

sfm

SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz

Obschon das Thema Menschenschmuggel in den Medien grosses Interesse geniesst, gibt es kaum ein gesichertes und differenziertes Wissen zu diesem Phänomen. Die vorliegende Studie untersucht die verschiedenen Formen, Hintergründe und Dynamiken des Menschenschmuggels in der Schweiz. Nebst der Analyse bestehender Daten und Statistiken wurde in mehr als 40 persönlichen Interviews das Wissen von PraktikerInnen und FachexpertInnen eingeholt und valorisiert. Als Schweizer Beitrag zu einem europäischen Forschungsprojekt sowie getragen vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), möchte diese Studie mit ihren Ergebnissen eine Migrationspolitik mitformulieren, die den Menschenschmuggel zwar effektiv bekämpft, dies aber nicht auf Kosten der international verbrieften Menschenrechte tut.

AutorInnen:

Gianni D'Amato, Projektleiter am SFM, beschäftigt sich seit langem mit Fragen der Migration, Staatsbürgerschaft und Integration.

Brigitta Gerber, wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM, setzt sich seit vielen Jahren mit Migrationsfragen, Rassismus und Antisemitismus auseinander.

Martina Kamm, wissenschaftliche Mitarbeiterin am SFM, befasst sich vorwiegend mit irregulärer Migration, Menschenrechten, Rassismus und Diskriminierung sowie interkulturellen Projekten.

sfm
SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES



Forschungsbericht 37 / 2005

Gianni D'Amato
Brigitta Gerber
Martina Kamm

**Menschenschmuggel und
irreguläre Migration in der
Schweiz**

Inhalt

Vorwort	7
Zusammenfassung	11
Ausgangslage	11
Neuste Entwicklungen in der Schweiz	11
Problemfelder	13
Lösungsansätze	13
Ausblick	14
1 Die Entstehung des Migrationsstaates	17
1.1 Migrationsregulierung im Zeitalter der Globalisierung	17
1.2 Menschenschmuggel und irreguläre Migration	21
1.3 Konsequenzen und Interpretationen	27
1.3.1 Der Ansatz des politischen Realismus	28
1.3.2 Der kritische Sicherheitsansatz	29
1.3.3 Der pluralistische Ansatz	30
2 Die Massnahmen gegen den Menschenschmuggel	33
2.1 Die schweizerische Migrationspolitik: die 1990er Jahre	33
2.2 Gesetze und Massnahmen gegen den Menschenschmuggel	34
2.3 Die Einschätzung des Bundesrates im historischen Rückblick	35
2.3.1 Die Interpellation zur Bekämpfung des Schlepperunwesens	35
2.3.2 Internationale Kooperation gegen irreguläre Migration	38
2.3.3 Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)	39
3 Verfahren und Datenlage	41
3.1 Die Untersuchungsanlage	41
3.2 Die Statistiken der Bundesämter	44
3.2.1 Strafurteilstatistik	49
3.3 Einreisesperren IMES	52
3.4 Die Auswertung der IMES-Dossiers zur Einreisesperre	54
3.5 Die Auswertung der Befragungsprotokolle des BFF 2003	56
4 Die Perspektive der Akteure auf nationaler Ebene	59
4.1 Der Einfluss des Schweizer Föderalismus auf Massnahmen gegen die irreguläre Migration	59
4.2 Die Schweiz im Kontext des Menschenschmuggels aus Sicht der Expertinnen und Experten	61
4.2.1 Vorgang der Schleusung	66
4.2.2 Die Routen	68

Eine European Science Foundation-Studie
finanziert vom Bundesamt für Migration (BFM)

Bild auf dem Umschlag: Meinrad Schade/LOOKAT PHOTOS

© 2005 SFM

ISBN-10: 2-940379-41-6

ISBN-13: 978-2-940379-41-5

SWISS FORUM FOR MIGRATION AND POPULATION STUDIES (SFM)
AT THE UNIVERSITY OF NEUCHÂTEL
RUE ST-HONORÉ 2 – CH-2000 NEUCHÂTEL
TEL. +41 (0)32 718 39 20 – FAX +41 (0)32 718 39 21
SECRETARIAT.SFM@UNINE.CH – WWW.MIGRATION-POPULATION.CH

4.2.3 Die Situation bei der Ankunft in der Schweiz	69	5.3.5 Menschenschmuggel – ein lukratives Geschäft?	118
4.2.4 Die soziale Organisation des Menschenschmuggels	70	Migrationsdestination	119
4.2.5 Ausreisegründe der Geschleusten	72	5.3.6 Sinnvolle Massnahmen?	119
4.2.6 Massnahmen gegen die Schleusung	73	5.4 Der Flughafen Zürich	121
4.2.7 Künftige Strategien	74	5.4.1 Kontext und Rahmenbedingungen	121
4.2.8 Internationale Kooperation	76	Facts and Figures	122
5 Die Fallbeispiele aus den Kantonen und am Flughafen Zürich	77	5.4.2 Wie ist der Flughafen Zürich organisiert?	123
5.1 Der Kanton St.Gallen	77	Ankunft	123
5.1.1 Kontext und Rahmenbedingungen	77	5.4.3 Institutionelle Zuständigkeiten bei der Einreise	124
Historische Entwicklung	79	Die Kriminalpolizei (KRIPPO)	125
Kontakte mit der Herkunftsgemeinschaft	80	Fachdienst Grenzkontrolle (FDG)	125
5.1.2 Der Prozess der Schleusung vom Ursprungs- ins Zielland	82	5.4.4 Der Transitraum im Flughafen	126
Institutionelle Zuständigkeiten im Kanton	82	5.4.5 Der Prozess der Schleusung	128
Profil der illegal Eingereisten	85	Die Reiserouten (Routings)	128
Reiseroute	86	Das Profil der illegal eingereisten ChinesInnen	129
Einreise zu Arbeitszwecken	87	5.4.6 Wer sind die Schleuser?	129
5.1.3 Wer sind die Schleuser?	89	Die professionellen Schlepper	130
Die Verwandtschaftsschlepper	90	5.4.7 Internationale Kooperation	131
Die Zufallsschlepper	91	5.4.8 Künftige Massnahmen	132
Die professionellen Schlepper	91	6 Schluss	133
5.1.4 Conclusio und künftige Massnahmen	93	7 Bibliografie	141
5.2 Der Kanton Tessin	94	8 Anhang 1: Interviewpartner	147
5.2.1 Die topografische Lage	94	9 Anhang 2: Bundesgerichtsurteile zu Menschenhandel und Schlepperei	149
5.2.2 Kooperationsabkommen mit Italien	96		
5.2.3 Einschätzungen zur irregulären Migration	97		
5.2.4 Vorgang der Schleusung	99		
5.2.5 Schwarzarbeit im Tessin	104		
5.2.6 Künftige Massnahmen	106		
5.3 Der Kanton Basel Stadt	108		
5.3.1 Landesgrenze und Zuständigkeiten	108		
5.3.2 Einschätzungen des Grenzwachtkommandos Basel-Stadt	109		
Organisationsstrukturen des Schmugglernetzwerkes	111		
5.3.3 Effektiver Grenzübertritt	113		
5.3.4 Das Problem mit den gefälschten Reisedokumenten	114		
Kantonale Strafprozesse	116		
Einschätzung des internationalen Schmugglerphänomens aus regionaler Perspektive	116		

Vorwort

Eine der ersten Aufgaben, die der zu Beginn des 20. Jahrhunderts gegründeten Bundespolizei (FBI) in den USA übertragen wurde, bestand in der Verfolgung der Verstöße gegen den so genannten Mann-Act, ein US-amerikanisches Bundesgesetz, das am 25. Juni 1910 in Kraft trat. Dieses Gesetz verbot den Transport von minderjährigen Frauen von einem Gliedstaat zum anderen, wenn von den Herren unmoralische Absichten gehegt wurden. Das Gesetz kam auch zur Anwendung, wenn Liebespaare ihre Treffen in einem liberaleren Gliedstaat abhielten. Im landesweiten Kampf gegen den so genannten „White-Slave-Trade“ baute das FBI mit Hilfe dieses Transportgesetzes erstmals seine Bundeskompetenzen aus, da die Gesetzgebung zur Prostitution bis anhin den einzelnen Gliedstaaten oblag und den staatlichen Hütern der Moral keine Sanktionen ermöglichte. Heute wird die Geschichte des Mann-Acts als Beispiel für eine verirrte Gesetzgebung zitiert, die sich in die private Moral seiner Bürger einmischte (Langum 1994).¹ Das Beispiel zeigt aber auch, wie die öffentliche Empörung über den „Handel“ mit jungen, „weissen“ Frauen dazu führte, dass der Bundespolizei Ermittlungsinstrumente in die Hand gegeben wurden, welche die Souveränität der einzelnen Gliedstaaten durchbrachen und ein zentralisiertes gouvernementales Handeln ermöglichten.

Diese Studie hat es mit Entwicklungen und Lösungsvorschlägen auf ähnlichem Gebiet zu tun. Im Zusammenhang mit der irregulären Migration handelt sie von der moralischen, politischen und rechtlichen Beurteilung eines Phänomens, das wöchentlich für Schlagzeilen in den Medien sorgt: dem Menschenschmuggel, oder – wie es anders heisst – der organisierten Schlepperei. Menschenschmuggel meint in der von der UNO im Jahr 2000 erlassenen Definition die Erleichterung der illegalen Einreise von Migrantinnen und Migranten mit der Absicht, sich zu bereichern oder einen anderen materiellen Nutzen aus dieser illegalen Leistung zu ziehen. Auch wenn die Beihilfe zur illegalen Einreise als ausländerrechtliches Vergehen wohl seit der Entstehung der Nationalstaaten (oder des Ausländerrechts) existiert, ist die seit den 1990er Jahren betriebene organisierte Form der Schleusung von Migrantinnen und Migranten eine relativ neue Erscheinung, die dementsprechend wenig erforscht und erfasst ist und deshalb die internationale Staatengemeinschaft und ihre Einwohner entsprechend beunruhigt. Viele wollen wissen, wie Menschenschmuggel funktioniert, wer dahinter steckt und was dagegen unternommen werden kann. Allerdings ist bis zum

¹ Wir bedanken uns bei Rainer Egloff für diesen Hinweis.

heutigen Zeitpunkt völlig unklar, ob sich die Schweiz und ihre Nachbarstaaten zu institutionellen Innovationen bewegen lassen, um eine Handhabe gegen ungewollte Migrationen zu finden. Ebenso offen ist, ob eine Zentralisierung der Massnahmen überhaupt wünschenswert ist. Das Eingangsbeispiel zeigt, dass Krisendiskurse wie jener über den Handel mit weissen Frauen zwar grenzübergreifende inner- und zwischenstaatliche Massnahmen begünstigen können (eine ähnliche Richtung hat auch der europäische Diskurs über die illegale Migration eingeschlagen). Aber die nicht intendierten Folgen solcher Massnahmen sind nicht vorhersehbar. Im historischen Rückblick können Einschnitte in die Bewegungsfreiheit der Migrantinnen und Migranten nachteilige Auswirkungen für alle Bürgerinnen und Bürger haben. Da wir immer als Kinder unserer Zeit handeln, gilt es zumindest als wissenschaftlich redlich, die kohärente Wirkung unseres Tuns im Auge zu behalten. Dieser Bericht versucht daher, alle heute für die Schweiz relevanten Aspekte im Zusammenhang mit der irregulären Migration näher zu untersuchen.

Die vorliegende Studie, deren Entstehung wir einer Finanzierung durch das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF)² verdanken, ist Teil einer von der European Science Foundation geförderten internationalen komparativen Untersuchung zu Fragen des Menschenschmuggels („Human Smuggling in Migrants: Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective“). Bei dieser Untersuchung des Menschenschmuggels haben Forschungsteams aus Deutschland, Österreich, den Niederlanden, Spanien und Italien zusammengearbeitet, um das Phänomen des Menschenschmuggels in all seinen relevanten Facetten besser zu verstehen. Die deutsche und die italienische Equipe haben polizeiliche und gerichtliche Ermittlungsakten untersucht, um mehr über die Organisation der Schmuggler zu erfahren. Das niederländische und österreichische Team haben unter anderem Tiefeninterviews mit Asylsuchenden durchgeführt, die mittels Schleppern illegal eingereist sind, um auf diese Weise den Schleppervorgang zu begreifen. Unser Beitrag begnügt sich vornehmlich mit der Analyse der Schlepperei in die Schweiz, wie sie sich in der Perspektive der Fachleute darstellt. Hierzu haben wir die kundigsten Expertinnen und Experten aus den Bundesbehörden, den NGOs und der Wissenschaft nach ihren Einschätzungen und ihren Vorschlägen für künftige Massnahmen befragt. Da die föderale Struktur der Schweiz den Kantonen in Fragen des Ausländerrechts weite Ermessensspielräume zugesteht, haben wir auch die Situation in drei

² Seit dem 1. Januar 2005 ist das Bundesamt für Einwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zusammengelegt worden zum Bundesamt für Migration (BFM). Die Endredaktion dieses Berichts erfolgte vor diesem Datum. Aus diesem Grund wurden die alten Bezeichnungen beibehalten.

Kantonen und an einem Flughafen untersucht. Brigitta Gerber hat die Untersuchung im Kanton Basel-Stadt geleitet, Martina Kamm hat sich mit dem Kanton Sankt-Gallen und dem Flughafen Zürich-Kloten beschäftigt und Gianni D'Amato hat sowohl die Untersuchung im Kanton Tessin als auch die Analyse auf der Bundesebene bearbeitet.

An dieser Stelle möchten wir all jenen danken, die bei der Entstehung dieses Berichts mitgewirkt haben. Es sind dies all jene Vertreterinnen und Vertreter der Bundes- und Kantonsbehörden, die ihr Wissen und ihre Unterlagen zur Verfügung gestellt haben, um dieses Werk gelingen zu lassen. Den Angehörigen der NGOs und den einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die uns ihre Zeit gewidmet und uns Einblick in ihre Perspektiven und Dokumentationen gegeben haben, möchten wir ebenfalls unseren Dank aussprechen. Nicht unerwähnt darf der Support von Nicole Wichmann bleiben, die unser Team zu Anfang begleitet und einen Grossteil der Statistiken und Dokumente beschafft hat. Besonderer Dank gebührt auch Rascha Osman vom BFF, die diese Studie aufmerksam begleitete und uns dort, wo es nötig war, geschlossene Türen geöffnet hat.

Neuchâtel, 16.09.04 Gianni D'Amato, Brigitta Gerber, Martina Kamm

Hinweis der HerausgeberInnen:

Bitte beachten Sie, dass sich seit Abschluss des vorliegenden Berichts folgende Änderungen im Ausländergesetz AuG ergeben haben:

Mit dem neuen Ausländergesetz sollen Opfer des Menschenhandels von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen ausgenommen werden. Damit wird der Aufenthalt der Opfer neu auf Gesetzesstufe geregelt. Anlässlich der parlamentarischen Behandlung wurde zudem der qualifizierte Schleppertatbestand (Art. 111 Abs. 3 AuG) angepasst. Das Höchststrafmass für den Tatbestand der gewerbmässigen oder organisierten Schlepperei wurde auf fünf Jahre Freiheitsentzug erhöht. Damit ging die Qualifizierung dieses Straftatbestandes als Verbrechen einher sowie dessen Aufnahme in die Kataloge der strafbaren Handlungen, auf die das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) sowie das Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (BVE) anwendbar sind.

(Quelle: Rechtsdienst des Bundesamts für Migration; Stand vom 2. November 2005)

Zusammenfassung

Ausgangslage

Obschon das Thema Menschenmuggel in den Medien ein grosses Interesse geniesst und nicht selten für Schlagzeilen sorgt, gibt es kaum ein gesichertes und differenziertes Wissen zu diesem Phänomen. Die vorliegende Untersuchung möchte diese Wissenslücke teilweise beheben und analysiert die verschiedenen Formen, Hintergründe und Dynamiken des Menschenmuggels in der Schweiz. Nebst der Analyse bestehender statistischer Daten wurde in mehr als 40 persönlichen Interviews das Wissen von Praktikern und Expertinnen eingeholt und valorisiert. Als Schweizer Beitrag zu einem europäischen Forschungsprojekt möchte diese Studie mit ihren Ergebnissen eine Migrationspolitik mitformulieren, die den Menschenmuggel zwar effektiv und schlagfertig bekämpft, dies aber nicht auf Kosten der international verbrieften Menschenrechte tun sollte.

In Übereinstimmung mit dem von der UNO im Jahr 2000 in Palermo verabschiedeten Protokoll wird auch im schweizerischen Ausländergesetz der Menschenmuggel als Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt verstanden – sofern diese Unterstützungsleistung mit einer Bereicherungsabsicht erfolgt oder sie von Mitgliedern einer Vereinigung begangen wird, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden haben (Art. 23. 2 ANAG). Die Strafandrohung für dieses Vergehen lautet auf Gefängnis bis zu drei Jahren und Busse bis zu 100 000 CHF. Fehlen die lukrativen Absichten und ist die erfasste Schlepperei ein Freundschaftsdienst, wird dieses Vergehen in der Literatur als so genannte „Mom-and-pop-Schleuserei“ bezeichnet, welche vom Ausländergesetz (Art. 23. 1 (5) ANAG) mit einer Gefängnisstrafe bis zu sechs Monaten und einer Busse bis zu 10 000 CHF bestraft werden kann.

Neuste Entwicklungen in der Schweiz

Der Grund für die Zuhilfenahme von Schleusern seitens Migrantinnen, welche einreisen oder die Schweiz durchqueren, liegt nebst geopolitischen Veränderungen in den Herkunftsländern auch in der veränderten Migrationspolitik der Schweiz und Europas. Diese hat in den vergangenen Jahren eine Zunahme der irregulären Migration begünstigt. Seit den 1990er Jahren ist es für Angehörige einer Reihe von Staaten schwieriger geworden, legal in die Schweiz einzureisen. Visumpflichtig sind just jene Staaten, in denen politische Instabilität, Konfliktherde und soziale Not am grössten sind. Die letzte Möglichkeit, an einen regulären Aufenthaltsstatus zu gelangen, bleibt seither der Antrag auf Asyl. Jedoch ist es für Asylsuchende ebenfalls schwieriger geworden, in einer

ausländischen Vertretung Asyl zu beantragen. Viele der Betroffenen gelangen erst einmal illegal mit Hilfe eines Schleppers in die Schweiz. Anschliessend stellen sie entweder an einer Empfangsstelle einen Antrag auf Asyl oder kommen zunächst bei Familienangehörigen unter, um von dort aus weiterzusehen. Das Schweizer Territorium ist aber nicht nur als Destinationsgebiet interessant, sondern wird auch als „Ruhe“- und Transitraum genutzt, von dem aus sich die Weiterreise nach Übersee organisieren lässt.

Die geschleusten MigrantInnen gelangen vielfach über die Balkan- und Adriaroute an die östliche und südliche Schweizer Landesgrenze und versuchen von dort aus, zu Fuss unter Anleitung eines Schleppers eine unbewachte Grenze zu passieren. Inzwischen haben in den letzten Jahren auch die illegalen Übertritte an der Westgrenze der Schweiz zugenommen. Es handelt sich sowohl um irreguläre Migrantinnen und Migranten, welche auf die schwerer zu überwachende Grenze zu Frankreich ausweichen, als auch um Fälle grenzüberschreitender Kriminalität aus dem grenznahen Raum. Die südliche und östliche Landesgrenze bleibt ungeachtet davon für den Menschenschmuggel attraktiv. Die geschleusten MigrantInnen kommen mehrheitlich aus dem Balkan (Serbien, Mazedonien, Kossowa) und den kurdischen Gebieten der Türkei. Weitere Gebiete wie die Ukraine, Moldawien, der Kaukasus, aber auch der Vordere Orient und der afrikanische Kontinent gehören ebenfalls zu jenen Zonen, in denen ausreisewillige Menschen auf Beihilfen zurückgreifen, um in die Schweiz einzureisen.

Nicht selten nutzen Sri Lanki und Chinesen ausserdem Schweizer Flughäfen als Transiträume, um, von Schleppern mit neuen Papieren ausgestattet, nach Kanada, in das Vereinigte Königreich oder in die Vereinigten Staaten weiterzufliegen. Gerade die erschweringliche Kostenstruktur transkontinentaler Transportmittel begünstigt die Ausweitung der geografischen Bewegungen.

Expertinnen und Experten vermuten, dass in etwa der Hälfte aller Fälle die Schleuser mit den Geschleusten entweder weitläufig verwandt oder bekannt sind. Mom-and-pop-Schleuser dieser Art handeln nicht aus Profit, sondern weil sie den einreisewilligen Personen und deren Familien einen Freundschaftsdienst erweisen wollen. In diesem Sinne ist Schlepperei auch die direkte Konsequenz einer restriktiveren Asylpolitik, die Familienzusammenführungen immer stärker einschränkt oder auf Jahre hinaus verhindert. Eigennutz könnte aber spätestens dann eine Rolle spielen, wenn die Bekannten die Einschleusung in den Arbeitsmarkt übernehmen und davon profitieren. Bei der anderen Hälfte handelt es sich um Gelegenheitsschlepper, die im grenznahen Raum leben und den schleusungswilligen Migranten gegen Geld einen Dienst erweisen. Professionelle Schlepper oder eine so genannte „Schmuggelmafia“, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden könnten, sind den Schweizer Behörden mit Ausnahme des Flughafens Zürich-Kloten kaum bekannt. Ob-

schon die Behörden von der Existenz solch mafiöser Strukturen auch in der Schweiz ausgehen, fehlen gesicherte Daten, die diese These belegen könnten.

Problemfelder

Die Studie identifiziert unterschiedliche Probleme bei der Dokumentierung und Bekämpfung des Menschenschmuggels. Zu diesen gehört zunächst die mangelhafte Datenlage, welche eine genaue Erfassung des Problems in all seinen Dimensionen und Ausprägungen unmöglich macht. Die dem schweizerischen Föderalismus inhärente Problematik, dass Beschlüsse über mehrere Ebenen umgesetzt werden müssen, führt zu einer undurchschaubaren Zuständigkeitslage, die eine kohärente Bekämpfung des Menschenschmuggels erschwert und dazu führt, dass dieses ANAG-Vergehen in den Kantonen unterschiedlich bestraft wird. Ausserdem konnten in dieser Untersuchung auch Mängel im Vollzug erkannt werden: So kommt es in der Schweiz kaum zu Ermittlungen gegen Menschenschmuggler; deren Verfolgung geniesst bei den zuständigen Behörden kaum Priorität, da die Hintermänner selten erwischt werden und die Hinweise auf die organisierte Kriminalität meist nicht hinreichend sind. Parallel zu diesen Ermittlungslücken gibt es in der Schweiz gesetzliche Schwächen, die den Menschenschmuggel erleichtern. Insbesondere die geringe Strafandrohung für Mom-and-pop Schleuser, die schwierige Beweislage einschliesslich dem fehlenden Rechtsschutz für aussagewillige Opfer und Geschleuste, die fehlende Möglichkeit der Telefonkontrollen und die ungenügende Regelung des Transitraums in Flughäfen gehören gemäss Experten zu jenen Schwierigkeiten, die mit besseren legalen Instrumenten gelöst werden könnten. In der Praxis fehlt es in der Schweiz an einer nationalen, schlagkräftigen Koordination der Massnahmen gegen den Menschenschmuggel und an einer noch zu wenig robusten internationalen Kooperation der Behörden in dieser Frage.

Ein beachtlicher Teil der Experten und Expertinnen macht die schweizerische Migrationspolitik mit dafür verantwortlich, dass die Akzente in der Frage der Einwanderung so restriktiv gesetzt werden, dass die Leistungsangebote der Menschenschmuggler weiterhin attraktiv bleiben.

Lösungsansätze

Die befragten ExpertInnen nennen unterschiedliche Lösungsansätze. Dazu gehört auf der Ebene der gesetzlichen Massnahmen eine Erhöhung des Strafmasses für Menschenschmuggler, die diese Tätigkeit mit Bereicherungsabsicht ausüben. Ausserdem sollte für die Flughäfen eine gesetzliche Lösung angestrebt werden, welche es der Flughafenpolizei in Zukunft ermöglicht, der Transitschlepperei Herr zu werden. Einen institutionellen Handlungsbedarf sehen die Experten und Expertinnen in der Aufstockung der personellen und mate-

riellen Ressourcen bei den Ermittlungsbehörden, was dazu beitragen könnte, die Strafverfolgung der Schlepper zu verbessern. Ausserdem müssten Kooperationsbeziehungen mit den betreffenden Herkunfts- und Transitstaaten aufgebaut werden, um über die Staatsgrenzen hinweg schlagkräftig zu reagieren.

Der migrationspolitische Kontext darf bei der Bekämpfung des Menschen Schmuggels nicht ausser Acht gelassen werden. Ansätze zur Minderung des Schleusertums sehen Experten im Ausbau der Möglichkeiten, Asyl bei ausländischen Vertretungen beantragen zu können und in der Beschleunigung des Asylverfahrens. Informationskampagnen vor Ort, die auf die Gefahren des Menschen Schmuggels aufmerksam machen und präventiv wirken können, werden von den Experten ebenfalls genannt. Last but not least ist auch eine verstärkte Kooperation der Staatengemeinschaft in Fragen der Migration notwendig, um von einer ad hoc zu einer international abgestimmten Migrationspolitik zu gelangen, welche die Einwanderung von ökonomisch motivierter Migration in geordneten Bahnen weiterhin ermöglicht und die Notwendigkeit der Wanderungswilligen, auf Menschen Schmuggler zurückzugreifen, mindern könnte. Aus der Perspektive der NGOs drängen sich ebenfalls Veränderungen auf: so könnten feste Arbeitskontingente für Angehörige bestimmter Herkunftsländer die Zahl der illegalen Übertritte vermindern helfen. Eine solchen Anforderungen angepasste Visapolitik könnte ausserdem die Korruption in diesem Feld den Boden entziehen.

Ausblick

Methodisch lag das Gewicht bei unserer Untersuchung auf der ExpertInnen-Befragung. Aus dieser Anlage ergeben sich Grenzen für den Erkenntnisgewinn im Bereich des Menschen Schmuggels. So haben wir kaum Informationen über die Ursachen, Motive und Wege der Geschleusten und der Menschen Schmuggler selbst gewonnen. Gespräche mit Betroffenen oder – falls dies schwierig zu bewerkstelligen gewesen wäre – mit ihren Bekannten oder Angehörigen hätten uns unter Umständen weiter geholfen. Zu viele Illusionen darf man sich auch bei einer solch modifizierten Untersuchungsanlage indes nicht machen, da andere Studien in unserem internationalen Forschungsprogramm zeigen, wie schwierig es ist, das Vertrauen der Betroffenen und ihrer Netzwerke zu gewinnen. Es würde sich deshalb lohnen, über den möglichen Zugang zu diesen Informationen, die sehr kostenaufwändig, jedoch für ein Verständnis des Menschen Schmuggels unablässig sind, nachzudenken. Von weiterem beachtlichen Gewicht sind die geopolitischen Rahmenbedingungen, denen die Herkunftsländer unterliegen. Auch einer Untersuchung der Ursachen und Ausgangsbedingungen für die irreguläre Migration wurde bisher noch zu wenig Beachtung geschenkt. Diese komplementären Informationen könnten

schliesslich einen Beitrag dazu leisten, Menschen Schmuggel als einen Prozess zu begreifen, der zirkulär verläuft, bei dem Vernetzung und Information eine wichtige Rolle spielen und der sich fest in den Kontext der irregulären Migration einbettet.

1 Die Entstehung des Migrationsstaates

1.1 Migrationsregulierung im Zeitalter der Globalisierung

Nach dem Fall der Mauer in Berlin 1989 hat sich die geopolitische und ökonomische Landschaft durch die Entstehung neuer Nationalstaaten im Osten Europas nachhaltig verändert, was nicht zuletzt auch Konsequenzen für die Bevölkerungsbewegungen auf dem Alten Kontinent gehabt hat. Einerseits ermöglichte die Öffnung Ostmitteleuropas für jene Wirtschaftszweige ein Rennen um die besten Köpfe, die wegen der fehlenden Rekrutierungsmöglichkeiten im EU-Raum mit internationalen Wettbewerbsnachteilen rechneten und deshalb nach limitierten Einwanderungsprogrammen für hochqualifizierte Arbeitskräfte verlangten. Andererseits nahmen mit der Schliessung der Grenzen für die anderen, weniger begehrten Arbeitskräfte jene Formen der irregulären Migration zu, zu denen auch der Menschenschmuggel als organisierter, teilweise illegaler Grenzübertritt gehört. Diese Form der Migration betrifft heute bei weitem nicht mehr Osteuropa allein, die ganze südliche Welt gehört zum Rekrutierungsfeld irregulärer Migrationen. Diese Entwicklung spiegelt nicht zuletzt ein Dilemma wieder, mit dem moderne Staaten im Zuge der Globalisierung und durch die Zunahme der Migration konfrontiert sind. Es handelt sich um ein liberales Paradox, das dem Liberalismus generell innewohnt (Hollifield 1992): Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben die internationalen sozioökonomischen Entwicklungen (Handel, Investitionen, Migration) die Staaten zu einer immer weiteren Öffnung getrieben, während innenpolitische Interessen sie auf der anderen Seite zu einer stärkeren Abschottung drängten (Guiraudon und Joppke 2001; Kyle und Koslowski 2001; Zolberg et al. 1989).

Migration, insbesondere Migrationspolitik, steht teilweise im Widerspruch zu dem seit dem Zweiten Weltkrieg erneut auflebenden Geist des Freihandels und stellt zumindest für das Prinzip der globalen Weltwirtschaft eine Herausforderung dar. Während der Transfer von Gütern und Finanzinvestitionen kaum noch durch den nationalen politischen Entscheidungsprozess beeinflusst werden kann, untersteht die Migration nach wie vor der Domäne nationaler Souveränität (Baghwati 1984). Insbesondere eine unbefugte Überschreitung der Staatsgrenze verletzt das Prinzip nationalstaatlicher Hoheitsgewalt und nötigt Staaten zu Gegenmassnahmen. In jeder Region der Erde – mit Ausnahme der Binnengrenzen der Europäischen Union – verkörpern Staatsgrenzen eine nach wie vor elementare Organisationsstruktur im internationalen Staatensystem. Einwanderungsbeschränkungen stellen deshalb eine bedeutende Ausnahme im Konzept des Liberalismus dar und sind nicht zuletzt Ausdruck der Ausübung

nationaler Souveränität. Denn im Gegensatz zum Handel und den internationalen Finanzflüssen kann die Migration, wenn sie als Einwanderung begriffen wird, die politische Zusammensetzung der Bevölkerung unter Umständen beeinflussen. Gemäss dieser Logik könnte durch eine stete Einwanderung die Bürgerschaft derart erneuert werden, dass sich laut Einschätzung konservativer Sozialwissenschaftler ein Teil der Bevölkerung durch diesen Wandel bedroht sähe und die Legitimität der Regierung dadurch untergraben würde (Huntington 1996). Aus diesem Zusammenhang heraus wird deutlich, was das liberale Paradox meint: Die ökonomische Logik des Liberalismus verlangt Öffnung, die politische und rechtliche Logik von Nationalstaaten tendiert indes zur Abschottung. Kann ein Staat dieses Paradox auflösen?

Ein Staat allein kann es womöglich nicht, eine Kooperation von Staaten könnte es gegebenenfalls schon. War die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg in vielen Teilen der industrialisierten Welt durch einen starken Schutz der Arbeitsmärkte und einer in Ansätzen vorhandenen oder staatspolitisch umgesetzten völkisch-rassistischen Ideologie geprägt, veränderte sich der Stellenwert der Migration in den internationalen Beziehungen nach 1945 nachhaltig. Der Kampf gegen den Faschismus führte zur Gründung der Vereinten Nationen und zu einem neuen Gesetzesgefüge zum Schutz der Flüchtlings- und Menschenrechte. Obwohl Staaten ihr Territorium nach wie vor souverän kontrollierten und das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten weiterhin Gültigkeit hatte, schuf die internationale Ordnung in der Nachkriegszeit neue rechtsgültige Räume für Individuen und Gruppen. Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 begründete das Non-Refoulement-Prinzip, das eine willkürliche Ausweisung von Flüchtlingen in das Heimatland verbietet, wenn ein Individuum mit einer „wohlbegründeten Angst vor Verfolgung“ einmal auf dem Gebiet eines sicheren Staates aufgenommen wurde. Laut Völkerrecht hat der Einzelne das Recht auf eine rechtmässige Anhörung, wobei jedoch kein Staat gezwungen werden kann, einen Asylsuchenden aufzunehmen (Goodwin-Gill 1996). Staaten, welche die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben, dürfen indes eine geflüchtete Person nicht in ihr Heimatland zurückschicken, wenn ihr dort Verfolgung oder Gewalt drohen.

Die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die im Dezember 1948 von der UN Generalversammlung verabschiedet wurden, bekräftigten das Prinzip der Individualrechte, die ungeachtet der Staatsgrenzen ihre Gültigkeit haben (Jacobson 1996). Als Antwort auf die Verbrechen des Holocaust unterzeichnete die Internationale Gemeinschaft 1948 die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes. Abgesehen von diesen Entwicklungen im Völkerrecht scheint sich der Liberalismus in den freiheitlichen Staaten Europas und Nordamerikas vermehrt auf ein übergeordnetes Recht abzustützen (Cornelius et al. 1995; Joppke 1998). Ein derart rechtlich und wohlfahrtsstaatlich eingebetteter Liberalismus brachte

nicht zuletzt auch für Migranten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene neue Rechte hervor (Joppke 1999; Soysal 1994). Offensichtlich benötigt die Wanderung von Menschen über Staatsgrenzen hinweg, im Gegensatz zu Handels- und Finanzflüssen, die seit 1944 durch die Bretton Woods Organisationen wie dem IWF und der WTO vorangetrieben und reguliert werden, eine qualitativ andere Form eines regulierenden Regimes – nämlich eine, die sich auf Menschenrechte und Bürgerrechte (Citizenship) stützt. Anders gewendet, besteht das Potenzial der Migration in der Tatsache, dass Migranten Rechtssubjekte und Mitglieder der neuen Gesellschaft werden können, was wiederum neue Legitimität für das Staatswesen bewirken kann (Koslowski 2000). Hollifield (2004) und Ghosh (2000) stellen trotz einer Expansion der Bürgerrechte im industrialisierten Westen die relevante Frage, inwieweit die Staaten gewillt sind, ein internationales Regime zu schaffen, um die Migration in geordnete Bahnen zu lenken.

Die fehlende Kooperation in der Migrationssteuerung gerade unmittelbar vor dem Ende des Krieges, als mit den Bretton Woods-Verhandlungen 1944 die Möglichkeit bestanden hätte, nebst dem Handel und dem Finanzwesen auch die Migration international mit einem Code of Conduct zu regeln, wurde mehrfach als Indiz dafür gedeutet, dass die westeuropäischen Staaten sich bei der Organisation der künftigen Arbeitsmärkte nicht in ihrer Souveränität einschränken lassen wollten (Baghwati 1984). Mit Hilfe von lohngünstigen Arbeitskräften aus Südeuropa wollte jeder Staat für sich allein in Europa die strukturellen Anpassungen schaffen, die als Voraussetzung für den Eintritt in die Weltwirtschaft gegolten hatten. Da das Reservoir an Arbeitskräften unlimitiert schien, bestand in der Nachkriegszeit kein Interesse an einem migrationsrelevanten Regelwerk, welches das Verhalten der einzelnen Staaten aufeinander abgestimmt hätte.

Migration diente in den Nachkriegsjahren als willkommenes Konjunkturpuffer für den Wiederaufbau der europäischen Industriegesellschaften. Die Aufnahmeländer wurden mit flexibel einsetzbarer Arbeitskraft versorgt, die Entsendestaaten konnten den ökonomischen Druck und die Notwendigkeit sozialen und politischen Wandels durch die Auswanderung etwas reduzieren. In einer Reihe bilateraler Abkommen vereinbarten die Staaten Nordwest- und Südeuropas die Mindeststandards an sozialen Rechten, unter denen die Arbeiter ihre Tätigkeiten zu leisten hatten (Schmitter Heisler 1985; Schmitter Heisler 1999). Frankreich und Belgien schlossen beispielsweise schon 1946 mit Italien ein Abkommen betreffend der Rekrutierung von Arbeitskräften, die Schweiz folgte 1948 diesem Schema. In strukturalistischer Lesart arbeiteten diese ausländischen Arbeitskräfte in peripheren Arbeitsbereichen, die bei einem Abflauen der Konjunktur am ehesten hätten aufgelöst werden können. Ausserdem unterstand ihr Aufenthalt unterschiedlichen rechtlichen, politischen und sozialen Restriktionen (D'Amato 2001). Allerdings interpretierten die europäischen

Staaten das Gastarbeiterprogramm unterschiedlich: Während Frankreich eine Einwanderungspolitik verfolgte, die die Familienzusammenführung aus bevölkerungspolitischen Motiven zuließ, tendierte die Schweiz mehr in Richtung einer strikten Rotations- und Plafonierungspolitik, die nur ein Minimum an Niederlassungen und Familienzusammenführungen anstrebte, um eine Einwanderung laut der Logik der damals gängigen Fremdenabwehr zu vermeiden (Mahnig und Piguet 2003).

Die grosse Wende in der westeuropäischen Migrationspolitik kam in den Jahren der Ölkrise (1973/74), als die an Skalenerträgen orientierte industrielle Produktion um ihre Absatzmärkte bangen musste und in der Folge zu einer technologieintensiven, an die Bedürfnisse der Kunden angepassten flexiblen Produktionsweise umgerüstet wurde. Dies hatte Folgen für den Arbeitsmarkt: Die europäischen Regierungen setzten auf einen Schlag alle Anwerbestopps ausser Kraft und Rückkehrprogramme wurden ins Auge gefasst. Es erschien damals logisch, dass die „Gastarbeiter“ sich gemäss dem Gesetz von Angebot und Nachfrage verhalten sollten und mehrheitlich, wie es im Fall der Schweiz dann auch geschah, zurückzukehren hätten (Katzenstein 1984). Vielfach kam es aber anders: Familiäre Netzwerke kamen zum Zug, die eine Migration in Form der Familienzusammenführung selbst nach der Phase des Anwerbestopps auf hohem Niveau aufrecht erhielten. Häufig wurden Regierungen und ihre Verwaltungen durch rechtliche und verfassungsmässige Beschränkungen in den Versuchen beeinträchtigt, die Migrationsströme rückgängig zu machen. In Umkehrung von Max Frischs Wort erwiesen sich die ausländischen Arbeitskräfte eben doch als Menschen, denen durch einen langjährigen Aufenthalt Rechte gewährt wurden und die die Staaten zwangen, ihnen ein Mindestmass an Rechtsstaatlichkeit und Gleichbehandlung zuzugestehen. Die Anstrengungen der westlichen Regierungen, die vormals anerkannten Möglichkeiten der Einwanderung künftig verstärkt einzuschränken, führten ausserdem zu einer nicht intendierten Wirkung, nämlich der Verlagerung der ökonomisch motivierten Einwanderung auf die Asylmigration, der letzten anerkannten Möglichkeit zur individuellen Einwanderung nach Westeuropa (Koser 2001).

Als Antwort auf die steigenden Asylzahlen in den 80er Jahren und aufgrund der allgemein verbreiteten Einstellung, das Gros der Asylsuchenden seien aufgrund falscher Angaben eingewandert, wurden eine Reihe von Politiken entworfen, die das Ziel hatten, das Asylrecht restriktiver zu deuten, um so die Zahl der Asylsuchenden zu senken und den aufstrebenden rechtspopulistischen Parteien den Wind aus den Segeln zu nehmen. Mit dem Schengener Abkommen von 1985 und der Konvention von Dublin von 1990 wurde ein europäisches Migrationsregime aufgebaut, das einerseits mit der Abschaffung der Grenzkontrollen einen gemeinsamen territorialen Raum für die EU-Bürger definierte, andererseits für Angehörige einer Reihe von Drittstaaten Visaerfordernisse einführte, die eine geordnete Einwanderung aus diesen Staaten trotz ge-

genteiliger Absicht unmöglich machte (Lavenex und Uçarer 2002). Mit der Nennung sicherer Drittstaaten, in die Asylsuchende zurückgeschickt werden konnten, ohne dadurch das Non-Refoulement-Gebot der Genfer Konvention zu verletzen, wurde ausserdem in den ehemaligen kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas eine Pufferzone um die EU errichtet. Um mehrfache Asylanträge zu unterbinden, sind seither Asylentscheidungen der Mitgliedstaaten für alle Unterzeichnerstaaten bindend. Demnach darf ein Asylsuchender nur in einem Staat Asyl beantragen. Bilaterale Wiederaufnahmevereinbarungen ermöglichen eine Ausweisung von abgewiesenen Asylsuchenden in solche sichere Drittstaaten, die sie zuvor durchquert haben. Diese Massnahmen haben nebst der Einführung der Möglichkeit einer Beantragung des Asylgesuchs im Herkunftsland („in-country processing“) und der Bestrafung der Luftfahrtsunternehmen („carrier sanctions“) bei einem Transport von Passagieren, die keine Einreisegenehmigung haben, versucht, die Migrationsflüsse in eine andere Richtung zu kanalisieren, ausserdem haben sie die Einwanderungskontrolle territorial ausgelagert und durch die Einführung von sogenannten „pre-boarding Checks“ auf die Luftfahrtsunternehmen übertragen und zum Teil privatisiert („remote control“).

Der kombinierte Effekt dieser Regulierungen war es, mit einer zunehmend restriktiv interpretierten Definition der Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 1 der Genfer Konvention die Zahl der Asylsuchenden in Westeuropa nach dem Zenit von 1992 drastisch zu senken. Der anfängliche Erfolg der neuen Regulierungen schien jedoch gegen Ende der 1990er Jahre wieder zu verpuffen. Eine Interpretation für diesen erneuten Anstieg der Asylzahlen liegt in der Erklärung, dass mit der Schliessung des Asylkanals viele Migranten und Asylsuchende auf eine neue, irreguläre Schiene des Grenzübertritts gewechselt haben, um ihren Antrag dennoch stellen zu können. So wie 10 Jahre zuvor die Kündigung der Gastarbeiterprogramme viele Ausreisewillige auf den Asylweg umgeleitet hatte. Und es gibt Hinweise dafür, dass dieser Pfad vermehrt von Menschenschmugglern und -händlern monopolisiert wird (Koser 2001: 62). Das nächste Kapitel wird nun die Dynamik und die Organisationsform des Menschenschmuggels theoretisch skizzieren, um anschliessend die drei unterschiedlichen staatspolitischen Interpretationsformen dieses Phänomens zu präsentieren. Doch zuvor müssen einige Definitionen im Umfeld der irregulären Migration geklärt werden.

1.2 Menschenschmuggel und irreguläre Migration

Als Antwort auf die Zunahme irregulärer Migration haben die Europäische Union und andere westliche Staaten über verschiedene restriktive Gesetzesmassnahmen debattiert, um erneut die Kontrolle über die Einwanderung zu gewinnen und die zu ergreifenden Massnahmen untereinander abzusprechen.

Gerade die „Pufferzone“ in Osteuropa schien noch vor der Erweiterung der Europäischen Union das geeignete Hinterland zu sein, durch das die verschiedensten Schmuggler Routen führten. Gemäss der Einschätzung des Sekretariats der Budapester Gruppe, einem Zusammenschluss kleinerer europäischer Einwanderungsstaaten, waren dafür Faktoren wie die geografische Lage, die Distanz zwischen Herkunfts- und Destinationsland, die Fähigkeit dieser Staaten, die Gesetze effektiv umzusetzen und der Grad an Korruption verantwortlich (Group 1999). Die osteuropäischen Staaten und die GUS seien deshalb seit Mitte der 90er Jahre die wichtigste Transitregion für die Mehrheit der weltweiten irregulären Migrationsbewegungen mit Zielgebiet Westeuropa geworden und würden sich selbst zum wichtigsten Rekrutierungsgebiet wandeln. Allerdings sind die Europäische Union wie auch die Schweiz nicht die einzige Wunschdestination für den Menschenschmuggel oder gar den Menschenhandel. Eine Zunahme des Menschenhandels sei in der Balkanregion selbst festzustellen und verschiedene Schmuggelnetzwerke führten aus der EU nach Nordamerika (Morrison 2000: 8). Ausserdem seien die neu der EU beigetretenen Staaten in Osteuropa selbst attraktive Destinationen für viele Asylsuchende weltweit.

Seit der Jahrtausendwende wurden seitens der Europäischen Union, der OSZE oder der G8 verschiedenste Aktionspläne formuliert, allesamt mit dem Ziel, den Menschenschmuggel und –handel künftig besser zu bekämpfen (Morrison 2000). Auch die Vereinten Nationen haben eine Konvention gegen das transnational operierende organisierte Verbrechen ausgearbeitet, die im Jahr 2002 zu einem global wirksamen Aktionsprogramm geführt hat.³ Komplementär zu den Aktivitäten der Regierungen gibt es etliche zwischenstaatliche (IGOs) und nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die sich mit der Thematik auseinandersetzen. Zu diesen gehört die UN Kommission für Menschenrechte (HCHR), die UNICEF, die International Organisation for Migration (IOM) und Anti-Slavery International. Alle haben sie ihre eigenen Programme gegen Menschenschmuggel und –handel ausgearbeitet.

Die Begriffe „Menschenschmuggel“ (Human Smuggling) und „Menschenhandel“ (Human Trafficking) beschreiben zwei unterschiedliche, wenngleich zusammenhängende Phänomene. Vielfach werden die beiden Konzepte nicht klar voneinander unterschieden, was häufig Verwirrung stiftet.⁴ So hat das in der Frage der Bekämpfung des Menschenschmuggels und Menschenhandels führende IOM selbst zur Konfusion beigetragen, als es Mitte der 90er Jahre eine

³ Details hierzu folgen in Kapitel 2.3.2.

⁴ Die Anlage des vorliegenden Berichts wird in Kapitel 3.1. erläutert.

Arbeitsdefinition vorstellte, in der Menschenhandel als eine Form der irregulären Migration beschrieben wurde (Abou Chabake 2000; Gunatilleke 1994), was indes heute eher als Menschenschmuggel erklärt werden würde. Nach dieser alten Definition sind vier konstitutive Elemente ausschlaggebend, um den Menschenschmuggel zu umschreiben: Als erstes braucht es eine intermediäre Person, einen Schmuggler, der über die Grenze hilft. Als zweites muss eine Bezahlung des Schmugglers seitens des Migranten oder eines Anverwandten erfolgen. Drittens ist die beabsichtigte Überquerung der Grenze als illegal zu werten und wird durch weitere illegale Handlungen unterstützt. Als vierter Punkt muss die Handlung der illegalen Grenzüberquerung seitens des Migranten als freiwillig erachtet werden, solange er nicht zum Grenzübertritt gezwungen worden ist.

Nach klärender Vorarbeit des Sekretariats der Budapest Group (1999) kam es zu einer internationalen Vereinbarung, die als Zusatzprotokolle der UN-Konvention gegen die transnationale organisierte Kriminalität beigefügt worden sind. Gemäss den in Palermo im Jahr 2000 unterzeichneten Protokollen lautet die Definition für Menschenschmuggel: „Smuggling of migrants shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or permanent resident“ (UNO 2000: Annex 3). Menschenschmuggel bezieht sich somit auf eine Dienstleistung, die zahlungswilligen Migrantinnen und Migranten mit Hilfe von falschen oder gar keinen Dokumenten den Zutritt zu einem anderen Land verschafft.⁵

Menschenhandel (Trafficking) hingegen bezieht sich häufig auf die Rekrutierung von Frauen und Kindern, die entweder mit Gewalt oder mit falschen Versprechungen gezwungen werden, als Prostituierte im Westen zu arbeiten. Annex 2 des erwähnten UNO-Protokolls zur Bekämpfung des Menschenhandels definiert diesen so: „Trafficking in persons means the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of threats or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation“ (UNO 2000: Annex 2). Beim Menschenhandel geht es demnach um die Unterwerfung einer Person, indem

⁵ Das Protokoll beschreibt auch bindende Direktiven für die Unterzeichnerstaaten. Demnach dürften die Migranten für die Inanspruchnahme der Schmuggler nicht bestraft werden. Hingegen sei Menschenschmuggel zu kriminalisieren. Migranten sollten indes in den Genuss konsularischer Hilfen kommen und die Rückkehr in ihr Herkunftsland oder jenem Land, in dem sie eine Aufenthaltsbewilligung haben, sollte erleichtert werden.

diese bedroht oder ihr Gewalt angetan wird, indem die eigene Autorität missbraucht wird, damit die Opfer als Prostituierte oder als Arbeitskräfte ausgebeutet werden könnten.⁶ In diesem engen Sinne wird Menschenhandel nicht in diesem Bericht abgehandelt werden. Wo allerdings in unserer Recherche Mischformen zwischen Menschenschmuggel und –handel auftauchen, werden wir näher auf dieses Feld der irregulären Migration eingehen.⁷

Menschenschmuggel wie auch Menschenhandel beziehen sich auf den Kontext irregulärer Migration (Heckmann 2001; Müller-Schneider 2001; Müller-Schneider 2001). In diesem Zusammenhang werden unterschiedliche Begriffe verwendet: „illegale Migration“, „klandestine Migration“, „undokumentierte Migration“ und „irreguläre Migration“. Ohne im Einzelnen auf die verschiedenen Begriffe eingehen zu wollen, sollte die Vielzahl der Beschreibungen daran erinnern, dass die Irregularität der Migration eine Frage der Perspektive ist, die auch davon abhängt, in welcher Form die Position der Herkunfts-, der Transit- oder der Zielstaaten im Auge behalten wird (Ghosh 1998: 1). Aus der Perspektive der Migranten beispielsweise käme eine Typologie, welche die Unterschiede zwischen den ungenügend dokumentierten Migranten aufzählen möchte, wohl nicht umhin, folgende Kombinationen zu berücksichtigen (Doomernik 2002):

1. Irregulärer (illegaler oder getäuschter) Übertritt und illegaler Aufenthalt (klassische Sans-Papier Situation)
2. Irregulärer Übertritt und legaler Aufenthalt (z.B. Asylsuchende)
3. Legaler Übertritt und Übertretung der Aufenthaltsdauer, die in eine illegale Aufenthaltssituation mündet oder die Visabestimmungen verletzt (z.B. sogenannte „Overstayers“)

In den allermeisten Fällen kann der irreguläre Zutritt in ein Staatsgebiet mit Menschenschmuggel in Verbindung gebracht werden, währenddessen die Einwanderung beim Menschenhandel irregulär oder auch legal erfolgen kann. Die Beihilfe zum illegalen Grenzübertritt kann indes unterschiedliche Formen annehmen: Es kann ein Ein-Mann Unternehmen sein, das Bekannten oder Freunden aus humanitären Gründen über die Grenze verhelfen will (Mom-and-pop) oder es kann ein international organisiertes Business sein, das sich auf ein flexibles System von Netzwerken und Institutionen stützen kann und

⁶ Das Protokoll sieht hier Massnahmen vor, um die Menschenrechte der Opfer von Menschenhandel zu schützen. Die Möglichkeit der Rechtsberatung und –betreuung, die Gewährung medizinischer Hilfe und des physischen Schutzes wie auch ein Aufenthaltsrecht in bestimmten Fällen findet in dem Zusatzprotokoll eine besondere Erwähnung.

⁷ Siehe auch Caroni (1996) und (2001).

dementsprechend schnell auf den Politikwandel in den Transit- und Destinationsstaaten reagiert (Salt 2000; Salt und Stein 1997). Insbesondere die letzte Ausformung der Beihilfe zur illegalen Einreise steht gerade wegen ihrem arbeitsteiligen Organisationsgrad im Brennpunkt der Ermittlungsbehörden.

Konzeptionell kann der organisierte Menschenschmuggel laut Salt und Stein in drei Phasen unterteilt werden: die Mobilisierung im Herkunftsgebiet, der Transit oder die Route und die Eingliederung ins Zielland (Salt 2000; Salt und Stein 1997).

