zum Thema „Judicial challenges arising from illegal immigrant smuggling“ durchgeführt. Teilnehmer waren Staatsanwälte aus den in Italien und Griechenland eingerichteten Hotspots³⁸, Praktiker aus den EU-Mitgliedstaaten, den Drittstaaten Schweiz, Norwegen und USA sowie Vertreter der Europäischen Kommission, von Europol, von Frontex, vom Joint Investigation Team (JIT)-Netzwerksekretariat von Eurojust und von UNODC. Staatsanwälte, welche Strafuntersuchungen betreffend Menschenschmuggel geführt haben, präsentierten ihre Erkenntnisse und Erfahrungen aus diesen Ermittlungen namentlich zu den Themen „Information sharing and collection/admissibility of evidence“, „Judicial Cooperation among Member States and with key Third States“ und „Translation/interpretation issues- Opportunities offered by Joint Investigation Teams“.³⁹ Ein weiteres strategisches Treffen zu bestehenden Problemen und Lösungsansätzen bei der Bekämpfung des Menschenschmuggels fand am 15. Juni 2017 unter Teilnahme von Praktikern der EU-Mitgliedstaaten und von Drittstaaten sowie Vertretern der Europäischen Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes, von EUNAVFOR MED, Europol und Frontex statt.⁴⁰

Beteiligung der Schweiz

Das Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und Eurojust⁴¹ trat im Jahr 2011 in Kraft. Gestützt auf dieses Abkommen entsandte die Schweiz erstmals per März 2015 eine Verbindungsstaatsanwältin zu Eurojust. Die schweizerische Verbindungsstaatsanwältin wird seit Dezember 2017 durch eine stellvertretende Verbindungsstaatsanwältin unterstützt. Unter den fallbezogenen Anfragen, die von schweizerischen Strafverfolgungsbehörden oder von Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten via ihre Vertretungen bei Eurojust an das schweizerische Verbindungsstaatsanwaltsbüro bei Eurojust gestellt werden, fanden sich seit 2015 auch vereinzelt Anfragen betreffend Verfahren wegen Menschenschmuggel. Als Beispiel genannt werden kann ein noch laufendes Dossier betreffend eines von einer kantonalen Staatsanwaltschaft geführten Verfahrens wegen Scheinheiraten, die zum Zweck der Einschleusung der entsprechenden ausländischen Ehepartner in die Schweiz abgeschlossen wurden. Die Tätigkeit des schweizerischen Verbindungsstaatsanwaltsbüros ist auf die konkrete Unterstützung von laufenden Ermittlungen ausgerichtet.

Bewertung

Durch ihre enge Kooperation mit Eurojust profitiert die Schweiz einerseits von der Expertise der EU-Agentur wie auch von deren strategischen und taktischen Analysen und den bei Treffen zwischen den massgebenden Akteuren formulierten Lösungsansätzen. Über die von Eurojust zur Verfügung gestellte Plattform für den Erfahrungsaustausch unter Praktikern sowie den dadurch erzeugten Wissenstransfer kann sich die Schweiz andererseits Erfahrungen, über die Staatsanwälte anderer Staaten bei der Bekämpfung von Menschenschmuggel verfügen, zunutze machen. Dieser Wissenstransfer ist abhängig von dem Engagement aller beteiligten Akteure und kommt letztlich gleich wie alle Unterstützungsleistungen, die Eurojust erbringt, sämtlichen EU-Mitgliedstaaten und anderen beteiligten Staaten zugute. Er wird massgeblich erleichtert und vereinfacht durch die Tatsache, dass am Sitz von Eurojust in Den Haag Staatsanwälte aller EU-Mitgliedstaaten sowie gewisser Drittstaaten unter einem Dach zusammengeführt sind. Schliesslich beinhalten die Dienstleistungen von Europol auch die Finanzierung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (JIT's) mit Beteiligung der Schweiz.

Angesichts der Komplexität der Strafermittlungen im Bereich Menschenschmuggel und der Notwendigkeit des zeitnahen und koordinierten Handelns der verfahrensführenden Staatsanwaltschaften sind die Unterstützungsleistungen von Eurojust bedeutend und kommen allen Beteiligten zugute.

³⁸ In den Hotspots genannten Zentren der EU werden alle Flüchtlinge registriert mit dem Ziel sie anschliessend innerhalb der EU zu verteilen.

³⁹ Der Ergebnisbericht wurde am 25. Mai 2016 als Ratsdokument 9456/16 publiziert.

⁴⁰ Ergebnisbericht ist im Internet abrufbar unter "Eurojust meeting on illegal immigrant smuggling", 15 June 2017, Outcome Report.

⁴¹ Abkommen zwischen der Schweiz und Eurojust vom 27. November 2008 (SR 0.351.6)

3.2.4 Frontex

Grundzüge der Organisation

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) koordiniert die operative Zusammenarbeit der Schengen-Staaten im Bereich des Schutzes der Schengen-Aussengrenzen. Die Agentur nahm 2005 ihre operative Tätigkeit auf. Im Zuge der akuten Migrationslage in Europa im Jahr 2015 wurden die Kompetenzen und Ressourcen der Agentur erweitert.

