



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol

Gewerbsmässiger Menschen- schmuggel und die Schweiz

Bericht 2024

Gewerbsmässiger Menschenschmuggel und die Schweiz

Bericht 2024

Übersicht

Einleitung

- 1 Irreguläre Migration und organisierte Schleusungskriminalität – ein aktuelles politisches Thema**
- 1.1 Methodik und Terminologie..... 8

Was ist gewerbsmässiger Menschenschmuggel?

- 2 Definition auf völkerrechtlicher Ebene**
- 3 Straftatbestände des Menschenschmuggels nach Schweizer Recht**
- 4 Weitere Straftatbestände im Zusammenhang mit Menschenschmuggel**
- 5 Abgrenzungen**
 - 5.1 Abgrenzung zwischen irregulärer Migration und Menschenschmuggel..... 10
 - 5.2 Abgrenzung zwischen einfachem und gewerbsmässigem Menschenschmuggel 11
 - 5.3 Abgrenzung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel 12

Der Schengen-Binnenraum

- 6 Schengen-Assoziierungsabkommen**
- 7 Konsequenzen von Schengen aus der Perspektive der Bekämpfung von Menschenschmuggel**
- 8 EU und Schengen-Projekte**
- 9 EU-Aktionsplan**
- 10 Strategie der Integrierten Grenzverwaltung**

Menschenschmuggel, Asyl und «Sans-Papiers»

- 11 Menschenschmuggel und Asylsuchende**
- 12 Menschenschmuggel und «Sans-Papiers»**

Modi Operandi

13	Anwerbung und Kommunikation über soziale Medien	
14	Dokumentenfälschung	
15	Schleusungen auf dem Landweg	
15.1	Zu Fuss über die grüne Grenze.....	27
15.2	Schleusungen in Fahrzeugen.....	27
15.3	Schleusungen in Zügen.....	30
16	Schleusungen auf dem Luftweg	
16.1	Schleusungen auf Non-Schengen-Flügen.....	33
16.2	Schleusungen auf Schengen-Binnenflügen.....	35
16.3	Massnahmen der Schweiz zur Kontrolle des Luftverkehrs.....	37
17	Finanzströme im Menschenschmuggel	
	Schlepperprofile	
	Schleusungsrouten nach Europa	
18	Die wichtigsten Schleusungsrouten in die EU	
19	Eingangstore in die Schweiz	
	Bekämpfung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel in der Schweiz	
20	Akteure und Zuständigkeiten	
20.1	Bundesebene.....	47
20.2	Interkantonale Ebene.....	48
20.3	Kantonale Ebene	48
21	Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen	
22	Herausforderungen in der Praxis	
22.1	Gleichsetzung mit Menschenhandel.....	49
22.2	Regelung im Nebenstrafrecht	49
22.3	Vorermittlungen nach nationalen oder internationalen Verdachtsmeldungen.....	50
22.4	Personenkontrollen und kriminalpolizeiliche Auswertung von Hinweisen.....	50
22.5	Ressourcenintensive kantonsüber-greifende und internationale Ermittlungen.....	51
22.6	Asylbefragungen.....	51
22.7	Dokumentenkontrolle	52
22.8	Sensibilisierung, Ausbildung und Fachaustausch.....	52
23	Verurteilungen nach Art. 116 Abs. 3 AIG	

24	Internationale Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit	
24.1	Europol	54
24.2	INTERPOL.....	54
24.3	Eurojust	56
	Gesamtwürdigung	
	Anhänge	
25	Asylstatistik 2000–2023	
26	Entwicklung der Asylgesuche 2022/2023	
27	Europäische Entwicklungen im Asylwesen	
28	Verurteilungen	
28.1	Verurteilungen wegen Menschenschmuggel.....	63
28.2	Verurteilungen wegen gewerbsmässigem Menschenschmuggel nach Art. 116 Abs. 3 AIG unterteilt nach Kantonen.....	64
29	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	

Übersicht

Organisierter und gewerbsmässiger Menschen-smuggel nach und innerhalb von Europa ist ein boo-mendes Geschäft für kriminelle Organisationen und gemäss Europol der am schnellsten wachsende krimi-nelle Markt in Europa seit 2015.¹ Die Schweiz ist regel-mässig als Transit- und Zielland von gewerbsmässigem Menschen-smuggel betroffen, sowohl auf dem Land- als auch auf dem Luftweg. Sichtbar wird diese Straftat jedoch erst, wenn Kontrollen, vertiefte Ermittlungen und Verurteilungen erfolgen oder – im schlimmsten Fall – wenn sie Menschenleben kostet.

Sehr oft werden die Delikte «Menschenschmuggel» und «Menschenhandel» gleichgesetzt oder verwechselt. In der Schweiz ist die Straftat und Menschen-rechtsverletzung «Menschenhandel» das bekanntere Phänomen, das bis jetzt auch prioritär verfolgt wurde: Mit dem dritten Nationalen Aktionsplan gegen Men-schenhandel 2023–2027² setzt die Schweiz konkrete Massnahmen zur Bekämpfung dieser Straftat um. Das Phänomen des organisierten und gewerbsmässigen Menschen-smuggels hingegen erhält immer noch we-nig Beachtung. Es ist ein anderes Phänomen, das eigene Massnahmen erfordern würde. Die Schweiz bekämpft organisierten und gewerbsmässigen Men-schen-smuggel bis jetzt nicht systematisch, sondern setzt auf Zufallsfunde und punktuelle Nadelstiche.

Das internationale Engagement, diese Form transnatio-naler und organisierter Kriminalität zu bekämpfen und die dafür nötige internationale Zusammenarbeit wei-terzuentwickeln, hat in den letzten Jahren stark an

Fahrt aufgenommen. Auf Ebene der Europäischen Union (EU) sind neue Initiativen und Rechtsvorschriften initiiert worden, die auch für die Schweiz massgebend sind.

Als Schengen-assoziiertes Land ist die Schweiz ver-pflichtet, eine nationale Strategie der Integrierten Grenzverwaltung (sogenanntes «Integrated Border Ma-nagement»; IBM) für die Jahre 2024–2029 vorzulegen und zu zeigen, wie sie eine effektive und effiziente Grenzkontrolle an den Aussengrenzen sicherstellen will. Die aktuelle IBM-Strategie der Schweiz enthält knapp 40 Ziele, die durch einen Aktionsplan bis 2029 umgesetzt werden sollen. Eine der von fedpol vorge-schlagenen Massnahmen des IBM-Aktionsplanes ist die Erstellung des vorliegenden Berichtes. Der Bericht stellt eine überarbeitete und aktualisierte Version des Be-richtes «Gewerbsmässiger Menschen-smuggel und die Schweiz» dar, den fedpol im Jahr 2014 publiziert hat. Das Ziel dieses Berichtes ist es, den «Status Quo» des gewerbsmässigen Menschen-smuggels mit Bezug zur Schweiz im Jahr 2024 bestmöglich zu erfassen.

¹ <https://www.europol.europa.eu>

² [Dritter Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2023 bis 2027 \(admin.ch\)](#)

Einleitung

1 Irreguläre Migration und organisierte Schleusungskriminalität – ein aktuelles politisches Thema

Migrationsbewegungen gibt es seit jeher, seit die Menschheit die Erde bevölkert – immer wieder zogen bestimmte Völkergruppen in andere Regionen der Welt, in der Hoffnung, dort bessere Existenzgrundlagen vorzufinden. Die internationale Migration stellt heute aber mehr denn je eine globale Herausforderung dar. Im Jahr 2020 lebten schätzungsweise 281 Millionen Menschen nicht in ihrem Geburtsland. Das sind etwa 128 Millionen mehr als 30 Jahre zuvor.³

Viele ungelöste bewaffnete Konflikte, klima- und umweltbedingte Migrationsbewegungen, fragile Staaten sowie die Diskrepanz zwischen Europa und anderen Teilen der Welt in Bezug auf Wohlstand, Sicherheit und Zukunftsperspektiven sorgen für einen anhaltend hohen Migrationsdruck in Richtung Europa. Der Krieg in der Ukraine wie auch die Nahost-Konflikte und die damit verbundene Migration in die Schweiz sowie im Schengen-Raum sind ein Beispiel dafür.

Seit Beginn der 1990er-Jahre beruht die Migrationspolitik der meisten Industriestaaten auf einem restriktiven Zulassungssystem. Damit eine unkontrollierte Immigration verhindert wird, lässt auch die Schweiz nur eine selektive Zuwanderung zu: Mit dem sogenannten dualen Zulassungssystem kommt die schweizerische Migrationspolitik einerseits den im Freizügigkeitsabkommen eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den Staa-

ten der EU nach, andererseits schafft sie erschwerte Zulassungsbedingungen für Drittstaatenangehörige – eine Politik, die weitgehend dem allgemeinen europäischen Trend entspricht.

Viele migrationswillige Menschen verfügen nicht über die Möglichkeit, regulär in die europäischen Zielländer einzureisen oder sich dort aufzuhalten. Diesen Umstand machen sich transnationale Schleusernetzwerke zu Nutze. Sie bieten den Betroffenen zu teilweise exorbitanten Preisen ihre praktisch unabdingbaren Dienste an. Sie transportieren die «Ware Mensch» zum Teil unter menschenunwürdigen und äusserst riskanten Bedingungen durch Staaten und setzen die Gesundheit und das Leben der Betroffenen dabei vielfach aufs Spiel. Bei Ankunft im Zielland ersuchen die Geschleusten meist um Asyl, da dies in ihrer Situation oft der einzige Weg ist, einen regulären Aufenthaltsstatus zu erhalten. Insofern hat der gewerbsmässige Menschenschmuggel nicht nur Einfluss auf die irregulären Migrationsbewegungen, sondern auch auf die Zahl von Asylgesuchen in den Zielländern.

Im Jahr 2022 wurden rund 331'000 irreguläre Einreisen an den EU-Aussengrenzen festgestellt, was einen Anstieg um 66 % gegenüber dem Vorjahr darstellte. Im 2023 reisten etwa 380'000 Menschen irregulär in die EU ein – die höchste Zahl seit 2016.⁴ Parallel war ein Anstieg der Schleuseraktivitäten zu verzeichnen, was sich an der Rekordzahl von mehr als 15'000 Schleuserinnen und Schleusern zeigte, die der Agentur der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) im Jahr 2022 von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden.⁵ Europol

³ [UNDESA. Population Division. Trends in International Migrant Stock 2020. International Migrant Stock | Population Division \(un.org\)](#)

⁴ FRONTEx, Annual Brief 2023

⁵ FRONTEx, Risk Analysis 2023/24

und INTERPOL gehen davon aus, dass über 90 % der irregulär Migrierenden bei dem Versuch, Europa zu erreichen – etappenweise oder für die vollständige Route – die Dienste von Schleuserinnen und Schleusern in Anspruch nehmen.⁶ Die restriktiven Massnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie haben die Schleusungskriminalität komplexer gemacht, was zu einer stärkeren Beteiligung krimineller Netzwerke, höheren Preisen und letztlich höheren Gewinnen geführt hat. Gemäss Schätzungen der Vereinten Nationen (UN) belaufen sich die Gewinne, die Schleusernetzwerke erzielen, weltweit auf mehrere Milliarden Euro pro Jahr. Die UN geht davon aus, dass etwa die Hälfte der Schleusernetze zudem an anderen Straftaten wie Menschenhandel, Geldwäsche oder Drogen- und Schusswaffenschmuggel beteiligt ist.⁷

jetzt in der Schweiz nicht zu einem ähnlichen Unglück gekommen ist: Aufgrund der zentralen geographischen Lage der Schweiz in Europa ist es klar, dass auch hier Laster mit menschlicher Fracht über die Autobahnen rollen¹⁰ oder Menschen auf andere Art in und durch die Schweiz geschleppt werden.

Angesichts des Anstiegs der irregulären Einreisen im Jahr 2023 und der verschiedenen Krisen, die sich weltweit in unterschiedlichen Herkunfts- und Transitstaaten ereignen, sind anhaltend hohe Zahlen von Migrationsströmen nach Europa und in die Schweiz – und damit verbundene profitable Aktivitäten der organisierten Kriminalität – zu erwarten.

Schlagzeilen – wie beispielsweise der Erstickungstod von 71 Menschen in einem LKW, der 2015 in einer Pannenbucht auf der A4 in Österreich stehen gelassen worden war⁸ oder der Tod von 39 Menschen, die im Jahr 2019 in einem Kühlcontainer von Belgien nach Grossbritannien transportiert wurden⁹ – vermögen aufzurütteln und werfen ein Schlaglicht darauf, wie grausam dieses Delikt ist. Es ist dem Zufall geschuldet, dass es bis

⁶ Europol und INTERPOL. Migrant Smuggling Networks. Joint Europol-INTERPOL Report (The Hague, The Netherlands, European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 2016), p. 4.

⁷ Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung. Global Study on Smuggling of Migrants, 2018.

⁸ Neue Zürcher Zeitung. 71 tote Flüchtlinge im Kühllaster: Ein Berufungsgericht verschärft die Strafe für die Schlepper auf lebenslänglich. 20. Juni 2019. [www.nzz.ch/internationales/Tote_Fluechtlinge_im_Kuehllaster:_Lebenslaenglich_fuer_Schlepper_\(nzz.ch\)](http://www.nzz.ch/internationales/Tote_Fluechtlinge_im_Kuehllaster:_Lebenslaenglich_fuer_Schlepper_(nzz.ch))

⁹ 39 Tote in LKW stammen aus China | Tages-Anzeiger (tagesanzeiger.ch)

¹⁰ Jüngere Beispiele: SRF News vom 06.07.2023: 23 Personen in Lastwagen - Kantonsgericht Nidwalden verurteilt Menschenschmuggler - News - SRF; SRF News vom 15.12.2023: 14 Personen im Laderaum - Polizei Uri liefert sich Verfolgungsjagd mit Menschenschmugglern - News - SRF

1.1 Methodik und Terminologie

Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über das internationale Phänomen des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und seine Bezüge zur Schweiz. Er basiert auf dem im Jahr 2014 von fedpol publizierten Bericht «Gewerbsmässiger Menschenschmuggel und die Schweiz», der umfassend überarbeitet und aktualisiert wurde. Der vorliegende Bericht wurde im November 2024 fertig gestellt und enthält die Angaben und Zahlen, die bis zu diesem Zeitpunkt verfügbar waren.

Der Erarbeitung dieses Berichts dienten verschiedene Quellen. Die meisten Informationen zum gewerbsmässigen Menschenschmuggel mit Bezug zur Schweiz stammen aus Hinweisen und Berichten des Bundesamtes für Polizei (fedpol), des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), des Staatssekretariats für Migration (SEM), der Kantonspolizei Zürich (Flughafenpolizei-Spezialabteilung), der Vereinigung der Kantonalen Migrationsämter (VKM) sowie einer im Frühjahr 2024 durch die Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS) lancierten Umfrage bei den Kantons- und Stadtpolizeien. Informationen zur Schleusungskriminalität lieferten ausserdem die Publikationen des Büros der UN für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zahlreicher anderer Institutionen, die sich mit kriminalitäts- oder migrationsrelevanten Fragen auseinandersetzen.

Der vorliegende Bericht fokussiert auf den qualifizierten (sogenannten «gewerbsmässigen») Menschenschmuggel nach Artikel 116 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)¹¹.

Die Begriffe «Menschenschmuggel», «die Schleusung von Migrantinnen und Migranten», «die Schleusungskriminalität», «die Schlepperei» und «Schlepperkriminalität» werden als Synonyme verwendet. Kein Synonym stellt der Begriff «Menschenhandel» dar.

¹¹ SR 142.20

Was ist gewerbsmässiger Menschenmuggel?

2 Definition auf völkerrechtlicher Ebene

Das UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität enthält im Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migrantinnen und Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg¹² die international gültigen Begriffsbestimmungen zu gewerbsmässigem Menschenmuggel. Artikel 3 Bestimmung a) definiert die «Schleusung von Migrantinnen und Migranten» als *«das Herbeiführen 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»*. Artikel 3b) definiert die «unerlaubte Einreise» als *«das Überschreiten von Grenzen, ohne die erforderlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise in den Aufnahmestaat zu erfüllen»*.

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

Artikel 6 Absatz 1 (Buchstaben a–c) verpflichtet die Vertragsstaaten, die erforderlichen gesetzgeberischen und sonstigen Massnahmen zu ergreifen, um die

Schleusung von Migrantinnen und Migranten, die Fälschung von Reise- oder Identitätsdokumenten sowie die Ermöglichung des Aufenthalts durch unrechtmässige Mittel unter Strafe zu stellen, wenn sie vorsätzlich und zur Erlangung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils begangen werden.

3 Straftatbestände des Menschenmuggels nach Schweizer Recht

Im Schweizer Recht sind die Straftatbestände des Menschenmuggels im AIG enthalten, das Bestandteil des Nebenstrafrechts ist. Die Strafbestimmungen in Artikel 116 ff. AIG richten sich gegen die Förderung der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthaltes. Absatz 1 enthält den Grundtatbestand¹⁴ und Absatz 3 die qualifizierte Form des Tatbestands. In seiner Botschaft zum AIG unterstrich der Bundesrat die Wichtigkeit einer konsequenten Bekämpfung der Schlepperkriminalität und kündigte eine Erhöhung des Strafrahmens an.¹⁵ Das AIG wurde während seiner Ausarbeitung an internationale Standards angeglichen und sieht im Vergleich zu früher deutlich strengere Strafbestimmungen vor, insbesondere für die gewinnorientierte und organisierte Schlepperei. Der qualifizierte (sogenannte «gewerbsmässige») Menschenmuggel nach Artikel 116 Absatz 3 AIG stellt ein Verbrechen dar: Verstossen Personen mit der Absicht unrechtmässiger Bereicherung oder innerhalb einer kriminellen Organisation gegen das Gesetz, ist eine schwere Strafe von bis zu fünf Jahren Gefängnis vorgesehen. Die maximale Busse beträgt CHF 500'000 und die Freiheitsstrafe bis

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

¹³ Artikel 2 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

¹⁴ [Absatz 2 wurde aufgehoben durch Ziff. I 3 des BG vom 17. Dez. 2021 über die Harmonisierung der Strafrahmen, mit Wirkung seit 1. Juli 2023 \(AS 2023 259; BBl 2018 2827\).](#)

¹⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3833 und Botschaft zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 19. Oktober 2022, BBl 2022 2706.

zu fünf Jahre. Die Strafverfolgung und die Beurteilung der Widerhandlungen nach den Artikel 115–120 und 120d obliegt den Kantonen (Artikel 120e AIG).

Der 2011 in Kraft getretene Artikel 116 Absatz 1 a^{bis} AIG ermöglicht es, in der Schweiz wohnhafte Menschenschmugglerinnen und Menschenschmuggler auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie Personen, die nie Schweizer Boden betreten haben, innerhalb des Schengen-Raums schleusen. Artikel 116 Absatz 1 a^{bis} AIG entspricht der EU-Richtlinie 2002/90/EG, die für die Schengen-Mitgliedstaaten die Strafbarkeit der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt vorschreibt.¹⁶ Gemäss polizeilichen Erkenntnissen wählen die global operierenden Schlepperinnen und Schlepper ihren Wohnsitz vielfach bewusst so aus, dass sie dessen Gesetze beim Menschenschmuggel in andere Staaten nicht verletzen. Die Aufnahme dieser Gesetzesbestimmung erfolgte auf Initiative von fedpol, um den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden mehr Kompetenzen bei der Bekämpfung von in der Schweiz ansässigen, international tätigen Schlepperinnen und Schleppern einzuräumen und die Rechtshilfe für andere Schengen-Staaten zu vereinfachen. Sie hat bisher aber noch kaum Anwendung in der Praxis gefunden.

4 Weitere Straftatbestände im Zusammenhang mit Menschenschmuggel

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

Artikel 117 Absatz 1 AIG sieht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die vorsätzlich Ausländerinnen und Ausländer beschäftigen, die in der Schweiz nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr

und in schweren Fällen sogar bis zu drei Jahren vor. Bei einer Wiederholungstat innert fünf Jahren ist gemäss Absatz 2 der Strafrahmen in gleicher Weise erweitert wie beim schweren Fall.

Tathandlungen, welche die Täuschung der Behörden zum Ziel haben, wurden in Artikel 118 AIG als Straftatbestand erfasst. In Absatz 1 wird das Erschleichen oder der Beibehalt einer Aufenthaltsbewilligung mittels falscher Angaben oder mittels Verschweigens wesentlicher Tatsachen unter Strafe gestellt. In Absatz 2 wird das Eingehen und Vermitteln einer Scheinehe für strafbar erklärt. Eine Scheinehe liegt vor, wenn die Ehe zum Zweck der Umgehung der fremdenpolizeilichen Vorschriften geschlossen wurde. In Absatz 3 handelt es sich um die qualifizierte Form der Scheinehe, das heisst der Handlung lag eine Bereicherungsabsicht zugrunde oder sie erfolgte durch eine kriminelle Vereinigung oder Gruppe, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammenfand. Analog zum qualifizierten Menschenschmuggel (Artikel 116 Absatz 3) ist auch die qualifizierte Form der Scheinehe als Verbrechen eingestuft und kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren geahndet werden.

Das StGB¹⁷ nennt im Weiteren unter Artikel 251 ff. StGB Straftatbestände in Zusammenhang mit der Urkundenfälschung, die als Begleitdelikte der Schlepperei auftreten können – so beispielweise die Fälschung von Ausweisen¹⁸ (Artikel 252 StGB):

Die Schleusung von Migrantinnen und Migranten im Sinne von Artikel 116 Absatz 3 Buchstabe a und b AIG ist nach schweizerischem Recht ein Vortatbestand der Geldwäscherei, die mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist.¹⁹

5 Abgrenzungen

5.1 Abgrenzung zwischen irregulärer Migration und Menschenschmuggel

Die IOM beschreibt die irreguläre Migration²⁰ als eine Migrationsbewegung, die ausserhalb der geltenden

¹⁶ Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt

¹⁷ SR 311.0

¹⁸ Kapitel 5.2 geht auf die verschiedenen Arten der Dokumentenfälschung ein.

¹⁹ Vgl. Ausführungen unter Kapitel 5.5

²⁰ Die meisten internationalen Organisationen verwenden den Begriff «irreguläre Migration» anstatt «illegale Migration», denn «Illegalität» wird oft mit «Kriminalität» assoziiert und wirkt somit diskriminierend.

Normen erfolgt, die ein Staat zur Steuerung der Migration in und durch sein Hoheitsgebiet sowie aus diesem hinaus festgelegt hat.²¹ Eine international gültige Definition des Begriffs gibt es jedoch nicht. Die Irregularität hängt vom politisch-rechtlichen Kontext des jeweiligen Staates ab, das heisst von seinen Bestimmungen zu Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit von ausländischen Staatsangehörigen.

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

Auch wenn irreguläre Migration und Menschen-smuggel zusammenhängen, sind sie in Hinsicht auf die Strafverfolgung klar voneinander abzugrenzen. Das Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migrantinnen und Migranten hält die Vertragsstaaten dazu an, vorsätzlichen und zur unmittelbaren oder mittelbaren Erlangung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteils begangenen Menschen-smuggel unter Strafe zu stellen.²² Die irregulär Migrierenden hingegen können nach dem Zusatzprotokoll nicht strafrechtlich dafür verfolgt werden, dass sie Gegenstand einer Schleusung

wurden.²³ Das Zusatzprotokoll ruft den Vertragsstaaten vielmehr in Erinnerung, dass die fundamentalen Rechte der geschleusten Personen zu wahren und zu schützen sind²⁴ und ihnen angemessene Hilfe zu gewähren ist, wenn ihr Leben oder ihre Sicherheit durch die Schleusung gefährdet ist.²⁵

5.2 Abgrenzung zwischen einfachem und gewerbsmässigem Menschen-smuggel

Das Täterspektrum im Bereich des Menschen-smuggels reicht von Einzelpersonen, die Familienangehörige über die Grenze bringen, bis hin zu kriminellen Organisationen, die international vernetzt sind. Während der einfache, sogenannte «Familiensmuggel» als eine Gefälligkeit – meist eine einmalige und abgeschlossene Tat – gegenüber der Familie oder nahen Angehörigen verstanden wird, ist die Gewerbsmässigkeit dann gegeben, wenn die Gewinnabsicht im Vordergrund steht oder es sich um Vereinigungen oder Gruppen handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten zusammenschliessen. Damit deckt sich der Begriff «gewerbsmässiger Menschen-smuggel» mit dem Tatbestand des qualifizierten Menschen-smuggels gemäss Artikel 116 Absatz 3 AIG.