Die *Mobilisierung* betrifft grob gesehen zwei Gruppen von Personen: Auf der einen Seite kann die Hilfe von Menschenschmugglern die einzige Möglichkeit für verfolgte Personen darstellen, das Land zu verlassen, die Transitländer zu durchqueren und im Destinationsgebiet ein sicheres Land um Schutz zu bitten, ohne auf Ausreisepässe angewiesen zu sein.⁸ Ausserdem gibt es viele Migranten, die von Schmugglerorganisationen aktiv rekrutiert werden oder es wird ihnen mittels „Reiseagenturen“ oder Zeitungsannoncen ein ganzes Arrangement offeriert, von der Route bis zu den Dokumenten und Visas. Nebst der Rekrutierungsfähigkeit potentiell Ausreisewilliger und der Beschaffung falscher oder missbräuchlich erschlichener Dokumente gehört die Mobilisierung ebenfalls die Fähigkeit, die Mittel der Überfahrt in vollem Umfang zu organisieren. Hierzu ist eine adäquate Planung sowie die Beschaffung von verlässlichen Informationen notwendig, insbesondere was die Reiserouten und die notwendigen Transportmittel angeht. Gerade die Beschaffung von aktuellen Informationen ist ebenfalls von strategischer Bedeutung. Hierzu gehören insbesondere die Kenntnisse über die nationalen Asylverfahren, aber auch die Vertrautheit mit den aktuellen Schwachstellen der Grenzkontrollen. Gerade Asylsuchende nehmen bis zu 80% die Dienste von Schleppern in Anspruch, wie eine Schweizer Studie belegt. Und ausnahmslos alle Flüchtlinge haben mindestens einmal während ihrer Reise Hilfeleistungen von Schleusern in Anspruch genommen (Efionayi-Mäder et al. 2001). Da die Migranten für jede einzelne Dienstleistung bezahlen müssen, muss ausserdem ein System für die finanzielle Abwicklung des Verfahrens vorhanden sein. Die Fähigkeit der Beschaffung von falschen Papieren (Reisepässe, Visas, Arbeitserlaubnisse, Identitätskarten), die an den verschiedenen Übergangspunkten der Route verteilt werden müssen, mag ausserdem ein Hinweis auf Kontakte mit anderen Formen der organisierten Kriminalität sein. Nicht zu vernachlässigen ist die Notwendigkeit der geeigneten Transport- und Kommunikationsmittel, die die Menschenschmuggler dazu verhelfen müssten, die gängigen Massnahmen zur Be-

⁸ Diese Möglichkeit der Einreise wird von der Flüchtlingskonvention ausdrücklich vorgesehen. Siehe Morrison (2000).

kämpfung der illegalen Migration zu umgehen. Die Routen müssen deshalb flexibel genug sein, damit auf die Massnahmen der Behörden mit den nötigen Anpassungen reagiert werden kann.

Die *Routen*, die von den Menschensmugglern gewählt werden, können einfach und direkt sein, aber auch komplex und verschlungen. Die Zeitspanne der Reise kann sich über Wochen, aber auch Monate und Jahre hinziehen. Um eine Aufdeckung zu vermeiden, scheint ein genauer Zeitplan der einzelnen Operationen wichtig zu sein. Die Übergänge müssen auf Unregelmässigkeiten hin überwacht werden, einzelne Grenzbeamte müssen bestochen werden, Schmuggler mit lokalen Kenntnissen müssen bei Problemen aushelfen können. Alle diese Elemente müssen bedacht und geplant werden. Der Grenzübergang an sich kann ebenfalls einfach sein, indem beispielsweise die illegalen Migranten bei einem unbewachten Grenzabschnitt die Grenze zu Fuss passieren und auf der anderen Seite in Empfang genommen werden. Die Passage kann aber auch gefährlich und komplex sein, wenn zum Beispiel klandestine Migranten aus Nordafrika mit kleinen Fischerbooten nach Europa oder Fuertaventura übersetzen und teilweise gezwungen werden, den letzten Abschnitt schwimmend zurückzulegen. Ausserdem können Migranten in Lastwagen, Bussen, Zügen oder Schiffen versteckt werden und versuchen, als „Blinde Passagiere“ die Grenze zu überqueren. Um den Übergang von einer Grenze zur anderen zu bewältigen, sind ausserdem auch Ruhezeiten erforderlich, in denen die Migranten ausruhen und sich auf die nächste Passage vorbereiten können. Schmugglerorganisationen werden von deren Beobachtern als personenintensive Netzwerke beschrieben, die über ausserordentlich gute territoriale Kenntnisse verfügen und deshalb auch Reiseroute und das Zielgebiet der Migranten bestimmen können. Es gibt insofern Hinweise darauf, dass die Wahl des Ziellandes mehrheitlich von den Menschensmugglern bestimmt wird (Koser 2001; Salt und Stein 1997). Die Resultate unserer Studie werden indes belegen, dass Familienangehörige im Zielland ebenfalls einen starken Einfluss auf die Destination der Ausreisewilligen haben.⁹

Einmal im Zielgebiet angekommen, kann in gewissen Fällen für die klandestinen Migranten eine Unterkunft und eine Beschäftigung gefunden werden, die es ihnen erlaubt, sich in den lokalen Arbeitsmarkt einzufügen. Die Dokumente werden ihnen abgenommen, um sie für weitere Transaktionen dieser Art verwenden zu können. Gerade in Bezug auf ein Asylgesuch im Destinationsland scheint dies eine gängige Praxis zu sein (Salt und Stein 1997). Allerdings muss

⁹ Damit decken sich diese Ergebnisse mit den Resultaten einer SFM-Studie, die den Migrationsentschluss ebenfalls als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses im Familienkreis interpretiert (siehe Efonyi-Mäder et al. 2001).

der Kontakt mit den Menschensmugglern nach der erbrachten Dienstleistung nicht notwendigerweise abbrechen. Falls sich die Migranten auf ihrer Route verschuldet haben, können sie von den Schmugglern in Betrieben untergebracht werden, wo sie so lange unter ausbeuterischen Verhältnissen arbeiten müssen, bis sie ihre Schuld getilgt haben. Gerade bei Fällen wie diesen, die laut UNO-Definition als Menschenhandel klassifiziert werden müssten, wird das Kontinuum zwischen Menschenhandel und Menschensmuggel deutlich. Auch die Beschäftigung als Prostituierte oder als Drogenkurier kann unter dieser Form des Menschenhandels subsumiert werden, der dementsprechend eng mit dem Menschensmuggel verknüpft ist. Auch wenn unsere Studie wie bereits erwähnt ihren Brennpunkt auf den Menschensmuggel gelegt hat, sind wir nicht herumgekommen, Randphänomene des Menschenhandels ebenfalls zu berücksichtigen.

1.3 Konsequenzen und Interpretationen

Anders als der Menschenhandel verursacht der Menschensmuggel auf den ersten Blick keine Opfer, allerdings verletzt er doch zwei wichtige Prinzipien des Völkerrechts: Die Souveränität der Staaten und die Menschenrechte der Geschmuggelten, die der Willkür der Schmuggler während der Reise hilflos ausgesetzt sind.¹⁰ Um vor allem die Reaktionsweisen der Staaten und anderer ziviler Akteure in diesem Feld besser zu verstehen, versuchen wir diese mit Hilfe dreier Ansätze der Internationalen Beziehungen zu klären: mit dem realistischen, dem kritischen und dem pluralistischen Ansatz (siehe Nadig 2002). Dabei sollen drei Analyseebenen zur Herstellung politischer Ordnung berücksichtigt werden, nämlich die Gesellschaft, der Staat und supranationale Gebilde wie die EU. Jeder der drei Ansätze integriert die drei Analyseebenen auf je eigene Art und Weise: die realistische Schule bezieht sich auf den Staat, kritische Sicherheitsstudien auf die Interaktion von Staat und Gesellschaft, während der pluralistische Ansatz versucht, alle drei Ebenen zu berücksichtigen.

¹⁰ Letzteres Bild entspricht natürlich auch stark der medialen Aufmerksamkeitsstruktur des Phänomens, gerade wenn es um Schmugglerrouen über die Adria oder das Mittelmeer geht. Allerdings darf nicht vergessen gehen, dass es viele Fälle gibt, wo das Geschäft nach klaren Regeln abgewickelt wird, da die Schmuggler einen Ruf zu wahren haben oder sich selbst mit den Migranten identifizieren, nicht zuletzt weil sie ein ähnliches Schicksal erlebt haben. Es gibt Migranten, die die Schmuggler verteidigen, weil sie die einzigen gewesen sind, die ihnen irgendwie weitergeholfen haben (siehe Kap. 5).

1.3.1 Der Ansatz des politischen Realismus

In der realistischen Denkschule, die auf Machiavelli und Hobbes zurückreicht, formen die Staaten die wichtigsten Akteure in einem ansonsten anarchischen internationalen System. Als rationaler Akteur versucht der Staat die Einheit seines Territoriums mittels Gewaltmonopol zu behaupten. Die wichtigste Priorität haben dementsprechend Fragen der nationalen Sicherheit, die von den Realisten als Voraussetzung für die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft betrachtet wird; sie bleibt letzterer an Bedeutung daher immer übergeordnet. Ethische Kriterien spielen eine sekundäre Rolle, wenn es um den Schutz und die Integrität des Staates geht. Dieser resolute Ansatz, der die Interessen des Staates vor alle anderen Werte stellt, eignet sich ausserordentlich gut für die Lösung von Problemen auf internationaler Ebene, vorausgesetzt, der betreffende Staat verfügt über den Einfluss, sprich die Gewaltmittel, um seine Optik der Dinge kraftvoll vertreten zu können. Wenn es um die Sicherheit geht, sollen nach realistischer Denkweise die Vertreter des Staates alle notwendigen Mittel einsetzen können, um den Staat zu schützen. Der Sicherheitsdiskurs vermag damit die etablierten Regeln der Politik und der gesellschaftlichen Auseinandersetzung ausser Kraft zu setzen. In diesem Kontext stören gesellschaftliche Akteure, da sie nicht über das Wissen verfügen, um rationale und dem Gemeinwohl untergeordnete Entscheidungen zu treffen (Weaver 1993).

Mit Bezug auf den Menschen schmuggel sieht sich der realistische Ansatz vor zwei Probleme gestellt: Die Hervorhebung nationaler Interessen würde Bestrebungen einer koordinierten und international abgestützten Politik gegen den Menschenhandel und zum Schutz der Migranten scheitern lassen. Zweitens würden die Rechte der Flüchtlinge trotz gegenteiliger Beteuerungen westlicher Staaten eine Einschränkung erfahren, da die wirksamen Massnahmen gegen den Menschen schmuggel eine weitere Zuwanderung über den Asylweg erschweren, die Motive indes, die Menschen dazu bringen, auf diese Dienste zu rekurrieren, wohl kaum mit ähnlicher Wirksamkeit angegangen würden (Nadig 2002: 13).

Derweil zeigen verschiedene Versuche, den Menschen schmuggel in Europa zu bekämpfen und als Bedrohung der Grenzen zu interpretieren, eine starke Affinität zur realistischen Sichtweise. Nicht von ungefähr verweist die lange Zeit vorherrschende Schwierigkeit europäischer Staaten, eine gemeinsame Asylpolitik zu formulieren, auf einen zwischenstaatlichen Streit um die relativen Vorteile bei der Verteilung der Asylsuchenden, was bislang eine effektive Politik des *Burden-sharings* verunmöglicht hat. Die realistische Sichtweise widerspiegelt die derzeit vorherrschende Auffassung vieler Staaten, wonach die irreguläre Migration prioritär als Sicherheitsproblem zu interpretieren sei. Problematisch an dieser eingeschränkten Perspektive erscheint die Diskrepanz, mit der ein vielschichtiges Phänomen wie die Migration der Komplexität der

Situation nicht gerecht wird und somit das Risiko in sich birgt, eine zu restriktive Sicht der Dinge zu generieren. Eine gesellschaftliche Einbindung solcher Phänomene versucht das nächste hier vorgestellte Modell, der kritische Sicherheitsansatz.

1.3.2 Der kritische Sicherheitsansatz

Die an die Reflexionen der Frankfurter Schule, speziell an Max Horkheimer anknüpfende Vorstellung, wonach soziale Fakten nicht losgelöst werden können vom gesellschaftlichen Rahmen, in denen diese geschehen, führte zu einer Distanzierung der kritischen von der traditionellen Theorie. Während die Vertreter der letzteren nach wie vor glauben, die soziale Realität in all ihren Facetten positivistisch messen zu können, wobei das, was sie messen, die Wirklichkeit widerspiegelt, nehmen die Vertreter der kritischen Theorie die vorherrschenden sozialen Beziehungen und auch deren Institutionen nicht als gegeben hin, sondern hinterfragen sie nach deren Zweck und den Rollen der involvierten Akteure. In diesem Sinn verlieren gesellschaftlich begründete Institutionen wie ‚der Staat‘ den unveränderlichen Charakter, der ihnen beispielsweise von der realistischen Schule zugesprochen wird. Im Gegenteil: in ihrer Optik handelt es sich beim Staat um Kristallisationen von gesellschaftlichen Kräften, die nicht neutral sind, sondern gewissen Akteuren dienen und selbst den wissenschaftlichen Beobachter in diese Konstruktion der Wirklichkeit miteinbeziehen.

Der kritische Ansatz versucht mit einer Repolitisierung von Begriffen wie ‚Staat‘ oder ‚Sicherheit‘ auf die gesellschaftliche und politische Konstruktion jener Themen anzuspitzen, die im Zusammenhang mit der Migration dringlich sind. Gerade die Frage, wie viel Einwanderung ein Staat zulassen sollte und die Tatsache, dass unterschiedliche Staaten dies verschieden beantworten, deutet für sie auf die Konstruiertheit von Alarmstimmungen hin. Konstruktion von Wirklichkeit impliziert aber immer auch Veränderbarkeit, deshalb ist im kritischen Ansatz Wandel ein zentraler Begriff. Die zentrale Rolle des Staates bei der Strukturierung von Politik wird auch von den Vertretern der kritischen Sicherheitsstudien anerkannt, daher ist für sie der Staat die wichtigste Einheit, die es zu analysieren gilt. Insbesondere, wie der Staat auf die gesellschaftlichen Druckversuche reagiert, wie gesellschaftliche Kräfte die Institutionen prägen und Einfluss nehmen auf den Staat, ist von grossem Interesse nicht zuletzt, weil sich die Vertreter dieser Denkrichtung Einwirkungen der NGOs auf die Definitionen der Sicherheitsaspekte versprechen.

Diese Herangehensweise möchte gerade in Fragen der Migration die enge Sicht des realistischen Approachs überwinden, wonach es sich um eine Gegenüberstellung und Bedrohung von ‚uns‘ durch ‚sie‘ handle. Gerade die Frage wie unterschiedlich Menschen schmuggel beurteilt wird, scheint hier besonders interessant zu sein: Aus einer realistischen Sichtweise ist es ein externes Prob-

lem, das einem Aufnahmeland zu getragen wird, das sich wiederum vor ungewollten Migrationen zu schützen trachtet. In der kritischen Perspektive wird hingegen danach gefragt, was eigentlich geschützt werden muss und warum. Dieser Approach ermöglicht es, auch NGOs in die Definition der Sicherheitsaspekte zu integrieren. Ausserdem ermöglicht dieser Ansatz auch zu untersuchen, wie die politische Elite das Thema der irregulären Migration auf die Agenda setzt, und wie die Gesamtgesellschaft auf diese Setzung gesellschaftlicher Realität reagiert. Soziale Alarmstimmungen haben häufig keinen Bezug zu tatsächlichen Begebenheiten, sondern werden von öffentlichen Diskursen manipuliert, die nicht selten ethnozentrisch und volatil sind. Die Funktion dieser Äusserungen ist oft ein Hinweis auf andere Problemlagen, oder ein Ausdruck von Parteienwettbewerb und Mediendynamik (Thränhardt 1998).

Der kritische Ansatz bietet einen soliden Hintergrund an, um internationale und nationale Migrationspolitik zu erklären, da er die Formulierung von Politik und das Handeln des Staates an gesellschaftliche Entwicklungen zurückbindet. Allerdings mangelt es diesem Ansatz an umsetzbaren Empfehlungen, die für die Lösung existierender Probleme notwendig wären. Diesen Mangel versucht der pluralistische Ansatz zu überwinden.

1.3.3 Der pluralistische Ansatz

Um einen umfassenden Policy Approach gegenüber allen Formen der Einwanderung zu erreichen, müssten Themen wie Menschen schmuggel und irreguläre Migration von der Agenda der nationalen Sicherheitsdiskurse gestrichen werden. Für Nadig rückt das Thema immer nur dann auf den ersten Rang der politischen Agenda vor, wenn eine ‚Krise‘ auszumachen ist, die nicht sofort gelöst werden kann; sei es, weil der politische Wille fehlt, oder weil es in der Aufnahmegesellschaft zu unterschiedlichen Einschätzungen kommt. Eine Normalisierung der Migrationsfrage, auch der irregulären, sei in diesem Kontext als Erleichterung für die Schaffung einer künftigen Migrationspolitik zu verstehen, sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene, was nicht zuletzt auch Wirkungen auf den Schutz von Asylbewerbern hätte. Möglicherweise könnte auch der 11. September zu einer engeren Zusammenarbeit in dieser Frage führen, obwohl das Risiko besteht, Asylfragen mit Sicherheitsfragen dermassen eng zu verknüpfen, dass berechtigte Schutzgesuche künftig übergangen werden könnten.

Um zu erreichen, dass der Menschen schmuggel von der Sicherheitsagenda gestrichen würde, kann der pluralistische Ansatz in den internationalen Beziehungen hilfreich sein (Viotti und Kauppi 1993). Auf überstaatlicher Ebene wird im Pluralismus angenommen, dass nichtstaatliche Akteure, seien diese nun multinationale Unternehmen oder politische Gruppen, wichtige Entitäten der internationalen Politik sind. Auf nationaler Ebene wird der Staat nicht als monolithischer Block betrachtet, sondern als eine Plattform, auf der Indivi-

den, Interessengruppen und Teile der Administration um Einfluss streiten. Diese fragmentierte Sichtweise auf den Staat versteht diesen nicht mehr als rationalen Teilnehmer allein, sondern berücksichtigt die Tatsache, dass falsche Perzeptionen der Akteure zu suboptimalen Entscheidungen führen können. In die pluralistische Theorie können ausserdem verschiedene Themen der internationalen Beziehungen integriert werden. Der Staat und Fragen der nationalen Sicherheit spielen dabei nach wie vor eine Rolle, aber auch ökologische, wirtschaftliche und soziale Themen finden eine Berücksichtigung, genauso wie die Wahrnehmung einer wachsenden Interdependenz zwischen Gesellschaften und Staaten.

Für eine Untersuchung des Menschen schmuggels ergeben sich daraus folgende Konsequenzen: In der pluralistischen Perspektive erweist sich staatliches Handeln als noch inkohärenter als im kritischen Sicherheitsansatz. Vielfach wird der Entscheidungsprozess in Migrationsfragen als ad hoc-Politik wahrgenommen, die leicht als von kurzfristigen Geschehnissen beeinflussbar erscheint. Ausserdem bietet der pluralistische Ansatz die Möglichkeit, Menschen schmuggel von Betrachtungen des Sicherheitsansatzes zu lösen und als ein Phänomen unter vielen zu erachten, die im Zusammenhang mit der Globalisierung an Bedeutung gewonnen haben. Und nicht zuletzt versucht der pluralistische Ansatz, eine Unterscheidung zwischen Innen- und Aussenpolitik zu vermeiden, indem letztere als Ausweitung der ersteren begriffen wird. Der pluralistische Ansatz ermöglicht daher eine Integration sowohl subnationaler als auch nationaler und supranationaler Analyseebenen im Bereich der Migrationsstudien. Dies ist um so wichtiger, als sowohl nationale als auch europäische Massnahmen zur Bekämpfung des Menschen schmuggels dessen internationalen Charakter berücksichtigen müssen, nicht zuletzt auch um den Dialog zwischen Entsende- und Aufnahmestaaten in Gang zu bringen. Gerade der von der *Berner Initiative* initiierte Prozess weist in diese Richtung, indem er einen Dialog zwischen allen beteiligten Staaten anstrebt, um ein gemeinsames Interesse zu identifizieren, das auch in Bezug auf die Migration ein gemeinsames Management und eine Kooperation verschiedener Staaten ermöglicht. Hier liegt eine Möglichkeit, einen *Code of Conduct* in den internationalen Beziehungen nachträglich doch noch zu realisieren. Eine solche Politik könnte zur Formulierung einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik in Europa beitragen, was eine Einwanderung von ökonomisch motivierter Migration ermöglichen und die Abwärtsspirale stoppen würde, die im Bereich des Flüchtlingsschutzes eingesetzt hat. Eine Politik dieser Art würde Zugangstore schaffen, die die Notwendigkeit des Menschen schmuggels mindern könnte, ohne das Recht der Betroffenen auf Schutz zu beeinträchtigen.

Eine solche Entwicklung würde allerdings einen Diskurswandel bedingen, der auf die positiven Effekte einer Kooperation mit anderen Staaten hinweist. Allerdings haben sich viele Staaten in eine Situation hineinmanövriert, in der ein

Ablassen von der Sicherheitsagenda im politischen Streit augenblicklich als Schwäche ausgelegt würde, da einerseits rechtspopulistische Parteien den Sicherheitsdiskurs instrumentalisieren, andererseits das Sicherheitsargument klar zwischen Fremden und Eigenem zu unterscheiden hilft, was die Handlungsfähigkeit der Politik auf den ersten Blick stärkt. Freilich stellt eine auf Sicherheit allein ausgerichtete Politik auch dort Bedrohungen her, wo allenfalls keine sind.

Bei der Präsentation der Massnahmen des Bundes gegen den Menschen-smuggel, sowohl auf Bundesebene (Kapitel 6) als auch in den vier kantonal ausgerichteten Fallstudien zur Lage in Sankt-Gallen, Tessin, Basel-Stadt und dem Spezialfall Flughafen Zürich (Kapitel 7) wird näher auf den in der Schweiz existierenden Mix von Politiken und Diskursen eingegangen. Doch zunächst sollen in den beiden nächsten Kapiteln sowohl die Massnahmen der Schweiz gegen den Menschen-smuggel (Kapitel 4) als auch die Datenlage zu diesem Phänomen (Kapitel 5) präsentiert werden.

2 Die Massnahmen gegen den Menschen-smuggel

2.1 Die schweizerische Migrationspolitik: die 1990er Jahre

Betrachtet man die unterschiedlichen Phasen der Schweizer Migrationspolitik, so wechselten sich des öfteren liberale und restriktive Perioden gegenseitig ab (Arlettaz 1985; Cerutti 1994; Niederberger 2004). Während sich bis in die 1970er Jahre die Migrationsdebatten mehrheitlich mit Fragen der Einwanderungsregulierung und des Migrantenanteils in der Schweiz beschäftigten, weitete sich das Feld kontroverser Betrachtungsweisen in den 1980er und vermehrt in den 1990er Jahren aus. Nicht zuletzt wegen einer zunehmend transnationalen Migration von Menschen, die nicht über die vormals vorherrschenden Rekrutierungskanäle den Weg in die Schweiz gefunden hatten und qua Asylanträge ein temporäres Bleiberecht erwirken konnten (siehe Kap. 3), verschärfte sich die Diskussion im Verlaufe der 1990er Jahre. Sie drehte sich im Kern um die Frage, auf welche Weise die Schweiz die Migration auf ihre eigenen Bedürfnisse abstimmen wolle. Es wurde, auch unter Berücksichtigung demografischer Überlegungen, unterschieden zwischen einer erwünschten, auf qualifizierte MigrantInnen ausgerichteten Einwanderungspolitik und einer unerwünschten, unqualifizierte MigrantInnen anziehenden Migrationspolitik, die nach einstimmiger Meinung vieler Experten zu verhindern sei (Wicker 2003).

Für die Verschärfung des migrationspolitischen Klimas waren aber auch andere Faktoren ausschlaggebend, die es hier zu nennen gilt. An erster Stelle steht wohl die wirtschaftliche Krisenerfahrung der 90er Jahre: Die Schweiz sah sich zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit konfrontiert, der sich auf die Kohäsion der Gesellschaft destabilisierend auswirkte (Mahnig und Piguet 2003). Hinzu kam, dass die Ausländer nicht mehr wie etwa noch während der Ölkrise der 1970er Jahre als Konjunkturpuffer benutzt werden konnten, da sie aufgrund der ihnen zugesicherten sozialen Rechte die Möglichkeit hatten, ihren Aufenthalt in der Schweiz trotz schwieriger Lage aufrecht erhalten zu können.

Der europäische Einigungsprozess und die Spaltung der Schweiz bei der Frage, ob sie sich der Europäischen Union (EU) nun annähern solle oder nicht, trugen von der EWR-Abstimmung 1992 bis hin zur Unterzeichnung der Bilateralen Verträge mit der EU (2002) zu einem zusätzlichen polarisierenden Klima bei. Nebst Themen zur Frage der liberalen Marktöffnung ging es auch hier um die Frage, inwieweit eine Annäherung der Schweiz an die EU und der damit verbundene freie Personenverkehr zu einem übermässigen Zuwachs der

Zuwanderung führen würde. Seitens der Kritiker einer solchen Annäherung wurde der Eindruck vermittelt, die Schweiz würde durch eine solche Vereinbarung an nationaler Kontrolle und somit an Souveränität verlieren.

Zu den wichtigsten Kritikern gehörte eine neue, in den 90er Jahren aufstrebende Partei, die einen Teil ihres Erfolgs der Mobilisierung wirtschaftlicher und nationaler Interessen zu verdanken hatte. Es handelte sich um die Schweizerische Volkspartei (SVP), die sich im Laufe der Zeit von einer traditionellen Bauernpartei zu einer radikalen rechtskonservativen politischen Kraft gewandelt hatte, deren Erfolg auch auf einem aggressiven Einsatz von Mitteln des modernen Politikmarketings zurückzuführen ist. Zu ihren Hauptthemen gehören Fragen der nationalen Selbstbestimmung

Den erlittenen Kontrollverlust und die damit verbundene Handlungsunfähigkeit bezüglich einer klar gesteuerten Migrationspolitik versuchte die Schweizer Regierung mittels eigener politischer Initiativen wieder zu erlangen. Standen in den 1990er Jahren die Fragen eines „globalen Migrationssaldos“ und der Aufhebung der Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Wanderungsursachen im Vordergrund, um die so genannte „Asylkrise“ zu meistern (Arbenz 1995), so veränderte sich der Schwerpunkt im Verlauf der Jahre. Mit der Jahrhundertwende rückten neue Formen der Migration und neue Akteure ins Rampenlicht der Öffentlichkeit: Menschenschmuggel, Menschenhandel und andere Formen irregulärer Migration prägen seither die Debatten. Der Bundesrat und die Verwaltung haben versucht, mittels internationaler Initiativen (Berne Initiative 2001) und einer national ausgerichteten Lagebeurteilung (IMES et al. 2004) auch in diesem Feld die Wirksamkeit politischer Unterfangen zu stärken und die Deutungshoheit sowohl auf nationaler als auch supranationaler Ebene zu gewinnen. Wie diese Initiativen ausgehen werden, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings noch offen.

2.2 Gesetze und Massnahmen gegen den Menschenschmuggel

Wie mehrfach erwähnt, sind Menschenschmuggel und Menschenhandel zu wichtigen Faktoren in der Geographie der internationalen Migration geworden. Schmugglerorganisationen scheinen selbst eine gewichtige Rolle bei der Steuerung von Migrationsbewegungen zu spielen. Falls ihr Handeln sowohl durch die Asyl- und Migrationspolitiken als auch durch politische, strategische und ökonomische Motive der Staaten beeinflusst wird, würden die Staaten durch die Festsetzung gesetzlicher Regelwerke die Möglichkeit wieder gewinnen, auf das Phänomen illegaler Migration reagieren zu können. Für die spezifische Ahndung der illegalen Einreise und des Menschenschmuggels zeigt in der Schweiz das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) die Strafmasse an. Unter Artikel 23.1 werden die verschiedenen

Vergehen betreffend illegaler Einreise bzw. illegalem Aufenthalt oder die Beihilfe dazu aufgezählt. Diese umfassen die Fälschung oder Verfälschung von Ausweispapieren (Art. 23. Abs 1 (1)), den Missbrauch von Ausweispapieren (Art. 23. Abs 1 (2)), das Überlassen von echten Ausweispapieren (Art. 23. Abs 1 (3)), die rechtswidrige Einreise und Aufenthalt (Art. 23. Abs 1 (4)) sowie die Erleichterung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts (Art. 23. Abs 1 (5)).

Gerade Art. 23.1 (5) ist für die Bestrafung vom Mom-and-pop-Schleusern gedacht, die ohne lukrative Absichten einer Person zur Einreise in die Schweiz verhelfen. Die Strafandrohung für diese Zuwiderhandlung gegen das ANAG reichen von einer Gefängnisstrafe bis zu sechs Monaten, die verbunden werden kann mit einer Busse bis zu 10 000 CHF. In leichten Fällen können auch nur Bussen verhängt werden.

Zum eigentlichen Schleppertatbestand (Art. 23 Abs. 2 ANAG) werden die beschriebenen Vorbereitungs- und Erleichterungshandlungen dort, wo sie mit Bereicherungsabsicht erfolgen oder wo sie von Mitgliedern einer Vereinigung begangen werden, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat. In beiden Fällen ist die Strafandrohung verschärft und lautet auf Gefängnis bis zu drei Jahren und Busse bis zu 100'000 Franken. In der Praxis kommt es allerdings, wie es sich auch in unseren Fallstudien gezeigt hat, selten zu Verurteilungen wegen Schlepperei und der Strafrahmen wird bei Weitem nicht ausgenutzt (Spescha 1999).

Art. 23.4 und Art. 23.5 betreffen die Beschäftigung illegaler Migranten. Dort liegt gemäss geltendem ANAG die Strafandrohung bei 5000 CHF pro Beschäftigter (3000 CHF, falls dieser nur fahrlässig beschäftigt wurde). Sollten die Ermittlungen eine Gewinnsucht des Arbeitgebers ergeben, sind auch höhere Strafen möglich. Bei wiederholter Beschäftigung illegaler Migranten sind zusätzlich zu den Bussen Gefängnisstrafen bis zu sechs Monaten vorgesehen. Art. 23.6 fasst weitere Zuwiderhandlungen gegen das ANAG zusammen.

Wie der Bundesrat das Phänomen des Menschenschmuggels und der illegalen Migration in der Vergangenheit bewertet und was für Massnahmen er aus seiner Analyse abgeleitet hat, ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

2.3 Die Einschätzung des Bundesrates im historischen Rückblick

2.3.1 Die Interpellation zur Bekämpfung des Schlepperunwesens

In seiner Antwort vom 15.9.1999 auf die Interpellation „Bekämpfung des Schlepperunwesens“ von Jean-Pierre Bonny (99.3044) geht der Bundesrat

erstmal ausführlich auf die veränderten Verhältnisse im Bereich der Organisation illegaler Migration ein.¹¹

Der Bundesrat erachtet in seiner Stellungnahme die Schlepperei als eine der bedenklichsten zeitgenössischen Erscheinungen, da sie die Notlage von Menschen und namentlich von Asylsuchenden ausnütze; er will sie daher mit konzentrierten Massnahmen bekämpfen. Dazu gehören laut Bundesrat:

- ein gut funktionierender Informationsaustausch, aussagekräftige Lageanalysen und für die Praxis umsetzbare Risikoprofile, welche einen effizienten Vollzug durch alle mit der Migration befassten Instanzen ermöglichen;
- der Lage angepasste stationäre und mobile Grenzkontrollen durch spezialisiertes Personal;
- eine konsequente und den Verhältnissen angepasste Visumpolitik und -praxis;
- ein konsequenter Vollzug der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten (Strafrecht, fremdenpolizeiliche Massnahmen usw.);
- die Förderung einer wirkungsvollen internationalen Zusammenarbeit.

Der Bundesrat hält weiter fest, dass bis anhin folgende Massnahmen und Vorgehensweisen im Bereich des Schlepperwesens üblich waren: Das Grenzwachtkorps (GWK) übergibt aufgegriffene Schlepper der zuständigen Kantonspolizei. In der Regel überstellt die Polizei daraufhin die Schlepper den zuständigen kantonalen Strafuntersuchungsbehörden. Angemerkt wird jedoch, dass in der Praxis die gefassten Schlepper, die weder Schweizer noch in der Schweiz wohnhafte Ausländer sind, vielfach aufgrund bestehender nachbarschaftlicher Schubabkommen umgehend ins Ausland abgeschoben werden. Sie würden jedoch statistisch erfasst. Bereits im Jahr 1999 wird bemängelt, dass das GWK keine oder nur wenig Rückmeldungen von den Kantonen über erfolgte Verurteilungen von Schleppern erhält. (Daran hat sich, wie die Fallstudien zeigen werden, bis heute wenig geändert). Laut IMES sind für gewisse Kantone solche Rückmeldungen aus rechtlichen und vor allem datenschutzrechtlichen Gründen nicht zulässig. Der Bundesrat ist deshalb 1999 der Meinung, dass das GWK von den Kantonen zwar nicht im Einzelfall, jedoch in genereller Weise über die Anzahl verurteilter Schlepper, die Art der ergangenen Urteile und die ausgesprochenen Strafen orientiert werden sollte.

¹¹ Siehe im Detail: http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1999/d_gesch_19993044.htm

Erstaunt zeigte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme über die zahlenmässig gering ausgesprochenen kantonalen Urteile gegen die Schlepper. Insgesamt wurden im Zeitraum 1996-1998 total gegen sechzig kantonale Urteile wegen Schlepperei erlassen und dem EJPD gemeldet, die meisten davon gestützt auf Artikel 23.1 (5) (Beihilfe zur Einreise ohne Bereicherungsabsicht). Nur sieben Urteile wurden gestützt auf Artikel 23.2 (Beihilfe zur Einreise mit Bereicherungsabsicht) ausgesprochen. Im Übrigen machen die Urteile deutlich, dass unter den Justizbehörden der Kantone gewisse Unterschiede in der Strafzumessung bestehen. Die Gründe für diese auch heute noch geringe Zahl kantonalen Schlepperurteile liegen vor allem darin, dass:

- Beweise für eine Verurteilung wegen Schlepperei, besonders der damit verbundenen Bereicherungsabsicht, oft nur schwer zu erbringen sind;
- in den gravierenden und damit in erster Linie interessierenden Fällen organisierter Schlepperei meist verdeckt arbeitende Gruppierungen mit Mittelsmännern agieren, deren Drahtzieher im Grenzgebiet gar nicht in Erscheinung treten;
- das GWK und die Polizei oft Verwandte von in der Schweiz lebenden Personen aufgreifen muss. In diesen Fällen ist meist keine Bereicherungsabsicht gegeben, weshalb auch die rechtliche Möglichkeit besteht, von einer Bestrafung abzusehen.

Allerdings hätten auch administrative Massnahmen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Die Festnahmen des GWK und der Polizei erlauben oft, unabhängig von einer späteren Strafverfolgung, das Ergreifen von Fernhalte-massnahmen. So habe das IMES im Jahre 1998 gegen 121 Personen, die der Schlepperei verdächtigt worden waren, eine Einreisesperre verfügt.

In diesem Zusammenhang wird schliesslich in derselben Interpellation darauf hingewiesen, dass diese repressiven Massnahmen gegen Schlepper zwar wichtige, aber nicht die alleinigen Instrumente im Kampf gegen die Schlepper sein können. Der Kampf kann nur dann wirkungsvoll gestaltet werden, wenn man neben der Repression auch die Ursachen des Schlepperwesens bekämpft und vor allem im präventiven Bereich wirkungsvolle Werkzeuge bereitstellt. Neben der Verbesserung des Informationsflusses, der zeitgerechten Auswertung der Informationen und der Erstellung von Risikoprofilen sollte sich deshalb die Arbeitsgruppe "Trafficking, Lageanalysen und Risikoprofile" unter Leitung des BFA (heute: IMES) mit der Problematik "Bestrafung von Schleppern" befassen und bis im Herbst 1999 ein Konzept mit konkreten Vorschlägen vorlegen. Zudem sollten die rechtlichen Instrumente im Rahmen des neuen Ausländergesetzes geprüft werden.

Obwohl der Bund insgesamt mit dem kantonalen Vorgehen hinsichtlich der Meldung von Strafentscheiden bei Zuwiderhandlungen gegen das ANAG an

die Bundesanwaltschaft zufrieden ist, bemängelt er das Fehlen oder die ungenügende Differenzierung der kantonalen Statistiken betreffend der ANAG-Fälle.¹²

Entscheidend für die Bekämpfung der Schlepperei erweist sich für den Bundesrat die internationale Zusammenarbeit, die nicht nur auf die Nachbarstaaten beschränkt sein soll, sondern die ganze Staatengemeinschaft betreffe. Der Bund beschloss deshalb, sich der Ende der 1990er Jahre im Entstehen begriffenen Uno-Konvention gegen das organisierte Verbrechen anzuschliessen – einschliesslich Zusatzprotokoll über Schlepperei – damit aktuelle Mängel in der internationalen Zusammenarbeit zu beheben.¹³ Da eine Mitgliedschaft beim Europäischen Polizeiamt (Europol) den EU-Staaten vorbehalten ist, äusserte der Bundesrat ausserdem die Absicht, die informelle Zusammenarbeit mit Europol zu verbessern. Und schliesslich sollte über verschiedene nachbarschaftliche Abkommen die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit verstärkt und damit der Kampf gegen das Schlepperwesen verbessert werden. Eine Beurteilung der Frage, ob diese Unterfangen bisher positive Resultate gezeigt haben, scheint zum gegebenen Zeitpunkt – wie die Fallbeispiele zeigen – noch nicht einheitlich beantwortet werden zu können.

2.3.2 Internationale Kooperation gegen irreguläre Migration

Das EJPD hatte bereits im Aktionsprogramm „Innere Sicherheit 1994“ zahlreiche Projekte zur Bekämpfung der illegalen Migration zusammengestellt. Ergebnisse wurden vorerst im gesetzgeberischen Bereich erreicht. Zu nennen ist das Kooperationsabkommen mit den Nachbarstaaten, das Abkommen über die internationale Rechtshilfe und die Rückübernahme, die Revision des ANAG, des AsylG und die Verordnung über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA). Robert Eugster, Experte für irreguläre Migration beim IMES, bemängelt jedoch in seinem 2001 erschienenen Bericht zum Menschenschmuggel, dass die Umsetzung im operativen Bereich, namentlich bei der polizeilichen Zusammenarbeit, von „bedenklichen Defiziten“ geprägt sei (Eugster 2001). Die interdepartementale Arbeitsgruppe „Trafficking“ schlug deshalb schon in ihrem Bericht vom Dezember 1999 die Zentralisierung des Nachrichten- und Informationswesens innerhalb des Bundesamtes für Ausländer vor, um im Bereich Menschenschmuggel und illegale Migration Fortschritte zu erzielen (siehe auch Bundesamt für Justiz 2001).

¹² Vielfach existiere in den Kantonen nur eine einzige Statistik über alle Verurteilungen, d.h. diese umfasst auch Fälle von Schwarzarbeit, illegalem Aufenthalt in der Schweiz oder Beihilfe dazu.

¹³ Siehe das UNO-Protokoll zur Bekämpfung des Menschenschmuggels (UNO 2000).

Im Dezember 2000 trifft sich die Staatengemeinschaft zu einer UNO-Konferenz in Palermo, um die Konvention zur Bekämpfung der transnational organisierten Kriminalität¹⁴ und die beiden Zusatzprotokolle gegen den Menschenhandel und gegen den Menschenschmuggel zu ratifizieren. Neu und deshalb von besonderer Bedeutung ist, dass die unterzeichnenden Staaten eine weltweite Verpflichtung eingehen, diesen Tatbestand unter Strafe zu stellen. Parallel dazu soll der gegenseitige Informationsaustausch, die Grenz- und Dokumentensicherheit, die Aus- und Weiterbildung sowie eine technische Kooperation zwischen den Staaten vereinbart werden. Nach Genehmigung durch den Bundesrat hat die Schweiz die beiden Zusatzprotokolle gegen den Menschenhandel und den Menschenschmuggel nach eingehender Prüfung im April 2002 unterzeichnet. Ihre Ratifizierung ist derzeit im Gange. Laut EJPD genüge das Schweizer Recht den Zusatzprotokollen weitgehend, nur was die Strafnorm für Menschenhandel angeht, bestehe Handlungsbedarf (siehe NZZ v. 16.12.2003, S. 14).

2.3.3 Die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)

Die im Jahre 2002 gegründete Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) setzt sich aus VertreterInnen des Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), des Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Finanzdepartements, des Departements des Innern und verschiedener Kantonsvertretungen zusammen. Ihre Aufgabe ist es, das Zusatzprotokoll der UNO-Konvention über die Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität betreffend Menschenhandel und Menschenschmuggel umzusetzen. Die Kontaktstelle ist die zentrale Informations-, Koordinations- und Analysedrehscheibe des Bundes und der Kantone bei der Bekämpfung des Menschenhandels und des Menschenschmuggels sowie Anlauf- und Koordinationsstelle für die internationale Kooperation.

Die Aufgaben der KSMM sind in erster Linie strategischer Natur. Sie trifft nicht primär selber Anordnungen, sondern stellt Anträge oder macht Anregungen. Die Durchführung der Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhan-

¹⁴ Die Konvention gegen transnationales organisierte Kriminalität, Menschenhandel und Menschenschmuggel will auf drei Ebenen Einfluss nehmen: a.) Menschenschmuggel und –handel primär durch Kriminalisierung verhindern und bekämpfen b.) gehandelte oder geschmuggelte Personen als Opfer behandeln, mit entsprechenden Rechten. c.) die Förderung internationaler Zusammenarbeit durch Kooperation bei der Gesetzgebung und Auslieferung von TäterInnen. aber auch d) die Beseitigung der vielfältigen Ursachen der unfreiwilligen Migration.

dels und Menschen Schmuggels obliegt weiterhin den in der Koordinationsstelle vertretenen Verwaltungseinheiten und Amtsstellen.¹⁵

Die Stelle entwickelt unter anderem Konzepte und Strategien für die Bekämpfung des Menschenhandels und Menschen Schmuggels und bereitet die notwendigen Grundlagen für die politischen Entscheide vor. Sie koordiniert auch die Bearbeitung von Informationen aus dem In- und Ausland, beurteilt die laufende Lage im Bezug auf Menschenhandel und Menschen Schmuggel, und stellt an zuständiger Stelle die notwendigen Anträge. Auch beantragt und koordiniert die KSMM die Erstellung von Lage- und Bedrohungsberichten zuhanden der politischen Behörden und beurteilt periodisch ihre eigenen Tätigkeiten und Wirksamkeiten sowohl bezüglich der ergriffenen Massnahmen als auch notwendiger Ausbauschritte.¹⁶

Die Koordinationsstelle hat wichtige Scharnierfunktionen bei der Bekämpfung des Menschen Schmuggels und Menschenhandels übernommen, sieht sich aber ebenfalls mit den Beschwerlichkeiten des Schweizer Föderalismus konfrontiert. Es ist deshalb zu überprüfen, ob eine ressourcen- und personalmässig unterdotierte Stelle allein die durch die föderalistische Staatsstruktur bedingten Verzerrungen und ineffizienten Mehrfachregulierungen zu überwinden helfen kann.

Im nächsten Kapitel wird mittels des bestehenden Datenmaterials auf die Häufigkeit und die verschiedenen statistisch erhobenen Facetten der Schmuggler und Geschleusten eingegangen. Doch zunächst geben wir eine kurze Einführung in das Verfahren, das für diese Untersuchung gewählt worden ist.

¹⁵ Dies betrifft insbesondere kriminalpolizeiliche Ermittlungen sowie Strafverfahren, die Festlegung und Kontrolle der Einreisevoraussetzungen, die Formulierung einer Visumpolitik, den Erlass von Weisungen für die Grenzposten, die Vertretungen im Ausland und die Kantone.

¹⁶ Siehe ausführlich: Fact sheet. Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen Schmuggel (KSMM), Bundesamt für Polizei.

3 Verfahren und Datenlage

3.1 Die Untersuchungsanlage

Mittels mehr als 40 Experteninterviews mit Schlüsselpersonen und FachexpertInnen und der Auswertung von Sekundärdaten sollten die verschiedenen Aspekte, die beim Menschen Schmuggel eine Rolle spielen, genauer untersucht werden (Familienbeziehungen, die Rolle von Parteiorganisationen, Themen, die nur bestimmte *Communities* betreffen etc.). Durch die eingangs erwähnte föderale Struktur war es unabdingbar, sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene zu forschen. Aus diesem Grund wurden sowohl Experten aus dem IMES, dem BFF, dem GWK, dem SECO und dem EDA interviewt als auch ihre entsprechenden Kolleginnen und Kollegen in den kantonalen Ämtern (Liste der Behörden im Anhang 1). Ein ausführliches Interview fand auch mit dem Leiter der neuen Koordinationsstelle für die Bekämpfung des Menschen Schmuggels und des Menschenhandels, mit der Bundesanwaltschaft sowie mit Verantwortlichen der Flughafenpolizei von Zürich-Kloten statt. Es wurden ebenfalls Interviews mit Schlüsselpersonen von Hilfswerken und von Unterstützungsorganisationen geführt, die sich mit dem Phänomen irregulärer Migration beschäftigen. Diese Vertreter haben genaue Kenntnisse über die informellen Aspekte des Menschen Schmuggels und verfügen auch über einen direkten Zugang zu den laufenden Entwicklungen auf dem Feld. Auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben dazu beigetragen, das in den Interviews gewonnene Bild stärker zu konturieren.

Die Operationalisierung unserer Studie verlief entlang eines auf drei grossen Achsen basierenden Rasters, das wir unserem Projekt zugrunde gelegt haben. Dieses Raster ordnet auf einer ersten Ebene das Phänomen irregulärer Migration konzeptuell einem Kontinuum zwischen Menschen Schmuggel und Menschenhandel zu, um auf diese Weise die verschiedenen Ausprägungen des Phänomens besser erfassen zu können. Auf der nächsten, zweiten Ebene wird der Migrationsverlauf vom Herkunftsland über die Grenze in das Transit- oder Destinationsland aus der Perspektive der interessierten Schweizer Behörden verfolgt. Die letzte Ebene versucht, das Insiderwissen in Bezug auf die Geschmuggelten und die Schmuggler zu strukturieren und dieses der Untersuchung dienstbar zu machen. Mit Hilfe dieses Rasters konnten die (mündlichen und schriftlichen) „Textpassagen“ gegliedert, die Produkte der befragten Akteure und die gesammelten Materialien den einzelnen Themen zugeordnet, die Puzzlestücke zusammengefügt und eine übergreifende „Geschichte“ erzählt werden.

Ein wichtiger Bestandteil der empirischen Erhebung bestand in der Analyse der Gerichtsfälle. Geplant war eine Untersuchung der Anklageerhebungen, der

Haftbefehle und der Urteile sowohl vor Bundesgericht als auch bei den kantonalen Gerichten, um via dieses Material Informationen über das Schmugglerwesen zu gewinnen. Daneben sollten auch die Einreisesperren des IMES und die Befragungsprotokolle des BFF Aufschluss geben. Ausserdem sollten Statistiken der verschiedenen involvierten Ämter zahlenmässig das Bild des Phänomens des Menschenschmuggels und –handels in der Schweiz konkretisieren, auch wenn von Anfang an klar war, dass diesbezüglich nur geringes Zahlenmaterial zur Verfügung stand.

Die Auswahl der Kantone erfolgte über ein Screening der Bundesgerichtsurteile (siehe Anhang 2). Die Untersuchung der Urteile sollte helfen zu eruieren, in welchen Kantonen am meisten Urteile gegen den Menschenschmuggel gefällt worden waren, um eventuell auf diese Weise über die Ermittlungsakten genauere Informationen über die Organisationsstruktur und den Prozess des Schmuggels zu erhalten. Hilfreich war dabei die über Internet erreichbare Datenbank des Bundesgerichts, die eine Keyword-Abfrage ermöglichte, anhand derer der aufgeführte Entscheid gefunden werden konnte. Auf die Fälle sind wir via die Begriffe Menschenhandel, Schlepper, Art. 23, Abs. 2 ANAG und Art. 23 ANAG gestossen.

Berücksichtigt wurden alle Entscheide, die beim Durchsuchen der Bundesgerichtsdatenbank gefunden werden konnten. Es handelt sich um Leitentscheide des Bundesgerichts zwischen 1954 und 2000 und alle Entscheide (publizierte und nicht publizierte) zwischen 2000-2003. Andere Suchmaschinen wie zum Beispiel „Swisslaw“¹⁷ enthielten die gleichen Referenzen. Dank Swisslaw konnten allerdings zwei zusätzliche Schlepper-Fälle bei der Asylrekurskommission gefunden werden. Schwer zu eruieren ist indes, ob die Liste (siehe Anhang) nach dem Screening von mehr als 100 Fällen abschliessend ist.

Generell lässt sich nach der Durchsicht all dieser Entscheide festhalten, dass bei den Fällen, in denen es um Menschenschmuggel ging, die ANAG-Vergehen nur selten geahndet wurden, da diese von der Justiz als Bagatelldelikte gewertet wurden – dies im Vergleich zu den härteren Strafbestimmungen des Strafgesetzbuches. Bei den Schlepperfällen handelte es sich ausschliesslich um Menschen, die mit Hilfe eines Schleppers in die Schweiz eingereist waren und die sich in Vorbereitungs- bzw. Ausschaffungshaft befanden. Das Bundesgericht bezweifelte meistens, ob die Migranten ihre wahre Identität preisgegeben hatten und ob die Einreise- und Herkunftsmodalitäten zutrafen. Eine Ausnahme in der Schlepperliste war ein Fall (BGER

¹⁷ Swisslaw.org ist eine Startseite für juristische Recherchen im Internet.

6S.615/1998), in dem das Bundesgericht entschied, dass das Vermieten an illegal anwesende Leute unter bestimmten Voraussetzungen auch als Schlepperei geahndet werden kann. Unter dem Stichwort „Art. 23, Abs. 2“ war die Recherche bei den Bundesgerichtsurteilen fast erfolglos. Zwei Fälle kamen zum Vorschein, die unbrauchbar waren, da im ersten Fall (BGER 125 IV 269; siehe Anhang) die ANAG-Verurteilung vor dem Bundesgericht nicht angefochten wurde und beim zweiten Fall (BGER 215 IV 148) das Bundesgericht entschied, dass die Vermittlung von Scheinehen nicht als Schlepperei bezeichnet werden konnte.¹⁸ Unter dem letzten Titel „Art. 23 ANAG“ befanden sich all jene Fälle, die einen Zusammenhang aufweisen zur Auslegung des Begriffs „Einreise“, zur Beziehung zwischen internationalen Konventionen und dem Schweizer Asylrecht und zur Fälschung von fremdenpolizeilichen Dokumenten.

Eine Einsicht in die Ermittlungsakten wurde indes vom Bundesgericht mit Verweis an die Kantone verweigert, da selbst wissenschaftliche Untersuchungen dem Persönlichkeitsschutz der Beklagten untergeordnet würden. Die Übersicht über die Bundesgerichtsurteile legte deshalb nahe, die Suche nach weiteren empirischen Daten auf die Kantone Sankt-Gallen, Tessin, und Basel-Stadt zu beschränken. Ausgeweitet wurde auf Anraten von Experten die Selektion auch auf den Flughafen Zürich-Kloten, der wegen seiner zolltechnisch exponierten Lage einen Fall für sich darstellte. Die Resultate unserer Untersuchung finden sich in den Fallbeispielen in Kapitel sieben. Die Verurteilungstatistik gemäss ANAG Art. 23, Abs. 2 (siehe Kap. 5.2.) hätte auch einen Einbezug des Kantons Genf ratsam erscheinen lassen. Nach der Pilotuntersuchung in Basel-Stadt haben ressourcenökonomische Gründe uns von dieser sinnvollen Ergänzung abrücken lassen.

