



SURPRISE

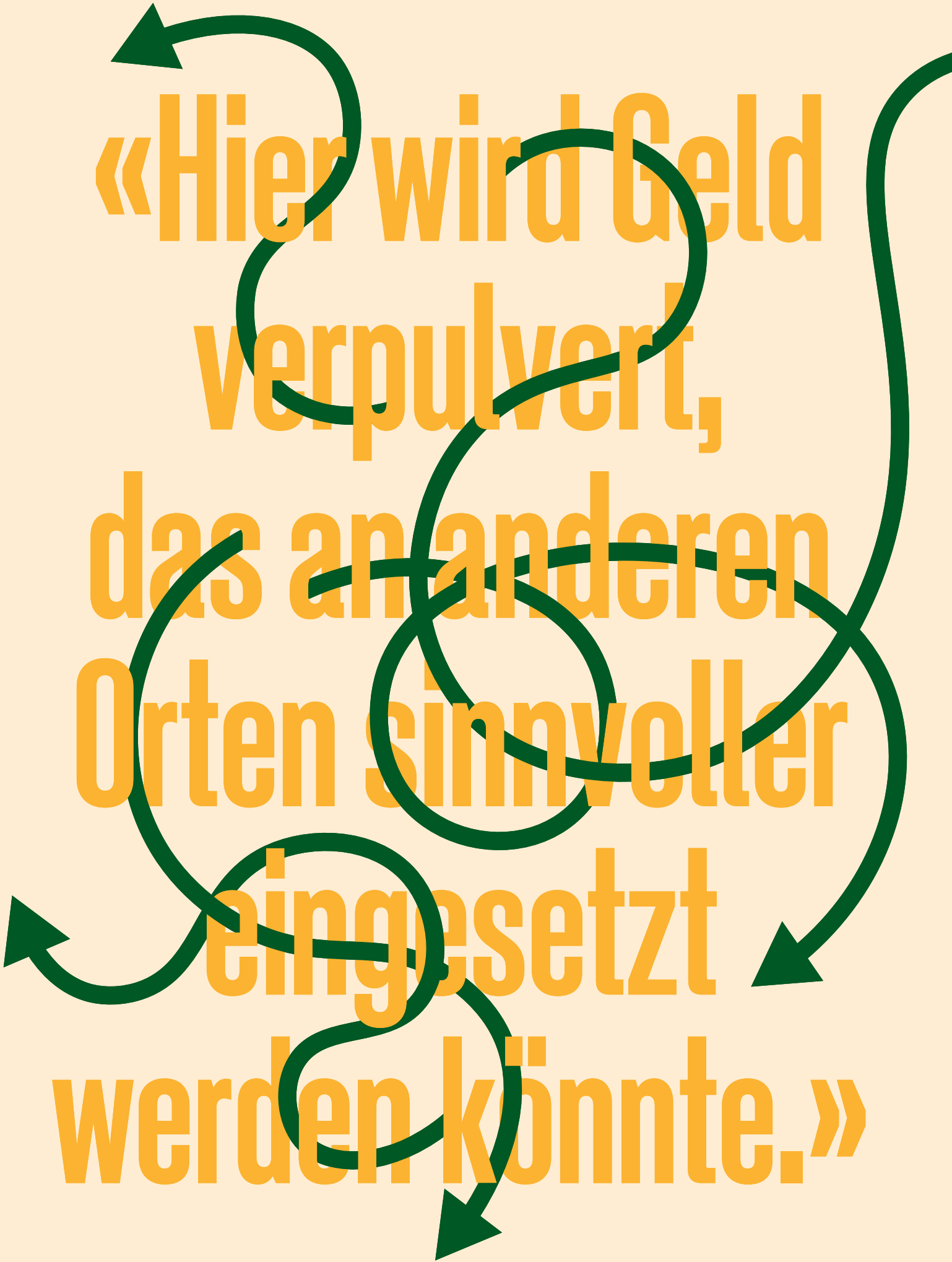
Migration

Unser Geld für Abschottung

Wie das SEM eine fragwürdige Agentur
zur «Migrationskontrolle» mitfinanziert.

Seite 10

«Hier wird Geld
verpulvert,
das an anderen
Orten sinnvoller
eingesetzt
werden könnte.»





