

**MINISTERKONFERENZ**  
**ÜBER DIE BEKÄMPFUNG DER ILLEGALEN WANDERUNG**  
**IM RAHMEN DES BUDAPESTER PROZESS**  
**AM 14. UND 15. OKTOBER 1997 IN PRAG**

**EMPFEHLUNGEN**

Die in Prag am 14. und 15. Oktober 1997 auf Einladung der Regierung der Tschechischen Republik zusammengetretenen Minister der Regierungen von Australien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, der Republik Moldavia, der Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, der Russischen Föderation, der Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, der Schweiz, Tschechischen Republik, der Türkei, der Ukraine, Ungarn, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, oder deren Stellvertreter, sowie Vertreter der folgenden internationalen Organisationen: Mitteleuropäische Initiative (CEI), Europarat, Europäische Union, Internationales Zentrum für wanderungspolitische Entwicklung (ICMPD), Zwischenstaatliche Beratungen (IGC), Internationale Zivilluftfahrt-Organisation, Internationale Organisation für Migration (IOM), Interpol, Kommission der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR);

Unter Hinweis auf die Schlussdokumente der vorhergegangenen Konferenzen der für Fragen der illegalen Wanderung zuständigen Minister in Berlin am 30. und 31. Oktober 1991 und in Budapest am 15. und 16. Februar 1993;

Ferner unter Hinweis auf die Massnahmen, die von anderen Gremien in den letzten Jahren zur Bekämpfung der illegalen Wanderung und der Ausländerschleusung und seiner Verbindungen zum organisierten Verbrechen, insbesondere von den einschlägigen Gremien der Vereinten Nationen, und auf regionaler Ebene ergriffen worden sind;

Unter nachdrücklichem Hinweis darauf, dass die illegale Wanderung und die Ausländerschleusung eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen und ein abgestimmtes Vorgehen aller betroffenen Staaten im Geiste der internationalen Solidarität und des aufrichtigen gegenseitigen Interesses erfordern würden, da die Zusammenarbeit bei Angelegenheiten der inneren Sicherheit die Stabilität auf regionaler Ebene stärkt;

In der Erkenntnis, dass einer der Gründe für illegale Wanderung das Gefälle im Lebensstandard zwischen den Regionen ist, und dass die Verhinderung der illegalen Wanderung auch eine nachhaltige Entwicklung in den Herkunftsländern voraussetzt;

Unter Betonung der Notwendigkeit, die Menschenrechte zu achten, und unter nachdrücklichem Hinweis auf die Verpflichtungen, die sich aus der europäischen Menschenrechtskonvention, dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem New Yorker Protokoll, der Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Konvention über die Rechte des Kindes ergeben;

In Würdigung der Tätigkeit der Budapester Gruppe höherer Beamter, die zur Umsetzung der Empfehlungen der Budapester Ministerkonferenz eingesetzt wurde;

Ferner in Würdigung der von dem Innenminister Ungarns abgegebenen Erklärung, sowie der von der Budapester Gruppe herausgegebenen Berichte zu den Fortschritten, die bei der Umsetzung der bei den vorangegangenen Ministerkonferenzen in Berlin und Budapest verabschiedeten Empfehlungen erzielt worden sind;

Jedoch in dem Bewusstsein, dass diesbezüglich weitere Massnahmen getroffen werden sollten, und dass sich die Probleme im Zusammenhang mit der illegalen Wanderung und der Personenschleusung, sowie deren Verbindung zum internationalen organisierten Verbrechen ihrem Wesen nach verändert und verschärft haben;

Eingedenk dessen, dass sich seit der letzten Ministerkonferenz erhebliche institutionelle Entwicklungen vollzogen haben, insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der Mitgliederzahl der Europäischen Union und der Schengener Gruppe, und dass zehn der mittel- und ost-europäischen Staaten Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union abgeschlossen haben;

Mit Genugtuung feststellend, dass die Europäische Union die Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Wanderung und der Ausländerschleusung sowie anderer Formen des organisierten Verbrechens verstärkt hat und diese Fragen im Zusammenhang mit dem Strukturierten Dialog mit den Assoziierten Staaten, dem Euro-Mediterranen Partnerschaftsprozess, im Rahmen des Transatlantischen Dialoges, zur Sprache bringt und beabsichtigt, sie auch mit den neuen unabhängigen Staaten (Nachfolgestaaten) zu erörtern;

In der Erkenntnis, dass auf der europäischen Ebene alle Bemühungen um die Bekämpfung der illegalen Wanderung und der Ausländerschleusung die einschlägigen Massnahmen und Kooperationsstrukturen der Europäischen Union berücksichtigen müssten;

Unter Berücksichtigung der in letzter Zeit ergriffenen multilateralen Massnahmen in bezug auf den Menschenschmuggel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, insbesondere:

der Konferenz über den Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, Wien, 10. - 11. Juni 1996, und der Mitteilung der europäischen Kommission vom 20. November 1996 zum selben Thema;

der Erklärung und Agenda des Weltkongresses gegen die kommerzielle und sexuelle Ausbeutung von Kindern, die im Zeitraum 27. - 31. August 1996 in Stockholm verabschiedet wurden;

der Erklärung über europäische Richtlinien für wirksame Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Frauenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, die am 26. April 1997 auf der Haager Ministerkonferenz verabschiedet wurde;

der Gemeinsamen Aktion vom 21. Januar 1997 betreffend Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenschmuggels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, die vom Ministerrat der Europäischen Union verabschiedet worden ist;

In der Überzeugung, dass konsequente Strategien erforderlich sind, um einen zwischen allen europäischen Ländern abgestimmten Lösungsansatz bezüglich der Einreisepolitik zu erreichen, um eine geregelte Wanderung sicherzustellen und schliesslich die Freizügigkeit in ganz Europa zu erleichtern;