Nebst dem Hinweis auf die zu untersuchenden Kantone hat das Screening der Bundesgerichtsurteile gezeigt, dass das Bundesgericht sich kaum mit Schlepperfällen befasst. Die eher magere Ausbeute erklärt sich dadurch, dass die ANAG-Verurteilungen nicht bis zur letzten Instanz weitergezogen werden, da in den meisten Fällen die zu gewärtigenden Strafen gering sind und ein solcher Schritt aus prozesstechnischen und finanziellen Gründen nicht gerechtfertigt erscheint. Dies gilt indes nicht für die Migranten, die abgeschoben werden oder gegen die eine Einreisesperre verhängt wird.

Im folgenden Abschnitt wird das bei den Bundesämtern vorhandene Datenmaterial zur irregulären Migration dargestellt.

¹⁸ Allerdings vertritt das Obergericht des Kantons Jura in dieser Frage eine andere Ansicht.

3.2 Die Statistiken der Bundesämter

Auf aggregierter Ebene sind von den Bundesämtern unterschiedliche Statistiken veröffentlicht worden, die auf die Indikatoren illegaler Einwanderung bzw. irregulärer Migration verweisen. So hat das Bundesamt für Statistik im Statistischen Jahrbuch der Schweiz 2003 folgende Zahlenreihen präsentiert (Tab. 3.1):

Tabelle 3.1 Indikatoren der illegalen Migration (1995-2001)

Indikator	Anzahl Personen							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rückweisungen an der Grenze	97 979	96 884	102 409	102 196	108 247	109 518	105 734	110 127
Aufgriff bei illegaler Einreise	3 523	3 558	5 005	12 714	10 489	5 668	4 967	7 405
Einreisesperren	10 357	9 923	9 837	9 760	9 144	9 979	8 784	8 661
davon Schwarzarbeit	1 447	1 537	1 495	1 464	1 523	2 162	1 851	1 687
Verschwundene Asylbewerber	6 598	6 604	9 799	13 060	12 933	13 155	8 752	9 189

Quelle: BFS, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2003, S. 92

Auffallend ist die relativ stabile Anzahl der Rückweisungen an der Grenze aufgrund von fehlenden oder nicht gültigen Einreisedokumenten. Ein Ausreisser in den Jahren 1999 und 2000, vermutlich zurückzuführen auf die Kosovokrise, wird kurz danach wieder kontrolliert. Die Jahre zwischen 1998 und 2000 sind ebenfalls gekennzeichnet durch einen starken Anstieg der versuchten illegalen Einreise. Es handelt sich hier um Personen, die um Asyl nachgesucht haben oder sich um Arbeit bemühen wollten. Bei den „verschwundenen Asylbewerbern“ handelt es sich um Gesuchsteller, deren Aufenthaltsort nach einem negativen Bescheid der Behörden unbekannt ist. Die verhängten Einreisesperren aufgrund der Übertretung des ANAG oder aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung nehmen indes mit Ausnahme eines Ausreisers im Jahre 2000 stetig ab. Auch die Fälle von aufgegriffenen Schwarzarbeitern ist relativ stabil. Das Phänomen des Untertauchens in der Schweiz oder im Ausland hat hingegen in der besagten kurzen Zeitspanne zwischen 1997 und 2000 rapide zugenommen, um sich dann wieder auf hohem Niveau einzupendeln. Dieser Eindruck wird bestätigt, wenn die Zeitreihe um die unkontrollierten Ausreisen erweitert wird (siehe Tab. 3.2). Weiter zurückreichende Angaben über untergetauchte Asylsuchende bestätigen den ersten Eindruck einer Stabilisierung dieses Phänomens auf hohem Niveau, allerdings in den letzten Jahren mit leicht ansteigender Tendenz.

Tabelle 3.2 Unkontrollierte Abreisen*

1990 - 31.3.2004

Jahr	Unkontrollierte Abreisen
1990	6'824
1991	14'017
1992	17'303
1993	12'377
1994	8'601
1995	6'598
1996	6'604
1997	9'799
1998	13'060
1999	12'933
2000	13'155
2001	8'725
2002	9'189
2003	10'459
1. Quartal 2004	2'572

*) Unkontrollierte Abreisen = Verschwundene

Quelle: BFF, Bern

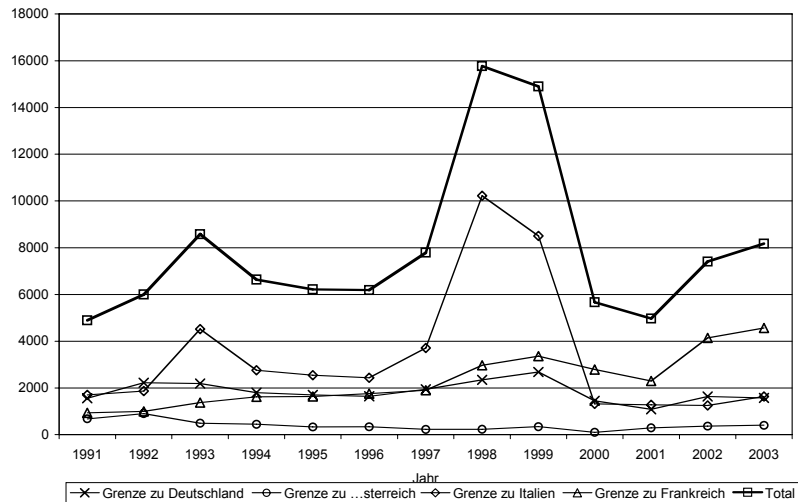
Untersucht man die Aufgriffe illegal eingereister Personen an der Schweizer Aussengrenze, kommt man ebenfalls auf interessante Rückschlüsse. So wird die während der Bosnien- und Kosovokrise ansteigende Zahl der illegal die Grenze überquerenden Personen deutlich. Der grosse Teil versuchte über die Südgrenze in die Schweiz zu kommen. Die Versuche der illegalen Einreise aus dem Norden und dem Osten sind hingegen über die Jahre stabil geblieben. Indessen steigen die Versuche, aus dem Westen heimlich in die Schweiz zu gelangen. Die Versuche der illegalen Einreise aus Frankreich ist seit 2001 auch für den erneuten Anstieg der Aufgriffe verantwortlich (siehe Tabelle 3.3 und Grafik 3.1). Dies mag, wie die Interviews in Kapitel sieben belegen, mit einer Stärkung der Südgrenze wie auch mit dem Anstieg afrikanischer Flüchtlinge zu tun haben, die Frankreich als Transitland bevorzugen. Ausserdem mag die grenzüberschreitende Kriminalität ebenfalls beim Anstieg der Aufgriffe an der westlichen Grenze zu Frankreich eine Rolle spielen.

Tabelle 3.3 Aufgriffe illegal einreisender Personen an der schweizerischen Aussengrenze (ohne internationalen Flugverkehr)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Grenze zu Deutschland	1564	2229	2196	1802	1705	1648	1951	2349	2683	1456	1096	1636	1574
Grenze zu Österreich	682	905	493	446	329	336	229	233	346	96	293	368	399
Grenze zu Italien	1707	1868	4514	2759	2549	2440	3709	10220	8507	1321	1277	1259	1640
Grenze zu Frankreich	938	998	1376	1623	1638	1763	1901	2970	3365	2795	2301	4142	4568
Total	4891	6000	8579	6630	6221	6187	7790	15772	14901	5668	4967	7405	8181

Quelle: Schweizerischer Grenzschutzkorps, Zentrales Kommando Bern

Grafik 3.1: Aufgriffe illegal einreisender Personen an der schweizerischen Aussengrenze



Quelle: Schweizerischer Grenzschutzkorps, Zentrales Kommando Bern

Diese Zahlenreihen ermöglichen eine erste grobe Schätzung der über Schlepper vermittelten illegalen Einreisen in die Schweiz. Geht man gemäss der Studie von Efnay et al. (2001) davon aus, dass 80 Prozent der gesuchstellenden Asylbewerber über Schlepper einreisen, sind dies für das Jahr 2003 bei einer Zahl von 20 806 gestellten Asylgesuchen in etwa 16 665 illegale Einreisen, die mit einer Beihilfe erfolgten. Diese Mindestschätzung bezieht sich auf alle Formen der Beihilfe zur illegalen Einreise und umfasst sowohl den kriminellen Menschenschmuggel, die Gelegenheitschlepperei als auch die Mom-and-pop-Schlepperei. Diese Relativierung ist allerdings auch

notwendig, da nicht alle illegal Eingereisten mit Hilfe von Schleppern kommen. Geht man ausserdem davon aus, dass die Trefferquote der schweizerischen Grenzschutzkorps ähnlich wie in den Nachbarländern das Verhältnis 1:3 wiedergibt, dann kommt man für das Jahr 2003 mit den 8 181 an der Grenze festgehaltenen Personen auf eine Dunkelziffer von etwas mehr als 32 000 illegal eingereisten Personen.¹⁹ Wird wie beim vorherigen Beispiel die 80 Prozent Rate angewendet, dann käme man für das Jahr 2003 auf eine Maximalschätzung von rund 26 000 Personen, die sich auf eine externe Beihilfe gestützt haben, um in die Schweiz einreisen zu können. Die Bandbreite der illegalen Einreisen, die sich auf Beihilfen stützt, beträgt demnach zwischen 16 000 und 26 000 Personen.

Die Tessiner Polizei schätzt, dass ungefähr die Hälfte der Beihilfe-Fälle Freunde oder Verwandte betreffen, die andere Hälfte Leute mit Bereicherungsabsicht, also die eigentlichen Menschenschmuggler einschliesslich den Gelegenheits- oder professionellen Schmuggler. Die Strafurteilstatistik (siehe Kap. 3.2.1) würde sogar ein Verhältnis von 1:10 nahe legen. Allerdings kann vor Gericht die Bereicherungsabsicht häufig nicht nachgewiesen werden. Dieses 1:1-Verhältnis hingegen scheint auch von

¹⁹ Die geschätzte Trefferquote bezieht sich auf Ergebnisse, die in den 1990er Jahren von dem in Wien ansässigen International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) ermittelt wurden (persönliche Mitteilung Michael Jandl). In der Schweiz ist es indes unmöglich, von den zuständigen Behörden Schätzungen über die illegale Einreise zu erhalten. Ausserdem operieren die Behörden mit unterschiedlichen Definitionen von illegaler Einreise. Für die GWK ist der Versuch der Einreise mittels eines gefälschten Dokumentes an einem offiziellen Grenzübergang oder über denselben Grenzübergang in einem Versteck des Fahrzeuges eine illegale Einreise. Keine illegale Einreise ist hingegen, wenn jemand an der offiziellen Grenzkontrolle ohne Dokumente erscheint und beispielsweise sagt, er habe sie vergessen und deshalb wieder zurückgeschickt wird. Es handelt sich ebenfalls um keine illegale Einreise, wenn jemand mit erschlissenen echten Dokumenten (z.B. ein Visum) die Grenze passiert, da die GWK nicht die Möglichkeit und Zuständigkeit hat, formal korrekte Dokumente anzuzweifeln.

Während für die GWK lediglich der unrechtmässige Versuch, die Grenze zu umgehen, die illegale Migration qualifiziert, subsumieren die Migrationsbehörden jegliche Praktiken unter diesem Titel, welche dazu dienen, Einreise- und Aufenthaltstitel gewissermassen durch Täuschung der Behörden oder dem Missbrauch von legalen Rechten zu erlangen. Die Migrationsbehörden weiten demnach den Illegalitätsbegriff auf das Konzept der irregulären Migration aus, was zwar eine klare legale Eingrenzung des Phänomens ermöglicht, aber auf der Ebene der Praxis etliche Schlupflöcher für Schmuggler bereitstellt. Ausserdem verzögert eine Konzentration auf die Illegalität die Formulierung einer Politik des Migrationsmanagements, die auch die tieferen Ursachen der irregulären Migration erfasst und mit Hilfe verschiedener Verfahren nachhaltigere Lösungen für das Problem bieten könnte.

internationalen Schätzungen (IOM, Interpol) bestätigt zu werden. Demnach würde die Zahl jener illegal eingereisten Personen, die im Jahr 2003 auf professionelle, gewinnorientierte Menschenschmuggler zurückgegriffen hat, in die Schweiz einzureisen, im Bereich zwischen 8000 und 13 000 Personen zu liegen kommen.

Wie erwähnt, handelt es sich bei diesen ermittelten Zahlen um eine sehr grobe Schätzung, die mit höchster Vorsicht zu verwenden ist und auf Dunkelzifferangaben der Nachbarländer basiert. Im Kontrast zu dieser Schätzung stehen die Aufgriffe von Schleppern gemäss Angaben der Grenzschutzbehörden (s.u.). Auffallend ist auch hier, dass die Spitzenwerte um die Jahre der Kosovokrise 1998/99 gruppiert sind, zu der bis zu fast 1000 Personen den Polizeibehörden wegen Verdacht auf Schleppertätigkeit überstellt wurden (vgl. Tab. 3.4 und Grafik 3.2). Dabei unterscheidet das Grenzschutzkorps aber nicht zwischen Beihilfe zur illegalen Einreise mit oder ohne Bereicherungsabsicht.

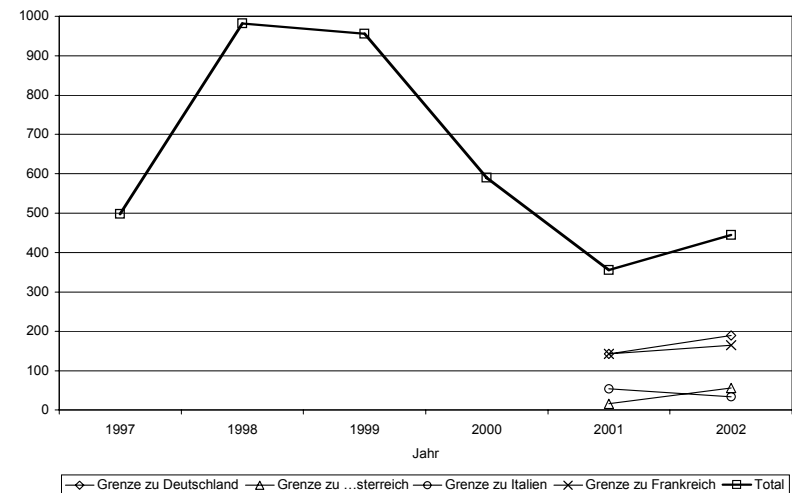
Leider differenziert das GWK die Aufgriffe nach Grenzabschnitt erst seit 2001. Am meisten Schlepper werden gemäss Angaben des Grenzschutzkorps an der Grenze zu Deutschland und zu Frankreich gefasst, was möglicherweise auch mit der Länge dieser Grenzabschnitte zu tun hat oder mit der Effektivität mobiler Patrouillen und ihrer nachgelagerten Kontrollen in den beiden Sektoren.

Tabelle 3.4: Aufgriffe von Schleppern an der schweizerischen Aussengrenze (ohne internationalen Flugverkehr)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Grenze zu Deutschland					143	190
Grenze zu Österreich					16	56
Grenze zu Italien					54	34
Grenze zu Frankreich					143	165
Total	498	982	956	590	356	445

Quelle: Schweizerischer Grenzschutzkorps, Zentrales Kommando Bern

Grafik 3.2: Schleppertätigkeit an der Schweizer Grenze



Quelle: Schweizerischer Grenzschutzkorps, Zentrales Kommando Bern

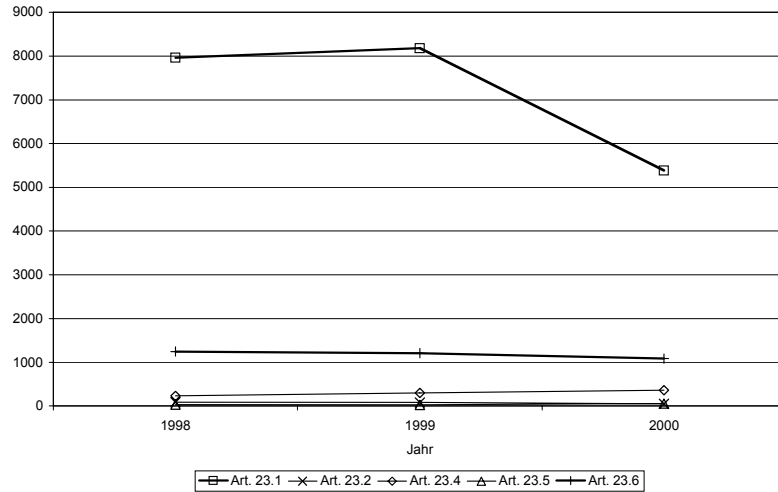
Werden die Aufgriffe der Schlepper mit den illegalen Einreisen für das Jahr 2002 ins Verhältnis gebracht, fällt auf, dass die Schleppertätigkeit am grössten an der österreichischen (0.15) und deutschen (0.11) Grenze sein muss, während sie an der französischen (0.04) und italienischen (0.03) Grenze sie geringer ausfällt. Diese Berechnung könnte darauf hinweisen, dass entweder die Kontrolldichte am nordöstlichen Grenzabschnitt stärker ist oder dass, unter der Annahme einer bei allen Grenzabschnitten standardisierten Überwachung der Grenze, an den südlichen und westlichen Abschnitten die Überquerung der Landesgrenzen eher ohne Schlepper erfolgt, bzw. diese in diesen beiden Grenzräumen weniger in Erscheinung treten. Möglicherweise hängt dies mit der einfacheren Überwachung der Grenze zusammen, die eine direkte Schlepperei für die Schmuggler nicht ratsam erscheinen lässt. Auch mag die grüne Grenze im nördlichen und östlichen Grenzabschnitt einen Übertritt mit Schlepper einfacher erscheinen lassen.

3.2.1 Strafurteilstatistik

In der Polizeikriminalstatistik des Bundes fehlen leider die Kategorien Menschenhandel und Menschenschmuggel, so dass keine Angabe darüber möglich ist, wie viele Fälle von Schlepperei in der Schweiz jährlich zur Anzeige gebracht werden. Einen Hinweis auf die Verfolgung dieser Straftaten gibt jedoch die Strafurteilstatistik, welche vom Bundesamt für Statistik geführt wird. Ein Blick auf diese Statistik betreffend Artikel 23 ANAG zeigt auf, dass

vorwiegend Vergehen bestraft worden sind, welche die illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt in der Schweiz betreffen (Grafik 3.3)

Grafik 3.3: Verurteilungen nach ANAG 23



Verurteilungen nach ANAG Art. 23²⁰

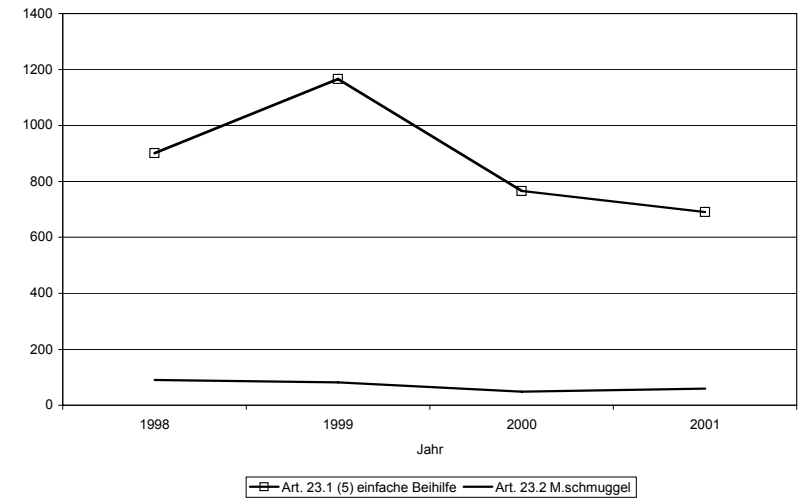
	1998	1999	2000	2001
Art. 23.1	7961	8178	5383	5615
Art. 23.2	90	82	49	59
Art. 23.4	227	300	56	60
Art. 23.5	33	25	56	60
Art. 23.6	1249	1211	1090	964

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik (Graphik: KSMM, Bern)

²⁰ Art. 23,1 ANAG umfasst die Fälschung, der Missbrauch und das Überlassen von Ausweispapieren, die rechtswidrige Einreise/Aufenthalt und die Beihilfe zur rechtswidrigen Einreise/Aufenthalt ohne Bereicherungsabsicht. Art. 23, 2 bestraft den eigentlichen Schlepereitbestand mit Bereicherungsabsicht. Art. 23, 4 und 23, 5 beziehen sich auf die Beschäftigung illegaler Migrantinnen und Migranten im einfachen und wiederholtem Fall. Art. 23.6 fasst weitere Zuwiderhandlungen gegen das ANAG zusammen.

Ein Vergleich der Verurteilungen zwischen den Fällen einfacher Beihilfe zur illegalen Einreise, welche also nicht lukrative Formen der Beihilfe zur Grenzüberquerung zusammenfasst (Mom-and-pop-smuggling), und dem organisierten, auf Gewinn ausgerichteten Menschenmuggel rückt die Proportionen zurecht (vgl. Grafik 3.4). Die Verurteilungen betreffend einfacher Beihilfe zur illegalen Einreise überwiegen um den Faktor zehn jene zum organisierten Menschenmuggel.

Grafik 3.4.: Verurteilungen wegen einfacher Beihilfe zur illegalen Einreise/Aufenthalt ohne Bereicherungsabsicht (23.1, Satz 5) und Menschenmuggel mit Bereicherungsabsicht (23.2)



Verurteilungen nach Art. 23.1 (5) und Art. 23.2

	1998	1999	2000	2001
Art. 23.1 (5) einfache Beihilfe	901	1166	766	691
Art. 23.2 M.schmuggel	90	82	49	59

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik (Graphik: KSMM, Bern)

Interessante Zusammenhänge fallen auf, wenn die Verurteilungen nach Kantonen unterschieden werden (siehe Tab. 3.5). In den Kantonen Basel-Stadt, Aargau, Bern, Sankt Gallen, Thurgau, Tessin und Zürich häufen sich im Vergleich zu anderen Kantonen sowohl Fälle der einfachen Beihilfe ohne

Bereicherungsabsicht als auch jene des organisierten Menschenschmuggels. Diese Verurteilungstatistik belegt die Wichtigkeit der ausgewählten Kantone, die für diese Studie ausgesucht worden sind.

Tabelle 3.5: Verurteilungen nach ANAG je Kanton 1998-2001

	Art. 23.1 (5) Einf. Beihilfe	Art. 23.2 M.schmuggel	Art. 23.4 Beschäft. Illegaler	Art. 23.5 Besch. Illegaler wiederh.
AG	436	19	21	3
AI	10	0	0	0
AR	14	0	0	0
BE	349	40	53	4
BL	16	2	1	0
BS	566	16	10	1
FR	219	6	29	14
GE	14	12	3	0
GL	8	1	1	0
GR	71	5	7	0
JU	21	1	4	1
LU	136	3	12	1
NE	2	1	0	0
NW	8	0	1	0
OW	5	0	0	0
SG	340	19	28	4
SH	96	1	0	0
SO	84	2	7	0
SZ	41	2	4	0
TG	187	23	11	2
TI	65	76	1	1
UR	0	0	0	0
VD	59	2	9	1
VS	7	10	1	0
ZG	27	3	7	0
ZH	743	36	17	1
Total	3524	280	227	33

Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik

3.3 Einreisesperren IMES

Eine andere Quelle für die Beurteilung des Menschenschmuggels bilden die vom IMES verhängten Einreisesperren. Diese werden vom IMES in eigener Kompetenz oder auf Vorschlag einer kantonalen oder Bundesbehörde gegenüber unerwünschten Ausländern verhängt, die sich grobe oder mehrfache Zuwiderhandlungen entgegen fremdenpolizeilichen Vorschriften, andere

gesetzlichen Bestimmungen oder erlassene behördliche Verfügungen haben zuschulden kommen lassen.

Nach der Rechtsprechung des Beschwerdedienstes des EJPD gilt ein Ausländer dann als unerwünscht, wenn er von einer richterlichen Behörde wegen eines Vergehens oder Verbrechens verurteilt worden ist, wenn er erwiesenermassen nicht imstande ist, sich an die geltende Ordnung zu halten, oder wenn er die Regeln der Gastfreundschaft verletzt. Unerwünscht ist ferner der Ausländer, dessen Vorleben in der Schweiz oder im Ausland darauf schliessen lässt, dass er sich auch inskünftig nicht so verhalten wird, wie dies im Allgemeinen von Personen erwartet werden kann, die sich dauernd oder vorübergehend in der Schweiz aufhalten.

Tabelle 3.6

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Einreisesperren	110	135	120	180	97	121	139	56	40	42

Quelle: IMES, Bern

Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass die Zahl verhängter Einreisesperren wegen begangener Schleppertätigkeit über die letzten zehn Jahre betrachtet tendenziell abnehmend ist (Tabelle 3.6). Wurden während des Zeitraums 1993-1999 durchschnittlich um die 129 Einreisesperren jährlich verhängt, betrug der durchschnittliche Wert für die Jahre 2000-2003 46 Einreisesperren. Ein Grund mag die Überwindung der Kriegskonflikte auf dem Balkan sein. Möglicherweise haben die Grenzbehörden in eigener Kompetenz auch eher Rückweisungen unternommen, um den bürokratischen Aufwand zu minimieren, den Schleppereifälle mit sich bringen. Auch mögen die Schlepper ihr Know-how verbessert haben, so dass ihre Vorgehensweise die Operationen der Grenz-wacht besser zu antizipieren vermag.

Allerdings ist die Verhängung von Einreisesperren ein Vorgang, der sowohl Mom-and-pop-Schleuser als auch organisierte Menschenschmuggler betreffen kann. Abhängig ist die Einleitung eines solchen Verfahrens von der Einschätzung des Grenzschutzbeamten, der im Grenzkontrollrapport den möglichen Verstoß ankreuzt und, falls er den Gefassten nicht in eigener Kompetenz den Zollbehörden des Nachbarlandes übergibt, die kantonalen Ermittlungsbehörden einschaltet. So kann es anschliessend zu einem Schnellverfahren durch einen Einzelrichter oder Strafbefehlrichter kommen. In schwerwiegenderen Fällen wird die Staatsanwaltschaft eingeschaltet und es kann, falls die Ermittlungen genügend Beweise erbringen, zu einem Strafgerichtsprozess mit Verurteilung kommen. In beiden Fällen, sowohl bei ANAG-Verurteilungen durch Einzelrichter als auch bei Strafgerichtsverurteilungen, kommt es in der Regel

zu Einreisesperren, die von der jeweiligen kantonalen Fremdenpolizei verhängt werden.

Um einen genauen Überblick über die Kontexte zu erhalten, in denen Einreisesperren ausgesprochen werden, haben wir aufwendige Vorabklärungen unternommen, die uns schliesslich ermöglichten, eine Vollerhebung der im Jahre 2002 vom Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) verfügten Einreisesperren vorzunehmen. Ergänzt wurde diese qualitative Analyse mit einer Stichprobe von 50 Befragungsprotokollen aus dem BFF. Die protokollierten Gespräche mit asylsuchenden Roma aus Rumänien und unbegleiteten Minderjährigen aus dem Vorderen Orient, Osteuropa und Afrika wurden ebenfalls hinsichtlich des Umfelds der Einreise untersucht. Allerdings sind die Angaben, die beiden Quellen zu entnehmen sind, für den analytischen Gebrauch eher mageren Inhalts, wie die illustrative Beschreibung im nachfolgenden Kapitel zeigt.

3.4 Die Auswertung der IMES-Dossiers zur Einreisesperre

Die aus dem Jahre 2002 stammenden und analysierten 42 Dossiers des IMES wurden von 11 Kantonen, Lichtenstein und einmal im Namen der Schweiz eingereicht. An der Spitze stehen die Grenzkantone Schaffhausen (9), Aargau und Genf (7), Thurgau (2) und Basel-Stadt (1): bei den „Binnenkantonen“ steht Zürich mit vier Fällen an der Spitze, gefolgt von Solothurn (2). Die Dossiers, die Rapporte des Grenzwachtkorps, der Kantonspolizei und der Gerichte zusammenfassen, unterscheiden sich in ihrem Informationsgehalt und in ihrer Qualität. Deshalb können die nachfolgenden Bemerkungen lediglich als approximativ betrachtet werden.

Von den betreffenden Personen, die 2002 mit einer Einreisesperre nach ANAG Art. 23 belegt wurden, waren, soweit ersichtlich, lediglich drei Personen mit ausländischer Nationalität in der Schweiz wohnhaft. Die überwiegende Mehrheit lebt im Ausland, knapp über die Hälfte hat eine europäische Nationalität, etwas mehr als ein Viertel sind nicht EU/EFTA-Angehörige. Klar übervertreten sind Männer; insgesamt wurden nur drei Frauen als Hauptverantwortliche befragt. Sie waren jeweils die Fahrzeuglenkerinnen beim Grenzübertritt. Einschränkend muss hier bemerkt werden, dass Frauen als Beifahrerinnen in den Akten nur am Rande auftauchen. Verschiedenen Bemerkungen lässt sich jedoch entnehmen, dass mehrfach Ehefrauen ebenfalls anwesend waren. Die meisten Verzeigten waren im Alter zwischen 25 bis 50 Jahren.

Von den 42 Fällen können acht wohl eher in die Kategorie der Mom-and-pop-Schlepper eingeordnet werden.²¹ Zu der Kategorie der Mom-and-pop-Schlepper gehört im weitesten Sinne auch der Fall eines älteren serbischen Rentners, der in Deutschland wohnhaft war. Dieser (und entsprechend einer Randnotiz auch seine Frau) reiste mit dem Auto in die Schweiz ein und verhalf einer jugoslawischen Staatsangehörigen ohne gültigen Reisepass und Visum zur Einreise. Entsprechend seiner Aussage kannte er den Sohn der Frau aus Pristina. Ohne Geld zu verlangen, habe er gemeinsam mit der Frau den Grenzübertritt über die Landstrassen versucht.

Bei etwa 14 Fällen kann davon ausgegangen werden, dass eine auf Gewinn ausgerichtete Schleppertätigkeit im Hintergrund der Vergehen stand. Zu dieser Gruppe der erwiesenen Schlepper gehört der Fall eines in Deutschland wohnhaften Bosniers (Jahrgang 1976), der wegen einer Krankheit arbeitslos geworden ist und von 860.- Euro Einkommen lebt. Ihm konnte nachgewiesen werden, dass er einem Landsleutehepaar und dessen zwei Kindern zur illegalen Einreise mit dem Auto verholfen hat. Er liess die Familie zu Fuss über die Grenze gehen und hat sie danach wieder in sein Fahrzeug aufgenommen. Während der Verhör beteuerte er, diese kurz zuvor kennen gelernt und, ohne Geld zu verlangen, sie dann an die Grenze gebracht zu haben. Diese Erzählung lässt, wie auch der nachfolgende Fall, vermuten, dass die Begegnung des „Schleppers“ mit der Familie anders als geschildert nicht zufällig geschah. Ein Deutscher (Jahrgang 1970) fährt für 500 Euro zwei Personen mit seinem Auto bis an die Grenze. Die beiden Personen laufen alleine über die Grenze, der Deutsche bringt das Gepäck per Auto nach. Er erzählte während der Einvernehmung, flüchtige Bekannte hätten ihn angefragt, ob er nicht zwei palästinensische Staatsangehörige über die Grenze bringen könne.

Nur in insgesamt fünf Fällen scheinen klar komplexere Organisationsstrukturen im Hintergrund zu wirken. Dies ist beispielsweise bei einem Monteur aus der Tschechischen Republik der Fall (Jahrgang 1959; verheiratet und wohnhaft in Tschechien). Bei der Einreise aus Deutschland in die Schweiz versteckte er auf dem Rücksitz und im Kofferraum seines Wagens je zwei chinesische Staatsangehörige, die über keine Reisepässe und notwendigen Visa verfügten. Es handelte sich um drei Männer und eine Frau, alle aus verschiedenen chinesischen Städten kommend. Die Chinesen werden nach Deutschland abgeschoben. Der Menschenschmuggler gibt an, für diesen Schlepperdienst von

²¹ Zu diesen Fällen gehört zum Beispiel ein in Deutschland lebender Iraker (1966), der den ebenfalls irakischen Bruder seiner Frau die rechtswidrige Einreise von Österreich über die Schweiz nach Deutschland erleichtern wollte. Der Bruder hatte zwar einen deutschen Flüchtlingsausweis, verfügte aber über kein Visum für die Schweiz.

Deutschland nach Italien seien ihm 10'000 Tschechische Kronen versprochen worden. Er sagt aus, er sei von einem vietnamesischen Kollegen angefragt worden. Er habe zwar eine Ahnung gehabt, dass die Leute illegal einreisen wollten, das Geld sei ihm aber wichtiger gewesen. Er erhält 14 Tage Gefängnis bedingt auf 2 Jahre und 100.- Franken Busse. In den Akten wird vermerkt, dass der Fall zwar schwer wiege, es müsse allerdings berücksichtigt werden, dass der Verurteilte sich vor allem aus wirtschaftlichen Gründen zur Schleusung überreden liess. Er wird gemahnt und erhält eine Einreiseperrre von 5 Jahren.

3.5 Die Auswertung der Befragungsprotokolle des BFF 2003

Aus der Stichprobe der Befragungsprotokolle des BFF aus dem Jahr 2003, in die 50 Gespräche mit unbegleiteten Minderjährigen aus Afrika, Osteuropa und dem Vorderen Orient sowie Interviews mit Romas aus Rumänien eingeflossen sind, können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Praktisch alle in die Schweiz illegal eingereisten Asylsuchenden haben die Hilfe von Schleppern beansprucht. Viele junge Asylsuchende aus dem Irak sind mit Lastwagen bis an die Grenze zur Schweiz gekommen. Der genaue Grenzübertritt lässt sich hingegen mit den Protokollen selten rekonstruieren.
- Angaben zu den Passeuren wurden in den allerwenigsten Fällen gemacht. Fragen dieser Art waren auch kaum Thema bei der Befragung.
- Keiner der Antragsteller ist mit echten Papieren in die Schweiz gekommen.
- Auffallend viele Antragsteller, vor allem Roma, sind nach Anmeldung an der Empfangsstelle untergetaucht. Etliche unter ihnen befinden sich seit Jahren auf einem eigentlichen Asylparcours, der sie durch ganz Europa geführt hat.
- Nur in ganz seltenen Fällen konnten Rückführungen durchgeführt werden, obwohl praktisch alle Befragten einen negativen Bescheid erhielten.

Die Angaben, die sich aus den Befragungen von Asylbewerbern gewinnen lassen, sind kaum für eine Analyse des Schmugglerphänomens zu verwenden. Einerseits interessiert sich das BFF nur sekundär für die Art und Weise, wie Grenzen überquert worden sind. Im Brennpunkt der Befragungen steht vorwiegend der Fluchtgrund. Die Darstellung der Reise ist nur interessant, wenn sie der Verifizierung der übrigen Angaben dient. Auch ist die Situation der Befragung instrumentell angelegt und abhängig von den gegenseitigen Erwartungshaltungen oder Befürchtungen. Ein solches Setting ist daher denkbar un-

geeignet, um authentische Informationen über das Phänomen der Schlepperei zu erhalten (siehe Bertschi 2003; Breton 2002).²²

Die präsentierten empirischen und qualitativen Daten verweisen kaum auf die Wirksamkeit der Massnahmen gegen den Menschenschmuggel und die irreguläre Migration in der Schweiz. Leider verfügen wir nicht über zusätzliche längere Zeitreihen und präzisere Statistiken, um das Phänomen besser begreifen und beschreiben zu können. Dies hat nicht zuletzt mit dem Kontext zu tun, in dem dieses Thema an Aktualität gewonnen hat. Insbesondere der Menschenhandel und in geringerem Masse der Menschenschmuggel haben seit Mitte der 1990er Jahre an Publizität in der Öffentlichkeit gewonnen. Die Bekämpfung des Menschenschmuggels wurde zu einer politischen, gesellschaftlichen und juristischen Angelegenheit, die eingebettet ist in transnationale Bestrebungen, diese Formen der irregulären Migration zu unterbinden. Im nächsten Kapitel werden die Schwierigkeiten eines föderalen Staates geschildert, adäquat Problemen wie der irregulären Migration zu begegnen. Neben dieser politologischen Betrachtung wird auch die Einschätzung der Expertinnen und Experten auf Bundesebene wiedergegeben, so, wie sich ihnen das Phänomen des Menschenschmuggels und der irregulären Migration in der Schweiz präsentiert.

²² Selbst wenn Asylbewerber ihre Situation stabilisiert haben und über eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung verfügen, entspricht das Interviewsetting wegen der gerichteten Interessenlage nicht den methodischen Bedingungen der Unvoreingenommenheit, die an ein narratives oder leitfadengestütztes Interview gestellt werden dürfen. Diese Erfahrung haben das holländische und österreichische Projektteam in unserem European Science Foundation (ESF)-Forschungsverbund gemacht. Auch dort scheinen etliche Antworten über den Reiseweg nicht immer authentisch zu sein, sondern eher Nützlichkeitskriterien der Befragten zu entsprechen. Daher muss die Frage, inwieweit Asylbewerber, die sich im Verfahren befinden, überhaupt geeignete Auskunftspersonen sind, eher negativ beantwortet werden.

4 Die Perspektive der Akteure auf nationaler Ebene

4.1 Der Einfluss des Schweizer Föderalismus auf Massnahmen gegen die irreguläre Migration

Bei der Bekämpfung des Menschenschmuggels und des Menschenhandels ist die Schweiz wohl in einem stärkeren Mass als andere föderale Staaten mit dem Problem der Mehrebenendemokratie konfrontiert, da die Implementierung von zentralen Entscheidungen häufig allein den Kantonen und deren Behörden obliegt. Gerade der Schweizer Föderalismus kann als Form der Nichtzentralisierung verstanden werden, in welchem der Bundesstaat über eher bescheidene Machtmittel verfügt, die – anders als in den USA und Deutschland – auch nicht durch ein Oberstes Gericht zentralisiert werden können. Einer der wichtigsten Gründe für die relative Schwäche des Schweizer Bundesstaates liegt somit in den beschränkten Möglichkeiten, seine Politiken direkt von den Kantonen umsetzen zu lassen. Häufig ist deshalb der Bundesstaat in der Schweiz auf Formen der Kooperation zwischen seinen Behörden und den Partnerbehörden auf Kantonsebene angewiesen (Linder 1999: 22). Für die Bundesbehörden ist dieser Umstand vorteilhaft, weil es für sie die Arbeitslast reduziert. Die Kantone profitieren von dieser Arbeitsteilung ebenfalls, da sie auf diese Weise ihre eigenen politischen Prioritäten setzen können. Obschon Bundesbern die Implementierung der föderalen Politik in den Kantonen überwacht, ist die Kontrolle dennoch begrenzt und politisch nur sehr schwer durchzuführen.

Die Kantonsautonomie schafft somit ein dezentralisiertes Politikfeld, das in unserem Fall mit 26 unterschiedlichen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden operieren muss. Eine Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden ist eine notwendige Bedingung für die Bekämpfung des Menschenschmuggels und Menschenhandels. Dieser Faktor allein ist indes nicht hinreichend für einen Erfolg: es braucht auch eine gemeinsame Sicht, eine gemeinsame Interpretation der gesetzlichen Zuwiderhandlungen, um die Implementierung der Politik zu gewährleisten; um sowohl die divergenten Interessen als auch die geringe Vorhersehbarkeit in einem föderalen System zu überwinden und die Herstellung eines gemeinsamen politischen Willens für alle Akteure verbindlich herzustellen (siehe hierzu Linder 1987).

Vielfach sind die ungenau abgesteckten Aufgabenfelder zwischen den zwei Ebenen des föderalen Systems für die vielfach suboptimale Implementierung von Bundespolitiken verantwortlich. Aus dieser Situation ergibt sich in den verschiedenen Politikfeldern ein „föderalistisches Schwarz-Peter-Spiel“ (Bussmann 1986), in dem die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantone hin und her geschoben werden. Während gewisse Kantone Aufträge

des Bundes ernst nehmen und erfüllen, klagen andere über zu geringe Unterstützung aus Bern und fallen bei der Implementierung zurück. Dieses Wechselspiel zwingt in vielen Fällen die Bundesbehörden dazu, weitere Verantwortlichkeiten zu übernehmen, um die Kantone bei der Implementierung zu unterstützen und die Sanktionen durchzusetzen. Am Schluss des Prozesses, wenn alles gut läuft, kommt es zu einer Normalisierung der Implementierung, zu einer klareren Aufgabenteilung und zu einer engeren Politikverflechtung zwischen Bund und den Kantonen (Bussmann 1986; Fagagnini 1991). Andere in der Politikwissenschaft diskutierte Faktoren, die als Implementierungsprobleme verantwortlich genannt werden können, sind inadäquate horizontale Koordinierungsverfahren, Disparitäten zwischen den Kantonen in Bezug auf finanzielle und personelle Mittel, zu geringe Bundesmittel und – *last but not least* – eine zu geringe Rücksichtnahme auf regionale Gegebenheiten.

Diese föderalistische Problematik ist auch bei der Bekämpfung des Menschenenschmuggels in der Schweiz zu berücksichtigen, da es nicht nur um die Politikverflechtung zwischen Bund und Kantonen geht, sondern auch mehrere Bundesämter in ihrer Tätigkeit koordiniert werden müssen (Eugster 2001). So ist das Grenzwachtkorps, das institutionell dem Finanzdepartement zugeordnet ist, für die Kontrollen der territorialen Aussengrenzen im Gelände, im Schiffsverkehr und im lokalen Bahnverkehr verantwortlich. Der internationale Luft- und Bahnverkehr wird indes von der kantonalen Grenzpolizei und der Kantonspolizei überwacht. Weisungskompetenz bei Verfahren gegen irreguläre Migration hat das IMES, das Bundesamt für Immigration, Integration und Auswanderung via ihre Sektion Visa und Grenzkontrolle, die dem EJPD unterstellt ist. Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), ebenfalls dem EJPD unterstellt, kommt ins Spiel, wenn die Identität von Personen, die ein Asylgesuch einreichen, überprüft werden muss. Ein relativ neuer Player im Politikfeld der irregulären Migration ist das Departement für Auswärtige Angelegenheiten EDA,²³ das bei der Beurteilung allgemeiner Fragen des Migrationsmanagements an Gewicht gewonnen hat wie auch das SECO, das ehemalige Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit, das bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit seitens des Bundes eine prominente Rolle spielt. Die Kantonspolizeien, die kantonalen Bezirks- und Staatsanwaltschaften und die Fremdenpolizeien spielen bei der Bekämpfung und Strafverfolgung der irregulären Migration eine bedeutende Rolle an der „Front“. Das Bundesamt für Polizei und die Bundesstaatsanwaltschaft sind wiederum zuständig, wenn es Berührungspunkte zur

²³ Siehe hierzu Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) (2002).

organisierten Kriminalität gibt und/oder internationale polizeiliche Amtshilfe in Anspruch genommen werden muss. Nicht zu vernachlässigen ist ausserdem der Einfluss von NGOs, insbesondere bei Verhandlungen an Runden Tischen, wenn es darum geht, konzertierte Aktionen gegen die Drahtzieher des Menschenschmuggels zu unternehmen und die Perspektive der Migranten im Blickfeld zu behalten. Auch die Sichtweise der Sozialpartner spielt bei der Beurteilung des Menschenschmuggels sowie anderer Formen der irregulären Migration eine bedeutende Rolle. Alle diese verschiedenen Akteure haben durch ihre operative Tätigkeit für die Beschreibung und Erklärung des Phänomens eine wichtige Funktion. Sie produzieren Daten und generieren Wissen, das in dieser Studie für die Typisierung der verschiedenen Organisationsformen und Prozesse des Menschenschmuggels nutzbar gemacht werden soll.

Ziel des folgenden Abschnitts ist es, einen Überblick über die Einschätzungen und Deutungen des Phänomens Menschenschmuggel und irreguläre Migration zu vermitteln, basierend auf Gesprächen mit national tätigen ExpertInnen unterschiedlichster Fachrichtungen. Aspekte aus den Kantonen werden in Kapitel 7 behandelt. Zu den Befragten gehören Bundesbeamte aus allen in Fragen der Migration involvierten Departementen sowie auf nationaler Ebene tätige Praktiker und Spezialisten von Unterstützungsorganisationen oder Hilfswerken. Die bearbeiteten Informationen und Einschätzungen wurden zwischen Juni 2003 und April 2004 erhoben.

4.2 Die Schweiz im Kontext des Menschenschmuggels aus Sicht der Expertinnen und Experten

Die Expertinnen und Experten des Bundes sowie der auf Bundesebene tätigen NGOs stimmten bei einem Aspekt des Menschenschmuggels überein: Darin nämlich, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Kontrollpolitik der Aussengrenzen und der Schleppereitätigkeit bestehe. Je konsequenter die Grenzen bewacht werden, je selektiver die Einwanderungspolitik also getätigt wird, desto eher suchen Ausreisewillige mit Zieldestination Schweiz die Hilfe von Personen, die ihnen den Weg über die Grenze in die Schweiz weisen können. Diese Entwicklung scheint indes nach Aussage einzelner Experten des Bundes nicht erst jüngeren Datums zu sein. Schon in den 80er Jahren sei die Hilfe von Schleppern zur Einreise in die Schweiz beansprucht worden. Allerdings war damals vor allem die östliche Grenze von den Passeuren benutzt worden, während in den 90er Jahren die Südgrenze und seit wenigen Jahren die Westgrenze an Bedeutung gewonnen habe (GDA_07). Gemäss Angaben des Grenzwachtkorps (GWK) weisen dessen Statistiken darauf hin, dass die Zunahme der Schleppereitätigkeit in einem engen Zusammenhang mit krisenbedingten Ausreisegründen stünden. Zumindest sei auffällig, dass bei kriegerischen Auseinandersetzungen die Asylgesuche wie auch die Festnahmen an der

Grenze gerade wegen Schleppertätigkeit zunehmen. Allerdings würden Grenzkontrollrapporte die Motivationen der gefassten illegal Einreisenden und ihrer Helfer nicht oder nur ungenügend erfassen. Diese Aufgabe wird den einzelnen kantonalen Polizeikräften übertragen (GDA_03).

Die Kompetenzregelung zwischen den Kantonen, dem Bund und den verschiedenen Bundesämtern scheint aus Sicht vieler Akteure auf Bundesebene noch nicht befriedigend gelöst worden zu sein. So beklagten einzelne Vertreter aus den involvierten Behörden die grosse Zahl der Player bei der Bekämpfung des Menschenschuggels und -handels ((BG_08; GDA_03; GDA_06). Nebst Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Bundesämtern sei auch eine Zusammenarbeit mit den Kantonen erforderlich, was nicht immer ohne Friktionen über die Bühne gehe. Erst bei Fällen organisierter Kriminalität (Art. 20 StGB) sei die Bundeskompetenz klar gegeben, ansonsten habe der Bund praktisch keinen Einfluss auf die Umsetzung der Gesetzgebung, insbesondere von Art. 23, 1 (5) und Art. 23, 2 ANAG sowie von Art. 196 StGB.²⁴ Dieses Föderalismusproblem führe dazu, dass noch keines der involvierten Bundesämter über ein Gesamtbild der Lage verfüge. Das GWK beispielsweise arbeite zwar mit dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) zusammen und verfüge über eine Verbindungsperson in diesen beiden Ämtern. Auch sei die Kooperation mit den Kantonen über Vereinbarungen geregelt. Grundsätzlich aber habe das Grenzschutzkorps nur eine Feststellungskompetenz, verfüge aber anders als dessen europäische Partner über keine Ermittlungskompetenz. Damit erhalte das GWK als jene Behörde, welche die Aussengrenzen sichert, nur in seltenen Fällen überhaupt eine Rückmeldung seitens der Kantone, die ihm die notwendigen Aufschlüsse über die Wirksamkeit seiner Rapporte ermöglichen würde. Auch wurden die Grenzkontrollrapporte bis anhin nicht statistisch ausgewertet, was allerdings künftig als Projekt in Angriff genommen werde (GDA_03).

Selbst wenn sämtliche Rapporte der Grenzschutz in Zukunft ausgewertet werden würden, ergäbe sich noch kein Gesamtbild der Lage, denn das GWK ist lediglich für die Kontrolle der Grenzübergänge im Gelände, im Schiffverkehr und im lokalen Bahnverkehr zuständig. Für den internationalen Luft- und Bahnverkehr sind indes die kantonalen Polizeikräfte verantwortlich. Die von

²⁴ Art. 23, 1 (5) ANAG bezieht sich auf die Beihilfe zur illegalen Einreise ohne Bereicherungsabsicht. Art. 23, 2 ANAG betrifft hingegen die Beihilfe zur Einreise mit Bereicherungsabsicht, was gemeinhin als gewerblicher Menschenschuggel bezeichnet wird. Art. 196 StGB sieht die Bestrafung von Menschenhandel vor, speziell wenn es um Unzucht geht. Menschenhandel zum Zweck der Organhandels und der Ausbeutung als Arbeitskraft ist nicht im Gesetz speziell erwähnt.

diesen aufgegriffenen *illegal entries* wie auch die Schlepper würden nicht in der Statistik des GWK auftauchen. Auch Overstayers würden bei der Ausreisekontrolle nicht systematisch erfasst. National verwertbare Daten müssten deshalb in verschiedenen Bundesämtern und in den Kantonen zusammengetragen werden (GDA_07). Ausserdem würde die Mehrheit der Fälle von den Kantonen als Bagatellfälle behandelt. So würde im Kanton Basel-Stadt ein Geschleppter in der Regel mit 150 CHF gebüsst oder zurückgeschickt, ein Schlepper werde hingegen angezeigt und mit 600 CHF gebüsst. Nicht zuletzt habe laut Aussage eines Experten des IMES die wirtschaftliche Konjunktur einen Einfluss auf die Art und Weise des Vollzugs des ANAG. In besseren Zeiten tendieren die Behörden eher zu einer laxeren Haltung als in Zeiten wirtschaftlicher Krisen (BG_04). Der Bund habe keinen direkten Einfluss auf die Umsetzung, er könne nur an die Polizei- und Militärdirektoren appellieren und sie ermahnen. Allerdings würden die Beamten der Migrationsämter teilweise andere Prioritäten setzen als der Bund: Die von den Kantonen empfohlenen Einreisesperren würden beispielsweise aus humanitären Erwägungen vom IMES nicht immer verhängt. Ausserdem müssten im Verfahren die Gerichte eine Bereicherungsabsicht nachweisen. In diesem langen Abklärungsprozess seien sich die involvierten Stellen, die GWK-Beamte, die kantonalen Fachleute, die IMES-Stellen und die Gerichte nicht immer einig, wann es um die Qualifizierung des Tatbestands der Schlepperei gehe (BG_04). Es gehöre deshalb zu den Führungsaufgaben der Direktionsvorsteher, in dieser Frage eine einheitliche Anwendung der Gesetze zu erwirken.

Die Schwierigkeit, die Schlepperei und den Menschenhandel für die Schweiz präzise zu quantifizieren, wird von verschiedener Seite eingestanden. Dieses diffuse, aber empirisch nicht erhärtete Wissen mache es schwierig, die Bedeutung des Phänomens für die Schweiz einzuschätzen. Selbst die Statistiken der GWK, welche zur Zeit das beste Zahlenmaterial böten, seien nicht umfassend und würden teilweise auch strategische und politische Planungsinteressen widerspiegeln. Häufig werden deshalb die Erfahrungen der Nachbarländer, die quantitativ und analytisch besser abgestützt sind, auf die Schweiz übertragen (GDA_07). Problematisch sei auch, dass das ANAG die Beihilfe zur illegalen Einreise in zwei Artikeln unterscheide (Art. 23, 1 (5) und Art. 23, 2 ANAG), so dass kleinere Schleppereifälle nicht als solche auftauchen (GDA_07). So sei die Beurteilung der Schlepperei immer von der unmittelbaren Situation vor Ort abhängig. Wird jemand beispielsweise verdächtigt, ist bei der Beurteilung der Schlepperei entscheidend, wie viele Personen im Auto gefasst werden und ob sich der Übertritt an der grünen Grenze oder an einem offiziellen Grenzübergang ereignet hat. Ein subjektives Moment spiele bei der Einschätzung immer eine Rolle. Für die Leute aus der Praxis scheinen die Kontrollen an der Grenze suboptimal genutzt zu werden und die Rapporte der GWK seien nicht

zu verwerfen. Lediglich der Flughafen Zürich habe laut eines Beamten einer kantonalen Fremdenpolizei eine gute Übersicht über die Lage (MK_03).