Im Sinne des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migrantinnen und Migranten ist strafrechtlich zu verfolgen, wer finanzielle oder materielle Gewinne aus dem Menschen-smuggel und den damit zusammenhängenden Aktivitäten erwirtschaftet, nicht aber Familienangehörige sowie nichtstaatliche oder religiöse Gruppierungen, die aus humanitären oder sonstigen nicht gewinnorientierten Gründen Beihilfe zur rechtswidrigen Einreise von Migrantinnen und Migranten leisten.²⁶ Weil fedpol für die Umsetzung des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migrantinnen und Migranten sorgen und Massnahmen für eine wirksame Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschen-smuggels entwickeln muss, beschäftigt sich der vorliegende Bericht ausschliesslich mit dem gewerbsmässigen Menschen-smuggel. Er verwendet diesen Begriff in Abgrenzung

²¹ IOM. Key Migration Terms

²² Artikel 6 Abs. 1 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

²³ Artikel 5 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

²⁴ Artikel 16.1 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

²⁵ Artikel 16.3 Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten

²⁶ UNODC. Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. November 2000. S. 16 Ziff. 88. Link: 383a1e.pdf (unodc.org)

zur umgangssprachlich als «Cousin-Schmuggel» oder «Familienschmuggel» bezeichneten Deliktsform, die durch den Grundtatbestand von Artikel 116 Absatz 1 AIG abgedeckt ist.

5.3 Abgrenzung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel

Sehr oft werden die Begriffe Menschenschmuggel und Menschenhandel gleichgesetzt oder verwechselt. Es ist jedoch wichtig, diese beiden Phänomene auseinander zu halten, da es sich um zwei unterschiedliche Delikte handelt: Menschenschmuggel ist strafbar nach dem AIG (Artikel 116 ff.), Menschenhandel nach dem StGB (Artikel 182).

Während Menschenhandel ein Verbrechen gegen eine Person darstellt, ist gewerbsmässiger Menschenschmuggel im Sinne von Artikel 116 Absatz 3 AIG ein Verbrechen gegen einen Staat bzw. gegen dessen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen.

Menschenhandel wird von Artikel 3 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels²⁷ wie folgt definiert:

«Menschen anwerben, anbieten, verbringen, vermitteln, beherbergen oder annehmen durch Anwendung unerlaubter Mittel wie Täuschung, Drohung oder Nötigung zum Zwecke der Ausbeutung»

Die Ausbeutung kann die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft oder die Entnahme von Körperorganen umfassen. Alle drei Formen des Menschenhandels werden in der Schweiz in Artikel 182 StGB²⁸ unter Strafe gestellt. Die Täterinnen und Täter werben ihre Opfer oftmals mit falschen Versprechungen an, nutzen ihre verletzte Situation aus oder bringen sie durch psychische oder physische Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis und beuten sie aus. Das Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch die Täterin oder den Täter und in der Aufhebung des Selbstbestimmungsrechts des Opfers.

Drei Hauptkriterien ermöglichen eine Unterscheidung zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel:²⁹

- **Ausbeutung:** Ein wichtiger Indikator zur Bestimmung, ob eine Ausbeutung vorliegt, ist die Einnahmequelle. Im Menschenschmuggel werden die Gewinne mit der Beihilfe zur rechtswidrigen Einreise erwirtschaftet – mit der Ankunft des Migranten oder der Migrantin am Zielort ist die Schleusung beendet. Schlepperinnen und Schlepper haben primär keine Absicht, die migrierenden Personen auszubeuten, sofern die Zahlung für ihre Dienstleistung erfolgt ist. Bei Menschenhandel hingegen ist das eigentliche Ziel nicht ein Transport, sondern die Ausbeutung. Im Menschenhandel stammen die Gewinne aus der oftmals jahrelangen Ausbeutung des Opfers – dem Zweck dieses Tatbestandes. Opfern dieser schweren Menschenrechtsverletzung stehen in der Schweiz Betreuung und Hilfe gemäss Opferhilfegesetz (OHG)³⁰ zu. Demgegenüber hat eine geschmuggelte Person keine Opferstellung nach OHG, sondern ist «Gegenstand» einer Schleusung und allenfalls Opfer anderer Straftaten, zu denen es während der Schleusung gekommen ist.
- **Einwilligung:** Obwohl Menschenschmuggel oft unter gefährlichen und entwürdigenden Bedingungen stattfindet, haben die geschleppten Personen ihrer Schleusung vorgängig zugestimmt. Das Reiseziel ist von vornherein festgelegt worden, meist auch der dafür zu zahlende Geldbetrag, und nur die Modalitäten der Reise (benutzte Route, Verkehrsmittel, Methoden usw.) werden von den Schlepperinnen und Schleppern bestimmt. Während der Reise ist die Person der Schleuserin oder dem Schleuser oft vollständig ausgeliefert. Dieses Abhängigkeitsverhältnis zwischen der geschleusten Person und den Schleuserinnen und Schleusern kann auf der Schmuggelroute zu Missbrauch und Gewaltanwendung führen.³¹

²⁷ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (SR 0.311.542). In Kraft getreten für die Schweiz am 26. November 2006.

²⁸ In Kraft seit 1. Dezember 2006.

²⁹ UNODC nennt diese drei Hauptkriterien; siehe unter: [Migrant Smuggling \(unodc.org\)](http://migrant-smuggling.unodc.org).

³⁰ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5)

³¹ UNODC. Links Between Smuggling of Migrants and Other Forms of Organized Crime Along the Central and Western Mediterranean

Bei Opfern von Menschenhandel hingegen ist die Einwilligung nicht relevant, da die Täterschaft durch die Anwendung von Gewalt, Täuschung oder das Ausnützen einer vulnerablen Situation eine Ausbeutungssituation herbeigeführt hat, für die keine Einwilligung der Opfer vorliegt.

- **Transnationalität:** Während Menschenschmuggel immer transnationaler Natur ist, kann Menschenhandel auch innerhalb desselben Staates stattfinden.
- Bei Menschenschmuggel ist die Transnationalität dieser Straftat das wesentliche Element, wenn es um die Strafverfolgung geht. Menschenschmugglerinnen und -schmuggler agieren grenzübergreifend, entlang der Routen, die von den Herkunftsstaaten bis zum Bestimmungsort der Migrantinnen und Migranten führen. Um gewerbsmässige Schlepperei in oder durch die Schweiz aufzudecken – die nicht zwingend in einer Ausbeutungssituation in der Schweiz mündet – sind Strukturermittlungen in einem internationalen Kontext unabdingbar. Auch bei Menschenhandel sind oft mehrere Staaten oder Kantone involviert. Die Aufdeckung von Menschenhandel hängt jedoch, im Gegensatz zu Menschenschmuggel, mit dem Erkennen einer Ausbeutungssituation zusammen, wozu beispielsweise lokale Milieukennnisse (bspw. des Rotlichtmilieus) der Behörden innerhalb der Kantone, Städte und Gemeinden wesentlich beitragen.

ohne danach in der Prostitution oder als Arbeitskraft ausgebeutet sowie zu anderen Kriminalitätsformen (Betäubungsmittelhandel, Diebstahl etc.) gedrängt zu werden. Menschenschmuggel und Menschenhandel können aber auf denselben Routen und mit denselben Transportmitteln stattfinden und entsprechende kriminelle Netzwerke können zusammenarbeiten. Ein Modus Operandi von Menschenhändlerinnen und -händlern kann auch sein, dass schleusungswillige Menschen geschleppt werden, um in Transit- oder Zielstaaten gezielt in der Prostitution oder als Arbeitskraft ausgebeutet zu werden bis – oft fiktive – Schulden für die Schleusung abbezahlt sind.³² Alle Personen aus Drittstaaten ohne regulierten Aufenthalt sind irregulär in die Schweiz migriert. Solche vulnerablen Personengruppen mit hohen Schleusungskosten sind dem Risiko einer nachfolgenden Ausbeutung ausgesetzt. Es ist schwierig, dies länderspezifisch konkret einzugrenzen – beispielhaft können Fälle von Menschenhandel in der Schweiz als Folge von Menschenschmuggel im Zusammenhang mit geschleusten Personen aus Nigeria, Thailand, Vietnam oder auch China genannt werden. fedpol vermutet, dass auch Staatsangehörige aus verschiedenen Balkanstaaten in die Schweiz geschleppt werden, um in der Folge als Arbeitskraft oder für Drogenkurierdienste ausgebeutet zu werden.

Entlang bestimmter Schlepper-Routen – insbesondere entlang jener, die durch Nordafrika und den mittleren Osten führen – steht Menschenschmuggel auch im Zusammenhang mit Organhandel von irregulär Migrierenden.³³

Zahlreiche irregulär Migrierende beanspruchen die Dienstleistungen von Schlepperinnen und Schleppern,

Fallbeispiel Nagelstudios und Bordellwohnungen

Im Mai 2021 führten über 700 Polizeibeamte koordinierte Razzien in Deutschland und der Slowakei gegen die Mitglieder eines kriminellen Schmugglernetzwerks durch, das vietnamesische Staatsangehörige nach Europa einschleuste. Die

Routes. 2023. pp.17-19; Rizzotti, M., Chasing Geographical and Social Mobility: The motivations of Nigerian madams to enter indentured relationships, *AntiTrafficking Review*, Issue 18, 2022, pp. 49-66; Moser, V., Menschenschmuggel in die Schweiz. *Zürcher Studien zum öffentlichen Recht*. 2019. pp. 7-10; Healy C., Lost in Categorisation: Smuggled and Trafficked Refugees and Migrants on the Balkan Route. *ICMPD Working Paper*. 2018.

³² Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe e AIG sieht zwar eine Ausnahme der Zulassungsvoraussetzungen für Opfer von Menschenhandel vor. Die meisten irregulär anwesenden Frauen, die in der Schweiz ausgebeutet werden, geben sich aber nicht unbedingt als Opfer zu erkennen, da sie von der Täterschaft eingeschüchert werden.

³³ J. Gonzalez/I. Garijo/A. Sanchez, Organ Trafficking and Migration: A Bibliometric Analysis of an Untold Story. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Mai 2020; INTERPOL. Trafficking of Human Beings for the purpose of Organ Removal in North and West Africa. 2021, pp. 26.

Untersuchung deckte auf, dass dieses Netzwerk verantwortlich war für die Einreise von über 250 vietnamesischen irregulären Migrantinnen und Migranten nach Deutschland, die jeweils zwischen 13'000 EUR und 21'000 EUR für die Reise bezahlt hatten. In Vietnam versorgten die Tatverdächtigen die Migrantinnen und Migranten mit gültigen Schengen-Visa. Die Visa waren aufgrund von Einladungen verschiedener slowakischer Unternehmen – die von diesem Netzwerk kontrolliert wurden – ausgestellt worden. Nach der Ankunft der Migrantinnen und Migranten in der Slowakei organisierte das Netzwerk ihre Weiterreise nach Deutschland mit Privatfahrzeugen. In Deutschland angekommen, wurden die Migrantinnen und Migranten ihrer persönlichen Habe beraubt und gegen ihren Willen gefangen gehalten, um ihre Schulden abzarbeiten. Dies sei in Nagel- oder Massagestudios oder auch in Bordellwohnungen geschehen.¹ Auch in der Schweiz werden zunehmend vietnamesische Staatsangehörige aus Deutschland kommend festgestellt, die in Nagelstudios arbeiten.

Der Schengen-Binnenraum

6 Schengen-Assoziierungsabkommen

Mit der Inkraftsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens³⁴ im Dezember 2008 ist die Schweiz Teil des Schengen-Raums geworden. Mit dem Assoziierungsabkommen hat sich das System der Grenzkontrollen grundlegend verändert: Verdachtsunabhängige Personenkontrollen aufgrund des Grenzübertritts an den gemeinsamen Grenzen der Mitgliedstaaten – den Schengen-Binnengrenzen – sind aufgehoben worden. Im Sinne einer Ausgleichsmassnahme und zur gleichzeitigen Stärkung der inneren Sicherheit der Schengen-Staaten sind unter gewissen Voraussetzungen³⁵ allgemeine polizeiliche Massnahmen wie etwa mobile Kontrollen namentlich im Grenzgebiet weiterhin zulässig, insbesondere zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und Wahrung der Sicherheit der Bevölkerung. Zudem sind Personenkontrollen weiterhin zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind oder zur Ermittlung einer Bedrohungslage dienen. Die Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen werden nach gemeinsamen Grundsätzen und Verfahren der Schengen-Mitgliedstaaten durchgeführt. Als Grundlage dient der Schengener Grenzkodex.³⁶ Da die Schweiz kein Mitglied der Zollunion ist, wird der Warenverkehr in die Schweiz weiterhin durch das BAZG kontrolliert. Grundsätzlich kann das BAZG in der ganzen Schweiz

Zollkontrollen durchführen und gestützt darauf bei Bedarf die Identität von Personen kontrollieren.

Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen legen u. a. den Grenzraum fest, innerhalb welchem das BAZG bestimmte Feststellungen selbständig erledigen kann (z. B. Meldung an Migrationsbehörden, Anzeige an Staatsanwaltschaft, Wegweisung usw.). Das BAZG führt im Rahmen der «nationalen Ersatzmassnahmen» in einem definierten Einsatzraum auch Kontrollen in international verkehrenden Zügen und gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone durch.

7 Konsequenzen von Schengen aus der Perspektive der Bekämpfung von Menschenmuggel

Menschenmugglerinnen und -muggler sind oft in internationalen Täternetzwerken organisiert, die global operieren. Daher ist es wichtig, dass auch die für die Verbrechensbekämpfung zuständigen Behörden grenzüberschreitend agieren können. Mit dem Schengen-Abkommen besteht eine Rechtsgrundlage, die den Schweizer Polizeibehörden eine intensivere Zusam-

³⁴Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 (SR 0.362.31).

³⁵sofern diese (a) keine Grenzkontrollen zum Ziel haben, (b) auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und insbesondere auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abzielen, (c) in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Aussengrenzen unterscheidet und (d) auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden. Zulässig sind somit verdachtsunabhängige Polizeikontrollen mit anderer Zielrichtung. Sie sind ebenfalls zulässig wenn sie – gestützt auf Lagebilder und / oder Risikoanalysen – in stärkerer Intensität durchgeführt werden, als an anderen Orten oder in anderen Gebieten des Inlandes. Zulässig sind ausserdem gezielte Fahndungen, um Personen zu identifizieren und festzunehmen. In einem solchen Fall liegt keine Grenzkontrolle im Sinne des Schengener Grenzkodex, sondern eine allgemeine polizeiliche Massnahme vor.

³⁶Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

menarbeit mit den Behörden der anderen Vertragsstaaten ermöglicht.³⁷ Als assoziierter Staat hat die Schweiz Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) und damit auf sämtliche Einträge der anderen Schengen-Staaten zu Personen, die zur Verhaftung oder Einreiseverweigerung ausgeschrieben sind. Im SIS sind auch die Personen verzeichnet, die wegen gewerbsmässigem Schmuggel von Migrantinnen und Migranten gesucht werden. SIS ermöglicht ausserdem die Fahndung nach Gegenständen wie zum Beispiel nach gestohlenen Pässen, aber auch nach Fahrzeugen, die in Zusammenhang mit Schleusungen im Schengen-Raum relevant sind. Auf sachdienliche Informationen kann ohne Verzug zugegriffen werden.³⁸ Die rasche Verbreitung einer Fahndung im ganzen Schengen-Raum erhöht ausserdem die Wahrscheinlichkeit, die gesuchten Kriminellen oder gestohlene Dokumente und Fahrzeuge zu finden.³⁹

Erlässt ein Schengen-Staat gegen eine Person aus einem Drittstaat ein Einreiseverbot und schreibt dieses im SIS aus, so gilt dieses Verbot für den ganzen Schengen-Raum. In der Schweiz ist grundsätzlich der Kanton, in welchem sich die mit einem Einreiseverbot belegte Person aufhält, mit der Durchführung der Ausschaffung derselben betraut (Artikel 69 Absatz 1 AIG).

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

8 EU und Schengen-Projekte

Die Nutzung von Flugpassagierdaten, international bekannt als «Passenger Name Record» (PNR), ist in anderen Staaten bereits heute ein wirksames Instrument zur Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels. Der PNR enthält die Informationen, die Flugpassagierinnen und -passagiere den Fluggesellschaften oder

Reisebüros bei der Buchung übermitteln. Diese Informationen ermöglichen es beispielsweise, noch vor dem Abflug Schlepperinnen und Schlepper zu identifizieren, die in polizeilichen Informationssystemen verzeichnet sind oder Erkenntnisse zu den Reisebewegungen von Schlepperinnen und Schleppern zu gewinnen.⁴⁰ In der Schweiz wurde die Botschaft zum Flugpassagierdatengesetz im 2024 verabschiedet. Voraussichtlich wird das Gesetz im 2026 in Kraft treten. Der qualifizierte Menschenschmuggel wird als schwere Straftat explizit in Anhang 2, Ziffer 2.1.8 des PNR-Gesetzesentwurfes aufgeführt.

Die Polizei-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden können auf eine Vielzahl von Informationssystemen der EU zugreifen. Diese Systeme sind voneinander getrennt, so dass jedes dieser Systeme separat abgefragt werden muss. Künftig reicht eine einzige Abfrage über ein europäisches Suchportal (ESP). Möglich ist dies dank der Interoperabilität – einer von der EU bereitgestellten IT-Lösung, die es ermöglicht, dass die Informationssysteme untereinander kommunizieren. Die Interoperabilität ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, weshalb die Schweiz zur Umsetzung verpflichtet ist, wenn sie im Schengen-Raum bleiben will. Die von der Interoperabilität betroffenen Informationssysteme sind SIS, das Visa-Informationssystem (VIS), das Einreise- und Ausreisensystem (EES), das Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS 2026) und die Europäische Daktyloskopie (Eurodac).⁴¹

9 EU-Aktionsplan

Mit einem ersten EU-Aktionsplan (2015–2020)⁴² hat die EU ein umfassendes und multidisziplinäres Konzept eingeführt, um die Schleusungskriminalität zu bekämpfen. Dieser Aktionsplan beinhaltet unter anderem die Schaffung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei Europol und die Stärkung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, den einschlägigen EU-Agenturen sowie den Partnerländern.

³⁷ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

³⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/polizei-zusammenarbeit/international/schengen.html>

³⁹ Ohne das SIS wäre die Schweizer Polizei blind (admin.ch)

⁴⁰ Flugpassagierdaten (admin.ch)

⁴¹ Interoperabilität – entscheidend für die Systemverknüpfung (admin.ch)

⁴² Europäische Kommission, EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015–2020), COM (2015) 285, 27.05.2015.

Auch der aktuelle EU-Aktionsplan (2021–2025)⁴³ befasst sich mit einer Reihe von zentralen Herausforderungen; im Zentrum steht die stärkere Zusammenarbeit innerhalb der EU und der Austausch von operativen Informationen, welche die polizeilichen und gerichtlichen Ermittlungen unmittelbar unterstützen. Daneben fokussiert der Aktionsplan auf neue Phänomene wie die «digitale Schleusung» und den Aufbau einer gezielteren Zusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitdrittstaaten. Der Aktionsplan stützt sich auf die folgenden Aktionsschwerpunkte:

- verstärkte Zusammenarbeit mit Partnerländern und internationalen Organisationen;
- Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Sanktionierung von Schleuserinnen und Schleusern, die innerhalb und ausserhalb der EU tätig sind;
- Verhinderung der Ausbeutung und Gewährleistung des Schutzes von Migrantinnen und Migranten;
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Justiz sowie Unterstützung ihrer Arbeit zur Bewältigung neuer Herausforderungen; und
- Verbesserung der Kenntnisse über die Arbeitsweise von Schleuserinnen und Schleusern.

Die EU-Kommission verabschiedete Ende 2023 den Vorschlag für ein neues Gesetzgebungspaket zur Verhinderung und Bekämpfung von gewerbsmässigem Menschenhandel. Es handelt sich einerseits um eine Verordnung, welche eine Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Bekämpfung der organisierten Schleusungskriminalität beabsichtigt und die Rolle von Europol stärken soll. Andererseits um eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union sowie zur Ersetzung der Richtlinie 2002/90/EG des Rates und des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI des Rates⁴⁴. Die EU-Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar. Das bedeutet, dass die Schweiz diese ins Landesrecht überführen und umsetzen muss.

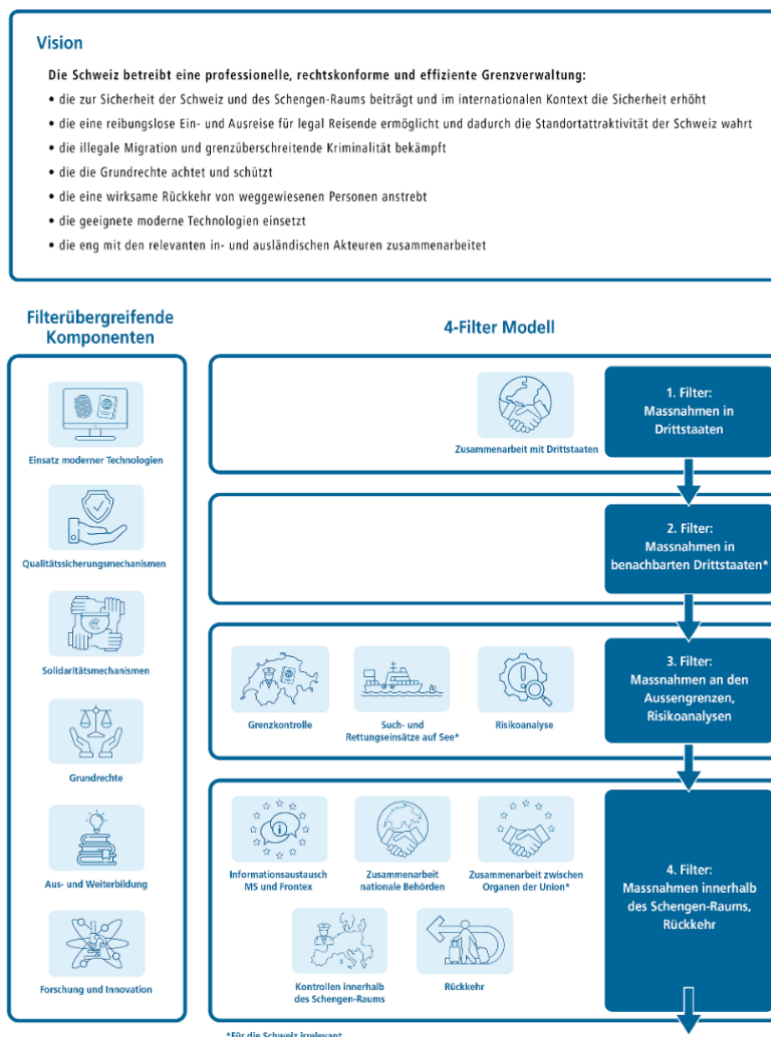
Mit der Richtlinie sollen die folgenden fünf Ziele verfolgt werden:

- Wirksame strafrechtliche Verfolgung von organisierten kriminellen Netzwerken;
- Harmonisierte Sanktionen, die der Schwere der Straftat Rechnung tragen;
- Ausweitung der Gerichtsbarkeit;
- Stärkung der Ressourcen und Kapazitäten in den EU-Mitgliedstaaten;
- Verbesserung der Erhebung und Meldung von Daten.

⁴³ Europäische Kommission. EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025), COM (2021) 591, 29.09.2021.

⁴⁴ [EUR-Lex - 52023PC0755 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

10 Strategie der Integrierten Grenzverwaltung



Quelle: SEM

Mit der Integrierten Grenzverwaltung (IBM) wird das Ziel verfolgt, die Schengen-Aussengrenze effektiv, effizient und in geordneter Weise zu verwalten, um sie durch eine bessere Kontrolle sicherer zu machen und sie gleichzeitig für legal Reisende so offen wie möglich zu halten. Zur inneren Sicherheit sollen jedoch auch Massnahmen innerhalb des Schengen-Raums ergriffen werden. Die Integrierte Grenzverwaltung umfasst alle Funktionen, mit denen das Überschreiten der Aussengrenze gesteuert, potenzielle Bedrohungen der Aussengrenze bewältigt und ein Beitrag zur Bekämpfung illegaler Migration sowie grenzüberschreitender

Kriminalität geleistet werden. Weil die Schweiz von Schengen-Staaten umgeben ist und über den Landweg keine direkte Ein- oder Ausreise aus einem bzw. in einen Nicht-Schengen-Staat möglich ist, befinden sich die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz nur an den dafür vorgesehenen Flughäfen und Flugplätzen.