In dem Bewusstsein, dass die Umsetzung einschlägiger Massnahmen eine angemessene Unterstützung für viele Staaten in Mittel- und Osteuropa, sowie unter den neuen unabhängigen Staaten (Nachfolgestaaten) in bezug auf die Erarbeitung von Rechtsvorschriften, technische Hilfe, Ausbildung und Ausstattung erfordert;

Unter Hinweis darauf, dass die Budapester Gruppe bei ihren Folgemaassnahmen zu der vorangegangenen Ministerkonferenz die folgenden sieben Bereiche als besonders wichtig für die Harmonisierung und Untermauerung der einschlägigen grundsatzpolitischen Regelungen und Massnahmen aufgezeigt hat: (i) Harmonisierung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Ausländerschleusung; (ii) Kontrollen vor und bei der Einreise, insbesondere eine Annäherung der Sichtvermerksregelungen; (iii) Rückführung in das Herkunftsland und Rückübernahmeabkommen; (iv) Informationsaustausch über illegale Wanderung; (v) fachliche und finanzielle Hilfe für mittel- und osteuropäische Staaten; (vi) Verbindungen zwischen Ausländerschleusung und anderen Formen von organisiertem Verbrechen und (vii) künftige Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten im Rahmen des Budapester Prozesses;

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Vorschläge zu weiteren Massnahmen in diesen Bereichen, die von der Budapester Gruppe erarbeitet worden sind, und nach deren gründlicher Prüfung;

Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit gemeinsamer zielorientierter Bemühungen um die Erzielung von Ergebnissen in Form der Einführung der erforderlichen Rechtsvorschriften und Massnahmen in den kommenden Jahren;

In Kenntnis dessen, dass die einschlägigen Massnahmen entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorschriften und den fundamentalen Grundsätzen der Rechtsordnung der einzelnen Staaten durchgeführt werden sollten;

Haben die folgenden Empfehlungen verabschiedet:

### **Harmonisierung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Ausländerschleusung**

Mit dem Vorschlag, dass die auf den vorangegangenen Ministerkonferenzen festgelegten Ziele im Hinblick auf die Harmonisierung der Rechtsvorschriften durch die Formulierung von Empfehlungen, die einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung der Ausländerschleusung konkret umreissen, weiter gefördert werden sollten;

In der Erkenntnis, dass der Menschenhandel zum Zweck der wirtschaftlichen oder sexuellen Ausbeutung oft durch Ausübung von Zwang, insbesondere Gewalt und Drohungen, oder durch Täuschung gekennzeichnet ist, und dass diese Umstände bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften besonders berücksichtigt werden sollten;

#### *(a) Die Notwendigkeit eines gemeinsamen Verständnisses des Begriffs "Ausländerschleusung"*

Unter nachdrücklichem Hinweis darauf, dass ein wirksames und abgestimmtes Vorgehen insbesondere gegen die organisierte bzw. professionelle Ausländerschleusung ein gemeinsames Verständnis des Begriffs "Ausländerschleusung" ("trafficking in aliens") voraussetzt;

In Anbetracht dessen, dass zu den Handlungen, die den Tatbestand der Ausländerschleusung erfüllen, unter anderem die folgenden gehören: Missbrauch der legalen Wandermöglichkeiten, Begünstigung eines illegalen Grenzübertritts, illegale Einreise bzw. illegaler Aufenthalt, nicht genehmigte Durchreise, Herstellung, Bereitstellung und Benutzung gefälschter Dokumente, Missbrauch echter Dokumente, Erteilung von Ratschlägen bzw. Bereitstellung von Mitteln, um

gegenüber Behörden betrügerische Angaben zu machen, Vorkehrungen für die Beförderung, die Gewährung von Unterschlupf und illegale Beschäftigung;

**1. Empfehlen, dass ein gemeinsames Verständnis des Begriffs "Ausländerschleusung" Handlungen einbeziehen sollte, die den Grenzübertritt oder die Wohnsitznahme eines Ausländers auf dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates entgegen den in diesem Staat geltenden Vorschriften und Voraussetzungen erleichtern sollen;**

*(b) Die Notwendigkeit, die Ausländerschleusung zum Straftatbestand zu machen und wirksame Sanktionen gegen die Ausländerschleusung und verwandte Handlungen vorzusehen*

In der Erkenntnis, dass die Ausländerschleusung schädliche soziale und wirtschaftliche Folgen hat und oft zur Ausbeutung von Menschen führt und deshalb in allen Teilnehmerstaaten als schwere Straftat gelten sollte;

In Würdigung der Tatsache, dass die meisten Teilnehmerstaaten Handlungen, die den Tatbestand der Ausländerschleusung erfüllen, unter Strafe gestellt haben;

Im Hinblick darauf, dass an der Ausländerschleusung oft mehrere Personen beteiligt sind, die gleichzeitig vom Hoheitsgebiet mehrerer Staaten aus tätig sind, und in der Erkenntnis, dass die Ausländerschleusung nur dann wirksam verfolgt werden kann, wenn der rechtliche Rahmen darauf abgestimmt ist, dem internationalen Charakter des Schleusungsvorgangs zu beugen;

Unter dem nachdrücklichen Hinweis auf die Notwendigkeit, dass hinsichtlich der Art und Schwere der Bestrafung zwischen den (natürlichen wie auch juristischen) Personen, die an den verschiedenen Teilen des Schleusungsvorgangs beteiligt sind, unterschieden werden muss;