Wie der Schmuggel wird auch der Menschenhandel von den Expertinnen und Experten der Behörden als ein in kleinen Strukturen operierendes Netzwerk beurteilt, welches Frauen aus dem eigenen Bekanntenkreis in die Schweiz vermittelt. Beweise für weltumspannende Traffickingnetze seien noch keine erbracht worden.²⁵

Die Vertreter der NGOs betonen den direkten Zusammenhang zwischen Ausländergesetzgebung, Visapolitik und Asylpolitik mit der Schlepperei. Für sie ist nicht die mangelnde Kontrollpolitik von zentraler Bedeutung, sondern die Inadäquatheit der bestehenden Strukturen, die es nicht ermöglichen, mit dem Phänomen überhaupt zurecht zu kommen. Das Asylgesetz müsse nach Ansicht einer Menschenrechtsvertreterin zusammen mit dem Ausländerrecht betrachtet werden (MK_01). Ohne gerechtes Ausländerrecht könne es keine gute Asylpolitik geben. Vielfach wird darauf hingewiesen, dass noch in den 80er Jahren eine andere Visapolitik die Schlepperdienste obsolet machte, da legale Einreisemöglichkeiten bestanden. Heute hingegen sei klar, dass Migranten das Asylgesetz benutzten, um überhaupt in der Schweiz einreisen zu können und so zu einem Status zu gelangen (MK_01). Es handelt sich um Menschen, die in die Schweiz kommen wollen, die aber über keine legalen Einreisemöglichkeiten verfügen. Deshalb beauftragen sie Drittpersonen, ihnen zu helfen, da sie selbst nicht in der Lage sind, die riesigen Distanzen sicher zu überbrücken und auch die sicheren Durchgänge nicht kennen (MK_08). Würden die Flüchtlinge ihr Gesuch wie früher an der Grenze stellen, drohe ihnen die Wegweisung, da sie vielfach aus sicheren Drittstaaten einreisen. In diesem Sinne sei die illegale Einreise, wie selbst einzelne Behördenvertreter anerkannten (GDA_03; BG_04), eine „Notstandshandlung“. Einmal ins Land eingereist, würde sich die Ausgangslage für viele Asylsuchende verbessern, da auf dem Territorium der Schweiz der Schutz des Verfahrens besser gewährleistet werden könne als bei den restriktiven Vorprüfungen an der Grenze (MK_08).

Die Geschmuggelten aus entfernteren Herkunftsländern müssten zwar viel Geld zahlen, sie verfügten aber in vielen Fällen über eine Garantie, welche die Einreise in die Schweiz regelt. Dies sei zumindest über längere Zeit bei vielen

²⁵ Den Einstieg ins Geschäft böten in der Schweiz vielfach die Anmiejobs in den Cabarets. Deshalb werden L-Bewilligungen von einem behördlichen Vertreter als „unsittliche Bewilligungen“ taxiert, die geradezu auf die Ausbeutung dieser Frauen hielten (MK_03). Strafrechtlich noch zu wenig erfasst sei zudem die Rolle der Garantiegeber, welche mit ihrer Haftung die Einreise vieler dieser Frauen erst ermöglichten. Siehe auch die Studien von Bertschi (2003) und Breton (2002).

Leuten aus Sri Lanka der Fall gewesen. Diese Schmuggelorganisationen dienten daher, unabhängig von der Qualität der Betreuung, den Interessen der Migrantinnen und Migranten (MK_08). Die Schlepper seien daher nicht nur als Kriminelle zu taxieren, die mit dem Schmuggel viel Geld verdienen wollten, sondern sie seien in gewisser Weise auch „Helden“. Betrachte man darüber hinaus die Schwierigkeiten, die sich ergeben, falls ein Asylantrag auf der Schweizer Botschaft in einem Krisengebiet gestellt werden solle – was teilweise fast unmöglich scheint –, dann sei die Bezahlung einer Schlepperorganisation viel günstiger als der legale Weg. In den wichtigen Konfliktgebieten seien Schleuserorganisationen präsent und agierten professionell. Für 10'000 CHF würde man einen falschen Pass kriegen, was weniger kostet, als einen Anwalt einzuschalten, der bei der Botschaft offiziell die Verhandlungen führt.

„ (...) das Prozedere an der Schweizer Botschaft ist sehr, sehr schwierig. Erstens sind die Anforderungen vom Asylgesetz und der Rechtssprechung her sehr hoch und zweitens sind die Verhandlungen mit dem betreffenden Aufenthaltsstaat sehr heikel. Also die Schweizer Botschaft muss dann zum UNHCR gehen und das UNHCR geht dann zum betreffenden Staat und sagt: ‚In ihrem Land befindet sich die Person X Y vom Staat X, es ist eine heikle politische Person,...‘ und dann beginnt die Diskussion, was für ein Interesse der Aufenthaltsstaat hat, diese Person ausreisen zu lassen. Denn die Schweiz nimmt ja niemanden auf, dem der Aufenthaltsstaat nicht die Ausreise bewilligt. Früher ging das noch, es gibt einen Fall, wo die Schweizer Botschaft jemandem einen falschen Pass gegeben hat. Das hat man dummerweise herausgefunden und da kam die Schweiz grausam unter Druck. Seither sagen sie, dass sie wirklich verhandeln müssen, in Zusammenarbeit mit der Uno, damit der Aufenthaltsstaat die Einwilligung zur Ausreise gibt. Dann würde die betreffende Person in der Schweiz ins Flüchtlingsprozedere aufgenommen. Also er wird dann noch nicht anerkannt durch die Ausreise, sondern es wird ihm zugesichert, dass er in der Schweiz in das Gesuchsprozedere aufgenommen wird.“ (MK_08)

Da die Botschaften die Ausreisegenehmigung beim Aufenthaltsstaat nur schwer erwirken können, müssten Leute zum Teil mit Hilfe von Schleppern illegal ausreisen und sich auf der entsprechenden Botschaft der Schweiz in einem Nachbarland die nötigen Papiere überreichen lassen (MK_01).

Die NGOs bringen das Schleuserphänomen mit einer Tendenz zur Abschottung in Europa in Verbindung. Die einheitlichen Asylverfahren sowie Schengen und Dublin²⁶ würden die Einreisemöglichkeiten erschweren. Viele ver-

²⁶ Das Schengener Abkommen von 1985 und die Konvention von Dublin von 1990 errichteten ein europäisches Migrationsregime, das einerseits die Grenzkontrollen abschaffte und einen gemeinsamen territorialen Raum für die EU-Bürger definierte, andererseits für Angehörige einer Reihe von Drittstaaten Visaerfordernisse einführt. Betreffend der Asylgesuche besagt die Konvention von Dublin, dass Flüchtlinge, die die Chance hatten, in einem anderen EU-Land einen Antrag zu stellen, keine Aussicht auf Anerkennung in einem

suchten daher, sich mit anderen Mitteln einen Zugang zum Asylsystem zu beschaffen. So habe die Restriktivität die Zunahme der Illegalität zur Folge gehabt (MK_08). Menschenschmuggel sei somit eine Begleiterscheinung des bestehenden Systems. Je besser die Kontrolle sei, desto höher würde der Preis für den Transport ausfallen (GDA_02). Allerdings haben auch die Schlepper ein Interesse an einem erschwerten Grenzübergang (GDA_05). Die Frage, ob die Schlepperei in ihren Augen zugenommen habe, konnten die Vertreter der NGOs nicht beantworten. Die Asylzahlen seien ja nach Abflauen der kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa ziemlich konstant geblieben. Für jene Ausreisewilligen, die über Netzwerke in der Schweiz verfügten, sei eine Einreise mit Schleppern in jedem Fall interessant. Eine Ausbeutung indes im Sinne des Menschenhandels würde erst bei lukrativen Verdienstmöglichkeiten beginnen (GDA_02).

Historisch gesehen sei der Budapest Prozess wichtig gewesen, um einen Meinungswandel in der Öffentlichkeit, aber vor allem bei den betroffenen Transit- und Herkunftsstaaten im Osten Europas, herbei zu führen. Vorher war Schlepperei kaum ein Thema, mit dem sich Gerichte beschäftigten. Allerdings würden nur in den wenigsten Fällen Strafuntersuchungen durchgeführt – auch in der Schweiz kaum. Die Gesetze gegen die Schlepperei kämen kaum zur Anwendung. Immerhin habe aber die UNO-Konferenz von Palermo 2000 die Schlepperei als Verbrechen definiert und Schutzprogramme für Opfer von Menschenhandel als eine mögliche Option präsentiert (GDA_05).

Im nächsten Kapitel wird der Vorgang der Schleusung aus Sicht der Expertinnen und Experten dargelegt. Thematisiert werden auch die technischen Möglichkeiten im Ursprungsland.

4.2.1 Vorgang der Schleusung

Von der eigentlichen Informationsbeschaffung haben die Vertreter der Bundesbehörden nur vage Vorstellungen. Vielfach sind sie abhängig von Spekulationen, da ihnen ein Dispositiv fehle, um Erkenntnisse über die Informationsbeschaffung zur Schweiz zu sammeln (GDA_03). Verschiedentlich werden Reiseagenturen und Börsen genannt, in denen man sich von so genannten „Impresarios“ über die Destinationsländer informieren könne. Diese Vermutungen werden von den Vertretern der NGOs bestätigt, die mittels ihrer Kontakte zu Geschleusten über detailliertere Kenntnisse verfügten. In Istanbul, so ein Informant, gebe es Büros, in denen man sich detailliert über die Aufenthalts- und

zweiten EU-Land haben. Primär für diese Gruppe soll erreicht werden, dass sie nach wenigen Wochen wieder in das andere EU-Land zurückgestellt werden.

Arbeitsbedingungen der verschiedenen Destinationen informieren könne. Abzurufen seien dort auch die verschiedenen Informationen zu den Reiserouten (MK_01). In diesen Büros würden ganze Reise-Packages für die Einreise in ein gewünschtes Destinationsland angeboten (ibid.). Es gebe da verschiedene Reismuster, die je nach Herkunft der Klienten unterschiedlich strukturiert seien. Bei Nationalitäten wie den Chinesen sei alles strukturiert, bei anderen, wie den Afrikanern, ziehe einer los und falls er Erfolg habe, würden die anderen nachkommen (GDA_05). In Staaten wie Moldawien würden darüber hinaus die Schengenvisa in Zeitungsannoncen angeboten. Die Schlepper hätten da eine Öffentlichkeit, die beispielsweise in der Türkei nicht mehr denkbar wäre, da Ankara in der Frage der Schleppereibekämpfung stärker von den EU-Staaten unter Druck gesetzt wurde (MK_01; GDA_05). Aber auch in der Schweiz gebe es Vermittler, die dabei helfen, das Land illegal zu verlassen. Leute, denen ein negativer Asylentscheid übermittelt worden sei und denen die Ausweisung drohe, würden entweder untertauchen oder über „humanitäre“ Schlepper versuchen, nach Kanada oder in andere Staaten zu gelangen, die noch über ein Einwanderungsprogramm verfügten. Ein anderer Weg aus der Schweiz bietet sich auch dann an, wenn in Nachbarstaaten Gesamtlegalisierungsmassnahmen anstünden, die den illegalen Aufenthalt nachträglich regularisieren. In diesem Fall würden viele Asylbewerber, denen eine Ausschaffung drohe, versuchen, mit Hilfe von Verwandten oder Bekannten in ein solches Legalisierungsprogramm aufgenommen zu werden (MK_01).

Vielfach würden Einwanderer aus dem Balkan, aber auch aus Pakistan und Sri Lanka über Schlepper ihre Familien nachreisen lassen (MK_03; GDA_05). Das Geld werde in der Schweiz gesammelt, um Garantieschlepper²⁷ zu bezahlen und die Verwandten sicher in die Schweiz nachkommen zu lassen. Die meisten jedoch würden in die Schweiz kommen, weil sie sich im weitesten Sinn verfolgt fühlen oder sie die wirtschaftliche Lage in ihrer Herkunftsregion als inakzeptabel einstufen. Vielfach handelt es sich um Menschen mit einer guten Ausbildung, aber ohne viel Geld, die sich von der Einreise in den Westen ein besseres Leben versprechen (MK_08). Hierfür würden sie ihren kleinen Besitz verkaufen, um die Reise zu bezahlen, oder die Familien würden alles zusammentragen und sich verschulden, damit einer gehen kann. Häufig würden Verwandte in der Schweiz selbst helfen.

Bei der Frage zur Kontaktaufnahme lässt sich der Diskurs der Fremdenpolizei von jenem der NGOs deutlich unterscheiden. Für die Migrationsämter scheint vielfach mit der Schlepperei eine organisierte Form der Kriminalität zusam-

²⁷ Garantieschlepper garantieren die Einreise in ein gewünschtes Land für einen pauschalen Betrag unabhängig von der Zahl der Versuche, die dafür notwendig sind.

menzuhängen. Gerade wenn es um Drogenhandel geht, mit dem einige der Asylgesuchsteller schnell in Kontakt kämen, scheint für Amtsvertreter die kriminelle Absicht der Einreise auf der Hand zu liegen. Die Jugendlichen würden für den Drogenverkauf in die Schweiz geschleust, damit sie als „Ameisen“ die Distribution garantieren. Allerdings wird auch eingeräumt, dass einige erst im Destinationsland mit verbotenen Substanzen in Kontakt kämen (MK_03). Für die NGOs hingegen hat die Schlepperei viele Ähnlichkeiten mit einem funktionalen Geschäft: Für Geld wird eine Leistung geboten, die legal nicht zu erhalten wäre. Dieses Geschäft, wie schwierig auch einzelne Aspekte davon sein mögen, entspricht den Interessen der Geschleusten, die ansonsten diese Hilfe nicht beanspruchen würden (MK_08). Als Anreize erweisen sich die besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten und die Option, mittels eines Asylverfahrens eine Ruhephase einlegen zu können, die es erlaubt, die weiteren Schritte zu planen (GDA_03). Die Routen, die dabei gewählt werden, sind Gegenstand der nächsten Erörterung.

4.2.2 Die Routen

Mit Ausnahme des GWK haben die meisten der involvierten Bundesbehörden keine umfassenden Informationen über die Profile der wichtigsten Routen in die Schweiz. Laut GWK sei nicht immer die Schweiz endgültiges Destinationsgebiet. Etliche, vor allem Iraker und Iraner seien nach Deutschland unterwegs und würden in der Schweiz aufgegriffen. Hingegen kämen viele Angehörige der GUS-Staaten über Deutschland in die Schweiz. Immer wieder seien gehäuft Vorfälle zu erkennen, die auf ein bestimmtes Muster schliessen lassen. Die Schmugglerrouuten unterstünden generell einer starken Dynamik und variierten je nach Kontext immer wieder neu. Dies bestätigten auch Vertreter der NGOs. Gegenwärtig sei vor allem die Westgrenze zu Frankreich bei den illegalen Einwanderern beliebt, Schlepper nach ANAG Art. 23 Abs. 2 würden eher im Norden gefasst. Die Modus Operandi würden jedenfalls von Schleppern immer wieder geändert und die Herstellung der falschen Reisepässe sei heute hochprofessionell.

„Das bleibt ja vorerst unentdeckt. Das kann auch nur Domodossola-Brig sein, wo wir ganz ausserordentliche Feststellungen machen. Wir haben festgestellt, dass eine Route über den internationalen Bahnverkehr jahrelang gut gelaufen ist. Sie finden ja immer Lücken, sei es der Modus, sei es die Route, seien es die Papiere (...). Das ist ein ständiger Prozess, weil sie uns auch beobachten und die Informationen weitergeben.“ (GDA_03)

Organisationen könnten Reisewilligen ganze Sets an Dokumenten verkaufen. Vielfach sei der Schlepper beim Grenzübertritt nicht anwesend. Lediglich bei Mom and Pop-Schlepperei würden einzelne Schlepper selbst mit über die Grenze kommen (GDA_03).

Die NGO-Vertreter weisen ebenfalls auf eine hohe Dynamik der Routenwahl hin, allerdings hätten die Befragungen der Asylsuchenden bislang einen geringen Ertrag gebracht. Zwar stimmten die Beschreibungen zumindest auf der Landroute überein (MK_01), aber grundsätzlich sei es nicht im Interesse der Asylsuchenden, den Transitweg preiszugeben, da sie ansonsten in ein Transitland abgeschoben werden könnten (GDA_02). In den Protokollen finden sich laut GWK daher nur strategische Aussagen wie zum Beispiel der Transport mit einem Lastwagen in die Schweiz (GDA_03). In der Tat kämen immer wieder Fälle vor, in denen Menschen in abgetrennten Lastwagenabteilen geschleppt würden und unter hygienisch misslichen Umständen reisen müssten, meint indes eine Vertreterin einer Menschenrechtsorganisation (MK_01).

Vielfach würden Menschen indes in der Schweiz stranden, die meist nach Kanada wollten. Dass sei insbesondere im Flughafen der Fall, wo der Menschen schmuggel einen der höchsten Organisationsgrade aufweise (siehe Kapitel 7.4). Falls sie von der vorgelagerten Passkontrolle im Transitraum nicht ins nächste Flugzeug gelassen werden, müssten die illegalen Wanderer im Transitraum verweilen. Vielfach würden sie Kontakt aufnehmen mit der Schlepperorganisation, die einen Kurier schickt, der den Gestrandeten mit neuen Dokumenten und Flugscheinen für den Weiterflug ausrüstet (GDA_03).

Korrumpierte Beamte können den Übergang von einem Land zum anderen erleichtern. Vielfach wird in NGO-Kreisen auf Informationen verwiesen, laut derer Menschen schmuggler mit Grenzbehörden zusammenarbeiten. Gerade wo Polizeidienste anfällig seien für einen Zusatzverdienst, sei die Schlepperei auch für die Grenzbeamten ein einträgliches Geschäft. Mehrfach wurden von den Interviewten auch Geschichten wiedergegeben, wonach Schweizer Beamte eigenhändig Personen nach Italien oder Frankreich geschmuggelt hätten (MK_01; MK_03).

Im nächsten Kapitel wird die Lage der Geschmuggelten in der Schweiz beschrieben, so wie sie sich in den Augen der Experten darstellt.

4.2.3 Die Situation bei der Ankunft in der Schweiz

Der stärkste Pullfaktor für die illegale Einreise in die Schweiz scheint ein bestehendes Netzwerk zu sein, sozusagen eine *Community* in der Schweiz. So zumindest stellt es sich aus Sicht verschiedener Dienststellen dar (GDA_07; GDA_03; MK_08). Verwandte und Freunde würden sich der Eingewanderten annehmen und die Lage in der Schweiz beraten. Interessant sei, dass Ankommende aus bestimmten Ländern (wie zum Beispiel die Türkei, Pakistan, Iran, Irak, Syrien und China) den Asylweg einschlagen, während Südamerikaner

dies beispielsweise nicht tun würden, sondern stattdessen in den Schwarzmarkt untertauchten.²⁸ Vielfach sei das Asyl eine Art Warteraum, bis die Reise weitergeht, der dem Antragsteller noch mit einem *Refugee Salary* abgegolten werde (GDA_05). Grundsätzlich unterscheide sich die Lage in der Schweiz von jener beispielsweise in Italien, wo die meisten Migrantinnen und Migranten mit illegalem Aufenthalt im klandestinen Arbeitsmarkt tätig sind (MK_01). Allerdings sei das Bedürfnis der Schweizer Wirtschaft nach günstigen Arbeitskräften das grösste Tabu der Schweiz, trotz Rhetorik über die Notwendigkeit einer hochqualifizierten Einwanderung (BG_04). Viele Betriebe wären unter den momentanen Marktgegebenheiten schlichtweg nicht überlebensfähig, fänden sie keinen Zugang zu flexiblen und erpressbaren Arbeitskräften (GDA_15).

Alle Experten bestätigten, dass nach ihren Erkenntnissen im Fall des Menschenschmuggels die Geschleusten von den Schmugglern nicht mehr betreut würden. Mit dem Grenzübertritt sei die Leistung vielfach abgegolten. Die Geschleusten sehen auch keinen Anlass, zu viele Informationen über die Schleuser preiszugeben. Vielfach handle es sich aber auch um eine erkaufte Schweigepflicht, nicht zuletzt bei Fällen von Garantieschlepperei, wo sich die Familien bei den Schleusern verschulden und auch nach der Einreise von deren Goodwill abhängig bleiben.

Die gewonnenen Erkenntnisse über die soziale Organisation der Schleusung finden sich im nächsten Kapitel.

4.2.4 Die soziale Organisation des Menschenschmuggels

Familienbeziehungen spielen bei der Schlepperei ohne Bereicherungsabsicht eine wichtige Rolle. Meist sind es Verwandte – Schweizer oder Ausländer –, die den Geschleusten auf der anderen Seite der Grenze abholen und begleiten (GDA_03). Ob kriminelle Formen der organisierten Schlepperei, wie sie in Österreich und Deutschland bekannt sind, auch auf die Schweiz übertragen werden können, ist selbst bei Kennern der Materie umstritten. Für die einen kann es gar nicht anders sein, da die Schweiz mindestens einen vergleichbaren Attraktivitätsgrad besitzt wie ihr nördliches und östliches Nachbarland (GDA_07). Diese Ansicht wird auch von Menschenrechtsvertretern und Anwälten unterstützt:

²⁸ Allerdings ist auch klar, dass diese Zuwanderer kaum Chancen auf Asyl erhalten würden, da sie aus sicheren Herkunftsländern stammen (safe countries) (A.d.V.).

„Ich habe noch nie einen Geschädigten gegenüber einer solchen Organisation vertreten. Aber ich weiss, dass meine Mandanten und Mandantinnen erzählen, dass sie mit Hilfe einer solchen Organisation in die Schweiz gekommen sind. Irgendwie löst es sich dann auf einmal in Luft auf, sobald sie hier sind. Und es bleiben nur so nichtssagende, seitenlange Erklärungen, wie sie in einem Lastwagen, versteckt hinter vier Kisten in die Schweiz gebracht wurden.“ (MK_08)

Für andere Beobachter sind die justiziell abgesicherten Beweise zu dünn, um eine Aussage dieser Art ruhigen Gewissens unterstützen zu können (GDA_16). Sollten organisierte Gruppen indes in der Schweiz operieren, dann bestünde bei ihnen sicher eine Hierarchie, welche die Operationen funktionalisiere. Solche Organisationen müssten ja eine Garantie für ihre Arbeit abgeben können, ansonsten fehle der Anreiz, sich ihnen anzuvertrauen, und etliche Migrationswillige würden auf eigene Faust probieren, in die Schweiz zu gelangen (GDA_05).

Der in der Schweiz bekannte Menschenhandel wiederum stütze sich vielfach auf familiäre Netze ab. So finden die befragten Experten wenig Hinweise, die bestätigten, dass beim Menschenhandel weltumspannende Netzwerke tätig seien. Sie vermuten eher Gruppen, die über private Beziehungskanäle ihre Etablissements mit jungen Frauen versorgen würden. Ausserdem vermuten Polizeikräfte Querverbindungen der Menschenhändler mit anderen kriminellen Aktivitäten wie beispielsweise dem Drogenhandel. Vermutet wird auch eine Zusammenarbeit zwischen korrupten Apparaten verschiedener Staaten und den Schlepperorganisationen (GDA_07; MK_08; GDA_16).

Die NGOs sehen wiederum beim Menschenschmuggel auch die Beteiligung von politischen Organisationen am Werk, die für ihren „bewaffneten Kampf“ auf diese Weise mit wenig Aufwand eine Einnahmequelle generieren können, da sie schon überall über die nötigen Querverbindungen zu Kontaktleuten verfügen. Hier seien aber kaum Aussagen von den Geschmuggelten zu erhalten (MK_01). Indes seien gerade bei Opfern des Menschenhandels, die aussagen wollen, sehr detaillierte Kenntnisse zu erfahren. Hier spiele indes die Schlepperei kaum eine Rolle. Die meisten Frauen würden legal einreisen, allerdings nicht zum angegebenen Zweck (MK_08), sondern um in der Prostitution zu arbeiten.

“Menschenschmuggel muss man völlig vom Menschenhandel trennen. (...) Ein Unterschied für mich sind beispielsweise die unterschiedlichen Herkunftsländer. Viele kommen aus Ländern, aus welchen eine einfachere Einreise möglich ist. Also zum Beispiel eine Frau aus Bulgarien oder Rumänien, für die ist die Einreise einfacher, als für einen Flüchtling aus Kenia. Oder für Brasilien braucht es noch immer kein Visum, da kann man legal einreisen als Tourist. Oder dann häufig mit dem Umweg über die Tänzerinnen-Bewilligung, die es im Kontingent gibt.“ (MK_08)

Um an Passeure zu gelangen, die einem die Einreise nach Europa ermöglichen können, braucht es in gewissen Ländern, wie zum Beispiel denen des Mittleren

Ostens, gute Kontakte und viel Erfahrung, insbesondere bei politischen Flüchtlingen, die in ihrer Lage niemandem mehr trauen können.

„Also zum Beispiel Leute, die die PKK verlassen, die flüchten vor der PKK, dann werden sie auch von iranischen Gruppen verfolgt, vom iranischen Geheimdienst, vom türkischen Geheimdienst. Die können unmöglich einfach so nach einem Pass für Europa fragen. Die politischen Organisationen, die dies in die Wege leiten könnten, machen das natürlich nur für Leute, die sie kennen oder die ihnen empfohlen worden sind.“ (MK_08)

Mit der Erreichung des Ziellandes sei das Verhältnis zu den Schmugglern beendet. Beim Menschenhandel beginne nach der Einreise hingegen erst die kriminelle Phase. Hier sind Netzwerke tätig, die auf das Opfer oder seine Familie jederzeit strafend Regress nehmen könnten, was viele der Betroffenen zum Schweigen verpflichte.

Über die Motivationen, die Menschen dazu bewegen, über gefährliche Routen den Weg in die Schweiz zu finden, berichten im folgenden Abschnitt vorwiegend die Vertreter der NGOs, die hierzu über detailliertere Informationen verfügten als Amtsvertreter.

4.2.5 Ausreisegründe der Geschleusten

Flüchtlinge aus Konfliktgebieten sehen sich aus Expertensicht dazu gezwungen, ihr Land zu verlassen, weil sie sowohl durch den Verfolgerstaat gefährdet sind als auch im vorläufigen Aufenthaltsstaat keinen Schutz erwarten dürften (GDA_03; MK_08). Wer in einer derart aussichtslosen Lage seine Lebensgrundlage verbessern will, muss den Weg ins sichere Ausland suchen. Vielfach seien die Gründe aber sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Natur, da sich beide Aspekte oftmals gegenseitig bedingen. Dann zum Beispiel, wenn die Verfolgung politische Gründe hat, jedoch in der Zerstörung der wirtschaftlichen Lebensgrundlage besteht (wie beispielsweise die systematische Zerstörung der Ernte von Angehörigen ethnisch verfolgter Minderheiten in Myanmar). Ausserdem habe der Arbeitsmarkt in Europa eine gewisse Sogwirkung. Für viele sei die Schweiz schlicht ein Paradies, ein Hort der Menschenrechte, wo niemand verfolgt werde. Selbst bescheidene Löhne erlaubten es den hier Gestrandeten und Asylsuchenden, etwas Ersparnes auf die Seite zu legen.

Für die Schleuser ist hingegen die Gewinnsucht der Antriebsmotor für ihre Tätigkeit, die zur Zeit als Bagatelldelikt eher gering geahndet wird. Es gibt aber auch Schmuggler mit humanitärer Gesinnung oder solche, die aus Parteiloyalität für Strukturen, die sich in einer politischen Auseinandersetzung befinden, die Tätigkeit ausüben.

Die Wirksamkeit der bisher ergriffenen Massnahmen gegen den Menschen-smuggel ist Gegenstand der nachfolgenden Erläuterungen durch die Experten.

4.2.6 Massnahmen gegen die Schleusung

Die Behörden schätzen die bisherigen Massnahmen gegen den Menschen-smuggel und deren Effektivität zum grossen Teil skeptisch ein. Grundsätzlich wird der politische Wille des Gesetzgebers, etwas gegen das Schleusertum zu unternehmen, aus Verwaltungssicht verschiedentlich in Zweifel gezogen. Gerne wird dabei auf die ambivalente Haltung des Parlaments und deren Kommissionen verwiesen, wenn es beispielsweise um die Bekämpfung der Schwarzarbeit gehe, wie die beiden folgenden Zitate belegen:

„Je vous l'ai dit tout à l'heure, ce message (Botschaft des Bundesrates zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) date de janvier 2002, ça fait donc plus de deux ans qu'il est pendant devant la commission de l'économie et des redevances du conseil national, ce qui montre déjà la difficulté politique d'arriver à un résultat, parce qu'il y a des intérêts qui font que tant la gauche que la droite soutiennent certains aspects du projet, mais en rejettent d'autres et, évidemment, ceux que la gauche rejette c'est ceux que la droite soutient et vice versa. Cela complique donc passablement la situation et actuellement on n'est toujours pas sûrs que ce projet aboutisse. On espère sincèrement que ça aboutira, pas par fierté parce qu'on a travaillé 5 ans sur ce projet, mais c'est véritablement un besoin dans ce pays, parce que le travail au noir n'est pas un délit mineur, c'est pas un "Kavaliersdelikt", c'est vraiment quelque chose de grave et ça prend des proportions qui sont assez inquiétantes.“ (GDA_15)

„Ein Interesse an der Verwässerung (des neuen Ausländergesetzes, A.d.V.) haben natürlich die gleichen, die sich bislang gegen eine Büssung bei Schwarzarbeit gesperrt haben. Das sind natürlich jene, die von diesen Illegalen profitieren. Das muss einem schon klar sein. Ich will da auch niemandem zu nahe treten, aber es geht da um Geld, um das Dienen mit diesen Leuten. Es sind also primär Leute, die ein Geschäft haben, die von diesen Menschen profitieren.“ (GDA_03)

Das Hauptinteresse der Schweiz bei der Ergreifung von Massnahmen liegt denn auch weniger beim Menschen-smuggel, sondern eher beim Menschenhandel, vermuten Experten (GDA_01; GDA_07). Hier ist die Beurteilung eines Verbrechens handlungsrelevant, währenddessen es beim Menschen-smuggel um die Beurteilung eines Vergehens geht, das grösstenteils kantonalem Recht untersteht. Die unterschiedliche kantonale Handhabung sei verantwortlich für eine verwirrende Praxis bei der Bekämpfung des Schleusertums, die durch die knappen finanziellen und personellen Ressourcen noch zusätzlich behindert wird (GDA_07; BG_04). Diese Ausgangslage lässt Experten zweifeln, ob Menschen-smuggel überhaupt ein auf der Agenda stehendes Problem für die Schweiz sei.

Die NGOs beurteilen die Effektivität der bisherigen Massnahmen unter dem Aspekt der schwieriger gewordenen Einwanderung. Die Bekämpfung der Schlepperei mache für viele Menschen auf der Flucht die Ausreise gefährlicher (MK_01). Andere wiederum beurteilen die Diskurse um schärfere Grenzkontrollen als rein symbolisch-politische Tätigkeiten, die wie gesagt am Sinn des

behördlichen Wirkens zweifeln lassen. Die Effektivität der getroffenen Massnahmen scheint nach dieser Auslegung gering zu sein und habe beispielsweise in keiner Weise einen Einfluss auf die abnehmende Zahl der Asylgesuche. Hier werde klar, wie punktuell Staaten handelten, ohne den Kontext der Migrationsströme im grösseren Masse beeinflussen zu können (GDA_02). Gewisse Experten zeigen denn auch wenig Verständnis für die Arbeitsverbote für Asylsuchende angesichts der Tatsache, dass nach wie vor eine Nachfrage nach arbeitenden Asylbewerbern besteht. Die bisherigen Massnahmen würden hier Verwirrung stiften: Es sei klar, dass die Geschleusten mehrheitlich im Asylsystem unterkämen, während Visa-Overstayers in die Schwarzarbeit abtauchten. Menschen, die an einer Schwarzarbeit in der Schweiz interessiert seien, gelangten anders in die Schweiz als über Schmuggler Routen. Hier gebe es keine Überschneidungen, wie teilweise der politische Diskurs vermuten lasse. Dies zeige sich darin, dass beispielsweise Südamerikaner kaum im Asylsystem anzutreffen sind, wohl aber bei der Schwarzarbeit (GDA_02). Die Zunahme der illegalen Schwarzarbeit erweise sich als eine nicht intendierte Konsequenz aus den verschärften Arbeitsmarktbestimmungen.²⁹

4.2.7 Künftige Strategien

Für die interviewten Vertreter der Bundesbehörden kann der Menschen schmuggel, aber auch der Menschenhandel, nur dann effektiv bekämpft werden, wenn eine klare Gesetzesgrundlage da ist, die den Menschen schmuggel nicht mehr als Vergehen klassifiziert, sondern als Verbrechen. Hierfür wäre eine Erhöhung der Strafen notwendig sowie die Einführung von Programmen der Opferhilfe und Prävention, die flankierend eingesetzt werden müssten, wie dies teilweise bei der Bekämpfung des Menschenhandels schon der Fall ist (GDA_07). Jedenfalls dürfe der Menschen schmuggel nicht mehr weiter als Bagatelldelikt beurteilt werden. Eine weitere Option wird in der Verbesserung der technischen Hilfsmittel gesehen, die helfen sollen, irreguläre Migrationsformen an offiziellen wie auch an grünen Grenzübergängen rascher zu identifi-

²⁹ Ein Arbeitsmarktexperte ist dezidiert anderer Meinung: “Je pense que les connexions sont assez claires puisque, presque par définition les gens qui arrivent en Suisse, que ce soit par le biais d'une véritable traite ou simplement par des passeurs qui aident à franchir la frontière de façon illégale, ces gens dans les deux cas ils arrivent en Suisse sans permis de travail. Et une fois ici ils doivent vivre et gagner de l'argent et ils vont essayer de trouver du travail et le plus souvent ils seront parmi les principaux acteurs du travail au noir. Alors il y a évidemment un lien fort avec le marché du travail puisque ces personnes vont être présentes sur le marché du travail, devoir accepter du travail, un peu à n'importe quelles conditions, elles sont souvent exploitées au niveau des conditions de travail, et ce n'est pas le volet principal de notre projet de loi contre le travail au noir, mais c'est aussi un des aspects de notre projet de loi.” (GDA_15) Siehe auch Chimienti (2003).

zieren (GDA_03). Einzelne Behörden, die direkt mit dem Menschen schmuggel konfrontiert sind, würden entweder eine Ausweitung der Ermittlungskompetenzen an die Grenzwa che begrüssen oder die Errichtung eines Kommissariats für Menschen schmuggel und Menschenhandel in Betracht ziehen (GDA_03; GDA_07). Nebst diesen Vorschlägen könne auch die Errichtung eines Monitoringsystems dazu führen, dass die bestehenden Informationen besser als heute ausgewertet werden könnten, um ein aktualisiertes und adäquates Lagebild zu vermitteln. Jedenfalls solle die Bundeskompetenz bei der Verfolgung der Schlepperei zentralisiert werden, um die Effektivität der Tätigkeiten zu steigern. Angesichts einer noch verbesserungsfähigen Zusammenarbeit mit den Transit- und Herkunftsstaaten wird auch eine stärkere Einbindung des EDA bei der Bekämpfung des Menschen schmuggels vorgeschlagen (GDA_04).

Die Erlangung einer umfassenden Sicht des Problems wird von allen Bundesstellen als vorrangig eingestuft. Erste Schritte hierzu seien mit der Errichtung des KSMM schon eingeleitet worden. Allen Akteuren auf Bundesebene ist allerdings klar, dass die Effektivität künftiger Schritte in starkem Masse von den Kantonen abhängig sein wird (BG_04). Auf eine weitere Ebene verweist ein unabhängiger Experte: Das europäische Informationssystem (siehe EURO-DAC) könnte, wenn es einmal greift, für die effektive Bekämpfung des Schlepperwesens gute Dienste leisten. Allerdings sei auch auf europäischer Ebene die ganze Thematik des *Burden-sharing*s noch nicht endgültig geklärt. Welche Anreize könnte man den Mittelmeeranrainerstaaten und den neuen zur EU dazu gestossenen Staaten bieten, um die Registrierung der Asylsuchenden zu übernehmen (GDA_05)? Anders als die Befürworter eines Kontrollregimes, die von einer mit der Regulierung der Warenströme vergleichbaren Regelung der Migrationsströme ausgingen, unterlaufe die Migration diese Regulierungsabsicht (GDA_05). Kontrollregime im Bereich der Migration hätten immer wieder Anreize geboten, die Regelungen zu umgehen. Provozierend wird aber auch seitens eines Menschenrechtsvertreters eingewendet, dass für eine effektive Lösung die Behörden auch bereit sein müssten, das ganze System in Frage zu stellen. Das Non-Refoulement-Prinzip, das die Suche nach neuen Lösungen behindere, müsse, wenn man diesen Weg weiterdenken wolle, gänzlich überdacht werden. So, wie auch die Bereitschaft bestehen müsse, Menschen offen in den Tod zu schicken, wenn in der Angelegenheit der absoluten Grenzsicherung wirklich etwas unternommen werden wolle. Die völkerrechtlichen Konsequenzen einer solchen Politik müsse man sich aber klar vor Augen führen. Wenn man diesen Schritt nicht tun wolle, bestünde lediglich die Möglichkeit, die Verfahren derart zu kürzen, dass sich ein Ausweichen auf das Asylsystem nicht mehr lohne, was aber nicht hiesse, dass die Probleme mit der Illegalität nicht weiter bestehen würden (GDA_02).

Vertreter anderer NGOs verwiesen auch bei diesem Thema auf den engen Zusammenhang zwischen Ausländer- und Asylgesetz. Bei einem harten Auslän-

dergesetzt sei eine gerechte Asylpolitik ausgeschlossen. Hier wird die Bereitstellung von Kontingenten und eine stärkere Einbindung der Entwicklungspolitik in die Einwanderungspolitik gefordert. Es sollten auch Möglichkeiten der Gesuchstellung in Drittländern bei Schweizer Botschaften geschaffen werden, die eine Garantie der Chancengleichheit mit jenen geben, die sie auf Schweizer Territorium stellen (MK_08). Die Effektivität der Auslagerung der Asylverfahren in die Krisenregionen, wie vielfach gefordert, wird angezweifelt: Solche Camps könnten sich am Ende als ausgezeichnete Rekrutierungsinstitutionen für Schmuggler erweisen (GDA_02). Wirkungsvoller wäre in dieser Perspektive eine Klärung des *Burden-sharings* unter den wichtigen europäischen Staaten und ein Schengenvisum für Flüchtlinge. Es sei eine Verschleuderung von Finanzmitteln, wenn in Europa alle Staaten überall die gleichen Strukturen aufbauen müssten, die dann je nach „Konjunktur“ wieder abgebaut werden müssen (ibid.). Fragen betreffend Möglichkeiten der internationalen Kooperation sind Thema des folgenden Abschnitts.

4.2.8 Internationale Kooperation

Einschätzungen zur Frage des Nutzens internationaler Kooperationen und Verträge im Bereich der irregulären Migration wurden sehr divergierend beantwortet. Staaten wie Italien und Spanien hätten kein Interesse, so die Aussage eines Grenzschutzbeamten, allen Flüchtlingen die Fingerabdrücke zu nehmen. In Europa sei eine Politik des Ausgleichs nötig, ebenso aber auch eine kohärente Politik. Solange zumindest die Schweiz nicht Mitglied von Europol sei, wird sie auf diesem Parkett nicht mit Informationen erster Hand bedient werden (GDA_03).

Die Wichtigkeit der UNO-Konvention von Palermo liegt gemäss Auffassung anderer Behördenvertreter in der Errichtung von Aufmerksamkeitsstrukturen und einem seither einsetzenden Ratifizierungsprozess in vielen Teilen der Welt (GDA_07). Problematisch sei aber die Doppelspurigkeit vieler internationaler Institutionen auf diesem Gebiet, was die Wirkung der eingesetzten Mittel nicht effizient handhaben liesse.

Schengen/Dublin funktioniere nach Aussage eines IMES-Verantwortlichen noch nicht richtig. Falls diese Abkommen dereinst voll operativ sein werden, könnte es für Schweiz problematisch werden, da sie sich als „last resort in Europe“ anbieten würde für jene, die ein Zweitasylygesuch stellen wollten (BG_04, auch GDA_07). Einige haben auch Zweifel am Nutzen solcher Abkommen geäußert, da sie der Schweiz keine Mitbestimmung garantieren würden. Dies sei ein hoher Preis für die Aufgabe gewisser Prärogative wie beispielsweise dem Bankgeheimnis (BG_04).

Im nächsten Kapitel werden die Ergebnisse der Interviews aus den Kantonen Sankt-Gallen, Tessin, Basel-Stadt und dem Flughafen-Kloten vorgestellt.

5 Die Fallbeispiele aus den Kantonen und am Flughafen Zürich

5.1 Der Kanton St.Gallen

5.1.1 Kontext und Rahmenbedingungen

Auf dem Landweg bildet der Kanton St.Gallen mit seiner östlichen Landesgrenze zu Österreich das Haupt-Eingangsportale aus Osteuropa und den Balkanländern in die Schweiz. Entsprechend verzeichnet der Kanton unter den illegalen Grenzübertritten hauptsächlich Herkunftsländer wie die Türkei, das ehemalige Jugoslawien und neuerdings vor allem Russland sowie unabhängige Republiken der ehemaligen Sowjetunion wie zum Beispiel Georgien oder Armenien.³⁰

Im Laufe der letzten zwei Jahre hat sich die Anzahl der illegalen Ein- und Ausreisen im Kanton nur geringfügig verändert: Während am Grenzabschnitt zu Österreich, Heerbrugg, mit seinen zirka 13 verschiedenen Grenzübergängen im Jahr 2002 total 369 illegale Ein- respektive Ausreisen zu verzeichnen waren, betrug deren Anteil im Jahr 2003 lediglich 8% mehr, nämlich 399 (siehe Statistik des *Grenzwachtkorps GWK* St.Gallen, 2004). Es versteht sich von selbst, dass diese Zahlen nur die aufgegriffenen Fälle widerspiegeln, während die Dunkelziffer bei den illegalen Ein- resp. Ausreisen wie auch bei Schleppertatbeständen vermutlich beachtlich ist, da die gesamte Grenzregion im Gegensatz zum Kanton Tessin und Basel Stadt zum Beispiel schwer zu kontrollieren ist. Etwas stärker variieren die Angaben zu den aufgegriffenen Schleppern: Waren es im Jahr 2002 im genannten Grenzabschnitt noch 56 Schlepper, die aufgegriffen werden konnten, so sank die Zahl im Jahr 2003 um 18% auf noch 46 Schlepper, die an einem der 13 Grenzübergänge dingfest gemacht wurden. Was für die illegalen Grenzübertritte gilt, gilt auch für die Schlepper: Deren tatsächliche Zahl muss auf einiges höher geschätzt werden, die Angaben des GWK sind lediglich Richtwerte.

³⁰ Immer öfter werden an der Grenze Personen aus der ehemaligen Sowjetunion angehalten. Laut dem kantonalen Grenzwachtkorps GWK hat ein Grossteil von ihnen bereits in Österreich ein Asylverfahren laufen; die meisten stammen aus dem Flüchtlingslager Traiskirchen (A). Die Auswanderung mit Hilfe von Schleppern hat in geringerem Masse bereits zu Zeiten des Sowjet-Kommunismus stattgefunden. Bereits damals war es praktisch unmöglich, Einreisedokumente in den Westen zu bekommen, weshalb viele Flüchtlinge aus politischen Gründen mit Hilfe von Schleppern Zuflucht in der Schweiz suchten (Interview MK 10).

Ein Haupteinflussfaktor für die illegale Einreise respektive das Schleppertum an der östlichen Schweizer Landesgrenze liegt laut Angaben der Behörden in der osteuropäischen Visumpolitik. Die illegale Einreise ist primär abhängig von der Visumpflicht, denn sobald die Herkunftsländer kein Visum mehr benötigen, können die Betroffenen auf legalem Weg in die Schweiz einreisen. Visumspflichtig sind jedoch in den meisten Fällen gerade jene Länder, in denen politische Instabilität, Konfliktherde und soziale Not am grössten sind. Sie bilden Pushfaktoren für stark betroffene Bevölkerungskreise, die im Falle einer Auswanderung vielfach auf Schlepper ausweichen müssen: „Die, denen es sehr schlecht geht und die fast wie in Käfigen leben, die brauchen für alle Länder ein Visum. Dann ist der einzige Weg einfach der illegale Weg.“ (MK_10).

Obschon nach der Befreiung von der Visumpflicht (wie bei Rumänien am 1. März 2004 geschehen) gewöhnlich die Zahl der illegalen Einreisen und Schlepperfälle abnimmt, steigt andererseits laut Polizeiangaben die Gesamtzahl der Grenzübertritte aus den entsprechenden Herkunftsländern jeweils eher an. Damit verbunden ist real die Gefahr des Menschenhandels und ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse, mit denen der Kanton St.Gallen gegenwärtig zu kämpfen hat. So besteht im Kanton gegenwärtig ein grosses Problem mit der Ausbeutung billiger, weiblicher Arbeitskräfte, was den Behörden wesentlich mehr Kopfzerbrechen bereitet als der Menschenschmuggel:

„Die Problematik, wo die Gewinnabschöpfung natürlich viel grösser ist, betrifft diese Mädchen und Frauen aus den visumsfreien Oststaaten, die kein Asyl stellen in der Schweiz, sondern zum grossen Teil aus wirtschaftlichen Überlegungen kommen, weil sie hier angeworben werden und einen Gewinnabschöpfer über sich haben.“ (MK_04)

Täglich treffen gegenwärtig acht bis zehn Busse mit Frauen aus Bratislava, Prag oder Budapest in der Schweiz ein.³¹ Ihr Ziel ist zunächst St.Gallen, von dort aus werden die Frauen privat abgeholt und als billigste Arbeitskräfte im Gastgewerbe, in Privathaushalten, Putzinstituten oder als Animierdamen ausgenutzt. Die Frauen unterliegen als TouristInnen einem Arbeitsverbot, befinden sich aber vielfach in einem ausbeuterischen Arbeits- und Abhängigkeitsverhältnis, gegen das in den wenigsten Fällen etwas unternommen wird. Kurz

³¹ Es handelt sich um konzessionierte Carunternehmen, deren Konzession auf St.Gallen lautet, wo sie ihre Passagiere ausladen. Von dort aus werden sie einzeln von Privatpersonen abgeholt und in die unterschiedlichsten Orte der Region gebracht, manchmal auch in andere Kantone. Bei der Nachforschung und Verfolgung stellt die Polizei dann fest, dass die Frauen in Restaurants, Bars, Geschäften, Privathaushaltungen oder Putzinstituten arbeiten. Von der Polizei befragt, sagen sie meist aus, sie seien Bekannte oder Familienangehörige ihrer Arbeitgeber und rein zu Besucherzwecken gekommen.

bevor ihr Tourismus-Visum abläuft, reisen sie aus, um dann erneut einzureisen, wobei die vorgängige Aufenthaltsdauer im Reisepass nicht mehr festgestellt werden kann. Insgesamt dürfen sie sich jeweils sechs Monate im Kalenderjahr, mit einem Unterbruch von einem Monat in der Schweiz aufhalten.

Historische Entwicklung

Die relativ junge Entwicklung des Schlepperphänomens und der illegalen Einreise seit den 80er Jahren zeigt trotz regionaler Determinanten eine starke Abhängigkeit vom politischen und historischen Weltgeschehen. Je näher die Konfliktregion, desto stärker machen sich die Fluchtbewegungen an der grünen Grenze bemerkbar: Praktisch begonnen hat das Schlepperphänomen in den 80er Jahren mit dem türkisch-kurdischen Konflikt, der hunderte von Verfolgten von Österreich auf dem Landweg in die Schweiz trieb (viele kamen per Flugzeug mit der Aeroflot erst nach Wien, reisten von dort aus weiter in die Schweiz, wo sie aufgegriffen und zurück nach Wien geschickt wurden). Später waren es gemäss GWK LibanesInnen, die rechtswidrig über die Ostgrenze in die Schweiz einreisten, dann trieb der kriegerische Konflikt auf dem Balkan die Menschen in die Flucht. Heute sind es vor allem Menschen aus der ehemaligen Sowjetunion, vom Balkan und nach wie vor aus der Türkei, die mit allen Mitteln versuchen in die Schweiz zu gelangen.³² Während die Betroffenen in den vergangenen Jahren in erster Linie aus politischen Gründen um Asyl nachsuchten, wird heute die illegale Zuwanderung aus Sicht der Ausländerbehörden vor allem als Resultat der Arbeitsmigration gewertet. Dies betrifft die Länder und Republiken der ehemaligen Sowjetunion, in denen fehlende wirtschaftliche Prosperität und Stabilität viele Menschen zum Aufbruch zwingt. Die Tatsache, dass aber gerade aus Kosovo, Serbien und der Türkei nach wie vor Menschen auch aus politischen Gründen in die Schweiz emigrieren, und dass in vielen Staaten der ehemaligen Sowjetunion keine politische Stabilität vorherrscht, wirft einmal mehr die Frage nach den Ursachen der Migrationsbewegungen auf. Die Schwierigkeit, bei genauerem Hinsehen rein wirtschaftliche von politischen Ursachen der Migration zu trennen, sollte umso mehr dazu veranlassen, sich die Ursachen differenziert vor Augen zu halten:

³² Unter den illegalen Einwanderern befinden sich aber auch Menschen aus Afghanistan, dem Irak oder aus Sri Lanka.

„Ich hatte in letzter Zeit Gespräche mit einigen Leuten, die aus dem Kosovo und aus Serbien kamen und die erzählten mir, dass dort, auch wenn jetzt theoretisch Demokratie herrscht...(…) die Gefahren, die dort noch bestehen nur derjenige sieht, der wirklich dort lebt. Umgekehrt sagen die Serben, dass die Blutrache bei den Albanern noch immer existiert, sie haben also noch immer grosse Angst voreinander...(…) Und die dritte Volksgruppe, der es am schlechtesten geht, sind die Muslime, die serbischer Muttersprache sind. Die werden von den Albanern als Verräter angeschaut und von den Serben sowieso, da sie albanische Namen tragen...(…). Und diese Bedrohung wird im Grunde genommen politisch nicht verstanden, weil ja Demokratie herrscht. Für einen Experten von Brüssel ist die Welt in Ordnung, wenn er ein paar Stunden auf Besuch kommt.“ (MK_10)

Kontakte mit der Herkunftsgemeinschaft

Ein zweiter ausschlaggebender Faktor für die illegale Einreise in die Schweiz liegt nebst der historisch-politischen Entwicklung in den Herkunftsländern in der Grösse der hier lebenden Herkunftsgemeinschaften. So bestimmt sich die Destination des Ziellandes in erster Linie über die bestehenden Kontakte zu Familie, Verwandten oder Bekannten.³³ Entsprechend geht es bei den Straftatbeständen im Umfeld der irregulären Migration im Kanton St.Gallen mehrheitlich um die rechtswidrige Einreise, bei der Verwandte oder Bekannte, die in der Schweiz wohnhaft sind, den illegal Einreisenden behilflich waren. Dies belegt die Auswertung der kantonalen Strafbescheide respektive Aufhebungsverfügungen der St.Galler Staatsanwaltschaft wegen *Erleichterung der rechtswidrigen Einreise* (ANAG Art. 23, 1) oder *Schlepperei* (ANAG Art. 23, 2). Es handelt sich um gesamthaft 42 Fälle im Zeitraum 2000 – 2003, von denen lediglich fünf Fälle den Tatbestand der Schlepperei mit Bereicherungsabsicht erfüllten. Beim Rest handelte es sich primär um den Tatbestand der Erleichterung der Einreise, der gewöhnlich weit geringer gebüsst wird als derjenige der Schlepperei.³⁴ In der Regel fielen die Geldbussen bei beiden Tatbeständen (Art.23, 1 und 2) niedrig aus, unter anderem, weil „*Bussen ja gar nicht einzutreiben sind*“ (MK_05). Sie bewegten sich bei der erleichterten illegalen Einreise zwischen 200 – 500 CHF je nach Schweregrad des Vergehens. Für den Schlepperei-Tatbestand wurden nur geringfügig höhere Geldbussen zwischen 500 – 800 CHF erteilt. Die Gefängnisstrafen bewegten sich im gleichen Zeitraum in Fällen der erleichterten Einreise zwischen 7 Tagen und 3 Monaten bedingt, bei Schlepperei-Fällen bei durchschnittlich 8 – 10 Wochen.