Wie die Schweiz die Festung Europas mitfinanziert

Migration Die Schweiz gibt Steuergelder an eine Agentur, die unter Korruptionsverdacht steht und Menschenrechtsverletzungen mitträgt. Alles, um Migrant*innen abzuwehren.

TEXT LORENZ NAEGELI UND RETO NAEGELI

Am 8. Februar 2023 herrschte in der Schweizer Botschaft in Bosnien grosse Aufregung. Grund war eine E-Mail mit alarmierendem Inhalt: Ein anonymes Hinweisgeber warnte vor Korruption in einem von der Schweiz finanzierten Projekt, das den Ausbau behördlicher Infrastruktur zum Sammeln und Verwalten von Daten über Migrant*innen zum Ziel hat. Die Anschuldigungen deuteten auf ein korruptes Netzwerk hin, das bis in die höchsten Ebenen des bosnischen Sicherheitsministeriums reichte. Im Zentrum steht die Agentur International Center for Migration Policy Development, kurz ICMPD, die für die Umsetzung dieses Projekts verantwortlich war.

ICMPD ist eine internationale Organisation mit Sitz in Wien. Sie wurde 1993 von der Schweiz und Österreich gegründet, umfasst zwanzig Mitgliedstaaten und ist in neunzig Ländern aktiv. Dort setzt sie unter dem Slogan «Making Migration Better» die Migrationspolitik von europäischen Staaten um – und zwar meist in Ländern, die an strategisch wichtigen Punkten entlang von Migrationsrouten liegen. Zu ihren Aufgaben gehören Trainings für Küstenwachen und Grenzpolizeien in verschiedenen Ländern oder Rückführungsprogramme rund um sogenannte Migrations-Hotspots. Um sie zu erfüllen, wurde das Budget von ICMPD sukzessive von 16,8 Millionen Euro im Jahr 2015 auf 78,9 Millionen im 2023 aufgestockt.

Auch die Schweiz realisiert immer wieder Projekte mit der ICMPD; in der Regel erfolgt die Abwicklung über das Staatssekretariat für Migration (SEM). Die ICMPD ist primär gegenüber ihren Geldgebern verpflichtet – in der Öffentlichkeit ist die Agentur dagegen kaum bekannt. Grund genug für das Recherchekollektiv WAV und Surprise, genauer hinzuschauen. Gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz haben wir, zusammen mit der deutschen Rechercheorganisation Frag den Staat und der österreichischen Zeitung Der Standard, zahlreiche Dokumente zu Projekten der ICMPD mit Schweizer Beteiligung ausgewertet. Die Ergebnisse offenbaren kritische Partnerschaften in mehreren Ländern, darunter Bosnien, Kosovo, Libanon und Libyen.

Mehr Kontrolle gewünscht

Die Schengenstaaten investieren viel Geld in die Sicherung ihrer Aussengrenzen und verlagern ihre Aktivitäten dazu zunehmend in sogenannte Drittstaaten wie Bosnien

und Herzogowina. Im Auftrag der Schweiz führt ICMPD dort ein Projekt mit dem Namen «Ausbau des Migrationsinformationssystems» aus; es geht darum, die sogenannte Migrationskontrolle zu optimieren, indem ein neues Datenverwaltungssystem für Asyl, Visa und Grenzübertritte eingeführt wird. Dieses modernisiert das bestehende System, insbesondere durch den Ausbau der biometrischen Fähigkeiten.

Für die erste Phase des Projekts wurde das bosnische IT-Unternehmen Page mit einem Auftrag im Wert von 409 000 Franken betraut. Laut der anonymen E-Mail, die im Februar 2023 für Unruhe in der Schweizer Botschaft sorgte, wurde der Vergabeprozess manipuliert. Ein Mitarbeiter von ICMPD, der massgeblich an der Ausschreibung beteiligt war, hatte zugleich eine Anstellung bei Page – ein Umstand, den er verschwiegen hatte, um dem Unternehmen den Zuschlag zu sichern. Als das SEM von diesem Vorwurf erfuhr, setzte es umgehend alle Projektbeteiligungen aus und leitete einen Monat später eine externe Untersuchung ein, wie das SEM auf Anfrage erklärte. Im Zuge der Untersuchung wurden Teile dieser

Daten sammeln im Kosovo

Im Kosovo finanzierte die Schweiz mit 300 000 Franken ein ICMPD-Projekt zur Aufrüstung der lokalen Grenzpolizei mit biometrischen Geräten wie Fingerabdruckscannern.