In Anbetracht dessen, dass die Schwere und die Art der Bestrafung erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Teilnehmerstaaten aufweisen, und dass die derzeitigen Sanktionen in allgemeinen weder angemessen noch schwer genug sind, um eine präventive Wirkung auf die Schleusung zu haben, und auch nicht mit den Sanktionen vergleichbar sind, die bei anderen Formen des organisierten Verbrechens auferlegt werden;

Mit dem Vorschlag, dass unter anderem die folgenden Faktoren und Umstände als erschwerend gelten sollten: Durchführung der Ausländerschleusung zu Erwerbszwecken und/oder in organisierter Form, Dokumentenfälschung, Erpressung (Gewalt, Drohungen, Ausnützung eines Abhängigkeits-verhältnisses), Ausbeutung durch Prostitution oder andere Formen sexuellen Zwanges, Nötigung illegaler Zuwanderer zur Durchführung widerrechtlicher Handlungen (illegale Beschäftigung, Drogenhandel, illegale Werkstätten, Autodiebstähle etc.) und Geldwäsche;

In Anbetracht dessen, dass geschleuste Personen oft in einer besonders angreifbaren Lage sind, die Anlass zu humanitären Erwägungen gibt, und dass folglich hinsichtlich der Grundsätze, Art und Schwere der Bestrafung eine Unterscheidung zwischen dem Schleuser und der geschleusten Person getroffen werden sollte;

In der Erkenntnis, dass die tatsächliche Rückführung einer geschleusten Person eine abschreckende Wirkung auf potentielle illegale Migranten haben könnte, dass aber auch in einigen Fällen ein Staat beschliessen kann, von der unverzüglichen Rückführung einer solchen Person abzusehen, falls letztere Informationen liefert, die bei der Bekämpfung von Schleusern nützlich sein könnten;

In dem Bewusstsein, dass Sanktionen für Arbeitgeber, die Migranten illegal einstellen, in den mittel- und osteuropäischen Staaten erst in den letzten Jahren eingeführt worden sind;

- 2. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, die dies bisher nicht getan haben, innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, die das Schleusen oder den Versuch des Schleusens von Ausländern zum Straftatbestand machen, und dass dies auch die Anstiftung sowie die Beihilfe zu dieser Straftat einschliessen; hierbei sollte die Schleusung zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung besondere Beachtung finden;**
- 3. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, die Möglichkeit zu prüfen, den Anwendungsbereich ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften betreffend die Ausländerschleusung so zu erweitern, dass sich ihre Staatsangehörigen sowie andere Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, strafbar machen, wenn sie die illegale Einreise in einen beliebigen Staat begünstigen;**
- 4. Empfehlen, dass rechtliche und administrative Massnahmen insbesondere darauf ausgerichtet werden, eine organisierte Ausländerschleusung zu bestrafen;**
- 5. Empfehlen, dass die Schleusung mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen geahndet werden soll, die eine Freiheitsstrafe bis zu einer Höchstgrenze von mindestens 2 Jahren einschließen können (unter erschwerenden Umständen 3 Jahre), und dass die Wichtigkeit einer gleichzeitigen Verhängung von Geldbußen anerkannt werden sollte;**
- 6. Empfehlen, dass es möglich sein sollte, die Erträge aus der Ausländerschleusung sowie Beförderungsmittel wie Kraftfahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge, die den Schleusern oder ihren Mittätern gehören und für die Ausländerschleusung benützt werden, zu beschlagnahmen;**
- 7. Empfehlen, die Möglichkeit zu prüfen, dass nach Massgabe der Verwaltungsvorschriften oder strafrechtlichen Bestimmungen angemessene Sanktionen mit dem Ziel auferlegt werden, die Einrichtungen zu schliessen bzw. Die Geschäftstätigkeiten zu untersagen, die fortlaufend die Grundlage für die Begehung von Straftaten im Zusammenhang mit der Ausländerschleusung bilden;**
- 8. Empfehlen, dass illegale Grenzübertritte im allgemeinen mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen geahndet werden sollen, die Geldbußen und unter erschwerenden Umständen kurze Haftstrafen beinhalten können, wobei jedoch Artikel 31 des Genfer Abkommens zu berücksichtigen ist; und dass illegal eingereiste Migranten bei Fehlen von Gründen für einen rechtmässigen Aufenthalt rückgeführt werden sollten, ausser es stehen dem Hindernisse, die sich aus ernsthaften humanitären Bedenken oder internationalem Recht begründen, entgegen;**
- 9. Empfehlen, dass Massnahmen ergriffen werden, um einen angemessenen Schutz für - beispielsweise zum Zweck der sexuellen Ausbeutung - geschleuste Personen sicherzustellen, die Informationen bezüglich der Schleusung liefern und die dann zur Verfügung stehen, wenn die Strafgerichtsbarkeit sie als Zeugen benötigt, was in entsprechenden Fällen die vorläufige Erteilung einer zeitlich begrenzten Aufenthaltsgenehmigung mit sich bringen kann, und dass die notwendige Diskretion für zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung geschleuste Ausländer sichergestellt wird;**
- 10. Empfehlen die Einführung von Sanktionen, welche die Herstellung, Bereitstellung und Verwendung gefälschter Dokumente mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen versehen, die eine Freiheitsstrafe bis zu einer Höchstgrenze von mindestens 3 Jahren einschließen können, ebenso Geldbußen und die Einziehung solcher Dokumente und der Erträge aus diesen Handlungen;**

**11. Empfehlen, dass die Beschäftigung illegaler Zuwanderer mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen geahndet werden soll, die eine Freiheitsstrafe bis zu einer Höchstgrenze von mindestens 6 Monaten, Geldbußen und die Einziehung der Erträge aus der illegalen Beschäftigung einschließen können;**