³³ Daneben gibt es vermehrt auch Menschen, die versucht haben, in Europa Aufnahme zu finden, dann gescheitert sind und für die die Schweiz der letzte Zufluchtsort ist, weil es sonst nirgends geklappt hat.

³⁴ Im Kanton St.Gallen wird die illegale Ein- oder Ausreise für sich nicht strafrechtlich verfolgt, im Gegensatz beispielsweise zum Kanton Thurgau, der die illegale Einreise mit Gefängnisstrafen büsst.

Bei den Verurteilten handelte es sich im Zeitraum 2000 – 2003 typischerweise um in der Schweiz wohnhafte Personen, die entweder im Auto, per Fahrrad oder zu Fuss Landsleuten illegal beim rechtswidrigen Grenzübertritt behilflich waren, ihnen gefälschte Papiere besorgten oder als Kontaktpersonen fungierten. Es ging dabei nicht nur um Angehörige der Herkunftsgemeinschaften (Ehemaliges Jugoslawien, Mazedonien, Russland, Slowakei, Kaukasus), die in der Schweiz wohnten, sondern auch um SchweizerInnen, die zum Teil aus der ganzen Schweiz an die Ostschweizer Grenze reisten, um Bekannten bei der Einreise behilflich zu sein. Selten betrafen die aufgegriffenen Fälle die erleichterte Einreise zum Zweck der Schwarzarbeit, ebenso selten waren Fälle, in denen die Verurteilten ihre Bekannten oder Verwandten aus dem Ausland in die Schweiz schicken wollten.

Die Erleichterung der rechtswidrigen Einreise ohne Bereicherungsabsicht wird dann als Schlepperei qualifiziert, wenn jemand zum Beispiel eine ganze Gruppe von Leuten in die Schweiz holt: „Wer in der Absicht, sich oder einen anderen unrechtmässig zu bereichern, einem Ausländer die rechtswidrige Einreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereitet hilft, wird mit Gefängnis und Busse bis zu CHF 100'000 bestraft. *Die gleiche Strafandrohung gilt, wenn der Täter ohne Bereicherungsabsicht für eine Vereinigung oder Gruppe von Personen handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat* (Art. 23 Abs.2 ANAG; siehe *Strafbestimmung des ANAG, V.Roschacher, S.96, A.d.V.*).

So wird zum Beispiel die Hilfe bei der Einreise von mehreren Landsleuten oder Bekannten teils auch dann als Schleppertätigkeit qualifiziert, wenn keine eindeutige Bereicherungsabsicht vorliegt. Auf das Strafmass hatte das in den von uns untersuchten Fällen keinen grossen Einfluss.

Abschliessend zu diesem strafrechtlichen Exkurs lässt sich nicht zuletzt der geltenden Rechtspraxis im Kanton entnehmen, dass den Tatbeständen der rechtswidrigen Einreise, des Erleichterns der Einreise sowie der Schlepperei in der Praxis eher marginale Bedeutung zukommt. So gelangt kaum je ein Fall bis vor Gericht, in den meisten Fällen bleibt es beim Strafbescheid und der Einzelfall wird nicht weiter gezogen. Der oder die UntersuchungsrichterIn kann die Fälle in eigener Zuständigkeit durch richterlichen Entscheid erledigen, wenn eine Freiheitsstrafe von maximal 3 Monaten in Betracht kommt. Dies ist meist der Fall, so dass Einzelfälle erst bei Einsprache vor Gericht weiter gezogen werden. Nicht zuletzt ist die geltende Rechtspraxis einerseits ein Indikator dafür, dass es ausserordentlich schwierig ist, Beweise für den Tatbestand der Schlepperei beizubringen und dass vermutlich nur wenige Fälle aufgedeckt werden, weil der kantonale Grenzverlauf schwer zu überwachen ist (so beträgt die Zahl der versuchten illegalen Einreisen pro Jahr ca. 10'000 Personen), und dass es sich andererseits bei der „Verwandtschaftsschlepperei“ strafrechtlich noch immer um eine Art „Kavaliersdelikt“ handelt.

5.1.2 Der Prozess der Schleusung vom Ursprungs- ins Zielland

Institutionelle Zuständigkeiten im Kanton

Sind es diesseits der Grenze mehrheitlich Angehörige von Herkunftsgemeinschaften, die Bekannten oder Verwandten zum Grenzübergang in die Schweiz verhelfen, so stellt sich auf der anderen Seite die Frage, was beim Grenzübergang konkret geschieht und wie die Betroffenen überhaupt bis zur Schweizerisch-Österreichischen Grenze gelangen.

Laut Grenzwachtkorps und Polizei ist es sehr schwierig, im Kanton St.Gallen die grüne Grenze zu bewachen. Die Grenzwacht wurde massiv abgebaut, stattdessen gibt es die mobile Grenzpolizei hinter der Linie, die jedoch eher Stichproben macht, „und was reinkommt, lässt sich nur erahnen.“ (MK_07). Nimmt man die Leute zu weit hinter der Grenze fest, riskiert man, dass das Nachbarland sie nicht mehr zurücknimmt, da die Illegalität der Einreise für eine Rückübernahme bewiesen werden muss.³⁵ Die illegal Einreisenden werden entweder durch die mobilen Anhalteequipen festgenommen oder aber durch moderne Überwachungskameras aufgespürt. In seltenen Fällen gehen auch Hinweise von Ansässigen ein, die zur Verhaftung führen. Einschätzungen des Grenzwachtkorps zufolge würden Überwachungskameras eine lückenlose Überwachung zur Folge haben und die Erfolgchancen erheblich steigern. Bedingt durch die geografische Lage können sie jedoch nur an wenigen Orten eingesetzt werden.

„Offene Wander- und Radwege erschweren die Überwachung der Grenze und laden zum illegalen Grenzübergang direkt ein. Um die grüne Grenze und die Strassen mit toleriertem Verkehr wirksam zu überwachen, bräuchte es wesentlich mehr Grenzwächter, als zurzeit verfügbar.“ (MK_11)

Bei der Festnahme werden die Personen am Grenzübergang körperlich durchsucht. Eine AFIS-Abfrage bringt gelegentlich Klarheit bezüglich der Identität und am Schluss erfolgt die Übergabe an die Polizei mittels Grenzkontrollrapport.³⁶ Die Durchsicht einzelner GWK-Protokolle ergab nur spärliche Angaben über die Umstände der Einreise sowie die Schlepper respektive Geschleppten.

³⁵ Laut GWK wurden die illegal Einreisenden grösstenteils in Schlüsselräumen ausserhalb der Grenzübergänge angehalten. Konkret fanden im Jahr 2003 illegale Grenzübergänge vor allem bei der Radbrücke Rheineck, im Raum Bruggerhorn (St.Margrethen) und in unmittelbarer Umgebung des Grenzübergangs Schaanwald FL sowie im Bahndienst statt. Auf Verkehrsstrassen werden nur ausnahmsweise illegale Personen aufgegriffen.

³⁶ Neben dem Rapport werden auf einer internen Ereignisliste die näheren Umstände sowie ein kurzer Sachverhalt der Festnahme / illegalen Einreise festgehalten. Ausführliche Rapporte werden nur bei grösseren Zwischenfällen bei Personen- oder Sachschäden bzw. bei Fluchten erstellt.

So wurden die Schlepper zum Beispiel entlang der Bahngleise aufgegriffen oder am Übergang Schaanwald mittels Überwachungskameras beobachtet. Sie kamen aus Georgien, Serbien, Moldawien oder Kosova, wobei die Mehrheit im Kanton wohnte, manche auch in der Westschweiz.

Nach der Übergabe an die *Kantonspolizei KAPO* muss diese in einem nächsten Schritt den Nachweis erbringen, dass es sich um eine Verletzung der Einreisebestimmung, sprich um illegale Einreise, eine Erleichterung der Einreise oder um Schlepperei gehandelt hat. Das gilt auch für die Fälle, die nicht an der Grenze aufgegriffen wurden, sondern später direkt in einer Empfangsstelle um Asyl nachgesucht haben. Die KAPO befasst sich daher innerhalb des Schmuggelprozesses a) mit dem Grenzbereich und b) mit der Rückübernahme aus den Empfangsstellen, wenn die Vermutung besteht, dass der Antragssteller aus einem sicheren Drittland eingereist ist.³⁷ Dieser Nachweis ist in den seltensten Fällen möglich, da die illegal Eingereisten kaum je genaue Auskunft über ihren Reiseweg geben (können): „*Sie sagen, sie seien in Tiflis in einen Lastwagen gestiegen, ohne jemanden zu kennen, hätten kaum gewusst, durch welche Länder sie gereist seien und seien jetzt plötzlich am Bahnhof oder an der Empfangsstelle gelandet.*“ (MK_04) Eine Überführung oder allenfalls Rückübernahme ist dann nur möglich, wenn via Überwachungskameras die illegale Einreise bewiesen werden konnte, wobei sich laut KAPO-Vertretung in acht von zehn bewiesenen Fällen die Angaben zum Reiseweg im Nachhinein als falsch herausstellten. Was den Antrag auf Asyl anbelangt, so ist es nicht möglich, dort, wo die Grenzwacht tätig ist, Asyl zu beantragen. Dies hätte der Antragssteller entweder bereits am Grenz Zollamt im sicheren Nachbarland – in diesem Fall Österreich – tun müssen, oder aber er muss sich direkt an einer der kantonalen Empfangsstellen für Asylsuchende melden.

Als dritter und vierter kantonaler Akteur werden die *Fremdenpolizei FREPO* und gegebenenfalls die Staatsanwaltschaft eingeschaltet. Die FREPO erhält die Polizeiakten oder Kopien von Gerichts- oder Untersuchungsgerichtsakten, um als Ausländerbehörde zu beurteilen, welche Informationen für einen Bewilligungsentscheid massgeblich sein könnten. Die FREPO erwägt dann aufgrund des Delikts, ob dem/der AusländerIn der Ausweis entzogen werden sollte oder aber sie beurteilt die Asylanträge:

³⁷ Am Tag der Befragung respektive bis hin zu 1-2 Tage später wird an der Empfangsstelle bereits ein Rückübernahmegesuch an die KAPO gestellt, die glaubhaft nachweisen muss, dass die Antragssteller wirklich aus einem Drittland eingereist sind, in welches sie nun zurückgeschickt werden könnten.

„Jemandem mit einer Niederlassungsbewilligung wird jedoch kaum der Ausweis entzogen, nur weil er/sie einem/r Familienangehörigen über die Grenze geholfen hat.(...) Sogar für den, der es professionell macht, gibt es kaum je hohe Strafen. Deshalb hat das dann kaum Auswirkungen auf den Aufenthalt. Denn es gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip: Je schwerer jemand bestraft wird, desto eher kann man ihm die Bewilligung entziehen. Und je länger einer da ist, desto mehr muss er verbrochen haben, damit man polizeilich etwas unternimmt.“ (MK_07)

Der vierte Akteur ist wie bereits erwähnt die Staatsanwaltschaft resp. das Untersuchungsrichteramt, die im Schmuggelprozess dann eingeschaltet werden, wenn es um den Tatbestand der Verletzung der Einreisebestimmungen geht. Laut Staatsanwaltschaft stellen die rechtswidrig Eingereisten, die nicht weg gewiesen werden können, sofort ein Asylgesuch. Während des Strafverfahrens befinden sie sich in einem Durchgangszentrum, falls sie in der Zwischenzeit nicht untertauchen.

Die Anzahl der illegal Eingereisten, die später einen Antrag auf Asyl stellen, ist wesentlich höher, als die der Aufgegriffenen an der Grenze. Asylsuchende bilden für den Schmuggelprozess als Ganzes eine zentrale Zielgruppe, denn es ist heute für Asylsuchende ausserordentlich schwierig geworden, auf legalem Weg in der Schweiz überhaupt Asyl zu beantragen. Viele der Betroffenen gelangen daher erst einmal illegal mit Hilfe eines Schleppers in die Schweiz, um dann anschliessend an einer der Empfangsstellen einen Asylantrag zu stellen. In diesem Sinn ist das Asylwesen ein bestimmender Faktor für die irreguläre Migration und von anderen Migrationsbewegungen wie Arbeitsmigration oder auch Menschenschmuggel kaum losgelöst zu betrachten³⁸:

„Für Asylsuchende ist es oftmals gar nicht anders möglich, als mit Schleppern in die CH zu kommen. Das lokale Wissen, das es braucht, kann ja ein Asylsuchender nicht im Voraus beschaffen, höchstens wenn er Verwandte hat, die allenfalls schon spüren. (...) Man muss wissen, wo man die Grenzen gefahrlos überschreiten kann, es braucht gute lokale Kenntnisse, auch was den Transport anbelangt, braucht es Kenntnisse, dass er kostengünstig und effizient ist. Zu den Kenntnissen gehört auch die Beschaffung von Identitätspapieren, gefälschte Pässe oder für das Verfahren das Wissen, welche Akten notwendig sind. (...) Und da ja die Nachfrage gross ist, vor allem je höher die Hürden zur Einreise sind, desto mehr lohnt es sich für diese Organisationen und desto teurer können sie ihre Dienste anbieten. (...) Vor allem für Analphabeten ist es praktisch unmöglich, ohne Schlepper hierher zu gelangen. Und schon mit Hilfe von Verwandten aus der CH ist es sehr, sehr schwierig.“ (MK_05)

³⁸ „Bei der illegalen Einwanderung gibt es kaum Unterschiede zwischen solchen, die sich bei einer Empfangsstelle melden und denen, die in der Illegalität bleiben. Der einzige Unterschied besteht darin, dass Asylsuchende vorübergehend ihren Aufenthalt legalisieren, indem sie einen Antrag stellen.“ (Interview MK_07)

Profil der illegal Eingereisten

Waren es früher Familien, Ehepaare und Kinder, die die östliche Landesgrenze überquerten, so sind es heute mehrheitlich junge und allein stehende Männer im Alter zwischen 18-30 Jahren, die versuchen einzureisen. Ihre Gründe für die Migration liegen laut Staatsanwaltschaft einerseits in der schlechten wirtschaftlichen Ausgangslage im Heimatland, andererseits in den besseren sozialen Aufenthaltsbedingungen in der Schweiz gegenüber den Nachbarstaaten. Gerade Hilfswerke und NGOs weisen ebenfalls darauf hin, dass Geschleuste aus Ländern wie Kosovo, Serbien und der Türkei aus politischen Gründen fliehen, und sich wirtschaftliche von politischen Gründen meist nicht scharf trennen lassen. In Grossstädten wie Istanbul suchen sie zum Beispiel nach Schleppern, sobald sie ein spezifisches Ereignis zur Flucht zwingt. Sie reisen zunächst alleine aus, weil dies ungefährlicher ist, und lassen dann ihre Familien nachkommen:

„Ich habe die Männer oft gefragt, wie sie denn ihre Kinder und Familie im Kriegsgebiet zurücklassen konnten, wie sie einfach fliehen können anstatt die Familie zu beschützen und zu unterstützen. Dann antworten sie mir jeweils, dass sie ja gekommen sind, um für die Familie zu arbeiten, um Geld zu verdienen, das sie ihnen dann schicken. Und dann kommt oft heraus, dass es für die Familie zu gefährlich wäre zu fliehen. Denn wenn es gefährlich wird (zum Beispiel bei einer Kontrolle), dann sagen die Schlepper: 'Verschwinde'! Auf dem ganzen Weg muss man damit rechnen.“ (MK_10)

Auch wenn Frauen kommen, dann meist weil sie verfolgt wurden. So haben während des Bosnien-Krieges überdurchschnittlich viele Frauen um Asyl nachgesucht, heute sind es wenige, so dass eine Befragerin für weibliche Asylsuchende im Kanton ausreicht. Die Aussagen zum Bildungsgrad der rechtswidrig Eingereisten variieren und lassen kaum zuverlässige Angaben zu. So scheinen sowohl Kurden als auch Menschen aus schwarzafrikanischen Ländern – bis auf Bürgerkriegsflüchtlinge – relativ gut gebildet zu sein und (mit Hilfe ihrer Familie) über die finanziellen Voraussetzungen zu verfügen, um den weiten Weg in die Schweiz zu bewältigen. Ebenso verfügen Menschen aus Osteuropa, die aus politischen Gründen ihr Land verlassen haben, über eine höhere Bildung, sprich eine gute Mittelschul- oder Hochschulbildung.

Viele Personen versuchen, ganz ohne Dokumente einzureisen respektive diese nach der Einreise zu beseitigen. Was ebenfalls vorkommt, ist die Einreise mit gefälschten Dokumenten, wohingegen der Schmuggel von gefälschten und nicht auf die eigene Person ausgestellten Ausweisen selten ist. Nach übereinstimmenden Aussagen der Geschleusten werden ihnen meist kurz vor dem Grenzübertritt die Papiere von den Schleppern weggenommen, während sie gleichzeitig für ihre Reise einen Preis um 2000 Euro bezahlen müssen: „*Damit ist für den Schleuser das Geschäft abgeschlossen, die Leute müssen selbst sehen, wie sie über die Grenze kommen.*“ (MK_04)

Reiseroute

Die ungenauen und unzuverlässigen Angaben zum Reiseweg verdeutlichen die Schwierigkeit, über den Verlauf des Menschenschmuggels gesicherte Aussagen zu machen. Das gilt nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für Behörden oder NGOs, die sich vielfach auf die Informationen der Betroffenen abstützen müssen. Diese wissen häufig nicht, auf welchen Wegen sie ins Ziel-land gelangt sind oder sie haben kein Interesse daran, die Wahrheit zu erzählen – sei es, weil das viel zu gefährlich wäre, sei es, weil das ihre Chancen auf Asyl beeinträchtigen würde. Im letzteren Fall könnte eine erfundene Schlep-pergeschichte auch den Zweck haben, die wahre Identität zu verschleiern, um hiermit das Risiko einer Rückweisung in ein sicheres Dritt- oder in das Hei-matland zu schmälern.³⁹ Aus diesem Grund spielt laut Angaben der Hilfswerke gerade die Beschreibung des Reisewegs im Asylverfahren insofern eine Rolle, als sie die Beurteilung der Glaubwürdigkeit des Asylantrags beeinflusst: „*Oft wird deshalb nach dem Weg gefragt, um aufgrund der Detailtreue zum Bei-spiel herauszufinden, wer wahrhaftig wirkt und wer nicht.*“ (MK_05) Weil die Auskünfte aber nach wie vor spärlich bleiben und die Schlepper schwer zu fas-sen sind, haben die kantonalen Behörden offensichtlich gar kein so grosses In-teresse mehr daran, herauszufinden, wer die Schleuser sind:

„Ich habe daraus geschlossen, dass es wahrscheinlich für die Polizei sehr schwierig ist, an diese Leute heranzukommen, man bräuchte eine spezielle Methode, es wäre schon denkbar, dass man V-Leute einschleust.(...) aber es wäre wohl schwer, Leute einzuschleusen ohne dass sie gefährdet wären. Denn die Umgangsformen sind sehr brutal. (...) Ich habe mal versucht, einen Mongolen zu vertreten, der bereit war, ge-gen die Schlepper auszusagen. Er sprach von einer mongolischen Organisation, die das Entgelt dadurch eintreibt, dass sie die Asylsuchenden verpflichtet oder zwingt, Diebstähle zu begehen. Der Mongole hat es zwar mitgeteilt, aber der Untersuchungs-richter hat dem keine Beachtung geschenkt oder gesagt, der Verdacht habe sich nicht erhärtet. Aber ich bin sicher, dass es eine Bande gab, die das Schleusen von Leuten finanzierte, indem sie die Leute zu Diebstählen animierte. Ich hatte den Eindruck, der Untersuchungsrichter wolle das gar nicht abklären.“ (MK_05)

Trotz der ungenauen Angaben gibt es Hinweise auf feste Routen: So führte eine Balkanroute zum Beispiel von Kosovo über Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Österreich in die Schweiz. Auch von Serbien aus führt heute eine Route über Ungarn – früher verlief sie über Kroatien, wo jedoch die Kontrollen in

³⁹ Laut Fremdenpolizei verfügen einige der Betroffenen über ein legales Visum für Deutsch-land und reisen von dort aus in die Schweiz ein. Sobald sie hier sind, haben sie keine Papiere mehr und man kann nicht mehr eruieren, ob sie vorher ein Schengenvisum hatten. Oder aber die Einreise geschieht mit einem Besuchervisum und die Inhaber setzen sich nach Ablauf des Visums ab und beantragen Asyl unter anderem Namen. Dies ist im Augenblick gut möglich, da kaum Daten mit Europa ausgetauscht werden.

letzter Zeit klar verstärkt wurden. Andere Flüchtende wiederum reisten über Italien, da sie Angst davor hatten, Serbien zu passieren. Die meisten kamen auf dem Landweg. Laut Staatsanwaltschaft reist auch heute noch eine Vielzahl der Eingereisten per Lastwagen versteckt bis zur österreichisch-schweizerischen Grenze, wo sie vor dem Grenzübertritt ausgeladen werden:

„Offenbar verfügen die Schlepper über Kenntnisse der unbewachten Grenzübergänge (grüne Grenze), wovon in unserer Region einige vorhanden sind. Die Schlepper kommen selber nicht in die Schweiz. Gemäss Aussagen der Eingereisten werden ih-nen vielfach die Ausreisepapiere, sofern vorhanden, durch die Schlepper vor dem Grenzübertritt abgenommen. Erstaunlich ist, dass viele Illegale bei ihrer Anhaltung über ein Handy verfügen.“ (MK_02)

NGO Vertreter, die in regelmässigem Kontakt mit Menschen aus Südosteuropa stehen, betonen, dass viele der Geschmuggelten nicht einmal genau wussten, wo sie waren. Sie wurden aus den Lastwägen geladen, es wurde ihnen gesagt, sie seien angekommen, worauf die Schmuggler wieder verschwanden. Sie wussten nicht, ob sie nun in der Schweiz, in Österreich oder in Deutschland angekommen waren: „*Und am Schluss, wenn sie ankommen, heisst es: Ver-schwinde, du kennst mich nicht und ich kenne dich nicht.*“ (MK_10)

Immer wieder werden die Geschleppten vor der eigentlichen Enddestination (falls es eine solche gibt) von anderen Einzelpersonen (seien es Gelegenheits-schlepper, seien es Bekannte oder Verwandte, die in der Schweiz wohnen) über die Grenze in die Schweiz gebracht. Aufgegriffen werden dann nur „die kleinen Fische“, die zum illegalen Grenzübertritt verholfen haben, während die eigentlichen Drahtzieher im Hintergrund bleiben. Die Tatsache, dass viele der Betroffenen über ein Handy verfügen, weist auf deren guten Organisations-grad hin.

Einreise zu Arbeitszwecken

Aus dem bisher Ausgeführten lassen sich im Prinzip drei Funktionen der ille-galen Einwanderung respektive des Menschenschmuggels voneinander unter-scheiden: a) Die Einreise mit dem Zweck der Familienzusammenführung oder aus familiären oder freundschaftlichen Gründen; b) die illegale Einreise in Zu-sammenhang mit der Beantragung von Asyl und c) die illegale Einwanderung zu Arbeitszwecken. Bei allen drei Funktionen gibt es selbstverständlich Über-schneidungen, so dass es sich vielmehr um Analyse Kriterien handelt, die zu einem besseren Verständnis des Phänomens als solches beitragen mögen.

Angesprochen auf die dritte Funktion, nämlich die illegale Einwanderung zu Arbeitszwecken, bestätigen Behördenvertreter, dass diese im Kanton St.Gallen durchaus real ist. Dabei kann der Grenzübertritt legal, das Anstellungsverhält-nis hinterher illegal sein (s. Beispiel der gehandelten oder ausgebeuteten Frauen). Branchen, die viel mit illegalen Arbeitskräften arbeiten, sind im

Kanton St.Gallen zum Beispiel die Landwirtschaft oder das Gastgewerbe (Service oder Küche).

Die FREPO vermutet, dass es sehr wohl Organisationen gibt, die Leute in den Schwarzmarkt hineinschleusen. Die Arbeitskräfte werden legal in die Schweiz gebracht, dürften aber hier nicht arbeiten, da sie zum dritten Rekrutierungskreis gehören. Sie werden ins Gastgewerbe, in eine Familie, wo sie den Haushalt machen, in Putzinstitute oder in Bars vermittelt. Je nach Herkunftsland benötigen sie keinen Schleuser, sondern Vermittlungsorganisationen: *„Wir wissen, dass die Leute bereits erwartet werden, und das zeigt, dass da eine Organisation oder Struktur vorhanden ist... wir wissen auch, dass viele Slowakinnen hier in der Schweiz von Jugoslawen eingesetzt werden.“* (MK_10) Vielfach geht es um Schwarzarbeit und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse billigster Arbeitskräfte im Umfeld des Menschenhandels. So stellt gegenwärtig die Ausbeutung billigster weiblicher Arbeitskräfte ein Problem im Kanton dar. Für Monatslöhne bis an die 300 CHF arbeiten die jungen Frauen aus Osteuropa (Ungarn oder Slowakei) schwarz als Kindermädchen, in Privathaushalten oder Putzinstituten, aber auch als Animierdamen. In Bars und Cabarets kommt es immer wieder vor, dass die Frauen bis zur Hälfte ihrer Einnahmen an ihren Chef abgeben müssen. Eine der grössten Festnahmen im Kanton fand im Mai 2003 statt, als die Polizei einen mehrfachen Bar- und Restaurantbesitzer im Kanton St.Gallen vorübergehend verhaftete: Dieser hatte mehrere Rumäninnen als DJ's mit einer L-Bewilligung angestellt, die stattdessen jedoch als Animierdamen arbeiteten und nicht als Künstlerinnen tätig waren.⁴⁰ Zu den Arbeitgebern gehören im Privatbereich auch Landsleute oder solche aus der Region, die selbst kein hohes Einkommen haben, bei den Gewerbetreibenden handelt es sich meist um ansässige Schweizer. Beim Versuch, die Gewerbetreibenden strafrechtlich zu verfolgen, gibt es in mehrerer Hinsicht Probleme: Die jungen Frauen werden nach ihrer Festnahme meist sofort ausgeschafft und stehen als Zeuginnen hinterher nicht mehr zur Verfügung. Dies gilt verstärkt für den Fall, dass die Bar-Besitzer in einem anderen Kanton wohnhaft sind und sich durch die überkantonale Kooperation strafrechtlich das Verfahren verzögert.⁴¹

⁴⁰ Tatsächlich scheint das Problem mit DJ-Bewilligungen im Kanton St.Gallen akuter zu sein als etwa in liberaleren Kantonen wie Zürich. Im Kanton St.Gallen erhalten nur EU-Bürgerinnen eine Lizenz als Cabaret-Tänzerinnen. Und da offensichtlich EU-Bürgerinnen diesen Job nicht ausführen wollen, oder aber die Nachfrage nach anderen Herkunftsländern besteht, werden Mittel und Wege gesucht, diese Kontingentierung zu umgehen.

⁴¹ So müsste der Kanton St.Gallen ein Rechtshilfesuch an den Kanton Zürich stellen. Stattdessen wird ein Bericht von St.Gallen nach Zürich geschickt, damit der Fall weiter von Zürich bearbeitet wird. In der Zwischenzeit ist der Tatbestand der Zeugin abgehandelt und

Neben dem Frauenhandel bildet die direkte Verbindung zwischen ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und der Schleusung in die Schweiz einen aufschlussreichen Spezialfall. Früher, sprich in den 80er und 90er Jahren, haben die Schlepper nicht nur die illegale Einreise geregelt, sondern auch eine Stelle vermittelt, bei der es sich meist um Saisonierstellen handelte. Die Geschleusten mussten dann den Schleppern während einiger Monate nachträglich einige Monatslöhne abbezahlen – und haben damit ihre Reise und die Vermittlungskosten nachträglich finanziert. Perfid an diesem Abhängigkeitsverhältnis war, dass die Betroffenen sofort ihre Stelle verloren, sobald ihre „Schulden“ beglichen waren und neue, vom Schlepper vermittelte Personen an ihre Stelle traten. Offensichtlich waren die Schlepper – gelegentlich im Auftrag von Organisationen oder Vermittlungsagenturen – in den Firmen angestellt und machten ihre Kollegen dann in der Firma schlecht, worauf diesen wieder gekündigt wurde.

„Diese Saisonarbeiter kamen dann entweder via eine Vermittlungsagentur oder einfach über einen Mitarbeiter oder Bekannten der Firma in die Schweiz. Und der sagt seinem Chef dann: `Ich kenne da ein paar Leute, also wenn du jemanden brauchst, sag' es mir einfach. Und die kommen dann, bekommen eine Bewilligung, arbeiten ein paar Monate dort. Und in den Fällen, die ich kenne,... als ihnen gekündigt worden ist, habe ich mit dem Arbeitgeber gesprochen und dann hiess es, ihr Fleiss hätte nachgelassen. Wenn jemand nicht gut arbeitet, stellen wir halt jemand anders an. Aber mir sagten diese Angestellten, sie hätten gearbeitet. Das Problem sei, dass sie vermittelt wurden, dass sie jetzt abbezahlt hätten und nicht mehr gebraucht würden. Sie haben den Schlepper abbezahlt. Und der Schlepper war dann im vorherigen Beispiel dieser Bekannte. Die Angestellten mussten ihm die Vermittlung abbezahlen. Und wenn sie abbezahlt haben, dann kommen wieder Neue. Und diese Leute organisieren die Einreise und alles, was es braucht.“ (MK_10)

Was früher, das heisst vor dem Balkan-Krieg, für Saisoniers galt, wird heute bei Kurzaufenthalten und Praktikanten, so die Vermutung der Beratungsstellen, noch immer praktiziert. Die Betroffenen wehren sich jedoch kaum, da sie sich in der Schweiz in der Illegalität befinden und Angst vor Bestrafung oder Ausschaffung haben. Davon profitieren nicht zuletzt ausbeuterische Arbeitgeber, indem sie den Schwarzarbeitern tiefere Löhne bezahlen, sie nicht oder unterversichern oder keine Sozialabgaben leisten.

5.1.3 Wer sind die Schleuser?

Stark vereinfacht gesprochen, sprechen die Kenner der Situation im Kanton von drei Arten der Schlepper – wobei die Detailinformationen zur jeweiligen

sie kann als Zeugin in einem weiteren Strafverfahren gegen den Arbeitgeber nicht zurückbehalten werden.

Kategorie spärlich sind: a) Die Verwandtschaftsschlepper, über die am meisten Kenntnisse vorhanden sind; b) die so genannten Zufalls- oder Gelegenheitschlepper und c) die professionell organisierten Schlepperbanden, die gelegentlich in Zusammenhang mit dem Menschenhandel (Trafficking) in die Nähe der organisierten Kriminalität gerückt werden. Für alle drei Kategorien gilt ebenso wie für die oben genannten drei Funktionen der Einreise, dass die in der Schweiz lebenden Herkunftsgemeinschaften einen entscheidenden Einfluss auf die Wahl des Destinationslandes und die Art und Weise haben, wie die Leute jeweils hierher gelangen. Die Unterschiede bei den Kategorien werden auch im Strafmass mitberücksichtigt und die Tatsache, dass es sich bei den Aufgegriffenen hauptsächlich um Verwandtschafts- oder Zufallsschlepper handelt, trägt mitunter zum faktisch geringen Strafmass der Verurteilten bei.

Die Verwandtschaftsschlepper

Bei den aufgegriffenen Personen an der Grenze zu Österreich, bei denen es um den Tatbestand der erleichterten Einreise oder Schlepperei ging, handelte es sich in grosser Mehrheit um Verwandtschaftsschlepper. Dabei gilt zu präzisieren, dass der Begriff ein umgangssprachlicher ist, und dass darunter im weiteren Sinn nebst Verwandtschaft auch Bekannte oder Freunde der Grenzschlepper gefasst werden: *„Bezüglich der Schlepper stellt die Grenzwaache vielfach fest, dass die Schlepper sich aus Familienmitgliedern, Verwandten oder Bekannten rekrutieren.“* (MK_11)

Verwandte oder Bekannte sind beim kurzen Grenzübertritt behilflich, was vorher genau geschieht und wer bis an die Grenze die Drahtzieher sind, bleibt oftmals für alle Beteiligten im Dunkeln. Diese Bestandesaufnahme ergibt sich laut Hilfswerken und Polizei auch aus den späteren Asylbefragungen, in denen die Leute meist durchaus zugeben, dass es einen Schleuser gegeben habe, der ihnen auf der Reise oder beim Grenzübertritt behilflich war, *„wobei sie praktisch immer sagen, dass sie den Schleuser nicht kennen...(…)..Deutliche und direkte Hinweise auf die Schlepper gibt es praktisch nur, wenn man die Schlepper mit ihnen zusammen erwischt.“* (MK_07) Entsprechend bleibt das Verwandtschaftsschleppen auch nach den Asylbefragungen meist unbewiesen. Laut Fremdenpolizei ist das oft mehr Gefühlssache, *„nämlich, sobald man man sieht, dass der Geschleppte in dem Kanton, in den er über die Grenze kommt, auch nahe Familienangehörige hat.“*

Im Unterschied zu den zwei übrigen Kategorien geht es beim Verwandtschaftsschleppen auf den ersten Blick nicht um Profit, sondern um einen Freundschaftsdienst – im besten Fall rein humanitär, im schlechtesten Fall aber verbunden mit Eigennutz und Gewinnstreben. Das ist dann der Fall, wenn Bekannte die Einschleusung in den Arbeitsmarkt übernehmen und davon profitieren oder, wenn es Bekannte sind, die den Frauenhandel organisieren und koordinieren.

Die Zufallsschlepper

Als Zufalls- oder Gelegenheitsschlepper bezeichnet man Schleuser, die ihre Klienten gegen Geld direkt von einem Grenzort, wie beispielsweise Bregenz, bis vor oder über die Grenze bringen, ohne in irgendeiner Beziehung zu ihnen zu stehen:

„Im Fürstentum Liechtenstein ist das Anwerben von völlig fremden, herumlungern- den Personen als Schlepper auch schon vorgekommen. Zum Beispiel auf dem Bahnhof Feldkirch (A). Man könnte diese Schleuser als Zufallsschlepper bezeichnen.“ (MK_11)

Es handelt sich laut Aussagen der Polizei um Landsleute, die entweder dem Geschleusten für zirka 50 Euro den genauen Weg bis zur Grenze weisen oder sie mit dem Auto direkt vor respektive über die Grenze bringen. Unter den Zufallsschleppern befanden sich öfters Österreicher türkischer Herkunft, die in der Region Arlberg wohnten und die von Bregenz aus nach Deutschland und in den Arlberg schleppten. Interessant wäre es, der Frage weiter nachzugehen, ob diese Gelegenheitsschlepper nicht auch unterwegs durch die Transitländer einen wichtigen Mosaikstein im Schmuggelprozess darstellen? So wäre durchaus vorstellbar, dass professionelle Schmuggler allein aus Sicherheitsgründen einzelne Etappen – wie zum Beispiel Grenzübergänge – mit „Gelegenheitsschleusern“ besetzten, die sich einerseits mit den Lokalitäten am besten auskennen und andererseits, sollten sie erwischt werden, nur bedingt über die Hintermänner Auskunft geben könnten.

Die professionellen Schlepper

Die graduellen Unterschiede auf der Achse zwischen Verwandtschaftsschlepper, Zufalls- und professionellem Schlepper bestehen sozusagen in der Höhe des Profits respektive in der Art der Beziehung zum Geschleppten. Während für den Verwandtschaftsschlepper die Beziehung im Vordergrund steht und er seinen Landsleuten im Idealfall ohne Gegenleistung eine Gefälligkeit erweist, erbringen der Zufalls- und der professionelle Schlepper eine Dienstleistung, im Idealfall, ohne in irgendeiner Beziehung miteinander zu stehen. Für beide endet das Verhältnis zwischen Kunde und Anbieter, sobald das Ziel, nämlich der (illegale) Grenzübertritt ins Destinationsland erreicht ist. Dies gilt mit Ausnahme der Ausbeutung zu Arbeitszwecken, wo Menschen mit dem Ziel her gebracht werden, ausgebeutet zu werden, wobei die Beziehung den Charakter eines ausbeuterischen Abhängigkeitsverhältnisses annimmt. Interessanterweise sind es sowohl bei professionellen Trafficking- als auch Smuggling-Fällen immer wieder Bekannte, Landsleute oder gar Verwandte, die am Ende am meisten von der Ausbeutung profitieren.

Die Tatsache, dass einige der professionellen Schlepper ihre „Kunden“ offensichtlich schon vor dem Ziel ausladen, und sie auffordern, ihren Weg selbst weiterzugehen – worauf dann der Zufalls- oder auch der Verwandtschafts-

schlepper ins Spiel kommt –, mag erklären, weshalb dem Grenzwachtkorps kaum beruflich organisierte Schlepperbanden bekannt sind (oder aber, sie stellen dies so geschickt an, dass sie gar nicht erwischt werden):

„Beruflich organisierte Schlepperbanden sind in letzter Zeit keine in Erscheinung getreten, respektive nachweislich überführt worden... (...) Für die Bekämpfung beruflicher Schlepperbanden fehlen zurzeit der Grenzwaache konkrete, sachbezogene Informationen. Hintergrundwissen durch Einvernahmen fehlt uns.“ (MK_11)

Hinweise auf professionelle Schlepperbanden gaben die Vertreter von Hilfswerken vor allem auch betreffend Asylsuchende. So reisen die Betroffenen mit gefälschten Papieren ein und erfahren den auf sie lautenden Namen oft nicht, was sich als Vorteil für die Schlepperbanden, jedoch als Nachteil für sie selbst auswirkt. Denn,

„meiner Erfahrung nach werden die Asylsuchenden, die sich schleppen lassen, so behandelt, dass es auch für das Asylverfahren ein Nachteil ist. Zum Beispiel, wenn sie mit einem falschen Pass reisen, dass sie den Namen nicht erfahren... (...) Das ist eine gezielte Kostenminimierung für die Schlepperbanden, die dann nur jedes Mal das Photo, aber nicht den Namen ändern müssen. Die Geschleppten wiederum bekommen die Papiere gar nie zu Gesicht und können im Asylverfahren nichts darüber sagen, wodurch sie unglaubwürdig wirken. Das haben mir Leute gesagt, die keinen Grund hatten, falsche Angaben zu machen.“ (MK_05)

Angesprochen auf die Frage nach mafiösen Netzwerken und organisierter Kriminalität von Schlepperbanden, waren die Aussagen der kantonalen Vertreter eher mysteriös. Die meisten Befragten waren sich zwar darin einig, dass es sie gibt – operierend von Jugoslawien und Albanien via Italien vermutlich in die Schweiz – meinten jedoch, dass sie selbst davon kaum etwas merkten. Auch betreffend Preise sind die Informationen spärlich. So reichen die Transferpreise von ein paar hundert bis hin zu 10'000 Franken, je nach dem, welche Dokumente (ev. einschliesslich Arbeitsbewilligungen) den Betroffenen verschafft werden und wie lange die Route ist. Im Durchschnitt liegen sie wohl bei ein paar tausend Franken. Meistens bezahlen die Leute schon vorher und geben das letzte bisschen Geld, das die Familie besitzt, für die Reise aus, damit sie emigrieren können.

Wo es Vermutungen zur organisierten Kriminalität gibt, ist beim Drogenhandel. So spricht die FREPO von einem Netz von Drogenhändlern, die Leute nicht für's Verfahren bringen, sondern damit sie hier mit Drogen handeln. Der Verdacht entsteht dann, wenn zum Beispiel minderjährige Asylsuchende relativ bald nach ihrer Ankunft im Drogenhandel tätig und angehalten werden. Denn in ein paar Wochen kann sich kaum jemand ein Beziehungsnetz aufbauen: „Aber betreffend Hintermänner gibt es wie bei den Schleusern nur so ein Gefühl.“ (MK_07)

5.1.4 Conclusio und künftige Massnahmen

Ein Kontrolldenken wird nicht ganz unerwartet vor allem von Polizeiseite vertreten und Kontrolle wird als ein adäquates Mittel für einen intervenierenden Verwaltungsbereich, wie ihn die Polizei zum Beispiel darstellt, bezeichnet. Durch mehr Kontrolle würden illegale Arbeitskräfte eher vor der Ausbeutung geschützt. Das gilt auch für den Bereich des Menschenhandels und der Ausbeutung weiblicher Arbeitskräfte, wo es nötig wäre, viel gezielter und effizienter gegen die Nutzniesser hier in der Schweiz vorzugehen. Oft werden die Verfahren gegen die Besitzer der Etablissements wegen Mangels an Beweisen eingestellt, was nicht geschehen dürfte.

Zugleich werden aber verschärfte Massnahmen gerade im Asyl- und Ausländerbereich von der Fremdenpolizei kritisch hinterfragt. So würde die illegale Einwanderung weniger durch die Verschärfung der Gesetzgebung als durch die Art des Vollzugs vermindert, denn „auf den zügigen und schnellen Vollzug im Asylverfahren kommt es eigentlich an.“ (MK_07) Zugleich werden Kontrollmechanismen kritisch in Frage gestellt, denn

„Ob das das richtige Rezept ist, daran zweifle ich. Nur abstrakte Normen nützen nichts. Irgendwann muss man damit anfangen, die Ursachen zu bekämpfen. Und was ist Ursache der illegalen Migration? Diesen Leuten muss es im Heimatland besser gehen, sonst ist das ein Kampf gegen die Windmühlen, den wir da betreiben. Aber dieser Tatsache ist sich wohl jeder bewusst, der in dem Bereich arbeitet. Das mit der Schraube ist ein endloser Kreislauf, in dem wir uns jetzt schon seit Jahren bewegen, gerade im Asylbereich. Die Asylgesetzgebung ist eigentlich die Geschichte der Negativmassnahmen.“ (MK_07)

Aus der gegenteiligen Perspektive heraus, die eher von Hilfswerken und NGOs im Kanton vertreten wird, muss bei den ständig höheren Hürden im Asylbereich angesetzt werden, da das Schleppertum und die irreguläre Migration direkt damit zusammenhängen: „an der Grenze kann man ja kaum ein Asylgesuch stellen, theoretisch und rechtlich kann man das, aber man bekommt dann selten eine Einreisebewilligung. Das heisst dann, man muss ins Landesinnere gelangen und dafür solche Fluchthelferdienste beanspruchen.“ (MK_05). Als Vorschlag, wie daher der illegalen Einreise abgeholfen werden könnte, wird eine grosszügigere Handhabung der Einreisebewilligungen von Schweizer Botschaften im Ausland genannt. Damit wären illegale Einreisen und Schleusertum viel weniger notwendig.

Als weitere Massnahme, die künftig vor Missbräuchen und falschen Erwartungen schützen könnte, wird eine bessere Informations- und Aufklärungspolitik im Umfeld der irregulären Migration gefordert. Einerseits sollten sich MigrantInnen bereits im Voraus über die Schwierigkeiten, in der Schweiz überhaupt Asyl zu beantragen, im Klaren sein, andererseits sollte über die Missbräuche durch Schlepper und Profiteure besser informiert werden:

„Auch wenn es hart ist, man muss die Wahrheit sagen. Es schmerzt und es tut einem leid, aber es ist besser. Mir haben manche gesagt: nie mehr, nie mehr! Ich hätte nie gedacht... Und dann gibt es Menschen, die wochenlang unterwegs sind, weil sie von den Schleppern, sobald alles bezahlt ist, auf die Strasse gestellt werden, sie werden einfach im Wald freigelassen. Einer hat mir erzählt, dass er fünf Wochen unterwegs war, per Autostopp, zu Fuss. Er habe Gras gegessen, und alle Früchte, die er fand oder Dinge, die er erbettelte... (...) Der war mit Schleppern unterwegs, als es jedoch gefährlich wurde, wurde er weggeschickt.“ (MK_10)

Die wenigsten jedoch, die zurückgeschickt werden, erzählen zu Hause die Wahrheit. Je ärmer sie sind und je mehr sie aufs Spiel gesetzt haben, um ihre Reise zu finanzieren, umso eher versuchen sie, ihre Beschämung dessen, was sie unterwegs oder in der Schweiz als AsylbewerberInnen erlebt haben, zu verbergen. Stattdessen wird immer wieder eine Erfolgsgeschichte erzählt, die in keiner Hinsicht dazu beiträgt, dass die Menschen in den Herkunftsländern die Wahrheit über die Risiken und Unerwünschtheit als MigrantIn im Ausland erfahren. Die Behebung des Informationsdefizits gilt ebenso für die Aufnahmegesellschaft. So müsste man auch in der Schweiz eine klarere Sprache sprechen und für die Lebens- und Aufenthaltsbedingungen von AsylbewerberInnen öffentlich sensibilisieren respektive hohe Verantwortliche aus Politik und Wirtschaft stärker auf missbräuchliche Ausbeutungsverhältnisse am Arbeitsplatz aufmerksam machen.

Eine weitere Massnahme, die sich indirekt auch in den Aussagen der Behörden wieder findet, ist es, in den Herkunftsländern selbst Demokratie, Menschenrechte und die Zivilgesellschaft zu fördern. So werden Stabilität, eine klare Gesetzgebung und wirtschaftliche Prosperität als einer der Hauptgaranten zur Prävention der irregulären Migration und Ausbeutung in Osteuropa bezeichnet. Ein wichtiger Faktor ist nach wie vor die Korruption vor Ort, die gefördert wird, wenn zu wenig Kontrolle über die Finanzflüsse und Investitionen auch aus dem Ausland vorhanden ist. Im Sinne einer Empfehlung hat uns eine der Befragten am Ende des Interviews Folgendes mit auf den Weg gegeben:

„Ich wünschte mir, dass diese (Ihre, A.d.V) Studie eine Informationslawine auslöste, damit die Leute und die Länder, die mit solchen Ideen spekulieren rechtzeitig über die Folgen informiert würden. Ich denke, dass sich dann die wenigsten daran bereichern würden.“ (MK_10)

5.2 Der Kanton Tessin

5.2.1 Die topografische Lage

Der Kanton Tessin hat zu einem beträchtlichen Teil, zu vier Fünfteln, einen 258 km langen, an hohen Bergkämmen verlaufenden natürlichen Grenzverlauf zu Italien, der zu Fuss nur schwer und mit Fahrzeugen gar nicht überquert werden kann. Und es gibt an der Tessiner Südgrenze lediglich eine geringe Anzahl von Grenzübertritten, die mit Fahrzeugen überhaupt passierbar sind

und die vom zuständigen Grenzwachtkorps IV mit einem informationsunterstützten Überwachungssystem ergänzend gesichert werden. Der gesamte zugängliche Grenzverlauf wird mit einem sensiblen Kamerasystem bewacht, der jegliche Bewegung auf dem Monitor automatisch aufnimmt und dokumentiert. Die geringe Anzahl von Zugangstoren vereinfacht die Sicherung der Grenzen in der Südschweiz, anders als in der West- und Ostschweiz, in denen eine Vielzahl von nicht bewachten Grenzübertritten eine hermetische Kontrolle praktisch unmöglich machen.

Trotz der technisch raffinierten Überwachung, die alle zugänglichen Informationen elektronisch zu verarbeiten hilft und – wo notwendig – an die mobilen, über GPS ständig lokalisierbaren mobilen Grenzpatrouillen übermittelt werden können, ist auch die Südgrenze nicht dicht. Mit 400'000 Personen pro Tag und 100'000 Fahrzeugen, davon 5000 Lastwagen, ist Chiasso in dreifacher Weise als Durchgangstor zentral für die Nord-Süd-Achse: Als Schnittpunkt sowohl für den Autobahnverkehr, den lokalen Grenzverkehr als auch für den Bahnverkehr. Die Schnittstelle Chiasso befindet sich ausserdem einen Katzensprung von der italienischen Grenzstadt Como entfernt und keine 40 km von der norditalienischen Metropole Mailand. Die beiden lombardischen Städte gelten als Knotenpunkte für den Menschenschmuggel aus dem Süden und Südosten Europas. Hier ist eine wichtige Zwischenstation für die drei verschiedenen Schmuggelrouten, die über Italien gehen: der relativ teuren Route über Triest und Venedig wie auch für die günstigeren, jedoch mit gefährlichen Schifffahrten verbundenen Adriaroute und jene über Sizilien kommenden thyrrenischen Route. In Como und Mailand werden die ankommenden illegal eingereisten Migranten zunächst untergebracht und hier wird von den Migranten selbst oder mittels Passeure die Weiterfahrt Richtung Norden neu organisiert.

Ein Blick auf die Karte der Festnahmen wegen illegaler Einreise im Kanton Tessin verdeutlicht die abnehmende Attraktivität des Südportals für die illegale Einreise. Illegale Grenzübertritte und Schmuggelfahrten ins Tessin hat es schon immer gegeben. Die illegale Einreise als Teil eines breiteren Migrationsphänomens ist jedoch eher jüngeren Datums. Konnte man die aufgegriffenen Personen in den 80er Jahren noch in Grenzen halten, schnellten diese nach dem Fall der Mauer und den Balkankriegen 1993 auf 4000 Personen hoch. Danach beruhigte sich die Lage wieder. Betrug kurz danach im Jahre 1995 und 1996 die Anzahl der aufgegriffenen illegalen Einwanderer im Schnitt 2000 Personen, hat sich diese nach der starken Zunahme während der Kosovo-Krise mit teilweise Peaks bis zu 2400 Personen im Monat seit dem Jahr 2000 auf 1000 Festnahmen auf einem tiefen Niveau stabilisiert.

„Secondo noi, questi sono movimenti molto più naturali, tra l'altro quelle punte lì (im Frühling 2003, A.d.V.) sono cittadini provenienti dalle zone limitrofe delle zone di guerra. Sono curdi sia siriani che iracheni, di quelle regioni definite che hanno un pò subodorato quello che stava per accadere e hanno pensato bene ad allontanarsi.“ (GDA_13)

Vertreter der Grenzwahe, aber auch von NGOs führen diese starke Abnahme auf die technisch aufgerüstete Grenzkontrolle zurück. Allerdings würden sich die Ströme westwärts verschieben, über das Aosta-Tal nach Frankreich und von dort würden die illegalen Migranten mit Destinationsland Schweiz dann versuchen, bei Genf über die Grüne Grenze in die Schweiz zu gelangen. Diese Bewegung konnte mit dem AFIS-System verifiziert werden. Vielfach würden die illegalen Migranten von der Westgrenze aus entweder untertauchen oder sich als Asylbewerber bei der Empfangsstelle Vallorbe melden, von wo sie aus in die ganze Schweiz verteilt werden.

5.2.2 Kooperationsabkommen mit Italien

Aus der Sicht zumal der Tessiner Grenzbehörden kann die ganze Frage des Menschenschmuggels nicht von Fragen der Kooperation mit den Behörden der Nachbarländer losgelöst werden. So steht beispielsweise seit dem Inkrafttreten des neuen italienischen Einwanderungsgesetzes (Bossi-Fini Gesetz) die Aktivität des Passeurs in Italien auch bei der Auswanderung neuerdings unter Strafe. In Como und Mailand sind etliche Menschenschmuggler zu abschreckenden Gefängnisstrafen verurteilt worden, was das Risiko eines Grenzübertretts in die Schweiz von dort aus weiter erhöht und eine Reorganisation über Frankreich notwendig erscheinen lässt. So erweist sich für Illegale die Lage an der französisch-Schweizer Grenze als weniger abschreckend als jene an der italienischen Grenze. Aufgrund der französischen Zurückstufung der Risiken an der Schweizer Grenze und der daraufhin erfolgten Reduzierung der französischen Grenzpatrouillen fehlt auf französischer Seite praktisch jegliche Überwachung.