Das übergeordnete Ziel: die Daten von Migrant*innen systematisch und nach den Standards der Schengenstaaten zu sammeln. Mit dem technischen Ausrüstung sollte der Registrierungsprozess von Asylsuchenden vereinfacht werden. Auch hier kam es zu Unregelmässigkeiten bei der Beschaffung. Das Projekt musste mehrmals ausgeschrieben werden. **Migrationsexperte Simon Noori sieht den Einsatz der Biometrie-Scanner grundsätzlich kritisch:** «Die Sammlung von migrationsbezogenen Daten und die Angleichung der unterschiedlichen Systeme könnte in Zukunft weitreichendere Rückführungsmassnahmen im Stil von Dublin über den Schengenraum hinaus erlauben.» Beispielsweise von der Schweiz in Länder wie das Kosovo.

Vorwürfe bestätigt sowie erhebliche Versäumnisse seitens ICMPD aufgedeckt. Hätte die Organisation ihre eigenen Beschaffungsrichtlinien befolgt, wäre die Anstellung des Page-Mitarbeiters nicht erfolgt. Zudem habe ICMPD bereits frühere Warnungen über einen möglichen Interessenkonflikt des Mitarbeiters ignoriert.

Das Audit und die Angaben des Whistleblowers sowie bosnische Medienberichte deuten darauf hin, dass es sich nicht um einen Einzelfall handelt, sondern um ein ganzes Korruptionssystem, das mutmasslich rund um den Vize-minister des Sicherheitsministeriums von Bosnien und Herzegowina, Samir Rizvo, aufgebaut wurde. Sein Ministerium soll die Empfehlung gegeben haben, den betreffenden Mitarbeiter für das ICMPD-Projekt einzustellen. Und der Gründer von Page ist laut bosnischen Medien ein enger Vertrauter Rizvos, er hatte zuvor eine hohe Position im Sicherheitsministerium. Rizvo selbst sass derweil im Steuerungskomitee des betroffenen Projektes.

Rizvo, der betroffene Mitarbeiter sowie das Unternehmen Page reagierten nicht auf Anfragen von WAV und Surprise. Und bei ICMPD hat man offenbar ein reines Gewissen: Eine interne Untersuchung habe keinerlei Fehlverhalten aufgedeckt, steht in einer Medienmitteilung von Mitte Juli. Auf die Frage, warum die in der externen Untersuchung festgestellten Versäumnisse verschwiegen wurden, reagiert die Pressestelle ausweichend. Man habe sich auf die eigenen Zuständigkeiten fokussiert, die in diesem Fall bei der internen Untersuchung lagen. Zudem habe man die Ergebnisse des externen Audits erst im Juni 2024 erhalten. Das allerdings widerspricht der Darstellung

des SEM und dem Projektverlauf: Die Schweizer Behörde erklärte nach einem Hintergrundgespräch im April 2024, dass es das Projekt mit einem Verlust von 54 282 Franken und nach ausführlichen Gesprächen mit ICMPD abgebrochen habe. An der Zusammenarbeit mit Bosnien ändere sich nichts Grundlegendes, doch man werde das Projektmonitoring in Zukunft verfeinern, sagt das SEM.

Heiligt der Zweck die Mittel?

Den Verdacht auf Korruption nehmen wir zum Anlass, uns das sogenannte Migrationsmanagement von ICMPD genauer anzusehen – zumal die Agentur in der Öffentlichkeit nahezu unsichtbar bleibt. Der Migrationsforscher und Experte für biometrische Migrationsprogramme Simon Noori spricht in diesem Zusammenhang von den logischen Folgen einer fehlgeleiteten Politik. «Ziel dieser Art der Migrationskontrolle ist es, möglichst viele Leute möglichst weit wegzuhalten. Oft geschieht das entgegen den Interessen der Geflüchteten oder von Transitstaaten wie Bosnien.» Doch letztere würden sich fügen, obwohl sie dadurch gezwungen sind, viele Menschen aufzunehmen und zu versorgen, die unfreiwillig bei ihnen ankommen und deren eigentliches Ziel Länder im Schengenraum sind, so der Co-Geschäftsführer der Nichtregierungsorganisation Solidarité sans frontières. Als Köder dienten Verhandlungen zum EU-Beitritt oder Millionen zur Modernisierung der lokalen Infrastruktur.