(c) *Die Notwendigkeit des Beitritts zu einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkünften sowie ihrer Umsetzung*

Mit der bedauernden Feststellung, dass viele Teilnehmerstaaten den einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkünften bisher noch nicht beigetreten sind und dass im Fall des Beitritts zu Übereinkünften diese in einigen Staaten noch nicht umfassend und sachgerecht umgesetzt worden sind;

**12. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, die dies bisher noch nicht getan haben, den folgenden einschlägigen völkerrechtlichen Übereinkünften beizutreten und diese umzusetzen:**

**(i) Übereinkünfte zum Schutz der Menschenrechte und der Rechte von Flüchtlingen**

**die europäische Menschenrechtskonvention von 1950 und elf Zusatzprotokolle;  
die Genfer Konvention von 1951 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen und das New Yorker Protokoll von 1967;**

**die Konvention von 1979 zur Beseitigung aller Formen von Diskriminierung der Frau;  
die Konvention von 1989 über die Rechte des Kindes;**

**(ii) Übereinkünfte zur Verbesserung und Erleichterung der internationalen Zusammenarbeit**

**die europäische Auslieferungskonvention von 1957 und zwei Zusatzprotokolle von 1975 und 1978;**

**die europäische Konvention von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen und sein Protokoll von 1978;**

**die europäische Konvention von 1972 über die Übertragung der Strafverfolgung;**

**die europäische Konvention von 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten;**

**die Konvention von 1990 über Geldwäsche, Aufspüren, Sicherstellung und Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten;**

### **Kontrollen vor und bei der Einreise, insbesondere die Annäherung der Sichtvermerksregelungen**

Unter nachdrücklichem Hinweis darauf, dass die Annäherung der Einreisepolitik und der -verfahren zwischen den europäischen Staaten eine Voraussetzung für die Verwirklichung der Freizügigkeit ist;

Unter Hinweis darauf, dass die Europäische Union gegenwärtig das Ziel des freien Personenverkehrs innerhalb der Union in dem Ausmaß umsetzt, das im Vertragsentwurf von Amsterdam festgelegt wurde, und unter Hinweis darauf, dass die Europäische Union zur Zeit die Sichtvermerksbestimmungen der Mitgliedstaaten wie auch andere Teile der grundsatzpolitischen Regelungen in bezug auf den Zeitraum vor der Einreise und den Zeitpunkt der Einreise harmonisiert;

Eingedenk der begrüßenswerten, von der Europäischen Union ergriffenen Massnahmen, wobei im Mai 1997 den interessierten Staaten eine Anleitung in bezug auf wirksame Verfahrensweisen bei Personenkontrollen an den Aussengrenzen zugesandt wurde;

In der Erkenntnis, dass die Harmonisierung der grundsatzpolitischen Regelungen in bezug auf den Zeitraum vor der Einreise und den Zeitpunkt der Einreise zu einer wirksameren Bekämpfung der illegalen Wanderung und der Ausländerschleusung beiträgt;

In den Bewusstsein, dass zwischen den Sichtvermerkpfllichten und -verfahren der Europäischen Union einerseits und denen der mittel- und osteuropäischen Staaten andererseits Abweichungen bestehen;

Unter Betonung dessen, dass bei der Prüfung der Notwendigkeit von Sichtvermerkpfllichten neben aussen- und sicherheitspolitischen Erwägungen auch Aspekte im Hinblick auf die illegale Wanderung und die Rückübernahmepraxis von Bedeutung sind;

Erfreut über die Erklärung des Innenministers von Slowenien, dass seine Regierung bereit sei, eine führende Rolle im Prozess der Sichtvermerksannäherung zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten und bei der Schaffung eines Rahmens für die Erfassung der diesbezüglichen Fortschritte und für die Gewährleistung von Transparenz zu übernehmen;

In Würdigung der zunehmend anerkannten völkerrechtlichen Norm, wonach der Staat, der für die Einreise eines Ausländers zuständig ist, letztlich auch für die Prüfung des Falls der betreffenden Person und für die schliessliche Rückführung verantwortlich sein wird, es sei denn, dass nachgewiesen werden kann, dass ein anderer Staat dafür die Verantwortung zu tragen hat;

In Anbetracht dessen, dass die Dubliner Konvention ein System für die Feststellung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bietet, und erfreut über dessen Inkrafttreten;

**13. Empfehlen die Verwendung von Informationsprogrammen in den betreffenden Herkunfts- und Durchreiseländern im Hinblick auf die Verhinderung einer illegalen Wanderung;**

**14. Empfehlen der Europäischen Union, ihre Massnahmen zur Unterrichtung der Assoziierten und sonstiger Staaten über wirksame Verfahrensweisen bei Personenkontrollen an den Aussengrenzen fortzusetzen;**

**15. Empfehlen den Teilnehmerstaaten sicherzustellen, dass angemessene Massnahmen ergriffen werden, um die Identität von Migranten mit unzureichenden Dokumenten festzustellen, und diesbezüglich einen Datenaustausch auf internationaler Ebene ins Auge zu fassen, der die Bestimmungen der Konvention von 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten beachten sollte, wobei auch die Grundsätze der Empfehlung Nr. 15 des Ministerkomitees des Europarates von 1987 zur Regelung der Verwendung personenbezogener Daten für polizeiliche Zwecke sowie die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten zu berücksichtigen sind;**

**16. Empfehlen, dass die technischen Normen der ICAO für die Ausstellung von Pässen und Sichtvermerken von allen Teilnehmerstaaten angewendet werden, und dass letztere Systeme auf der Grundlage maschinenlesbarer Pässe und Sichtvermerke einführen;**