Als Schengen-assoziiertes Land ist die Schweiz verpflichtet, eine nationale Strategie der Integrierten Grenzverwaltung für die Jahre 2024–2029 vorzulegen und zu zeigen, wie sie eine effektive und effiziente

Grenzkontrolle an den Aussengrenzen sicherstellen will und welche Massnahmen innerhalb des Schengen-Raums getroffen werden sollen. Die dritte IBM-Strategie der Schweiz⁴⁵ enthält knapp 40 Ziele. Diese werden durch einen Aktionsplan⁴⁶ umgesetzt.

Die dritte IBM-Strategie erwähnt, wie schon die zweite IBM-Strategie, die Bekämpfung des Menschenschmuggels nicht explizit als Ziel. Stattdessen versteht sie den Menschenschmuggel als eine von vielen grenzüberschreitenden Kriminalitätsformen, deren Bekämpfung eine effektive Grenzverwaltung ganz allgemein zum Ziel hat. Die Erarbeitung des vorliegenden Berichts durch fedpol ist als Massnahme zur Umsetzung dieses IBM-Ziels zu verstehen (Aktionsplan IBM; Massnahme e1c).

⁴⁵ [strategie-ibm-3-d \(3\).pdf](#)

⁴⁶ [Aktionsplan IBM \(admin.ch\)](#)

Menschenschmuggel, Asyl und «Sans-Papiers»

11 Menschenschmuggel und Asylsuchende

Abgesehen von denjenigen, die auf dem Luftweg in die Schweiz kommen und die quantitativ gesehen einen unbedeutenden Anteil an der Gesamtzahl der Asylanträge in der Schweiz ausmachen, haben migrierende Personen, die in der Schweiz einen Asylantrag stellen, vor ihrer Einreise in die Schweiz das Hoheitsgebiet eines anderen westeuropäischen Landes durchquert, in dem aus rechtlicher Sicht Asylbedingungen gelten wie in der Schweiz. Die Entscheidung, gerade in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen, ergibt sich somit aus bestimmten Interessen der Migrierenden, aber nicht aus einer humanitären Notlage. Gerade das Ziel, in die Schweiz zu gelangen, ohne von den Behörden anderer Staaten registriert bzw. in das Dublin-Verfahren einbezogen zu werden, treibt Migrantinnen und Migranten dazu, sich auf Schleppernetzwerke zu verlassen. Oft bringen migrierende Personen sich und ihre Familien in Gefahr, indem sie versuchen, den Kontakt mit den Rettungs- und Empfangsbehörden eines europäischen Landes zu vermeiden, weil sie es vorziehen, ihre Reise zu anderen Zielen fortzusetzen.⁴⁷

Für Migrantinnen und Migranten aus Staaten, in denen politische Instabilität herrscht oder in denen die wirtschaftliche und soziale Not gross ist, bleibt der Antrag auf Asyl das wesentliche Mittel, um einen regulären Aufenthaltsstatus in der Schweiz zu erlangen. Es existieren auch andere Fluchtwege, wie bspw. Neuansied-

lungsprojekte, die für Flüchtlinge in Kriegsgebieten konzipiert werden, damit sie die gefährlichen Gebiete verlassen können.⁴⁸

Gegen Bezahlung hoher Summen und oftmals unter lebensbedrohlichen Umständen gelangen schleusungswillige Personen mithilfe von Schlepperinnen und Schleppern auf rechtswidrigem Weg in die Schweiz. Einige dieser irregulär Migrierenden werden direkt zu den Bundesasylzentren (BAZ) gebracht, andere beantragen Asyl, nachdem sie im Rahmen einer Kontrolle angehalten wurden.⁴⁹

Die Schleusergruppierungen bieten Unterstützung für die Einreise und den Aufenthalt an – von der Route über die Beschaffung von Reisepapieren und Beweismitteln für den Asylantrag bis hin zur Rechtsberatung und sozialen Unterstützung im Zielland. Sehr häufig streuen Schleusernetzwerke Falschinformationen über die Situation im Zielland und wecken so die Hoffnung auf eine bessere Zukunft in Europa. Aussagen von geschleusten Personen lassen darauf schliessen, dass der Menschenschmuggel marktwirtschaftlich funktioniert: Die Preise für die Reisekosten ergeben sich aus der Distanz zur Zieldestination, der Komplexität (zum Beispiel erforderliche Papiere, Grenzüberschreitungen), der Transportform (auf dem Luft-, Land- oder Wasserweg) sowie aus der Verlässlichkeit der Organisation.⁵⁰ Je weiter die Reise geht und je restriktiver die Einreisebestimmungen in den Transit- und Zielstaaten sind, desto höher sind auch die Preise für die Schleusung. Am sichersten und bequemsten – aber auch am teuersten – sind so-

⁴⁷ Angaben des SEM.

⁴⁸ Angaben des SEM.

⁴⁹ Angaben des SEM.

⁵⁰ Efonayi-Mäder D./ Chimienti M./ Dahinden J./Piguet E.: *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*, Zürich 2001, p. 91-92; Europol: *Criminal Networks in Migrant Smuggling*, Europol Spotlight Report series, 2023.

nannte Garantieschleusungen: Die Reise wird im Flugzeug und in Autos durchgeführt, die gefälschten Dokumente sind von sehr guter Qualität und die Asylsuchenden werden bei Bedarf mit einem kompletten Asylantrag ausgestattet.⁵¹

12 Menschenschmuggel und «Sans-Papiers»

Der Begriff «Sans-Papiers» ist ein politischer Begriff, der weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene juristisch genau definiert ist und für eine Vielzahl von Situationen verwendet wird. Im Zusammenhang mit «Sans-Papiers» ist es präziser, von «illegal anwesenden ausländischen Staatsangehörigen» zu sprechen⁵². Es ist allgemein anerkannt, dass «Sans-Papiers» wie folgt definiert und in zwei Hauptgruppen unterteilt werden können:

- a. ausländische Staatsangehörige, die nie über eine Aufenthaltsbewilligung oder ein anderes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügten und die einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nicht;
- b. ausländische Staatsangehörige, die nicht mehr über eine Aufenthaltsbewilligung oder ein anderes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügen und erwerbstätig sind oder nicht.

Die Anzahl der «Sans-Papiers» in der Schweiz lässt sich nicht genau beziffern, da diese Bevölkerungsgruppe nicht registriert ist. Je nach Schätzmethode wird die Zahl der «Sans-Papiers» in der Schweiz auf 58'000 bis 105'000 Personen geschätzt.⁵³

Die Bevölkerungsgruppe der «Sans-Papiers» ist sehr vielfältig zusammengesetzt. Aus diesem Grund und wegen den naturgemäss spärlichen Informationen zu den Personen, die sich in einer irregulären Aufenthaltssituation in der Schweiz befinden, ist es kaum möglich zu belegen, ob ein Zusammenhang zwischen der Schleusungskriminalität und der Anzahl «Sans-Papiers» in der Schweiz besteht.

Gemäss einem Bericht der Eidgenössischen Migrationskommission aus dem Jahr 2019 haben zwischen 10 % und einem Drittel der «Sans-Papiers» in der Schweiz zuvor ein Asylverfahren durchlaufen.⁵⁴ Die grösste Gruppe der in der Schweiz lebenden «Sans-Papiers» stellen mit 42 % Staatsangehörige aus Zentral- und Südamerika, gefolgt von Staatsangehörigen aus Europa (ohne EU- und EFTA-Staaten, 24 %), Afrika (19 %) und Asien (11 %). Bei der Mehrheit der afrikanischen und asiatischen «Sans-Papiers» wird davon ausgegangen, dass es sich um untergetauchte Asylsuchende handelt.

Den meisten aus Lateinamerika stammenden «Sans-Papiers» dürften in Bezug auf die Ermöglichung des rechtswidrigen Aufenthalts vor allem die bereits in der Schweiz lebenden Familienangehörigen und Freunde sowie die lokale Latino-Gemeinde eine wichtige Rolle gespielt haben. Diese stellten zum Beispiel ihre Unterkunft zur Verfügung oder suchten nach Unterbringungs- und Erwerbsmöglichkeiten für die Betroffenen.

⁵¹ Angaben des SEM.

⁵² Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381), Ziffer 3.1.

⁵³ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381), S. 12.

⁵⁴ Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden; Ein Kurzbericht der Eidgenössischen Migrationskommission EKM basierend auf einer Studie von KEK-Beratung GmbH vom 29.11.2019.

Modi Operandi

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

Menschenschmuggler-Netzwerke sind besonders flexibel und mobil, da sie aufgrund verbesserter Grenzkontrollen, einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden oder anderen Umständen immer wieder gezwungen sind, ihre Modi Operandi zu ändern. Die Änderung der Modi Operandi geschieht jedoch oft auf Kosten der Sicherheit der Geschleppten.⁵⁵ Von 2014 bis 2023 hat die IOM auf Migrationsrouten in aller Welt mehr als 63'000 Todes- und Vermisstenfälle dokumentiert.⁵⁶ Dazu kommt eine Dunkelziffer unbekannter Höhe von nicht aktenkundig gewordenen Toten und Vermissten. Fast die Hälfte dieser Menschen kam bei der Überfahrt über das Mittelmeer nach Europa ums Leben. Bei Schleusungen in Behältnissen wie etwa Waren- oder Kühlcontainern oder in weitgehend luftdichten Verstecken, die in LKWs und Kleintransportern verbaut sind, reicht die Gefahr für Leib und Leben vom Verletzungsrisiko bei Verkehrsunfällen über eine mögliche Kontaminierung mit Gefahrenstoffen bis hin zum Verdursten und Ersticken. Im Jahr 2023 sind so viele Menschen auf Migrationsrouten weltweit

ums Leben gekommen wie noch nie seit Beginn der Datenerhebung 2014.⁵⁷

Ob es sich um ein erschlichesenes Visum oder um ein Wegschauen bei einer rechtswidrigen Einreise handelt, eine Schleusung lässt sich durch gewisse Handlungen oder die Untätigkeit von korrupten Behörden erheblich erleichtern. Aus diesem Grund bestechen Schlepper-Netzwerke häufig Angehörige von Migrations-, Polizei- oder Grenzkontrollbehörden oder des Botschaftspersonals in den Ursprungs-, Transit- und Zielländern. Gerade in Staaten, in denen die erwähnten Behörden nicht gut entlohnt werden und ein Zusatzverdienst gern gesehen ist, besteht eine erhöhte Bereitschaft zur Kooperation mit kriminellen Gruppierungen.

13 Anwerbung und Kommunikation über soziale Medien

Gemäss Erkenntnissen von Europol begünstigt die Digitalisierung alle Aspekte der organisierten Kriminalität – und damit auch den gewerbsmässigen Menschenschmuggel. Sie erleichtert die Anwerbung von Mittäterinnen und Mittätern, die Werbung für Schlepperdienste und die Koordinierung der gesamten Schmuggelaktivitäten bis hin zum Waschen illegaler Gewinne. Kriminelle Netzwerke nutzen die Anonymität und die Möglichkeiten, die das Online-Umfeld, verschlüsselte Kommunikationslösungen und leicht zugängliche digitale Werkzeuge heutzutage bieten. Menschenschmuggel ist damit in den letzten Jahren erheblich effizienter und flexibler geworden.⁵⁸ Migrantinnen und Migranten wiederum nutzen das Internet und die sozialen Medien insbesondere in der Phase vor

⁵⁵ [UNODC. Link: Migrant Smuggling \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/)

⁵⁶ [Stand 13. März 2024. https://missingmigrants.iom.int/.](https://missingmigrants.iom.int/)

⁵⁷ Black, J. 2024. A decade of documenting migrant deaths: Data analysis and reflection on deaths during migration documented by IOM's Missing Migrants Project, 2014–2023. IOM GMDAC.

⁵⁸ [Europol. Medienmitteilung vom 3. Mai 2024. New network to target migrant smugglers in the digital domain | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/medienmitteilung/vom-3-mai-2024-new-network-to-target-migrant-smugglers-in-the-digital-domain)

der Abreise, aber auch während der Reise, um beispielsweise fundierte Entscheidungen zu Schleusungsangeboten und Routen zu treffen, ihre Reise zu planen und Erfahrungen auszutauschen.⁵⁹

Die Online-Werbung für Schmuggeldienste, -routen und -preise ist gemäss Europol zunehmend professioneller geworden. Schleusernetzwerke gehen manchmal so weit, Online-Reisebüros einzurichten, die die irreguläre Migration erleichtern; diese sind entweder speziell für kriminelle Zwecke eingerichtet oder es handelt sich um ganz normale Reisebüros mit einem oder mehreren korrupten Mitarbeitenden. Schleusungen werden über private Accounts sowie über offene und geschlossene Gruppen in den Netzen angeboten. Online- und Messenger-Dienste wie Facebook, Instagram, Telegram, WhatsApp und TikTok werden sowohl zur Anwerbung wie auch zur Kommunikation genutzt. Häufig vermarkten kriminelle Netzwerke erfolgreiche Vermittlungen über soziale Medien: Auf TikTok, Facebook und Instagram sind Kurzvideos (Reels) das beliebteste Mittel, um beispielsweise für erfolgreiche Vermittlungen zu werben, aber auch um Mittäterinnen und Mittäter wie etwa Fahrerinnen und Fahrer anzuwerben.⁶⁰

14 Dokumentenfälschung

Die Identitätsverschleierung der geschleusten Personen spielt eine wichtige Rolle beim Menschenschmuggel. Deshalb finden Schleusungen in den meisten Fällen entweder mit gefälschten Dokumenten oder ohne Dokumente statt. Der Gebrauch von echten Dokumenten einer anderen Person ist ein weiterer Modus Operandi, um bei den Behörden einen Anschein von Legalität zu erwecken und so der Migrantin oder dem Migranten die Einreise in das Zielland und die Erlangung eines Aufenthaltstitels zu erleichtern. Die Fälschung von Ausweisen bzw. der Gebrauch oder Missbrauch von Ausweisdokumenten stellt eine Straftat nach Artikel 252 StGB dar, für die das Gesetz eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe vorsieht.

In diesem Zusammenhang ist zwischen folgenden Begriffen zu unterscheiden:

- Bei einer **Totalfälschung** sind sowohl das Dokument als auch die Einträge gefälscht. Es handelt sich um einen Versuch, von Grund auf mit möglichst ähnlichen Materialien ein Originaldokument, dessen Beschaffenheit zuvor gründlich analysiert wurde, zu rekonstruieren. Aufgrund des hohen Aufwands (Anfertigung von Sicherheitselementen etc.) werden Totalfälschungen meist in Serien angefertigt.
- Bei **Inhaltsverfälschungen** handelt es sich um Originaldokumente, bei welchen Teile der Einträge verändert wurden (z. B. Bilder ausgetauscht, amtliche Einträge radiert).
- Bei einer **Blankofälschung** wird ein echtes Dokument mit allen enthaltenen Sicherheitsmerkmalen verwendet, bei welchem die Einträge gefälscht werden.
- **Phantasiedokumente** sind Ausweise ohne jeglichen Identifikations- und Legitimationscharakter (z. B. «World Pass»).
- **Bilder eines gefälschten Ausweises** sind digital vorgelegte Bilder von Ausweisen, die physisch verfälscht und fotografiert oder mittels Bildbearbeitungssoftware digital manipuliert wurden.

Mittels Bestechung, nicht korrekt ausgefüllten Antragsformularen oder anderen gefälschten Papieren wird insbesondere in den Migrationsherkunfts- oder Transitländern versucht, echte Ausweise oder Visa zu erschleichen. Häufig werden auch Fälschungen von verschiedenen Zusatzdokumenten angefertigt, um so an höherwertige Originaldokumente zu gelangen. Den Behörden werden beispielsweise gefälschte Geburtsurkunden vorgelegt, um echte Reisedokumente zu erschleichen.⁶¹ Auf diese Weise können sich Migrantinnen und Migranten neue Identitäten mit gestohlenen oder gefälschten Papieren aneignen.

Frontex geht davon aus, dass Schleusungen in den Schengen-Raum vermehrt mittels gefälschter Dokumente erfolgen und dass die Qualität dieser Fälschun-

⁵⁹ Europol: Facilitation of illegal Immigration OA 2.3 RISK Analysis Report 4th Quarter 2023; Europol: Criminal Networks in Migrant Smuggling, Europol Spotlight Report series, 2023.

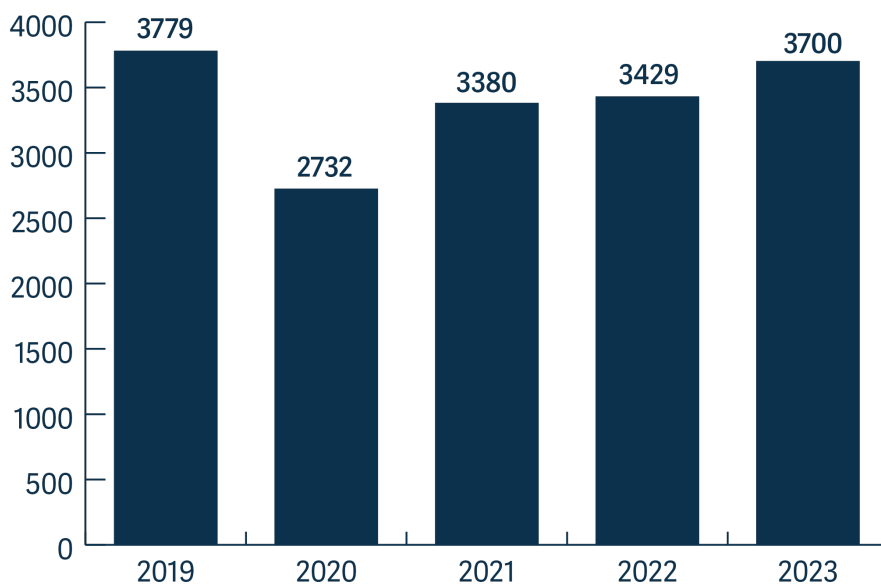
⁶⁰ Europol: Facilitation of illegal Immigration OA 2.3 RISK Analysis Report 4th Quarter 2023; Europol: Criminal Networks in Migrant Smuggling, Europol Spotlight Report series, 2023.

⁶¹ Frontex. Annual Risk Analysis 2023/24.

gen ein hohes Niveau erreicht hat sowie weiter ansteigt.⁶² Gefälschte oder gestohlene Dokumente kön-

nen online im versteckten Teil des World Wide Web beschafft werden, welcher bei einer Recherche über normale Suchmaschinen nicht auffindbar ist.

Anzahl der Fälle in den letzten 5 Jahren



Fälle von Dokumentenfälschungen in der Schweiz im Jahresvergleich 2019–2023.

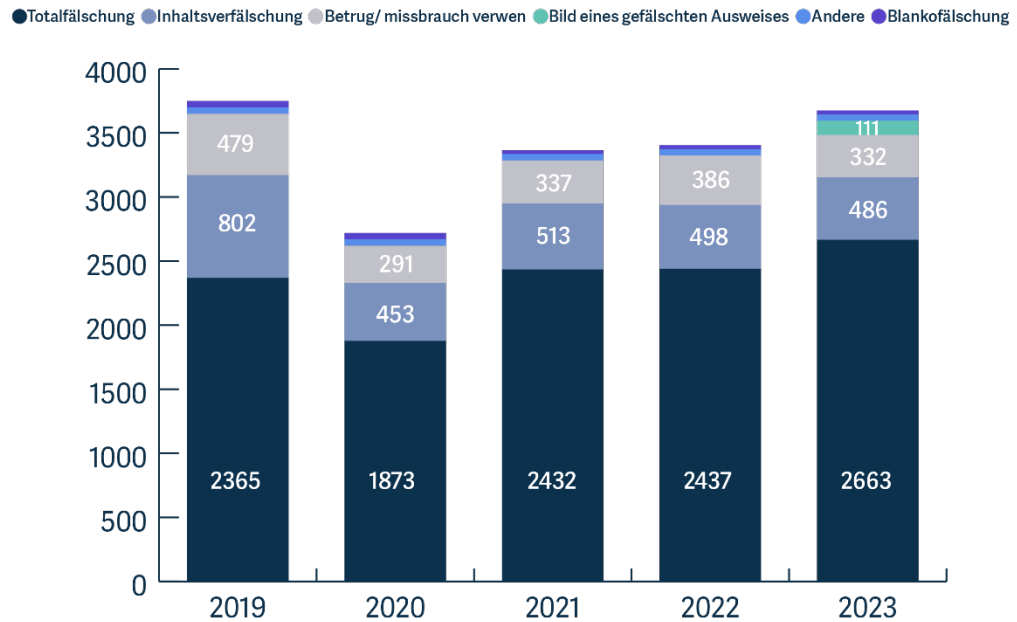
(Quelle: Fraud-Statistik, Stand 19.04.2024; enthalten sind die Zahlen von BAZG, SEM, EDA, Kantonspolizeien)

Die Abbildung zu den zwischen 2019 und 2023 sichergestellten gefälschten Dokumenten zeigt, dass die Anzahl der festgestellten Fälschungen ab 2020 unter die Werte des Jahres 2019 gesunken ist. Dies dürfte auf die COVID-Pandemie und den damit einhergehenden Rückgang des Reiseverkehrs zurückzuführen sein. 2023 näherten sich die Werte wieder denjenigen vor der Pandemie an. Statistische Veränderungen zum Vorjahr sind in diesem Zusammenhang jedoch generell mit Vorsicht zu interpretieren: Eine Abnahme der festgestellten Dokumentenfälschungen kann auf eine tatsächliche Abnahme der sich in Umlauf befindenden gefälschten Dokumente oder auf eine tatsächliche Abnahme der Migrationsströme zurückzuführen sein; sie kann aber

auch der gestiegenen Qualität der Fälschungen geschuldet sein. Weniger Feststellungen von Dokumentenfälschungen oder von rechtswidrigen Einreisen und Aufhalten können auch mit allgemein knappen finanziellen und personellen Ressourcen der für die Bekämpfung von Menschenhandel zuständigen Behörden zusammenhängen. Daher können Statistiken zu Dokumentenfälschungen oder zu rechtswidrigen Einreisen und Aufhalten oft nicht eindeutig interpretiert werden. Sie müssen stets in Zusammenhang mit anderen Angaben wie etwa Asylstatistiken oder Informationen zu Qualität und Fälschungsmerkmalen der Dokumente betrachtet werden.

⁶² Frontex. Annual Risk Analysis 2023/24; Luyten, K., Understanding EU action against migrant smuggling, EPRS, European Parliament, December. 2023.

Anzahl der Fälle in den letzten 5 Jahren



Art der Dokumentenfälschungen in der Schweiz im Jahresvergleich 2019–2023.

(Quelle: Fraud-Statistik, Stand 19.04.2024; enthalten sind die Zahlen von BAZG, SEM, EDA, Kantonspolizeien)

In der Abbildung fällt auf, dass es sich bei den in der Schweiz zwischen 2019 und 2023 sichergestellten Dokumentenfälschungen grösstenteils um Totalfälschungen handelte. Die Anfertigung von Totalfälschungen erfolgt oft nicht einzelstückweise, sondern in Serien – dementsprechend sind totalgefälschte Dokumente öfters im Umlauf als Inhaltsverfälschungen oder Blankofälschungen. Die Herstellung von Totalfälschungen wird aufgrund der verbesserten Drucktechniken immer weniger aufwändig; vor allem einfache Totalfälschungen von Kartendokumenten sind inzwischen weit verbreitet.

Gemäss polizeilichen Informationen werden zum Zweck der Einreise oder des Aufenthalts in der Schweiz fol-

gende Dokumente besonders häufig gefälscht: An erster Stelle Identitätskarten aus Italien, Belgien und Frankreich; sodann Aufenthaltsbewilligungen aus der Schweiz und Italien; und schliesslich Reisepässe aus Italien, Bulgarien und Griechenland.

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

PROFID als Instrument im Kampf gegen die organisierte Kriminalität

Gefälschte Identitäts- und Legitimationsdokumente ermöglichen den organisierten kriminellen Gruppen die Ausübung krimineller Aktivitäten wie illegale Einwanderung, Menschenschmuggel, Menschenhandel, Finanzbetrug, Cy-

berkriminalität und Terrorismus. In der Regel werden gefälschte Papiere von einer fälschenden Person oder von Fälscherbanden in Serie hergestellt. Aufgrund des Seriencharakters dieser Betrugsform und der Spuren, die die Fälscher bei der Herstellung der gefälschten Dokumente hinterlassen, kann den Kriminellen entgegenwirkt werden.