„Eppure è una frontiera che è a senso unico, si va dalla Francia verso la Svizzera per tre motivi: il primo per l'emigrazione, il secondo per la criminalità, perché se lei guarda la criminalità tra la Francia e Ginevra, è impressionante, e poi il terzo motivo è, diciamo, di questione culturale.“ (GDA_13)

Mit dem nun funktionierenden Rückübernahmeabkommen zwischen der Schweiz und Italien ist indessen ein weiteres Abschreckungsmittel bilateral umgesetzt worden. Zuvor habe Italien illegale Einwanderer, obwohl in flagranti beim Grenzübergang erwischt, nicht zurückgenommen. Heute gelten für die Rückübernahme indessen zwei neue Regeln: In einem klar umrissenen Grenzstreifen kann für Personen, die wegen illegalen Grenzübertretts festgehalten werden, die Rückübernahme nach Italien innerhalb von 24 Stunden verlangt werden. Es müssen allerdings den italienischen Grenzorganen Beweise für die nichtlegale Einwanderung vorgelegt werden. Aus diesem Grund wurde

eine sensorgesteuerte Videoüberwachung an den bekannten und von Menschenschmugglern und illegalen Grenzgängern genutzten Übergängen angebracht, die eine unmittelbare Identifizierung des illegalen Grenzübergangs mittels Fotografien ermöglicht, die von den italienischen Behörden später übernommen werden müssen. Auf diese Weise können 98 % der in flagranti erwischten Illegalen wieder nach Italien geschickt werden. In jenen Fällen, in denen die Rückübernahme auf diese Weise nicht funktioniert, haben die Grenzbehörden der Schweiz acht Tage Zeit, um den Aufenthalt des illegal Eingereisten in Italien zu belegen. Diese Beweisführung wird vom Bundesamt für Migration übernommen.

Nebst diesen Formen der Zusammenarbeit, die zwischen Italien und der Schweiz mit dem Rückübernahmeabkommen vereinbart worden sind, wurde in Chiasso zwischen den beiden Nachbarländern ein Kooperationszentrum aufgebaut, das seit dem 1. Februar 2004 nach einem langjährigen Ratifikationsverfahren operationsfähig geworden ist. Im Bahnhof vom Grenzübergang Chiasso wirken im Zentrum Angehörige der italienischen Grenzbehörden, der Carabinieri und der Finanzpolizei (Guardia di Finanza) gemeinsam mit Angehörigen der Zollagentur, der Schweizer Grenzwahe, der Tessiner und Bündner Kantonspolizei, des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und der richterlichen Untersuchungsbehörden des Kantons Tessin mit. Diese in etwa 25 Experten können vor Ort Kommunikations- und Informationsprobleme angehen, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der unterschiedlich involvierten Behörden im gesamten Grenzbereich zwischen Italien und der Schweiz zu verbessern. Denn anders als in der Zusammenarbeit mit Frankreich ist es für Schweizer Behörden mit Italien nicht möglich, das ausländische Territorium bei spezifischen Aktionen zu überschreiten. Gerade wenn es um illegale Einwanderung und Menschenschmuggel geht, kann das Zentrum wichtige Koordinationsaufgaben zwischen den Untersuchungsbehörden der beiden Staaten übernehmen, die sich auf die grenzüberschreitende Operationsfähigkeit der Polizei niederschlagen kann. Die Absicht besteht, mit koordinierten Aktionen auf beiden Seiten der Grenze die abschreckende Wirkung unter anderem für Menschenschmuggler weiter zu erhöhen.

„Gli accordi, se applicano – ma bisogna avere la volontà di far funzionare le cose, allora sono veramente importanti e deterrenti. Se invece ogni stato fa quello che può, è chiaro che poi nascono questi squilibri. E vero che adesso quello che vedo io è che una volta avevamo la base Como per fare entrare i clandestini, adesso con la nostra sorveglianza, le resistenze e gli accordi, si va dove il ventre è molle.“ (GDA_13)

5.2.3 Einschätzungen zur irregulären Migration

Allerdings wird der Akzent, obwohl in der Überwachungsarbeit an der Grenze ebenfalls involviert, von den kantonalen Justiz- und Polizeibehörden des Kan-

tens Tessin leicht anders gesetzt, wenn es um Menschenschmuggel und illegale Migration geht. So ist für den Vertreter der Staatsanwaltschaft das Geschäft mit dem Schmuggeln von Menschen in Bereicherungsabsicht zutiefst verwerflich, unabhängig davon, ob die Schmuggler an der Grenze operieren oder von weit her die ganze Reise organisiert haben. Anders wird indes der einzelne illegale Migrant beurteilt, der versucht, mit einem Auskommen in der Schweiz möglicherweise seine Familie aus wirtschaftlich prekären Verhältnissen zu retten.

„La mia percezione per il Canton Ticino lo vedo più in modo generale. Ho sempre sostenuto che il fenomeno migratorio (ed è maturato anche nella mia attività precedente come capo dell'ufficio migrazione) è un fattore inscindibile della società di oggi. E il pensare di gestirlo nel senso di eliminarlo per rendere tutto perfetto sotto il punto di vista legale secondo me è un'utopia.“ (GDA_12)

Die Errichtung einer perfekten Gesellschaft als Utopie sei selbst für Behördenvertreter verständlich. Die Migration, auch die illegale und irreguläre, müsse aber auch als Bestandteil moderner Gesellschaften verstanden werden. Dies hiesse nicht, die Grenzen zu öffnen oder gar, keine Massnahmen gegen die illegal ins Land eingereisten Menschen zu ergreifen. Aber man solle dies im Bewusstsein machen, dass nicht alle illegal eingereisten Personen repatriiert werden können und dass nicht alle, die illegal ins Land gekommen sind, auch verfolgt werden müssen. Menschenschmugglern und Menschenhändlern, die die Arbeitskraft von illegalen Einwanderern missbrauchen, müssten sicherlich auch aus politischen Gründen wegen der Verwerflichkeit der Tat verfolgt werden. Gegenüber den Illegalen hingegen müsse der Staat einen Weg finden, der den Einsatz der Mittel mit dem zu erwartenden Resultat in Einklang bringt. Es wäre unverhältnismässig, in der Bekämpfung der illegalen Migration zu viele Kräfte einfließen zu lassen, die dann anderswo fehlten.

„Nella misura in cui si tratta delle prostitute, il reato è sufficientemente grave per aprire l'inchiesta. Quindi la polizia è disposta anche nei paesi di provenienza a cooperare e vanno a vedere, chi sono queste persone dei quali disponiamo dei nominativi. Ma se lei parla di un reato che può essere semplicemente quello del lavoro in nero, del soggiorno, ecco che lì non è sufficientemente grave per andare a monte a vedere. Anche perché credo che quelli sono in numero molto maggiore, in Ticino ci sono parecchi lavoratori in nero. Difficile dire quanto ma parlano di 2500 a 5000 persone che lavorano in nero.“ (GDA_12)

Selbst für ein Kontrollorgan wie dem Migrationsamt (Ufficio stranieri) ist die irreguläre Migration auf Tessiner Territorium ein bedauerliches Phänomen, deren Bekämpfung das Amt stark interessiert. Allerdings steht diese Aufgabe nicht auf dem obersten Listenplatz der zu verfolgenden Prioritäten. Es fehlten Leute, die die Lage für das Amt analysierten und danach die nötigen Massnahmen empfehlen könnten. Der politische Wille, dies zu tun, scheint ebenfalls nicht gross zu sein:

„Una questione è il fatto che invece di presentarsi ai centri di registrazioni, dove probabilmente sarebbero espulsi, i clandestini preferiscono restare clandestini e così possono forse anche trovare un lavoro in nero. C'è un aspetto politico, un aspetto di sensibilità che fa sì che a fare la guerra ai clandestini, politicamente, non si ricevono solo rose e fiori, sono decisioni politiche, è il politico che deve dire: adesso i clandestini vanno fuori.“ (GDA_14)

Für die polizeilichen Untersuchungsbehörden ist die Frage der irregulären Migration weniger eine Frage des politischen Willens, als vielmehr des ökonomischen Ressourcenmanagements. So hat es im Kanton Tessin, wenn man eine historische Perspektive einnimmt, illegale Einwanderung immer gegeben. Und es wird demnach immer Menschen geben, die in die Schweiz oder durch die Schweiz reisen wollen, um ihr Glück zu versuchen, aber auch in die Hände von skrupellosen Schmugglern geraten können. Von den Schätzungen der Polizei, wonach 600 Personen pro Jahr die Grenze in die Schweiz illegal über das Tessin passieren, sind in etwa die Hälfte Menschen, die über Schmugglerorganisationen diesen Übergang geschafft haben. Die andere Hälfte schafft den Übergang mit Hilfe von Verwandten und Freunden, die kundig sind und die Personen illegal in die Schweiz transportieren oder diesen Anleitungen zum Übertritt über die grüne Grenze auf dem Weg geben.

Beim professionell organisierten Menschenschmuggel geht es nach Erkenntnissen der Tessiner Polizei um ein rein finanzielles Dienstleistungsverhältnis, das vor allem Angehörige von Staaten betrifft, die institutionelle Schwächen aufweisen. So würden die von der Polizei im Kanton Tessin aufgegriffenen illegal geschmuggelten Personen meist aus den kurdischen Gebieten und dem Kosovo kommen, hingegen kaum aus den baltischen Staaten. Mit letzteren bestünden Visaabkommen mit der Schweiz, was diese Staaten interessant für den Menschenhandel machen würden. Es sei gerade letzteres Phänomen, das im Tessin im erschreckenden Masse zugenommen habe. Aber anders als beim Menschenschmuggel bleiben hier die Opfer in den Fängen der kriminellen Organisation hängen.

„L'altro giorno si è presentata una cittadina ungherese che da due anni si trova in Svizzera clandestinamente a fare la prostituta, la quale si è decisa di raccontarci come è la storia. Lei è arrivata clandestinamente, è da due anni qui in modo clandestino, quindi per certi è una clandestina. Per noi no. Quest'è una vittima di tratta di esseri umani. Questa ragazza in due anni ha versato ad una organizzazione criminale la bellezza di 79'293 franchi svizzeri.“ (GDA_10)

5.2.4 Vorgang der Schleusung

Für den Rechtsvertreter von geschmuggelten illegalen Ausländern im Tessin sind die Motive ins Tessin und somit in die Schweiz zu kommen nur individuell auszumachen. Gemeinsame Merkmale jener Menschen, die Schleuser für die Einreise benutzten, seien nur schwer auszumachen. Einzig die Tatsache, dass sie von einem Land weg wollten, um „in Europa“ oder der Schweiz

ihr Glück zu versuchen, könne als gemeinsamer Nenner beschrieben werden. Die Suche nach Arbeit und die Tatsache, dass sie eventuell schon Leute im Land kennen, sei für den Anfang hilfreich und verspreche eine Perspektive, die viele Schwierigkeiten aushalten lässt. Allerdings sei nicht allen von Anfang an klar, wo sie genau hinkämen. Ihm seien einige Fälle aufgefallen, in denen die Passeurs während der Reise ihre Klienten über die Möglichkeiten der Destination informierten und für die Migrationswilligen die Schweiz aussuchten.

„Ich habe einmal eine Mongolin vertreten, die sehr unsicher gewirkt hat und nicht wirklich gewusst hat, wo sie überhaupt gelandet ist. Die Lage in ihrem Herkunftsland war für sie dermassen deprimierend, dass sie sich auf eine Annonce in der Zeitung gemeldet hat, die Visas für Europa versprach. Für sie war Abenteuerlust und die Möglichkeit, Europa zu besuchen, ausschlaggebend für die Auswanderung. Natürlich spielte auch die Lage in der Mongolei eine Rolle, die, obschon kein Konfliktgebiet, für junge Menschen keine grossen Perspektiven verspricht.“ (GDA_17)

Viele würden indes nicht bloss aus Abenteuerlust emigrieren, sondern weil sie auf der Suche nach einer besseren Zukunft von den Familien geschickt würden. Die meisten seien Männer, Frauen würden nur 10% der aufgegriffenen Illegalen ausmachen. Wenn Distanzen dieser Art überbrückt werden müssen, dann würden nur die wenigsten sich alleine durchschlagen. Die Meisten der Illegalen ziehen die Unterstützung einer Organisation vor, die im Paket falsche Dokumente und alle anderen Notwendigkeiten für die Reise bereitstellt. Je nach Herkunft und finanziellen Möglichkeiten würden unterschiedliche Routen gewählt, die auch unterschiedlich sicher sind. Die unsichersten sind jene übers Meer nach Italien, die sichersten verlaufen über Land (Triest) oder im Flugzeug (GDA_10). Die Westafrikaner kämen beispielsweise mit dem Schiff oder dem Flugzeug nach Italien, würden dann anschliessend versuchen, die Schweiz zu erreichen (GDA_17). Menschen aus dem Nahen Osten, der Türkei und dem Irak kämen eher über den Landweg in die Schweiz. In Como würden die verschiedensten Routen (jene über Triest, die Strasse der Region Brianza, die Autostrada del sole) später zusammenlaufen. Eine Passage ins Tessin, die schwer zu bewerkstelligen ist, würde immer noch 500 bis 1000 Euro kosten, ohne Garantie auf Erfolg (GDA_13). Meist würden die Migranten an ein Gleis oder Strasse gebracht, ihnen würde der Weg gezeigt, wo ungefähr die Schweiz liege und damit wäre der Auftrag für viele Schlepper erledigt.

Die Untersuchungsbehörden schätzen die Zahl jener, die trotz hermetischer Kontrolle den Weg in die Schweiz über das Tessin finden, erheblich höher ein als die zuständigen Grenzorgane. Der Chef der Gerichtspolizei geht von 600 Personen aus, die jedes Jahr die Grenze illegal erfolgreich passieren würden. Viele hätten familiäre oder freundschaftliche Beziehungen in die Schweiz, vor allem in die Deutschschweiz. Ein Familiennachzug ist allerdings wegen den Visabestimmungen nicht immer möglich. So würden die Familienangehörigen sich anerbieten, diese in Como oder Mailand abzuholen und illegal ins Land zu bringen. Jeden Tag würde die Polizei ein bis drei solcher Fälle registrieren.

Die Logik dieser Mom-and-pop-Schleuserei sei, den Geschmuggelten zunächst eine sichere Bleibe zu sichern und mit ihnen danach zu schauen, inwieweit ein gesicherter Aufenthalt genehmigt werden kann.

Ganz anders gelagert sind hingegen die Fälle, in denen die Schlepperei mit Hilfe organisierter Banden bewerkstelligt wird. Die vier bis fünf Verurteilungen, die im Tessin in bezug auf organisierten Menschenmuggel existieren, geben einige Aufschlüsse über die Operationsweise der Schmugglerringe wieder. Gerade die „Operation Bospurus“, ein türkisch-italienischer Menschenmuggelring, sei sehr hilfreich für das Verständnis der Strukturen gewesen. Dieser Ring ist von den Justizbehörden in Triest aufgehoben worden, und ein grosser Teil der Involvierten wurde in Italien verurteilt. Drei Personen dieses Ringes sind in der Schweiz ebenfalls prozessiert und verurteilt worden.⁴²

Diese Ringe besitzen eine flexible Struktur mit einem Hauptquartier in der Türkei oder Albanien, mit Verbindungsleuten in Italien und der Schweiz bis in Deutschland und Frankreich. Vielfach wurden die Migranten mit Schiffen nach Otranto gebracht, von dort mit einem Fahrzeug nach Triest gefahren. In Triest wurde das Fahrzeug und die Belegschaft gewechselt. Von Triest aus wurden sie dann nach Mailand gebracht, wo in der Schweiz niedergelassene Schmuggler diese in Empfang nahmen und die Fahrt nach Lugano in Transportwagen organisierten.⁴³ Da das Destinationsgebiet die Deutschschweiz oder Deutschland war, wurden sie in anderen Transportwagen Richtung Norden gefahren. Vor dem Gotthard wurde erneut das Fahrzeug gewechselt, um Schwierigkeiten vorzubeugen, falls das Fahrzeug der Polizei signalisiert worden wäre. Danach ging die Reise weiter nach Norden, immer von einem vorfahrenden Fahrzeug begleitet, das Unstimmigkeiten während der Fahrt den nachfahrenden Schmugglern gemeldet hätte.

⁴² Die Sichtung einer nicht repräsentativen Stichprobe von Verurteilungen gemäss Art. 23 Abs. 2 ANAG, die vom Tessiner Appellationsgericht zur Verfügung gestellt wurde, macht deutlich, wie klein das Netzwerk der im Tessin wohnhaften Schleuser ist und wie für sie der Strafrahmen des Gesetzes kaum genutzt wird. Selbst Wiederholungstäter kommen mit Bussen davon.

⁴³ Die verschiedenen Routen durch Italien sind von unseren Projektpartnern aus Italien detailliert aufgearbeitet worden. Siehe Monzini et al. (2004).

„Allora, con l'operazione Bospero hanno stabilito circa 300 clandestini. Quelli privati sono più o meno su quella cifra all'anno. Molti ci passano sotto il naso. Non possiamo dire che noi fermiamo tutti. Noi riteniamo che siano circa il 50% coloro che fermiamo. Un altro 50% quindi passa ed entra clandestinamente nel territorio. Oltre 300 all'anno con organizzazioni familiari. Qualche altro 300 entra con organizzazioni strutturate. Sono allora sui 600 almeno che entrano illegalmente in Svizzera, che passano il Ticino e poi ... dove terminano, quello non lo sappiamo.“ (GDA_10)

Ein überwiegender Teil der Türken würde sicherlich versuchen nach Deutschland zu kommen. Aber auch Zürich sei wegen der Grösse und Anonymität interessant als Destinationsort.

Die Organisationsstruktur der Schmugglerringe scheint gemäss Angaben der Tessiner Untersuchungsbehörden hierarchisch gegliedert zu sein, um die Koordinationskosten einer solchen Unternehmung einigermaßen effizient und kostengünstig zu bewerkstelligen. Hingegen operieren die Menschenschmuggler in einer Handlungskette, die bei einem Aufheben eines Teilschrittes der Schleusung durch die Polizei nicht die ganze Organisation gefährdet. Die einzelnen Schmuggler kennen nur die Angaben jener Leute, die ihnen die Menschen bringen und die Namen jener, denen sie die Leute übergeben müssen. Ihre Verhaftung gefährdet in keinster Weise die Organisation insgesamt, beziehungsweise macht eine Untersuchung, die den Hintermännern auf die Spur kommen will, sehr aufwendig, da die Aussagebereitschaft aller Beteiligten sehr gering ist. Allerdings würden die Übergänge von den Kundschaftern (*staffette*) sorgfältig ausgesucht werden. Es würden nicht nur die unbewachten Grenzübergänge geprüft werden, sondern die allgemeine Lage im Auge behalten werden. Wenn die Polizei wegen anderen Fällen sehr aktiv ist, würden sich Schleuseraktionen nicht lohnen. Daher müsste die allgemeine Situation berücksichtigt werden. Und um mobilen Kontrollen im Landesinneren auszuweichen, werden mehrere Kundschafter ausgesandt, um die Lage zu überprüfen.

Die Akteure, die im Menschenschmuggel aktiv involviert sind, würden sich meist aus der kriminellen Szene kennen, ihre Beziehungen seien in Gefängnissen geschmiedet worden. Dies sei bei den Angehörigen der Operation Bospurus beispielsweise der Fall gewesen. Wegen Raub und Drogendelikten im Gefängnis, hätten so transnationale kriminelle Beziehungen hergestellt werden können, die für den Aufbau einer kriminellen Organisation notwendig gewesen seien. Das Schmiermittel, das die Beziehungen zum Laufen bringt, seien die relativ hohen Einnahmen, die der Menschenschmuggel garantiere. Der Profit sei abhängig von der Distanz, die zurückgelegt werden müsse und betrage meist 1000-1500 Franken pro Person, könne aber auch auf 5000 ansteigen (GDA_10; GDA_12; GDA_13).

Bei Frauen, die illegal in das Tessin einreisen und danach in der Prostitution tätig seien, komme es zu Überschneidungen zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel. Während der Menschenschmuggel eine Dienstleistung darstellt, die unter Umständen brutal ausgeführt wird, geht es beim Menschenhandel um die nackte Ausbeutung. Gerade Formen der Ausbeutung hätten im Tessin in den letzten Jahren zugenommen. Die Frauen seien aber nur in den wenigsten Fällen bereit, gegen ihre Ausbeuter auszusagen und zu erklären, wie sie ins Land geholt worden sind, wie viel sie bezahlt haben, wer ihnen den Pass weggenommen hat, was sie für einen Parcours bislang absolviert haben. 200 Prostituierte werden aus dem Tessin wegen illegalem Aufenthalt jedes Jahr abgeschoben, diese seien ausnahmslos für Organisationen tätig. Ein Monitoring der Szene habe kürzlich auf 400 illegal tätige Prostituierte schliessen lassen, die andere an ihrem Ausverkauf des Körpers mitverdienen lassen. Für das kleine Tessin sei dies eine beträchtliche Zahl (GDA_10). Viele dieser Frauen würden durch die Geldnot in die Tätigkeit der Prostitution gepresst oder sie würden sogar auf dem Markt gekauft:

„Abbiamo avuto un'inchiesta di cinque rumene che erano state comperate per ca. 8000 franchi svizzeri l'una da un'organizzazione ungherese. E poi le avevano piazzate qui. Eravamo venuti a saperlo perché le stavano vendendo.“ (GDA_10)

Indes muss die Arbeit nicht mit einer ausbeuterischen Logik begonnen worden sein: Etliche Frauen würden durchaus legal in die Schweiz kommen und in der Prostitution arbeiten, im Wissen, was sie hier erwarten (GDA_17). Diese Frauen würden hingegen nach dem Ablauf der Aufenthaltsbewilligung erpressbar gegenüber ihren Arbeitgebern. Dies sei eine deutlich andere Voraussetzung als bei den Osteuropäerinnen.

Ausserdem gebe es auch einen Graubereich, wo eine illegal tätige Person eine Anstellung sucht und ein Freund gegen Bezahlung eine solche vermitteln. Auch in solchen Fällen werde ein Geschäft mit der Notlage der Frau gemacht, wobei viele dieser Freunde dies gar nicht merken würden (GDA_17).

Im Tessin sind gemäss polizeilicher Ermittlung im organisierten, kriminellen Menschenhandel zwei Organisationstypen mit klar definierbaren Strukturformen tätig: Die „Lateinamerikaner“ und die „Osteuropäer“. Die „Lateinamerikaner“ sind hierarchisch aufgebaut und bilden eine buchstäbliche kriminelle Vereinigung. Angehörige der Organisation, die im Verdacht stehen, sie könnten von der Polizei zu Aussagen gezwungen werden, werden nicht selten liquidiert. Durch die top-down Struktur kontrollieren sie von Südamerika aus das gesamte Territorium und wüsten über Verbindungsleute über alle Begebenheiten genauestens Bescheid. Diesen Verbindungspersonen müssten die Prostituierte Rechenschaft abgeben und ihre Anteile auszahlen. Die „Osteuropäer“ hingegen sind mehrheitlich familiär strukturiert. Familienangehörige, teilweise die Väter, Brüder, Verlobte oder Onkel, würden einen Kreis von vier bis sechs Prostituierten leiten, die wiederum in irgendeiner Weise mit der Familie ver-

bunden sind. Vielfach handelt es sich um Ehefrauen und deren Freundinnen oder Cousinen. Die Männer beschränkten sich darauf, die Frauen zu schützen und das Geld zu kassieren, die mit ihnen verwandten Frauen würden die anderen Frauen, die meistens die gleiche Nationalität haben, wiederum kontrollieren (GDA_10). Im Tessin gibt es allerdings keine albanischen Prostituierten, da das Drogengeschäft mehrheitlich von dieser Gruppe kontrolliert werde. Das Aufblühen eines Prostitutionsringes könnte wiederum das sehr einträgliche Drogengeschäft gefährden.

5.2.5 Schwarzarbeit im Tessin

Auch im Tessin ergeben sich für jene, die nicht in ausbeuterischen Verhältnissen unterkommen, nach der Schließung in der Schweiz zwei Möglichkeiten, die Existenz zu sichern: die erste geht über ein Asylgesuch, die zweite über die Schwarzarbeit (*lavoro illecito*).

Der Asylweg ist für viele, die geschleust in die Schweiz gekommen sind, eine erste Form der Regularisierung ihres Aufenthalts. Auf die Länge, so der Jurist einer NGO, sei die Situation der Illegalität sehr belastend. Vor allem auch wenn sie Angehörige in der Schweiz haben, könnten sie diese durch ihre Anwesenheit gefährden. Daher würden viele den Asylweg beschreiten, was zunächst helfe, ihre Situation zu stabilisieren. Nicht zuletzt aus diesem Grund sei die Schweiz gerade wegen der humanitären Tradition Destinationsland. Diese Vorstellung veranlasse Menschen zu hoffen, zumindest eine vorläufige Aufnahme zu finden und von diesem Ruheraum aus den weiteren Weg zu organisieren (GDA_17). Aus demselben Grund wollten viele nicht nach Italien: Dort würden sie bloss für 45 Tage 18 Euro pro Tag erhalten, ansonsten müssten sie sich selbst durchschlagen. In der Schweiz sei ihr Aufenthalt reguliert, sie würden medizinischen und andere Unterstützung erhalten. Nicht zuletzt ziele die demnächst in Kraft tretende Asylgesetzrevision auf diese Umstände, um die Attraktivität des Aufenthalts zu minimieren (GDA_17). Gerade die Effizienz des Asylapparates scheint für die Grenzbehörden problematisch zu sein. Vielfach würden sie illegale Grenzgänger aufgreifen, die eine genaue Beschreibung der Empfangsstelle besässen. Es sei im Verlauf der Jahre eine Aufnahmekapazität geschaffen worden, die die Attraktivität der Schweiz erhöht habe. Eine Kapazität, die auf der anderen Seite nicht einmal in Ansätzen bestünde. Allerdings hätten mit der Zeit auch die illegal Eingereisten ein Anrecht erworben haben, ein Asylgesuch zu stellen, während sie zuvor ohne Abklärung eine Einreisesperre gewärtigen mussten. Die Aufblähung dieser Maschinerie sei Teil des Problems (GDA_13).

Um die negativen Konsequenzen in Spitzenzeiten auffangen zu können, habe deshalb das Tessin mit dem Aufbau der „gruppo emergenza clandestina“ ein Instrument geschaffen, die den Informationsaustausch verschiedenster Stellen ermöglicht. In dieser Gruppe sei ein Vertreter des BFF, des Zivilschutzes, der

Kantonspolizei, des Roten Kreuzes und der GWK beteiligt. Im Falle einer Zunahme der Migration ins Tessin könne diese Gruppe in kürzester Zeit die notwendigen Massnahmen ergreifen, um unerwünschte Einwanderungsformen zu kontrastieren. Mit Hilfe dieses Austauschs seitens des BFF werden auch neue Einwanderungsstrukturen evaluiert, die sich möglicherweise erst in Empfangszentren erst in Ansätzen als relevant erweisen. Diese Kooperation macht es allerdings auch möglich, im Notfall beispielsweise 150 eingeschleuste Illegale innerhalb von 24 Stunden unterzubringen und sie zu verpflegen (GDA_13). Diese Zusammenarbeit sei strukturiert und effizienter als die auf Freiwilligenarbeit beruhende Betreuung der Illegalen in Italien:

Sono due filosofie completamente differenti. Io non voglio adesso entrare nei dettagli dell'Italia, ma c'è il lavoro nero e si tollera molto il lavoro non so, tipo i famosi "vu' cumprà" che fanno capo a delle centrali di materiale contraffatto (...) E poi dove vanno ad alloggiare: la polizia lo sa benissimo. Io sono stato una sera a Milano ed ho fatto il giro con la polizia e mi hanno detto: lì non entriamo perché ce ne sono almeno 100, lì non entriamo perché ce ne sono 50, lì non entriamo perché ce ne sono 20, ma alla fine cosa fate? Siamo stati a vedere il centro in Via Corelli, non so se lo conosce. Via Corelli è una specie di centro del tipo: io ti trovo, non hai documenti e adesso entro 30 giorni mi dici chi sei e da dove vieni e per finire dopo 30 giorni devono lasciarli andare perché legalmente questo è il limite e dopo devono lasciarli andare. E' una specie di centro container dove ci sono delle ragazze e ci sono anche degli uomini. Ne parlavo con delle ragazzine albanesi che era la quarta volta che venivano rimpatriate e poi rientrano, cioè penso che ci troviamo di fronte ad una situazione molto complicata, non è solo l'asilo, ma c'è tutta una problematica di lavoro sommerso (...). (GDA_13)

Allerdings ist es kein Geheimnis, dass auch im Tessin die Schwarzarbeit mit illegalen Ausländern blüht. So ist bekannt, dass viele Plantagearbeiter in der Magadino-Ebene schwarz angestellt sind. Die lokale Landwirtschaft würde zusammenbrechen, so der Vertreter der NGO, wenn es diese Leute nicht gebe. Die Branchen, in denen im Tessin mit Schwarzarbeit ein Geschäft betrieben wird, seien ebenfalls bekannt. In der Landwirtschaft, in der Restauration und der Hotellerie. Interventiert werde nur, falls es Hinweise aus der Bevölkerung gebe (GDA_14). Ansonsten sei eine Vielzahl von Diensten mit der Schwarzarbeit beschäftigt, aber mangels kooperierender Ämter sei kein Überblick über die Situation gegeben. Mit einer Ressourcenerwägung formuliert die Staatsanwaltschaft dieses Phänomen im Tessin:

“In Svizzera spesso si parla di questi fenomeni, perché è comodo parlarne e perché è politicamente conveniente, però non credo che sia veramente un problema. E la mia percezione. In Svizzera attorno al 8% del PIL è prodotto da questi tipi di lavoratori (sono comunque dati vecchi che ho in mente). Ci sono evidentemente degli interessi economici. Secondo, dal punto di vista della sicurezza, non mi sembra che i lavoratori che vengono solamente per lavorare, il lavoro in nero non è un problema di sicurezza pubblico. Non è un problema di ordine pubblico. Lo si deve fare forse per onore di firma quello di perseguire l'Equadoreno che mi suona qui sulla strada, per onore di legge. Ma in realtà la comunità degli Equadoreni non ha mai posto un problema d'ordine pubblico. Il lavoratore che d'estate raccoglie i pomodori non mi risulta essere un problema di ordine pubblico. Anche in California se non ci fossero i Messicani, tante fattorie dovrebbero chiudere. E una forma di sfruttamento per loro, d'accordo, rapportati ai nostri parametri. Ma in realtà questa situazione permette di fare un certo numero di rimesse, ca. 5 Mil. all' anno nel mondo e permettono del ossigeno nelle casse di questi stati, di queste famiglie.” (GDA_12)

Die Schwarzarbeit wird somit zu einem Phänomen, mit dem man in modernen Gesellschaften rechnen muss. Dessen Bekämpfung mag nötig sein, man dürfe sich aber nicht täuschen und meinen, man kriege mehr als eine Bruchteil der Arbeiter. Die Kontrolle ermögliche aber auch, dass das System gut funktioniere und die Schwarzarbeit nicht überhand nehme. Die Wirksamkeit der Gesetzgebung mag in diesem Feld reduziert sein, dies gelte aber für viele andere Felder der Gesetzgebung auch. Allerdings ist der Preis für diese Toleranz nicht zu vernachlässigen. Dieser äussere sich vorwiegend in längst überwunden geglaubten prekären Arbeitsverhältnissen:

„In contraddizione con il tentativo sbandierato di una parte delle istituzioni pubbliche di ‚umanizzare‘ la politica migratoria e di promuovere un concetto aggiornato di integrazione fondato sull'interculturalità, si assiste, attraverso questo uso più o meno tollerato di sans papier, al riaffacciarsi di molteplici forme di rapporto servili. Dall'esclusione delle garanzie sindacali e assicurative alla limitazione dei diritti di cittadinanza in generale, dal dispotismo sul lavoro nero al ricatto del precariato, emerge nella luce più cruda una tendenza che potrebbe finire per coinvolgere il controllo dell'intera forza lavoro.“ (GDA_18)

5.2.6 Künftige Massnahmen

Für die Grenzwachbehörden des Tessins wäre der Beitritt der Schweiz zu Schengen und Dublin ein notwendiger Schritt zur Verbesserung des Schutzes der eigenen Grenzen. Diese Verträge müssen aber funktionieren, alle Vertragspartner müssten den Wortlaut der Abkommen umsetzen. Das Kooperationszentrum in Chiasso sei ein Schritt in die richtige Richtung, um das bestehende Rückübernahmeabkommen und den Informationsaustausch mit den italienischen Behörden zu unterstützen. Für das GWK darf angesichts der zunehmenden Herausforderungen keinesfalls an den Beständen gerüttelt werden, sondern, wie die ständerätliche Kommission es empfohlen hat, die Strukturen des GWK müssen finanziell und personell gestützt werden. Ausser-

dem könnte ein Superministerium, dass die GWK und die Festungswachtruppen mit dem Bundesamt für Polizei vereinen würde, ebenfalls durch Synergieeffekte zu einer Stärkung der Grenzwaache führen.

Auch für die Staatsanwaltschaft muss die Zusammenarbeit über die Grenzen verbessert werden. Die bürokratischen Hürden würden die Ermittlungskooperation ungemein erschweren. Einvernahmen in Como müssen von der Tessiner Staatsanwaltschaft zunächst von Bern, von Rom und von Mailand abgesegnet werden. Diese Schwierigkeiten würde die Wirksamkeit im Kampf gegen den Menschenschmuggel erheblich schwächen.

Auch das Migrationsamt sieht sich ausserstande, wirksam gegen den Menschenschmuggel vorzugehen, falls es nicht möglich wird, die Kapazitäten der Dienste so zu vereinen, dass eine koordinierte Aktion möglich wird.

Für die Polizei ist es zunächst notwendig, dass das Strafmass gegen Menschenschmuggel, aber auch Menschenhandel erheblich erhöht werden. Zur Zeit seien diese noch viel zu moderat. Andererseits müssten im fall des Menschenhandels die Opfer in ein Schutzprogramm unterstellt werden. Im Ausland müsse man ausserdem auf die Folgen dieser beiden Phänomene, auf die Gefahren aufmerksam machen. Hier müsste das EDA aktiv werden und über die Gefahren und die Lebensbedingungen in der Schweiz aufklären.

Für den Vertreter der Hilfswerke ist es ein falsches Zeichen, die Freizügigkeit in die Schweiz zu beschränken. Obschon die Motive der Auswanderung mit dem Herkunftsland zusammenhängen, stehe das Phänomen der Illegalität, mit dem der Menschenschmuggel verwoben ist, in einem Zusammenhang mit der Schliessung der legalen Zugänge nach Europa. Sich mit dem Problem auseinanderzusetzen hiesse deshalb, die Tatsache der Einwanderung wahrnehmen zu wollen. Häufig sei die aktuelle Einwanderungspolitik von stillschweigenden Annahmen geprägt. Dass die Menschen nämlich, welche die Schweiz besuchen, alle bleiben wollen, dass sie Familienmitglieder nach sich ziehen wollen, dass sie diese nicht ernähren können. Wenn es unter diesen Voraussetzungen unmöglich wird, in die Schweiz zu kommen, dann wird es verständlich, wenn ein Familienvater beispielsweise einen Schmuggler engagiert, um seinen Sohn nachziehen zu lassen. Die Politik der Behörden sei schlicht nicht verhältnismässig. Wer wirklich schlechte Absichten habe, der unterstelle sich doch nicht einer peinlichen Bewilligungsprozedur, der kaufe sich das Dokument und reise ein. Allerdings werde von den Behörden häufig unterschätzt, wie belastend die Lage als Illegaler in der Schweiz sei. Niemand wolle doch freiwillig die eigene Familie gefährden und in einem Zustand leben, in der man nicht offen arbeiten oder studieren könne, jederzeit die Rückweisung drohe und man zu einer Belastung für andere werde.

5.3 Der Kanton Basel Stadt

5.3.1 Landesgrenze und Zuständigkeiten

Die Schweizerische Landesgrenze wird im Abschnitt des Kantons Basel-Stadt von zwei Behörden mit unterschiedlichen Kompetenzen überwacht: Das Grenzwachtkorps GWK I (Zollkreisdirektion Basel, in der Folge auch GWK BS genannt) und die Grenzpolizei der Kantonspolizei Basel-Stadt.

Das Grenzwachtkorps I besteht aus 4 Abschnitten (Porrentruy, Lysbüchel, Riehen, Stein) und untersteht wie die übrigen drei Zollkreisdirektionen (Schaffhausen, Lugano, Genf) der Eidgenössischen Zollverwaltung in Bern. Von den 1'882 km Grenzlinie der Gesamtschweiz ist das Grenzwachtkorps I für 244,4 km zuständig und überwacht die Grenzabschnitte der Kantone Jura, Solothurn, Aargau, Basel-Land und Basel-Stadt. Die Kernaufgabe besteht in der „24-stündigen Grenzliniensicherung“. Zu den so genannt statischen Diensten gehört die Überwachung der Grenzübergänge mit durchgehend personeller Besetzung, wie es bei den grossen Grenzstationen Basel-Weil/Autobahn und Basel-St.Louis/Autobahn und den kleineren Übergängen auf dem Land der Fall ist. Ausserdem gibt es die mobilen Dienste, welche die sporadische Überwachung von Grenzübergängen ausserhalb der Abfertigungszeiten sowie die Beobachtung der ländlichen Grenzabschnitte (das heisst, die Strassen und das Zwischengelände resp. die „Grüne Grenze“) unter ihrer Obhut haben. Parallel dazu ist das GWK auch sowohl für die Überwachung des S-Bahnverkehrs im Dreiländereck (Schweiz, Deutschland und Frankreich) als auch für den privaten Luftverkehr auf dem Euroairport Basel und den Beschauungsdienst, sprich die Kontrolle der ein- und ausfahrenden Rheinschiffe, zuständig. Zu den Aufgaben des GWK gehört nebst der Personenkontrolle auch die Grenzfehndung und die Fahrzeugkontrolle. Arbeitsschwerpunkte der Grenzschutz bilden die grenzüberschreitende Kriminalität, der Schmuggel und die illegale Einwanderung. Auch die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt übernimmt Grenzsicherungsfunktionen: sie ist für die Kontrolle der beiden Bahnhöfe, des internationalen Zugverkehrs und des Flughafens zuständig.

Seit 2003 könne das GWK laut eigenen Angaben aufgrund einer besseren Abstimmung sowohl mit der Kantonspolizei als auch mit den Polizeistellen der Nachbarländer seine Ressourcen besser ausnutzen.⁴⁴ So finden regelmässig

⁴⁴ Zur Zeit der Interviews (Mai 2004) ist die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Grenzpolizei und GWK im Umbruch. Der Bund möchte dem GWK sämtliche Personenkontrollen in den Zügen übertragen. Die Kantone haben auf diesen Vorschlag allerdings noch nicht reagiert. Das GWK führt bisher in den internationalen Zügen nur die Zoll- und Waren-

gemeinsame Einsätze zwischen den verschiedenen Polizeikörpern und dem GWK statt. Der internationale Kontakt wurde mit dem Ausbau eines Lagezentrums in Basel intensiviert. Ebenso wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit französischen Polizei- und Grenzorganen verstärkt und ist heute „keine Seltenheit mehr“ (BG_09). Das GWK nimmt an trinationalen Polizeisitzungen der Region teil und entsendet regelmässig Angehörige an die Mitteleuropäische Polizeiakademie.⁴⁵

5.3.2 Einschätzungen des Grenzwachtkommandos Basel-Stadt

Für die Jahre 2002 und 2003 stellt das GWK BS auszugsweise Datenmaterial zur Verfügung (vgl. auch nationale Angaben Kapitel 5), welches unten ausgeführt wird. In den Zahlen sind die illegalen Grenzübertritte über die Strasse, das Zwischengelände und den regionalen Grenzverkehr enthalten.

Im Jahre 2003 wurden 154 (2002: 142) Schlepper aufgegriffen. Bei den Angehaltenen habe es sich vorwiegend um Staatsangehörigen aus der Türkei 23 (2002: 25), Serbien 29 (2002: 22), Afrika 16 (2002: 21) und Asien 16 (2002: 16) gehandelt (BG_11).

Das GWK könne laut Aussage der verantwortlichen Beamten bloss einen begrenzten Ausschnitt des Schmuggelvorgangs beobachten – die Gesamtheit der durch organisierte Menschenschmuggler durchgeführten illegalen Grenzübertritte lasse sich deshalb bloss erahnen.

Die Schweizer Grenzschutzorgane sind ein Feststellungsorgan, sie führt keine eigenständigen Ermittlungen oder Verfahren im Hinblick auf Migration durch. Sie besitzt also keinen Ermittlungsapparat wie die Kantonspolizei (BG_11). Zu ihren Aufgaben gehört es, bei Verdacht auf illegalen Grenzübertritt Personen anzuhalten, ihre Personalien abzuklären, sowie erste Sofortmassnahmen durchzuführen. Dazu rechnet die Grenzschutzorgane wie das Abtasten und seit neuestem die Abnahme der Fingerabdrücke gemäss AFIS (Automated Fingerprint Identification Systems). Im Brennpunkt ihrer Arbeit steht die möglichst schnelle Identifizierung der angehaltenen Personen. In Fällen, in welchen die Personen einen Ausweis auf sich tragen, wird eine Ausweisüberprüfung und eine Durchsuchung unternommen. Danach wird die festgehaltene Person den kantonalen Behörden übergeben. „Das heisst, der Grenzschutz macht einen Übergaberapport, seine Feststellungen werden aufgenommen und dann kommen die Kantonspolizeikollegen dazu“ (BG_09). Die Feststellung

kontrollen durch. Schon heute übernimmt das GWK, falls die kantonale Grenzpolizei an ihre Kapazitätsgrenzen stiesse, deren Aufgaben (BG_09).

⁴⁵ Siehe Fact Sheet (GWK BS 2004).

der strafrechtlichen Relevanz steht folglich im Mittelpunkt der weiteren Ermittlungen. Diese werden allerdings kantonal unterschiedlich gehandhabt.⁴⁶ Somit beschränkt sich die Aufgabe des GWK auf die Überweisung aufgegriffener Personen an die entsprechenden kantonalen Behörden.

Tabelle GWK 2002-2003 im Vergleich⁴⁷

Art der Intervention	Schweiz (GWK I-IV)		GWK BS ⁴⁸	
	2002	2003	2002	2003
An Grenzübergängen zurückgewiesene Personen (Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt)	110 127	101 219	43'520	39'008 ⁴⁹
Illegal eingereiste Asylbewerber/Asylsuchende	7405	8181	2292	2029 ⁵⁰
Ausweisfälschungen	1986	1934	484	480
Übergabe von Personen an die Polizei	32 290	34 063	9213	9394

Die Operationstätigkeit des GWK zielt auf den Grenzübertritt und den Raum kurz vor und nach der Grenze. Im Folgenden wird die Sichtweise und Erfahrung des GWK immer wieder kontrastiert durch Aussagen von Beamten des Einwohnerdienstes, Mitgliedern der Strafverfolgungsbehörden, einer Person, die sich selbst von der Türkei in die Schweiz einschmuggeln liess und einer

⁴⁶ Das Interview mit einem Basler Strafbefehlsrichter hinterliess zudem den Eindruck, dass auch auf gerichtlicher Ebene kaum Informationen ausgetauscht oder Vergleiche angestellt werden (GDA_09).

⁴⁷ Ausschnitt aus Fact Sheet (GWK BS 2004).

⁴⁸ Gesamtschweizerisch wird die Zahl der täglichen Grenzübertritte auf durchschnittlich 320'000 geschätzt. Der "Riehener" Zipfel, welcher den Grenzübertritt der Nord-Süd-Achse der Autobahn beherbergt, ist an dieser Zahl mitungefähr einem Achtel des ganzen Verkehrsstroms anteilig (BG_09).

⁴⁹ Pro Tag wurden also 106 Personen zurückgewiesen, da sie die Einreisevoraussetzungen für die Schweiz nicht erfüllten. Unter dem Begriff „illegale Einreise“ erscheinen statistisch gesehen unterschiedlichste Personenkategorien. Denn unter "illegaler Einreise" wird generell die Einreise von Ausländern verstanden, die ohne gültiges oder anerkanntes Dokument einen Grenzübertritt vornehmen, ausserhalb einer vom EJPD als offen bezeichneter Grenzübergangsstelle oder sonst wie in Umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz einreisen. „Das kann also auch der Franzose sein, der keinen Ausweis hat und durch das Zwischengelände kommt. Das sind einfach alle Personen, die kontrolliert werden. Deshalb also diese grosse Zahl“ (BG_09). Personen die einen illegalen Grenzübertritt zwecks „illegalem Aufenthalt“ in der Schweiz vornehmen, sind davon zu unterscheiden.

⁵⁰ Ungefähr 5 Personen werden täglich festgehalten, die illegal einzureisen versuchen.

Basler Anwältin, die sich auf diesen Bereich spezialisiert hat. Damit wird der Detaillierungsgrad des beobachteten Feldes ausgeweitet.

Organisationsstrukturen des Schmugglernetzwerkes

Aus Sicht der befragten Grenzbeamten existiert der „klassische Schlepper“ kaum mehr. Unter „klassischem Schlepper“ verstehen die Beamten des GWK einen Passeur, der die zu schmuggelnden Menschen persönlich über die Grenze begleitet. Heute sei jedoch immer mehr jener Typus von Schlepper anzutreffen, der als so genannter Bote die Menschen vor der Grenze mit einer Wegbeschreibung ausstattet und sich dann absetzt. Erst auf der anderen Seite der Grenze tauche er wieder auf und nehme jene, die den Grenzübergang geschafft hätten, weiter mit. Dieser professionelle, gegen Bezahlung betriebene Menschenschmuggel würde vielfach als eine Art Nebenbeschäftigung betrieben, mit dem Zweck, das Einkommen aufzubessern (BG_09).⁵¹

Heutzutage scheinen Gefälligkeit oder „Freundschaftsdienst“ einerseits sowie Mom-and-pop-Schleusungen andererseits der früheren „klassischen Variante“ am ehesten zu entsprechen. Als Beispiel für ersteres haben befragte GWK-Experten zwei Varianten genannt: So gebe es immer wieder Personen, die sich in einem Asylverfahren befänden und sich von Kollegen nach Deutschland hinüberschmuggeln liessen. Diese seien zwar in der Schweiz mit einem legalen Status niedergelassen, sie dürften aber nicht in die Nachbarländer ausreisen. Auch gebe es Personen, die in Deutschland ein Asylverfahren durchliefen, in

⁵¹ In den letzten Jahren wurden einige Fälle aufgedeckt, die die Grenzwächter als besonders interessant bezeichnen, weil sie ihnen einen vertieften Einblick in das Vorgehen der Schleuser lieferten. In einem Fall handelte es sich um einen französischen Staatsbürger aus dem Elsass, der über sehr gute Ortskenntnisse verfügte. Er hatte Schulden und seine Situation sprach sich herum. Er wurde von türkischen Personen angesprochen, die ihm vorschlugen, Personen für 150 bis 300 Euro (pro Person) über die Grenze zu schmuggeln. Da der erste Übergang gut verlief und die Bezahlung geleistet wurde, übernahm der Mann weitere Aufträge. Allerdings hätte er nach eigenen Aussagen nach dem sechsten Mal aussteigen wollen. Als er dies bekannt gab, wurde er bedroht. Er führte deshalb weitere Fahrten durch, insgesamt gibt er bei der Befragung 10 Fälle zu. Der Ablauf war bei allen Fällen der gleiche: Der Elsässer übernahm die zu Schmuggelnden an deutschen Bahnhöfen in der Umgebung von Freiburg und fuhr sie über die europäische Binnengrenze nach Frankreich. Hier liess er etwas Zeit verstreichen und wählte später für die Weiterfahrt jedes Mal eine andere Route, vorzugsweise nicht besetzte Grenzübergänge. Da sein Fahrzeug im Elsass immatrikuliert war, hatte es ein Nummernschild aus dem Grenzgebiet und fiel nicht besonders auf. Nach dem illegalen Grenzübertritt wurden die Mitfahrenden in Bahnhöfe verschiedener Schweizer Städte gebracht. Gefasst wurde er schliesslich im Kanton Solothurn durch eine mobile Patrouille. Über die Auftraggeber, konnte der Mann nicht viel aussagen. Die Aufträge seien kurzfristig und per Natel gekommen. Die Geldübergabe fand durch die Geschleppten statt (BG_09).

die Schweiz einreisen und unauffällig nach Deutschland zurück wollten (BG_09). Zweiteres sei zu beobachten, wenn Verwandte oder Familienangehörige die „zu Schmuggelnden“ persönlich über die Grenze begleiteten. Vielfach handle es sich dabei um gemischte Gruppen. Ein Teil überschreite die Grenze zur Schweiz legal und helfe dann den zurückgebliebenen Verwandten beim illegalen Grenzübertritt. Für beide Gruppen sei das persönliche Verhältnis und das Fehlen einer direkten Bezahlung charakteristisch. Vermutet wird jedoch, dass auch Gefälligkeiten irgendwann in irgendeiner Form zurückgegeben würden oder eine weitere Person von der „Dienstleistung“ später profitieren könne (BG_09). Das Vorgehen bei der Suche nach illegalen Einreisemöglichkeiten sei klar, meint ein Insider, der selbst mit Hilfe eines Schleusers in die Schweiz eingereist ist. In erster Linie würden Verwandte oder Bekannte gefragt, ob sie einem behilflich sein könnten. Aber die Möglichkeiten dieser Leute seien häufig begrenzt.

„Ich kann höchstens meinen Pass abgeben, damit er gefälscht wird und jemand mit einem anderen Foto hierher kommt. Dies ist v.a. häufig, um Kinder hierher zu bringen. Wenn ein anerkannter Flüchtling seine Familie in die Schweiz bringen will, dann muss er eine Vollmacht an seine Frau schicken, in die Türkei, damit sie Pässe für sich und die Kinder bekommt. Aber diese Vollmachtgeschichte ist ziemlich kompliziert. Deshalb suchen einige andere Wege. Man sucht dann Bekannte auf, die Pässe haben für die eigenen Kinder, die etwa im gleichen Alter sind und einigermassen gleich aussehen.“ (BG_10)

Denn ein Visum für die Einreise in die Schweiz zu erhalten sei für einfache Leute meist sehr schwierig. Man müsse meist einen Vermögensnachweis erbringen. „Wenn du 25-jährig bist, keine Arbeit und keine Wohnung hast, dann kannst du es vergessen. Sogar wenn diese Person hier in der Schweiz Bekannte hat, durch die sie eingeladen wird. Dann werden sie gefragt, warum und so.“ (BG_10) In der Praxis würden Kontakte zu den Schmugglern dann über informelle Wege angegangen. „Der einfachste Weg ist, man sagt, dass man in die Schweiz oder nach Deutschland will und fragt unter Bekannten herum, ob sie jemanden kennen. Und die sagen dann: ich habe gehört, dass es in diesem Café eine Person gibt, die Verbindungen hat... Das läuft so, man kommt durch Bekannte an diese Leute heran. Sie haben keine bestimmte Adresse oder ein Büro, wo man sie finden kann.“ (BG_10)

Grundsätzlich müssten bei der Analyse der Organisationsform immer auch die Motivationen berücksichtigt werden, die es braucht, um jemanden zu schleusen. Die Unterstützung beim Nachzug von Freunden und Angehörigen werde meist aus persönlichen Motiven heraus unternommen. Kriminelle Absichten steckten hingegen bei Organisationen dahinter, wenn sie die Geschleusten „im Milieu einsetzen“ wollen, also im Drogenhandel oder in ausbeuterischer Schwarzarbeit. Die hierzu zählenden Schleuser wollten sich ganz klar an der geschleusten Person bereichern (BG_09).