Aktivitäten in Bezug auf Menschenmuggel

Frontex zielt auf die Förderung, Koordination und Entwicklung des europäischen Grenzmanagements, um die Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums zu erhöhen. Dazu gehört auch die Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitenden Dimensionen, wie etwa die Schleusung von Migranten, der Menschenhandel oder der Terrorismus.

Im Zentrum stehen dabei der Informationsaustausch, die Koordination unter den Mitgliedstaaten wie auch mit anderen EU-Behörden (zum Beispiel Europol, dem European Asylum Support Office (EASO) oder der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA)), die Erstellung von Lage- und Risikoanalysen, die Ausbildung oder auch die operative Unterstützung der Schengen-Staaten. Im Bereich des Menschenmuggels dienen die Analysen dazu, geeignete Gegenmassnahmen zu ergreifen. Grundlage für die Analysen sind unter anderem Erkenntnisse, welche aus der direkten Befragung von Flüchtlingen gewonnen werden. Diese Interviews sind freiwillig, die dabei gesammelten Informationen geben Aufschluss über die Modi Operandi der Schlepper sowie über die Routen der Flüchtlinge und sollen dazu beitragen, die kriminellen Netzwerke hinter dem Menschenmuggel zu identifizieren. Für die Strafverfolgung sind in der Folge die nationalen Behörden zuständig. Mit dem neuen Mandat ist es Frontex aber möglich, persönliche Daten von Personen, die des Menschenmuggels verdächtigt werden, zu sammeln und diese dann ebenfalls an die nationalen Strafverfolgungsbehörden sowie an Europol weiterzugeben.

Frontex beteiligt sich auch an spezifischen Operationen zur Bekämpfung des Menschenmuggels. So koordinierte die Agentur im Juni 2017 beispielsweise die JAD „Danube II“, welche durch Europol durchgeführt wurden und die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität sowie die Zerschlagung von Schmugglernetzwerken im Westbalkan zum Ziel hatten. Im Rahmen dieser Aktivitäten konnten unter anderem sieben Menschenmuggler überführt werden.

Im Rahmen der Operation *Triton* patrouillierten Schiffe und Flugzeuge seit November 2014 in der Mittelmeerregion. Tausende Menschen konnten seither auf dem Mittelmeer gerettet werden, darunter auch viele geschmuggelte Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten. Die Operation wurde per Februar 2018 durch die Operation *Themis* abgelöst. Neben den zentralen Aufgaben der Suche und Rettung von Migranten, setzt die neue Operation einen stärkeren Fokus auf die Strafverfolgung grenzüberschreitender Kriminalität.

Schliesslich hat Frontex, in Zusammenarbeit mit verschiedenen Schengen-Staaten und Partnerbehörden, Handbücher zu verschiedenen Themen entwickelt. Diese dienen unter anderem der Schulung und Sensibilisierung der Grenzpolizistinnen und -polizisten zu Themen wie Menschenrechte, Menschenmuggel oder Menschenhandel. Die Handbücher werden in diverse europäische Sprachen übersetzt.

Beteiligung der Schweiz

Die Rechtsgrundlage von Frontex ist eine Schengen-Weiterentwicklung⁴², weshalb sich die Schweiz als assoziierter Schengen-Staat seit 2011 an der Agentur beteiligt. Seit dem 1. September 2015 hat die Schweiz zudem einen Verbindungsoffizier in Warschau stationiert, der für den Informationsaustausch zwischen Frontex und den Schweizer Behörden zuständig ist.

Die Schweiz (GWK und Kantonspolizei Zürich) beteiligt sich seit 2012 an Frontex-Einsätzen. 2017 wurden insgesamt 45 Einsätze mit 1'345 Einsatztagen geleistet.

⁴² Notenaustausch vom 13. Dezember 2011 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 zur Errichtung von FRONTEX (SR 0.362.380.050)

Bewertung

Die Migrationskrise hat verdeutlicht, dass die Instrumente für die Bekämpfung der irregulären Migration und damit auch der Schlepperei nicht ausreichen. Ein besonderes Augenmerk wurde in der Folge auf die Schengen-Aussengrenze gerichtet, zu deren Überquerung besonders oft die Dienste von Menschenschmugglern in Anspruch genommen wurden. Die EU hat im Zuge der neuen Verordnung⁴³ der Agentur deshalb weitere Hilfsmittel zur Verfügung gestellt. Die Intensivierung der Operationen gerade auch im Mittelmeer hat dazu beigetragen, dass viele Menschen gerettet werden konnten, welche durch die Schlepper mit untauglichen und überfüllten Booten aufs offene Meer getrieben werden. Die professionelle und koordinierte Befragung der Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten liefert des Weiteren konkrete Erkenntnisse über die Schleppernetzwerke. Frontex hat durch seine multinationale Struktur den Vorteil, dass die materiellen und personellen Ressourcen sowie das Know-How aller Schengen-Staaten zusammengetragen und genutzt werden können. Die Schweiz profitiert direkt von der Beteiligung an Frontex und ihrem Engagement zur Bekämpfung des Menschenschmuggels. So stehen ihr die gesammelten Informationen und Analysen zu Schlepperorganisationen zur Verfügung, welche ihr bei der Bekämpfung des Menschenschmuggels in der Schweiz dienen. Gerade auf operativer und analytischer Ebene ist die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Menschenschmuggels grundlegend und Frontex ist eine wichtige Plattform dafür.