Das in der Schweiz entwickelte forensische Profiling-System PROFID ermöglicht es den Strafverfolgungsbehörden, betrügerische Dokumente zu identifizieren, die aus einer gemeinsamen Quelle stammen. PROFID erleichtert ihnen gezielte Ermittlungen, die Unterstützung kriminalistischer Aufklärungsarbeit und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dies ermöglicht die Aufdeckung organisierter krimineller Gruppen, die mit international betrügerischen Dokumenten handeln oder solche verwenden. In der Schweiz wird PROFID unter dem Namen Interkantonale Datenbank für betrügerische Identitätsdokumente (BIDIF) verwendet. Daneben benutzen es 15 weitere europäischen Länder im Rahmen des PROFID ISF-Projekts, das aus dem Fonds für Innere Sicherheit der Europäischen Kommission finanziert wird, nämlich Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Lettland, Malta, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich. Die Aufdeckung von Serien auf nationaler und internationaler Ebene sowie die operative Zusammenarbeit in diesem Bereich sind erfolgreich, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen.

Im Rahmen der Operation BEARD, die sich mit Serien gefälschter belgischer und dänischer Aufenthaltsgenehmigungen befasst, führte der Informationsaustausch zwischen den PROFID-Systemen zu einem internationalen operativen Treffen in den Räumlichkeiten von Europol im Februar 2023, an dem Vertreterinnen und Vertreter aus der Schweiz und weiteren zehn Staaten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Europol und Eurojust teilnahmen. Im Rahmen dieses Treffens wurde ein Ermittlungsteam mit den am stärksten betroffenen Staaten (Finnland und Deutschland) gebildet, das von Europol unterstützt wurde. Das Ergebnis war die Aufdeckung der Beteiligung eines in der Türkei ansässigen Netzwerks, das für die Herstellung von mehreren Tausend betrügerischen Identitätsdokumenten verantwortlich war, die weltweit verkauft wurden, darunter auch in die Schweiz. Gemäss letzter Meldungen hatte es den Anschein, als würden die Schritte des Ermittlungsteams auf eine Zerschlagung des Netzwerks und eine mögliche Verhaftung der Hauptfälscher hinauslaufen.

In der Schweiz konnten mehr als 150 gefälschte slowenische Identitätskarten, Pässe und Führerscheine mithilfe von PROFID einem einzigen kriminellen Netzwerk zugeordnet werden. Die Untersuchungen ergaben, dass dieses Netzwerk zwischen 2014 und 2023 aktiv war. Auch in Frankreich, Ungarn und den Niederlanden beschlagnahmte Dokumente konnten mit diesen Serien in Verbindung gebracht werden. Unter der Verantwortung der Sicherheitsbehörden des Kantons Freiburg wurde eine koordinierte Untersuchung eingeleitet, wobei Ermittlungsansätze in die deutschsprachige Schweiz, nach Deutschland und in den Kosovo wiesen.

Schliesslich wurde eine Reihe von gefälschten europäischen Aufenthaltstiteln von den norwegischen Behörden aufgedeckt. Dokumente, die in Finnland, Frankreich, den Niederlanden und Portugal beschlagnahmt worden waren, konnten dank internationaler Vergleiche über das PROFID-System dieser Serie zugeordnet werden. Da dieses Netzwerk und die hohe Qualität der Fälschungen eine Sicherheitsbedrohung darstellten, wurde in der Schweiz ein Informationsblatt «Serien-Alert» verbreitet, um die Behörden zu sensibilisieren und ihre Ermittlungen zu vertiefen. Dank dieser Verbreitung wurde in der Schweiz ein neuer Fall aufgedeckt, der wertvolle neue Ermittlungsergebnisse im Kampf gegen diese kriminellen Netzwerke lieferte.

Zusammenfassend erweist sich das forensische Profiling von betrügerischen Identitätsdokumenten als wirksames Mittel im Kampf gegen das organisierte Verbrechen.

15 Schleusungen auf dem Landweg

15.1 Zu Fuss über die grüne Grenze

Schleusungen zu Fuss über die grüne Grenze stellen die klassische Form des Menschenschmuggels dar. Heutzutage begleiten Schlepperinnen und Schlepper immer seltener die Migrantinnen und Migranten bei der rechtswidrigen Grenzüberquerung, da eine solche für sie selber mit einem Risiko verbunden ist. Die Aktivitäten fokussieren sich vermehrt auf Modi Operandi, die es den Schleusernetzwerken erlauben, im Verborgenen zu operieren und das Einschmuggeln über die grüne Grenze gar nicht erfordern.

Schleusungen über die grüne Grenze kommen insbesondere dann als Modus Operandi zur Anwendung, wenn eine Landgrenze zwischen einem Nicht-Schengen-Staat und einem Schengen-Staat, das heisst die Schengen-Landaussengrenze, passiert werden sollte. In diesem Kontext erweist sich dieser Modus Operandi für die Schlepperinnen und Schlepper als sicherer als das Schleusen in Fahrzeugen über offizielle Grenzübergänge. Sie beobachten vorgängig, um welche Zeit und an welcher Stelle die grüne Grenze am besten zu passieren beziehungsweise am schwierigsten zu kontrollieren ist und bringen die Migrantinnen und Migranten in die Nähe des entsprechenden Ortes. Um sich nicht unnötig dem Risiko eines polizeilichen Aufgriffs auszusetzen, bleiben die Menschenschmugglerinnen und -schmuggler meist zurück. Auf der anderen Seite der grünen Grenze – also bereits im Schengen-Raum – werden die Migrierenden mit Fahrzeugen abgeholt und in die Zielstaaten weitertransportiert.

15.2 Schleusungen in Fahrzeugen

Für das Zurücklegen von Schleusungsetappen auf dem Landweg machen Menschenschmugglerinnen und -schmuggler von verschiedenen Verkehrsmitteln auf Strassen und Schienen Gebrauch. Je nach verwendetem Fahrzeug sind die im Vorfeld zu treffenden Massnahmen unterschiedlich: Grossgruppenschleusungen in Hohlräumen von Lastwagen setzen eine umfassendere Logistik und einen höheren Organisationsgrad der Schlepperinnen und Schlepper voraus als Schleusungen von Kleingruppen in privaten Personenwagen, die sich einfacher und kurzfristiger organisieren lassen. In der Schweiz werden überwiegend Schleusungen von Kleingruppen in Personenwagen oder Kleinbussen

festgestellt. Die Geschleppten sind oft gleicher ethnischer Herkunft wie die Fahrerinnen und Fahrer, die meist über einen legalen Aufenthaltstitel oder das Bürgerrecht der Schweiz oder eines EU-Staats besitzen. Die irregulär Migrierenden werden entweder versteckt in Koffer-, Lade- und sonstigen Hohlräumen oder offen geschleppt. Im letzteren Fall wird die geschleppte Person mit gefälschten oder nicht zustehenden Dokumenten ausgestattet. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen finden Schleusungen in Personenwagen und Kleinbussen vor allem an den Schengen-Binnengrenzen zu Italien (Tessin), Frankreich (Region Genf) und Österreich statt. Die Einschleusung in die Schweiz erfolgt besonders häufig in erwähnten Regionen, da viele irregulär reisende Migrantinnen und Migranten über die Balkanroute via Österreich oder Italien, oder von Griechenland oder Nordafrika aus auf dem Seeweg via Italien in die Schweiz geschleppt werden. Die Schleusungsrouten wie auch die Modi Operandi können sich jedoch schnell ändern. Zudem wählen Schlepperinnen und Schleuser nicht immer den kürzesten oder schnellsten Weg, sondern den zielsichersten.

Gemäss polizeilichen Informationen waren in der Schweiz und anderen Schengen-Staaten gelegentlich einzelne Taxifahrer oder sogar Taxiunternehmen in den Menschenschmuggel involviert. Unter dem Deckmantel ihrer Arbeit schleusten die Fahrerinnen und Fahrer irregulär Migrierende von einem Schengen-Staat in den anderen. Im Falle einer Anhaltung durch die Polizei gaben die Taxifahrer an, nicht gewusst zu haben, dass sie Personen befördern, die sich rechtswidrig im Schengenraum aufhalten. Auch ist bekannt, dass in der Vergangenheit Schleuserinnen und Schleuser über Mitfahrzentralen Kontakt zu nichts ahnenden Autofahrerinnen und Autofahrern aufgenommen und diesen irregulär-reisende Personen zur Mitfahrt vermittelt haben. Die geschleusten Personen, die als Bekannte oder Freunde ausgegeben wurden, mussten den Schlepperinnen und Schleppern hohe Beträge für diese Vermittlung bezahlen. Unwissentliche Taxischleusungen oder Schleusungen via Mitfahrgelegenheiten werden aktuell nur noch selten festgestellt.

Schleusungen in Lastwagen, Lieferwagen oder Bussen sind ein häufig angewendeter Modus Operandi, um ir-

regulär Migrierende in die europäischen Migrationszielstaaten zu schleusen. Die Kontrolltätigkeit der Polizeikörper beschränkt sich aber häufig auf die Frachtpapiere und den technischen Zustand der Fahrzeuge. In der Schweiz als Nichtmitglied der Europäischen Zollunion werden auch nach dem Beitritt zum Schengener Abkommen Zollkontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen mögen zwar eine abschreckende Wirkung auf Schleusergruppierungen haben, gleichzeitig ist aber zu bedenken, dass die Schweiz in Europa verkehrstechnisch gut erschlossen und aus diesem Grund für Menschenschmugglerinnen und -schmuggler attraktiv ist. Bedeutende Autostrassen führen durch schweizerisches Hoheitsgebiet – so etwa die A2, die das wichtige Migrationstransitland Italien und die Migrationszielstaaten im Norden verbindet und als eine der wichtigsten Nord-Süd-Verkehrsachsen auf dem europäischen Kontinent gilt. Wie aus Informationen der ausländischen Strafverfolgungsbehörden hervorgeht, wurden bisher in fast allen Staaten Europas Grossgruppenschleusungen in Lastwagen aufgedeckt. Bei den festgestellten Schleusungen wurden immer wieder auch Bezüge zur Schweiz ersichtlich. Werden zusätzlich die Tatsachen berücksichtigt, dass die Schweiz aufgrund ihrer geographischen Lage ein wichtiges Transitland in Europa ist und dass viele irregulär Migrierende bei Ankunft in der Schweiz noch über keinen Eintrag im Eurodac⁶³ verfügen, ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass bisher mehr als nur ein Lastwagen mit versteckten Migrantinnen und Migranten auf schweizerischen Strassen gerollt ist.

«Klopfgeräusche aus Lastwagen, nächtliches Treiben an der Grenze: Immer mehr Menschen werden illegal aus dem Thurgau nach Deutschland gebracht»⁶⁴

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden die Migrantinnen und Migranten meist schon in der Türkei oder in Griechenland in Lastwagen geladen und direkt oder etappenweise via die Balkanstaaten nach Nord- und Westeuropa transportiert. In den mit Waren beladenen Lastwagen werden vorgängig spezielle Verstecke für die Geschleppten angelegt. Die geschleusten Personen werden dabei unterschiedlichsten Witterungsverhältnissen, Sauerstoffmangel, Mangel an Wasser oder auch Verletzungen durch das Ladegut ausgesetzt. Nicht selten werden irregulär Migrierende auch in Reisebussen von Südosteuropa bis in die Zielländer im Norden geschleppt. Sie werden in Bustoiletten oder in nicht belüfteten Hohlräumen versteckt, wo sie mehrere Stunden in einem qualvollen Zustand ausharren müssen. Die geschleusten Personen werden von den Schlepperinnen und Schleppern darauf hingewiesen, dass sie sich jederzeit ruhig verhalten müssen. Andererseits finden in Reisebussen auch offene Schleusungen statt: Dabei werden die irregulär Migrierenden mit gefälschten Dokumenten versehen und mischen sich unter die regulär Reisenden im Bus. Solche offenen Schleusungen in ausländischen Touristenbussen werden in der Schweiz immer wieder festgestellt.

Fallbeispiel Kanton Nidwalden

23 Flüchtlinge eingepfercht in einem Lieferwagen: Das haben Schweizer Ermittler so noch nie gesehen. Dicht gedrängt stehen die Flüchtlinge im Laderaum eines weissen Lieferwagens, als die Polizisten sie am frühen Montagmorgen entdecken. Mehrere Stunden haben die 23 Männer aus Afghanistan, Indien, Syrien und Bangladesch bereits ohne Pause ausgeharrt – auf nur fünf Quadratmetern, ohne Fenster. Für die Betroffenen hätte der Transport, für den sie horrend hohe Geldbeträge zahlten, tödlich enden können.

Aufgefallen war das Fahrzeug mit italienischem Kennzeichen laut einer Mitteilung der Kantonspolizei Nidwalden bei einer Schwerverkehrskontrolle am 05.09.2022 um 6 Uhr 30 auf der Autobahn A2 bei Buochs. Die Patrouille folgte dem

⁶³ Eurodac ist eine europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken. Ziel der Schaffung einer solchen Datenbank war es, die Anwendung des Dubliner Übereinkommens zu erleichtern. Mit dieser europäischen Asylzuständigkeitsverordnung soll verhindert werden, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber in mehreren Mitgliedstaaten zeitgleich oder nacheinander ein Asylverfahren einreichen können. Im Eurodac werden von allen über 14 Jahre alten Asylwerbenden und Drittstaatenangehörigen, die bei der illegalen Überschreitung einer Aussengrenze eines Mitgliedstaats angetroffen werden sowie bei sonstigen sich illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhaltenden Drittstaatenangehörigen die Fingerabdrücke von allen zehn Fingern genommen.

⁶⁴ [Thurgauer Zeitung, 15.06.2023. Schleusungen: Mehr Menschen illegal vom Thurgau nach Konstanz \(thurgauerzeitung.ch\)](https://www.thurgauerzeitung.ch)

Fahrzeug und stoppte es schliesslich bei der Ausfahrt in Hergiswil. Die 23 Flüchtlinge konnten alle unverletzt aus dem Lieferwagen befreit werden. «Sie waren aber erschöpft und mitgenommen von der entbehrungsreichen Reise unter unwürdigen Bedingungen», sagt der Chef der Kriminalpolizei Nidwalden. Man habe deshalb auch den Rettungsdienst aufgebeten und die Männer im Alter zwischen 20 und 50 Jahren vor Ort versorgt und gepflegt. Noch am Montag fanden auch die ersten Befragungen statt. Aus diesen Angaben ergibt sich ein ungefähres Bild davon, wie die Schleuser die Flüchtlinge durch Europa transportiert haben. Demnach war ein Teil der Männer von Rumänien her nach Italien geführt worden, ein anderer Teil befand sich bereits seit einiger Zeit im Nachbarland. Am Bahnhof in Mailand wurden sie von einem Mitglied des Schleppernetzwerks abgeholt und in die schweizerisch-italienische Grenzregion gefahren, wo der weisse Lieferwagen auf sie wartete.

Die Mehrheit der Flüchtlinge gab an, dass sie nur auf der Durchreise gewesen seien und nicht in der Schweiz hätten bleiben wollen. Neun der Männer haben jedoch von ihrem Recht Gebrauch gemacht, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen. Ihnen haben die Nidwaldner Behörden ein Zugticket ausgehändigt, damit sie sich im Bundesasylzentrum im Tessin registrieren können. Die Überprüfung ihrer Fingerabdrücke ergab, dass keiner von ihnen bereits in einem anderen Schengen-Staat registriert worden ist, Pässe trugen sie keine auf sich.

Der Schlepper im Fall von Nidwalden, ein 27 Jahre alter Gambier mit Wohnsitz in Italien, wurde festgenommen. In der ersten Befragung bestritt er, Teil einer kriminellen Menschenschmugglerbande zu sein. Der Gambier erklärte, er habe nicht gewusst, dass Flüchtlinge im Laderaum des Lieferwagens eingesperrt gewesen seien. Der Auftrag des Mannes: Er sollte mit dem Wagen von der italienisch-schweizerischen Grenzregion nach Basel fahren und das Fahrzeug dort an einen anderen Fahrer übergeben. Dieser wäre dann mit seiner menschlichen Fracht nach Frankreich weitergereist. Im Laufe der Ermittlungen erwiesen sich die Aussagen des Mannes jedoch als Schutzbehauptungen. Es war insgesamt seine neunte Fahrt für die Schlepperbande, die regelmässig Flüchtlinge von Norditalien nach Basel schleuste. Er wurde zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren und einer Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu je 10 Franken verurteilt. Der Vollzug der Freiheitsstrafe wird im Umfang von achtzehn Monaten aufgeschoben. Die restlichen Monate muss der Schlepper in der Schweiz absitzen, anschliessend wird er für zehn Jahre des Landes verwiesen. Auch der Vollzug der Geldstrafe wird unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren aufgeschoben.⁶⁵

Fallbeispiel Kanton Uri

Am Freitag 15.12.2023, um circa zirka 9:50 Uhr, informierte das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit BAZG – in Zusammenarbeit mit fedpol – die Kantonspolizei Uri über ein verdächtiges Fahrzeug, welches sich in einer norditalienischen Ortschaft der Kontrolle entzog. Weiter wurde bekannt gegeben, dass der Lieferwagen mit französischen Kontrollschildern in den Gotthard-Strassentunnel eingefahren sei. Die Kantonspolizei Uri errichtete umgehend eine Kontrollstelle für die Anhaltung des Lieferwagens am Nordportal des Tunnels. Der Fahrer des Fahrzeuges ignorierte die Halteaufforderung der Polizeipatrouille und setzte seine Fahrt unter Missachtung diverser Strassenverkehrsregeln mit überhöhter Geschwindigkeit in Richtung Norden fort. Nach einer Verfolgungsfahrt mit mehreren Polizeifahrzeugen konnte der Lieferwagen in Flüelen bei einem Schiffsanlegesteg angehalten und kontrolliert werden. Dabei stellte die Kantonspolizei Uri fest, dass sich im Ladebereich des Transporters 14 Personen mit mutmasslich syrischer Staatsangehörigkeit aufhielten. Alle Personen kamen in Polizeigewahrsam.⁶⁶

⁶⁵ <https://www.nzz.ch/schweiz/fluechtlinge-in-nidwalde-n-aus-ueberfuelltem-lieferwagen-gerettet-ld.1701355>

<https://www.nzz.ch/schweiz/ich-war-mir-nicht-bewusst-dass-die-menschen-haetten-sterben-koennen-schlepper-von-23-fluechtlingen-wird-verurteilt-ld.1745861>

⁶⁶ <https://www.nau.ch/ort/altdorf-ur/fluelen-ur-mutmasslicher-schleuser-fluchtet-vor-kontrolle-66671534>



Angehaltener Lieferwagen in Flüelen (Quelle: Kantonspolizei Uri)

15.3 Schleusungen in Zügen

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

Das BAZG stellte in den vergangenen Jahren die Mehrzahl der rechtswidrigen Aufenthalte im Bahnverkehr fest. So wurden 2023 durch das BAZG schweizweit von insgesamt 50'185 rechtswidrigen Aufenthalten deren 43'053 im Bahnverkehr festgestellt, die Mehrzahl davon an der Südgrenze zu Italien. In den Vorjahren 2021

und 2022 war zudem die Ostgrenze zu Österreich stark durch Sekundärmigration betroffen: so verzeichnete das BAZG in den aus Österreich eintreffenden Zügen am Bahnhof Buchs SG 2022 gesamthaft rund 26'000 Aufgriffe im Bereich der rechtswidrigen Aufenthalte.

Insbesondere Mailand gilt als wichtige Drehscheibe für den Menschensmuggel in Richtung Nordeuropa: In der italienischen Metropole werden irregulär Migrierende, die über die zentrale Mittelmeerroute, die Balkanroute via Slowenien oder auf dem Seeweg von Griechenland aus nach Italien geschleust wurden, kurz untergebracht und dann mittels öffentlicher oder auch privater Verkehrsmittel in Richtung Norden weitergeschleppt.⁶⁷

16 Schleusungen auf dem Luftweg

Als Edvin H. am 22. Juni von Düsseldorf nach Zürich fliegt, braucht er kaum Gepäck, denn was er mitführt, ist ein Mensch.*⁶⁸

Das Passagieraufkommen im Luftverkehr ist in den letzten Jahrzehnten international massiv angestiegen. Dies ist nicht nur eine Herausforderung für die Infrastruktur

⁶⁷ [Vgl. Italy: Six migrant smuggling suspects arrested near Swiss border - InfoMigrants; Milan: Ten alleged migrant smugglers arrested.](#)

⁶⁸ [Schweiz - Tatort Transit: Wie Menschensmuggler den Basler Flughafen missbrauchen \(bzbasel.ch\)](#)

der Flughäfen, sondern auch für die Behörden, die für die Kontrollen bei der Ein- und Ausreise zuständig sind. Schleusungen auf dem Luftweg in und via die Schweiz und Aufgriffe an schweizerischen Flughäfen von Schlepperinnen und Schleppern oder Geschleppten finden gemäss polizeilichen Angaben regelmässig statt. Deren Aufdeckung ist aufgrund der hohen Anzahl an Flugbewegungen jedoch äusserst anspruchsvoll. Der Schmuggel von irregulären Migrantinnen und Migranten auf dem Luftweg zeichnet sich generell durch einen hohen Organisationsgrad und komplexe Abläufe ab. Häufig handelt es sich um komplizierte Routings und weite Distanzen, die nicht nur wegen der fernen Zieldestination zurückgelegt werden, sondern auch um die Spuren zu den Hintermännern zu verwischen und das Aufdeckungsrisiko zu minimieren.⁶⁹

Die Schleusung auf dem Luftweg gilt im Allgemeinen als sichere Reisemethode, die schnell ans Ziel führt, hohe Erfolgchancen und ein geringes Entdeckungsrisiko bietet. Allerdings ist diese Schleusungsmethode in der Regel teurer als die Schleusung auf dem See- oder Landweg. Die mit der Herstellung und dem Erwerb gefälschter Dokumente verbundenen Kosten, die Flugkosten und die bestehende Nachfrage nach schnellen und effektiven Schmuggelmethoden erklären die hohen Preise, die von Schleusernetzwerken für die Schleusung auf dem Luftweg verlangt werden. Die Schleusung auf dem Luftweg ist auch für Migrantinnen und Migranten, die es sich finanziell leisten könnten, nicht unbedingt die beste Option: Diese Schleusungsmethode beinhaltet ein umfangreiches Coaching und Anweisungen, wie man sich verhalten und auf vorhersehbare Situationen reagieren soll. Für Familien mit Kindern könnte sich diese Methode beispielsweise weniger eignen.⁷⁰

Es kommt vor, dass Schleuserinnen und Schleuser mitfliegen; diesfalls handelt es sich wohl eher um Mittäterinnen und -täter der unteren Hierarchiestufe. Oft werden die Geschleusten aus der Ferne mittels Textnachrichten oder per Telefon angeleitet, Dokumente via Mittelsmänner übergeben oder beispiels-

weise in versteckten Fächern im Handgepäck mitbefördert und beim Transit ausgetauscht. Schleusungen auf dem Luftweg können auch mit Korruption vor dem Abflug, zum Zeitpunkt des Aufenthalts im Transitbereich oder nach der Ankunft verbunden sein. Dabei werden eine oder mehrere Schlüsselpersonen bezahlt, damit sie mittels einer Handlung oder Unterlassung in ihrem Kompetenzbereich Schleusungen auf dem Luftweg erleichtern. Das Spektrum der bestochenen Personen kann gemäss internationalen Erkenntnissen vom Reinigungspersonal am Flughafen, das durch eine Türentriegelung zu einem vereinfachten Ausgang aus dem Flughafen verhilft, bis hin zur konsularischen Mitarbeiterin, die unrechtmässig ein Visum ausstellt, reichen.⁷¹

Laut UNODC ist das sogenannte Ticket Swapping ein häufiger Modus Operandi internationaler Schleppergruppierungen.⁷² Dabei handelt es sich um die unrechtmässige Übergabe oder den Austausch von Reisedokumenten oder Flugtickets durch die Schlepper zum illegalen Transit. Bei dieser Schleusungsmethode führen die Routings teilweise über mehrere Kontinente hinweg, um die Aufdeckung der illegalen Reisetätigkeit zu erschweren oder unterwegs gefälschte Dokumente zu beschaffen. In vielen Fällen reisen die Flugpassagierinnen und -passagiere mit ihren Originaldokumenten aus dem Heimatstaat oder einem benachbarten Staat aus, um an einen angeblichen Zielort (ausserhalb des Schengen-Raums) zu fliegen. Oft werden falsche Pässe dann in der Transitzone durch Schleuserinnen oder Schleuser übergeben oder werden beispielsweise im Handgepäck in doppelten Böden versteckt.⁷³ Gelingt den Behörden die Festnahme einer Schlepperin oder eines Schleppers am Flughafen, handelt es sich meist nur um ein Mitglied der unteren Hierarchiestufe des Netzwerks, das oft – aus Mangel an Beweisen – nach kurzer Zeit wieder entlassen wird. Zahlreiche Hinweise, zum Beispiel gleiche Fälschungsmerkmale bei Reisedokumenten und Visa, gleiches Routing, Missbrauch von Kreditkarten bei Buchungen usw., deuten aber darauf hin, dass gewerbsmässig agierende Menschen-smugglerinnen und -smuggler einer Vielzahl von Personen die irreguläre Einreise auf dem Luftweg in die

⁶⁹ UNODC. Issue Paper. Migrants smuggling by air. 2010

⁷⁰ UN, Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organised Crime, Working Group on Smuggling of Migrants, *Smuggling of migrants by air and its facilitation through document fraud*, UN Doc CTOC/COP/WG.7/2019/3 (25 July 2019) 3 [6].