Wenn in Libyen Milizen zu Küstenwache umgerüstet, im Libanon Streitkräfte für die Migrationsabwehr trainiert oder an Tunesien Drohnen für die Grenzüberwachung geliefert werden – dann beschert dies ICMPD Arbeit. Den Nutzen der ICMPD-Programme hält Noori für gering: «Es wird Kontrolle versprochen, aber wenig erreicht. Letztlich wird in diesen Programmen Geld verpulvert, das an anderen Orten sinnvoller eingesetzt werden könnte.» Noori beschreibt die Rolle von ICMPD in diesem Kontext als Übersetzungsarbeit: «Europas Migrationspolitik setzt hohe und komplexe Erwartungen an das Verhalten anderer Länder. Drittstaaten können diese oft nicht allein erfüllen.» Und genau da komme ICMPD zum Einsatz.


Wie das in der Praxis aussieht, deckten ZDF und die Rechercheorganisation Frag den Staat im Frühling 2023 auf. Sie veröffentlichten interne ICMPD-Dokumente, die belegen, wie die Organisation durch Trainings, technisches Equipment wie Drohnen, Laptops oder Telefone die Küstenwachen in Libyen, Tunesien und Marokko unterstützt – alles Behörden, die in schwere Menschenrechtsverletzungen involviert sind. Der Bericht zeigt auch, dass ICMPD durch das Skizzieren von Asylrechtsverschärfungen oder informellen Treffen mit Politiker*innen Einfluss auf die europäische Migrationspolitik nimmt, obwohl die Organisation in einem hochsensiblen Bereich arbeitet und kaum Transparenz- und Auskunftspflichten unterliegt. Möglicherweise ist sie genau deshalb für die Planung und Durchführung von umstrittenen Programmen inte-

Parkplatz statt Schutz im Libanon

Die Schweiz finanziert seit 2016 mehrere ICMPD-Projekte im Libanon, welche die integrierte Grenzverwaltung (IBM) stärken sollen. Der Fokus liegt auf Menschenrechten und Geschlechtergerechtigkeit. Ein Erklärvideo des SEM zu IBM offenbart jedoch die eigentliche Absicht hinter diesem Engagement: **Es geht primär darum, die Schengen-Aussengrenzen vor illegalisierter Migration zu schützen, während sie gleichzeitig für Geschäftsreisen und Tourismus offenbleiben sollen.** Das «Lebanese Center for Human Rights» (CLDH) kritisiert den Schweizer Ansatz. Er zielt auf eine Verschärfung der Grenzkontrollen und legitimiere ein gewaltvolles Regime der sogenannten Migrationskontrolle. Zudem seien die Massnahmen wenig effektiv, wie ein von der Schweiz finanziertes Projekt zeige: **Statt einem geschützten Raum für geflüchtete Frauen zu bieten, wurde der dafür vorgesehene Ort als Parkplatz zweckentfremdet.** Auf Nachfrage verteidigt sich die ICMPD und sagt, das Projekt diene dem menschenrechtsbasierten Grenzschutz. Die Parkplatz-Causa sei eine Ausnahme gewesen, wie Besuche vor Ort bestätigt hätten.

Wohin fliesst das Geld des SEM?

Übersicht Verpflichtungskredite IMR (Internationale Migrationszusammenarbeit und Rückkehr) mit Verbindung zur ICMPD (Stand 16.08.2023)

 Schengenstaaten



Bosnien und Herzegowina

Programm: «Enhancement of the Migration Information System (for strengthening Migration, Asylum and Border Management) in BiH»
Laufzeit: 2021–2023
Gesamtkosten: CHF 1 150 000

Kosovo

Programm: «Manage increased influx of migrants in Kosovo»
Laufzeit: 2021–2023
Gesamtkosten: CHF 328 819

Libanon

Programm: «Swiss Support to Integrated Border Management in Lebanon, Phase III»
Laufzeit: 2021–2023
Gesamtkosten: CHF 735 000

Libyen

Programm: «Strengthening Migration Governance» (ICMPD LIBMITAF)
Laufzeit: 2021–2023
Gesamtkosten: CHF 367 500



«Von der zuvor geäusserten Kritik gegenüber ICMPD ist beim SEM keine Rede mehr.»


ressant: Der informelle Charakter schützt vor kritischen Beobachter*innen und ungewollter Einflussnahme.