4 Fazit

Menschenschmuggel ist eine globale und grenzüberschreitende Kriminalitätsform. Schmuggler sowie auch die geschmuggelten Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten stammen aus zahlreichen Ländern und haben verschiedene Nationalitäten, die Tatorte (für Anwerbung, Transfer und illegalen Grenzübertritt) befinden sich in einer Vielzahl von Staaten. Die Täter arbeiten international vernetzt, entsprechend muss auch die Antwort auf diese Kriminalitätsform international ausfallen.

Die Bekämpfung und Prävention des Menschenschmuggels muss auf verschiedenen Ebenen erfolgen. Wichtig sind einerseits die **operative Zusammenarbeit der Polizei- und Grenzschutzbehörden** und die Strafverfolgung, deren Priorität es ist, kriminelle Schlepper zu ermitteln und strafrechtlich zu verfolgen. Die Schweiz nutzt dazu auf internationaler Ebene die für den polizeilichen Informationsaustausch wichtigen Plattformen und Kanäle von INTERPOL und Europol und beteiligt sich regelmässig an gemeinsamen Ermittlungs- und Kontrollaktivitäten gegen den Menschenschmuggel wie beispielsweise den Europol Joint Action Days. Die Schweiz nimmt ebenfalls an den Operationen von Frontex gegen die Schlepperkriminalität teil, welche wertvolle taktische und technische Erkenntnisse liefern. Zudem nutzt die Schweiz Eurojust als Plattform für eine effiziente und koordinierte strafrechtliche Verfolgung des Menschenschmuggels. Der Zugriff auf internationale Datenbanken und der Erfahrungsaustausch sind bei Ermittlungen gegen Schmugglernetzwerke zentral. Es ist folglich naheliegend, dass sich die Schweizer Behörden auf operativer Ebene weiterhin stark engagieren und zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und gemeinsamen Ermittlungen beitragen.

Gleichzeitig ist das Engagement in den **globalen und regionalen Foren** wichtig, im Wissen, dass zur erfolgreichen Bekämpfung des Menschenschmuggels nicht nur operative sondern insbesondere auch migrationspolitische Massnahmen greifen müssen. Am Migrationsgipfel in Valletta beispielsweise kamen erstmals die von der Migration von Afrika nach Europa am stärksten betroffenen Staaten zusammen und verabschiedeten einen Aktionsplan mit umfassenden Massnahmen. Der Schweiz bietet sich durch die Teilnahme an solchen Foren eine Plattform zum Austausch von Wissen, guter Praxis und Erfahrungen mit verschiedenen Staaten, sowie Zugang zu von Experten ausgearbeiteten Analysen. Die

⁴³ Die Verordnung (EU) 2016/16246 über die Europäische Grenz- und Küstenwache wurde am 14. September 2016 verabschiedet. Das Schweizer Parlament hat im Dezember 2017 die Übernahme und Umsetzung der neuen Verordnung genehmigt. Die Referendumsfrist endet am 9. April 2018. Die Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Die Schweiz hat für deren Übernahme bis zum 22. September 2018 Zeit.

Teilnahme ermöglicht es der Schweiz ausserdem, eigene Anliegen einzubringen und Prioritäten voranzutreiben. Beispielsweise kann sie dies in der Kontaktgruppe zentrales Mittelmeer auf Ministerebene tun.

Das Engagement der Schweiz zur Bekämpfung des Menschenmuggels ist insgesamt breit abgestützt, auf politisch-strategischer sowie auf operativer Ebene. Die Schweiz setzt bewusst Schwerpunkte und richtet ihr Engagement auf erfolgsversprechende Aktivitäten und Initiativen aus. So ist sie beispielsweise nicht mehr aktiv am Prager Prozess beteiligt, zumal sie mit den betroffenen Ländern bereits bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen hat. Hingegen haben die mit der Umsetzung des Aktionsplans von Valletta betrauten Prozesse von Rabat und Khartum, welche auf spezifische Regionen fokussieren, für die Schweiz an Bedeutung gewonnen. Hier wirkt die Schweiz engagiert mit. Von besonderer Bedeutung ist ausserdem die Aufrechterhaltung und Stärkung des operativen Engagements bei INTERPOL, Europol und Frontex. Durch die Vielseitigkeit und Breite des Engagements der Schweiz zur Bekämpfung des Menschenmuggels besteht die Gefahr, dass sich einzelne Aktivitäten oder Initiativen überlappen, anstatt sich zu ergänzen. Deshalb überprüft die Schweiz die einzelnen Teile ihres Engagements und passt dieses laufend an – mit dem Ziel, an den massgeblichen internationalen Initiativen und Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenmuggels beteiligt zu sein.