⁷¹ UNODC. Issue Paper. Migrants smuggling by air. 2010

⁷² UNODC. Issue Paper. Migrants smuggling by air. 2010

⁷³ Angaben Flughafenpolizei ZH

Schweiz wie auch in andere europäische Staaten organisieren. Gegen diese Drahtzieher im Hintergrund wurden bis anhin aber nur selten Ermittlungen aufgenommen.

16.1 Schleusungen auf Non-Schengen-Flügen

An den internationalen Flughäfen in der Schweiz finden seit dem Beitritt zu Schengen getrennte Abfertigungen für Flüge aus den Schengen-Staaten und aus Drittstaaten statt. Die Personenkontrollen bei Grenzkontrollen auf Non-Schengen-Flügen werden von der jeweils zuständigen Kantonspolizei⁷⁴ oder – wenn durch eine Verwaltungsvereinbarung delegiert – dem BAZG durchgeführt. Die Grenzkontrollen beinhalten mindestens die Identitätskontrolle anhand der vorgezeigten Reisedokumente sowie das Abfragen nationaler und europäischer Datenbanken nach Artikel 7(2) des Schengener Grenzkodex.⁷⁵ Wenn eine Flugpassagierin oder ein Flugpassagier die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, wird ihm aufgrund von Artikel 65 Absatz 1 AIG die Einreise in die Schweiz verweigert.⁷⁶ Die betreffende Person wird zum «Inadmissible Passenger» (INAD) und wird zurückgewiesen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über die Einreichung eines Asylgesuchs (Artikel

22 AsylG⁷⁷) gemäss Artikel 65 Absatz 3 AIG. Wie aus einer Risikoanalyse des SEM hervorgeht, wurde im Jahr 2023 an den Flughäfen Zürich, Genf und Basel insgesamt 1'265 Personen die Einreise aus Drittstaaten in den Schengen-Raum verweigert. Zu wichtigen Einreiseverweigerungsgründen zählen das Fehlen von Aufenthaltstiteln oder Visa sowie die Tatsache, dass die Person bereits im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben ist.

⁷⁴ Zuständig für die Grenzkontrollen an den Flughäfen sind in ZRH die Kantonspolizei Zürich (Flughafenpolizei), in GVA die Kantonspolizei Genf (Police de la Sécurité Internationale und das BAZG [delegiert]) sowie in BSL das BAZG (delegiert).

⁷⁵ Verordnung (EU) 2016/ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex); Siehe auch Art. 7 Abs, 1 AIG: Die Ein- und Ausreise richtet sich nach den Schengen-Assoziierungsabkommen.

⁷⁶ Siehe auch Art. 13(1) Schengener Grenzkodex

⁷⁷ SR 142.31

Fallbeispiel Businessreise

Im Mai 2022 beabsichtigten vier Inder, welche mit einem Flug aus Doha in Zürich landeten, in die Schweiz einzureisen. In den vorgewiesenen indischen Reisepässen waren die erforderlichen Schengen-Visa mit dem Hauptreisezweck Business angebracht. Anlässlich der Überprüfung in der Visumdatenbank wurde jedoch festgestellt, dass die Schweizer Vertretung in Delhi am Vortag drei der vier Schengen-Visa elektronisch annulliert hatte. Im Rahmen einer ersten mündlichen Befragung der Reisegruppe konnte einzig der Mann mit dem noch gültigen Schengen-Visa in englischer Sprache Angaben zum geplanten Aufenthalt in der Schweiz machen. Im Weiteren wies er für seine drei mitreisenden Kollegen ein Einladungsschreiben für eine in der Schweiz stattfindende Messe für Arbeitssicherheit vor. Ebenso lautete eine im Voraus getätigte Hotelbuchung für die indische Reisegruppe auf den Namen des «Tourleaders» mit dem gültigen Schengen-Visum. Diese Faktoren erhärteten den dringenden Verdacht, dass es sich bei dieser Person um einen Schleuser handeln könnte.

Bei vertieften Abklärungen bezüglich der versuchten Schleusung der drei Inder wurde auch der in Delhi stationierte Airline Liaison Officer (ALO) kontaktiert. Dieser äusserte sich dahingehend, dass die Vierergruppe bereits am 29. Mai 2022 auf einem Flug von Delhi nach Paris gebucht war, um dann mit dem Zug weiter nach Zürich zu gelangen. Da die Reiseabsichten nicht plausibel wirkten, habe er empfohlen, diese Passagiere nicht nach Paris zu transportieren. Gestützt auf die Meldung des ALO annullierte die Schweizer Vertretung anschliessend elektronisch die Schengen-Visa der drei mutmasslich geschleusten Inder. Das Visum des Schleusers, der auch in Delhi gegenüber dem ALO die Leaderrolle übernahm, wurde nicht annulliert, da es sich um ein Langzeitvisum handelte.

Am 30. Mai 2022 gelangten die vier Inder dann dennoch mit neuen Tickets von Delhi via Doha nach Zürich. Dies wurde insbesondere durch den Umstand ermöglicht, weil die in den Pässen angebrachten Schengen Visa nur noch elektronisch im System, aber nicht mehr physisch annulliert werden konnten.

Im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen machte eine der geschleppten Personen geltend, sie habe einem Schlepper, welcher sich immer noch in Indien befindet, 14 Millionen indische Rupien bezahlt, umgerechnet ca. CHF 17'000. Das Ziel sei nie die Schweiz gewesen, sondern Portugal, um dort Arbeit zu suchen. Eine weitere Person gab an, in der Schweiz Asyl stellen zu wollen, was auch geschah. Einzig der dritte Geschleppte blieb bei der Version, einzig für die Teilnahme an einer Messe in die Schweiz gereist zu sein. Der mutmassliche Schlepper war gegenüber der Polizei zu keinem Zeitpunkt geständig.

Der mutmassliche Schlepper sowie zwei der drei Geschleppten konnten nach Abschluss des Strafverfahrens nach Indien zurückgewiesen werden. Die Person, welche Asyl stellte, tauchte nach wenigen Tagen unter.

16.2 Schleusungen auf Schengen-Binnenflügen

Aufgrund der Schengen-Bestimmungen und des Grundsatzes des freien Personenverkehrs darf die jeweils zuständige Grenzkontrollbehörde nur stichprobenweise Kontrollen auf ankommenden Schengen-Flügen vornehmen. Die Fluggesellschaften führen ihrerseits aber bereits vor dem Abflug eine Prüfung der Reisedokumente der Passagierinnen und Passagiere durch. Sie können dabei von Schweizer Airline Liaison Officers (ALO) unterstützt werden (siehe nachstehendes Kapitel). Allein in Athen wurde 2023 im Rahmen dieser Kontrollen 2'008 Passagieren der Abflug verweigert. Die Abflugverweigerungen erfolgten dabei hauptsächlich, weil eine Fälschung der Reisedokumente festgestellt wurde oder bestimmte Reisevoraussetzungen nicht erfüllt waren. Auf den Flügen ab Athen werden dementsprechend auch immer wieder Verdachtsfälle von Menschenschmuggel festgestellt.

Laut polizeilichen Angaben wird auch immer wieder versucht, unbegleitete Minderjährige oder Minderjährige in Begleitung fremder Erwachsener via die Schweiz in Zielstaaten zu schmuggeln. Am Flughafen Zürich wurden beispielsweise schon

mehrfach als Sportmannschaft getarnte Gruppen mit Minderjährigen (oder auch Erwachsenen) festgestellt. Es kann sich in diesen Fällen um den Versuch einer Familienzusammenführung handeln: Dabei befinden sich die Eltern schon im Zielstaat und die Kinder werden nachträglich geschleppt oder letztere werden vor der Ankunft der Eltern in den Zielstaat eingeschleust.

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

Fallbeispiel Handballmannschaft

Im Januar 2024 reiste ein Schlepper mit insgesamt 18 Kamerunern, die als Handballmannschaft getarnt waren, in die Schweiz ein. Nur zwei Kameruner sowie der mutmassliche Schlepper konnten bei der versuchten Ausreise verhaftet werden. Allen anderen Personen gelang die illegale Migration, mutmasslich nach Frankreich.

Die Sache flog auf, als zwei der illegalen Personen in eine Polizeikontrolle gerieten. Beide führten keinen Reisepass mit sich und gaben an, Teil einer Handballmannschaft zu sein, die in Genf an einem Turnier teilnehme. Weiter gaben sie an, dass sie sich erst im Flugzeug kennengelernt hätten und der Leiter der Gruppe ihre Reisepässe bei sich habe. Eine der beiden Personen führte ein Dokument «Ordre de Mission» mit sich, welches bestätigte, dass er angeblich Teil einer Handballmannschaft sei. Weitere Ermittlungen ergaben, dass es sich beim angeblichen Handballturnier in Genf um einen Phantasie-Event handelte. Es stellte sich sodann heraus, dass diese beiden Personen Teil einer Buchung für insgesamt 20 Personen waren, welche via Addis Abeba in die Schweiz eingereist waren. Im Laufe der weiteren Ermittlungen erhärtete sich der Verdacht, dass es sich bei den angeblichen Handballern in Wirklichkeit um irreguläre Migranten handelte. Der mutmassliche Schlepper wurde einer vertieften Kontrolle unterzogen, als er im Januar 2024 alleine seinen Rückflug nach Addis Abeba antreten wollte. Bei der Durchsuchung seines Gepäcks konnten Pässe von anderen Reisenden der Gruppe sowie weitere Unterlagen, die auf Menschenschmuggel hindeuteten, sichergestellt werden. Die Anklage nach Art. 116 Abs. 3 AIG mit abgekürztem Verfahren wurde im Mai 2024 ans Gericht weitergeleitet. Beantragt wurden 24 Monate Freiheitsstrafe bedingt auf 2 Jahre Probezeit, 6 Jahre Landesverweis sowie der Einzug der Barschaft.⁷⁸

⁷⁸ [Falsche Handballer aus Kamerun reisen illegal in die Schweiz ein \(nzz.ch\)](https://www.nzz.ch)

16.3 Massnahmen der Schweiz zur Kontrolle des Luftverkehrs

Das UN-Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migrantinnen und Migranten fordert die Vertragsstaaten auf, sämtliche Beförderungsunternehmen in die Pflicht zu nehmen, sich des Besitzes der jeweils erforderlichen Reisedokumente der beförderten Personen zu versichern⁷⁹ und im Falle eines Verstosses in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht Sanktionen vorzusehen.⁸⁰ In der Schweiz sind die Luftverkehrsunternehmen gemäss Art. 92 Abs. 1 AIG verpflichtet, alle ihnen zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, damit nur Personen befördert werden, die über die für die Durchreise, Einreise oder Ausreise erforderlichen Reisedokumente verfügen. Die gesetzlichen Grundlagen für Sanktionen bei Verletzung der Sorgfaltspflicht finden sich in Art. 122a AIG.

Das Ausländer- und Integrationsgesetz sieht in Art. 104 AIG ausserdem die Möglichkeit einer Meldepflicht von Passagierdaten für Fluggesellschaften vor, um wirksamer gegen rechtswidrige Ein- und Durchreisen vorzugehen. In diesem Zusammenhang kann das SEM die Luftverkehrsunternehmen auf Ersuchen der Grenzkontrollbehörden verpflichten, für bestimmte Flüge die Personalien der beförderten Personen sowie Flugdaten zu übermitteln. Die rechtlichen Grundlagen





im Falle einer Meldepflichtverletzung finden sich in Art. 122b AIG.

Die Schweiz entsendet auch Dokumentenberaterinnen und Dokumentenberater – sogenannte Airline Liaison Officers (ALO) – an internationale Flughäfen im Ausland, um die irreguläre Migration in die Schweiz bereits in den Ursprungs- und Transitstaaten zu verhindern. Im Frühling 2012 haben das SEM, das BAZG sowie die Konsularische Direktion des EDA im Rahmen der Strategie der integrierten Grenzverwaltung eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet, die solche ALO-Einsätze an migrationsrelevanten Abflugorten ermöglicht. Diese Vereinbarung wurde 2023 aktualisiert. Der Tätigkeitsschwerpunkt der ALO besteht in der Beratung und Unterstützung der Luftverkehrsunternehmen bei der Dokumentenkontrolle. Zu den Hauptaufgaben der ALO zählen das Erkennen von Dokumentenfälschungen, die Identifizierung von Personen, das Erstellen von Risikoprofilen sowie die Schulung von Mitarbeitenden der Fluglinien und ausländischen Kontrollbehörden vor Ort. Die ALO, welche derzeit durch das BAZG gestellt werden, sind ausschliesslich beratend tätig und üben am Einsatzort keine hoheitlichen Funktionen aus. Die Risikoprofile, die die ALO aufgrund der Erfahrungen vor Ort erstellen, ermöglichen, dass Kontrollen entsprechend angepasst werden können.

⁷⁹ Art. 11 (3) Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten

⁸⁰ Art. 11 (4) Zusatzprotokoll gegen die Schlepperei von Migranten

17 Finanzströme im Menschensmuggel

Richtung des Transfers	Illegaler Finanzstrom
Person an Schleuser/-in 	Zahlung durch schleusungswillige Person im Ursprungs- oder Transitland an Schleuser/-in in einem anderen Land Zahlung im Namen der schleusungswilligen Person durch Drittperson in beliebigem Land an Schleuser/-in in einem anderen Land
Schleuser/-in an Schleuser/-in 	Transfer von Vermögenswerten durch Schleuser/-in als Lohn oder Rückerstattung für entstandene Kosten an Komplizin/Komplizen in einem anderen Land
Schleuser/-in an Behördenangehörige/-n 	Transfer von Vermögenswerten durch Schleuser/-in als Bestechung zwecks Erleichterung der Schleusung an Behördenangehörige/-n in einem anderen Land
Gewinne aus Schleusergeschäft 	Transfer der Gewinne aus dem Schleusergeschäft in ein anderes Land Waschen der Gewinne aus dem Schleusergeschäft zwischen zwei oder mehr Ländern

Quelle: UNODC, Study On Illicit Financial Flows Associated With Smuggling Of Migrants And Trafficking In Persons From GLO.ACT Partner Countries to Europe, 2023

Laut Erkenntnissen von UNODC und Europol erhalten Schleuserinnen und Schleuser den Grossteil ihrer Zahlungen in bar und vermeiden es, diese Gelder auf ein Bankkonto einzuzahlen. Dies mit dem Ziel, die Abwehrmechanismen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung zu umgehen.

Muss Geld zwischen verschiedenen Ländern transferiert werden, geschieht dies in der Regel über ein informelles Geldtransfersystem wie Hawala oder ähnliche Dienstleister (HOSSPs⁸¹), welche oft von kleinen Geschäften (bspw. Supermärkten, Telefonläden etc.) aus betrieben werden. Internationale Untersuchungen zeigen, dass Schleuserinnen und Schleuser zur Verbergung der illegalen Aktivitäten parallel auch legale Geschäfte betreiben: Einzelhandel (bspw. Lebensmittel-, Haushaltswaren- oder Baustoffgeschäfte), Grosshandelsunternehmen, Autohäuser, Finanzvermittlungsdienste,

Gastronomie (Restaurants, Imbissbuden usw.), Reisebüros, Telefondienste, Internet-Cafés oder Transportunternehmen. Mitunter rekrutieren sie auch Strohmänner und Dritte, vor allem Verwandte, die diese Unternehmen leiten oder dort beschäftigt sind.

Auch Zahlungsverkehrsdienstleister wie Western Union oder MoneyGram werden von Schleuserinnen und Schleusern für Geldtransfers ins Ausland eingesetzt. In den Fällen, in denen klassische Zahlungsverkehrsdienstleistungen genutzt werden, wird oftmals das sogenannte «Smurfing» praktiziert: Schleuserinnen und Schleuser zahlen viele Kleinbeträge auf diverse Bankkonten ein, um keine automatischen Alerts bei den Banken auszulösen. Manchmal investieren sie ihre Gewinne in Immobilien, hochwertige Güter oder legale Unternehmen – sowohl im Herkunfts- als auch im Ziel-land.⁸²

⁸¹ [The role of Hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing \(fatf-gafi.org\)](https://www.fatf-gafi.org/en/documents/other-reports/the-role-of-hawala-and-other-similar-service-providers-in-money-laundering-and-terrorist-financing)

⁸² FATF-Report. Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling. 2022.

Letztlich darf auch der digitale Aspekt bei der Verschiebung illegaler Vermögenswerte in Zusammenhang mit Menschenschmuggel – unter anderem die Verwendung von Kryptowährungen – nicht ausser Acht gelassen werden.⁸³

Ein entscheidendes Element zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ist der Grundsatz «Follow the money», das heisst das Aufspüren inkriminierter Vermögenswerte. Es gilt zu verhindern, dass Kriminelle mithilfe von inkriminierten Geldern Profite erzielen. Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), geführt von fedpol, agiert im Schweizerischen Geldwäschereiabwehrdispositiv als Financial Intelligence Unit (FIU). Sie empfängt Verdachtsmeldungen, welche gestützt auf das Geldwäschereigesetz⁸⁴ und das Strafgesetzbuch von Finanzintermediären und den weiteren Unterstellten erstattet werden, analysiert sie und entscheidet, ob die gewonnenen Informationen im Einzelfall in Form einer Anzeige an eine Strafverfolgungsbehörde (Bundesanwaltschaft oder kantonale Staatsanwaltschaften) übermittelt werden. Als Mitglied der Egmont Group (internationales Netzwerk der FIUs) kann die MROS Finanzinformationen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung mit den ausländischen Partnerstellen austauschen. Die Finanzintermediäre und Händler sind verpflichtet, der MROS

bei begründetem Verdacht, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte insbesondere aus einem Verbrechen herrühren, unverzüglich Meldung zu erstatten. Gemäss Strafandrohung in Artikel 116 Absatz 3 AIG ist der qualifizierte Menschenschmuggel ein Verbrechen im Sinne des Strafrechts. Der Tatbestand – wie auch Menschenhandel – gilt somit als Vortat zur Geldwäscherei nach Artikel 305^{bis} Ziffer 1 StGB und löst eine Meldepflicht der dem Geldwäschereigesetz unterstellten Finanzintermediäre und Händlerinnen und Händler aus. Erhält die MROS eine solche Meldung oder eine Information einer ausländischen FIU mit Verdacht auf qualifizierten Menschenschmuggel, ist die MROS befugt, die Finanzströme mittels der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente zu analysieren.

Im Jahr 2023 wurde das Projekt «Financial Intelligence against Human Trafficking» (FIAHT) der MROS in Zusammenarbeit mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ins Leben gerufen. Ziel ist, die Finanzintermediäre zu sensibilisieren und die Zusammenarbeit zwischen der MROS, dem Finanzsektor und den betroffenen Strafverfolgungsbehörden zu stärken. Das Projekt fokussiert jedoch vorwiegend auf Menschenhandel.

Fallbeispiel Belgien: Verurteilung zu 10 Jahren Haft und 1'256'000 Euro Geldstrafe

Alles begann mit der Landung eines Privatjets am 9. Oktober 2020 auf dem Flughafen München. An Bord befand sich eine vierköpfige irakische Familie, die sich mit gefälschten Diplomatenausweisen aus St. Kitts und Nevis ausgewiesen hatte. Die irakische Familie gab damals an, über 60'000 Euro für die Schleusung von der Türkei nach Europa bezahlt zu haben.

Die anschliessenden Ermittlungen ergaben Hinweise auf ein grösseres Schleusernetzwerk. So veranlasste die deutsche Bundespolizei, mehrere Flüge zum Flughafen Memmingen im Vorfeld zu annullieren, da hier der gleiche Modus Operandi vorlag. Die kriminelle Schleuserorganisation hatte Ausweispapiere und offenbar auch Schecks gefälscht, um eine eigene Flotte aufzubauen. Die Migrantinnen und Migranten kurdischer Herkunft, hauptsächlich aus dem Irak und Iran, bestiegen in der Türkei mit gefälschten Diplomatenpässen Privatflugzeuge. Die offiziellen Reiseziele, meist in der Karibik, wurden laut Europol jedoch nie erreicht. Bei den Zwischenstopps auf verschiedenen europäischen Flughäfen verliessen die Migrantinnen und Migranten das Flugzeug, entsorgten ihre gefälschten Pässe und beantragten Asyl.

Durch die gute europaweite Vernetzung der Ermittlungsbehörden konnten ähnliche Schleusungen in Österreich, Italien, Frankreich und Grossbritannien festgestellt werden. Das daraufhin unter Beteiligung von Europol und Eurojust

⁸³ [New network to target migrant smugglers in the digital domain | Europol \(europa.eu\).](#)

⁸⁴ SR 955.0

(Europäische Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) gegründete Joint Investigation Team (JIT) übernahm die Koordination der Ermittlungen. Infolge der koordinierten Zusammenarbeit der Bundespolizei am Flughafen München und den Sicherheitsbehörden in Belgien und Italien konnte im Jahr 2021 ein Hauptverdächtiger identifiziert werden. Es handelte sich um einen ägyptischen Staatsangehörigen. Er und seine sieben Komplizen, darunter seine Ehefrau, hatten Wohnsitze in einem Vorort von Brüssel und in Rom. Am 13. September 2022 wurden er und seine Frau im Beisein deutscher und italienischer Ermittler von der belgischen Polizei festgenommen.

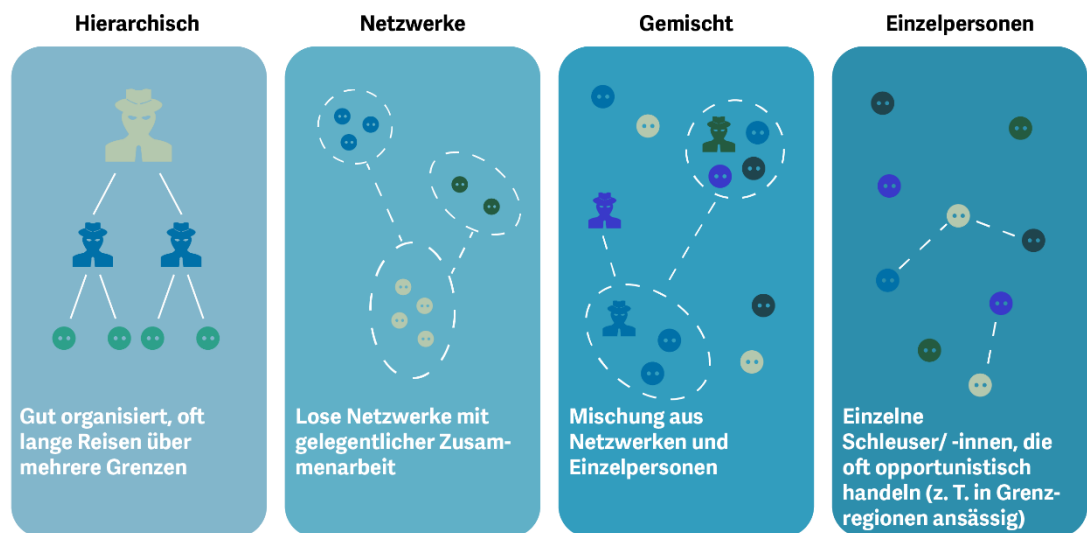
Dabei wurde sowohl sein Haus und sein Privatgrundstück als auch ein angemieteter Flugzeughangar durchsucht. Beschlagnahmt wurden unter anderem 30'000 Euro in bar, 137'000 Euro auf Bankkonten, eine umfangreiche Fälschungsausrüstung, ein Mercedes-Benz E-Klasse und zwei Kleinflugzeuge. Fünf weitere Komplizen, darunter die beiden Brüder des mutmasslichen Haupttäters, wurden bei der koordinierten Aktion in Italien festgenommen. Die anschließende Untersuchungshaft der Beschuldigten endete im Januar 2024 mit einem Prozess und Verurteilung vor einem Brüsseler Gericht.