Interne Dokumente, die WAV und Surprise auf der Grundlage des Öffentlichkeitsgesetzes einsehen konnten, zeigen, wie die Schweiz auch ICMPD-Projekte in Libyen unterstützt. Am 31. Mai 2022 trafen sich Vertreter*innen von ICMPD, SEM, der EU sowie libyschen Behörden in der Hauptstadt Tripolis. Bei dem internationalen Treffen im Luxushotel Radisson Blu wurde die Umsetzung eines Projekts mit dem Namen «Libya's Migration Technical Assistance Facility (LIBMITAF)» diskutiert. Im Rahmen dieses ICMPD-Projekts wurde u.a. technische Ausrüstung – Laptops, Handys und satellitenfähige Kommunikation – nach Libyen geliefert, wie eine interne Budgetübersicht zeigt. Die Schweiz unterstützte das Projekt mit 550 000 Euro.

Am Treffen nahm ebenfalls das National Team for Border Security and Management (NTBSM) teil, zu dem auch die libysche Küstenwache gehört. Diese ist laut zahlreichen Berichten für gewaltsame Rückführungen und Angriffe auf Boote mit Migrant*innen auf dem Meer ver-

antwortlich, aber auch für den Betrieb von Lagern in Libyen sowie Menschenhandel und sexualisierte Gewalt gegen Migrant*innen. Werden Bootsflüchtende nach Libyen zurückgebracht, landen sie in ebensolchen Lagern mit überfüllten Zellen, mangelnder Nahrung und kaum medizinischer Versorgung. Die Organisation Refugees in Libya dokumentiert zudem regelmässig Fälle von Folter, über welche Lösegeld von Angehörigen erpresst wird. Auch hier stehen Mitglieder libyscher Grenzschutzbehörden im Verdacht.

ICMPD betont in Bezug auf die systematischen Verbrechen der libyschen Küstenwache, dass keine Mitglieder dieser Organisation direkt von ihnen angestellt wurden. Zudem sei die der Küstenwache übergeordnete Behörde, das National Team for Border Security and Management (NTBSM), nur minimal in das besagte Programm LIBMITAF eingebunden gewesen. Die Pressestelle erklärt weiter, dass das mit Schweizer Mitteln finanzierte technische Equipment ausschliesslich von den ICMPD-Projektteams in Libyen genutzt und nicht an libysche Behörden, einschliesslich der Küstenwache, weitergegeben worden sei.



Im Protokoll des Treffens im Radisson Blu kommen die Worte «Grundrechte» oder «Menschenrechte» kein einziges Mal vor. Migrationsexperte Noori kritisiert das Schweizer Engagement in Libyen: «Aus grundrechtlicher Sicht ist eindeutig, dass die libyschen Behörden durch gewaltsame Rückführungen und die dortigen Verhältnisse schwere Menschenrechtsverletzungen begehen. Diese wären ohne die umfassende Unterstützung aus der EU und der Schweiz nicht möglich.» Das stellte im März 2023 auch ein UN-Bericht fest: Die systematische Gewalt gegen Migrant*innen könne als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft werden. «Die Schweiz ist mehr als nur eine Komplizin, wenn sie sich an solchen Programmen beteiligt», so Noori, denn es handle sich hier um eine bewusste Unterstützung dieser Zustände. Dies falle besonders ins Gewicht, weil es Alternativen gäbe: «Man könnte humanitäre Korridore auf- oder ausbauen, oder endlich wieder eine europäische Rettungsmission starten, die Menschen rettet, anstatt eine Politik zu betreiben, die Menschen gefährdet und Gewalt aussetzt.»

Der frühere UNHCR-Kadermann und Migrationsrechtsexperte Jeff Crisp bezweifelt, ob eine menschenrechtskonforme Zusammenarbeit mit der libyschen Küstenwache angesichts der systematischen Menschenrechtsverletzungen überhaupt möglich sei: «Jede internationale Organisation, die in Libyen tätig ist, muss ernsthafte Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit und ihrer Fähigkeit hinnehmen, im Interesse von Flüchtlingen und anderen Migranten zu handeln.» Das gelte besonders für internationale Organisationen, die von der EU und ihren Partnerstaaten finanziert werden. Europa sei primär daran interessiert, die Überfahrt dieser Menschen über das Mittelmeer zu verhindern, so Crisp.

Korruptionsverdacht, fragwürdige Partnerschaften, die absichtliche Missachtung von Menschenrechten – ICMPD hinterlässt keinen guten Eindruck. Dieser dürfte der Organisation jedoch kaum schaden, weil sie die Interessen ihrer Geldgeber bedient, nämlich: die Abschottung der europäischen Aussengrenzen. Die Schweiz und ICMPD tragen damit zu einem Unrechtsregime bei, welches das Eigeninteresse über die Menschenrechte stellt. Während tausende Migrant*innen in Ländern wie Bosnien oder Libyen katastrophalen humanitären Bedingungen ausgesetzt sind, fliessen Millionen in Grenzschutz und den Ausbau der «Migrationskontrolle» anstatt in sichere Fluchtwege oder dringend benötigte humanitäre Infrastruktur. «Das widerspiegelt den heute dominanten politischen Konsens: Die Schengenländer haben in der Migrationspolitik den Pfad der Grundrechte verlassen», sagt Simon Noori. Damit werde ein Multimillionenmarkt geschaffen, von dem Organisationen wie ICMPD und vor allem europäische Firmen profitieren. «Diese Externalisierungs- und Kontrollpolitik wird seit den 1990er-Jahren exportiert. Mit der einzigen und egoistischen Absicht, dass Leute das Mittelmeer oder die europäischen Küsten nicht erreichen.» Zu einem hohen Preis.

Was sagt das SEM dazu?

Aus Sicht der Schweizer Migrationsbehörde ging es immer nur um die Stärkung von Grundrechten.

In mehreren Gesprächen und einem ausführlichen Fragenkatalog befragten wir das SEM zu den ICMPD-Programmen mit Schweizer Beteiligung. Die Zusammenarbeit mit ICMPD sei gut und professionell, heisst es in der Stellungnahme.

In Bezug auf Bosnien taxierte das SEM das Vorgehen bei der Vergabe des Auftrags als rechtswidrig. Entlang seiner Nulltoleranz-Linie habe man «unverzüglich reagiert», indem man das Projekt sistiert und die externe Prüfung in Auftrag gegeben habe. Zu den Vorwürfen über ein mögliches Korruptionsnetzwerk im bosnischen Sicherheitsministerium will sich das SEM nicht äussern. Auch nicht über die positive öffentliche Darstellung des ICMPD über den Vorfall.

Zum Projekt in Libyen sagt das SEM: «Das Projekt sah verschiedene Ausbildungen im Bereich Migrationsmanagement vor, welche auf internationalem Recht und Menschenrechten basieren. Ziel des Projekts war es also, die Achtung der Grundrechte zu stärken.» Das SEM argumentiert, dass das NTBSM zwar Teil des Steuerungsausschusses gewesen sei und verschiedene Vertreter an Ausbildungsmodulen teilgenommen hätten, die Organisation ansonsten aber keine Benefits erhalten habe.

Von der in den direkten Gesprächen klar geäusserten Kritik gegenüber ICMPD ist in den offiziellen Antworten des SEM keine Rede mehr. Die vorgeschlagenen Zitate wurden so stark abgeändert, dass sie aus Sicht der anwesenden WAV-Journalisten nicht mehr dem Gesprächsinhalt entsprachen. Die ausführliche Stellungnahme des SEM ist abrufbar unter: files.wav.info/upload/ICMPD/.

Dieser Artikel entstand in Kooperation mit dem unabhängigen Schweizer **Recherchekollektiv WAV** (wav.info), mehr dazu auch im Podcast **Hörkombinat** (hoerkombinat.ch). Die Recherche wurde mit Unterstützung des **JournaFONDS** (journafonds.ch) und des **Surprise Recherchefonds** (surprise.ngo/recherchefonds) recherchiert und umgesetzt.



Hintergründe im Podcast: Simon Berginz spricht mit Lorenz Naegeli über die Hintergründe der Recherche. surprise.ngo/talk