Nach Ansicht der Grenzbeamten sind die verschiedenen Schleppernetzwerke massgeblich ethnisch geprägt. „Es gibt gewisse ethnische Bereiche, die niemanden einer anderen ‚Rasse‘ akzeptieren“ (BG_09). In Gebieten wie Mazedonien, Kosovo, Montenegro sei der islamische Glaube verbindend. Obwohl die Schlepperorganisationen teilweise, „je nach hierarchischer Stufe“, in serbischer Hand lägen (BG_09). Der Existenz von „ethnischen Netzwerken“ widerspricht eine Basler Anwältin zwar nicht, aber entsprechend ihren Erfahrungen würden bei solchen Kategorisierungen meist Familienzusammenhänge überbewertet und exotisiert (BG_03).

Dass es sich bei den „Schlepperorganisationen“ eher um temporäre „Schleppernetzwerke“ handelt, beschreibt auch ein Interviewpartner in Bezug auf seine Erfahrungen hinsichtlich der Route Türkei-Schweiz.

„So riesige Organisationen gibt es nicht. Es sind ein paar Bekannte, die irgendwie Möglichkeiten sehen. Vielleicht machen sie es ein erstes Mal für ein oder zwei Bekannte, danach merken sie aber, dass man damit Geld verdienen kann und beginnen, sich zu organisieren. Aus der Türkei kommen ja die meisten Leute auf dem Seeweg. Das sind Leute, die aus dem Irak oder aus Afghanistan in die Türkei kommen, sie sind nur vorübergehend in der Türkei, ihr Endziel ist Europa. Diese Leute benützen eher den Seeweg. Man nimmt dann ein Schiff, ein Frachtschiff oder so und fährt mal los. Deshalb sage ich, dass es nicht so Riesen-Organisationen sind. Es wird je nach Möglichkeit organisiert. Wenn 100 Leute je 5000\$ bezahlen, das ist eine halbe Million Dollars und dann lohnt es sich. Man braucht also schon mehrere Leute, für einzelne lohnt es sich nicht. Aber es sind nicht so stabile Verbindungen“ (BG_10)

5.3.3 Effektiver Grenzübertritt

In Basel erfolge die Schlepperei selten per Lastwagen. „Es hat Einzelfälle gegeben, aber nicht sehr viele“ (BG_09). Die Mehrheit der Verstösse erfolge per Auto in der Hoffnung, bei dichtem Verkehr nicht aufzufallen. So sei die Chance, kontrolliert zu werden auch relativ klein (BG_09). Teilweise würden Personen im Kofferraum von Fahrzeugen über die Grenze geschmuggelt. Oft erfolgten solche Schleusungen sehr dilettantisch. So könnten selbst die Grenzbeamten beobachten, wie die zu schleusenden Personen sich auf dem letzten Parkplatz vor der Grenze in den Kofferraum legten (BG_09). „(...) manchmal sind es auch harmlose Fälle, also Leute, die keinen Ausweis dabei haben oder so.“ (BG_09). Diese Form des Übertritts wird als „Ameisenverkehr“ bezeichnet, der sowohl an Grenzübergängen als auch an der „grünen Grenze“ stattfindet.⁵²

⁵² Hinsichtlich der Verteilung Grenzübergang/Grüne Grenze hat das GWK keinen grossen Unterschied festgestellt. Allerdings wird das Verhältnis nicht systematisch erfasst (BG_09).

Das Schwergewicht der illegalen Migration in der Nordwestschweiz liege aber ganz klar auf den Stadtgebieten und den Agglomerationen – was die meisten Illegalen zu Fuss die Grenze überschreiten lässt. Im Stadtgebiet variiert der Grenzübergang je nach topographischer Lage. Von deutscher Seite kämen die Menschen eher zu Fuss, von der französischen Seite hingegen motorisiert und zu Fuss (BG_09). Viele hielten sich aus Gründen der Orientierung an Aufganglinien wie Flüsse, Strassen und Eisenbahngleise. Meist handle es sich um Personen, die bis vor die Grenze gefahren und mündlich (selten mit einer Plan-skizze versehen) in groben Zügen über den Weg bis zur nächsten Tramhal-testelle instruiert worden seien, wo sie dann unauffällig auf den Schlepper war-teten (BG_09).

Das Schmuggeln von Menschen mit Hilfe der Rheinschiffahrt wird hingegen eher als unwahrscheinlich eingestuft (BG_09). Die Kurs- und Personenschiffe fahren nur lokal, die internationale Handelsschiffahrt werde mit „Beschau-diensten“ kontrolliert. Bei dieser Schiffahrt auf dem Rhein handle es sich zu-dem um eine sehr geschlossene Gesellschaft, in der Aussenstehende sofort auf-fielen. Trotzdem sei hier das Schleuserpotenzial grösser als auf der Strasse (BG_09).

Beim Luftverkehr ist der Vorteil des raschen Überwindens von grossen Dis-tanzen für die Grenzbeamten evident. Sie schätzen aber die Erfolgchancen als relativ gering ein, da das Fliegen sehr teuer und die Zahl der Privatpiloten re-lativ überschaubar sei. Es habe zwar ein, zwei Einzelfälle gegeben, in denen sich Piloten aus finanziellen Gründen zu einem solchen Vergehen überreden liessen. Insgesamt werden diese Möglichkeiten nicht als organisiert eingestuft (BG_09).

5.3.4 Das Problem mit den gefälschten Reisedokumenten

Das GWK BS und die Kantonspolizei BS spezialisierten sich in den letzten 10 Jahren auf den Bereich der Dokumentenfälschungen. Durch den Aufbau einer gesamtschweizerischen Fachstelle in Basel, die für die Aus- und Weiterbildung auf diesem Fachgebiet zuständig ist, sind entsprechende Fachleute permanent vor Ort stationiert. Gerade bei der Fälschung von Dokumenten werden grosse Veränderungen seitens der Grenzorgane konstatiert: Bis anfangs der neunziger Jahre wurden vor allem Inhaltsfälschungen festgestellt.⁵³ Heute sind rund drei

⁵³ Bei Inhaltsfälschungen handelt es sich um ein echtes Papier, bei dem einige Angaben che-misch radiert wurden oder bei denen das Foto ausgewechselt wurde (BG_09).

Viertel Totalfälschungen (BG_09).⁵⁴ Die GWK-Beamten gehen grundsätzlich davon aus, dass bei Dokumentenfälschungen Personen etwas zu verbergen ha-ben oder sich einen Vorteil davon erwirken wollen. Vermutet werden in erster Linie kriminelle Handlungen, bei illegaler Migration stünden hingegen oft fehlende Visa im Vordergrund (BG_09). Nach Einschätzung der GWK, bildet die Fälschung von Dokumenten in gewissen Ländern ein eigentliches Gewerbe (BG_09).⁵⁵ Es gebe Hinweise auf korrupte Beamte, auch würden Blanko-Pa-piere regelmässig gestohlen (BG_09). Generell stellen die Beamten fest, dass die Fälschungen immer raffinierter werden und die Fälscher den Behörden oftmals einen Schritt voraus seien. Besonders Ausweise im Kreditkartenformat seien sehr schwer zu überprüfen (BG_09).

Die so genannte „Heiratsmigration“ wird von der Grenzwache nicht mit Prio-rität observiert, da der Grenzübergang legal erfolgt und somit nicht in ihren Kompetenzbereich fällt (BG_01).⁵⁶ Die Personen dieser Kategorie erhalten den Status „Verbleib beim Ehepartner/-in“. Erst wenn ein Ehepartner diesen Auf-enthaltstitel verliert und als so genannter Overstayer auffällt, fällt er unter Um-ständen in die Kompetenz der Grenzwache (BG_09). „Abklärungen zu treffen, wie und unter was für Bedingungen er/sie das Visum erlangt hat, ist nicht un-ser Job. Aber [...] gewisse Dinge werden wirklich zu wenig überprüft. Das würde ich mit dem Mangel an Ressourcen oder an politischem Interesse be-gründen.“ (BG_09)⁵⁷ Erst in jüngerer Zeit sei man überhaupt auf die Proble-matik der Heiratsmigration aufmerksam geworden. Denn die Visen würden in den schweizerischen Vertretungen im Ausland erteilt, „(...) und für die wird es wahrscheinlich noch schwieriger sein, zu verifizieren, ob der Garant vertrau-enswürdig ist oder nicht.“ (BG_09) Garanten müssen in der Regel eine finan-zielle Garantie vorweisen, auch müsse die Krankenkasse abgesichert und ein

⁵⁴ Totalfälschung: Fälschung des Dokumentes und der Angaben. Bei Blanko-Fälschungen handelt es sich hingegen um echte Dokumente, in die falsche Angaben eingetragen wurden. Hier muss jedoch zur Beglaubigung ein Amtsstempel gefunden werden.

⁵⁵ „Nicht ausgenommen die Stadt Basel“ (BG_09).

⁵⁶ Nach Aussagen einer Anwältin sind Heiraten zwecks Erhalt einer Arbeitsgenehmigung durchaus gängig. Sie schätzt die Kosten auf ca. 30'000.- SFr. Mehrheitlich sein dies wohl Personen, die sich schon im Lande aufhielten, sie kennt jedoch auch Beispiele, wo der Nachzug der erweiterten Familie (Nachzug Geschwister, Elternteile, Cousinenheirat) beabsichtigt ist. entsprechend dem neuen Ausländergesetz wären die Zivilstandesämter angehalten, solche „Zweckhehen“ zu verbieten (BG_03).

⁵⁷ „Der Bundesrat hat die Visumpflicht jetzt noch für weitere Länder abgeschafft, für Ru-mänien und Bulgarien. [...] Es wurde begründet mit den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz in Rumänien. Ich weiss nicht genau, was man darunter versteht, aber ich kommen-tiere die Bundesratsentscheide nicht“ (BG_09).

fester Wohnsitz in der Schweiz vorhanden sein. Ein ganzer Katalog von Bedingungen müsse erfüllt sein, damit die Einreise unter Garantie erfolgen könne (BG_01). Indes sei es an der Grenze schwer, in kurzer Zeit all diese Angaben zu überprüfen. Nur die Abklärung der Echtheit und Gütigkeit des Visums liege in der Kompetenz der Grenzschutz. „Da ist das Problem beim EDA. Irgendjemand gibt ihnen das Visum.“ (BG_09) Vermutet wird jedoch, dass „sie auch keine Handhabung haben, um das Gegenteil beweisen zu können. Wie soll man in der Kürze beweisen, dass die gebrachten Unterlagen fiktiv sind?“ (BG_09). Eine in Basel in Menschenrechtsfragen tätige Anwältin bestätigt Fälle, wonach fingierte Einladungen genutzt würden, um Personen in die Schweiz einreisen zu lassen (BG_03). Auch dem Einwohnerdienst sind Fälle von älteren Menschen bekannt, die in einem Altersheim Visumsgarantien unterzeichnet haben, ohne wirklich zu wissen, auf was sie sich einliessen. Teilweise seien ihre Unterschriften auch einfach gefälscht worden (BG_05).

Kantonale Strafprozesse

Generell kommt es bei den Verdachtsfällen auf Menschenschmuggel meist nicht zu einem Prozess. Die gefassten Personen erhalten eine Verzeigung oder einen Strafbefehl, kommen aber nur selten in Haft. Die Beihilfe zur illegalen Einreise kann sowohl mit „bedingt“ als auch mit „Gefängnis“ oder „Busse“ bestraft werden. Doch werden Verzeigungen nur bei einem offensichtlichen Tatbestand angewandt. Nur bei Erwägung längerer Haftstrafen entstehen ausführliche Akten, werden zusätzliche Ermittlungen durchgeführt und die Zuständigkeit an das kantonale Gericht weitergeleitet (GDA_08). Diese Fälle werden oft nicht als ANAG-Vergehen behandelt, sondern im Schnellverfahren abgeurteilt. Das Strafmass wurde in Basel kürzlich vereinfacht, so dass bei geringfügigen Delikten Bussen bis zu 300.- CHF und bedingte Haftstrafen bis zu 3 Monaten ausgesprochen werden können (BG_07). Schleuser werden meist nur wegen Beihilfe gefasst, was sich in Bussen über 1000.- CHF und Haftstrafen von mehr als 30 Tagen niederschlägt (GDA_08). Die Suche nach diesbezüglichen Gerichtsakten in den Archiven des Strafgerichtes war ergebnislos, denn obwohl einige Fälle unter ANAG Art. 23 fallen, wurden nur wenige unter diesem Gesetzesartikel eingeordnet. ANAG-Delikte gelten in Basel meist als Bagatell-Delikte, daher werden die Unterlagen der Ablage schwerwiegender Delikte (wie zum Beispiel Drogendelikte) zugeordnet und sind deshalb nicht in ihrer Gesamtheit zu erfassen.

Einschätzung des internationalen Schmugglerphänomens aus regionaler Perspektive

Hinsichtlich der Schlepperrouten ist das GWK BS der Ansicht, dass neuerdings vor allem afrikanische MigrantInnen aus dem westafrikanischen Raum über die französische Grenze in die Schweiz einzureisen versuchen. Die Migrationsgründe dieser MigrantInnen seien vielfältig. Neben politischen wer-

den auch religiöse und wirtschaftliche Konflikte genannt, unter anderem aber auch die Aids-Problematik (BG_09). „Es gibt ja so verschiedene Wellen. Die Schwarzen sind in der Hitparade im Moment das Neuste – wenn man das so salopp sagen darf.“ (BG_09) Die Menschen reisten, nachdem sie die Warterräume an der Meerenge von Gibraltar, auf den Kanarischen Inseln oder vor Sizilien überwunden haben, in den Schengenraum ein. Obwohl sie beispielsweise auf spanischem Boden EU-Status erhielten und der spanische Staat theoretisch verpflichtet wäre, die Menschen aufs Festland zu bringen, gäbe es diesbezüglich immense Probleme, da die MigrantInnen oftmals abtauchten. Diese Schlepperroute sei gleichzeitig auch eine Drogenroute und werde für andere kriminelle Verstösse ebenfalls genutzt (BG_09). Typisch sei, dass sich die Migrierenden danach entsprechend ihrer Sprachkenntnisse in Europa verteilen. Französischsprachige zögen es normalerweise vor, in die Westschweiz zu kommen, während Englischsprachige versuchten, eher in Länder des europäischen Nordens zu gelangen. Allerdings stamme die Mehrheit der an der Nordgrenze gefassten Personen nicht aus Afrika, sondern sie kämen aus den GUS-Staaten und Osteuropa (BG_09).

Als „klassische Route“ bezeichnete man lange im Jargon der Basler Grenzbeamten die Überquerung der Adria von Montenegro oder Albanien aus nach Italien (BG_09). Als grössere Warteräume auf dieser Route, die für die Schweiz relevant seien, werden Istanbul, Montenegro und Mailand genannt. „Im Osten haben wir keine richtigen Warteräume feststellen können. Man spricht von Moskau“, doch vermutet der Grenzschutzbeamte, dass die russische Kapitale zu weit weg sei, um für die Schweiz effektiv relevant zu sein (BG_09). Allerdings kämen zunehmend Menschen aus dem Kaukasus in Basel an, vor allem aus Georgien und Usbekistan. Diese wiederum würden vermehrt die Drehscheibe Moskau benützen, daher könne sich die Einschätzung bald ändern. Die Grenzbehörden unterstellen diesen Gruppen meist kriminelle Absichten, da Arbeitssuche als Einreisemotiv praktisch ausbleibe (BG_09). Bezeichnend sei auch, dass vielfach die Schlepperei als eine Art "Gemischtwarenladen" in Kombination mit anderen Vergehen (zum Beispiel Drogenhandel und Prostitution) genutzt werde.

Die „ausserkontinentale Migration“ hingegen benutze meist den Luftweg und sei im Raum Basel wenn, dann nur auf dem Flughafen, anzutreffen (BG_09).⁵⁸

⁵⁸ Zwei Beamte des Einwohnerdienstes BS erzählen, dass hier meist nur die „Unterschlepper“ gefasst würden. Die Migranten müssten im Herkunftsland Geld. Am 1. August 2003 wurden beispielsweise in Basel zwei Chinesen entdeckt, die zwar mit echten Reisepässen aber mit vertauschten Photos nach England weiterreisen wollten. Sie seien über Land nach Hong Kong gefahren, wo sie ihre echten Pässe abgeben mussten. Von dort aus gingen sie

5.3.5 Menschenmuggel – ein lukratives Geschäft?

Der Preis, den Geschmuggelte für die Überquerung der Grenze zu bezahlen haben, hänge laut GWK BS von der Zugehörigkeit zu bestimmten Bevölkerungsgruppen ab. „Man kriegt einen ‚Ethno-Rabatt‘. Diejenigen, die nicht zur selben Volksgruppe gehören, zahlen ein bisschen mehr.“ (BG_09) Die Kosten eines Transfers richten sich nicht nur nach der möglichen Notwendigkeit eines neuen Reisepasses oder eines gefälschten Visums, sondern auch nach der Qualität des Ausweises. Entsprechend den Informationen der Grenzwaiche werden von den Schleppern auch individuelle Einschätzungen über die pekuniären Verhältnisse vorgenommen oder die Möglichkeit erörtert, mehrere Personen gleichzeitig zu schleppen, um auf diese Weise den Gewinn pro Übertritt zu erhöhen. So sind für die Balkanroute Preise zwischen 500\$ und 2500\$ bekannt. Der Preis sei hier relativ günstig, weil bis in die Schweiz nur zwei Grenzen zu überwinden seien. Sobald die Personen sich im Schengenraum befänden, könnten sie trotz Binnenkontrollen und flankierenden Massnahmen sehr einfach untertauchen (BG_09). Chinesische Schlepperorganisationen bevorzugten hingegen ein anderes Vorgehen, indem sie eine Regressmöglichkeit gegen Familienangehörige in der Heimat zurückbehielten. Die zu Schmuggelnden erhielten meistens ein „full-package“, also sowohl Dokumente als auch eine Garantie, ihre Destination letztlich zu erreichen. Diese Dienstleistung müsse allerdings nachher über mehrere Jahre abgearbeitet werden.

Andere, in Menschenrechtsfragen engagierte InterviewpartnerInnen bewerten die „organisierte Einreise“ als eine Art Dienstleistung, die über „Reisebüros“ abgewickelt werde. Sie berichten von „ArbeitgeberInnen“, die persönlich in gewisse Länder reisten und Personal akquirierten. Dabei handelten sie durchaus nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen („einfach ohne Arbeitsgenehmigung“) und selbstverständlich werde bis zu 50% des Lohns für Umtriebe verrechnet – was allerdings ebenfalls vergleichbar sei mit Zahlen aus der legalen Wirtschaft (BG_03).

Für andere Experten wiederum sind Schmugglerorganisationen dem organisierten Verbrechen zuzurechnen – Drogen und Menschenmuggel gehörten demnach zusammen. Insgesamt würden riesige Summen bezahlt. Die Route Moldawien-Schweiz koste zwischen 5-10'000.- CHF, die organisierte Überfahrt aus China käme in etwa auf 50'000.- CHF zu stehen. Die Preise hingen vom phänotypischen Aussehen ab (schwarz = riskanter = teurer) (GDA_08). Ein Interviewpartner, der selbst über einen Schleuser einreiste, war der Mei-

mit dem Flugzeug nach Moskau und dann zu Fuss in die Schweiz. Sie seien insgesamt ein Jahr unterwegs gewesen. Die Beamten vermuten hier organisierte Schlepperei (BG_05).

nung, der aktuelle Preis für die Route Türkei-Schweiz läge bei 5'000.- CHF. „Das gilt für alle Wege: Landweg, Seeweg, aber auch mit dem Flugzeug und mit einem gefälschten Pass. Das ist etwa die durchschnittliche Preislage für jemanden, der aus der Türkei in die Schweiz oder nach Deutschland reisen will.“ (BG_10)

igrationsdestination

Gemäss Basler Grenzwaiche wird das gewünschte Zielland entsprechend den Schmuggel- und Beziehungsnetzwerken ausgewählt. Staatsangehörige aus China bevorzugten vor allem englischsprachige Gebiete (England, Kanada oder USA), weil sich da schon Bekannte niedergelassen hätten. Die Schweiz ist für sie meist nur ein Transitland (siehe Fallstudie Flughafen). Für Menschen aus den Balkanländern und der Türkei hingegen sei die Schweiz schon eher ein Destinationsland. Die persönliche Beziehung nicht nur zum Land, sondern zum Ort selbst, könne dabei wichtig sein. „Die türkische Community, die wir hier in Basel haben, ist auffällig“ (BG_09).

5.3.6 Sinnvolle Massnahmen?

Bisher konnten nach Einschätzung des GWK BS keine grossen und gut organisierten Schlepperorganisationen aufgedeckt werden (BG_09). Allerdings könne wie schon erwähnt das GWK nicht ermitteln, deshalb sei dieses Feld in der Region Basel polizeilich ungenügend erforscht. Nur ein Ausbau der Bundespolizei könne dies ändern und zuverlässigere Daten produzieren. Dass der Bund hierfür eine Stelle geschaffen habe (das KSMM), wird als erster Schritt in die richtige Richtung gesehen. Bisher „basiert viel auf Mutmassungen oder bruchstückhaften Informationen aus dem Ausland, die man als Vertretung der Schweiz in Rapporten mitkriegt. Aber das lässt sich ziemlich 1:1 auf die Schweiz übertragen“ (BG_09), weil dieselben Volksgruppen und Netzwerke in der Schweiz vorhanden seien wie im benachbarten Ausland. Die Hinweise seien indes nur theoretisch abzuleiten, mit Zahlenmaterial liessen sie sich nicht erhärten. Es gebe zwar ab und zu konkrete Indizien (beispielsweise Natelnummern, die auf Verbindungen untereinander hinweisen), die vermuten lassen, dass mehr hinter den vagen Hinweisen stecken könnte. In der Praxis müsste das GWK jedoch einen grösseren Fang machen, um einen solchen Verdacht definitiv bestätigen zu können (BG_09). Jedenfalls müssten die eingeschleusten Menschen irgendwann oder irgendwo wieder auftauchen, was sie aber in der erwarteten Form nicht tun. Finanziell gesehen stehe insbesondere der Menschenmuggel in Konkurrenz zu anderen illegalen Handlungen, die lukrativere Einnahmequellen böten (BG_09).

Insgesamt wird die Beziehung zwischen Grenzschutz und Schmugglerorganisationen als komplementär geschildert, insofern, als beide Akteure ihr Handeln gegenseitig aufeinander abstimmen. Je mehr Kontrollen die Behörden unter-

nehmen, desto raffinierter würden die Organisationen auf der Gegenseite. „Es ist im Prinzip ein gegenseitiger Wettlauf“ (BG_09). Ein weiterer Interviewpartner meint ebenfalls, die Schmuggler seien gut organisiert, anpassungsfähig und immer eine Nase lang den Behörden voraus. Seiner Ansicht nach sei über die Jahre hinweg allerdings keine Qualitäts-, sondern nur eine Quantitätsveränderung festzustellen (GDA_08). Die Erfahrungen eines Grenzwächters besagt allerdings, dass sich hier der Bereich „Menschenschmuggel“ nicht von anderen illegalen Handlungen unterscheide. „Je höher die Hemmschwelle oder der Bremsklotz, umso raffinierter müssen sie werden, wenn sie weitermachen wollen“ (BG_09). Allerdings könnten in der Schweiz im Vergleich zu Schleppermethoden an der französischen oder der deutschen Grenze keine erheblichen Unterschiede festgestellt werden. Dies erstaunt, insbesondere wenn man sich die Bewachungsstruktur (an der deutschen Grenze besteht erhöhte Präsenzbereitschaft) und die geographische Lage vor Augen führt. Die französische Grenze ist topographisch wesentlich schwerer zu kontrollieren als die klare Linie des Rheins. In Bezug auf den Organisationsgrad des Schlepper-netzwerkes wird aber kein Unterschied festgestellt. Für beide Grenzabschnitte gilt, dass die Schmuggler (in genereller Hinsicht) „hochprofessionell“ arbeiten („mit Vorläufer, mit Funk etc.“, BG_09).

Als sinnvolle Massnahmen für die Zukunft erscheint aus der Perspektive des GWK ein besserer europa- und landesweiter Informationsaustausch wünschbar. Auf nationaler Ebene wünscht das GWK BS eine adäquatere und den Verhältnissen angepasste Verschärfung der Bestrafung für Menschenschmuggler. „Ich sage es jetzt ein bisschen provokativ – ein Schlepper bezahlt etwa soviele wie wenn man auf der Autobahn 20km/h zu schnell fährt.“ (BG_09). Zudem sollte das Strafmass in allen Kantonen gleich sein. Bisher sind die Bussen in allen Kantonen unterschiedlich angesetzt. Im Kanton Aargau beispielsweise relativ hoch, in Basel-Stadt, Basel-Land und Solothurn sind sie wesentlich niedriger (siehe Fallstudie St.Gallen). Obwohl eine Vereinheitlichung der Strafprozess-Ordnung anstehe, sei auch hier noch eine zu large Bandbreite im Strafmass vorhanden (BG_09). Ein Basler Strafbefehlsrichter meint indes, aus seiner Erfahrung provozierten Verbote meist noch mehr illegale Handlungen. „Wenn man es hingegen offiziell zulässt, hat man vielleicht eher die Chance, dass man es unter Kontrolle bringt. Wenn man etwas verbietet, wird einfach ein anderer Weg gesucht. Das ist immer so“ (GDA_08).

In europäischer Hinsicht wäre für das GWK das Dubliner Erst-Asyl-Abkommen und der Zugang zum Informationssystem wünschenswert, weil GWK-Vertreter auf diese Weise hoffen, die innereuropäische Schlepperei besser in den Griff zu kriegen und damit mehr Kapazitäten für die Bearbeitung der ausereuropäischen Schlepperei zur Verfügung hätten, die als wesentlich gefährlicher eingeschätzt wird. Ein Beitritt zu Schengen würde nach Ansicht der Vertreter des GWK BS kaum dazu führen, dass ihre praktische Arbeit Verände-

rungen erfahren würde, da heute schon nach Schengen-Standard kontrolliert werde. Der systematischen Personenkontrolle an der Schengen-Aussengrenze stehen sie jedoch skeptisch gegenüber. Diese sei bislang reine Illusion. Letztendlich sei es immer eine Frage der finanziellen Mittel, ob sich eine Grenze überwinden liesse. Eine Grenze könne nie hermetisch abgeschlossen werden (BG_09).

5.4 Der Flughafen Zürich

5.4.1 Kontext und Rahmenbedingungen

Die Strukturmerkmale des Menschenschmuggels am Flughafen Zürich unterscheiden sich in mehrerer Hinsicht von denjenigen an der grünen Grenze. Am auffälligsten sind die deutlichen Belege für einen hohen Organisationsgrad und komplexe Abläufe beim Menschenschmuggel auf dem Luftweg, die auf dem Landweg so kaum zu beobachten sind. Oftmals handelt es sich um weite Distanzen und komplizierte Routings (Reiserouten), die nicht nur wegen der fernen Zieldestination zurückgelegt werden, sondern auch, um die Spuren zu den Hintermännern zu verwischen und die Risiken, entdeckt zu werden zu minimieren. Mit der Professionalisierung des Menschenschmuggels ging im Verlaufe der letzten zwei bis vier Jahre auch eine Verschiebung der Herkunftsgemeinschaften einher: Waren es vor zwei bis vier Jahren laut Angaben der Flughafenpolizei vor allem noch kleinere Gruppierungen (wie zum Beispiel KongolesInnen oder IranerInnen), die versuchten, mit dem Ziel der Familienzusammenführung Kinder illegal über die Grenze zu bringen, bildet heute die Schleusung aus China den mit Abstand grössten Anteil am Menschenschmuggel im Flughafen Zürich. Ziel der Schleuser und ihrer KlientInnen ist es vielfach, via europäische Transitstationen weiter nach USA, Kanada oder Grossbritannien zu gelangen. Um eine Aufdeckung der illegalen Reisetätigkeit zu erschweren oder sich unterwegs gefälschte Dokumente zu verschaffen, führen die Routings manchmal via den südamerikanischen oder afrikanischen Kontinent über Zürich und Paris in die USA.⁵⁹

⁵⁹ „From autumn 2002 till March 2003 some PRC citizens have been intercepted en route from Johannesburg to Zurich and Rio. They were in possession of splitted tickets and genuine Public Republic of China passports containing South American visa issued in Pretoria. The full routing was Fujian – Kualalumpur or Hong Kong – Johannesburg – Zurich – Rio.“ (see “Illegal Migration of Chinese citizens via Zurich International Airport”, published by Zurich State Police, Airport Division, 2003).

Facts and Figures

Bei der Durchsicht der Flughafenstatistik von 2000 bis 2002 ergibt sich folgendes Bild: Total gab es im Jahr 2002 1'555 Rückweisungen am Flughafen Zürich, was praktisch gleichviel ist wie im Vorjahr 2001 (nämlich 1'573).⁶⁰ Die meisten der Zurückgewiesenen kamen aus der Volksrepublik China (161), gefolgt von 151 Personen mit unbekannter Herkunft und 106 staatenlosen Ankömmlingen. Zu den wichtigsten Herkunftsländern der Zurückgewiesenen gehörten des Weiteren Ghana, Nigeria, Jugoslawien und Kamerun.⁶¹ Bei den Kontinenten dominierte im Jahr 2002 Afrika mit 31% (oder 473 Personen), vor Asien mit 25% (oder 396 Personen) und Europa mit 19% (oder 302 Personen).

Bei den Passagieren, die versuchten *ohne Reisedokumente* einzureisen, handelte es sich im Jahr 2002 vor allem um Personen aus Kamerun, Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo, Äthiopien, Sierra Leone und Somalia. Ihre Anzahl divergierte nur gering, während im Jahr 2001 undokumentierte Einreisen aus Afghanistan und Sierra Leone hervorstachen. Während es damals noch 388 Personen waren, die ohne Reisedokumente eingereist waren, sank deren Zahl im Jahr 2001 auf 297 Personen.

Bei den *Dokumentenfälschungen* wiederum, sprich Passfälschungen, Visums-Missbrauch, oder Ticketfälschungen, handelte es sich vor allem um beschuldigte Staatsangehörige aus Jugoslawien, der Volksrepublik China, Nigeria, Ghana, Albanien, Sri Lanka, Mazedonien und Kamerun. Gegenüber den Jahren 2001 und 2000 fanden höchstens insofern Verschiebungen statt, als der Anteil an AlbanerInnen im Jahr 2000 wesentlich oben ausschlug, während Ghana als Herkunftsland erst ab 2001 überhaupt für Dokumentenfälschungen bedeutsam wurde. Wenngleich auch die Anzahl beschuldigter Staatsangehöriger seit dem Jahr 2000 konstant sank (2000: 1'620 Personen; 2001: 1'493 Personen, 2002: 1'268 Personen), blieben sich die Herkunftsländer proportional praktisch gleich. Die Betroffenen gaben sich jeweils als Kanadier, Italiener, Ghanesen, Südafrikaner, Franzosen oder Spanier aus. Interessant ist, dass seit dem Jahr 2000 Einreisen mit gefälschten Dokumenten aus Ghana stark anstiegen, und seit 2002 plötzlich solche mit Dokumenten aus Südafrika.

⁶⁰ Die Statistiken belegen zugleich einen konstanten Rückgang der Rückweisungen seit 1996: Waren es 1996 noch 2'671 Personen, die am Flughafen Zürich zurückgewiesen worden waren, so sank die Zahl auf 2'327 Personen im Jahr 1998, 1'950 Personen im Jahr 2000 und 1'555 Personen im Jahr 2002.

⁶¹ Eine Verschiebung bei den Herkunftsländern fand im Verlaufe der letzten Jahre insofern statt, als bis 2001 auch Rückweisungen von Personen aus den Balkanländern bedeutsam waren (Jugoslawien, Albanien, Mazedonien), während Ghana erst seit 2001 als Herkunftsland hinzukam.

Bei den am Flughafen Zürich eingereisten 514 Passagieren, die im Jahr 2002 ein *Asylgesuch gestellt haben*, handelt es sich um die Nationalitäten Kamerun (64 Personen), Demokratische Republik Kongo (40 Personen), Nigeria (35 Personen), Iran (34 Personen), Äthiopien (27 Personen) sowie Sierra Leone, Somalia und Afghanistan (23 respektive 22 Personen). Von den insgesamt 514 Personen erhielten 45.5% vom Bundesamt für Flüchtlinge BFF einen positiven Entscheid, 47.7 % einen Negativentscheid und 6.8 % blieben ohne Entscheid. 148 AsylbewerberInnen oder 28.8% wurden effektiv zurückgewiesen, 298 (sprich 58%) sind effektiv eingereist. Die zurückgewiesenen AsylbewerberInnen stammten im selben Zeitraum vor allem aus Kamerun, Nigeria, dem Iran und Sierra Leone.

Aufschlussreich ist die Beobachtung, dass offenbar ein Teil der Passagiere mit gefälschten Dokumenten aus Südafrika und Ghana einzureisen versucht, ohne jedoch hinterher ein Asylgesuch zu stellen. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Betreffend leichter ein Visum erhalten, zugleich aber wissen, dass sie im Fall einer Aufdeckung kaum Aussicht auf Asyl haben und daher gar nicht erst ein Asylgesuch stellen.

5.4.2 Wie ist der Flughafen Zürich organisiert?

Ankunft

Nach der Ankunft am Flughafen Zürich gibt es vereinfacht gesagt drei Einreisemöglichkeiten:

- a) Der Passagier kommt an, erfüllt die Einreisevoraussetzungen und kann einreisen
- b) Der Passagier kommt an, erfüllt die Einreisevoraussetzungen nicht und seine Formalitäten werden abgeklärt. Nach erfolgreicher Abklärung kann der Passagier einreisen.
- c) Die Einreisevoraussetzungen sind auch nach den Abklärungen nicht erfüllt, dem Passagier wird die Einreise verweigert und er/sie wird zum so genannten *Inadmissible (INAD)*, sprich zu einem unzulässig Eingereisten. Der Passagier wird zurückgewiesen und muss zurückreisen, es sei denn, er beschliesst zu diesem Zeitpunkt noch, ein Asylgesuch zu stellen. Die verantwortliche Airline trägt die Verpflegungs- und Unterkunftskosten und der Abflug wird überwacht. Falls der Passagier nun die Rückreise verweigert, begleitet werden muss, mittellos ist oder keine Airline verantwortlich zeichnet, wird er zum so genannten *Resistant inadmissible (R-INAD)*. In diesem Fall muss ein Flugschein bestellt, ein Begleitprozedere eingeleitet oder ein Zehrgeld ausgezahlt werden. Der Abflug wird ebenfalls überwacht und der Fall gilt nach der Ausreise als erledigt.

Bei der Ankunft oder während der Abklärungen der Formalitäten (Passkontrolle) kann der Passagier sich entschliessen, ein Asylgesuch zu stellen. Wenn der Menschenschmuggel allerdings während der Grenzkontrollen auffliegt, wird der Passagier direkt zurückgewiesen. Passagiere, bei denen die Personalien unvollständig sind oder die sich weigern zurückzureisen, kommen für die Dauer der Abklärungen in Ausschaffungshaft und stellen gelegentlich von dort aus einen Asylantrag. Sie bleiben in der Regel drei Monate in Ausschaffungshaft respektive im Flughafengefängnis. Ihre Akte wird dem kantonalen Migrationsamt weitergeleitet, welches mit dem Haftrichter das weitere Vorgehen bespricht.

Bei den Antragsstellern auf Asyl erfolgt nach der üblichen Asylbefragung entweder ein Nicht-Eintretensentscheid oder auf das Gesuch wird eingetreten. Das Gesuch wird anschliessend vom BFF bewilligt und der Passagier kann einreisen oder es wird abgelehnt, wobei die Möglichkeit besteht, Rekurs einzulegen. Wie oben gezeigt, halten sich die bewilligten und abgewiesenen Gesuche am Flughafen gegenwärtig etwa die Waage. Bei einem Rekurs, der positiv ausfällt, erfolgt die Einreise, falls er negativ ist, kommt der Gesuchsteller letztlich wieder zum Vollzug in den *Fachdienst Grenzkontrolle (FDG)* und wird laut Fachjargon der Flughafenpolizei ebenfalls zu einem „Resistant Inadmissible (R-INAD)“.

5.4.3 Institutionelle Zuständigkeiten bei der Einreise

Die Einreisemodalitäten sind Aufgaben der *Flughafenspezialabteilung*, die der *Flughafenpolizei* untersteht. Die Spezialabteilung gliedert sich in zwei Hauptdienste und ein drittes Aufgabengebiet: a) der *Kriminaldienst oder die Kriminalpolizei (KP)* mit strafrechtlicher Funktion; b) der *Fachdienst Grenzkontrolle (FDG)*, der die gesamte Verantwortung im Bereich Grenzkontrolle unter Einbezug der gesetzlichen Bestimmungen und Weisungen des IMES trägt; und c) die *grenzpolizeilichen Massnahmen (GPM)* im Umfeld von Asylgesuchen sowie bei Ausschaffungen und begleiteten Rückführungen (swissREPAT). Alle drei Spezialgebiete unterstehen der Flughafenpolizei, deren Aufgaben nach eigenen Angaben im Grossen und Ganzen wie folgt lauten:

- Schutz von Menschen und Sachwerten vor kriminellen Handlungen
- Polizeiliche Ermittlungen bei strafbaren Handlungen im Flughafen
- Grenzkontrolle (Asylwesen, Ausschaffungen und Rückschaffungen)
- Verkehrsüberwachung und Ahndung von Übertretungen im Flughafen
- Passagier-, Gepäck- und Frachtkontrollen

Eine eigentliche Gewaltentrennung besteht zwischen dem Kriminaldienst (a) und dem Grenzdienst (b und c). Der Grenzdienst kann zwar nach eigenen Ab-

klärungen einen Antrag auf Verhaftung oder Ausschaffungsmassnahmen stellen, ausführend ist dann aber die Kriminalpolizei.

Die Kriminalpolizei (KRIPPO)

Die *Kriminalpolizei (KRIPPO)* verfolgt strafrechtliche Angelegenheiten. Sie erlässt zum Beispiel Strafanzeige an die Bezirksanwaltschaft Bülach gemäss Art.23 ANAG, wenn es um Dokumentenfälschung, Schleusung oder die erleichterte illegale Einreise geht. Auch das Asylverfahren ist bei der KRIPPO untergebracht. Das betrifft einerseits das Flughafenverfahren für Asyl oder aber die Situation, in der jemand von der Asylrekurskommission (ARK) einen Negativ-Bescheid bekommen hat und in Ausschaffungshaft kommt.

Fachdienst Grenzkontrolle (FDG)

Der Fachdienst Grenzkontrolle wurde per 1. Januar 1999 mit 46 Mitarbeitenden respektive mit fünf Gruppen operationell tätig. Er übernimmt im Bereich der Einreise und Migration alles, was über die normale Abfertigung hinausgeht. Dazu gehören irreguläre oder illegale Einreisen respektive Passagiere, die nicht einreisen können, weil sie im Besitz ungenügender, gar keiner oder falscher Dokumente sind. Oder aber Passagiere, die Widerstand leisten. Es gibt acht Schichtleiter, die die Einzelfälle aufgrund bestehender Fakten begutachten und die Entscheide fällen:

„Die Haupttätigkeit des Fachdienstes beruht auf der Bearbeitung der anspruchsvollen Rückweisungen mit ihren aufwändigen Abklärungen verbunden mit den notwendigen Zwangsmassnahmen. Ferner gehört die Bearbeitung länger dauernder Einreiseverfahren zum Aufgabengebiet. Ebenso ist die vorgelagerte Grenzkontrolle eine Schwerpunkttätigkeit im Fachdienst. Im Weiteren ist die Bekämpfung der illegalen Migration sowie das Erstellen von Lageanalysen und Ergreifen von Gegenmassnahmen wesentlicher Bestandteil des Fachdienstes Grenzkontrolle.“ (s. Organigramm der Flughafenpolizei, 1. September 03).

Der Fachdienst Grenzkontrolle beginnt seine Arbeit bereits bei den so genannten *vorgelagerten Grenzkontrollen*: Das bedeutet, dass man bereits dort kontrolliert, wo die Leute aus dem Flugzeug steigen. So weiss man eher, woher sie gekommen sind, falls sie diesbezüglich auffallen, und Airlines können verpflichtet werden, die Leute sonst wieder zurückzunehmen.

Während der Fachdienst die Formalitäten abklärt, kann für die Dauer der Abklärungen die Ausschaffungshaft verfügt werden. Sie kann zunächst bis zu 3 Monaten dauern, wenn jemand über keinen Ausweis verfügt und auch keinen Asylantrag gestellt hat – oder aber, wenn jemand nach einem negativen Asylentscheid auch nach dem Letztrekurs keine Möglichkeit hat, hier zu bleiben. Nach den ersten drei Monaten Ausschaffungshaft erfolgt eine Neubeurteilung. Per Gesetz wird dann das Verfahren beschleunigt, die Person kann erneut befragt werden und der Fachdienst Grenzkontrolle ist dafür zuständig, dass die Person zu den für die Ausreise nötigen Dokumenten kommt. Ist dies nicht der

Fall, übergibt der Fachdienst die Dokumentation wiederum an die KRIPO, damit diese via Migrationsamt Haftverlängerung einreicht. Theoretisch ist zweimal eine Haftverlängerung möglich, was im Ganzen eine maximale Inhaftierungsdauer von neun Monaten bedeutet. Spätestens nach neun Monaten werden die Menschen freigelassen mit dem Auftrag, die Schweiz innerhalb von 48 Stunden zu verlassen:

„Mindestens vor Ablauf des 6. Monats muss man dem Haftrichter wirklich darlegen können, dass wir alles gemacht haben, und dass eine Aussicht besteht, dass man ihn ab 6 Monaten noch vollziehen kann. Wenn der Haftrichter dann feststellt, dass das aufgrund der Aktenlage nicht gehen wird, wird er sagen, dass er ihn nicht länger inhaftieren kann. Und dann reist er ein, aber er bekommt einen Auftrag vom Migrationsamt, sich Dokumente zu beschaffen und innerhalb von 48 Stunden die CH zu verlassen. Doch das ist natürlich eine Illusion. Das ist ja Chabis. Er wird also zu einem Sans Papier...“ (MK_06)

In der Praxis gestaltet sich die Beschaffung der Personalien und Dokumente oftmals sehr schwierig. Das gilt besonders für Chinesen und Chinesinnen, die nach ihrer Ankunft in Zürich in der Regel kaum Asyl beantragen, da wenig Aussicht auf Erfolg besteht. Stattdessen kommen sie während der Abklärungen in Ausschaffungshaft, wobei sich die Abklärungen bei einem Volk von 1.2 Milliarden Menschen als sehr aufwändig entpuppen. Im Einzelnen muss im chinesischen Konsulat jeweils nachgeforscht werden, woher und aus welcher Provinz jemand stammt. Nach spätestens 9 Monaten Haft werden sie freigelassen und tauchen dann meist unter, was laut Einschätzung der Flughafenpolizei auf 90% der Chinesen am Flughafen Zürich zutrifft. Die meisten von ihnen bleiben hinterher nicht notwendigerweise in der Schweiz.

5.4.4 Der Transitraum im Flughafen

In Zusammenhang mit der irregulären Einreise und dem Menschenschmuggel spielt der Transitraum am Flughafen Zürich eine zentrale Rolle. Im Transitraum werden die Geschleusten oftmals mit neuen Dokumenten versehen oder aber sie verwischen dort selbst ihre Fahrten. Die Möglichkeiten sind vielfältig und nur schwer zu kontrollieren. Entsprechend äussert sich dazu die Kriminalpolizei des Flughafens:

„Bis hierher (bis zum Transit, A.d.V) kommen sie mit echten Papieren, weil sie bis hierher kein Problem haben. Und hier bekommen sie einen falschen Pass, der ein Visum für Kanada oder so hat. Oder manchmal kommen sie mit echten Dokumenten an hier, fliegen weiter nach Afrika, und von dort kommen sie mit falschen Dokumenten wieder zurück. Manchmal bekommen sie auch einen neuen Boardingpass und gehen mit diesem in den Transit.“ (MK_06)

Das Phänomen der Übergabe von anderen oder falschen Dokumenten im Transitraum wird von den Flughafenverantwortlichen auch als „*Transitschlepperei*“ bezeichnet. Im Transitraum werden die Geschleusten oftmals mit einer neuen Identität versehen. So kommen zum Beispiel die Chinesen praktisch

immer mit echten Dokumenten bis zum Transitraum. Dort werden sie dann mit falschen Dokumenten ausgerüstet, was von vornherein genau abgesprochen wurde:

„Der Schlepper kommt oft aus Paris, das haben wir jetzt schon oft gesehen. Sie haben dann irgendwo einen Treffpunkt vereinbart und dort werden sie vom Schlepper, der aus Paris gekommen ist, kontaktiert. Der nimmt ihnen die Pässe ab und gibt ihnen Japanerpässe oder so.“ (MK_06)

Als Reaktion hierauf wurden die so genannten vorgelagerten Grenzkontrollen eingeführt, die angewandt werden, bevor die Passagiere im Transitraum ihre echten Dokumente zerstören oder verschwinden lassen. Allerdings besteht nach wie vor die Möglichkeit, dass die Betroffenen ihre Personaldokumente bereits während des Fluges vernichten. Nebst den vorgelagerten Grenzkontrollen besteht eine weitere Möglichkeit, den Austausch gefälschter Dokumente zu verhindern, in der Durchführung von Abgangskontrollen. Vielfach wird dann im Auftrag der Fluggesellschaften am Gate überprüft, ob die Dokumente und Flugscheine echt sind. Als Folge davon gibt es offensichtlich viele Leute, die ursprünglich gar nicht in die Schweiz wollten, aber hier gestrandet sind, genau wegen dieser Abgangskontrollen am Flughafen Zürich. Die Kontrollen werden zum Beispiel für alle Flüge nach Grossbritannien, Kanada und die USA gemacht, was täglich zu 3-7 aufgedeckten Fällen führt.

„Es kann sein, dass in dieser Phase (der Aufdeckung, A.d.V) die Enttäuschung so gross ist, dass sie sich fragen, was sie jetzt machen können, damit sie nicht zurück müssen und dann stellen sie eben ein Asylgesuch. Oder sie weigern sich. Dann kommen sie wieder zu uns, dann übernehmen wir sie und versuchen, sie zurückzubringen, aber das geht nicht, dann gehen sie ins Asyl und wieder zu uns und dann wieder in die Zwangsmassnahmen...(...)und irgendwann schliesst sich der Kreis wieder.“ (MK_06)

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Transitbereich betrug für Asylsuchende im Jahr 2002 zirka 11 Tage, wobei die Betroffenen laut Bundesgerichtsentscheid bis hin zu maximal 21 Tagen im Transitraum verweilen dürfen. Auf die Frage nach der Bedeutung des Transitraums äussern sich die Flughafenverantwortlichen wie folgt:

„Natürlich, es hat Freiraum, es ist praktisch wie ein Hotel. Und ich meine, die im Asylverfahren, die bleiben bis zu 21 Tagen im Transit. Nach 21 Tagen müssen sie draussen sein, das hat das Bundesgericht mal beschlossen.“ (MK_06)

Der Grund für die Missbräuche im Transitraum liegt unter anderem darin, dass der Transitraum bei der Strafverfolgung rechtlich gesehen ein Problem darstellt. Konkret stellt sich dort nämlich die Frage nach der erfolgten Einreise oder nicht. Rechtlich besehen ist im Transitraum die Einreise noch nicht erfolgt, obwohl der Flughafentransit fremdenrechtlich schweizerisches Hoheitsgebiet darstellt. Laut Flughafenverantwortlichen müsste daher im Ausländergesetz (AUG) konsequenterweise nicht nur die Ein- und Ausreise von auslän-

dischen Staatsangehörigen, sondern eben auch die Durchreise geregelt werden. Dies ist offenbar bei der Durchfuhr von Drogen mittlerweile der Fall.⁶² Der Transitraum sozusagen als „geschützter Raum“ stellt die Flughafenbehörden immer wieder vor Probleme, da ihnen in vielen missbräuchlichen Fällen die Hände gebunden bleiben (es sei denn, sie ertapten jemanden auf frischer Tat).

5.4.5 Der Prozess der Schleusung

Die Reiserouten (Routings)

Laut Aussagen der Flughafenpolizei verlaufen viele Reiserouten (so genannte Routings) via den Flughafen Zürich, der richtiggehend als „Transithub“ gilt. Die gewählten Strecken sind geografisch und wirtschaftlich vielfach kaum plausibel, ebenso wenig wie die Tatsache, dass der Weg über Zürich führt. So lauten gefälschte Tickets chinesischer Staatsbürger zum Beispiel auf die Route: Tokyo – Zürich – Douala – Zürich – Tokio. Oder auf: Zürich – Accra – Zürich – Hong Kong. Gründe dafür mögen nicht nur in der Verwischung der Fahrten oder im rechtlichen Status von Transiträumen liegen, sondern ebenso darin, dass die Schleuser die Geschleusten an günstigen Zwischenstationen mit neuen gefälschten Dokumenten ausstatten können. Wie oben gezeigt, reisen im Moment zum Beispiel viele Passagiere mit gefälschten Dokumenten aus Ghana und Südafrika ein, weshalb Accra als Zwischenstation in den genannten Routings auftaucht. Was wiederum die Gründe sind, weshalb Fälschungen bestimmter Destinationen gerade aktuell sind, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Sowohl für Sri Lanka als auch für chinesische Staatsbürger, die auf ihrer langen Reise Schleuserdienste in Anspruch nehmen und hier aufgegriffen werden, lautete die Enddestination in der Mehrheit der Fälle Kanada oder USA. Einige von ihnen waren erst in Frankreich, bevor sie auf dem Landweg in die Schweiz gelangten und dann von hier aus nach Kanada oder Amerika weiterreisen wollten. Bestehende Netzwerke sind bei den Tamilen richtungsweisend, viele von ihnen sind in Kanada eingebürgert und es geht bei der irregulären Migration um das Ziel der Familienzusammenführung. Laut Flughafenverantwortlichen verfolgen auch irreguläre MigrantInnen aus Schwarzafrika in erster Linie das Ziel der Familienzusammenführung. So zählen zu den illegal Eingereisten

⁶² Das Bundesgericht stützt sich auf eine Dissertation des Bundesanwalts Valentin Roschacher ab: Diese besagt, dass im Transit die Einreise noch nicht vollzogen ist, die physische Einreise findet erst statt, wenn der Passagier durch die Passkontrolle gegangen ist. Zolltechnisch ist der Transitraum Ausland, straf- und ausländerrechtlich Schweizer Hoheitsgebiet. Allerdings besteht das Problem darin, dass die Einreise nicht erfolgt ist, weshalb auch das Ausländergesetz nicht zur Anwendung kommen kann.

aus Schwarzafrika Begleitpersonen mit Kindern, welche zwar in ihrem Pass eingetragen sind, jedoch nicht ihnen gehören, und deren Endziel Kanada ist.

Letztlich bleiben auch die Flughafenverantwortlichen eine Antwort auf die Frage schuldig, weshalb der Schweizer Transitraum so attraktiv ist: Die offene Transitregelung mag mit ein Grund dafür sein, ein weiterer liegt in der Vermutung, es seien vielleicht die billigen Preise der Swiss, die zur Attraktivität beitragen.

Das Profil der illegal eingereisten ChinesInnen

Die Schweiz ist für ChinesInnen kein traditionelles Einwanderungsland. Lediglich 7'500 Chinesen und Chinesinnen lebten im Jahr 2003 hier (Stand vom 31.08.03, Quelle Flughafenreport) und im Jahr 2002 beantragten nur gerade 390 Chinesen und Chinesinnen Asyl in der Schweiz. Die Anzahl Rückweisungen von ChinesInnen am Flughafen Zürich betrug durchschnittlich in den vergangenen Jahren zirka 160 – 180 Fälle, wobei nicht alle jeweils mit Schleppern in die Schweiz einreisten. Einige von ihnen reisen allein, jedoch mit gefälschten Dokumenten ein:

„Also so allgemein kann man sagen, dass die Chinesen Pässe aus Malaysia, aus Singapur, Japan, Südkorea und Hongkong verwenden. Mit diesen Dokumenten können sie ohne Visum in die westlichen Staaten einreisen. Aber oftmals haben sie ihre echten Dokumente irgendwo im Gepäck, für den Fall, dass sie nicht mehr weiterkämen mit den falschen Dokumenten.“ (MK_06)

Was ihr Profil anbelangt, so sind 64% der Chinesen jüngere Männer im Alter zwischen 18 und 35 Jahren und etwa 36% junge Frauen zwischen 18 und 25 Jahren. Laut Angaben der Flughafenpolizei handelt es sich um teils sehr einfache Menschen, die vorgeben Geschäftsleute zu sein:

„Die Business-Schale, mit der sie daher kommen, entspricht überhaupt nicht ihrem Landarbeitertyp, oft passt nichts zusammen, die Ärmel sind zu lange, sie haben Arbeiterhände...oft auch wenig Gepäck, oder alle dasselbe, oder leeres Gepäck oder sogar überhaupt nichts...“ (MK_06)

Die hohe Summe, die den Schleusern für die Reise bezahlt wurde, wird hinterher in der Regel während Jahren abgearbeitet, wobei die Schulden oft bei Verwandten oder Bekannten gemacht wurden oder aber die Schleuser das Geld vorgeschossen haben.