Die Richter verhängten Haftstrafen von insgesamt 40 Jahren und Geldstrafen in Höhe von 2'086'000 Euro, aufgeteilt auf die Bandenmitglieder. Der Kopf der Schleuserorganisation wurde zu 10 Jahren Haft und 1'256'000 Euro Geldstrafe verurteilt.

85

⁸⁵ Medienmitteilung der deutschen Bundespolizei vom 12. März 2024; Meldung von Eurojust vom 16. September 2022: Migrant smugglers using private aircrafts grounded in Belgium and Italy | Eurojust | European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (europa.eu)

Schlepperprofile



Quelle: UNODC, *Global Study on Smuggling of Migrants, 2018*

Organisierte Schleusungskriminalität ist ein transnationales Verbrechen, das von einer Vielzahl von Akteuren und Gruppen von unterschiedlichem Umfang und unterschiedlichem Organisations- und Koordinationsgrad begangen wird. Es kann sich um Einzeltäterinnen und -täter oder um kleinere kriminelle Netzwerke handeln, die nur auf bestimmten Routenabschnitten agieren und allenfalls mit anderen kriminellen Netzwerken lose zusammenarbeiten. Gemäss internationalen Erkenntnissen gibt es aber auch hierarchisch organisierte Schleusernetzwerke mit einer grossen geografischen Reichweite, die sich von den Herkunftsländern über die Transit- bis zu den Zielländern erstrecken. Diese kriminellen Netzwerke betreiben ein umfassendes Geschäftsmodell und bieten Schleusungsdienste während der gesamten Reise. Sie verfügen über eine komplexe

Arbeitsteilung, die den einzelnen Akteuren spezifische Aufgaben zuweist. In vielen Fällen kennen die Mitglieder dieser grossen kriminellen Netzwerke nur ihre unmittelbaren Ansprechpersonen oder Partner, die in bestimmten Segmenten der Routen tätig sind. Die organisierten Schleppernetzwerke arbeiten oft mit anderen kriminellen Gruppen wie auch einzelnen Schleuserinnen und Schleusern auf bestimmten Streckenabschnitten zusammen, um die Verantwortung für die logistische Organisation und den Transport von irregulären Migrantinnen und Migranten aufzuteilen. Auch greifen Schleusernetzwerke auf legale und illegale Dienstleister zurück, die beispielsweise auf die Beschaffung nautischer Ausrüstung oder von gefälschten Dokumenten spezialisiert sind.⁸⁶ Europol hat im 2024 57 kriminelle Netzwerke identifiziert, die in der EU im Bereich

⁸⁶ Europol, *Decoding the EU's most threatening criminal networks*, Publications Office of the European Union, 2024 Luxembourg, S. 33-

des organisierten und gewerbsmässigen Menschen schmuggels aktiv sind; davon sind 48 ausschliesslich in diesem Bereich tätig, während die übrigen neun in weiteren Deliktsbereichen – vor allem im organisierten Drogenhandel und Menschenhandel – aktiv sind.⁸⁷

Die Nationalitäten der in der Schweiz festgestellten Menschen schmuggler und -schmugglerinnen sind vielfältig, Schwerpunkte lassen sich nicht ausmachen. Viele Schlepperinnen und Schlepper haben ethnische oder kulturelle Verbindungen zu den Migrantinnen und Migranten, denen sie Beihilfe zur illegalen Einreise oder zum illegalen Aufenthalt leisten. Oft handelt es sich um Personen mit einem geregelten Aufenthalt in der Schweiz oder einem EU-Staat, die Landsleute in bzw. durch die Schweiz schleusen. Gewerbsmässiger Menschen schmuggel wird meist von professionellen, international gut vernetzten Schleusergruppierungen be gangen, die eine überaus hohe Flexibilität und teilweise Bezüge zu mehreren Kantonen aufweisen.⁸⁸ Aus Ermittlungsverfahren geht hervor, dass die Tätergruppierungen, die Schleusungen in die Schweiz organisieren, oft auch an anderen Straftaten wie Menschenhandel, Betäubungsmittel- und Waffenhandel, Eigentumsdelikten, Korruption und Geldwäscherei beteiligt sind.

34; Europol Spotlight, Criminal Networks in Migrant Smuggling 2023; IOM, Smuggling of Migrants in The Central Mediterranean Route. Issues, challenges and perspectives, 2021, p. 46.; EUROJUST. [Migrant smuggling | Eurojust | European Union Agency for Criminal Justice Cooperation \(europa.eu\)](#)

⁸⁷ Europol, Decoding the EU's most threatening criminal networks, Publications Office of the European Union, 2024 Luxembourg, S. 9, 33-34.

⁸⁸ Angaben der BKP.

Schleusungsrouten nach Europa

« I have never tried the legal channels, like all normal people I will reach Europe by using a smuggler »⁸⁹

Die Routen, die von Menschenschmugglerinnen und -schmugglern gewählt werden, können einfach und direkt, oder auch komplex und in zahlreiche Abschnitte aufgeteilt sein. Der Schleusungsvorgang kann sich über mehrere Wochen oder Monate hinziehen; Schleusungen in Etappen und mit organisierten Warteräumen, in denen finanzielle Mittel für die Weiterreise beschafft werden, können gar mehrere Jahre dauern. Die Wahl der Route ist unter anderem von der internationalen politischen Lage, von den Witterungsverhältnissen und der Jahreszeit (dies gilt insbesondere für Schleusungen auf dem Seeweg), von den Einreisebestimmungen, der Asylgesetzgebung und der Intensität der Grenzkontrollen abhängig. Da sich diese Faktoren sehr schnell ändern können, ändern Schleusergruppierungen dementsprechend schnell und häufig ihre Routen.⁹⁰

Damit der Kontakt zu den Schleusern überhaupt hergestellt werden kann, müssen die Migrierenden in der Regel zuerst an einen strategisch wichtigen Ort für den Menschenschmuggel, einen sogenannten Schleusungs-Hub, gelangen. Bei diesen Hubs, die in der Region als Drehscheiben für die irreguläre Migration und den Menschenschmuggel bekannt sind, handelt es sich um bestimmte Stadtviertel, Lokale, Häfen oder Flüchtlingslager.⁹¹ Hubs bieten ein breites Angebot an gefälschten Dokumenten, Kontakten zu Schleuserinnen und Schleusern sowie oft auch an Arbeitsmöglichkeiten, die wichtig für die Erwirtschaftung zumindest eines Teils der

Schleusungskosten sind. Die Migrierenden werden an diesen Orten aktiv und oft in aller Öffentlichkeit von den Schleuserinnen und Schleusern angeworben.⁹² Der künftige Reiseverlauf oder zumindest die nächste Etappe der Schleusung hängt dabei massgeblich von den angebotenen Möglichkeiten in den jeweiligen Schleusungs-Hubs ab.⁹³

18 Die wichtigsten Schleusungsrouten in die EU

Die Migration von Schutzsuchenden aus der Ukraine verläuft in der Regel ohne Schlepperhilfe. Sie wird deshalb in diesem Kapitel nicht behandelt. Es kann jedoch sein, dass in speziellen Fallkonstellationen – beispielsweise wenn wehrpflichtige Männer die Ukraine verlassen wollen – die Hilfe von Schlepperinnen und Schleppern beansprucht wird.

Es gibt etwa ein Dutzend Nicht-EU-Staaten, die von der grossen Mehrheit irregulärer Migrantinnen und Migranten durchquert werden, bevor sie an einer EU-Ausgangsgrenze entdeckt werden: Albanien, Algerien, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Libyen, Moldawien, Montenegro, Marokko, Nordmazedonien, Russland, Senegal, Serbien, Tunesien, Türkei und die Ukraine. Diese Staaten liegen an den wichtigsten Migrationsrouten, die Migrantinnen und Migranten wie auch Schleusernetzwerke nutzen, um in die EU zu gelangen:

- **Die zentrale Mittelmeerroute** führt primär von Tunesien oder von Libyen aus nach Italien. Es kommt auch zu Abfahrten aus der Türkei, aus Algerien oder aus Ägypten. 2023 landeten rund 157'500 Personen in Süditalien an. Das sind 50

⁸⁹ Perception of "Smuggling Business" and Decision making Processes of Migrants, 2017, S. 17.

⁹⁰ Europol Spotlight, Criminal Networks in Migrant Smuggling 2023, S. 2, 4.

⁹¹ Global Study on Smuggling of Migrants, 2018, S. 31 f., 48.

⁹² Global Study on Smuggling of Migrants, 2018, S. 31 f., 43.

⁹³ Global Study on Smuggling of Migrants, 2018, S. 31 f., 48.

% mehr als 2022. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten im Jahr 2023 Guinea, Tunesien und Côte d'Ivoire.

- **Die östliche Mittelmeerroute** führt von der Türkei aus über den Land- oder den Seeweg nach Griechenland, oder auf dem Landweg nach Bulgarien. Von Griechenland oder Bulgarien aus geht die Reise auf dem Landweg durch die Staaten des Westbalkans oder auf dem Seeweg via Italien nach West- und Nordeuropa weiter; alternativ werden die Migrantinnen und Migranten ausgehend von Griechenland auf dem Luftweg nach West- und Nordeuropa geschleust. Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen in Griechenland betrug im Jahr 2023 48'500; dies stellt eine Zunahme von 160 % im Vergleich zu 2022 dar. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2023 Syrien, Palästina, Bangladesch und Afghanistan. Zur Landroute von der Türkei nach Bulgarien liegen keine verlässlichen Zahlenangaben vor. Aufgrund der Entwicklung der Asylgesuche in Bulgarien, die meist nur nach einem Zugriff durch die Sicherheitsbehörden gestellt werden, ist davon auszugehen, dass das Migrationsvolumen via Bulgarien mindestens so gross ist wie das durch Griechenland.
- **Die westliche Mittelmeerroute** führt von Marokko und Algerien aus auf dem Seeweg nach Spanien oder auch von Marokko über die Landgrenze in die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla, die an der Küste Nordafrikas liegen. Die Anzahl der festgestellten illegalen Einreisen 2023 betrug 16'750 – das sind 24 % mehr Aufgriffe als 2022. Zu den häufigsten Nationalitäten der festgestellten Personen zählten 2023 Marokko und Algerien.
- **Die Balkanroute** führt von Griechenland oder von Bulgarien nach Serbien und von dort aus via Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Slowenien oder via Ungarn in die Migrationszielstaaten

in West- und Nordeuropa. Der genaue Umfang der Migration über die Balkanrouten im Jahr 2023 ist wie schon in den Vorjahren schwierig abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass viele Migrantinnen und Migranten mehrfach aufgegriffen werden.⁹⁴ Eine Subroute folgt der Adria-Küste entlang nach Norden. Zu den häufigsten Nationalitäten der aufgegriffenen Personen zählten 2023 Syrien, Afghanistan, Marokko und die Türkei.

Türkische Staatsangehörige können visumsfrei in die Staaten des Westbalkans reisen. Deshalb nutzen türkische Staatsangehörige Schlepperinnen und Schlepper oft erst für die Einreise in den Schengen-Raum. Ende 2022 beendete Serbien auf Druck der EU die Visumsbefreiung für Indien, Burundi, Kuba und Tunesien, was zu einem deutlichen Rückgang von Migrantinnen und Migranten aus diesen Staaten auf der Balkanroute führte.

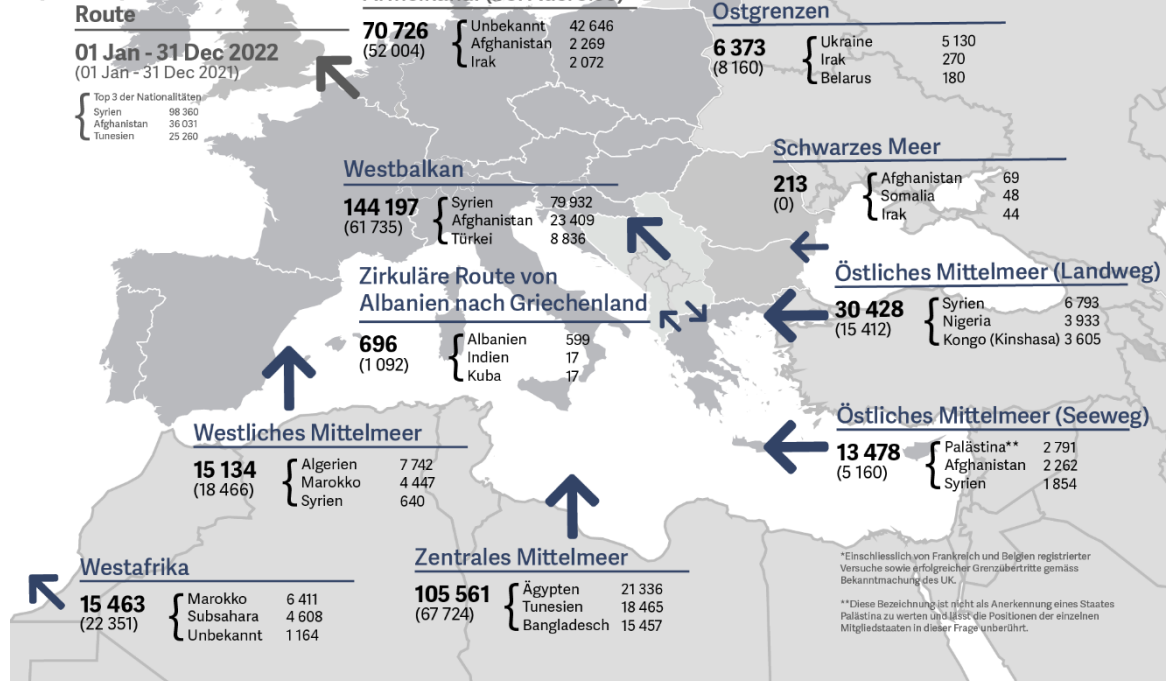
Seit Ende Oktober 2023 geht Serbien in der Wojwodina (Nordserbien) konsequent gegen Schleuserorganisationen und illegale Migrantinnen und Migranten vor. Seither (Stand Ende März 2024) verläuft der grösste Teil der Weiterwanderung aus Serbien über Bosnien, Kroatien und Slowenien.

- **Die Westafrikaroute** führt von der westafrikanischen Küste (Westsahara, Mauretanien) aus auf die Kanarischen Inseln (Hoheitsgebiet von Spanien). 2023 gab es 40'350 illegale Einreisen; dies stellt eine Zunahme von 64 % im Vergleich zu 2022 dar. Zu den häufigsten Nationalitäten der aufgegriffenen Personen zählten 2023 Marokko und Senegal.
- **Die Osteuroparoute** führt von Russland oder Belarus via die östlichen EU-Grenzstaaten (Polen, Litauen, Estland, Lettland und Finnland) in die Migrationszielstaaten in West- und Nordeuropa. 2023 gelangten rund 5'000 Personen aus diversen Staaten auf diesem Weg in den Schengen-Raum.

⁹⁴ Je nach Datenquelle differieren die Aufgriffszahlen stark. Für dieses Dokument wurden die Zahlen der Integrated Situation Awareness and Analysis Berichte der EU-Kommission verwendet.

Feststellungen von illegalen Grenzübertritten an den EU-Aussengrenzen bei Einreise

331 553
(200 101)



Quelle: Frontex Annual Risk Analysis 2023, S. 10

19 Eingangstore in die Schweiz

Tendenziell stellt das BAZG in den Zollregionen Süd und Nord die meisten Schlepperfälle fest. Via Tessin werden gemäss Erkenntnissen des BAZG derzeit hauptsächlich Staatsangehörige Syriens und der Türkei geschleust. Die Grenzgemeinde Chiasso ist nur etwa 50 Kilometer von der Metropole Mailand entfernt. Die lombardische Grossstadt gilt als Knotenpunkt für den Menschen-smuggel und bildet eine wichtige Zwischenstation für die verschiedenen Schmuggelrouten, die via Italien in die nördlicheren Zielländer Europas führen.⁹⁵ Durch Chiasso führt eine sehr wichtige Transitachse nach Norden, welche die Schweiz nicht nur als Zielland, sondern auch als Transitland für Schleusungen in Richtung Nordeuropa attraktiv macht.

Die Migration über die Balkanroute war auch im Jahr 2023 der zentrale Faktor für die Entwicklung der Asylgesuche in der Schweiz. Afghanische, türkische, syrische und vermehrt auch marokkanische Staatsangehörige nutzen primär diese Route, um nach Europa zu gelangen. Aufgrund der Verschiebung der Hauptachse der Balkanroute im Oktober 2022 gelangten 2023 wohl mehr Menschen, welche die Balkanroute benutzen, via Italien in die Schweiz als via Deutschland und Österreich. Die Türkei blieb 2023 ein bestimmender Faktor der Migration in Richtung Europa. Der Druck auf syrische und afghanische Migrantinnen und Migranten in der Türkei, in ihr Heimatland zurückzukehren, blieb hoch. Entsprechend hielt die Weiterwanderung in Richtung Europa an. Gleichzeitig verschlechterte sich die

⁹⁵ Die Balkanroute via die slowenisch-italienische Grenze (Triest), die Route entlang dem Adriatischen Meer (Schleusungen auf dem Seeweg ab Griechenland) oder die Route entlang dem Tyrrhenischen Meer (Schleusungen über die zentrale Mittelmeerroute); siehe www.imap-migration.org.

wirtschaftliche Lage in der Türkei, so dass auch immer mehr türkische Staatsangehörige das Land verlassen und in Europa um Asyl nachsuchten, oft mit vorgeschobenen Asylgründen.

Mit der deutlichen Zunahme der Anlandungen in Süditalien stieg aber auch die Bedeutung der zentralen Mittelmeerroute für die Schweiz wieder an. Für die grosse Mehrheit der in Italien eintreffenden Personen ist die Schweiz nur ein sekundäres oder gar kein Zielland. Die zunehmende Migration auf dieser Route führte trotzdem zu einem Anstieg der Asylgesuche von Personen aus Westafrika, insbesondere aus der Côte d'Ivoire, aus Guinea und aus Kamerun.⁹⁶

⁹⁶ Angaben des SEM. Vgl. dazu Anhang II.

Bekämpfung von gewerbsmässigem Menschenmuggel in der Schweiz

20 Akteure und Zuständigkeiten

Verschiedene Akteure sind auf kantonaler, nationaler wie auch internationaler Ebene mit der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels betraut. In der Schweiz obliegt die Strafverfolgungskompetenz grundsätzlich den Kantonen.⁹⁷ Effizient kann die Bekämpfung transnationaler Kriminalität und die Steuerung von Migrationsbewegungen jedoch nur durch ein enges und koordiniertes Zusammenwirken der zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone wirksam bewältigt werden. Einige wesentliche Akteure und ihre Zuständigkeiten sind u. a. die folgenden:

20.1 Bundesebene

Bundesamt für Polizei (fedpol)

Die Aufgabe von fedpol ist es, für die Umsetzung des Zusatzprotokolls gegen die Schleusung von Migrantinnen und Migranten zu sorgen. fedpol ermittelt und bekämpft organisierte kriminelle nationale und grenzübergreifende Aktivitäten im Zusammenhang mit illegaler Migration. Es unterstützt die Strafverfolgungsbehörden in der Bekämpfung der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens. Es koordiniert die interkantonalen und internationalen Ermittlungen und den Informationsaustausch zwischen ausländischen und nationalen Partnerorganisationen. fedpol kann erste Ermittlungen bei Straftaten, die ganz oder teilweise in mehreren Kantonen oder im Ausland begangen worden sind, vornehmen (Art. 27 Abs. 2 StPO⁹⁸). fedpol koordiniert die Bekämpfung und die Analyse von gewerbsmässigem Menschenmuggel und Menschenhandel auf strategischer Ebene zwischen nationalen und kantonalen Behörden sowie der Zivilgesellschaft. Es stellt

den zuständigen Behörden Informationen zur effizienten Ausweiskontrolle und zur Bekämpfung von Missbräuchen zur Verfügung.

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)

Das BAZG erhöht die Sicherheit durch den Einsatz von mobilen Einheiten im Grenzgebiet, beteiligt sich an der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, trägt zur Aufdeckung der Fälschung von Ausweispapieren bei und beteiligt sich an den Schengen-Aussengrenzkontrollen an den Flughäfen. Gestützt auf Verwaltungsvereinbarungen mit den Kantonen (Art. 97 ZG⁹⁹) erledigt das BAZG gewisse Feststellungen im sicherheitspolizeilichen Bereich selbstständig und nimmt in einigen Kantonen an definierten Flughäfen auch die Grenzkontrolle für den Kanton wahr. Qualifizierte Feststellungen im Bereich des Menschenmuggels werden den kantonalen Polizeibehörden umgehend durch das BAZG übergeben.

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Das SEM regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Es ist für die Konzeption und Konformität der Grenzkontrolle zuständig und erlässt Weisungen zur Grenzkontrolle zuhanden der operativ tätigen Behörden. Zudem unterstützt das SEM die Kantone beim Wegweisungsvollzug von ausreisepflichtigen Personen. Das SEM leitet die (erweiterte) Steuergruppe Grenze. Diese hat die IBM-Strategie zuhanden der politischen Ebene (Bundesrat und KKJPD) verabschiedet.

Bundesamt für Statistik (BFS)

Als nationales Kompetenzzentrum der öffentlichen Statistik unterstützt und stärkt das BFS die gesamte öffent-

⁹⁷ Art 123 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101).

⁹⁸ SR 312.0

⁹⁹ SR 631.0

liche Verwaltung im Umgang mit Daten. Das BFS veröffentlicht die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) sowie die Strafurteilsstatistik (SUS).

Bundesamt für Justiz (BJ)

Das BJ betreut die Rechtsetzung und Gesetzesanpassungen im Staats- und Verwaltungsrecht sowie im Privat- und Strafrecht. Auf dem Gebiet der Rechtshilfe und Auslieferung arbeitet das BJ mit in- und ausländischen Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden zusammen.

20.2 Interkantonale Ebene

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Die KKJPD sorgt in den Bereichen Polizei, Justiz, Strafvollzug und Migration auf politischer Ebene für die Koordination der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund. Die KKJPD nimmt die IBM-Strategie jeweils zusammen mit dem Bundesrat zur Kenntnis. Sie kann Mandate für die Umsetzung von wichtigen Massnahmen erteilen.

Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS)

Die KKPKS fördert die Zusammenarbeit und den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den schweizerischen Polizeikorps. Sie koordiniert die operative Umsetzung der vorgegebenen politischen Ziele in wesentlichen Polizeifragen.

Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK)

Die SSK fördert die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes. Sie bezweckt den Meinungs austausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Kantone untereinander und mit denjenigen des Bundes und koordiniert gemeinsame Interessen.

Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

Die VKM vereint und unterstützt die kantonalen Migrationsbehörden beim Vollzug des Ausländer- und Asylrechts des Bundes. Die Vereinigung vernetzt die Migrationsbehörden der Kantone mit dem Bund.

20.3 Kantonale Ebene

Die Kantone sind zuständig für die **ausländerrechtliche und sicherheitspolizeiliche Grenzkontrolle** sowie für die Sicherung der Grenze ausserhalb der definierten Grenzübergangsstellen. Einige Kantone haben die Grenzkontrolle an den Flugplätzen ihres Hoheitsgebietes an das BAZG delegiert. Die Polizeikorps der Kantone Bern, Genf (in Zusammenarbeit mit dem BAZG), Nidwalden, Solothurn, Wallis (in Zusammenarbeit mit dem BAZG) und Zürich führen an den Flugplätzen ihres Hoheitsgebietes die Grenzkontrollen durch.

Die **kantonalen Polizeikorps** sind im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben zuständig für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und die Bekämpfung der Kriminalität. Als Strafverfolgungsbehörden führen die Kantonspolizeien Ermittlungen zu Menschen schmuggel und führen im Auftrag der Staatsanwaltschaft Durchsuchungen durch.

Die **kantonalen Arbeitsinspektorate, Arbeitsmarktaufsichtsbehörden und Migrationsämter** sowie die kommunalen **Einwohnerkontrollen** erstatten Strafanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden, falls sie bei der Ausübung ihrer Tätigkeit Anhaltspunkte für Menschen schmuggel feststellen.

Die **kantonalen Staatsanwaltschaften** führen Strafuntersuchungen gegen mutmassliche Täterinnen und Täter durch, erlassen in ihrem Zuständigkeitsbereich Strafbefehle und erheben Anklagen bei den zuständigen Gerichten.