**17. Empfehlen den Teilnehmerstaaten, unter Berücksichtigung der Chicagoer Konvention über die Internationale Zivilluftfahrt Formen einer konstruktiven Zusammenarbeit mit**

**Beförderungsunternehmen, die Transportdienste anbieten, unter Einbeziehung einer Unterstützung und Ausbildung von Personal zur Erleichterung der Identifizierung von Passagieren mit unzureichenden Dokumenten zu entwickeln;**

**18. Empfehlen die Einführung von Sanktionen, mit denen Beförderungsunternehmen, die Transportdienste anbieten und es versäumen, Passagiere mit unzureichenden Dokumenten zu identifizieren, mit Geldbußen belegt und dazu verpflichtet werden, für die Rückführungskosten aufzukommen;**

**19. Empfehlen den Teilnehmerstaaten, ihre Sichtvermerks- und Durchreisesichtvermerksregelungen, ihrer Verfahren für die Ausstellung von Sichtvermerken sowie ihre auf Grenzkontrollen bezogenen Verfahrensweisen schrittweise an die einschlägigen grundsatzpolitischen Konzepte und Regelungen der Europäischen Union anzugleichen;**

**20. Empfehlen, dass die Befugnis zur Ausstellung von Sichtvermerken auf die zuständigen Behörden beschränkt wird, die sachgerecht beurteilen können, ob die Erteilung eines Sichtvermerks illegalen Aktivitäten nicht Vorschub leistet oder die Bemühungen der Teilnehmerstaaten um die Bekämpfung der illegalen Wanderung beeinträchtigen würde;**

**21. Empfehlen, dass ausgestellte Sichtvermerke mindestens 30 Tage vor dem Ablaufdatum des Reisedokuments ungültig werden, so dass die Rückführung illegaler Migranten sichergestellt werden kann;**

**22. Empfehlen, dass 1998, im Rahmen des Budapester Prozesses eine Sachverständigen-tagung unter der Leitung der Regierung Sloweniens veranstaltet wird, um den Prozess der Annäherung der Sichtvermerksregelungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten zu fördern, und dass die europäische Kommission durch einen angemessenen Rahmen die erforderliche Unterstützung für diesen Prozess leistet;**

**23. Empfehlen eine Prüfung der Frage, wie ein einheitliches europäisches System für die Feststellung der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags unter Zugrundelegung der Grundsätze der Dubliner Konvention entwickelt werden könnte;**

### **Rückführung in das Herkunftsland und Rückübernahmeabkommen**

In Anerkennung der Notwendigkeit, dass wirksame Rückführungs- und Rückübernahme-regelungen zu einem festen Bestandteil der Zuwanderungssysteme der teilnehmenden Staaten werden müssen, und in Erkenntnis dessen, dass solche grundsatzpolitischen Regelungen ein wesentliches Element bei der Bekämpfung der illegalen Wanderung darstellen;

In Bekräftigung des Rechtes jedes Menschen, in das Staatsgebiet des Staates, dessen Staatsbürger er ist, einzureisen und sich dort aufzuhalten, und unter nachdrücklichem Hinweis auf die Verpflichtung jedes Staates zur Rückübernahme seiner eigenen Staatsbürger in sein Staatsgebiet;

Unter Hinweis darauf, dass die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr gefördert werden sollte, bevor Zwangsmassnahmen ergriffen werden, da ersteres die würdigste und humanste Lösung ist;

#### *(a) Rückführung in die Herkunftsländer und deren Verpflichtungen zur Rückübernahme*

In der Erkenntnis, dass die Rückführung nur mit der vollen Mitwirkung der Behörden des Herkunftslandes erfolgen kann;



Unter Verurteilung der Weigerung bestimmter Staaten, ihren Staatsangehörigen die Einreise in das eigene Staatsgebiet zu gestatten, und unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass ein solcher Akt gegen das Völkerrecht verstößt;

**24. Empfehlen den Teilnehmerstaaten, soweit wie möglich die vorrangige Option in Erwägung zu ziehen, nämlich die betreffenden Personen unmittelbar in ihre Herkunftsländer rückzuführen, da dies in den meisten Fällen die angemessene Lösung darstellt;**

**25. Empfehlen, dass die teilnehmenden Staaten zusammenarbeiten, indem sie die Behörden der Herkunftsländer auffordern, ihren Beitrag zur Feststellung der Identität von illegalen Migranten ohne Dokumente, die anscheinend ihre Staatsbürger sind, zu leisten, und indem sie innerhalb einer vertretbaren Frist auf solche Rückübernahmeersuchen antworten;**

**26. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, auch dahingehend zusammenzuarbeiten, dass sie, wenn die Staatsangehörigkeit festgestellt worden bzw. offenkundig ist, das Herkunftsland auffordern, einen konsularischen Passierschein oder ein Dokument auszustellen, der bzw. das zur Rückübernahme innerhalb der kürzestmöglichen Zeit und innerhalb der Fristen berechtigt, die durch die innerstaatlichen Bestimmungen über die Inhaftierung aus administrativen Gründen, die in dem ersuchenden Staat Gültigkeit haben, festgesetzt sind;**

**27. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, diejenigen Länder zu ermitteln, die Probleme hinsichtlich der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger verursachen, und gemeinsame Massnahmen gegenüber diesen Ländern in Erwägung zu ziehen;**

**28. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, die Durchreise von Ausländern, die in ihr Herkunftsland rückgeführt werden, unter anderem dadurch zu erleichtern, dass sie Hilfe leisten, wenn sich Beförderungsprobleme ergeben, und gegebenenfalls Begleitkräfte - im Rahmen von Kostenbeteiligungsregelungen - abstellen;**

**29. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, sich auf das Format eines Standarddokuments ähnlich dem der EU-Mitgliedstaaten zu einigen, das als konsularischer Passierschein dienen soll, damit die Weiterbeförderung in das Zielland erleichtert wird;**

**30. Empfehlen den Behörden der Teilnehmerstaaten, mit den Behörden der Herkunftsländer zusammenzuarbeiten, um die Aufnahme der Rückkehrer in ihr Land zu erleichtern;**

**31. Empfehlen den teilnehmenden Staaten eine Zusammenarbeit dahingehend, dass die Ziel- und Herkunftsländer aufgefordert werden, bei der Erleichterung der freiwilligen Rückkehr zu kooperieren;**

**32. Empfehlen den interessierten Staaten, nationale Programme und/oder die Dienste der IOM bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr unmittelbar in das Herkunftsland zu nutzen;**

*(b) Rückübernahmeabkommen*

In Würdigung dessen, dass eine beträchtliche Anzahl von Rückübernahmeabkommen in den letzten Jahren zwischen den am Budapester Prozess beteiligten Staaten abgeschlossen wurde;

Mit Bedauern feststellend, dass nur wenige Rückübernahmeabkommen mit nichteuropäischen Ländern abgeschlossen worden sind;

In Beachtung des bilateralen Muster-Rückübernahmeabkommens, das von der Europäischen Union angenommen wurde;

Ferner unter Hinweis auf den unter der Schirmherrschaft der Budapester Gruppe erstellten Bericht über besondere Probleme der mittel- und osteuropäischen Staaten bei der Anwendung des bilateralen Muster-Rücknahmeübereinkommens;

Eingedenk der begrüßenswerten Massnahmen der Europäischen Union, Rückübernahme Klauseln in Abkommen mit Drittländern aufzunehmen;

**33. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, sich weiterhin um den Abschluss von Rückübernahmeabkommen zu bemühen, die Klauseln über eigene Staatsangehörige, Staatsangehörige von Drittländern, die Durchreise zum Zweck der Rückführung und den Schutz personenbezogener Daten enthalten sollten;**

**34. Empfehlen den teilnehmenden Staaten, ein Standardformular für Rückübernahmeabkommen zu verwenden, wobei das bilaterale Musterabkommen der Europäischen Union oder ein anderes für alle Teilnehmerstaaten annehmbares Muster zu berücksichtigen ist;**

**35. Empfehlen den Staaten, die flexibelsten und schnellsten Formen der Rückübernahme zu nutzen, d.h. Rückübernahme auf der Grundlage von Mindestformalitäten zwischen den zuständigen Behörden, festgelegte Ansprechstellen, Standardformulare in zwei Sprachen, vereinfachte Anerkennung von Nachweisen sowie sonstige Massnahmen, die zur Effizienz der Umsetzung von Abkommen und zur Verringerung der Bearbeitungszeit beitragen;**

**36. Empfehlen, dass die Teilnehmerstaaten in dem Fall, dass sie die Abschaffung der Sichtvermerkspflichten gegenüber einem anderen Staat erwägen, unter angemessener Berücksichtigung auch des Interesses der übrigen Teilnehmerstaaten, ein Rückübernahmeabkommen mit dem betreffenden Staat abschliessen;**

**37. Empfehlen, dass Rückübernahme Klauseln, die sich sowohl auf eigene Staatsangehörige als auch auf Staatsangehörige von Drittländern beziehen, in allgemeine Kooperationsabkommen mit Ländern, von denen eine illegale Wanderung ausgeht, - beispielsweise Abkommen über wirtschaftliche oder politische Zusammenarbeit - aufgenommen werden sollten;**

**38. Empfehlen, dass die Zwischenstaatlichen Beratungen (IGC) weiterhin eine Bestandsaufnahme der von den europäischen Staaten abgeschlossenen Rückübernahmeübereinkünfte führen sollten;**

### **Informationsaustausch über illegale Wanderung**

In Bekräftigung der Notwendigkeit eines verstärkten Informationsaustauschs auf allen Ebenen zwischen den Teilnehmerstaaten mit dem Ziel der Bekämpfung der illegalen Wanderung und der Ausländerschleusung und ihrer Verbindungen zum organisierten Verbrechen;

Im Hinblick darauf, dass zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen einer Sondergruppe des Rates (CIREFI) ein systematischer Informationsaustausch über illegale Wanderung eingerichtet wurde und dass die Assoziierten Staaten an bestimmten einschlägigen Tagungen im Rahmen des *strukturierten Dialogs* teilgenommen haben und aufgefordert worden sind, dem CIREFI Informationen mitzuteilen;

Ferner im Hinblick darauf, dass die Zwischenstaatlichen Beratungen (IGC) ein Modell für die Sammlung, Analyse und Übermittlung von Informationen über die illegale Wanderung entwickeln;

In Würdigung dessen, dass sich die Regierung Ungarns, durch die Organisation von Zusammenkünften und die Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über illegale Migration, um die Stärkung des Informationsaustausches insbesondere zwischen den Grenzschutzdiensten der mittel- und osteuropäischen Länder bemüht;

In Bestätigung dessen, dass die illegale Wanderung nur wirksam angegangen werden kann, wenn es kompatible Systeme für die Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen gibt, an denen alle Teilnehmerstaaten beteiligt sind;

In Anerkennung der Wichtigkeit bilateraler Regelungen für den entsprechenden Informationsaustausch;

In der Erkenntnis jedoch, dass eine Voraussetzung für den Austausch personenbezogener Daten über Personen, die mit der Ausländerschleusung zu tun haben, der Beitritt zu dem Übereinkommen von 1981 zum Schutz des Menschen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ist;

**39. Empfehlen, dass geeignete Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten in allen Teilnehmerstaaten in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Bestimmungen eingeführt werden;**

**40. Empfehlen, dass weitere Massnahmen innerhalb der Europäischen Union ergriffen werden, um den Informationsaustausch mit Assoziierten und anderen Staaten über illegale Wanderung und Personenschleusung zu verbessern;**

**41. Empfehlen den Teilnehmerstaaten, Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass durch die Harmonisierung von Definitionen und Kriterien für die Datenerhebung die bestehenden Systeme für die Sammlung, die Verarbeitung und den Austausch von Informationen über illegale Wanderung und Personenschleusung kompatibel gemacht werden; zu diesem Zweck könnten Kriterien wie die innerhalb der Europäischen Union, besonders von CIREFI, entwickelten nutzbringend berücksichtigt werden;**

**42. Empfehlen, dass unter der Leitung der Regierung Ungarns und mit Unterstützung des Sekretariates der Budapester Gruppe das System für den Informationsaustausch zwischen den Grenzschutzdiensten und anderen zuständigen Dienststellen der mittel- und osteuropäischen Staaten mit den von anderen Teilnehmerstaaten verwendeten Systemen kompatibel gemacht werden und dass ein umfassendes europäisches System für die Überwachung und Analyse der illegalen Wanderung geschaffen wird;**

### **Fachliche und finanzielle Unterstützung für mittel- und osteuropäische Staaten**

In der Erkenntnis, dass die Bekämpfung der illegalen Wanderung und Schleusung eine verstärkte fachliche Zusammenarbeit voraussetzt und dass eine solche Zusammenarbeit letztendlich für alle beteiligten Staaten von Nutzen sein wird, doch auch in dem Bewusstsein, dass die Umsetzung einiger der Empfehlungen der Prager Ministerkonferenz beträchtliche Ressourcen, auch finanzieller Art, erfordern wird;

Ferner in dem Bewusstsein, dass einige der mittel- und osteuropäischen Staaten wirtschaftliche Schwierigkeiten haben, die ihre Fähigkeit beeinträchtigen, den neuen Herausforderungen in bezug auf die Migration zu begegnen;

Folglich in Erkenntnis der Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Solidarität mit den Bemühungen dieser Staaten, und zwar in Form ihrer fachlichen wie auch finanziellen Unterstützung;

Diesbezüglich eingedenk des begrüßenswerten Beschlusses der Europäischen Union, die Verwendung von Phare\*-Mitteln auch auf den Bereich Justiz und Inneres auszudehnen, und der begrüßenswerten Neuausrichtung des Programms, die diesen Belangen sowie einer institutionellen Reform Priorität einräumt;

Ferner erfreut über die Ergebnisse des letztthin von der Europäischen Union abgestatteten Besuchs in den neuen unabhängigen Staaten [Nachfolgestaaten] betreffend die Ausdehnung von TACIS\*\* - Mitteln auf den Bereich Justiz und Inneres und in Anerkennung dessen, dass bei dem Besuch die illegale Wanderung als einer der Gegenstände einer Zusammenarbeit zwischen der [Europäischen] Union und diesen Staaten festgelegt worden ist;

In Würdigung der Einrichtung des Kontrollprogramms für die östlichen Grenzen [*Eastern Border Management Control Programm*] für die Ostseestaaten und im Hinblick darauf, dass ähnliche Programme auch für andere Regionen Europas erforderlich sind;

Unter Hinweis darauf, dass das Thema eines Fonds zur Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten bei der Rückführung illegaler Migranten auf der vorigen Ministerkonferenz angesprochen wurde;

**43. Empfehlen, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten die erforderlichen Vorbereitungen treffen, um Projekte, die für eine Finanzierung durch bi- und multilaterale Finanzierungsprogramme in Frage kommen, vorzulegen und dass insbesondere die Assoziierten Staaten Projekte ausarbeiten, die auf der Grundlage der Neuausrichtung des Phare-Programms finanziell unterstützt werden sollen;**

**44. Empfehlen, dass die Teilnehmerstaaten alle Möglichkeiten prüfen, die erforderlichen Fachkenntnisse und das Personal zur Verfügung zu stellen, um die mittel- und osteuropäischen Staaten bei der Umsetzung der einschlägigen Programme zu unterstützen, die zur Zeit im Rahmen von Phare entwickelt werden;**

**45. Empfehlen, dass die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung von Partnerschaftsabkommen mit den Assoziierten Staaten, die möglicherweise im Rahmen einer vor dem Beitritt verfolgten Strategie beschlossen werden, die Verhinderung der illegalen Wanderung in angemessenem Umfang berücksichtigen könnte;**

**46. Empfehlen, im Rahmen von TACIS ein Programm für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres mit den neuen unabhängigen Staaten [Nachfolgestaaten] unter Berücksichtigung der Ergebnisse des kürzlich von der Europäischen Union durchgeführten Informationsbesuchs einzurichten;**

**47. Empfehlen, dass die einschlägigen internationalen Organisationen, beispielsweise die VN-Kommission für Verbrechensverhütung, der Europarat, die IOM, Interpol und das ICMPD, und im Rahmen der Folgemaßnahmen zu der CIS-Konferenz 1996 der UNHCR, die IOM und die OSZE, ihre Maßnahmen zur Unterstützung interessierter Staaten bei der Schaffung**

---

\* Hilfsprogramm für die Umgestaltung der Wirtschaft in Polen und Ungarn [Anm. d. Übers.]

\*\* fachliche Unterstützung für die GUS [Anm. d. Übers.]

**der erforderlichen institutionellen Kapazitäten fortführen, um die Umsetzung der Empfehlungen der Prager Ministerkonferenz zu erleichtern;**

**48. Empfehlen den Teilnehmerstaaten und den einschlägigen internationalen Organisationen, die Koordinierung der Massnahmen zur Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten in diesem Bereich sicherzustellen, damit unnötige Überschneidungen vermieden werden und ein effizienter Einsatz der verfügbaren Mittel gewährleistet wird;**

**49. Empfehlen, dass die Teilnehmerstaaten beurteilen, ob im nationalen Bereich die Koordinierung und Umsetzung aller für die Bekämpfung der illegalen Wanderung und der Ausländerschleusung relevanten Massnahmen optimal sind;**

**50. Empfehlen den Teilnehmerstaaten, angemessene Ausbildungs- und Austauschprogramme für Personal einzurichten, das für die Bekämpfung der zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung durchgeführten Ausländerschleusung zuständig ist, wobei das Beispiel des STOP-Programms der Europäischen Union berücksichtigt werden sollte;**

### **Die Verbindung zwischen der Ausländerschleusung und anderen Formen des organisierten Verbrechens**

In der Erkenntnis, dass die Ausländerschleusung im Laufe der letzten Jahre immer raffinierter und stärker organisiert geworden ist, und in Anerkennung der Notwendigkeit, dass ihre Verbindungen zu anderen Formen des organisierten Verbrechens, beispielsweise dem Drogenhandel, weiter geprüft werden müssen;

Erfreut über die wachsende Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Assoziierten Staaten im Bereich der Verbrechensverhütung;

Ferner erfreut über die Erweiterung des Mandats der Europäischen Drogeneinheit, das nun auch die Migrantenschleusung einschliesst;

Unter Hinweis auf die Initiativen der Vereinten Nationen im Bereich der Verbrechensverhütung und illegalen Migration;

Eingedenk der Aktivitäten von Interpol und seiner wichtigen Funktion in bezug auf die Unterstützung von Regierungen bei der Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens;

**51. Empfehlen den Teilnehmerstaaten sicherzustellen, dass ihre nationalen Gesetzeshilfsbehörden die Verbindungen zwischen der Ausländerschleusung und anderen Formen des organisierten Verbrechens weiter prüfen;**

**52. Empfehlen den Teilnehmerstaaten, den bi- und multilateralen Erfahrungs- und Informationsaustausch auf den Einsatzebenen zu erleichtern, um die Kenntnisse über die bei den verschiedenen Arten des Schmuggels angewandten Methoden zu erweitern;**

**53. Empfehlen dem Sekretariat der Budapester Gruppe, in enger Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Gremien, eine Untersuchung über das Ausmass, in dem das internationale organisierte Verbrechen seine Aktivitäten auf die Ausländerschleusung ausweitet, zu erstellen;**

### **Weitere Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten**

In Bekräftigung dessen, dass der Budapester Prozess das einzige bestehende Forum ist, das alle europäischen sowie bestimmte nichteuropäische Staaten in dem gemeinsamen Bemühen vereint, die illegale Migration und Schleusung auch im Interesse der Verhütung des internationalen organisierten Verbrechens zu bekämpfen;

Im Hinblick darauf, dass nur zehn der mittel- und osteuropäischen Staaten an dem *strukturierten Dialog* der Europäischen Union teilnehmen und dass sich zahlreiche Staaten, die nicht mit der Europäischen Union assoziiert sind, aktiv am Budapester Prozess beteiligen;

Unter nachdrücklichem Hinweis darauf, dass die Aktivitäten des Budapester Prozesses die Interessen und grundsatzpolitischen Ziele aller Teilnehmerstaaten in ausgewogener Weise widerspiegeln sollten;

Unter Betonung der Notwendigkeit, dass die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern illegaler Migranten mit dem Ziel der Bekämpfung des organisierten Verbrechens ausgebaut werden muss;

Mit der eindringlichen Forderung nach Konzipierung eines gesamteuropäischen Ansatzes zur Erleichterung der Freizügigkeit und nach Festlegung der entsprechenden multilateralen Vereinbarungen zur Sicherstellung einer geregelten Wanderung;

**54. Empfehlen, dass die informellen Arbeitsmechanismen des Budapester Prozesses aufrechterhalten und gestärkt werden, wobei die Regierung Ungarns weiterhin die Führung übernimmt;**

**55. Empfehlen, dass der Vorsitz der Budapester Gruppe mit Unterstützung des Sekretariats die erforderlichen Vorkehrungen trifft, um Folgemaßnahmen zu dieser Konferenz sicherzustellen, einschliesslich der jährlichen Berichterstattung an die Teilnehmerstaaten über die Umsetzung der von dieser Konferenz verabschiedeten Empfehlungen.**

#### **Mit dem Ausdruck des Dankes**

an die Regierung der Tschechischen Republik für die Ausrichtung dieser Konferenz;

an die Regierung Ungarns dafür, dass sie gemeinsam mit der Regierung der Tschechischen Republik und der Regierung Norwegens als Vorsitzgruppe diese Konferenz vorbereitet hat, und an die niederländische und die luxemburgische EU-Präsidentschaft sowie an die Europäische Kommission und die österreichische Schengen-Präsidentschaft für ihre aktive Unterstützung der Vorsitzgruppe;

an die drei internationalen Unterstützungsgremien IOM, IGC und ICMPD ebenfalls für ihre Unterstützung der Vorsitzgruppe;

an die Regierung Dänemarks, Finnlands, Kroatiens, Norwegens, Österreichs, Schwedens, der Schweiz, Sloweniens und Ungarns für ihren finanziellen Beitrag zum Sekretariat der Budapester Gruppe mit Sitz in Wien;

an die Regierung aller Staaten, die Vorbereitungstagungen für diese Konferenz als Gastgeber ausgerichtet haben.