5.4.6 Wer sind die Schleuser?

Die Hauptschwierigkeit bei der Identifizierung der Schlepper besteht auch am Flughafen darin, dass sie praktisch nie belastet werden. Obwohl der Fachdienst Grenzkontrolle gelegentlich beobachtet, wie Schlepper in die Übergabe von Dokumenten involviert sind, bräuchte es Belastungszeugen, die hinterher den Nachweis erbringen. Als solche stellen sich die Geschleusten kaum je zur Ver-

fügung. Stattdessen finden sie Ausreden und behaupten, sie hätten den Schleuser zufälligerweise getroffen; er habe Englisch gekonnt und sich angeboten ihnen zu helfen etc. In jedem Fall sind Festnahmen nur dann möglich, wenn der Schlepper bei der Strafhandlung beobachtet werden konnte. Erst dann kann die Fälschung laut Art. 252 des Strafgesetzbuches StGB ausgewiesen werden. Das passiert aber sehr selten. Aufschlussreich ist, dass im Prinzip jeder Passagier in seinem Gepäck so viele falsche Pässe mit transportieren darf, wie er/sie will. Oft hat der vermeintliche Schlepper tatsächlich Flugscheine, Pässe und sogar noch Fotos von anderen Personen bei sich. Die darf er mit sich tragen, bis ihm eine so genannte „Vorbereitungshandlung“ nachgewiesen werden kann.

Die professionellen Schlepper

An den Interpol-Konferenzen zum Thema *Human Smuggling* wird immer wieder betont, dass die chinesischen Syndikate ähnlich wie die Drogenkartelle arbeiten und gleich professionell organisiert sind wie diese. Die Einschätzung wird von der Zürcher Flughafenpolizei durchaus geteilt, welche von der Existenz der chinesischen Schmuggel-Mafia, besser bekannt unter der Kurzbezeichnung „Snakeheads“, ausgeht. Sie organisiert falsche Ausweise, verfügt über das nötige Kapital und ist sehr komplex und professionell aufgebaut. Hinweise auf die organisierte Kriminalität (OK) der chinesischen Mafia kommen auch von anderen Länderverantwortlichen an den Flughäfen zum Beispiel aus Deutschland oder Holland. Länder wie Holland haben mehr konkrete Erfahrung damit als die Schweiz, weil dort die chinesische Gemeinschaft viel grösser ist als hierzulande. In der Schweiz bleiben die Hinweise laut Flughafenpolizei hingegen äusserst vage. So operieren die verantwortlichen Schmuggler kaum jemals von der Schweiz aus, im Gegensatz zu Deutschland, wo es vor ein paar Jahren den Fall von Chinesen gab, die von Dresden aus den Schmuggel chinesischer Staatsangehöriger via die Schweiz nach Deutschland organisiert haben. Auch in anderen Ländern gibt es Dreh- und Angelpunkte wie z.B. Paris, von wo aus der Schmuggel organisiert wird, was für die Schweiz nicht gilt. Bekannt war den Flughafenverantwortlichen lediglich eine einzige Ermittlungsakte in einem professionellen Fall von 1994, der nach Strafgesetzbuch StGB verurteilt wurde.

„Es gab den klassischen Fall, das war ein Malaysianer, der massiv Leute in die CH einschmuggelte. Der kam als Tourist, mit einer Tour in Schwyz, Luzern, Matterhorn etc. Die gingen dann noch nach Luzern, aber danach war niemand mehr dabei. Der ist ziemlich verurteilt worden. Das ist der Grösste, den wir je hatten, das war im Jahr 1994, der hat etwa 200 Leute hereingeschmuggelt. Die sind dann aber nicht in der CH geblieben, sondern irgendwie weitergereist, gegen Norden oder Süden.“ (MK_06)

Auffällig ist gegenwärtig laut Flughafenpolizei, dass die Geschleusten nicht mehr mit asiatischen, sondern neuerdings mit europäischen Begleitpersonen einreisen.

5.4.7 Internationale Kooperation

Die Kooperation zwischen den Flughafenverantwortlichen der einzelnen Länder wurde in den letzten Jahren immer stärker internationalisiert und verstärkt. Heute arbeiten viele Airlines mit der Flughafenpolizei zusammen. So wie die Verbindungsleute (*so genannte Liaison-Officers*) in den Herkunftsländern, können auch Airlines bezüglich illegale Einwanderung wertvolle Informationen liefern.⁶³ Gute Kontakte verzeichnet der Flughafen Zürich vor allem mit den USA und Kanada, sowohl auf Seiten der Kriminalpolizei als auch auf Seiten der Grenzkontrolle und der Einwanderungsbehörden, mit denen regelmässig Daten ausgetauscht werden. Die Schweiz beteiligt sich an Interpolkonferenzen, ab und zu werden Besuche direkt in den Ländern absolviert, wie zum Beispiel kürzlich ein fünftägiger Besuch in Südafrika, zu einem Zeitpunkt, als viele Nationalitäten via Johannesburg illegal nach Europa reisten. Laut Flughafenpolizei funktioniert die Koordination und Zusammenarbeit mit dem Ausland insgesamt denn auch wesentlich besser als mit Bern, denn:

„die Leute in Bern sind einfach zu weit entfernt von der Praxis. Das IMES ist eigentlich unsere weisungsberechtigte Behörde, was die Grenzkontrolle anbelangt (das BFF nur im Asylbereich), sie produzieren die Weisungen, das sieht man auch auf Internet. Und das ist einfach ein Verein, der schriftlich orientiert ist, aber die stehen nicht im Regen draussen. Im Gegensatz zu anderen Immigrationsleuten oder dem Bundesgrenzschutz, wo man die mal rausholt aus den Büros und ihnen sagt, so jetzt arbeitet ihr mal 3 Tage an einem Grenzübergang, um zu sehen, wie das dort läuft. Und die kommen dann auch in einem Stage an den Flughafen ZH, um diese Problematik mal face to face zu erfahren. Unter dem Titel „you can't manage what you can't understand“, sonst geht das nicht. Und in diesem Sinne kämpfen wir natürlich ab und zu, man solle dies und das nicht machen, und sie fragen, wozu wir denn dies und jenes brauchen, und das ist kompliziert.“ (MK_06)

Konkretes Beispiel für die Spannungen zwischen Flughafenbehörden und Bund (IMES) ist zum Beispiel die Auseinandersetzung um den so genannten Einreisestempel. In der Regel bekommt ein ausländischer Staatsangehöriger, der nicht einreisen kann, einen Stempel, in dem vermerkt wird, dass er zurückgewiesen wurde. Der Schweizer Einreisestempel (Einreiseverbotsstempel) ist jedoch so verschlüsselt, dass er im Ausland nicht verstanden wird. Stattdessen, und um kompatibel mit dem Ausland zu sein, wünschte die Flughafenpolizei

⁶³ Es gibt Liaison-Officers, die jedoch im Bereich der Terrorismus-Bekämpfung und nicht im Immigrationsbereich arbeiten. Auch Migrationsattachés sind etwas Anderes: Sie sind vom Bundesamt für Flüchtlinge BFF an einem Ort stationiert und beobachten die Situation vor Ort, verfügen jedoch über keinen Auftrag im Bereich der illegalen Migration.

einen Stempel mit Ziffern für die Rückweisungsgründe, der Bund jedoch trat bisher auf dieses Anliegen nicht ein.⁶⁴

5.4.8 Künftige Massnahmen

Eine notwendige Massnahme zur Bekämpfung des Menschenschmuggels bestünde aus Sicht der Flughafenbehörden künftig darin, dass Telefonkontrollen respektive eine telefonische Überwachung auch bei Menschenschmuggel oder Menschenhandel erlaubt sein müssten, was im Augenblick nicht der Fall ist. Auch müsste der Strafrahmen für Schlepperei und Menschenhandel aus Sicht der Behörden erhöht werden. Weiter sollte die oben genannte neue Transitregelung ins Ausländergesetz (AUG) integriert werden, welche die Strafbarkeit von kriminellen Handlungen auch während der Durchreise vorsieht. Der Begriff „Durchreise“ müsste dann explizit im Gesetz erwähnt sein und der Transitraum klar definiert. Laut Flughafenpolizei ist das im Ausland bereits vielfach ein wesentlicher Bestandteil bei der Bekämpfung der illegalen Einreise.

Notwendig ist weiter, das Informationsdefizit bei den Bundesstellen zu beheben. Zudem würde die schweizerische Einrichtung von Liaison-Officers im Ausland laut Flughafen-Behörden beträchtlich zur Vorbeugung des Menschenschmuggels beitragen, wie das z.B. in England, Kanada, USA, Deutschland, Norwegen und Schweden der Fall ist:

„Diese Leute beraten und unterstützen einerseits die Botschaft und das Konsulat, gleichzeitig unterstützen sie die Dokumentenkontrolle auf den internationalen Flughäfen im Ausland. Die Schweiz aber sagt, sie habe kein Geld. Dagegen muss man bedenken, dass wir 1.5 Milliarden Franken Ausgaben im Asylbereich haben und dann wird erst noch nur ein kleiner Teil als anerkannte Flüchtlinge aufgenommen. Der Rest sind administrative Aufwendungen ohne Ergebnisse. Demgegenüber kostet ein Liaison-Officer schätzungsweise 180-200'000 CHF im Jahr. Das ist für uns ein wichtiger Punkt, den wir auch erwähnt haben in den Verhandlungen mit dem Bund, denn man kann nicht nur den Airlines sagen, dass sie verantwortlich sind und aufpassen müssen... (...). Aber da ist das Bundesbern halt nicht so progressiv, oder innovativ oder offensiv.“ (MK_06)

⁶⁴ Das Problem stellte sich offensichtlich mit dem Buchstaben A beim Ausreisestempel. A bedeutet Ausreise, obwohl jemand noch gar nicht eingereist war und somit auch nicht ausgereist sein konnte. In den Zielstaaten wurde die Person jedoch wieder zurückgeschickt, da sie als bereits ausgereist galt. Statt eines A's wird ein E im Stempel verlangt, wie das auch andere Staaten praktizieren, wobei E dann Zurückweisung und nicht Ausreise bedeuten würde.

6 Schluss

Demokratische Staaten, die einem reflexiven Begriff von Politik Sorge tragen und ihre Entscheidungen auf überprüfbares Wissen stützen wollen, sind auf den ständigen Dialog mit der Wissenschaft angewiesen. Insbesondere, wenn es um Sachfragen geht, über die noch wenig Wissen besteht und deren Grundlagen für künftige Entscheidungen und Politiken erst noch geschaffen werden müssen, wie dies im Fall des Menschenschmuggels in der Schweiz der Fall ist. Aus einem solchen Dialog mit der sozialwissenschaftlichen Forschung ziehen sowohl institutionelle als auch gesellschaftliche Akteure das nötige Orientierungswissen, das erst weitere Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Gerade deshalb ist es wichtig, über den sachzwangbedingten *common sense* des unmittelbar Machbaren hinaus auch Alternativen aufzuarbeiten, welche die aktuellen Problemlösungskapazitäten der staatlichen und gesellschaftlichen Akteure übersteigen. Dabei muss verhindert werden, dass die Wissenschaft lediglich organisationskonforme Lösungen vermittelt. In einer lernfähigen Demokratie muss es möglich sein, sowohl auf existierende Wissensbestände bei den Praktikerinnen und Praktikern zurückzugreifen als auch auf mögliche Realitätsverleugnungen hinzuweisen, um im besten Fall auf diese Weise Sachzwänge als Denkwänge erscheinen zu lassen, so dass sich auch auf Antrieb undenkbarer Handlungsoptionen aufbauen können.

Um diesen Prozess kohärent nachzeichnen zu können, war es uns zunächst wichtig, zu Beginn unserer Studie zum Menschenschmuggel das theoretische Grundwissen aufzuarbeiten und einen Überblick über den Forschungsstand zu vermitteln. In einem zweiten Schritt wurde das von den unterschiedlichen Behörden bereitgestellte empirische Zahlenmaterial gesammelt und präsentiert, um mittels dieser Eckdaten einen ungefähren Eindruck über die heute bekannten Dimensionen des Phänomens zu gewinnen. Im letzten Schritt wurde ausserdem das zur Verfügung stehende Expertenwissen aus Staat und Gesellschaft abgefragt, um eine Einsicht in die Problemanalysen der Akteure auf der Ebene des Bundes und der Kantone zu erhalten.

In der Einleitung wurden verschiedene Denkschulen aufgeführt, die eine sozialwissenschaftliche Interpretation des Menschenschmuggels und anderer Formen irregulärer Migration ermöglichen sollten. Zunächst wurde der Ansatz des „politischen Realismus“ vorgestellt, der Fragen der nationalen Sicherheit und der Territorialsicherung in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen stellt. Der Vorrang des Sicherheitsdiskurses wird hingegen vom „kritischen Sicherheitsansatz“ in Frage gestellt und als eine Argumentationsweise betrachtet, die gleichrangige Diskurse wie zum Beispiel jenen der Menschenrechte in seiner Bedeutung hintenansetzen möchte. Vielmehr gelte es aus kritischer Sicht zu fragen, welche politischen Akteure aus dem Sicherheitsdiskurs den grössten

Nutzen ziehen und welche Absichten sie dabei vertreten. Die Analyse der Sichtweise der wichtigsten Expertinnen und Experten auf der Ebene des Bundes sowie die Fallbeispiele aus den Kantonen lassen nur unschwer erkennen, dass die Vertreter der Behörden tendenziell eine Einschätzung der Lage wiedergeben, die der „realistischen Denkschule“ nahe steht, währenddessen die Repräsentanten der NGOs und einzelner Experten aus der Wissenschaft einen eher „kritischen“ Ansatz verfolgen. Diese zugegeben schematische Aufteilung wird konterkariert durch Akteure auf beiden Seiten, die sich einem „pluralistischen Ansatz“ verpflichten, wonach die Staatengemeinschaft und die NGOs sich gemeinsam um ein international gültiges Migrationsregime bemühen sollten, das sowohl die Rechte der Migrantinnen und Migranten respektiert als auch die Interessen aller beteiligten Staaten ernst nimmt, welche wünschen, die Migration künftig in ordentlicheren Bahnen verlaufen zu lassen. Es geht in dieser Perspektive um die Schaffung legaler Zugangstore, die möglicherweise den Druck vieler Migranten senken würde, die Hilfe von Schleppern in Anspruch nehmen zu müssen, um ihre Reise in die Länder der industrialisierten Welt unternehmen zu können.

Die vorhandenen offiziellen Statistiken vermögen nur ein ungefähres Bild der Lage zu vermitteln. Gerade aber die Einschätzung der Dunkelziffer ist für die politische Perzeption des Menschen Schmuggels als gesellschaftliches Problem entscheidend. Unsere Schätzungen, die mit aller gebotener Vorsicht zu genießen sind, gehen von 8 000 bis 13 000 jährlich geschleusten Personen in die Schweiz aus. Die für diese Schätzung benutzten Indikatoren weisen auf eine stabile Tendenz hin, die mit dem Rückgang kriegerischer Konflikte auf dem Balkan begründet werden kann, und die den Höchststand der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bei weitem nicht mehr erreicht.

Der Einblick in das vorhandene statistische Material der Behörden hat einen eher *schwachen Differenzierungsgrad der Daten* offen gelegt, so dass kaum Aussagen über die am meisten gefassten Schlepper gemacht werden können, geschweige denn weitergehende Analysen, welche Fragen nach soziologisch relevanten Kategorien beantworten könnten. Auch die Aussagen und der Gehalt der Einvernahmen in den Rapporten und Protokollen der involvierten Behörden, seien es das Grenzwachtkorps (GWK), das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) oder das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), waren zu schmal, als dass sie in Hinblick auf eine künftige Politikformulierung hätten systematisch genutzt werden können. Der ungenügende Informationsgehalt der Statistiken trägt somit nicht zu einer schärferen Erfas-

sung des Phänomens Menschen Schmuggel bei.⁶⁵ Des Weiteren wird die empirisch ungenaue Fassbarkeit des Problems durch die *Föderalismusproblematik* verstärkt. So sind die Kantone nicht dazu verpflichtet, Bundesbehörden über die Wirksamkeit ihrer Operationen zu berichten. Vielfach weiss das GWK nicht, was mit Personen geschehen ist, die einer Kantonspolizei wegen Verdacht auf Beihilfe zur Einreise mit Bereicherungsabsicht übergeben worden ist. Ausserdem verfolgen die Kantone selbst bei der Verurteilung mutmasslicher Schlepper eine unterschiedliche Handhabung: Während für gewisse Kantone diese Vergehen „Kavaliersdelikte“ sind und mit geringen Bussen geahndet werden, kann in anderen Kantonen für das gleiche Vergehen die Bestrafung drakonischer sein.

Anders als in den umliegenden Nachbarländern ist in der Schweiz die Anzahl der durchgeführten Ermittlungen gegen die organisierte Schlepperei klein. Nur wenige polizeiliche Ermittlungsergebnisse stehen zur Verfügung, welche in Ansätzen über die Organisationsstruktur der Schlepper Auskunft geben könnten. In Deutschland und in Italien ist die Sachlage anders. Die dort im Zusammenhang mit unserem Forschungsprojekt tätigen Forschungsgruppen⁶⁶ konnten hunderte von Laufmetern Gerichtsakten studieren. In Deutschland scheinen indes die Indizien für einen organisierten, von einem Zentrum aus kriminell betriebenen Menschen Schmuggel nicht haltbar zu sein. Die in der deutschen Studie gesammelten Informationen über die Schleppernetzwerke sprechen eher für transnationale Banden, die jeweils auf der anderen Seite der Grenze über Gewährsleute verfügen, die mit ihren örtlichen Kenntnissen deren Arbeit erleichtern. In Italien konnten ebenfalls transnationale Netzwerke ausgemacht werden, die sowohl dem Bild der organisierten Kriminalität als auch dem der Bandentätigkeit entsprechen. Während erstere über eine funktionale, hierarchische Führungsstruktur verfügt, die nicht vom einzelnen Mitglied abhängt, und im Bereich der Adriaüberfahrt stark vertreten scheint, entspricht letzteres Beispiel eher einer Kriminalität über die Landesgrenzen hinweg, die auf guter Organisationsstruktur beruht, nicht aber von mafiösen Strukturen durchsetzt scheint.

Informationen aus den Beständen der kantonalen Ermittlungsbehörden lassen ebenfalls vermuten, dass die in die Schweiz operierenden Schlepper, insbeson-

⁶⁵ Dieses Resultat deckt sich mit den Ergebnissen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 40 zur organisierten Kriminalität, das ebenfalls zu wenig empirisches Material für das untersuchte Phänomen hat sicherstellen können. Siehe im Speziellen die Studie von Sardi (2001).

⁶⁶ ESF Project „Human Smuggling in Migrants: Types, Origins and Dynamics in a Comparative and Interdisciplinary Perspective“.

dere jene im Tessin, zwar hierarchisch aufgebaut und gut organisiert sind, allerdings nur in den wenigsten Fällen mit der organisierten Kriminalität mafiosen Zuschnitts in Verbindung gebracht werden können (als Ausnahme siehe die „Operation Bospurus“ im Fallbeispiel Tessin und der Flughafen Zürich). Die Schweizer Behörden gehen davon aus, dass diese Organisationen nicht in der Schweiz domiziliert sind, sondern vom Ausland aus operieren und daher in der Schweiz nicht in Erscheinung treten. Sie verfügen aber über Ortskundige HelferInnen, die über gute lokale Kenntnisse verfügen. Allerdings gilt es die Proportionen im Auge zu behalten: Der grösste Teil jener Personen, die wegen Beihilfe zur illegalen Einreise bestraft worden sind, gehen amateurhaft vor und besitzen als nichtorganisierte Mom-and-pop-Schlepper, welche entweder Familienangehörige oder befreundete Personen illegal einreisen lassen, nicht die Raffinesse der organisierten Schlepper – die wohl entsprechend selten aufgegriffen werden.

Trotz der unsicheren Datenlage in Bezug auf die Organisationsstruktur der Schlepper sind sich sowohl die VertreterInnen der Behörden als auch jene der NGOs darin einig, dass ein enger Zusammenhang besteht zwischen der Zuwanderungspolitik der Schweiz und dem untersuchten Phänomen des Menschenschmuggels. Bei einer Restriktion der legalen Einwanderungsmöglichkeiten bleibt der Dienst eines Schleusers der einzige Weg, die Kontrollen zu umgehen und in ein gewünschtes Land einzureisen. Der Diskurs der Behörden und der Justiz stellt diesen Sachverhalt in einen Zusammenhang mit einem Vergehen, welches die Sicherheit und Stabilität der Schweiz gefährdet.

Die Konsequenzen des Menschenschmuggels liegen einerseits in einer Zunahme der Schwarzarbeit, die den Staat Steuergelder kostet und das System der sozialen Sicherheit untergräbt. Eine andere Folge des Menschenschmuggels besteht für die BehördenvertreterInnen sowohl in der Zunahme von Asylgesuchen, was aus ihrer Sicht zur „Erschleichung“ sozialer Rechte führe, als auch in der Zunahme der Kriminalität – gerade in Fällen, wo die Schleusung nur zu diesem Zweck erfolge, wie ein Leiter eines grossen Migrationsamtes festgestellt hat. Allerdings darf vor den gewichtigen Sicherheitsargumenten nicht vernachlässigt werden, dass die Familienzusammenführung und die Existenz transnationaler Netzwerke als Motive für die illegale Einreise von grosser Bedeutung sind. Damit ist Menschenschmuggel ein typisches Phänomen unserer Zeit und Bestandteil der irregulären Migration.

Die interviewten VertreterInnen der NGOs bestreiten die Problematik des Menschenschmuggels nicht; gerade wenn es um schwerwiegende, menschenrechtsrelevante Gefährdungen von Migrantinnen und Migranten geht, die den Schleppern streckenweise völlig ausgeliefert sind. Sie verweisen allerdings auch auf die Ursachen, die Menschen dazu drängen, sich an solche Schlepper zu wenden. Für die MigrantInnen, die keine Chance auf ein Einreisevisum in die Schweiz haben und aus Ländern mit unzumutbaren Lebensverhältnissen

kommen, ist das Gesuch um politisches Asyl praktisch die einzige Möglichkeit geblieben, um zu einem legalen Status zu gelangen. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Schlepper auch Helfer, die den Hilfesuchenden für Geld den Weg über die Grenze weisen. Ausserdem sind gerade Fälle humanitärer Schlepperei selbst in der Schweiz bekannt. Diese kommt zum Zug, wenn es darum geht, einer/m mit einem Ausreisebescheid konfrontierten Asylbewerberin oder Asylbewerber die Weiterreise in ein neues Destinationsland zu ermöglichen. Für jene Akteure aus dem Umfeld der NGOs, die dem kritischen Diskurs verpflichtet sind, steht bei der Beurteilung des Menschenschmuggels nicht die verbrecherische Bereicherung am Schicksal von Ausreisewilligen im Vordergrund, sondern es handelt sich in ihren Augen um ein funktionales Geschäft, das auch humanitären Zwecken dienlich sein kann.

Eine gemeinsame Sicht der Dinge seitens Behörden und NGOs besteht wiederum in der Beurteilung der hohen Dynamik der Schlepper, besonders wenn es um die Routenwahl geht. War Ende der 1990er Jahre die Balkanroute der wichtigste Zubringer für die Geschleusten, so kommen zurzeit die meisten irregulär einreisenden Migrantinnen und Migranten über die französische Grenze in die Schweiz. Das mag mit der langen grünen Grenze zu tun haben, die verschiedenste Übertritte ermöglicht und die von den mobilen Patrouillen nicht hermetisch kontrolliert werden kann.

Einzelne BehördenvertreterInnen sind sich mit den VertreterInnen der NGOs in der Meinung einig, dass die Schweiz nicht ausschliessliches Destinationsland für die migrationswilligen Menschen ist. Die Schweiz kann auch Transitland sein, in dem Durchreisende stranden, wie die Erfahrungen zum Beispiel mit Chinesen und Chinesinnen am Flughafen zeigen. Aufgegriffene Personen ohne gültige Reisedokumente, die in der Schweiz festgehalten werden, bleibt nichts anderes übrig – falls sie nicht zurückgeschickt werden wollen –, als einen Asylantrag zu stellen um auf diese Weise Zeit zu gewinnen. Wird der Antrag dann abgelehnt, tauchen sie unter und versuchen auf anderem Weg, an ihr Ziel zu gelangen. Die Wahl der Schweiz als endgültiges Destinationsland wird nach Aussagen der Experten hingegen durch eine vorhandene Community begünstigt, welche bei der Einwanderung der Neuankömmlinge öfters behilflich ist (siehe Fallbeispiel St.Gallen).

Wenn es indes um die Definition der künftigen Massnahmen gegen den Menschenschmuggel geht, scheiden sich erneut die Geister zwischen den „realistisch“ inspirierten FunktionärInnen und den „kritischen“ NGO-VertreterInnen. Für die interviewten Verantwortungsträger liegt die Notwendigkeit einer technischen Aufrüstung der Polizei-, Grenz- und Asylbehörden auf der Hand. Nur aufgrund dieser Kooperation scheint es für sie möglich zu sein, die Raffinesse eines sehr flexiblen Gegners zu parieren. Sie wissen: Schlepperbanden passen den Modus Operandi laufend den Gegebenheiten der Kontrollen an, sie ändern ständig ihre Routen und observieren die Taktiken der staatlichen Organe und

sind auch bereit, diese zu bestechen. Laut dieser Perspektive lässt sich auf diese Weise zumindest die Operationsfähigkeit der Gelegenheitsschlepper eindämmen.

In die gleiche Richtung einer Stärkung des Know-hows und der Kontrollkapazität gehen die Vorschläge der Flughafenpolizei, die eine bessere ausländerrechtliche Regelung der Durchreise im Transitraum wünscht und nach einem international kompatiblen Ausreisestempel verlangt. Ausserdem wünscht sie sich die Einrichtung von *Liaison-Officers* in ausländischen Flughäfen, um die Kontrollkapazität ins Ausland zu verlagern. Andere Behördenvertreter schlagen eine Ausweitung der Ermittlungskompetenzen für das GWK vor oder aber die Errichtung eines Superministeriums, das Bundesamt für Polizei, IMES, BFF, GWK und die Festungswachtgruppen unter einem Departementsdach vereint. Andere VertreterInnen der Behörden sehen eine Lösung im Kampf gegen die Schleusung in der Schaffung eines Kommissariats gegen Menschenhandel und Menschenhandel und der Errichtung eines Monitoring-Systems, das die kantonalen Entwicklungen observiert und dokumentiert.

Trotz dieser Wunschliste ist allen VertreterInnen der Behörden, speziell der Bundesbehörden, klar, dass es die Schweiz aufgrund ihrer politischen Struktur mit einem gewichtigen Föderalismus- und Ressourcenproblem zu tun hat, das diese Liste Massnahmen in ihrer Wirkung untergräbt. Sowohl in der Gesetzesanwendung als auch in der Strafverfolgungspolitik wird der Menschenhandel je nach Kanton völlig unterschiedlich behandelt. Dies gilt auch für die Schwere und den Unrechtsgehalt der Tat, was sowohl den Schlepper als auch die illegal eingereisten MigrantInnen betrifft. Bestehende Plattformen müssten daher genutzt werden, um gemeinsam mit den Kantonen zu einer einheitlichen Doktrin zu gelangen, wie mit Fällen von Menschenhandel umzugehen ist. Was das Ressourcenproblem angeht, beklagen sich die BehördenvertreterInnen in den Interviews in erster Linie über mangelndes Personal. Eine illegale Einreise mag schnell abgeklärt sein, aber die Untersuchung der genauen Umstände hinter einem ANAG-Delikt und die Überprüfung, ob hinter einer Tat eine Organisation steht, setzt viel Arbeit und Aufwand voraus, die aufgrund der Ressourcenknappheit und der Gewichtung der Vergehen nicht geleistet werden kann.

Die Schritte, welche sich die NGOs vorstellen, um die illegale Einwanderung zu minimieren, gehen naturgemäss in eine völlig andere Richtung. Für sie gehören die Unterstützung von Gesuchen bei ausländischen Botschaften, die Regularisierungen von irregulär Anwesenden, der Abbau von Hürden bei Einreichung der Asylgesuche und die verstärkte Entwicklungszusammenarbeit vor Ort zu einem ganzen Massnahmenpaket, das in ihrer Perspektive einen pragmatischen Umgang mit der irregulären, real existierenden Migration ermöglichen würde.

Denn selbst eine effizientere juristische und polizeiliche Handhabung entspräche sowohl für die befragten VertreterInnen der NGOs als auch für jene aus der Wissenschaft lediglich einer punktuell verbesserten Herangehensweise in Bezug auf das Phänomen Menschenhandel. Laut ihrer Perspektive ähnelt die Aufrüstungsoptik der Behörden der Konstruktion eines *gesellschaftlichen Artefakts*. Den vermeintlich menschenverachtenden Schmugglern wird der Hahn zugedreht, wobei mit diesem vordergründig humanitären Argument verkannt wird, dass viele dieser Schlepper eine Dienstleistung für jene Menschen erbringen, die entweder auf der Flucht sind oder die Chance haben wollen, ihr Glück ausserhalb ihres Herkunftslandes zu suchen. Der Schlepper wird geschlagen, gemeint ist aber die Asylummigration. Erschwerend kommt hinzu, dass die Behörden aussagewilligen „Opfern“, die schwere Nöte überlebt haben, nichts anbieten können – weder an Schutz noch an Mechanismen, die sich bewähren und selbst den unter widrigen Umständen Geschleusten Sicherheiten böten.

Was die Beurteilung der internationalen Kooperation zwischen allen beteiligten Akteuren angeht, gibt es Anzeichen für gemeinsame Operationsfelder zwischen einem Teil der Behörden und den NGOs. Während die „politischen Realisten“ unter den BehördenvertreterInnen bei der internationalen Zusammenarbeit eher an verbesserte Rückübernahmeabkommen und Polizeikooperationen denken, die dazu genutzt werden können, effizientere Dämme gegen eine unerwünschte Einwanderung zu bauen, wissen die Realisten unter den „Realisten“, dass gerade solche Verfahren unter personellen und finanziellen Aspekten sehr anspruchsvoll sind. Sie hängen nicht zuletzt ab von vertrauenswürdigen Partnern bei anderen Behörden und NGO-Akteuren. Der Aufbau von Vertrauen ist aber eine ressourcenaufwendige Angelegenheit, in die viel Zeit und Kontaktpflege investiert werden muss. Ein Bewusstsein hierfür scheint nicht immer vorhanden zu sein.

Ein anderer Teil der Behördenvertreter und einige Akteure der NGOs und der Wissenschaft verstehen internationale Zusammenarbeit eher als einen Prozess, der im Sinn des „pluralistischen Ansatzes“ Vertrauen zwischen den verschiedenen Players in den Sende-, Transit- und Destinationsstaaten schaffen soll. Nebst jährlich wiederkehrenden Treffen sollen den ungeordneten Migrationsflüssen mit Leitplanken der internationalen Politik begegnet werden. Zu diesen gehörten die Entwicklungszusammenarbeit, das *Burden-sharing* bei Fragen des Asyls, die Errichtung von Einwanderungsoptionen auch für unqualifizierte Arbeitnehmer aus Staaten, die nicht über bi- oder multilaterale Verträge bevorzugt werden. Ein *Code of Conduct*, der so viele Staaten wie möglich einbindet, könnte laut Ansicht dieser Gruppe eine tragfähige und nachhaltige Lösung bieten. Auch diese auf Legalität und klare Einreisemöglichkeiten setzende Lösung ist sehr anspruchsvoll und ein Scheitern solch komplizierter Verhandlungen wäre nicht ausgeschlossen.

Allerdings sollte die derzeit unübersichtliche und trotz grosser Kontrollinvestitionen nach wie vor unbefriedigende Lage Ansporn genug sein, den dornenvollen Weg der internationalen Zusammenarbeit gehen zu wollen.

7 Bibliografie

Abou Chabake, Tarek Armando (2000). "Irreguläre Migration und Schleusertum: Im Wechselspiel von Legalität und Illegalität." *Historische Sozialkunde / Internationale Entwicklung* HSK/IE 17: Internationale Migration: die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts: 123-143.

Arbenz, Peter (1995). *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*. [S.l.]: [s.n.].

Arlettaz, Gérald (1985). "Démographie et identité nationale (1850-1914): la Suisse et "La question des étrangers"." *Etudes et sources* 11: 83-174.

Baghwati, J. N. (1984). "Incentives and Disincentives: International Migration." *Weltwirtschaftliches Archiv* 120(4): 678-701.

Bertschi, Susanne (2003). *Sexarbeit tabuisiert - zum Nachteil der Frauen:*

Eine juristische Analyse von Straf- und Ausländerinnenrecht zur Unterbindung von Frauenhandel. Bern: Schweizerischer Nationalfonds.

Breton, Maritza le; Fiechter, Ursula (2002). "Zwischen Selbstbestimmung und struktureller Determinierung. Frauenhandel im Kontext von Exklusions- und Differenzierungsprozessen." *Neue Praxis: Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik* H. 4, Jg. 32: 402-412.

Bundesamt für Justiz (2001). *Menschenhandel in der Schweiz, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Menschenhandel an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement*. Bern: Bundesamt für Justiz.

Bussmann, Werner (1986). *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat Patentrezept oder Sackgasse?* Bern Stuttgart: Haupt.

Caroni, Martina (1996). *Tänzerinnen und Heiratsmigrantinnen: rechtliche Aspekte des Frauenhandels in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verl.

Cerutti, Mauro (1994). "Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale." *Studi e fonti* 20: 11-141.

Chimienti, Milena, Efonayi, Denise (2003). *La répression du travail clandestin à Genève-Application des sanctions et conséquences pour les personnes concernées*: Forum Suisse pour l'Étude des Migration et de la Population.

Cornelius, Wayne A, Philip L Martin und James Frank Hollifield (Hg.) (1995). *Controlling immigration: a global perspective*. Stanford: Stanford University Press.

D'Amato, Gianni (2001). *Vom Ausländer zum Bürger: der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*. Münster [etc.]: Lit.

Demleitner, Nora V. (2001). "The Law at a Crossroads: The Construction of Migrant Women Trafficked into Prostitution." in Kyle, David, & Koslowski, Rey [Eds]. *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Baltimore, MD: Johns Hopkins U Press.

Doomernik, Jeroen (2002). *Irregular Migration in the European Union*. Paper for the CAEC task force on Migration (unpublished).

Efionayi-Mäder, Denise et al. (2001). *Asyldestination Europa: eine Geographie der Asylbewegungen*. Zürich: Seismo.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) (2002). *Swiss guidelines for internationally effective measures for the prevention of trafficking in persons and for protection of the victims*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: 13 f.; 4'. -.

Eugster, Robert (2001). *Menschenschmuggel, Bekämpfung der illegalen Migration – UNO-Protokoll gegen den Menschenschmuggel. Vorschlag betreffend der Errichtung einer Zentralstelle für die Bekämpfung der "illegalen Migration" in der Abteilung Migration, innere Sicherheit und Strategien (MISS) beim Bundesamt für Ausländerfragen*. Bern: IMES.

Fagagnini, Hans Peter (1991). *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*. Bern etc.: Haupt.

Ghosh, Bimal (1998). *Huddled masses and uncertain shores: insights into irregular migration*. The Hague [etc.]: Martinus Nijhoff Publishers.

Ghosh, Bimal (Hg.) (2000). *Managing migration: time for a new international regime ?* Oxford [etc.]: Oxford University Press.

Goodwin-Gill, Guy S. (1996). *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon.

Group, Secretariat of the Budapest (1999). *The Relationship between Organised Crime and Trafficking in Aliens*. Vienna: ICMPD.

Guiraudon, Virginie und Christian Joppke (Hg.) (2001). *Controlling a new migration world*. London [etc.]: Routledge.

Gunatilleke, G (1994). "International Response to Trafficking in Migrants and the Safeguarding of Migrant Rights, Eleventh IOM Seminar on Migration, 26-28 October 1994, Geneva, Switzerland." *International Migration* 32(4): 593-603.

Heckmann, Friedrich (2001). *Menschenschmuggel und Menschenschleusung: Typen, Ursachen und Dynamik in vergleichender und interdisziplinärer Perspektive*. Bamberg: European Forum for Migration Studies.

Hollifield, James F. (2004). "Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox." *Leviathan*.

Hollifield, James Frank (1992). *Immigrants, markets, and states: the political economy of postwar Europe*. Cambridge, Mass. [etc.]: Harvard University Press.

IMES et al. (2004). *Bericht zur illegalen Migration*. Bern: IMES.

Jacobson, David (1996). *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Joppke, Christian (Hg.) (1998). *Challenge to the nation-state: immigration in Western Europe and the United States*. Oxford [etc.]: Oxford University Press.

Joppke, Christian (1999). "How immigration is changing citizenship: a comparative view." *Ethnic and racial studies* 22(4): 629-652.

Katzenstein, Peter J. (1984). *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca [N.Y.]: Cornell University Press.

Koser, Khalid (2001). "The Smuggling of Asylum Seekers into Western Europe: Contradictions, Conundrums, and Dilemmas." in Kyle, David, & Koslowski, Rey [Eds]. *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Baltimore, MD: Johns Hopkins U Press.

Koslowski, Rey (2000). *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European System*. Ithaca NY: Cornell University Press.

Kyle, David und Rey Koslowski (Hg.) (2001). *Global human smuggling: comparative perspectives*. Baltimore [etc.]: The Johns Hopkins University Press.

Langum, David J. (1994). *Crossing over the line: legislating morality and the Mann Act*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lavenex, Sandra und Emek M Uçarer (Hg.) (2002). *Migration and the externalities of European integration*. Lanham [etc.]: Lexington Books.

Linder, Wolf (1987). *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug*. Bern/Stuttgart: Haupt.

Linder, Wolf (1999). "Political Culture", in Klöti, Ulrich et al. (Hg.). *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, S. 13-31.

Mahnig, Hans und Etienne Piguet (2003). "La politique suisse d'immigration de 1948 à 1998: évolution et effets", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und

Werner Haug (Hg.). *Les migrations et la Suisse: résultats du Programme national de recherche "Migrations et relations interculturelles"*. Zürich: Seismo, S. 63-103.

Monzini, Paola, Ferruccio Pastore und Giuseppe Sciortino (2004). *L'Italia promessa. Geopolitica e dinamiche organizzative del traffico di migranti verso l'Italia*. Roma: CeSPI.

Morrison, John (2000). *The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy ?* [S.l.]: [s.n.].

Müller-Schneider, Thomas (2001). "Human Smuggling. A New Mass Phenomenon of Global Migration." *Berliner Journal für Soziologie* 11(3): 359-374.

Müller-Schneider, Thomas (2001). "Einschleusung von Migranten: ein neues Massenphänomen weltweiter Wanderung." *Berliner Journal für Soziologie* Bd. 11(H3): 359-374.

Nadig, Aninia (2002). "Human Smuggling, National Security, and Refugee Protection." *Journal of Refugee Studies* 15(1): 1-25.

Niederberger, Martin (2004). *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.

Salt, John (2000). "Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective." *International Migration* 38(3): 31-54.

Salt, John und Jeremy Stein (1997). "Migration as a Business: The Case of Trafficking." *International Migration/Migrations Internationales/Migraciones Internationales* 35(4): 467-494 Internationales.

Sardi, Massimo, Froidevaux, Didier (2001). *Le monde de la nuit-Milieu de la prostitution, affaires et 'crime organisé' (Étude du milieu genevois de la prostitution basée sur l'analyse de données policières, judiciaires et administratives)*: PNR 40, unpublished.

Schmitter Heisler, Barbara (1985). "Sending countries and the politics of emigration and destination." *International migration review* 19(3): 469-484.

Schmitter Heisler, Barbara (1999). "Sending countries and the politics of emigration and destination", in Vertovec, Steven und Robin Cohen (Hg.). *Migration, diasporas and transnationalism*. Cheltenham: E. Elgar, S. 154-169.

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994). *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago [etc.]: The University of Chicago.

Spescha, Marc (1999). *Handbuch zum Ausländerrecht*. Bern [etc.]: P. Haupt.

UNO (2000). *UN Convention against Transnational Organized Crime, Palermo, December*, www.undcp.org/palermo.

Viotti, P. R. und M. V. Kauppi (1993). *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*. New York: Macmillan.

Weaver, Ole (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.

Wicker, Hans-Rudolf (2003). "Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung", in Wicker, Hans-Rudolf, Rosita Fibbi und Werner Haug (Hg.). *Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen"*. Zürich: Seismo, S. 12-62.

Zolberg, Aristide R., Astri Suhrke und Sergio Aguayo (1989). *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press.

8 Anhang 1: Interviewpartner

Bundesebene:

Bundesanwaltschaft (BA)
Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (EDA: DEZA)
Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (EDA: PA 4)
Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES)
Bundesamt für Flüchtlinge (BFF)
Bundesamt für Flüchtlinge (BFF): Empfangsstelle Kreuzlingen
Dienst für Analyse und Prävention (DAP)
Grenzwachtkorps (GWK)
Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Amnesty International, Flüchtlingsdienst
Fraueninformationszentrum, Zürich
Gewerkschaft Bau und Industrie, Zürich
International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Wien
Jurist, Bern
Rechtsanwalt, Zürich
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Bern
Wissenschaftliche Expertin, Basel
Wissenschaftlicher Experte, Lausanne

Kantonale Ebene:

Sankt-Gallen:

Ausländeramt St.Gallen
Grenzwachtkorps II
Kantonspolizei (KAPO), St.Gallen
Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende RBS, St.Gallen
Staatsanwaltschaft SG
Staatsanwaltschaft Rheintal
UntersuchungsrichterInnen (3)

Beratungsangebot Maria Magdalena für Frauen im Sexgewerbe im Kanton St. Gallen
 Informationsstelle für Ausländer und AusländerInnen, ARGE
 Mintegra, Migration und Integration, St. Gallen

Tessin:

Dicastero per l'integrazione, Lugano
 Grenzwachtkorps IV, Lugano
 Kantonspolizei Ticino, Lugano
 Migrationsamt Ticino, Bellinzona
 Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH)-TI, Lugano
 Staatsanwaltschaft, Lugano

Basel:

Appellationsgericht BS
 Einwohnerdienste (PMD) BS
 Fremdenpolizei (FREPO) BS
 Gericht für Strafsachen
 Grenzwachtkommando I
 Rechtsanwältin, BS
 Staatsanwaltschaft BS
 Strafericht BS
 Zollkreisdirektion BS

Flughafen Zürich:

Kantonspolizei Zürich, Flughafen (Immigration and Enforcement Service /
 Criminal Investigation Department)
 Staatsanwaltschaft Zürich

9 Anhang 2: Bundesgerichtsurteile zu Menschenhandel und Schlepperei

Quelle: swisslaw.org

1. MENSCHENHANDEL									
Entscheid	Kanton	Jahr	Keyword	Tatbestand	ANAG - Delikt	Auslegung BGE	Angaben zur Schlepperei		
6S.356/2000	TG	2000	MH	MH ANAG, Schwarzarbeit	Art. 23 Abs. 1 al. 4/5	Handel treiben Selbstbestimmungsrecht der Frau („Wille“)	Frauen aus Ungarn		
6S.258/2001	ZH	2002	MH und Schlepper	MH	Nicht erörtert im Entscheid	Ausbildung von „Druck“ Umfassende Kontrolle Festhalten in der Prostitution	Frauen aus Thailand, Anreise per Flugzeug, Reisekosten 12'000 CHF		
6S.452/2001	TI	2002	MH ANAG	MH ANAG, Schwarzarbeit	Art. 23 Abs. 1 al. 5	Beziehung Schweizer Recht / Internationale Abkommen Einwilligung in Ausübung Prostitution unter Einfluss der Armut nicht wirksam	Frauen aus Lettland und Lateinamerika		
2. SCHLEPPER									
2A.313/2001	BE	2001	Schlepper	Ausschaffungshaft	Art. 13	Rechtswidriges Verweilen und illegale Einreise reichen nicht für Verordnung der Ausschaffungshaft	Mann aus Sierra Leone (Identität nicht über alle Zweifel erhaben)		
2A.206/2002	ZH	2002	Schlepper	Ausschaffungshaft	Art. 13	Handel mit Betäubungsmittel reicht aus für Verordnung der Ausschaffungshaft Vollzug der Rückführung muss möglich, aber nicht unmittelbar durchführbar sein	Mann aus Ghana. Reise von Südafrika nach Italien per Flugzeug, von dort weiter in die Schweiz		
2A.214/2001	BS	2001	Schlepper Einreise	Ausschaffungshaft	Art. 13	Schwarzarbeit reicht für Verordnung der Ausschaffungshaft	Mann aus China, hohe Kosten für Reise, zu Fuss über die dt./schweiz. Grenze gekommen		

2A.386/2001	BS	2001	Schlepper Einreise	Ausschaffungshaft	Art. 13	Ladendiebstahl zusätzlich zur rechtswidrigen Einreise	Litauen
2A.272/2001	ZH	2001	Schlepper	Ausschaffungshaft	Art. 13	Unterranachungsgefahr, da der illegal Eingereiste keine Papiere (bzw. falsche) besitzt und bei der Beschaffung nicht mitwirkt	Unklar, ob er aus Syrien, Libanon oder Ägypten stammt; er hatte einen gefälschten jemenitischen Pass und einen zerstückelten ägyptischen Fluchtinngsausweis auf sich; 5000 \$ für Reise mit dem Flugzeug bezahlt
6S.615/1998	ZH	2000	Schlepper	Vermieter von leerstehenden Wohnungen an Illegalen – Schlepper?	Art. 23 Abs. 2	Wohnungen wurden an Ausländer vermietet, weil sie sonst, mangels Interessenten, leer stünden, daher unrechtmässige Bereicherung als Merkmal erfüllt	Albaner
3) Art. 23 Abs. 2 ANAG							
125 IV 269	ZH	1999	Art. 23 Abs. 2 Art. 195 StGB	Förderung Prostitution analysiert	ANAG nicht erörtert	ANAG-Vurteilung nicht angefochten vor dem BGer	
215 IV 148	JU	1999	Art. 23 Abs. 2	Vermittlung von Scheinehen – Schlepper?	Art. 23 Abs. 1	Verhalten strafbar, nicht unter ANAG, aber unter Administrativrecht (vorsätzliche Täuschung der Behörden)	Verschiedene Nationalitäten
4) Art. 23 ANAG							
119 IV 164	SH	1993	Art. 23 Abs. 1	Erleichterung rechtswidrige Einreise	Art. 23 Abs. 1	Das BGer erörtert, dass der Mann, wegen Erleichterung rechtswidriger Einreise angeklagt werden kann, auch wenn sich der Grenzposten 60 m im Landesinnern der Schweiz befindet.	Ein Mann überquert Grenze mit drei papierlosen Albanern (SH)

6P.152/2000	TI	2000	Art. 23 Abs. 1	Rechtswidrige Einreise	Art. 23 Abs. 1		
112 IV 115	SG	1986	Art. 23 Abs. 1	Einreise	Art. 23 Abs. 1	Verhältnis Schweizer Asyl/Genter Konvention. Richter kann provisorisch Flüchtlingseigenschaft abklären, wenn kein BFF Entscheid vorliegt. Wenn Bedingungen des Art. 31 GE Konv. Erfüllt sind, keine Bestrafung wg. illegaler Einreise (in diesem Fall nein)	5 türkische Staatsangehörige und zwei Italiener. Kontrolle in Murg/SG durchgeführt.
117 IV 170	ZH	1991	Art. 23 Abs. 1	Einreise mit gefälschten Papieren	Art. 23 Abs. 1	Fälschung von Ausweisen, die zur Irreführung der Frepo dienen, werden nach ANAG bestraft (nicht StGB)	Staatenloser Südafrikaner hat sich gefälschten uruguayanschen Pass in Athen gekauft; Überquerung Grenze in Buchs SG
111 Ib 68	EJPD	1985	ANAG	Einreise		Abschiebung in ein Land, in welchem schwerwiegende menschenrechtswidrige Behandlung droht, verletzt Art. 3 EMRK (in diesem Fall Gefahr der Blutrache); BGer tritt auf den Fall nicht ein, da Beschwerde zu früh.	Türkei
127 II 168	ZH	2001	ANAG	Vorbereitungshaft	Art. 13	Vorbereitungshaft setzt die tatsächliche Durchführbarkeit der Ausschaffung voraus; in diesem Fall nicht	Kurde aus dem Nordirak

Veröffentlichungen der Reihe « Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus »

Gianni D'Amato, Brigitta Gerber (Hrsg.) (2005). Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa.

Hans Mahnig (Ed.) (2005). Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948.

Etienne Piguet (2005). L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires.

Janine Dahinden, Etienne Piguet (Hrsg.) (2004). Immigration und Integration in Liechtenstein.

Josef Martin Niederberger (2004). Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik.

Pascale Steiner; Hans-Rudolf Wicker (Hrsg.) (2004). Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden.

Brigitta Gerber (2003). Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen.

Christin Achermann, Stefanie Gass (2003). Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel.

Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Marie Vial (2003). Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse.

Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi, Werner Haug (Hrsg.) (2003). Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms "Migration und interkulturelle Beziehungen".

Wenn Sie mehr Informationen betreffend dieser Publikationen wünschen, wollen Sie bitte die website des SFM konsultieren : <http://www.migration-population.ch> oder jene des Herausgebers : <http://www.seismoverlag.ch>.

Diese Publikationen können bei Seismo bestellt werden: buch@seismoverlag.ch.

Letzte vom SFM veröffentlichte Berichte

38B : Roger Besson, Etienne Piguët (2005). Trajectoires d'asile africaines. Répartition des demandes d'asile en Europe et effets des politiques.

38A : Denise Efonayi-Mäder avec la collaboration de Joëlle Moret et Marco Pecoraro (2005). Trajectoires d'asile africaines. Déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse.

37 : Gianni D'Amato, Brigitta Gerber, Martina Kamm (2005). Menschen schmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz.

36 : Janine Dahinden, Chantal Delli, Walter Grisenti (2005). Nationale Machbarkeitsstudie Projektmodell „Migration und Sucht“.

35 : Janine Dahinden, Alexandra Felder, Gianni D'Amato (2004). Aufbau einer Koordinationsstelle für interkulturelle ÜbersetzerInnen und VermittlerInnen.

34 : Josef Martin Niederberger, Nicole Wichmann (2004). Prävention irregulärer Migration.

33 : Alexander Bischoff, Philippe Wanner (2004). Ein Gesundheitsmonitoring von MigrantInnen : Sinnvoll ? Machbar ? Realistisch ?

32 : Janine Dahinden, Rosita Fibbi, Joëlle Moret, Sandro Cattacin (2004). Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz. Probleme und Massnahmen. Ergebnisse einer Aktionsforschung.

31 : Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Etienne Piguët (2003). Le passeport ou le diplôme ? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration.

30 : Josef Martin Niederberger unter Mitarbeit von Christin Achermann (2003). Brückenangebote: Struktur und Funktion. Die Rolle von Geschlecht und Nationalität. Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms Bildung und Beschäftigung.

Wenn Sie mehr Informationen betreffend der Publikationen des SFM wünschen, wollen Sie bitte die website <http://www.migration-population.ch> konsultieren.

Diese Berichte können frei heruntergeladen oder beim SFM bestellt werden.