21 Kompetenzzufteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Strafjustizorganisation wie auch die Rechtsprechung in Strafsachen sind gemäss Artikel 123 Absatz 2 BV Sache der Kantone, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht. Dies gilt auch für das Nebenstrafrecht.¹⁰⁰ Die kantonale Zuständigkeit zur Verfolgung und Beurteilung strafbarer Handlungen erstreckt sich deshalb auf alle Straftaten, die nicht nach den Artikeln 23 und 24 StPO in die Zuständigkeit des Bundes fallen.¹⁰¹ Delikte des organisierten Verbrechens, des Terrorismus, der Geldwäscherei, der Korruption sowie der Wirtschaftskriminalität nach Artikel 24 StPO unterliegen seit

¹⁰⁰ Niggli / Heer / Wiprächtiger (Hrsg.). Basler Kommentar, StPO StGB, S. 264.

¹⁰¹ ebd. S. 264

Inkrafttreten der «Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung» (sogenannte Effizienz-Vorlage)¹⁰² am 1. Januar 2002 der Bundesgerichtsbarkeit.¹⁰³ Artikel 24 StPO unterscheidet dabei zwischen strafbaren Handlungen, die der obligatorischen Bundeskompetenz (Absatz 1)¹⁰⁴ und solchen, die der fakultativen Bundeskompetenz (Absatz 2)¹⁰⁵ unter bestimmten Voraussetzungen (Buchstaben a und b) unterliegen. So fallen sämtliche Verbrechen, die von einer kriminellen oder terroristischen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB ausgehen, in die Zuständigkeit der Bundesstrafverfolgungsbehörden, wenn sie zu einem wesentlichen Teil im Ausland (Absatz 1 Buchstabe a) oder in mehreren Kantonen begangen worden sind und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Absatz 1 Buchstabe b). Erfüllt eine Schlepperin oder ein Schlepper auch den Tatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Organisation (Artikel 260^{ter} StGB), so tritt Artikel 116 Absatz 3 AIG hinter Artikel 260^{ter} StGB zurück.¹⁰⁶ Für Ermittlungen im Bereich des gewerbsmässigen Menschenschmuggels sind primär die Kantone zuständig. Weil der gewerbsmässige Menschenschmuggel typischerweise interkantonal und international stattfindet, spielt aber auch die Bundeskriminalpolizei von fedpol eine wichtige Rolle: Sie kann Operationen zwischen den Kantonen sowie dem In- und Ausland koordinieren und bei Straftaten, die ganz oder teilweise in mehreren Kantonen oder im Ausland begangen worden sind, erste Ermittlungen vornehmen (Artikel 27 Absatz 2 StPO). Bis jetzt hat der Bund in zwei Fällen erste Ermittlungen gestützt auf Artikel 116 Absatz 3 AIG in Verbindung mit Artikel 27 Absatz 2 StPO aufgenommen.

22 Herausforderungen in der Praxis

Einige Herausforderungen und Hindernisse, die sich bei der praktischen Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels stellen, werden nachfolgend kurz umrissen – diese Darstellung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

22.1 Gleichsetzung mit Menschenhandel

Ein grundlegendes Problem ist die Tatsache, dass wenig Wissen und Sensibilisierung zum Thema der organisierten Schleusungskriminalität in der Schweiz vorhanden sind. Es gibt bei gewerbsmässigem Menschenschmuggel keine Opfer im herkömmlichen Sinne, da alle Beteiligten in diese kriminelle Dienstleistung einwilligen und diese sogar aktiv suchen. Das Phänomen bleibt somit für die Bevölkerung – solange es zu keinen Todesopfern in der Schweiz kommt – weitgehend unsichtbar, und es besteht kein öffentlicher Ermittlungsdruck. Sehr oft wird Menschenschmuggel mit Menschenhandel gleichgesetzt oder verwechselt (vgl. Kapitel 2.4.3).

22.2 Regelung im Nebenstrafrecht

Weil die Straftatbestände des Menschenschmuggels eng mit der Migration zusammenhängen, sind sie nicht wie etwa Menschenhandel im StGB, sondern als Nebenstrafrecht im AIG enthalten. Obwohl die Migrationsbehörden mit dem verwaltungsrechtlichen Vollzug des AIG betraut sind, ist es Aufgabe der kantonalen Strafverfolgungsbehörden, Widerhandlungen gegen dieses Nebenstrafrecht zu ahnden. Die Verfolgung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel nach Artikel 116 Absatz 3 AIG erfolgt entsprechend je nach Kanton unterschiedlich. Gesamtschweizerisch kommt es in vergleichsweise wenig Fällen zu einem Strafverfahren wegen qualifizierten Menschenschmuggels nach Artikel

¹⁰² Botschaft über die Änderung des Strafgesetzbuches, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung) vom 28. Januar 1998. BBl 1998 II 1529; Fassung gemäss Anhang Ziff. II 3 des BB vom 25. Sept. 2020 über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, in Kraft seit 1. Juli 2021 (AS 2021 360; BBl 2018 6427).

¹⁰³ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen». 02. März 2012. BBl 2012 4505.

¹⁰⁴ Bezieht sich auf die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation (Artikel 260^{ter} StGB); Finanzierung des Terrorismus (Artikel 260^{quinquies} StGB); Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat (Artikel 260^{sexies}); Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB); Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Artikel 305^{ter} StGB) sowie die Korruptionstatbestände der Artikel 322^{ter} - 322^{septies} StGB und Verbrechen, welche von einer kriminellen oder terroristischen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB ausgehen

¹⁰⁵ Bezieht sich auf Vermögens- und Urkundendelikte

¹⁰⁶ Moser Veronika, Menschenschmuggel in die Schweiz, Staatliches Vorgehen gegen Schleusungen und menschenrechtliche Verpflichtungen, Zürich - Basel - Genf 2019 (= ZStöR 269), S. 85

116 Absatz 3 AIG. Vielfach werden Fälle via Strafbefehl abgehandelt, da es sich «nur» um AIG-Widerhandlungen handelt.

22.3 Vorermittlungen nach nationalen oder internationalen Verdachtsmeldungen

Gemäss einer Umfrage bei den kantonalen Polizeikörpern vom März/April 2024¹⁰⁷ wird gewerbsmässiger Menschenschmuggel nach Artikel 116 Absatz 3 AIG kantonal unterschiedlich verfolgt. Einzelne Kantone führen explizit zu gewerbsmässigem Menschenschmuggel konkrete Vorermittlungen nach nationalen oder internationalen Verdachtsmeldungen und einen innerkantonalen, interdisziplinären Austausch sowie eine enge Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und den Partnerbehörden auf Bundesebene, also fedpol, BAZG und SEM. Mehrere Kantone werden erfahrungsgemäss nur auf dem Rechtshilfsweg aktiv und eröffnen selten eigene Ermittlungsverfahren. Hinweise auf Schleusungsaktivitäten aus dem Ausland im Rahmen der internationalen Polizeizusammenarbeit oder der Rechtshilfe führen meist zu Ermittlungsansätzen in mehreren Kantonen gleichzeitig. Wie die Praxis zeigt, ist oft zuerst die Frage zu klären, welcher Kanton für die Ermittlungen zuständig ist. Bis diese Frage unter den Kantonen geklärt ist, haben im Ausland bereits polizeiliche Aktionen stattgefunden. Die entsprechenden Abklärungen in der Schweiz erschöpfen sich demzufolge vielfach in der Beantwortung von Anfragen ausländischer Behörden.

22.4 Personenkontrollen und kriminal-polizeiliche Auswertung von Hinweisen

Die meisten Feststellungen im Zusammenhang mit Menschenschmuggel erfolgen durch das BAZG. Werden bei einer Kontrolle durch das BAZG Personen angehalten, bei welchen der Verdacht auf Menschenschmuggel besteht, werden erste Abklärungen getätigt. Dazu gehört eine erste informelle Befragung der mutmasslich schlesenden Person und die Rapportierung des Sachverhalts. Das BAZG selbst hat keine ermittlungspolizeilichen Kompetenzen betreffend Schleusungskriminalität. Deshalb erfolgt bei Verdacht auf Bereicherungsabsicht, eine umgehende Übergabe der mutmasslich schlesenden Person sowie der geschleusten Personen an die zuständige kantonale Polizeibehörde.

Das weitere Vorgehen nach der Anhaltung variiert aufgrund verschiedener Vereinbarungen des BAZG mit den Kantonen.

Sprachbarrieren und unterschiedliche Kenntnisse über Abläufe, Zuständigkeiten und Ansprechpersonen in verschiedenen Kantonen führen vielfach dazu, dass kantonsübergreifende Ermittlungen nicht durchgeführt werden und auf internationale Ermittlungen verzichtet wird. Ein einheitliches Vorgehen und einheitliche Standards in den Kantonen zur Abarbeitung bei Aufgriffen von Schlepperinnen und Schleppern (Befragung der fahrzeuglenkenden Person, allfälliger Mitfahrenden sowie der geschleppten Personen, Auswertung der Mobiltelefone zum Zweck der Identifizierung der Drahtzieher, erkenntnisdienliche Behandlung sowie Meldepflicht der Aufgriffe bei der Zentralstelle Menschenhandel/Menschenschmuggel bei fedpol) existieren gesamtschweizerisch nicht.

Bei den angehaltenen Schlepperinnen und Schleppern handelt es sich in der Regel um solche einer niedrigen Hierarchiestufe. Trotzdem könnten bei konsequenten Ermittlungen, aufgrund der eingesetzten Fahrzeuge oder Mittel (zum Beispiel Mobiltelefone, Kopien von Zahlungsanweisungen) oder Abklärungen über das Umfeld der schlesenden Person, national und international verwertbare Hinweise auf die im Hintergrund wirkenden Täternetzwerke gewonnen werden. Für die Verfolgung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels kann nach StPO die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 269 Abs. 2 Bst. b StPO) sowie eine verdeckte Ermittlung (Art. 286 Abs. 2 Bst. b StPO) angeordnet werden. Trotz dieser Möglichkeiten, die das Gesetz für eine wirksamere Bekämpfung der gewerbsmässigen Schleusungskriminalität vorsieht, räumen viele kantonale Strafverfolgungsbehörden diesem Deliktfeld wenig Priorität ein.¹⁰⁸ Erkenntnisse von Europol/INTERPOL aus ausländischen Strafverfahren und Aufgriffen von Schlepperinnen und Schleppern durch das BAZG werden vielfach nicht kriminalpolizeilich ausgewertet und es wird zu wenig gegen die eigentlichen

¹⁰⁷ Umfrage der KKPKS vom März/April 2024. Geantwortet haben 23 Polizeikörper: AG, AR, AI, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, UR, VD, VS, ZG, ZH sowie die Stadtpolizei SG.

¹⁰⁸ Umfrage der KKPKS vom März/April 2024.

Drahtzieher im Hintergrund ermittelt, selbst wenn Ermittlungsansätze vorhanden sind.¹⁰⁹

In sozialen Medien wird in der Schweiz in Zusammenhang mit dem Angebot von Dienstleistung für die illegale Migration nicht proaktiv ermittelt. Auf Plattformen, welche für die Anwerbung von illegalen Migrantinnen und Migranten und/oder die Organisation der Schleusungsdienstleistungen verwendet werden, stösst man in der Regel erst, wenn eine Staatsanwaltschaft sich in seltenen Fällen dafür entscheidet, anlässlich einer festgestellten Schleusung Mobiltelefonauswertungen durchzuführen. Auch auf Stufe Bund – welcher gemäss Art. 27 Abs. 2 StPO Vorermittlungen bei Menschenmuggel tätigen könnte, solange eine Zuständigkeit noch keinem Kanton zugeordnet werden kann – fehlen die notwendigen Ressourcen, um einen Überblick über das Ausmass an Angeboten auf sozialen Medien mit Bezug zur Schweiz zu erfassen.

22.5 Ressourcenintensive kantonsübergreifende und internationale Ermittlungen

Der Nachweis der gewinnorientierten oder organisierten Schlepperei ist nicht einfach zu erbringen, da ein beträchtlicher Teil der kriminellen Handlungen ausserhalb der Schweiz begangen wird, die Täterinnen und Täter in internationalen Netzwerken organisiert sind und die Geschleppten aus dem Ausland stammen. Ermittlungen gegen organisierte, transnational tätige Netzwerke weiten sich rasch gegen mehrere Personen und Personengruppen in verschiedenen Staaten aus und sind daher umfangreich und ressourcenintensiv. Wird gegen ein Täternetzwerk ermittelt, so erfordert dies den Einsatz einer fallbezogenen gemischten Ermittlungsgruppe mit Angehörigen mehrerer kantonaler Polizeikörpers, der Bundeskriminalpolizei und des BAZG.

22.6 Asylbefragungen

Die Erkennung von gewerbsmässigem Menschenmuggel liegt in erster Linie im Kompetenzbereich der Strafverfolgungsbehörden. Allerdings gilt es zu prüfen, ob das SEM die Strafverfolgungsbehörden unterstützen kann, und wenn ja, in welcher Weise bei den

Erstbefragungen der Asylbewerberinnen und Asylbewerber Informationen zu den Transit- oder Zielstaaten oder andere relevante Elemente im Zusammenhang mit Menschenmuggel erhoben werden können.

Als Vergleichsbeispiel verfügt der Nachbarstaat Österreich über ein zweistufiges Verfahren bei Einreichen des Asylgesuchs. Dabei ist eine unabhängige Befragung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber durch die Polizei vorgesehen, bevor überhaupt eine eigentliche Asylbefragung stattfindet und die Hintergründe zum Antrag selbst und der Gefährdung im Herkunftsland abgeklärt werden. Die polizeiliche Befragung hat dabei keinen Einfluss auf die Gewährung des Asyls. Ziel des österreichischen Bundeskriminalamts ist es, Schlepperlinien nach Österreich durch Erkenntnisgewinnung über die Schleusungsrouten – ausgehend vom Ursprungsland bis ins Zielland – über das Vorgehen der Schlepperinnen und Schlepper, benutzte Transportmittel etc. aufzulösen, indem unter anderem die Asylsuchenden befragt werden.¹¹⁰

In der Schweiz wird die Befragung jedoch ausschliesslich durch SEM-Mitarbeitende durchgeführt. Somit ist im Unterschied zu Österreich die Polizei nicht involviert. Bei der Prüfung einer ähnlichen Massnahme in der Schweiz sind die bestehenden rechtlichen Grundlagen zu berücksichtigen und ob eine Erweiterung der Erstbefragung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach Art. 26 Abs. 2 des Asylgesetzes umsetzbar und zielführend wäre. Die Anwendung von gezielten Fragen zu Menschenmuggel bzw. Schleusungsrouten bei der Erstbefragung von Asylsuchenden in der Schweiz wurde in der Vergangenheit getestet, erwies sich aber in dieser Form u.a. aufgrund unzureichender Ressourcen und Kompetenzzuordnung langfristig als schwierig umsetzbar. Allerdings haben Sensibilisierungsschulungen zu Menschenmuggel für das Personal in den BAZ gezeigt, dass diese dazu beitragen können, die Strafverfolgungsbehörden punktuell bei der Bekämpfung von Menschenmuggel zu unterstützen. Für eine Einführung von gezielten Fragen zu Schleusungsrouten wären entsprechende Fachkenntnisse, Ressourcen und Logistik erforderlich, sowie eine Begleitung des Personals durch die Strafverfolgungsbehörden, wie im österreichischen Modell.

¹⁰⁹ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen». a.a.O., BBl 2012 4571/4572

¹¹⁰ Tatzgern, Gerald. Bundeskriminalamt Österreich. Referat anlässlich der 13. Steuerungsorgansitzung der ZSMM. 5. Dezember 2011; Österreichisches Bundesministerium Inneres, Öffentliche Sicherheit, 11-12/2024: [Schleppereibekämpfung](#)

Den Asylgesuchstellenden wäre darzulegen, dass sie sich nicht belasten, wenn sie Details zu den in Anspruch genommenen Dienstleistungen preisgeben. Ebenso wenig schmälern sie die Chancen auf Asyl, denn für die Gewährung des Asyls sind ausschliesslich die Fluchtgründe im Herkunftsland massgebend. Eine Befragung zu den Diensten der Schlepperinnen und Schlepper sollte die Stellung der Asylgesuchstellenden in keiner Weise beeinträchtigen.

22.7 Dokumentenkontrolle

Gefälschte Dokumente können nach einer erfolgreichen Einreise auch für die Legalisierung des Aufenthaltes dem Anschein nach (Täuschung der Behörden) in der Schweiz genutzt werden. Problematisch – aus der Perspektive einer effizienten Bekämpfung von gewerbsmässigem Menschenmuggel – ist, dass bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen durch die zuständigen Behörden sowie bei ausländerrechtlichen Verfahren keine Verpflichtung zur Abnahme biometrischer Daten besteht. Bei der entsprechenden rechtlichen Grundlage in Artikel 102 Absatz 1 AIG handelt es sich lediglich um eine Kann-Norm. Deshalb findet regelmässig auch keine fundierte Echtheitsprüfung der Ausweise statt. Auch verfügen die zuständigen Einwohnerdienste und kantonalen Migrationsämter teilweise weder über die notwendigen technischen Mittel wie z. B. Passlesegeräte noch über ausreichend geschultes Fachpersonal, um Fälschungen zu erkennen.¹¹¹

Die Einwohnerdienste und kantonalen Migrationsämter sollten sämtliche Ausweise einer genauen Dokumentenprüfung unterziehen. Wenn dies nicht geschieht, hat das zur Folge, dass aufgrund falscher oder nicht zustehender Dokumente Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden. In der Folge wird es immer schwieriger, die wahre Identität einer Person feststellen zu können. Es ist wichtig, die Sensibilisierung im Bereich der Dokumentenfälschung bei den Einwohnerdiensten und städtischen sowie kantonalen Migrationsämtern voranzutreiben. Es ist unerlässlich, dass das notwendige Wissen bei den Behörden vorhanden ist, um Dokumente auf Fälschungsmerkmale hin zu überprüfen und eine behördenübergreifende Zusammenarbeit in diesem Bereich stattfindet. Mit der Identifizierung von ge-

fälschten Dokumenten im Gesuchverfahren bei der Einreise kann dem Menschenmuggel schon im Herkunftsstaat entgegengewirkt werden.

22.8 Sensibilisierung, Ausbildung und Fachaustausch

Erfolge in der Bekämpfung von gewerbsmässigem Menschenmuggel setzen einen interdisziplinären Austausch und die Sensibilisierung von Berufsgruppen und Behörden voraus, die mit dieser Straftat in Berührung kommen könnten. Kriminalpräventive Massnahmen, die gesamtschweizerisch und interdisziplinär getroffen werden, existieren zwar zum Thema Menschenhandel im Rahmen des Nationalen Aktionsplans 2023–2027, nicht jedoch zur Thematik der organisierten Schleusungskriminalität.

Ermittlungen gegen Schleusernetzwerke sind sehr anspruchsvoll und erfordern Fachwissen und Erfahrung über die verschiedenen Modi Operandi, das Zusammenwirken von transnationalen Tätergruppen, Verbindungen zu anderen Deliktfeldern und die internationale Zusammenarbeit in der Strafverfolgung. Daher ist es wichtig, dass bei Polizei und Justiz einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gezielt in der Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenmuggels ausgebildet sind und die Verantwortung für entsprechende Ermittlungen übernehmen können.¹¹² Zuständige Sachverständige und Ermittlungsgruppen sind eine Voraussetzung dafür, dass ein wirksamer Austausch mit den Strafverfolgungsbehörden anderer Kantone stattfindet. Gegenwärtig besteht einzig in der Deutschschweiz ein jährlich durchgeführter Lehrgang des Schweizerischen Polizeiinstituts (SPI) für Angehörige der Polizei zum Thema gewerbsmässiger Menschenmuggel.

23 Verurteilungen nach Art. 116 Abs. 3 AIG

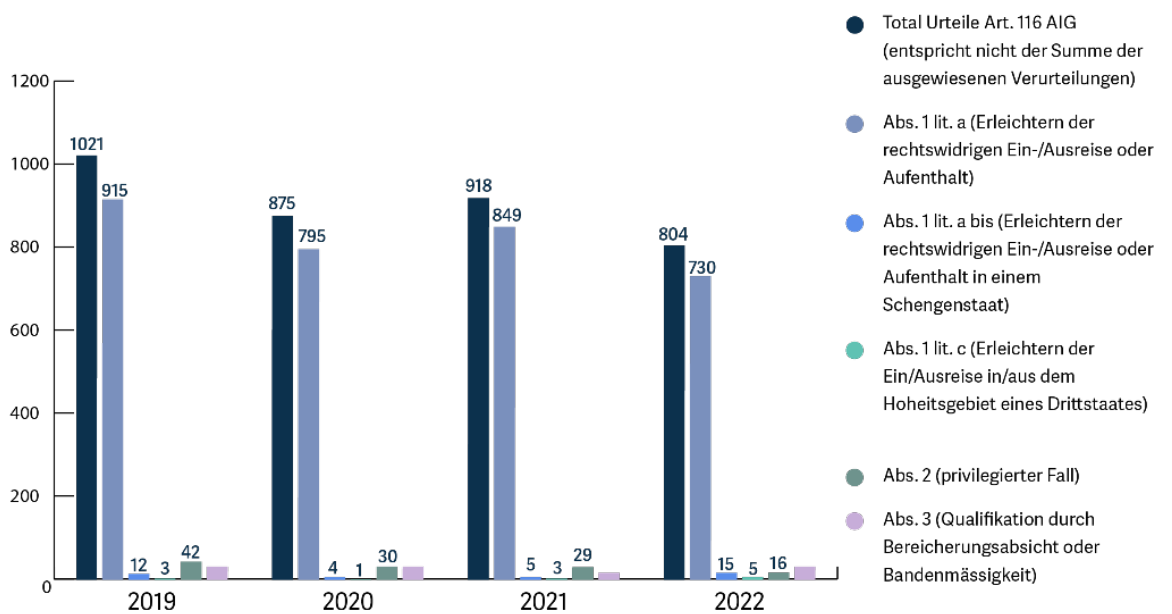
Die Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts nach Art. 116 Abs. 3 AIG ist eine qualifizierte Straftat. Dieses Verbrechen kann nach geltendem Ausländerrecht mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft werden.

¹¹¹ Vgl. dazu Matthias Beuttenmüller, Passlesegeräte bringen den Behörden mehr Sicherheit, Zeitschrift Schweizer Gemeinde 7/8 2018, S 54 f.; Alexander Ott, a.a.O; Watson.ch. Meldung vom 24.12.2023: [Clans schleusen mit falschen Pässen Personal in die Schweiz \(watson.ch\)](https://www.watson.ch)

¹¹² Umfrage der KKKPS vom März/April 2024.

In den Jahren 2008 bis 2022 ergingen in der Schweiz durchschnittlich 28 Verurteilungen pro Jahr wegen gewerbmässigen Menschenschmuggels (vgl. Anhang IV). Untersucht man die Entwicklung im Fünfjahres-Rhythmus, zeigt sich, dass die mittlere Anzahl Verurteilungen in den Jahren 2008 bis 2012 mit 17 Verurteilungen am niedrigsten war.¹¹³ In den Jahren 2013 bis 2017 stieg der Mittelwert auf 39 Verurteilungen pro Jahr¹¹⁴ und er fiel

in den Jahren 2018 bis 2022 auf 27 Verurteilungen pro Jahr.¹¹⁵ Eine Interpretation der Entwicklung ist aufgrund der kleinen Fallzahlen nicht möglich.¹¹⁶ Auffällig ist, dass die Verurteilungen wegen qualifiziertem Menschenschmuggel im Verhältnis zu einfachem Menschenschmuggel niedrig sind.



¹¹³ Siehe Anhang IV. Verurteilungen Art 116 AIG

¹¹⁴ Siehe Anhang IV. Verurteilungen Art. 116 AIG

¹¹⁵ Siehe Anhang IV. Verurteilungen Art 116 AIG

¹¹⁶ Angaben des BFS.

24 Internationale Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit

24.1 Europol

Europol ist die europäische Strafverfolgungsbehörde zur Verhütung und Bekämpfung der international organisierten Kriminalität. Aufgabe von Europol ist es, den Austausch und die Analyse kriminalpolizeilicher Erkenntnisse zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der EU zu fördern. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Europol basiert auf einem Kooperationsabkommen vom 24. September 2004, das am 1. März 2006 in Kraft getreten ist. Es ermöglicht den Austausch von strategischen und operativen Informationen sowie von Spezialkenntnissen. Zur Unterstützung dieser Zusammenarbeit hat die Schweiz bei Europol in Den Haag vier Polizeiattachés von fedpol und einen Attaché des BAZG stationiert. Das Abkommen zwischen der Schweiz und Europol umfasste ursprünglich 25 Kriminalitätsbereiche, darunter auch die Bekämpfung des internationalen Menschen Schmuggels. 2018 wurde das Mandat des Abkommens auf 30 Kriminalitätsbereiche erweitert.¹¹⁸

Die Einrichtung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei Europol im Jahr 2016 war ein Meilenstein bei der Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung. Das Zentrum leistet Mitgliedstaaten operative Unterstützung bei ihren Ermittlungen, indem es Ermittlerinnen und Ermittler aus Mitgliedstaaten zusammenbringt, Analysen bereitstellt und sich an Aktionstagen beteiligt, an denen Europol-Bedienstete operative Informationen über Fälle von Schleusungskriminalität vergleichen. Darüber hinaus hat die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) die kriminalpolizeilichen Erkenntnisse, den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit zwischen den Mit-

gliedstaaten und mit Partnern verbessert. Eine ihrer Prioritäten besteht darin, kriminelle Netzwerke entlang der Haupttrouten nach sowie innerhalb von Europa zu zerschlagen, wobei der Schwerpunkt auf den Netzwerken liegt, die durch ihre Methoden Menschenleben gefährden (z. B. Verstecke in Lastkraftwagen, Einsatz seeuntüchtiger Wasserfahrzeuge), die Online-Dienste anbieten und Dokumentenbetrug nutzen. Die EMPACTs dienen zusammen mit den Joint Investigation Teams und den operativen Task Forces der innereuropäischen und operativen Polizeikooperation der Schengen-Staaten. Die Schweiz wird im EMPACT Migrant Smuggling durch fedpol vertreten.¹¹⁹ Das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung und Zerschlagung der komplexen und hochentwickelten kriminellen Netze, die an der Schleusung von Migranten beteiligt sind.

24.2 INTERPOL

INTERPOL wurde 1923 als Internationale kriminalpolizeiliche Kommission in Wien gegründet und hat ihren Sitz in Lyon. Zu den Gründungsmitgliedern zählt auch die Schweiz. INTERPOL umfasst 196 Mitgliedstaaten (Stand 2023).

Die Hauptfunktionen der Organisation sind die Gewährleistung eines globalen Kommunikationssystems, die Bereitstellung von Datenbanken für die Informationsverarbeitung, die Benachrichtigung der Mitgliedstaaten über gesuchte Personen, die Koordinierung gegenseitiger Unterstützungsmassnahmen durch Entsendung von technischen Spezialisten und Zurverfügungstellung von Ausrüstung (technische Hilfe) sowie die Förderung der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Aus- und Fortbildung, Ausrüstung, Einsatz von Personal und Hilfsmitteln.¹²⁰

Jedes Land ist verpflichtet, ein Nationales Zentralbüro INTERPOL (NZB) zu benennen. In der Schweiz übt fedpol

¹¹⁷ Der Fokus des Berichts richtet sich auf den gewerbsmässigen Menschen Schmuggel. Bei der Verschaffung einer Erwerbstätigkeit nach Art. 116 Abs. 1 lit. b AIG fehlt die eindeutige Relevanz zu diesem Thema. Aus diesem Grund ist diese Bestimmung nicht in dieser Statistik ausgewiesen; ein Urteil kann mehrere Straftatbestände enthalten. Diese werden in den Unterkategorien jeweils ausgewiesen. Im Total wird jedes Urteil hingegen nur einmal gezählt.

¹¹⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/polizei-zusammenarbeit/international/europol.html>

¹¹⁹ <https://www.europol.europa.eu/operations-services-innovation/europol-analysis-projects>

¹²⁰ [Vgl. INTERPOL | The International Criminal Police Organization](#)

die Funktion des NZB aus (Art. 350 StGB). Die Zusammenarbeit der Schweiz mit INTERPOL stützt sich auf die Art. 350-353 StGB sowie die INTERPOL-Verordnung vom 21. Juni 2013.¹²¹

Im 2019 hat INTERPOL seine Mitgliedstaaten eingeladen, sich am Projekt «Odyssey Analysis File» zu beteiligen. Es geht dabei um ein Analyseprojekt in den Bereichen Menschenhandel und Menschenschmuggel mit einer Laufzeit von fünf Jahren. Aus den gewonnenen Erkenntnissen sollen Analysedienstleistungen angeboten werden können (Reports, Cross-Checks, Trends, Statistiken usw.). fedpol beteiligt sich an diesem Projekt.

Zudem ist die Schweiz in der INTERPOL-Expertengruppe «Specialists Operational Network on People Smuggling» (ISON) vertreten, in welcher anlässlich jährlich stattfindender Treffen polizeiliche Informationen zu gewerbsmässigem Menschenschmuggel ausgetauscht und Kontakte zu Spezialistinnen und Spezialisten aus anderen Staaten geknüpft werden.

¹²¹ SR 366.1

24.3 Eurojust

Die Agentur der EU für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) ist ein wichtiger Akteur bei der Verbesserung des justiziellen Vorgehens gegen Schleusungskriminalität.¹²² Eurojust ist eine Einheit für justizielle Zusammenarbeit der EU und wurde für deren Justizbehörden zur Koordination grenzüberschreitender Strafverfahren auf europäischer/internationaler Ebene gegründet. Die Schweiz hat eine Verbindungsstaatsanwältin bei Eurojust. Die Verbindungsstaatsanwältin stellt das Bindeglied zwischen Eurojust und den Strafverfolgungsbehörden der Schweiz dar.

Eurojust unterstützt die Umsetzung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen bei strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen von Schleusungskriminalität. Eine Fokusgruppe zum Thema Schleusungskriminalität, die für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eingerichtet wurde, fördert den Austausch bewährter Verfahren und der bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Fällen der Migrantenschleusung gewonnenen Erkenntnisse.

JOINT INVESTIGATION TEAM (JIT)

Organisierter und gewerbsmässiger Menschenmuggel ist ein transnationales und dynamisches Phänomen. Bei dessen Verfolgung und Bekämpfung ist die Zusammenarbeit mit Partnerbehörden im In- und Ausland von entscheidender Bedeutung. Weil die Schweiz solche Formen der Kriminalität nicht im Alleingang bekämpfen kann, ist eine enge Kooperation mit anderen Staaten und ein möglichst unmittelbarer grenzüberschreitender Informationsfluss zwischen den jeweiligen Behörden zentral. Entscheidend ist der Einsatz von gemeinsamen Instrumenten, beispielsweise im Rahmen von gemeinsamen Ermittlungsteams, zur direkten und effizienten Koordination von internationalen Ermittlungen. Ein JIT ist eine besondere Form der Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten. Es stellt eine durch Abschluss eines bilateralen und multilateralen Vertrages zwischen den beteiligten Staaten eingerichtete Gruppe zum Zwecke der Strafverfolgung dar, die für einen bestimmten Zweck und einen begrenzten Zeitraum gebildet wird. Im 2024 partizipierte die Schweiz erstmals an einem JIT gegen gewerbsmässigen Menschenmuggel.

¹²² [Migrant smuggling | Eurojust | European Union Agency for Criminal Justice Cooperation \(europa.eu\)](https://eurojust.europa.eu/en/migrant-smuggling)

Gesamtwürdigung

Die Schleusung von Migrantinnen und Migranten ist eine Kernaktivität krimineller Organisationen, die von der anhaltenden Nachfrage nach Schleusungen getragen wird. Die Schweiz ist derzeit sowohl als Rückzugsgebiet als auch als Ziel- und Transitstaat für organisierte und gewerbsmässige Schleusernetzwerke attraktiv. Gewerbsmässiger Menschenschmuggel ist ein Delikt, das typischerweise nur durch gezieltes Hinschauen und physische Kontrollen auf den Transportwegen, in und durch die Schweiz, aus dem Dunkelfeld geholt werden kann.

Gewerbsmässige und organisierte Schleusernetzwerke operieren transnational, entlang der Routen, die von den Herkunftsstaaten bis zum Bestimmungsort der Migrantinnen und Migranten führen. Um gewerbsmässige Schlepperei in oder durch die Schweiz aufzudecken – die nicht in einer Ausbeutungssituation in der Schweiz mündet – sind Strukturermittlungen in einem internationalen Kontext unabdingbar. Die Bearbeitung solcher Verfahren erfordert umfangreiche und aufwändige Abklärungen im Ausland sowie personelle und technische Ressourcen, um etwa im Falle von Anhaltungen die Erkenntnisse der Auswertung von mitgeführten Mobiltelefonen, Computern oder auch Navigationsgeräten zu verwerten und Ermittlungsansätze zeitnah weiterzuverfolgen. Die Vernetzung der verschiedenen Akteure der Kantone, des Bundes und des Auslandes ist für den Erfolg ebenso entscheidend wie ein rascher Daten- und Informationsaustausch.¹²³

EU-Staaten mit ähnlichen ausländergesetzlichen Vorgaben wie die Schweiz setzen wesentlich grössere personelle, materielle und finanzielle Mittel ein, um internationale Schleusergruppierungen bis in die höchsten Hierarchiestufen zu identifizieren und auszuschalten. Dazu werden unter anderem umfangreiche ermittlungsunterstützende Massnahmen wie die Observation

oder technische Überwachungsmassnahmen eingesetzt. Die meisten EU-Staaten verfügen über eine auf Schleusungskriminalität spezialisierte, auf nationaler Stufe angesiedelte kriminalpolizeiliche Behörde, die breit angelegte Ermittlungsverfahren führt.

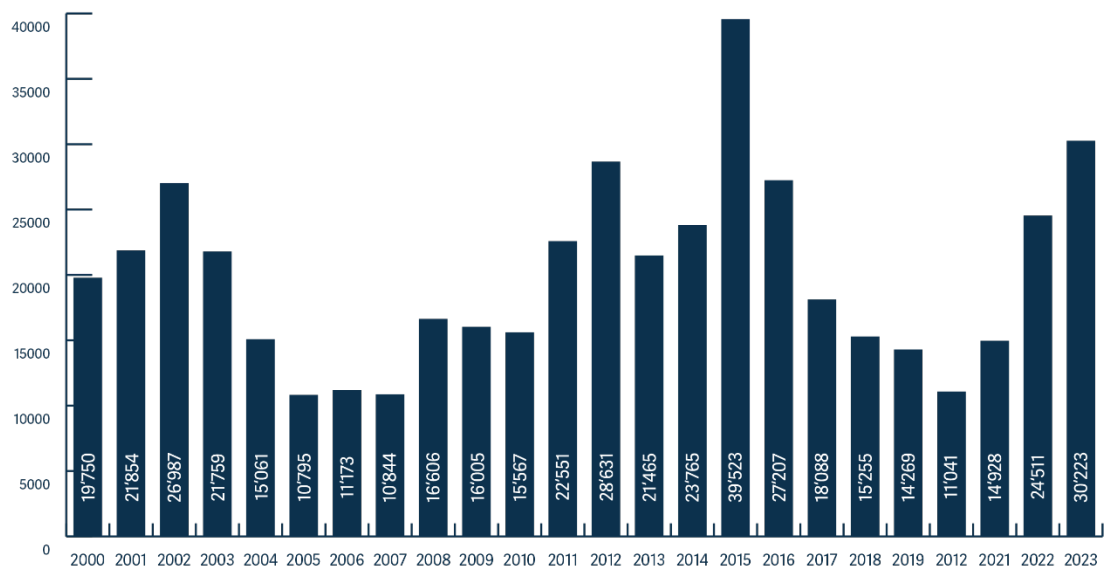
Gewerbsmässiger Menschenschmuggel wird in der Schweiz nicht systematisch und nach einheitlichen Standards bekämpft. fedpol hat diesen Bericht verfasst, um den IST-Zustand des gewerbsmässigen Menschenschmuggels mit Bezug zur Schweiz im Jahr 2024 bestmöglich zu erfassen. In einem weiteren Schritt soll im Austausch mit verschiedenen Stakeholdern auf Bundes- und kantonaler Ebene die Einbettung des Themas «Gewerbsmässiger Menschenschmuggel» in eine nationale Strategie geprüft werden.

¹²³ Umfrage der KKPKS vom März/April 2024.

Anhänge

25 Asylstatistik 2000–2023

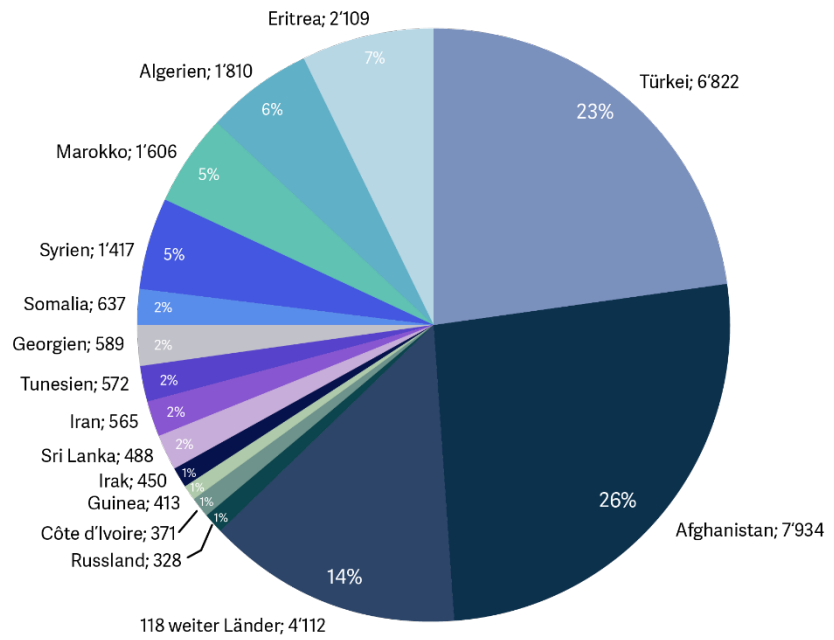
Asylgesuche in der Schweiz 2000 bis 2023



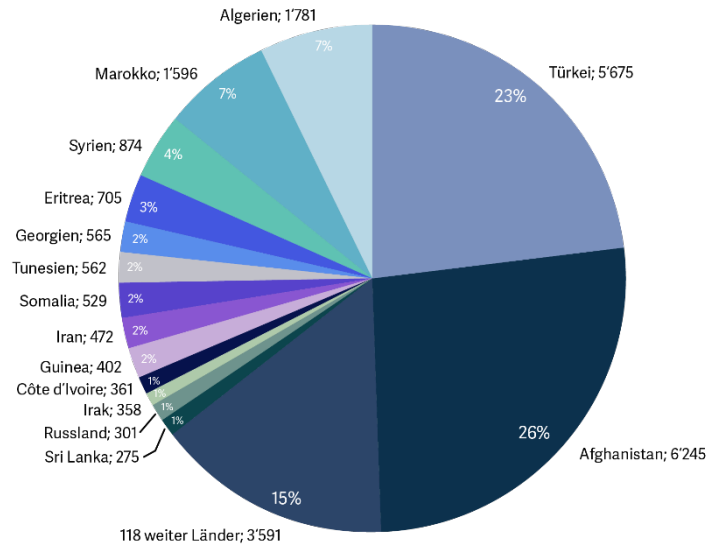
Quelle: SEM

In der Schweiz wurden 2023 30'223 Asylgesuche gestellt. Davon waren 24'292 Primär- und 5'931 Sekundärgesuche. Gegenüber 2022 bedeutet dies eine Zunahme um 23,3 %. Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Asylgesuchen lag im Jahr 2023 bei rund 2,5 % und damit um 0,2 % höher als 2022.

26 Entwicklung der Asylgesuche 2022/2023



Anzahl der Primärgesuche:



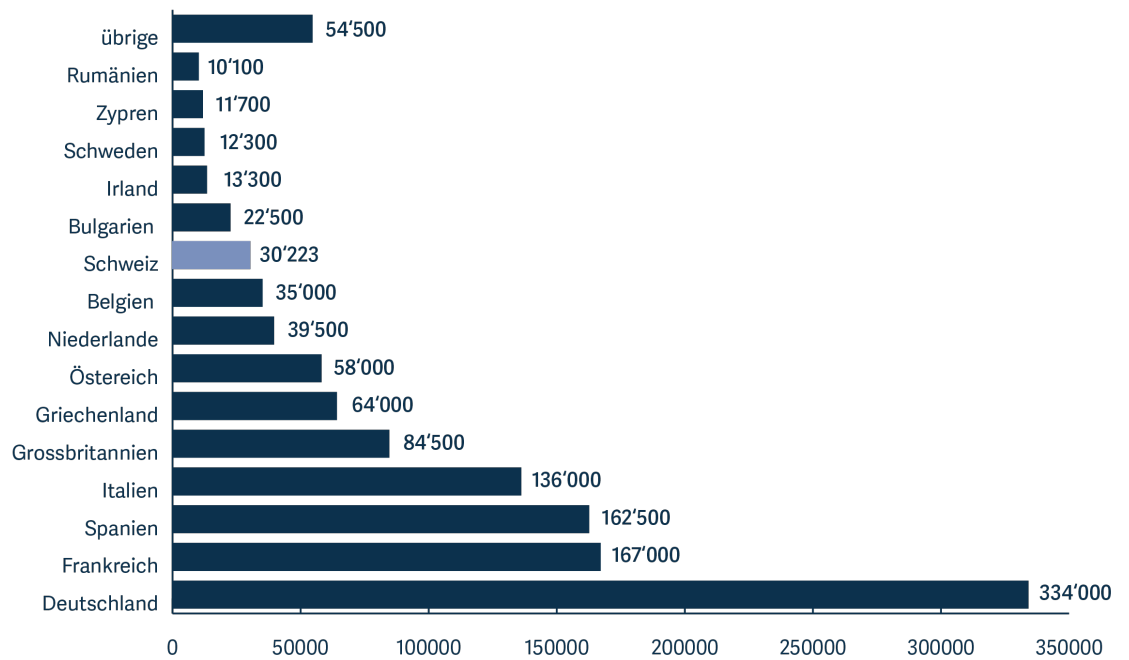
Einen Spezialfall stellten 2023 die rund 1800 Asylgesuche afghanischer Staatsangehöriger mit einem bestehenden Aufenthaltsstatus dar, die in der Folge der Praxisänderung für afghanische Frauen gestellt wurden. Dies waren im Juli und August insgesamt rund 100, im September rund 700, im Oktober rund 300, im November rund 500 und im Dezember rund 200 Personen. Alle hielten sich bei Gesuchstellung schon lange, viele während mehr als fünf Jahren, als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz auf. Bei denjenigen Personen, bei denen die vorläufige Aufnahme mehr als fünf Jahre vor der erneuten Asylgesuchstellung erfolgte, wurde wieder ein Primärgesuch verbucht. Genaue Zahlen sind nicht verfügbar, da auch einige wenige vorläufig aufgenommene afghanische Staatsangehörige aus anderen Gründen ein erneutes Asylgesuch gestellt haben.

27 Europäische Entwicklungen im Asylwesen

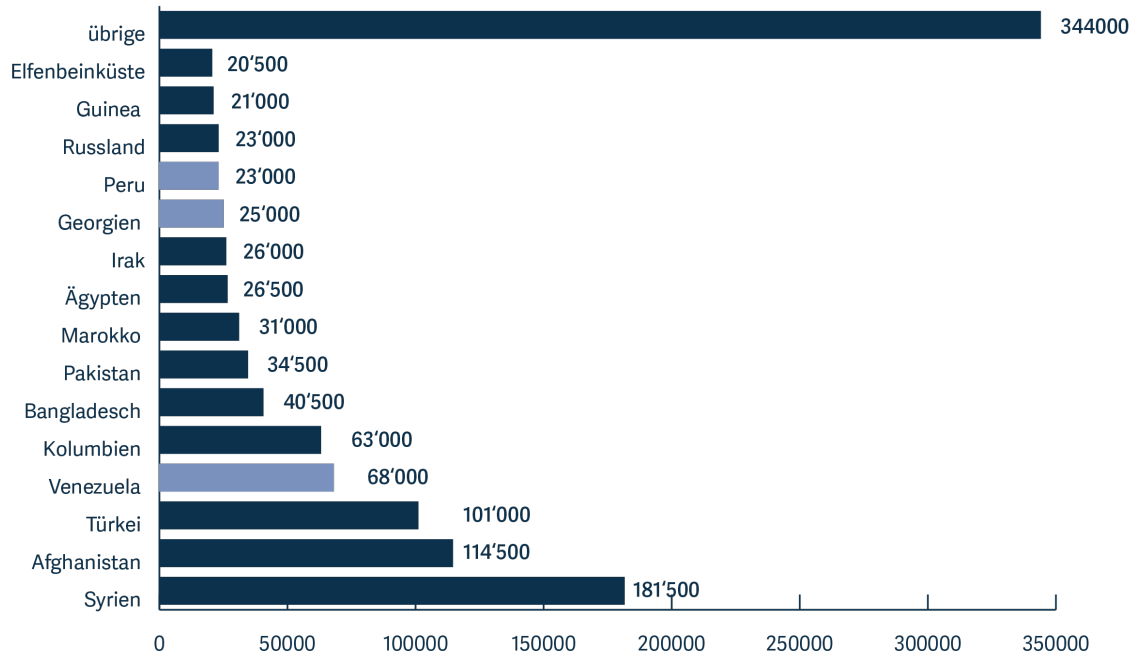
Anzahl Gesuche:

In Europa (inkl. Grossbritannien) wurden 2023 rund 1,23 Mio. Asylgesuche gestellt. Dies ist der dritthöchste Wert nach den Jahren 2015 (1,34 Mio.) und 2016 (1,29 Mio.). Gegenüber dem Jahr 2022 (1'058'000) bedeutet dies eine Zunahme um rund 18 %.

Wichtigste Zielländer in Europa 2023; 1,23 Mio Gesuche



Wichtigste Herkunftsländer in Europa 2023; 1,15 Mio (ohne Grossbritannien)



Quelle: SEM, basierend auf Daten der Asylagentur der Europäischen Union.
Visumsbefreite Staaten sind hellblau markiert.

28 Verurteilungen

28.1 Verurteilungen wegen Menschenmuggel¹²⁴

Verurteilungen nach Straftat

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
116.1 AIG	760	829	942	883	841	952	952	818	881	777	675
116.2 AIG	31	27	34	34	17	19	42	30	29	16	11
116.3 AIG	24	59	42	28	42	33	31	30	14	31	28
117.1 AIG	1183	1128	1234	1173	1043	1178	967	795	711	764	709
117.2 AIG	114	130	149	133	155	140	131	73	70	49	63
118.1 AIG	163	181	242	215	178	146	164	213	249	273	223
118.2 AIG	23	14	11	15	16	24	18	18	3	9	7
118.3 AIG	6	13	11	10	13	11	19	15	8	9i	6

Quelle: BFS, Stand 06.05.2024

¹²⁴ BFS, Strafurteilsstatistik

**28.2 Verurteilungen wegen gewerbsmässigem
Menschenschmuggel nach Art. 116 Abs. 3 AIG
unterteilt nach Kantonen**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AG	1	5	2	3	0	1	2	1	0	2	0
AI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BE	4	6	3	2	4	3	3	2	2	0	0
BL	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0
BS	1	1	0	2	2	0	1	2	0	4	2
BU*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FR	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
GE	8	10	9	6	4	1	2	1	0	4	0
GL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GR	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
JU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LU	0	2	4	0	1	0	3	0	0	0	0
NE	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1
NW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
OW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SG	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0
SH	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
SO	0	0	0	2	3	2	3	3	2	1	1
SZ	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0
TG	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
TI	4	24	16	8	21	11	10	15	7	13	15
UR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
VD	1	4	0	2	3	5	1	3	2	2	4
VS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZH	1	5	2	2	2	7	4	2	0	1	1

*Bundesstrafgerichtsbarkeit
Quelle: BFS, Stand 06.05.2024

29 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ALO	Airline Liaison Officer
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
AsylG	Asylgesetz (SR 142.31)
BAZ	Bundesasylzentren
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BKP	Bundeskriminalpolizei, fedpol
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EU	Europäische Union
Eurodac	Europäische Datenbank zur digitalen Speicherung von Fingerabdrücken
Europol	Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
ZSMM	Kommissariat Zentralstelle Menschenhandel/Menschenschmuggel, BKP, fedpol
IBM	Integrated Border Management (Integrierte Grenzverwaltung)
IMISCOE	International Migration Network
INTERPOL	International Criminal Police Organization (Internationale kriminalpolizeiliche Organisation)
IOM	International Organisation for Migration
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz; SR 312.5)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFM	Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (Uni NE)
SPI	Schweizerisches Polizeiinstitut
SSK	Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNDESA	United Nations Department of Economics and Social Affairs (Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
UNODC	UN Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung)