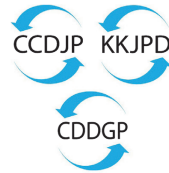




Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND  
POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS  
DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE

CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI  
DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Département fédéral de justice et police DFJP  
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
**Bundesamt für Migration BFM**  
**Office fédéral des migrations ODM**  
**Ufficio federale della migrazione UFM**



# Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»

2014–2017

## Impressum

**Herausgeber:** Bundesamt für Migration (BFM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern

**Konzept und**

**Redaktion:** BFM, Abteilung Einreise und Stabsbereich Information und Kommunikation

**Realisation:** [www.casalini.ch](http://www.casalini.ch)

**Bezugsquelle:** BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
Art. Nr. 420.103.D

© BFM/EJPD November 2014

**Fotografie:**

EDA/Direktion für Ressourcen, Bulletin-Redaktion: Titelseite

Keystone: Titelseite

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>                                | <b>5</b>  |
| <b>Glossar</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Vorwort</b>  | <b>10</b> |
| <b>0. Management Summary</b>                                | <b>12</b> |
| <b>1. Einleitung</b>  | <b>14</b> |
| <b>2. Der Mehrwert einer integrierten Grenzverwaltung</b>   | <b>16</b> |
| <b>3. Ausgangslage</b>                                      | <b>17</b> |
| <b>3.1 Zahlen und Fakten</b>                                | <b>17</b> |
| 3.1.1 Reisebewegungen über die Aussen- und die Binnengrenze | 17        |
| 3.1.2 Illegale Migration                                    | 17        |
| 3.1.3 Asyl  | 20        |
| 3.1.4 Rückkehr  | 20        |
| 3.1.5 Grenzüberschreitende Kriminalität                     | 21        |
| <b>3.2 Rechtliches</b>                                      | <b>22</b> |
| <b>3.3 Zuständigkeitsordnung</b>                            | <b>23</b> |
| <b>3.4 Abgrenzung und Schnittstellen</b>                    | <b>23</b> |
| <b>4. Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz</b> | <b>25</b> |
| <b>4.1 Hauptziele</b>                                       | <b>25</b> |
| <b>4.2 Strategische Leitlinien</b>                          | <b>26</b> |
| <b>4.3 Problemfelder</b>                                    | <b>26</b> |
| <b>4.4 Teilziele</b>  | <b>26</b> |
| <b>4.5 Nachhaltigkeit</b>                                   | <b>27</b> |
| <b>5. Aktionsplan</b>                                       | <b>28</b> |
| <b>5.1 Einleitung</b>                                       | <b>28</b> |
| <b>5.2 Teilprojekt «Ausland»</b>                            | <b>29</b> |
| 5.2.1 Allgemeines   | 29        |
| 5.2.2 Massnahmen  | 30        |
| 5.2.3 Erkenntnisse  | 32        |
| 5.2.4 Finanzielle Auswirkungen                              | 33        |
| 5.2.5 Zusammenfassung                                       | 33        |
| <b>5.3 Teilprojekt «Internationale Kooperation»</b>         | <b>34</b> |
| 5.3.1 Allgemeines   | 34        |
| 5.3.2 Massnahmen  | 35        |
| 5.3.3 Erkenntnisse  | 38        |
| 5.3.4 Finanzielle Auswirkungen                              | 39        |
| 5.3.5 Zusammenfassung                                       | 39        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>5.4 Teilprojekt «Grenze»</b>   | <b>40</b> |
| 5.4.1 Allgemeines   | 40        |
| 5.4.2 Massnahmen  | 41        |
| 5.4.3 Erkenntnisse  | 45        |
| 5.4.4 Finanzielle Auswirkungen  | 45        |
| 5.4.5 Zusammenfassung   | 46        |
| <b>5.5 Teilprojekt «Inland»</b>   | <b>47</b> |
| 5.5.1 Allgemeines   | 47        |
| 5.5.2 Massnahmen  | 48        |
| 5.5.3 Erkenntnisse  | 51        |
| 5.5.4 Finanzielle Auswirkungen  | 52        |
| 5.5.5 Zusammenfassung   | 52        |
| <b>5.6 Teilprojekt «Übergreifendes»</b>   | <b>53</b> |
| 5.6.1 Allgemeines   | 53        |
| 5.6.2 Massnahmen  | 54        |
| 5.6.3 Erkenntnisse  | 60        |
| 5.6.4 Finanzielle Auswirkungen  | 61        |
| 5.6.5 Zusammenfassung   | 61        |
| <b>6. Umsetzung der Massnahmen</b>  | <b>62</b> |
| <b>6.1 Finanzen</b>   | <b>62</b> |
| <b>6.2 Zeitplan</b>   | <b>63</b> |
| <b>6.3 Monitoring</b>   | <b>65</b> |
| <b>6.4 Rahmenvereinbarung</b>   | <b>65</b> |
| <b>7. Gesamtfazit</b>   | <b>66</b> |
| <b>ANHANG I: Teilzielübersicht nach thematischen Hauptgruppen</b>               | <b>68</b> |
| <b>ANHANG II: Am Aktionsplan beteiligte Behörden und Organisationseinheiten</b> | <b>71</b> |
| <b>ANHANG III: Massnahmen nach Realisierungseinheiten</b>                       | <b>72</b> |

# Abkürzungsverzeichnis

|        |   |          |   |
|--------|---|----------|---|
| AGF    | Aussengrenzenfonds  | EMN      | European Migration Network (Netzwerk, welches die Unterstützung von politischen Entscheidungsprozessen in den Bereichen «Asyl» und «Migration» auf europäischer Ebene zum Ziel hat) |
| ALO    | Airline Liaison Officer – Dokumentenberater   | etc.     | et cetera   |
| AP     | Aktionsplan   | EU       | Europäische Union   |
| API    | Advance Passenger Information (elektronisches System, mit dem Daten von Passagieren unmittelbar nach dem Check-in durch die Beförderungsunternehmen an die Behörden übermittelt werden) | EVA      | Elektronische Visumausstellung  |
| Art.   | Artikel   | EVZ      | Empfangs- und Verfahrenszentren des → BFM   |
| ASTRA  | Bundesamt für Strassen im → UVEK  | EZV      | Eidgenössische Zollverwaltung im → EFD  |
| AuG    | Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (→ SR 142.20)  | fedpol   | Bundesamt für Polizei im → EJPD   |
| BBL    | Bundesamt für Bauten und Logistik im → EFD  | ff.      | fortfolgende  |
| BE     | Kanton Bern   | GE       | Kanton Genf   |
| BFM    | Bundesamt für Migration im → EJPD   | GR       | Kanton Graubünden   |
| BFS    | Bundesamt für Statistik im → EDI  | GS-EJPD  | Generalsekretariat des → EJPD   |
| BJ     | Bundesamt für Justiz im → EJPD  | GWK      | Grenzwachtkorps im → EFD  |
| BMS    | Biometric Matching System (Teilapplikation des → VIS; dient dem Vergleich zwischen live abgenommenen und gespeicherten Biometriedaten)  | IBM      | Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung  |
| bzw.   | beziehungsweise   | ICAO     | International Civil Aviation Organization – Internationale Zivilluftfahrtsorganisation  |
| CC Web | Kompetenzzentrum Web des → GS-EJPD  | ILA      | Integrales Lagebild Aussengrenze  |
| CHF    | Schweizer Franken   | INAD     | Inadmissible Passenger (Person, welche die erforderlichen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt)  |
| CS-VIS | zentrales, europäisches Visumsystem   | inkl.    | inklusive   |
| DEA    | Direktion für europäische Angelegenheiten im → EDA  | insb.    | insbesondere  |
| DEZA   | Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit im → EDA   | IPAS     | Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem im → fedpol  |
| DR     | Direktion für Ressourcen im → EDA   | ISA      | Informationssystem Ausweisschriften   |
| DV     | Direktion für Völkerrecht im → EDA  | ISC-EJPD | Informatik Service Center im → EJPD   |
| EDA    | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten  | ISF      | Internal Security Fund – Fonds für die innere Sicherheit  |
| EDI    | Eidgenössisches Departement des Innern  | ISR      | Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer   |
| EDÖB   | Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter  | IT       | Informations- und Telekommunikationstechnologie   |
| EFD    | Eidgenössisches Finanzdepartement   | Kap.     | Kapitel   |
| EFTA   | European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation  | Kapo     | Kantonspolizei  |
| EJPD   | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  | KD       | Konsularische Direktion des → EDA   |
| EMF    | Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern   | KdK      | Konferenz der Kantonsregierungen  |
|        |   | KKJPD    | Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren   |

|        |   |        |  |
|--------|---|--------|--|
| KKPKS  | Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz  | SR     | Systematische Sammlung des Bundesrechts                                    |
| KSBS   | Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (seit 2014 → SSK)  | SSK    | Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (bis 2014 → KSBS)                   |
| LU     | Kanton Luzern   | SVZW   | Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen                               |
| MoU    | Memorandum of Understanding   | u. a.  | unter anderem  |
| NDB    | Nachrichtendienst des Bundes im → VBS   | UVEK   | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| OZD    | Oberzolldirektion des → EFD   | VBS    | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| PCN    | Process Control Number (Nummer, die eindeutig mit einem im Rahmen von EURODAC abgenommenen Fingerabdruck verbunden ist)   | vgl.   | vergleiche   |
| PD     | Politische Direktion des → EDA  | VIS    | Europäisches Visa-Informationssystem                                       |
| RIPOL  | Recherches informatisées de police (automatisiertes Fahndungssystem des Bundes)   | VKM    | Vereinigung der kantonalen Migrationsämter                                 |
| RTP    | Registered Traveller Program (System zur automatisierten Grenzkontrolle, das eine vorgängige Registrierung erfordert)   | VS     | Kanton Wallis  |
| s.     | siehe   | VSAA   | Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden                               |
| S.     | Seite   | WBF    | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung          |
| SAA    | Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, → SR 0.362.31                           | z. B.  | zum Beispiel   |
| SDÜ    | Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen der gemeinsamen Grenzen | ZEMIS  | Zentrales Migrationsinformationssystem                                     |
| SECO   | Staatssekretariat für Wirtschaft im → WBF   | ZH     | Kanton Zürich  |
| SIRENE | Supplementary Information Request at the National Entry (in jedem Schengen-Mitgliedstaat bestehendes Büro zum Austausch von operativen polizeilichen Informationen im Zusammenhang mit dem → SIS zwischen den Mitgliedstaaten)  | z. Hd. | zu Händen  |
| SIS    | Schengen-Informationssystem   |        |  |
| SO     | Kanton Solothurn  |        |  |
| SPI    | Schweizerisches Polizei-Institut  |        |  |

**Aktionsplan:** Eine Auflistung von spezifischen Massnahmen, welche nötig sind, um die in der Grenzverwaltungsstrategie verankerten Ziele zu erreichen.

**ALO:** Airline Liaison Officers (ALO) sind Dokumentenberater. Mittels bedarfsorientierter Schulungen und Beratungen unterstützen sie die Fluggesellschaften beim Check-in und/oder vor dem Boarding bei der Echtheitsprüfung und bei der Erkennung missbräuchlich verwendeter Dokumente. ALO werden in der Regel durch die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden gestellt und werden ausserhalb des Schengen-Raums eingesetzt.

**Aussengrenzen:** Landesgrenzen (See-, Luft- oder Landgrenzen) zwischen einem Schengen-Mitgliedstaat mit einem Nicht-Schengen-Mitgliedstaat, also einem Drittstaat.

**Aussengrenzenfonds:** Der Aussengrenzenfonds war Teil des Generellen Programms «Solidarität und Steuerung der Migrationsströme» der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2007–2013 (Nachfolger: s. Internal Security Fund). Der Fonds diente der Solidarität im Schengen-Raum und sollte jene Staaten unterstützen, welche bei der Umsetzung gemeinsamer Regeln zur Kontrolle und Überwachung der Schengen-Aussengrenzen sowie der Visumpolitik auf Dauer hohe Kosten trugen.

**Drittstaat:** Nicht-Schengen-Mitgliedstaat.

**DUBLIN-OUT-Verfahren:** Wenn eine Person in der Schweiz um Asyl ersucht, wird festgestellt, ob diese bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Asylverfahren durchlaufen hat, womit im Wesentlichen die Zuständigkeit jenes Dublin-Staates feststeht. Falls sich aus Sicht der Schweiz die Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates ergibt, wird dieser um Übernahme ersucht (sogenanntes OUT-Verfahren). Wird dem Ersuchen stattgegeben, wird ein Nichteintretensentscheid gefällt. Die asylsuchende Person hat die Schweiz zu verlassen und der zuständige Dublin-Staat muss das Asylverfahren durchführen.

**eDokumente:** Dokumente, welche den ICAO-Richtlinien 9303 folgen und einen Chip mit elektronisch gespeicherten Daten besitzen.

**EURODAC:** Zentrale Fingerabdruckdatenbank der Europäischen Union in Asylangelegenheiten.

**Fachausschuss Ausweisschriften:** Ein im Rahmen des «Betriebskonzepts Systemplattform eDokumente» eingesetztes Gremium, welches die fachliche Produktverantwortung für die → Systemplattform eDokumente trägt. Im Gremium vertreten sind: BBL, BFM, KD, fedpol und EZV.

**FRONTEX:** Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der EU. Die Agentur koordiniert die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen, unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten und legt u. a. gemeinsame Ausbildungsnormen fest, erstellt Risikoanalysen, verfolgt die Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen relevanten Forschung, unterstützt die Mitgliedstaaten in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Aussengrenzen erfordern, und leistet die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten.

**Grenzkontrollbehörde:** Alle für die Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone.

**Grenzverwaltung:** Grenzverwaltung umfasst alle behördlichen Aktivitäten entlang eines Migrations- oder Reiseprozesses. Neben Handlungen und Instrumenten direkt im Bereich der Grenzkontrolle beinhaltet sie einerseits auch vorgelagerte Tätigkeiten in Dritt- und Herkunftsstaaten, aber auch nachgelagerte Massnahmen im Binnenraum. Ebenfalls umfasst sie Aktionen im Bereich der internationalen Kooperation. Dieses Modell der vierstufigen Migrationskontrolle (Vier-Filter-Modell) wird im Kapitel 4 näher erläutert.



**Grenzverwaltungsbehörde:** Alle Behörden, die in den Prozess der Grenzverwaltung eingebunden sind, unabhängig davon, ob sie auf nationaler oder kantonaler Ebene angesiedelt sind (vgl. Kap. 3.3).

**Grenzverwaltungsstrategie:** Ein Katalog der politischen und operativen Ziele sowie strategischer Leitlinien und anderer Elemente, die zu einem umfassenden, effektiven und effizienten System der Grenzverwaltung führen.

**Grenzbereich:** Geografisches Gebiet ausserhalb der Aussengrenzen (Dritt- und Herkunftsstaaten).

**Illegale Migration:** Jede Form von Migration, die missbräuchlich und somit nicht gesetzeskonform ist.

**Internal Security Fund:** Der Fonds für die innere Sicherheit («Internal Security Fund», ISF) ist Teil der vorgeschlagenen Finanzierung der EU im Bereich Inneres im Zeitraum 2014–2020. Der ISF besteht aus je einem Teilinstrument für die Bereiche Polizeikooperation (ISF-Polizei) sowie für die finanzielle Unterstützung des Aussengrenzenmanagements und der gemeinsamen Visumpolitik (ISF-Grenze). Das Teilinstrument ISF-Grenze als Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF) ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und stellt den teilnehmenden Staaten Mittel zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Aussengrenzen sowie der Visa-politik zur Verfügung.

**JANUS:** Chiffriert betriebenes Kommunikationssystem der Bundeskriminalpolizei (fedpol).

**KKJPD:** Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vereint die für die Bereiche «Justiz» und «Polizei» zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder. Sie dient der Zusammenarbeit der Kantone unter sich, mit dem Bund und mit weiteren relevanten Organisationen im Justiz- und Polizeibereich.

**KKPKS:** Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten gilt auf Grund der Rolle als operatives Fachkonferenz als «Exekutivorgan» der KKJPD und befasst sich hauptsächlich mit dem Polizeimanage-

ment. Im Rahmen dieses Gremiums stehen die Zusammenarbeit der Polizeikörper sowie die Festlegung gemeinsamer Strategien und Synergienutzungen im Zentrum.

**Menschenschmuggel, qualifizierter:** Förderung der illegalen Ein- oder Durchreise einer Person und/ oder zum illegalen Aufenthalt mit der Absicht der unrechtmässigen Bereicherung oder durch eine Vereinigung oder Gruppe zum Zweck der fortgesetzten Begehung dieser Tat nach Art. 116 Abs. 3 AuG. Im Gegensatz zur Strategie der integrierten Grenzverwaltung, wo für diesen Tatbestand der Begriff «gewerbsmässig» verwendet wird, wird im vorliegenden Aktionsplan der juristisch präzisere Begriff des «qualifizierten» Menschenschmuggels verwendet. Bei Querverweisen auf die Strategie wird der dort verwendete Begriff des «gewerbsmässigen» Menschenschmuggels jedoch belassen. Beide Begriffe dienen primär der Abgrenzung gegenüber umgangssprachlich als «Cousin-Schmuggel» bezeichneten Deliktsformen, die durch den Grundtatbestand von Art. 116 Abs. 1 abgedeckt sind und die nicht im Fokus der Strategie und des Aktionsplans stehen.

**ORBIS:** Neues Visumaussstellungssystem (Nachfolger EVA) (seit 20. Januar 2014).

**Prümer Beschlüsse:** Europäische Beschlüsse über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insb. zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration. Durch den erleichterten Austausch von DNA-Profilen und Fingerabdrücken mit den Prümer Mitgliedstaaten wird damit die grenzüberschreitende Strafverfolgung erleichtert.

**Risikoanalyse:** Strukturierte Sammlung und Auswertung von relevanten Daten, um die Bedrohung im Bereich der illegalen Migration zu beurteilen.

**Schengen:** Das Abkommen von Schengen, das seit 1985 besteht, fördert den freien Reiseverkehr durch eine Aufhebung der systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Im Sinne einer Ausgleichsmassnahme und zur gleichzeitigen Stärkung der inneren Sicherheit



der Schengen-Staaten werden die Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums intensiviert. Zudem wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei verstärkt. Kernstück ist hierbei das gemeinsame, elektronische Fahndungssystem, das Schengener Informationssystem (SIS). Die nationale operative Zentralstelle hinter dem SIS ist das SIRENE-Büro, oder kurz SIRENE genannt, welches bei der Einsatzzentrale fedpol angegliedert ist.

**Schengen-Verpflichtungskredit:** Die laufende Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes und die Aufnahme neuer Staaten in den Schengen-Raum erfordern auf nationaler Ebene den Auf- und Ausbau der betreffenden IT-Anwendungen. Für die Finanzierung dieser Arbeiten (inkl. Unterhalt bestehender Anlagen) wurden bisher zwei Verpflichtungskredite beantragt.

**Schweizerisches Polizei-Institut:** Die Aufgabe des Instituts besteht in der Aus- und Weiterbildung der Polizeiangehörigen aus der ganzen Schweiz. Der Stiftungsrat des SPI vereint Vertreter des Bundes, der KKJPD, der KKPKS, des Verbands der städtischen Polizeichefs (SVSP) sowie des Verbands Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB).

**SSK** (ehemals KSBS): Die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz fördert die Zusammenarbeit und den Meinungsaustausch aller in Strafsachen zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes. Im Zentrum der Tätigkeiten steht die frühzeitige Mitwirkung an Gesetzgebungsarbeiten im Straf- und Prozessrecht.

**Steuergruppe Grenze:** Gremium mit je einem hochrangigen Vertreter des Bundesamtes für Polizei, des Grenzwachtkorps, des Bundesamtes für Migration, der Flughafenpolizei Zürich sowie der Police de la Sécurité Internationale des Kantons Genf. Sie unterstützt das BFM insb. bei der Konzeption der Grenzkontrolle und identifiziert laufend Verbesserungspotenzial in der Gestaltung der Grenzkontrolle.

**Steuergruppe Visa:** Gremium mit Vertretern der Konsularischen Direktion (KD) des EDA, der Kantone (vertreten durch die VKM) und des BFM zur Institu-

tionalisierung der Zusammenarbeit im Visumbereich. Die Steuergruppe Visa nimmt eine führende Rolle bei der Entwicklung von Strategien und Verfahren im Visumbereich ein.

**Steuerungsausschuss «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung»:** Vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe (im Folgenden «Steuerungsausschuss»; vgl. Anhang II) bestehend aus Vertretern des Bundes (EDA: KD; EFD: GWK; EJPD: BFM, fedpol; VBS: NDB) und der Kantone (KKJPD, KKPKS, VKM sowie je einem Vertreter der kantonalen Polizeikorps von Zürich und Genf). Die Aufgaben dieses Gremiums umfassten die Prüfung und den Entscheid über die Ergebnisse aus den Projektarbeiten sowie die Freigabe des vorliegenden Aktionsplans an den Bundesrat.

**Steuerungsorgan ALO:** Die Einsätze der Schweizer ALO werden durch ein Steuerungsorgan koordiniert, das sich aus dem EDA (KD), dem EJPD (BFM) und dem EFD (GWK) zusammensetzt. Eingesetzt wurde das Steuerungsorgan durch eine tripartite Vereinbarung.

**Systemplattform eDokumente:** Technisches Subsystem, mit dem biometrische Daten erfasst und → eDokumente geprüft werden können.

**VISION:** Visa Inquiry Open Border Network, automatisiertes Verfahren zur Konsultation anderer Schengen-Staaten im Hinblick auf die Erteilung von Schengen-Visa.

# Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser



Mario Gattiker  
Direktor des Bundesamtes  
für Migration (BFM)

Sie haben möglicherweise die tragischen Bilder aus Lampedusa im Kopf – und das Leid, das sich dort in regelmässigen Abständen abspielt. Diese kleine italienische Insel liegt zwar über 1000 Kilometer von der Schweiz entfernt – und dennoch haben diese Flüchtlingsdramen auch etwas mit der Schweiz zu tun: nicht zuletzt mit unserer Grenzverwaltung.

Innerhalb Europas steht Schengen für eine wichtige Errungenschaft: die Reisefreiheit. Seit die Schweiz im Jahre 2008 dem Schengen-Raum beigetreten ist, sind die systematischen Personenkontrollen an unseren Grenzen einem differenzierteren System gewichen: Freie Fahrt an den Binnengrenzen – verschärfte Kontrollen an den Aussengrenzen.

Damit Akteure des organisierten Verbrechens, Schlepperbanden und andere Kriminelle diese Freiheit nicht missbrauchen, wird sie seit Beginn von Ersatzmassnahmen begleitet. So wurde zum Beispiel die Polizeikooperation mit den Schengen-Staaten ausgebaut, harmonisiert und mit modernen Instrumenten wie dem Schengener Informationssystem (SIS) ausgerüstet.

Doch genau wie auf der europäischen Ebene müssen die einzelnen Schengen-Staaten – und mit ihnen die Schweiz – auch intern umdenken, um der steigenden Komplexität und der Dynamik im Bereich der legalen und der illegalen Migration gerecht zu werden.

Eine effiziente und integrierte Grenzverwaltung ist das wirksamste Mittel, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten. Nachdem der Bundesrat im Jahre 2012 eine entsprechende Strategie verabschiedet hat, freut es mich nun, Ihnen mit dem vorliegenden Aktionsplan einen wichtigen Meilenstein in diesem Dossier präsentieren zu können.

Die Schweiz als Tourismusstandort profitiert von Schengen. So brauchen Europareisende mit einem Schengen-Visum zum Beispiel kein zusätzliches Visum mehr, um ihre Ferien auch in der Schweiz zu verbringen. Das stark wachsende Passagieraufkommen an unseren Flughäfen bringt die Grenzkontrollorgane jedoch bereits heute zeitweise an die Belastungsgrenze. Eine Beschleunigung der Kontrollen mittels automatischer Gates, wie sie der Aktionsplan vorsieht, erhöht somit gleichermaßen die Attraktivität der Schweiz als Tourismus- und Wirtschaftsstandort, wie sie die knappen Ressourcen der Kontrollbehörden entlastet.

In unserem föderalen System mit sechs verschiedenen Grenzkontrollbehörden auf Bundes- und Kantonsebene muss die Sicherstellung einer einheitlichen Praxis laufend erfolgen. Diese Standardisierung – von der Ausbildung bis zur täglichen Arbeit an der Grenze – ist denn auch ein Hauptpfeiler dieses Aktionsplans.

Mit der «Integrierten Grenzverwaltung» sind wir für die Herausforderungen der Zukunft gewappnet. Durch mehr Effizienz werden letztlich sowohl Bund als auch Kantone entlastet. Die Folgekosten illegaler Migration – vor allem im Vollzugsbereich – werden sinken und für legal Reisende wird der Grenzübertritt noch reibungsloser erfolgen.

Ich danke allen Partnern für die engagierte und konstruktive Zusammenarbeit, welche die Erarbeitung dieses Aktionsplans ermöglicht hat!

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Gattiker', written in a cursive style.

**Mario Gattiker**  
Direktor des Bundesamtes für Migration (BFM)

Sehr geehrte Leserinnen und Leser



Hans-Jürg Käser  
Präsident der Konferenz der kantonalen  
Justiz- und Polizeidirektorinnen und  
-direktoren (KKJPD)

Die Kantone haben die Abkommen über Schengen/Dublin im Jahre 2005 mit grosser Überzeugung zur Annahme empfohlen. Einerseits sollte der Verzicht auf systematische Personenkontrollen an unseren Grenzen die Mobilität für alle Bürgerinnen und Bürger verbessern. Andererseits versprach der Beitritt substantielle Verbesserungen bei der Verbrechensbekämpfung. Kriminelle, Schmuggler und Schlepperbanden operieren heutzutage über die Grenzen hinweg. Mit Schengen haben die Behörden zusätzliche wichtige Instrumente für eine grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung und die Schweiz ein Plus an Sicherheit erhalten.

Nach über fünf Jahren im Schengener Verbund dürfen wir feststellen, dass die Schweiz nicht unsicherer geworden ist. Zahlreiche Fahndungserfolge und die tägliche Zusammenarbeit mit unseren europäischen Partnern illustrieren die Wichtigkeit des Abkommens für Polizei und Justiz im heute vernetzten und nahezu grenzenlosen Europa.

Sie würden den vorliegenden Aktionsplan jedoch nicht in den Händen halten, wenn kein Optimierungspotential im Bereich der Grenzverwaltung bestünde. Unsere föderale Struktur – mit verschiedensten Grenzkontrollbehörden und Polizeikorps – verlangt von uns eine enge und lückenlose Zusammenarbeit bereits innerhalb der Schweiz, damit unser Land nicht zum Einfallstor für Kriminelle verkommt. Die teilweise aufwändige Kooperation zwischen den Kantonen und ihren Partnern auf Bundesebene wird mit diesem Aktionsplan verbessert und intensiviert.

Die Kantone spielen im Mechanismus der schweizerischen Grenzverwaltung eine zentrale Rolle, sind sie doch nebst dem Bund für die operative Umsetzung verantwortlich. Zum Beispiel an den Flughäfen, wo unsere Polizistinnen und Polizisten oft das erste Gesicht der «offiziellen Schweiz» für unsere ausländischen Besucher darstellen – sozusagen die Visitenkarte der Schweiz. Oder bei der täglichen Arbeit im Inland, wo die Polizei illegale Aktivitäten mit Migrationsbezug aufdeckt und so hilft, zu verhindern, dass unser Rechtssystem umgangen wird und unsere Wirtschaft Schaden erleidet.

Wie in der gesamten Migrationspolitik muss die Devise auch beim Schutz unserer Grenzen lauten: *«Die Vorteile der Migration nutzen – den Problemen effizient entgegenzutreten!»*

Mehr über unsere konkreten Massnahmen erfahren Sie im vorliegenden Aktionsplan. Ich wünsche Ihnen eine gute Lektüre!

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'H' and 'K' followed by a flourish.

**Hans-Jürg Käser**  
Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz-  
und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

# 0. Management Summary

Mit der Kenntnisnahme des Schlussberichts der Strategieguppe «Integrierte Grenzverwaltung» im Juni 2012 setzte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit Kantonsbeteiligung unter der Leitung des BFM ein und beauftragte sie mit der Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Strategie.

Eine integrierte Grenzverwaltung bringt der Schweiz – und somit auch dem Schengen-Raum – folgenden Mehrwert:

- Erhöhung der inneren Sicherheit;
- Reibungsloserer Grenzübertritt für legal Reisende;
- Vereinfachung und Harmonisierung von Abläufen und damit einen effizienteren Einsatz von Ressourcen;
- Höhere Reaktionsschnelligkeit durch bessere Zusammenarbeit;
- Zielgerichteter Einsatz der beschränkten Mittel durch verbesserte nationale Risikoanalyse;
- Längerfristige, gemeinsame strategische Ausrichtung.

Unter breitem Einbezug aller direkt betroffenen Behörden wurden in fünf Teilprojekten (in Anlehnung an das Vier-Filter-Modell, vgl. Kap. 4) rund 70 Massnahmen erarbeitet, mit welchen die in der Strategie definierten Ziele erreicht werden:

- Das Teilprojekt **«Ausland»** umfasst den ersten Filter des Vier-Filter-Modells und damit die Aktivitäten in Dritt- und Herkunftsstaaten. Die Massnahmen fokussieren hauptsächlich auf die Optimierung der Verfahren auf den Schweizer Vertretungen;
- Das Teilprojekt **«Internationale Kooperation»** konzentriert sich analog dem zweiten Filter auf Massnahmen zur Optimierung der Kooperation im Schengen-Raum;
- Der Fokus des Teilprojekts **«Grenze»** liegt beim dritten Filter, also bei den eigentlichen Grenzkontrollmassnahmen an den Schengen-Aussengrenzen (Flughäfen);
- Das Teilprojekt **«Inland»** umfasst Massnahmen im Binnenraum (vierter Filter), insb. im Bereich des Vollzugs und des qualifizierten Menschen Schmuggels;

- Das Teilprojekt **«Übergreifendes»** schliesslich beinhaltet Massnahmen, die auf Grund ihres Querschnittcharakters nicht eindeutig einem der vier Filter/Teilprojekte zugeordnet werden konnten, so beispielsweise im Bereich Informationsaustausch, Analyse, Datenabgleich, etc.

Die im Aktionsplan definierten Massnahmen sind sowohl im operativen als auch im strategischen Bereich angesiedelt. Sie reichen von punktuellen Optimierungen von Bestehendem bis hin zu weitreichenden Neuerungen und sind teils bereits umgesetzt, beinhalten teils aber auch erst Studien zur Erarbeitung weiterer Massnahmen. Jede Massnahme einzeln, insb. aber auch deren Gesamtheit, leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der schweizerischen Grenzverwaltung und legt den Grundstein zur Erreichung der in der Strategie definierten Hauptziele.

Der Aktionsplan sieht vor, dass die Massnahmen zeitlich gestaffelt in drei Realisierungseinheiten umgesetzt werden, wobei sich diese auf die Jahre 2014 bis 2017 verteilen. Auch aufgeführt werden Massnahmen, die sich bereits in Umsetzung befinden oder schon umgesetzt sind. Die Überwachung der Umsetzungsarbeiten nehmen die Abteilung Einreise im BFM und die bereits bestehende Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung wahr.

Die Kantone spielen bei der Umsetzung des vorliegenden Aktionsplans eine zentrale Rolle. Mit einer Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen sollen ein grundsätzliches Bekenntnis und ein Konsens zum Aktionsplan erzielt werden, sodass die weiteren, gemeinsamen Umsetzungsarbeiten gestärkt werden. Die Rahmenvereinbarung wird unter anderem Fragen der Zusammenarbeit, der Organisation und des Monitorings regeln.

*Die Finanzierung der bereits initiierten oder sogar schon umgesetzten Massnahmen ist sichergestellt. Die finanziellen und personellen Auswirkungen der noch umzusetzenden Massnahmen auf Bund und Kantone konnten – wenn auch mit gewissen Vorbehalten – geschätzt werden. Wo die Massnahmen innerhalb der gegebenen Zeit nicht genügend ausgereift werden konnten, wurden sie als Studien- oder Konzeptaufträge formuliert, welche insb. die Ressourcenfrage näher erörtern sollen. Der Aktionsplan trägt dem Gebot der Haushaltsneutralität Rechnung, wobei diese als integrale, alle Staatsebenen umfassende Grösse zu verstehen ist. Die an der Erarbeitung beteiligten Fachämter gehen übereinstimmend davon aus, dass jede einzelne Massnahme für die öffentliche Hand als Ganzes künftige Ausgaben in einem Mass reduzieren wird, das die Aufwände für deren Umsetzung rechtfertigt. Die Finanzierung bleibt in der Verantwortung der für die Umsetzung zuständigen Behörden.*

#### **Was ist Grenzverwaltung?**

*Grenzverwaltung umfasst alle behördlichen Aktivitäten entlang eines Migrations- oder Reiseprozesses. Neben Handlungen und Instrumenten direkt im Bereich der Grenzkontrolle, beinhaltet sie einerseits auch vorgelagerte Tätigkeiten in Dritt- und Herkunftsstaaten, aber auch nachgelagerte Massnahmen im Binnenraum. Ebenfalls umfasst sie Aktionen im Bereich der internationalen Kooperation. Dieses Modell der vierstufigen Migrationskontrolle (Vier-Filter-Modell) wird im Kapitel 4 näher erläutert.*

# 1. Einleitung

Mit der Assoziierung an Schengen hat sich das Regime der Personenkontrolle an den Landesgrenzen grundlegend geändert: Während an den Binnengrenzen grundsätzlich keine Personenkontrollen mehr zulässig sind, wurde die Kontrolle an den Aussengrenzen verschärft. Dieser Systemwechsel erforderte neue, schengenweit koordinierte Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Dafür sind bereits auf nationaler Ebene eine engere Kooperation der Grenzverwaltungsbehörden und eine verstärkte Koordination der Aktionen zwingende Voraussetzung.

Das Evaluation Committee der EU, das in den Jahren 2008/2009 die Umsetzung der Vorgaben des Schengen-Besitzstands im Bereich Aussengrenzen (Flughäfen) evaluierte<sup>1</sup>, empfahl der Schweiz in seinem Bericht die Entwicklung eines «umfassenden nationalen Plans, der alle Elemente einer integrierten Grenzverwaltung (...) enthält». Die Schweiz hat sich verpflichtet, diese Empfehlung umzusetzen und einen nationalen Plan zur effizienten und koordinierten Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität auszuarbeiten.

Die vom Bundesrat eingesetzte Strategieguppe «Integrierte Grenzverwaltung» hat eine integrierte, alle relevanten Akteure auf Bundes- und Kantonsstufe umfassende Grenzverwaltungsstrategie ausgearbeitet. Dabei orientierte sie sich am IBM-Konzept der EU<sup>2</sup>, insb. an den vier Filtern des Schengener Grenzsicherheitsmodells (vgl. Kap. 4). Neben den polizeilichen Aspekten der Grenzverwaltung definiert die Strategie auch Ziele bezüglich der Förderung der legalen Einreisen.

Am 1. Juni 2012 nahm der Bundesrat den Schlussbericht der Strategieguppe zur Kenntnis und erteilte gleichzeitig ein Mandat zur Ausarbeitung eines Aktionsplans. Dieser soll konkrete Massnahmen beinhalten, mit welchen die in der Strategie erarbeiteten Teilziele erreicht werden können. Unter der Leitung des BFM wurden die Arbeiten im September 2012 aufgenommen. An der Arbeitsgruppe «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung» waren dieselben Behörden beteiligt, die bereits bei der Erarbeitung der Strategie involviert waren. Auf Bundesebene waren dies das EJPD (BFM, fedpol), das EDA (KD), das EFD (GWK) sowie das VBS (NDB). Der angemessene Einbezug der kantonalen Interessen konnte durch die Mitarbeit je eines Mitglieds der KKPKS, der KKJPD sowie der VKM sichergestellt werden. Zudem nahmen die Kantonspolizeien von Genf und Zürich mit je einem Vertreter in der Arbeitsgruppe Einsitz. Um die thematische Breite, die Komplexität und die grosse Menge der zu bearbeitenden Teilziele optimal abzudecken, setzte die Gesamtprojektleitung fünf Teilprojekte unter der Leitung der jeweils hauptbetroffenen Behörden ein. Diese Teilprojekte unterbreiteten ihre Ergebnisse der Arbeitsgruppe «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung», die in der internen Projektorganisation die Funktion eines Steuerungsausschusses übernahm (vgl. Anhang II).

Im vorliegenden Bericht (insb. ab Kapitel 5) werden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung» zum eigentlichen Aktionsplan verdichtet.

<sup>1</sup> Eine weitere Evaluation der Aussengrenzen hat im Juni 2014 stattgefunden

<sup>2</sup> Schlussfolgerungen des Rates Justiz und Inneres vom 4.–5. Dezember 2006 (2768. Justice and Home Affairs Council Meeting in Brussels)

Der Aktionsplan ist vor dem Hintergrund der integrierten Grenzverwaltungsstrategie zu sehen, deren Umsetzung er dient. In Kapitel 4 wird die Strategie deshalb in ihren Grundzügen kurz dargestellt. Die Strategie wiederum wird geprägt von (namentlich rechtlichen) Rahmenbedingungen sowie von der Phänomenologie der legalen und der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Mit dieser Ausgangslage befasst sich Kapitel 3. Selbst ein integraler Ansatz, wie er der integrierten Grenzverwaltungsstrategie und dem darauf basierenden Aktionsplan zugrunde liegt, erfordert eine gewisse Abgrenzung zu verwandten Fragestellungen und Themengebieten. Diese erfolgt in Kapitel 3.4. Mit den Vorteilen dieses integralen Ansatzes schliesslich beschäftigt sich Kapitel 2.

Die nachfolgenden Kapitel 2 bis 4 basieren in weiten Teilen auf den gleichnamigen Kapiteln des «Schlussberichts der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»» (nachfolgend «Strategie»)<sup>3</sup>, die zur Kontextualisierung des Schlussberichts zusammengefasst und aktualisiert wurden.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Aktionsplan nur die männliche Form verwendet. Frauen sind selbstverständlich eingeschlossen.

<sup>3</sup> *Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung», Januar 2012*



## 2. Der Mehrwert einer integrierten Grenzverwaltung

Dem Konzept der integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management; IBM) liegt die Erkenntnis zugrunde, dass keine der darin involvierten Institutionen dem komplexen Umfeld der Grenzverwaltung alleine gerecht werden kann. Zu vielschichtig sind die Aufgabengebiete, zu zahlreich die Berührungspunkte zwischen den einzelnen Akteuren. Nur eine verstärkte Vernetzung der relevanten Behörden führt zu einer verbesserten Grenzverwaltung, namentlich:

- Zur **Erhöhung der inneren Sicherheit**, beispielsweise durch vermehrte Aufgriffe von Schmugglern und Personen mit illegalem Aufenthalt und damit verbunden die Verhinderung von negativen Effekten wie z. B. Schwarzarbeit oder Menschenhandel;
- Zu einem **reibungsloseren Grenzübertritt für legal Reisende**, beispielsweise durch reduzierte Wartezeiten oder vereinfachte Abläufe und dadurch erhöhte Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz;
- Zur **Vereinfachung und Harmonisierung von Abläufen** und damit zu einem **effizienteren Einsatz von Ressourcen**, beispielsweise durch die Koordination der Kontrollen unterschiedlicher Behörden;
- Zur **höheren Reaktionsschnelligkeit** durch verbesserte Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden;
- Zur **verbesserten nationalen Risikoanalyse** sowohl auf strategischer als auch operationeller Ebene, die einen zielgerichteten Einsatz der beschränkten Mittel zulässt;
- Zur **längerfristigen, gemeinsamen strategischen Ausrichtung**, die es ermöglicht, das Handeln der an der Grenzverwaltung beteiligten Behörden nicht allein an aktuellen, sondern auch an zukünftigen Bedrohungen auszurichten.

Das IBM-Konzept wurde innerhalb und ausserhalb der EU vielfach umgesetzt. Erfolgreiche Beispiele für IBM gibt es sowohl in alten als auch in neuen EU-Mitgliedstaaten, beispielsweise in Deutschland, Frankreich, Finnland oder Tschechien. Da allerdings Form und Inhalt des nationalen IBM-Konzepts an die geopolitischen und institutionellen Eigenheiten des jeweiligen Landes angepasst werden, und ausserdem jedes Land von einem unterschiedlichen Integrationsniveau startet, gibt es keine starren Vorgaben, wie das Konzept umzusetzen ist.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass ein Plan, dessen Umsetzung die Beteiligung einer Vielzahl von Behörden voraussetzt, auf einem gemeinsamen Verständnis der existierenden Probleme (z. B. Basisanalyse, Problemkatalog) und der umzusetzenden Ziele beruhen und in regelmässigen Abständen überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden muss.

Nachdem sich Bund und Kantone im Jahr 2012 auf eine nationale integrierte Grenzverwaltungsstrategie geeinigt haben (vgl. Kap. 4), liegt mit diesem Bericht der Aktionsplan vor, der aufzeigt, mit welchen Massnahmen die Strategie umgesetzt wird.

# 3. Ausgangslage

## 3.1 Zahlen und Fakten

Weltweit ist eine zunehmende Mobilität festzustellen. Namentlich in Europa nehmen die Zahl der Reisebewegungen und der Migrationsdruck stetig zu. Allein an den Flughäfen in Europa wird von einer Zunahme der Grenzübertritte von 400 Millionen im Jahre 2009 auf 720 Millionen für das Jahr 2030 ausgegangen.<sup>4</sup> Damit wachsen auch die Herausforderungen für die in der Grenzverwaltung involvierten Behörden, ist es doch deren Aufgabe, die immer grösser werdende Zahl an Reisenden und Migranten zu kontrollieren und zu filtern. Sollte die Zahl der Grenzübertritte an den Aussengrenzen der Schweiz in ähnlichem Umfang zunehmen, wäre beispielsweise alleine für die Grenzkontrolle am Flughafen Zürich – der grössten Aussengrenze der Schweiz – ein Personalzuwachs von rund 20 % erforderlich, sofern es nicht gelingt, dieses Passagierwachstum durch technische Neuerungen, Effizienzsteigerungen und andere Massnahmen, wie sie unter anderem der Aktionsplan vorsieht, abzufangen.

### 3.1.1 Reisebewegungen über die Aussengrenzen und die Binnengrenze

Mit der operationellen Umsetzung des Assoziierungsabkommens von Schengen/Dublin am 12. Dezember 2008 ist die Schweiz Teil des Schengen-Raums geworden. Sie ist heute ausschliesslich von Schengen-Mitgliedstaaten umgeben. Die Grenzen zu Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein sind zu Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raums geworden, an denen keine systematischen Personenkontrollen mehr stattfinden. Die schweizerischen Schengen-Aussengrenzen beschränken sich folglich auf die Flughäfen. Derzeit verfügt die Schweiz über zwölf solche Grenzübergangsstellen, wobei insb. die drei grossen internationalen Flughäfen Zürich, Genf und Basel quantitativ von Bedeutung sind.

Alleine an diesen drei Grossflughäfen finden jährlich rund 14 Millionen Grenzübertritte von und nach Staaten ausserhalb des Schengen-Raumes statt. Die Binnengrenzen der Schweiz überqueren jährlich schätzungsweise 240 Millionen Personen, davon gegen 24 Millionen auf dem Luft- und 216 Millionen auf dem Landweg.

Im Jahr 2013 behandelte die Schweiz rund 500 000 Anträge für ein Schengen-Visum<sup>5</sup> (Flughafentransit oder kurzfristiger Aufenthalt von max. 90 Tagen), zusätzlich zu rund 60 000 Anträgen für ein nationales Visum (langfristiger Aufenthalt von über 90 Tagen). Die Ablehnungsquote betrug dabei gesamthaft rund 5 %.

### 3.1.2 Illegale Migration

Die Schweiz ist mit verschiedenen Formen der illegalen Migration konfrontiert. Dazu gehören der qualifizierte Menschenschmuggel sowie die rechtswidrige Ein-/Ausreise bzw. der rechtswidrige Aufenthalt in der Schweiz.

#### *Qualifizierter Menschenschmuggel*

Menschenschmuggel kennt – als grundsätzlich internationales Phänomen – keine Grenzen. Die in diesem Bereich agierenden internationalen Täternetzwerke sind bestens organisiert und bilden die eigentliche Plattform für die illegale Migration. Weitaus die meisten illegalen Migranten beanspruchen in ihrem Herkunfts-, Transit- und/oder Zielstaat die Dienste von internationalen Menschenschmuggler-Netzwerken. So organisieren diese Netzwerke migrationswilligen Personen beispielsweise Reisedokumente (z. B. einen gefälschten Reisepass oder ein erschliches Visum), den Transport oder oftmals auch die dazugehörigen «Scheineinreisegründe». Dies gilt teils auch für diejenigen Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen.

<sup>4</sup> Eurocontrol «Long-Term Forecast; Flight Movements 2010-2030» vom Dezember 2010

<http://www.eurocontrol.int/documents/eurocontrol-long-term-forecast-flight-movements-2010-2030>

<sup>5</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass Personen mit einem Schengen-Visum eines anderen Schengen-Staates grundsätzlich auch in die Schweiz einreisen können. Gewisse Visa berechtigen zudem zu mehrfachen Einreisen. Von der Zahl der durch die Schweiz ausgestellten Visa kann entsprechend kein direkter beziehungsweise kein abschliessender Schluss auf die Zahl der Reisebewegungen gezogen werden

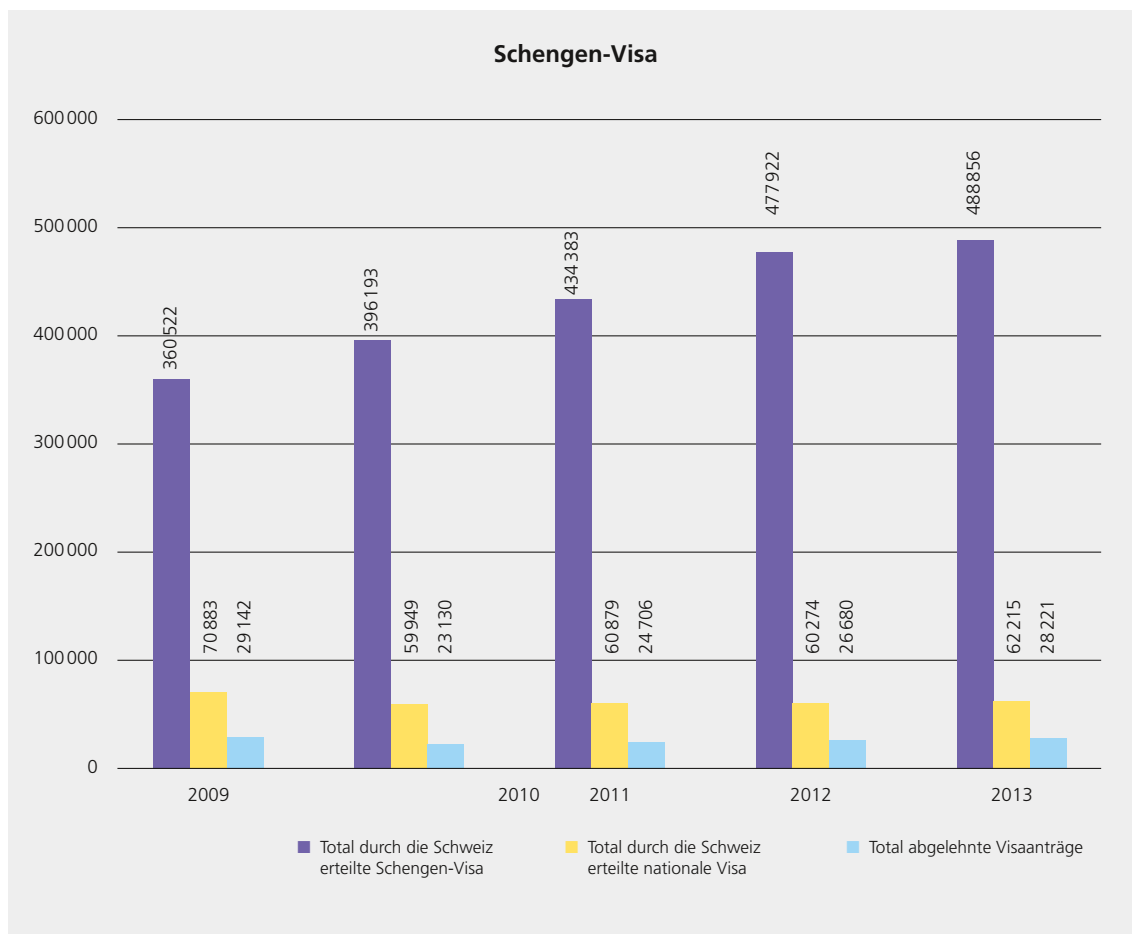


Abbildung 1: Ausstellungen und Ablehnungen von Visa

Die Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts wird mit Strafe bedroht (Artikel 116 AuG). Je nach Begehungsform handelt es sich um ein Vergehen (Abs. 1), eine Übertretung (privilegierte Deliktform nach Abs. 2) oder ein Verbrechen (qualifizierte Deliktform nach Abs. 3), das mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe und Busse bestraft wird. Seit der Einführung des AuG ergingen pro Jahr mehrere hundert Verurteilungen in Anwendung der entsprechenden Strafnorm. Zu Verurteilungen wegen qualifizierter Begehung kam es – gemessen an der Zahl mutmasslich Geschleppter – nur in ganz seltenen Fällen, nämlich nur in rund 20 pro Jahr.<sup>6</sup>

#### Einreiseverweigerungen an den Aussengrenzen

Im Jahr 2013 registrierten die Grenzkontrollorgane an den schweizerischen Schengen-Aussengrenzen insgesamt 966 Fälle von Einreiseverweigerungen aufgrund nicht erfüllter Einreisevoraussetzungen. Bei den Einreiseverweigerungsgründen stand das Fehlen eines gültigen Visums oder eines gültigen Aufenthaltstitels im Vordergrund, gefolgt vom Vollzug eines zuvor von

einem Schengen-Mitgliedstaat ausgesprochenen Einreiseverbots. Am dritthäufigsten wurde die Einreise wegen ungenügenden finanziellen Mitteln verweigert. Die übrigen Einreiseverweigerungen erfolgten auf Grund der Überschreitung der Aufenthaltsdauer, wegen falschen, gefälschten oder verfälschten Reisedokumenten, in Folge ungenügender Dokumentierung des Aufenthaltszwecks, wegen des Fehlens eines gültigen Reisedokuments, der Vorlage eines falschen, gefälschten oder verfälschten Visums oder Aufenthaltstitels oder auf Grund der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Dank der geografischen Lage der Schweiz ohne See- und Landaussengrenzen besteht in der Schweiz kaum die Möglichkeit einer unkontrollierten Einreise über die Schengen-Aussengrenze. Für den gesamten Schengen-Raum allerdings wird von rund 500 000 illegal Einreisenden pro Jahr<sup>7</sup> ausgegangen, welche sich danach im Schengen-Gebiet frei bewegen und so auch in die Schweiz gelangen können.

<sup>6</sup> Die entsprechenden statistischen Angaben für das Jahr 2013 lagen bis zum Redaktionsschluss des vorliegenden Aktionsplans noch nicht vor

<sup>7</sup> European Commission: Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan.

Brüssel 2009. Seite 6 sowie: University of Sussex. Transnational migration. Theory and method of an ethnographic analysis of border regimes. 2009. Seite 8

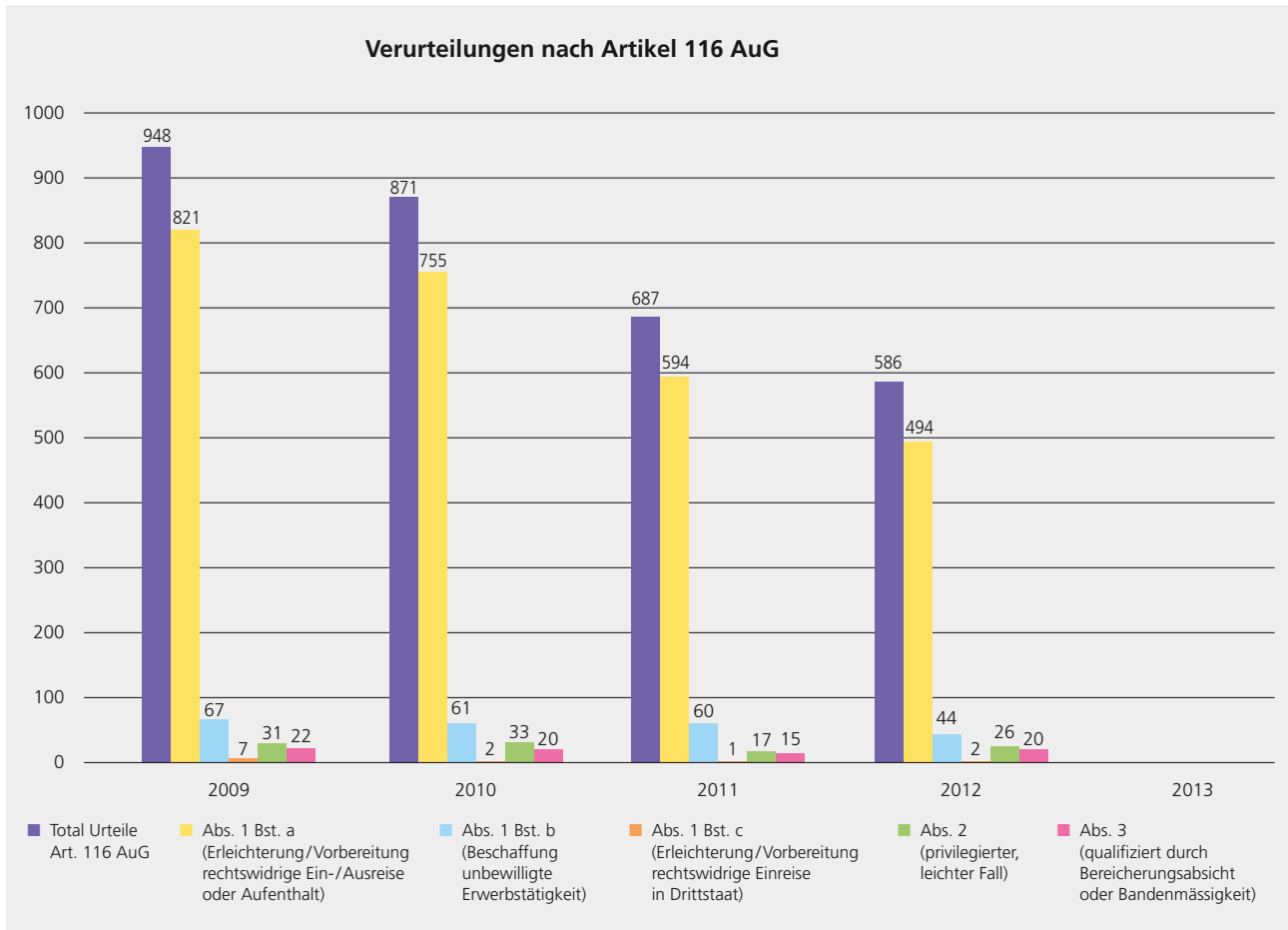


Abbildung 2: Verurteilungen wegen Erleichterung/Vorbereitung rechtswidriger Ein-/Ausreise oder Aufenthalt, Art. 116 AuG

### Illegaler Aufenthalt

Im Binnenraum Schweiz manifestiert sich die illegale Migration bei Aufgriffen von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Alleine das GWK registrierte im Jahr 2013 mehr als 10 000 Aufgriffe von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus (die Feststellungen durch die Kantons- und Gemeindepolizeien können derzeit nicht beziffert werden).

Anlässlich der Ausreise über die Aussengrenze wurden im Jahr 2013 rund 3000 Fälle von illegalem Aufenthalt festgestellt. Darin erfasst sind sowohl Personen, die legal eingereist sind, aber die berechnete Aufenthaltsdauer überschritten haben («Overstayer»), als auch Personen, die bereits illegal eingereist sind und gar nie einen legalen Aufenthaltsstatus hatten.

Zur Anzeige gebracht wurden im Jahr 2013 total rund 10 000 Verletzungen der Einreisebestimmungen (Art. 115 Abs. 1 lit. a AuG) sowie rund 18 000 Fälle von illegalem Aufenthalt (Art. 115 Abs. 1 lit. b AuG) im Binnenraum Schweiz.

Insgesamt dürften in der Schweiz gemäss Schätzungen rund 90 000 Sans-Papiers<sup>8</sup> leben.

<sup>8</sup> Claude Longchamp et al., *Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Bern 2005. Seite 1

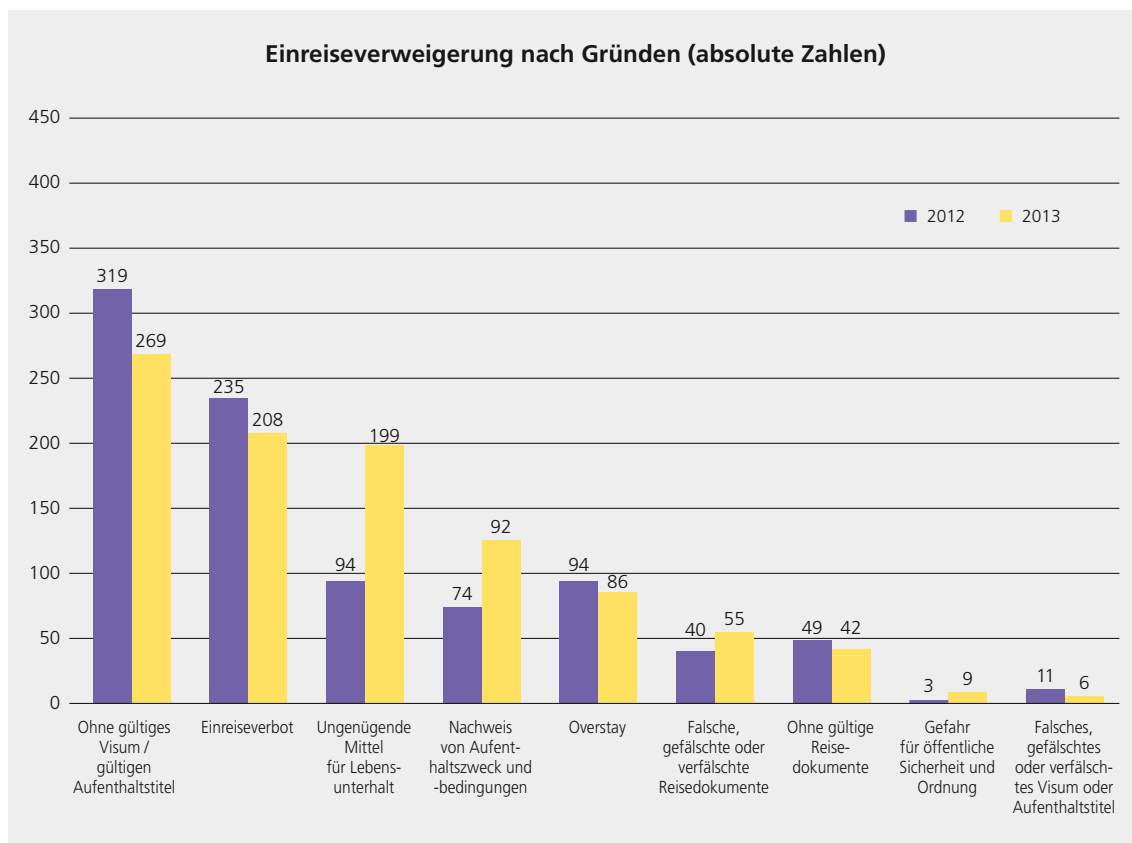


Abbildung 3: Einreiseverweigerungen

### 3.1.3 Asyl

Im Jahr 2013 wurden in der Schweiz 21 465 Asylgesuche gestellt, davon 384 an den Flughäfen Zürich, Genf und Basel. In 5339 Fällen beantragten vom GWK aufgegriffene Migranten Asyl und wurden in ein Empfangs- und Verfahrenszentrum des BFM überführt.

Auf 1000 Einwohner kamen somit im Jahr 2013 2,68 Asylsuchende. Damit lag die Schweiz europaweit – ohne Kleinststaaten – hinter Schweden und Malta auf dem dritten Platz. Im europäischen Durchschnitt kamen 2013 auf 1000 Einwohner 0,85 Asylsuchende.

Erstinstanzlich entschieden wurden 23 966 Gesuche. Die Anerkennungsquote lag bei 15,4 %.

Die durchschnittlichen Kosten pro Asylsuchenden belaufen sich auf rund CHF 18 000 pro Jahr.

### 3.1.4 Rückkehr

Zur Rückführung aufgegriffener Sans-Papiers und/oder abgewiesener Asylbewerber wurden im Jahr 2012<sup>9</sup> gesamtschweizerisch rund 6800 Anordnungen von Administrativhaft verfügt (primär Ausschaffungshaft, aber auch Durchsetzungs- oder Vorbereitungs- haft). Die Tendenz ist seit 2008 steigend.

Weiter sind im Jahr 2013 rund 12 000 Personen behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Damit war hier erstmals seit dem Schengen-Beitritt der Schweiz die Tendenz rückläufig (2012: rund 13 800 Personen). Weitere rund 6800 Personen sind unkontrolliert abgereist oder untergetaucht.

Die Ausreise- und Vollzugskosten des BFM beliefen sich im Jahr 2013 auf insgesamt über CHF 34,5 Mio. Diese Ausgaben setzten sich insb. aus folgenden Kosten zusammen: Ausreisekosten (CHF 13,7 Mio.); Vergütung von Haftkosten an die Kantone (CHF 15,3 Mio.); Kosten für die Beschaffung von Reisepapieren; Kosten für die Herkunfts- und Identitätsabklärung; Flugkosten; Begleitkosten; Delegationsauslagen für zentrale Befragungen; Kosten für Flughafenendienste.

<sup>9</sup> Die entsprechenden statistischen Angaben für das Jahr 2013 lagen bis zum Redaktionsschluss des vorliegenden Aktionsplans noch nicht vor

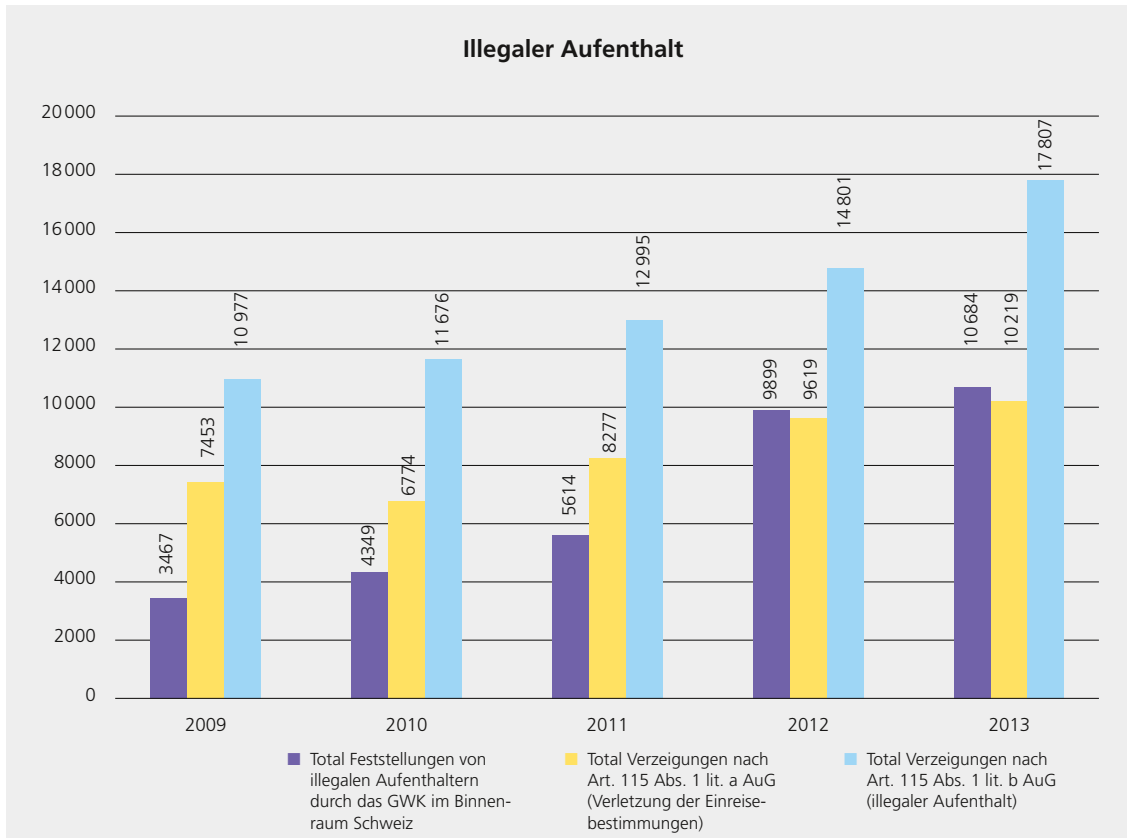


Abbildung 4: Illegaler Aufenthalt

### 3.1.5 Grenzüberschreitende Kriminalität

Durch den Wegfall der systematischen Personenkontrollen beim Grenzübertritt an den europäischen Binnengrenzen ist die Kriminalität in Zentraleuropa (unabhängig von der Schengen-Teilnahme der Schweiz) mobiler und internationaler geworden. Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern, sind mit Schengen auch eine Reihe von Instrumenten geschaffen worden, die die grenzüberschreitende Sicherheitszusammenarbeit der Behörden erweitern und vertiefen. Auch besteht die Möglichkeit von mobilen Kontrollen im Landesinnern.

Eine Reihe von Massnahmen im Rahmen der Schengen-Assoziierung verbessern die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität. Dazu gehören Sicherheitsmassnahmen wie die verstärkte grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit beispielsweise durch die europaweite Fahndungsdatenbank SIS oder die Verbesserung der Rechtshilfe. Mit der Erfassung und dem Austausch biometrischer Daten unter den Schengen-Staaten mittels der zentralen europäischen Biometrie-Datenbank BMS (Biometric Matching System) wird zudem die effizientere Bekämpfung der Kriminalität unterstützt.

In der öffentlichen Wahrnehmung wird das Problem der grenzüberschreitenden Kriminalität teilweise mit der Personenfreizügigkeit und dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum in Verbindung gebracht. Die Kantone, insb. die Grenz Kantone, schätzen die Lage unterschiedlich ein. Während in einigen Kantonen kaum Veränderungen spürbar sind, kann vor allem in städtischen Grenzgebieten (z. B. Genf und Basel) doch eine generelle Zunahme der Kriminalität festgestellt werden (z. B. Tankstellenüberfälle).

Es ist aufgrund der heutigen Faktenlage allerdings nicht möglich, einen direkten Zusammenhang zwischen der Zuwanderung und/oder der Schengen-Assoziierung und einer Veränderung der Kriminalitätsrate in der Schweiz herzustellen. Da bereits vor der Einführung von Schengen keine systematischen Grenzkontrollen stattfanden und da zollrechtliche Kontrollen weiterhin im selben Masse durchgeführt werden, hat sich mit der Schengen-Einführung lediglich der Kontrollfokus, nicht aber die tatsächliche Kontrolldichte entscheidend verändert. Auch die Möglichkeit von Schwerpunktkontrollen besteht heute gleichermassen wie vor der Schengen-Assoziierung.

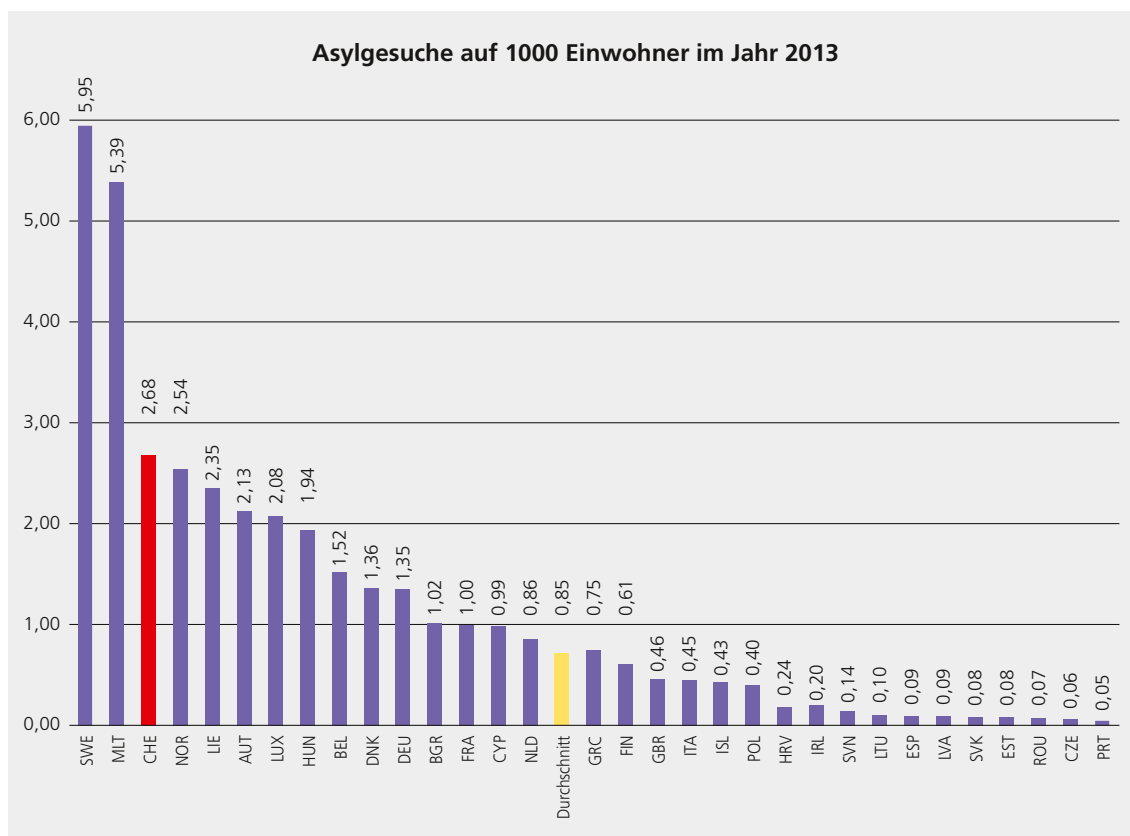


Abbildung 5: Asylgesuche auf 1000 Einwohner im Jahr 2013

### 3.2 Rechtliches

Die Zusammenarbeit auf europäischer Stufe im Bereich Polizei, Justiz und Migration ist primär im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)<sup>10</sup> von 1990 verankert. Mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen von 2004 (SAA)<sup>11</sup> übernahm die Schweiz den damals geltenden Schengen-Besitzstand und verpflichtete sich, alle künftigen Schengen-Weiterentwicklungen zu akzeptieren, umzusetzen und anzuwenden. Damit ist die Schweiz in den meisten Bereichen der Grenzverwaltung in das Schengen-System eingebunden. Bei dessen Weiterentwicklung ist die Schweiz zwar mitsprache-, nicht jedoch mitbestimmungsberechtigt. In diesem Rahmen nimmt sie an den Expertentreffen in Brüssel teil und kann dort ihre Position einbringen. Dieses gestaltende Mitspracherecht ist von Bedeutung, da die nachfolgende Beschlussfassung in der Regel im Konsens erfolgt. Nachdem der Schweiz die Verabschiedung einer schengenrelevanten Weiterent-

wicklung mitgeteilt wurde (Notifikation), hat sie 30 Tage Zeit, sich zur Übernahme zu äussern. Wenn es sich beim notifizierten Rechtsakt um zwingendes Recht handelt, bilden die Notifikation durch die EU sowie die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der für die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Dessen Genehmigungskompetenz liegt gemäss den verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben beim Bundesrat oder beim Parlament. In letzterem Fall erfolgt der Notenaustausch unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung und gegebenenfalls des fakultativen Referendums. Für die Übernahme und die Umsetzung stehen der Schweiz in diesem Fall maximal zwei Jahre zur Verfügung. Für Grenzverwaltungsfragen relevante Regelwerke sind insb. der Grenz-<sup>12</sup> und der Visakodex.<sup>13</sup> Auf nationaler Ebene finden sich diese Bestimmungen vor allem im Ausländergesetz<sup>14</sup> und in den dazugehörigen Ausführungsverordnungen wieder.

<sup>10</sup> Amtsblatt der EU Nr. L 239 vom 22/09:2000. S. 0019-0062

<sup>11</sup> SR 0.362.31

<sup>12</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex; SGK)

<sup>13</sup> Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

<sup>14</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)



### 3.3 Zuständigkeitsordnung

Die schweizerische Grenzverwaltungsstrategie sowie der daraus hervorgehende, vorliegende Aktionsplan orientieren sich an den föderalen Strukturen der Schweiz. Während die strategische Verantwortung für die nationale Grenzverwaltung in erster Linie beim Bund zu suchen ist (EJPD)<sup>15</sup>, liegt die operative Verantwortung für die Umsetzung von Grenzkontrollmassnahmen zum Teil bei den Kantonen.<sup>16</sup> So fliesst weit über die Hälfte des Verkehrs über die Schengen-Aussengrenze durch den Flughafen Zürich und wird von der Kantonspolizei Zürich kontrolliert. Die übrigen Kantone haben ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Personenkontrolle beim Überschreiten der Aussengrenze (zumindest teilweise) an das GWK delegiert. Die strategische und operative Verantwortung für Massnahmen im Binnenbereich liegt ebenfalls mehrheitlich bei den Kantonen, insb. bei der Polizei, der Staatsanwaltschaft und den Migrationsbehörden. Auch hier haben gewisse Kantone Teile ihrer Aufgaben ans GWK delegiert. Bei den Massnahmen in Drittstaaten und der internationalen Kooperation sind die Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung auf verschiedene Departemente verteilt (EDA: KD; EFD: GWK; EJPD: BFM, fedpol). Dieser Umstand führt dazu, dass verschiedenste Akteure auf verschiedensten Stufen bei der Umsetzung der nationalen Grenzverwaltungsstrategie miteinzubeziehen und auch politisch zu verpflichten sind. Weisungsbefugnisse gibt es in der Regel nur innerhalb der jeweiligen Organisationseinheiten, nicht aber darüber hinaus. Diese kleinräumigen Strukturen in das Gesamtsystem Schengen einzubinden, in dem die länderübergreifende Zusammenarbeit ein zentrales Element bildet, stellt eine grosse Herausforderung dar. Erschwerend kommt die Tatsache hinzu, dass die für die Grenzverwaltung verantwortlichen Behörden mit stagnierenden finanziellen und personellen Ressourcen zu kämpfen haben, obwohl der Aufgabenbereich in der Regel sowohl quantitativ wie qualitativ immer umfangreicher und auch komplexer wird.

### 3.4 Abgrenzung und Schnittstellen

Das schweizerische Konzept der integrierten Grenzverwaltung konzentriert sich – wie auch in den anderen Schengen-Staaten üblich – schwerpunktmässig auf Massnahmen der polizeilich geprägten Vereitelung illegaler Migration sowie auf Massnahmen, die der Entdeckung illegaler Migranten und der Unterstützung des Wegweisungsvollzugs dienen. Damit verknüpft ist auch die Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels, der in vielen Fällen die Plattform für die illegale Migration bildet, sowie anderer Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität, welche häufig als Begleit- und/oder Folgeerscheinung der illegalen Migration auftreten. Gleichzeitig soll aber auch gewährleistet werden, dass die legalen Einreisen reibungslos verlaufen und die Grenzverwaltung als Ganzes gesetzes- und menschenrechtskonform erfolgt.

Das Konzept der integrierten Grenzverwaltung weist (namentlich wo es Aktivitäten in Herkunfts- oder Transitstaaten illegaler Migration oder die Zusammenarbeit mit anderen Staaten vorsieht) gewisse Berührungspunkte zum «Bericht über die **internationale Migrationszusammenarbeit**»<sup>17</sup> auf. Darin kritisiert der Bundesrat einerseits die Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik und statuiert andererseits die folgenden drei Grundsätze:

- Die Schweiz verfolgt einen umfassenden Ansatz, bei dem sowohl die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und die kulturellen Chancen der Migration als auch die damit verbundenen Herausforderungen (irreguläre Migration, Rückkehr, Menschenhandel) berücksichtigt werden;
- Die Schweiz fördert die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern;
- Die interdepartementale Zusammenarbeit («whole of government approach») wird sichergestellt, um die Instrumente im Bereich der Migration angemessen anzuwenden (internationaler und regionaler Migrationsdialog, Migrationspartnerschaften,

<sup>15</sup> Art. 12 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD; SR 172.213.1)

<sup>16</sup> Art. 9 AuG

<sup>17</sup> «Bericht über die Internationale Migrationszusammenarbeit», verabschiedet vom Bundesrat am 16.02.2011

Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen (Protection in the Region), Prävention irregulärer Migration (PiM) sowie Rückkehr- und Strukturhilfe).

Die internationale Migrationszusammenarbeit der Schweiz verfolgt einen ganzheitlichen und noch breiteren Ansatz als das Konzept der integrierten Grenzverwaltung: Sie verfolgt namentlich auch «präventive» Ansätze, die auf die Ursachen illegaler Migration (Push-Faktoren) zielen und die *nicht* Bestandteil der integrierten Grenzverwaltung sind.

Auch der ganze **Zollbereich**, welcher sich mit dem grenzüberschreitenden *Warenverkehr* beschäftigt, weist einen zum Teil engen Bezug zur Grenzverwaltung auf. Spezialgebiete davon sind Massnahmen in Bezug auf die Ein- und Ausfuhr von Pflanzen, Tieren und tierischen Produkten. Weiter tangiert werden grenzsanitarische Massnahmen. Demgegenüber konzentrieren sich Strategie und Aktionsplan der integrierten Grenzverwaltung auf Fragen im Zusammenhang mit der Ein- und Ausreise sowie dem Aufenthalt ausländischer *Personen*.

Schliesslich gibt es im **Wirtschaftsbereich** verschiedene Strategien, die sich mit der gezielten Förderung des Reiseverkehrs auseinandersetzen. Dabei geht es oft um Wirtschaftsförderung im weiteren Sinn – so beispielsweise um Wachstumsstrategien im Bereich Tourismus oder um Marketingstrategien von Flughafenbetreibern – und weniger um die eigentliche Verwaltung dieser (legalen) Migrationsströme.

In der schweizerischen Grenzverwaltungsstrategie wurde bewusst ein enger Rahmen gesteckt und die eben erwähnten Bereiche weitestgehend ausgeblendet. Es bleibt aber zu betonen, dass sie ausbaufähig und mit anderen bestehenden Strategien verknüpfbar ist.

Im Rahmen der Arbeiten an der nationalen Grenzverwaltungsstrategie bildeten auch Fragen der Aufgaben- und Kompetenzverteilung innerhalb des Bundes und vor allem zwischen Bund und Kantonen Gegenstand von Diskussionen. Besonders bezüglich der eigentlichen Grenzkontrolle sowie der polizeilichen Aktivitäten innerhalb der Schweiz wurde die bestehende Kompetenzaufteilung teilweise als problematisch oder zumindest als suboptimal empfunden.

Parallel dazu und weitgehend unabhängig davon wurde die **Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen** im Bereich der inneren Sicherheit im Rahmen des Postulats Malama<sup>18</sup> einer generellen Überprüfung unterzogen. In seinem Bericht in Erfüllung des Postulats<sup>19</sup> sieht der Bundesrat keinen Anlass zu grundlegenden Änderungen an der geltenden Ordnung in den von der integrierten Grenzverwaltungsstrategie erfassten Bereichen. In die gleiche Richtung zielt die Antwort des Bundesrates zum Postulat Romano<sup>20</sup>, welches er zur Ablehnung empfiehlt. Das Postulat wurde noch nicht im Plenum behandelt.

Somit kann an dem in der Strategie gewählten Ansatz festgehalten werden, welcher ausschliesslich auf der derzeit geltenden Kompetenzordnung basierende Ziele vorsieht. Die im vorliegenden Aktionsplan formulierten Massnahmen folgen dieser Logik.

<sup>18</sup> Postulat Malama 10.3045, *Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen*, 3. März 2010

<sup>19</sup> Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045, 2. März 2012

<sup>20</sup> Postulat Romano 13.3551, *Erweiterung der Kompetenzen des Grenzwachtkorps. Illegale Migration und Asyl*, 20. Juni 2013

## 4. Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

Einen Auslöser für die Erarbeitung einer schweizerischen Strategie der integrierten Grenzverwaltung bildete eine Empfehlung aus der Schengen-Evaluation in den Jahren 2008/2009, die ganz konkret auf das im Schengen-Raum praktizierte **Modell der vierstufigen Migrationskontrolle (Vier-Filter-Modell)** Bezug nahm. Dieses Modell geht davon aus, dass eine erfolgreiche und effiziente Bekämpfung der illegalen Migration nicht erst an der Aussengrenze des Schengen-Raums, sondern bereits in den Dritt- und Herkunftsstaaten beginnt und auch Massnahmen innerhalb des Schengen-Raums umfasst.

Die Aktivitäten in Dritt- und Herkunftsstaaten<sup>21</sup> bilden den **ersten Filter** zur Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität. Typische Massnahmen hierbei sind beispielsweise das Visumverfahren oder die Entsendung sogenannter Dokumentenberater zur Beratung und Schulung von Fluggesellschaften im Bereich der Dokumentenprüfung (Airline Liaison Officers; ALO).

Im **zweiten Filter** werden die bi- und die multilaterale Kooperation mit anderen Staaten (in erster Linie Schengen-Mitgliedstaaten) zur gemeinsamen Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität zusammengefasst. Dazu gehören neben der Mitarbeit in diversen europäischen und internationalen Organisationen beispielsweise Rückübernahmeabkommen mit anderen Schengen-Mitgliedstaaten.

Den **dritten Filter** bildet die eigentliche Grenzkontrolle an der Aussengrenze. Dabei stehen vor allem technische Neuerungen zur Unterstützung der Grenzkontrolle im Fokus, beispielsweise Systeme zur automatisierten Grenzkontrolle oder zur vorgängigen Übermittlung von Passagierdaten (Advance Passenger Information; API).

Sämtliche Aktivitäten im Binnenraum, die der Bekämpfung der illegalen Migration dienen, werden dem **vierten Filter** zugerechnet. Angesprochen sind hier

alle Instrumente, die entweder zur Erhöhung des Entdeckungsrisikos und/oder der Verbesserung/Beschleunigung des Vollzuges dienen.

Aktivitäten, die keinem einzelnen, sondern mehreren Filtern zuzuordnen sind, werden als filterübergreifend bezeichnet.

Dieses im Schengen-Kontext anerkannte Modell diene auch als Grundlage für die Erarbeitung des schweizerischen Modells der integrierten Grenzverwaltung.

Im Folgenden werden die Elemente der Strategie kurz vorgestellt. Eingehendere Erläuterungen dazu können dem Schlussbericht entnommen werden.

### 4.1 Hauptziele

Die integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz definiert folgende vier Hauptziele:

- Bekämpfung der illegalen Migration, insb. des gewerbsmässigen Menschen Schmuggels
- Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität
- Legale Einreisen erfolgen reibungslos
- Gesetzes- und Menschenrechtskonformität der Grenzverwaltung

Diese Hauptziele lassen sich in zwei gleichwertige Gruppen einteilen: Einerseits hat die Strategie einen Schlüsselbeitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschen Schmuggels zu leisten. Andererseits hat sie zu gewährleisten, dass die legalen Einreisen reibungslos verlaufen und die Grenzverwaltung als Ganzes gesetzes- und menschenrechtskonform erfolgt. Die so definierten Hauptziele fügen sich nahtlos in die schweizerische Migrationspolitik ein.

<sup>21</sup> Dritt- und Herkunftsstaaten werden im Kontext der Grenzverwaltung oft auch als «Grenzbereich» bezeichnet

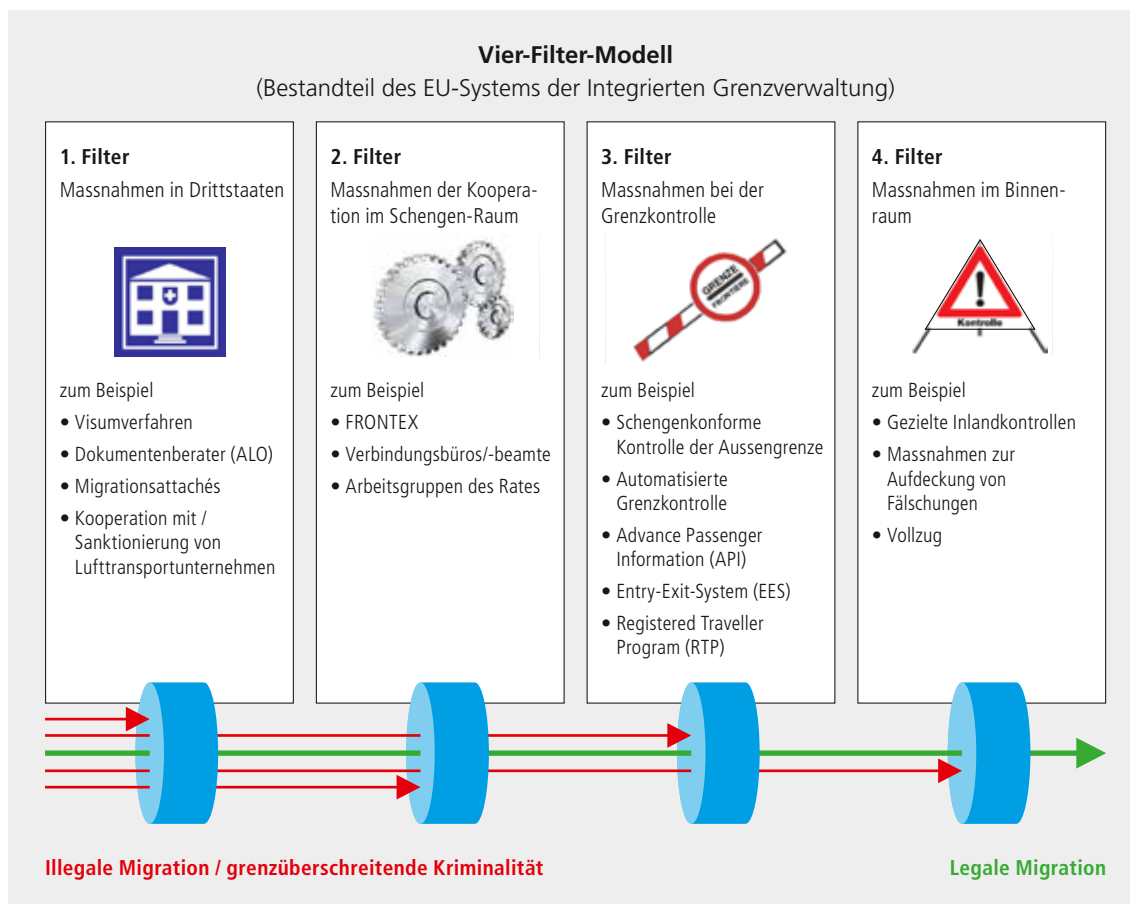


Abbildung 6: Vier-Filter-Modell

## 4.2 Strategische Leitlinien

Die strategischen Leitlinien sind einerseits die Konsequenz des politischen Bekenntnisses zur Zusammenarbeit der Schweiz im Sicherheitsverbund des Schengen-Raums: Sie betten die schweizerische Grenzverwaltung in den Schengen-Kontext ein und stellen sicher, dass sich diese nicht bloss an nationalen Strategien, sondern auch an der strategischen und praktischen Entwicklung im Schengen-Raum orientiert und diese mitgestaltet. Andererseits enthalten die strategischen Leitlinien allgemeine Anforderungen an eine effektive und effiziente Verwaltungsführung.

## 4.3 Problemfelder

In der integrierten Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz wurde bewusst auf diejenigen Bereiche fokussiert, bei denen ein deutliches Optimierungspotenzial geortet wurde und deren strategische Neuausrichtung den grössten Effekt verspricht.

Das Ergebnis dieser Überlegungen ist eine nach den vier Filtern gegliederte, auf einer Basisanalyse beruhende und in ausführlichen Diskussionen überarbeitete Sammlung von spezifischen Problemfeldern.

## 4.4 Teilziele

Aus den Problemfeldern wurden insgesamt 49 Teilziele (vgl. Anhang I) abgeleitet, wobei einem Problemfeld in der Regel gleich mehrere Teilziele zugeordnet sind. Auch die Teilziele lassen sich der Struktur der vier Filter folgend darstellen. Thematisch lassen sie sich in drei Hauptgruppen einteilen:

### *Stärkung der gesamtsstaatlichen Sicht*

Das schweizerische Grenzverwaltungssystem wird durch eine Vielzahl zuständiger Behörden geprägt: Alleine auf Bundesebene finden sich diese auf vier der sieben eidgenössischen Departemente verteilt.<sup>22</sup> Hinzu kommen die kantonalen Verwaltungs- und Justizorgane, namentlich Migrationsämter, Polizei-

<sup>22</sup> EDA (DEA, KD), EFD (EZV, insb. GWK), EJPD (BFM, fedpol) sowie VBS (NDB)

organe und die Justiz. Rund die Hälfte der 49 Teilziele ist vor dem Hintergrund der latenten Gefahr einer fehlenden Gesamtopitik zu sehen, welche diese föderale und dezentrale Kompetenzverteilung nebst vielen Vorteilen birgt. Schwächen wurden vor allem in den Bereichen Informationsaustausch, Analyse, Lagebewusstsein und beim fehlenden bzw. ungenügenden Lastenausgleich geortet.

#### *Optimierung und Harmonisierung der Ausbildung, Ausrüstung, Infrastrukturen und Abläufe*

Die Vielzahl an zuständigen Behörden im Bereich der Grenzverwaltung birgt nicht nur dort gewisse Risiken, wo es darum geht, eine gesamtstaatliche Sicht und ein dieser Sicht entsprechendes Lagebewusstsein zu erlangen. Auch im operativen Bereich ist knapp die Hälfte der Teilziele den Herausforderungen geschuldet, welche diese breite Kompetenzaufteilung nach sich zieht. Anvisiert werden eine in den wesentlichen Punkten gleichwertige Ausbildung, eine effiziente Beschaffung und Nutzung von Ausrüstung und Infrastrukturen sowie einheitliche Abläufe.

#### *Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit nicht staatlichen Akteuren*

Verbesserungspotenzial in der internationalen Kooperation wurde sowohl auf der eher operativen (erster, dritter und vierter Filter) als auch auf der eher strategisch-politischen Ebene (zweiter Filter) geortet. Rund ein Achtel der Teilziele strebt Fortschritte im operativen und politisch-strategischen Austausch mit anderen Schengen- und EU-Staaten, in der Kooperation mit Akteuren aus der Privatwirtschaft (insb. Fluggesellschaften) sowie im Austausch zwischen schweizerischen und ausländischen Grenzkontroll- und Polizeiorganen an.

## 4.5 Nachhaltigkeit

Die im Einvernehmen mit den Kantonen erarbeitete «Integrierte Grenzverwaltungsstrategie» der Schweiz wurde am 1. Juni 2012 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen.

Die Strategie gibt die Hauptstossrichtung der schweizerischen Grenzverwaltung vor und wurde grundsätzlich auf die folgenden fünf bis sieben Jahre ausgerichtet. Dieser Zeitrahmen lässt den nötigen Raum für eine seriöse und nachhaltige Umsetzung der verankerten Zielsetzungen mittels des vorliegenden Aktionsplans.

Dennoch sind die in der Strategie gemachten Vorgaben nicht zu starr zu betrachten, da auch unvorhergesehene Ereignisse und neue Trends berücksichtigt werden müssen. Eine periodische Wirksamkeitsprüfung und eine generelle Prüfung der gesamten Strategie sind deshalb unerlässlich. Die jährliche Überprüfung übernimmt die Steuergruppe Grenze. Der Teilnehmerkreis dieses Gremiums unter der Leitung des BFM besteht derzeit aus Vertretern von GWK, fedpol, Kantonspolizei Zürich und Kantonspolizei Genf. Einmal jährlich tagt die Steuergruppe Grenze in erweiterter Form mit EDA (KD), VBS (NDB), VKM, KKJPD und KKPKS speziell zum Thema «Integrierte Grenzverwaltung».

# 5. Aktionsplan

## 5.1 Einleitung

Der Aktionsplan umfasst konkrete Massnahmen, mit welchen die in der Strategie verankerten Teilziele erreicht werden können. Die Arbeiten zur Entwicklung dieser Massnahmen wurden im September 2012 initiiert und von denselben Behörden durchgeführt, welche bereits an der Erarbeitung der Strategie beteiligt waren.

Aus Gründen der Komplexität, der thematischen Breite und der Menge der zu bearbeitenden Teilziele beschloss die Gesamtprojektleitung, die Massnahmen in fünf Teilprojekten zu erarbeiten. Diese orientieren sich inhaltlich an den vier Filtern (vgl. Kap. 4). Neben den Teilprojekten «Ausland» (1. Filter), «Internationale Kooperation» (2. Filter), «Grenze» (3. Filter) und «Inland» (4. Filter) wurde zudem ein Teilprojekt «Übergreifendes» gebildet, welches typische Querschnittsthemen zum Inhalt hat.

Für die Leitung der Teilprojekte gelang es, die jeweils hauptbeteiligten Behörden zu gewinnen. Diese bearbeiteten zusammen mit den relevanten Akteuren der Kantone und des Bundes die einzelnen Teilziele (vgl. Organigramm im Anhang II). Bei der Erarbeitung der Massnahmen konnte so auf breites Expertenwissen abgestellt werden. Die Massnahmen wurden von den Teilprojektmitarbeitenden jeweils direkt mit ihren Entscheideorganisationen konsolidiert, was im Hinblick auf die Akzeptanz der Massnahmen im Steuerungsausschuss und somit auf Stufe des Gesamtprojekts zu einem erheblichen Zeitgewinn führte.

Verschiedentlich zeigten sich bei der Massnahmen-erarbeitung ungleiche Problemwahrnehmungen sowie Differenzen auf Grund unterschiedlicher Perspektiven der operativen gegenüber den eher strategisch ausgerichteten Behörden. Die Diskussionen in den Teilprojekten illustrierten dann auch die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure im Alltag. Nicht unerwartet erwiesen sich die föderalen

Strukturen der Schweiz als eine der grössten Herausforderungen bei der Entwicklung von Massnahmen, die dem Integralitätsanspruch der Strategie gerecht werden. Teilweise begrenzten zudem Finanzierungsfragen und institutionelle Rahmenbedingungen den gestalterischen Spielraum.

Die Ergebnisse der Ende Mai 2013 abgeschlossenen Teilprojektarbeiten – also die in den Teilprojekten erarbeiteten Massnahmen – werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt. Die Kapitel entsprechen den fünf Teilprojekten. Pro Teilprojekt werden in einem ersten Schritt die Problemfelder und die Teilziele dargelegt, welche sich aus der Strategie ergaben und Ausgangspunkt für die Teilprojektarbeiten bildeten. Anschliessend sind die erarbeiteten Massnahmen tabellarisch aufgeführt. Die Tabelle bildet sowohl den Inhalt der jeweiligen Massnahmen, die Zuständigkeiten, die Indikatoren, an welchen eine erfolgreiche Umsetzung gemessen werden kann, sowie die Laufzeit der Massnahmen ab. Eine inhaltliche Bewertung der entwickelten Massnahmen ist im Unterkapitel «Erkenntnisse» zu finden, gefolgt von einer kurzen Darstellung der finanziellen Auswirkung der Massnahmen.

Etliche der im Rahmen der Teilprojekte entwickelten und nachfolgend beschriebenen Massnahmen wurden auf Grund ihrer breiten Akzeptanz sowie ihrer einfachen und raschen Realisierung bereits vor der Kenntnisnahme des Aktionsplans umgesetzt oder zumindest initiiert. Daneben werden im Folgenden auch Massnahmen dargestellt, die, zum Teil unmittelbar nach der Kenntnisnahme der Strategie, *ausserhalb* des Aktionsplans IBM initiiert wurden und/oder deren Finanzierung bereits ausserhalb des Aktionsplans IBM gesichert ist. Der Einbezug dieser bereits umgesetzten oder initiierten Projekte ermöglicht einen umfassenden Überblick über sämtliche Massnahmen der integrierten Grenzverwaltung und damit eine Gesamtschau der Bestrebungen zur Erreichung der vier in der Strategie definierten Hauptziele (vgl. Kap. 4.1).

## 5.2 Teilprojekt «Ausland»

### 5.2.1 Allgemeines

Das Teilprojekt «Ausland» umfasst den ersten Filter des Vier-Filter-Modells (vgl. Kap. 4) und damit die Aktivitäten in Dritt- und Herkunftsstaaten, welche sich hauptsächlich auf Massnahmen zur **Optimierung der Verfahren auf den Schweizer Vertretungen** konzentrieren. In der Strategie wurden in diesem Teilprojekt zwei Problemfelder identifiziert:

- Unzureichende Gewinnung, Verbreitung und/oder Nutzung von Vor-Ort-Information (P1.1)
- Unzureichender Austausch zwischen der politisch-strategischen und der operativen Ebene (P0.2)

Zu diesen beiden Problemfeldern definiert die Strategie insgesamt fünf Teilziele.

Im Zentrum steht das Spannungsfeld zwischen der Bekämpfung der illegalen Migration und der **Förderung des Wirtschafts- und Tourismusstandorts Schweiz**. Gefordert werden eine bessere Abstimmung der Promotionsbemühungen von Akteuren aus dem Tourismus- und Wirtschaftsbereich mit den Grenzkontroll- und Visumsbehörden sowie eine effizientere und kundenfreundlichere Ausgestaltung des Visumverfahrens (Teilziel 1.1–5).



Die Teilziele 1.1–1 und 1.1–2 adressieren die ausreichende Verfügbarkeit des konsularischen Personals auf den Auslandvertretungen sowie dessen **Sensibilisierung** auf Phänomene der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschen Schmuggels. Weiter fordert die Strategie eine intensivere Nutzung der **lokalen Zusammenarbeit mit anderen Schengen-Staaten** in den jeweiligen Drittstaaten (Teilziel 1.1–3). Durch eine Konzentration der Kräfte vor Ort soll die Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschen Schmuggels gezielter und erfolgreicher erfolgen.

Im zweiten Problemfeld des Teilprojekts «Ausland» verlangt die Strategie mit Teilziel 0.2–4 die Verknüpfung der Hilfeleistungen der Schweiz an Herkunfts- und Transitstaaten illegaler Migration mit Massnahmen gegen den Menschen Schmuggel.

In der folgenden Tabelle sind die zu den fünf Teilzielen erarbeiteten Massnahmen aufgeführt.



## 5.2.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>23</sup>   | Erläuterung  | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>24</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen  |
|---|--|--|------------------------------------|-----------|---|--|
| 1.1-1-1: Hot-Spot-Staatenliste (illegale Migration vs. wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz)                                       | Führen einer jährlich aktualisierten Hot-Spot-Staatenliste mit den Variablen «Illegale Migration» (Fokus) und «Wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz» mit dem Ziel eines zielgerichteten und bewussten Einsatzes von Ressourcen auf den Auslandsvertretungen                   | Federführung:<br>GNAM <sup>25</sup><br>Mitbeteiligung:<br>BFM, GWK, fedpol, KD, NDB, Steuergruppe Visa | 1                                  | Dauerhaft | Lieferung einer spezifischen Länderliste durch die involvierten Ämter (jährlich) sowie Genehmigung derselben durch die Steuergruppe Visa<br>Einschätzung der Ressourcen, Ausbildung etc. in den Bereichen «Bekämpfung illegale Migration» und «Wirtschafts-/Tourismusförderung» anhand Hot-Spot-Staatenliste<br>Ressourcen- und Aufgabenplanung auf den Vertretungen anhand der Hot-Spot-Staatenliste | Diese Massnahme dient als Basis für die Massnahmen<br>1.1-1-2, 1.1-1-3, 1.1-2-1, 1.1-3-1 und 1.1-5-1.<br>Abhängig von Massnahme 0.1-3-1 (Teilprojekt «Übergreifendes»); Falls das GNAM nicht umgesetzt wird resp. vor dessen Umsetzung, liegt die Federführung beim BFM. |
| 1.1-1-2: Koordination der Airline Liaison Officers (ALO), Immigration Liaison Officers (ILO), Polizeiattachés (PA) und Verteidigungsattachés (VA) | Diverse Koordinierungsmassnahmen im Bereich der Einsätze dieser Officers und Attachés zur Erhöhung der Effizienz, insb. in den Hot-Spot-Staaten  | Federführung: KD<br>Mitbeteiligung:<br>Armeestab, BFM, GWK, fedpol                                     | 1                                  | Dauerhaft | Durchführung einer Auslegeordnung<br>Definition der Schnittmengen der einzelnen Rollen bzgl. illegaler Migration<br>Koordination der Stationierungskonzepte (Schnittmengen) zwischen den Ämtern<br>Funktionierender Informationsfluss zwischen den Attachés/ALOs/ILOs und dem GNAM <sup>26</sup>  | Informationsfluss:<br>u.a. abhängig von Massnahme 0.1-3-1 (Teilprojekt «Übergreifendes»)   |
| 1.1-1-3: Schulungsmodul «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für Auslandsvertretungen   | Lagespezifisches Schulungsmodul in den Bereichen «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für die führenden Auslandsvertretungen auf der Hot-Spot-Staatenliste<br>Integration dieses Moduls in die Ausbildungskonzepte der involvierten Behörden zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>GWK, fedpol, KD   | 1                                  | Dauerhaft | Vorliegen des allgemeinen Ausbildungsmoduls<br>Länderspezifische Inhalte sind für die wichtigsten Länder der Hot-Spot-Staatenliste aufbereitet und in das Ausbildungsmodul integriert<br>Zunehmende oder gleichbleibende Zahl der Visumsverweigerungen wegen Verdachts auf Menschenschmuggel oder erwarteter Nichteinhaltung des Reisezwecks  | Abhängig von Massnahme 1.1-1-1   |
| 1.1-2-1: Bedarfsabklärung zu Aufgaben, Ressourcen und spezifischem Know-How auf den führenden Auslandsvertretungen der Hot-Spot-Staatenliste      | Zielgerichteter Ressourceneinsatz (konsularische Mitarbeitende sowie Spezialisten) entsprechend der Position der Auslandsvertretungen auf der Hot-Spot-Staatenliste  | Federführung:<br>DR, KD<br>Mitbeteiligung:<br>BFM  | 1                                  | 1 Jahr    | Abgeschlossene Bedarfsabklärung<br>Rekrutierungs-, Ausbildungs- und Vernetzungskonzept für Hot-Spot-Vertretungen<br>Anpassungen der Pflichtenhefte auf Grund der Ergebnisse aus der Bedarfsabklärung  | Abhängig von Massnahme 1.1-1-1   |

<sup>23</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>24</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

<sup>25</sup> Gemeinsames Nationales Analysezentrum Migration (Arbeitstitel): s. Massnahme 0.1-3-1 des Teilprojekts «Übergreifendes» (vgl. Kap. 5.6.2)

<sup>26</sup> Gemeinsames Nationales Analysezentrum Migration (Arbeitstitel): s. Massnahme 0.1-3-1 des Teilprojekts «Übergreifendes»

## 5.2.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>23</sup>  | Erläuterung  | Zuständigkeit   | Realisierungseinheit <sup>24</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen  |
|--|--|---|------------------------------------|-----------|---|--|
| 1.1–2–2: Projekt Optimierung Visumverfahren (POV)  | Überprüfung, Anpassung und Harmonisierung sämtlicher Visumprozesse mit den involvierten Behörden von Bund und Kantonen mit dem Ziel rascher, einheitlicher, transparenter und ressourcenschonender Visumprozesse   | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>Kantonale Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, KD, Steuergruppe Visa, VSAA                                | 0                                  | Dauerhaft | Analyse und Dokumentation der Prozesse mit Bezug zum Visumverfahren<br>Genehmigung der optimierten Soll-Prozesse und des Umsetzungsplans der Massnahmen<br>Einheitliche Anwendung der Prozesse durch alle beteiligten Behörden<br>Festlegung von Ablauf und Zuständigkeiten für die Anpassung der Prozesse<br>Genehmigung von Massnahmen zur Unterstützung der Verfahren mit technischen Hilfsmitteln und zur Förderung der Transparenz | –  |
| 1.1–3–1: Gezielter Einsatz der lokalen Schengen-Kooperation (LSC) durch die Auslandsvertretungen   | Bereitstellung von einfachen Hilfsmitteln, Handlungsanweisungen und Instruktionen z. Hd. der Auslandsvertretungen für eine gezieltere Nutzung der LSC zur Information und Verbreitung eigener Erkenntnisse über die Phänomene der illegalen Migration und des qualifizierten Menschen-smuggels | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>KD   | 2                                  | Dauerhaft | Definition des Regelwerks zu LSC<br>Festlegung der Kommunikationswege<br>Standardisierte Rückmeldungen z. Hd. der zentralen Behörden<br>Instruktionen durch die zentralen Behörden an die Vertretungen<br>Prüfung der Massnahme bei den periodischen Inspektionen der Vertretungen  | Abhängig von Massnahmen 1.1–1–1 und 1.1–1–3  |
| 1.1–5–1: Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Verwaltung, Tourismus- und Wirtschaftsorganen zur Sensibilisierung und Abstimmung von Marketingaktivitäten | MoU zwischen Visa- und Grenzkontrollbehörden, Schweiz Tourismus und Swizerland Global Enterprise zur frühzeitigen Information über Marketing- und Promotionsmassnahmen der Tourismusbranche sowie zur entsprechenden Massnahmen-erarbeitung  | Federführung:<br>KD<br>Mitbeteiligung:<br>BFM, GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, Seco, Swizerland Global Enterprise, Tourismusbranche | 2                                  | 1 Jahr    | Abschluss des MoU<br>Vereinbarung von jährlichen Arbeitstreffen<br>Abstimmung der laufenden Planungen<br>Koordination der Anträge von Schweiz Tourismus zur Beschaffung bzw. Erhöhung der Marketingmittel mit der KD  | Abhängig von Massnahme 1.1–1–1 und Auswirkungen auf Massnahme 2.2–2–2 (Teilprojekt «Internationale Kooperation») |

<sup>23</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>24</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

### 5.2.3 Erkenntnisse

Die Erstellung der Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1–1–1), also die Bezeichnung der Schwerpunktländer im Bereich der illegalen Migration sowie der jeweiligen wirtschaftlichen und touristischen Interessen der Schweiz in diesen Ländern, ist eine der zentralen Massnahmen des Teilprojekts «Ausland». Sie ist nicht nur die Basis für zahlreiche weitere Massnahmen des ersten Filters, sondern ersetzt, mit einem einfachen und ressourcenschonenden Prinzip, den bisher angewendeten «one size fits all»-Ansatz im Bereich der Ausbildung und des Einsatzes von konsularischem Personal bei der Bekämpfung der illegalen Migration. Diese Liste dient als **Grundlage der Ressourcen- und Aufgabenplanung** der Vertretungen. Weiter führt sie zu einem optimaleren Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen der Bekämpfung der illegalen Migration und der Förderung des Standorts Schweiz und des Tourismus. Auch weitere Massnahmen im Teilprojekt «Ausland» befassen sich gezielt mit einer Optimierung des Umgangs mit dem genannten Spannungsfeld, vornehmlich auf den Schweizer Vertretungen. Zwar sollen die konsularischen Mitarbeitenden gegenüber Personen, die ein Visumgesuch stellen, auch weiterhin als Dienstleister auftreten und als solche wahrgenommen werden. Dessen ungeachtet wird bei der Ausbildung und dem Einsatz der einzelnen Mitarbeitenden zukünftig vermehrt Wert auf polizeiliche Aspekte gelegt, die bereits im Ausland für eine erfolgreiche Bekämpfung der illegalen Migration zentral sind.

Der Förderung der legalen Einreisen und der **Unterstützung des Tourismusstandorts Schweiz** dient die Massnahme 1.1–5–1, welche den Abschluss eines Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Migrations- und Grenzkontrollbehörden sowie Tourismus- und Wirtschaftsorganisationen zum Zweck der gegenseitigen Abstimmung fordert. Diese Vereinbarung minimiert das oben beschriebene Spannungsfeld, indem die Tourismus- und Standortförderungsakteure die Grenzverwaltungsbehörden regelmässig über geplante Promotions- und Marketingmassnahmen

informieren. Im Gegenzug werden diese von den Migrations- und Grenzkontrollbehörden über aktuelle Entwicklungen und Phänomene im Bereich der illegalen Migration unterrichtet. Zudem zielt die Massnahme auf eine enge Abstimmung von Ressourcenanträgen von Schweiz Tourismus (Marketingmittel) und der Konsularischen Direktion des EDA (Ressourcen im Visabereich).

Obwohl bereits vor der Bearbeitung der Teilziele als eigenständiges Projekt erarbeitet, gilt das Projekt Optimierung Visumverfahren (1.1–2–2) als weitere zentrale Massnahme im 1. Filter. Das Projekt wird die Qualität des Visumverfahrens in Anbetracht der prognostizierten Zunahme der Reisebewegungen und limitierter behördlicher Ressourcen optimieren und die Prozesse vereinheitlichen und kundenfreundlicher gestalten. Damit wird den Interessen des Wirtschafts- und Tourismusstandorts Schweiz bei gleichzeitiger Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an einer Bekämpfung der illegalen Migration Rechnung getragen. Ausgangspunkt des Projekts ist eine erstmalig durchgeführte, durchgängige Dokumentation der Visumprozesse über alle involvierten Behörden, um das Optimierungspotential in diesem Bereich behördenübergreifend zu erkennen. Anschliessend werden die gemeinsam verabschiedeten Musterprozesse einheitlich angewendet, was transparentere und raschere Verfahren ermöglicht.

Der Steuerungsausschuss hat entschieden, die zum Teilziel 0.2–4<sup>27</sup> entwickelten Massnahmenentwürfe nicht weiterzuverfolgen. Dieser Entscheid ergab sich aus der inhaltlichen Beschränkung des Teilziels auf den Menschensmuggel. Der Steuerungsausschuss war der Ansicht, dass die Frage der Konditionalität idealerweise im Rahmen der «Internationalen Migrationszusammenarbeit» (IMZ) diskutiert werden sollte. Die für diese Plattform verantwortlichen Behörden – BFM, DEZA und PD – haben Bereitschaft signalisiert, Bedürfnisse nach einer konditionalen Verknüpfung im konkreten Einzelfall jeweils zu prüfen.

<sup>27</sup> Die Hilfeleistungen der Schweiz an Herkunfts- und Transitstaaten von illegalen Migranten werden mit Massnahmen gegen Menschensmuggel verknüpft

Hinsichtlich der Umsetzung ist auf die zwischen den Massnahmen vorhandenen Abhängigkeiten Rücksicht zu nehmen. Eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen ist auf Grund der Interdependenzen der Massnahmen in diesem Teilprojekt besonders angezeigt.

#### 5.2.4 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen im Teilprojekt «Ausland» sind primär **personeller Natur**. Die noch umzusetzenden Massnahmen haben vor allem einmalige Personalkosten zur Folge. Diese entsprechen geschätzten 150 Personentagen. Die wiederkehrenden Personalkosten, welche oftmals der Aktualisierung von in den Massnahmen beschlossenen Instrumenten dienen, sind mit ca. 25 Personentagen bedeutend kleiner. Die Aufwände zur Umsetzung dieser Massnahmen entstehen hauptsächlich beim BFM und bei der KD.

Die mit der Hot-Spot-Staatenliste (1.1–1–1) verknüpften Massnahmen führen zu einem gezielteren Ressourceneinsatz auf den Schweizer Auslandsvertretungen, was hauptsächlich Personalverschiebungen – jedoch nicht notwendigerweise Minderausgaben – zur Folge hat. Die in diesem Teilprojekt anfallenden Sachkosten sind gering. Als ressourcenintensive Massnahme sticht das «Projekt Optimierung Visumverfahren» (1.1–2–2) hervor. Der Projektantrag schätzt die Kosten der Initiierung des Projekts auf rund CHF 1,0 Mio. sowie ca. 440 Personentage, wobei diese Aufwände über vier Jahre verteilt sind. Die Projekt- und Umsetzungskosten sind durch die involvierten Behörden allerdings bereits ausserhalb des Aktionsplans IBM gedeckt.

Positive finanzielle Auswirkungen entstehen durch die Förderung der legalen Einreisen – eines der in der Strategie definierten Hauptziele. Durch Massnahmen in diesem Bereich wird gewährleistet, dass Investitionen in die Förderung des Wirtschafts- und Tourismusstandorts Schweiz bei den Adressaten gezielter ankommen und dass ihr Nutzen nicht durch polizeiliche Aspekte (Bekämpfung der illegalen Migration) eingeschränkt wird.

#### 5.2.5 Zusammenfassung

Die im Teilprojekt «Ausland» entwickelten Massnahmen führen dank einem gezielteren Einsatz der vorhandenen Ressourcen auf den Schweizer Vertretungen zu einem wirksameren Umgang mit Phänomenen der illegalen Migration. Gleichzeitig gelingt es, mit den erarbeiteten Massnahmen eine eingehendere und institutionalisierte Abstimmung zwischen Tourismus- und Wirtschaftsorganen einerseits und Visum- und Grenzkontrollbehörden andererseits zu erreichen. Schliesslich dient die Optimierung der Visumverfahren dazu, legale Einreisen durch kundenfreundlichere und transparentere Abläufe zu fördern.

## 5.3 Teilprojekt «Internationale Kooperation»

### 5.3.1 Allgemeines

Das Teilprojekt «Internationale Kooperation» konzentriert sich analog dem 2. Filter des oben dargestellten Vier-Filter-Modells (vgl. Kap. 4) auf Massnahmen zur Optimierung der Kooperation im Schengen-Raum. Die Strategie hat im Bereich der internationalen Kooperation zwei Problemfelder geortet:

- Begrenzte institutionelle Einbindung der Schweiz in die EU (P2.1)
- Unzureichende Kooperation und Informationsaustausch auf politisch-strategischer Ebene (P2.2)

Zu diesen Problemfeldern bearbeitete das Teilprojekt fünf Teilziele, welche sich durch ihre thematische Homogenität auszeichnen. Beim ersten Teilziel (2.1–1) stehen **die Verbesserung der Kooperation im Sicherheitsbereich mit der EU** und ihren Mitgliedsstaaten sowie die Prüfung der Teilnahme an internationalen Gremien oder der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen im Zentrum. Die Schweiz soll ihre Position innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur anhand ihrer langfristigen, strategischen Interessen prüfen und aktiv vertreten.



Die vier weiteren Teilziele<sup>28</sup> dienen der Verbesserung des teilweise mangelhaften Informationsaustauschs und einer strategischen Einbringung der Schweizer Position auf internationaler Ebene. Dabei sollen einerseits **schengenkonforme Einreiseerleichterungen** identifiziert und diese anschliessend gezielter in internationalen Verhandlungen eingesetzt werden. Andererseits sollen die Schweizer Positionen, welche die Schweiz auf europäischer Ebene vertritt, intern vorgängig besser konsolidiert und Informationen dazu behördenübergreifend gezielter verbreitet werden. Dies bedingt einen **abgestimmten, gefestigten und breit abgestützten Positionsbezug** zu den in diesem Kontext behandelten Themen.

In der folgenden Tabelle sind die zu diesen fünf Teilzielen erarbeiteten Massnahmen aufgeführt.

<sup>28</sup> 2.1–2, 2.2–1, 2.2–2 und 2.2–3

### 5.3.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>29</sup>   | Erläuterung  | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>30</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen   |
|---|--|--|------------------------------------|-----------|---|---|
| 2.1–1–1: Prüfung der Teilnahme der Schweiz am European Migration Network (EMN)                                    | Studie zur Klärung der Konsequenzen einer allfälligen Teilnahme für die Schweiz  | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>DEA   | 0                                  | 1 Jahr    | Entscheid auf Basis der Studie über eine Teilnahme der Schweiz am EMN   | Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die Studie. Erst diese wird Aussagen zu Kosten, Minderausgaben, den genauen Zuständigkeiten und dem Zeitplan für eine allfällige Realisierung machen. Ebenfalls wird sie über einen möglichen organisatorischen oder institutionellen Anpassungsbedarf Auskunft erteilen. |
| 2.1–1–2: Prüfung der Einführung eines schweizerischen Registered Traveller Programme (Studie)                     | Studie zur Klärung der Konsequenzen eines Programms für registrierte Reisende für die Schweiz  | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>GWK, Flughafenbetreiber<br>Basel, Genf und Zürich,<br>Kapo ZH, KD | 0                                  | 1 Jahr    | Entscheid auf Basis der Studie über eine Einführung des RTP   | Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die Studie. Erst diese wird Aussagen zu Kosten, Minderausgaben, den genauen Zuständigkeiten und dem Zeitplan für eine allfällige Realisierung machen. Ebenfalls wird sie über einen möglichen organisatorischen oder institutionellen Anpassungsbedarf Auskunft erteilen. |
| 2.1–1–3: Verstärktes Engagement im Bereich Visumsliberalisierung EU-Drittstaaten                                  | Proaktives Einbringen der Schweizer Erfahrungen im Bereich der Visumsliberalisierungsprozesse der EU mit Drittstaaten  | Federführung:<br>BFM, DEA<br>Mitbeteiligung:<br>BJ, fedpool, KD, PD  | 0                                  | Dauerhaft | Aktives Einbringen der Schweizer Positionen im Prozess des Visumsliberalisierungsdialogs der EU mit Drittstaaten<br><br>Thematisierung der Schweizer Position zu den von der EU geplanten Visumsliberalisierungen an bilateralen und multilateralen Treffen<br><br>Erstellung einer Gesamtsicht zur Visumsliberalisierung | –   |
| 2.1–1–4: Prüfung der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten bezüglich Identitätsabklärungen und Rückkehr | Einsetzung einer Arbeitsgruppe (AG) zur Massnahmenerarbeitung und Abstimmung mit anderen europäischen Staaten im Bereich Identitätsabklärungen von ausländischen Personen (welche in der Schweiz ein Asylgesuch stellen oder Rückkehrhilfe beantragen) einerseits und im Bereich Rückkehr von Personen mit EU-Aufenthaltsstitel andererseits | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>DEA, DV, PD   | 0                                  | Dauerhaft | Entscheid auf Basis der Prüfung<br>Falls die Prüfung positiv ausfällt:<br>Erarbeitung von Massnahmen durch die AG<br>Durchführung von internationalen Konferenzen zu diesem Thema<br>Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten zwecks Identitätsabklärungen   | –   |

<sup>29</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilzeils innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilzeils (4. Stelle)

<sup>30</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

## 5.3.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>29</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>30</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen   |
|--|---|--|------------------------------------|-----------|--|---|
| 2.1–1–5: Prüfung des Beitritts zu den Prümer Beschlüssen zur Verbesserung der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten | Vertiefte Prüfung der Folgen und Konsequenzen einer Teilnahme der Schweiz an der Prümer Zusammenarbeit durch die involvierten Behörden der Kantone und des Bundes                           | Federführung:<br>fedpol<br>Mitbeteiligung:<br>ASTRA, BFM, BJ, DEA, DV, EDÖB, EFV, GWK, KdK, KKJPD, NDB, Mission der Schweiz bei der EU | 0                                  | Dauerhaft | Periodische Evaluation der Aufnahme von Verhandlungen betreffend einer Teilnahme aus Sicht der Interessen der Schweiz<br>Falls diese Evaluation positiv ausfällt:<br>Aufnahme von Verhandlungen und Erzielung eines für die Schweiz günstigen Ergebnisses v. a. im institutionellen Bereich mit anschließender Teilnahme | –   |
| 2.1–2–1: Priorisierung der Projekte für den Internal Security Fund (ISF)-Grenze (Bedarfsanalyse)                         | Organisation einer Informations-sitzung und eines Workshops zur gemeinsamen Bestimmung der Priorisierung der anstehenden Projekte für die Jahre 2014 bis 2020                               | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>DEA, DV, GWK, fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KD                       | 0                                  | 1 Jahr    | Priorisierung ist erfolgt  | Voraussetzung:<br>Teilnahme der Schweiz am ISF Grenze |
| 2.2–1–1: Katalog möglicher Erleichterungen im Visumsbereich innerhalb der Schengen-Gesetzgebung                          | Katalog zur Auflistung sämtlicher schengenkonformen Erleichterungen beim Visumvergabeprozess  | Federführung:<br>KD<br>Mitbeteiligung:<br>BFM, BJ, DEA, DV   | 0                                  | 1 Jahr    | Erstellung des Katalogs  | Grundlage für Massnahme 2.2–1–2                       |
| 2.2–1–2: Einbezug von Massnahmen zur Einreiseerleichterung bei Verhandlungen von Migrationsabkommen und -partnerschaften | Systematischer Einbezug des Katalogs (Massnahme 2.2–1–1) im Bereich der Einreiseerleichterungen bei Verhandlungen der Schweiz mit Drittstaaten über Migrationsabkommen und -partnerschaften | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>DEA, DV, GWK, fedpol, Kapo ZH, KD, NDB, PD  | 2                                  | Dauerhaft | Festlegung der Strategie bezüglich Einreiseerleichterungen der beteiligten Schweizer Behörden für Verhandlungen mit Drittstaaten   | Abhängig von Massnahme 2.2–1–1                        |

<sup>29</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>30</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.



### 5.3.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>29</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit   | Realisierungseinheit <sup>30</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen |
|--|---|---|------------------------------------|-----------|--|-------------|
| 2.2-1-3: Vademekum mit Arbeitsprinzipien für Schweizer Delegationen in Arbeitsgruppen auf europäischer Ebene         | Erstellung und regelmässige Aktualisierung eines Vademekums mit konkreten Leitlinien, Prinzipien und Prozessbeschreibungen für Schweizer Delegations in Arbeitsgruppen/Ausschüssen auf europäischer Ebene inkl. der Darstellung der verschiedenen Arbeitsgruppen und Ausschüsse Schengen/ Dublin auf europäischer Ebene | Federführung:<br>BJ, DEA<br>Mitbeteiligung:<br>BFM, DV, GWK, fedpol, KD, Vertreter der Kantone im EJPD für Schengen/ Dublin                 | 0                                  | 2 Jahre   | Erstellung und regelmässige Aktualisierung des Vademekums und dessen Verbreitung an die betroffenen Mitarbeitenden | -           |
| 2.2-2-1: Optimierung der Informationsverbreitung zu Schweizer Positionen im Migrationsbereich auf europäischer Ebene | Verbesserungen der Recherchemöglichkeiten auf der Plattform CH@World zur systematischeren Nachverfolgung der Schweizer Positionen auf europäischer Ebene einerseits und den grenzübergreifenden Entwicklungen innerhalb eines Dossiers andererseits   | Federführung:<br>BJ, DEA, Mission der Schweiz bei der EU<br>Mitbeteiligung:<br>Situativer Einbezug weiterer Bundes- und Kantonsbehörden     | 0                                  | 2 Jahre   | Entwicklung, Einführung und regelmässige Aktualisierung der verbesserten Informationsplattform                     | -           |
| 2.2-2-2: Kontaktliste «illegale Migration/Menschenschmuggel»   | Aufstufung der im Bereich Grenzmanagement, illegaler Migration und Menschenschmuggel involvierten Stellen, der internationalen Gremien mit Schweizer Beteiligung in diesem Bereich, der Konsultationsmechanismen sowie der Bedeutung der jeweiligen Themen für IBM  | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>alle im Bereich Grenzverwaltung, illegaler Migration und Menschenschmuggel involvierten Behörden | 0                                  | Dauerhaft | Erstellung und periodische Aktualisierung der Liste  | -           |

<sup>29</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>30</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

### 5.3.3 Erkenntnisse

Die mit allen involvierten Behörden durchgeführte Analyse der diesem Teilprojekt zugewiesenen Themenbereiche hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit unter den Amtsstellen im Hinblick auf die Vertretung der Schweizer Interessen auf europäischer Ebene bereits gut funktioniert. Der Einbezug der Schweiz in den europäischen Gremien ist im Wesentlichen befriedigend. Daher konzentrieren sich die erarbeiteten Massnahmen auf die Optimierung und **punktuellen Verbesserungen** bei bestehenden Formen der nationalen und internationalen Zusammenarbeit.

Die Prüfung der Zusammenarbeit mit EU-Mitgliedstaaten im Bereich Identitätsabklärungen und Rückkehr (Massnahme 2.1–1–4) ist eine zentrale Massnahme, um schweizerische Positionen vermehrt auf europäischer Ebene einzubringen. Angesprochen sind dabei Migrationsbewegungen von Drittstaatsangehörigen innerhalb des Schengen-Raums. Die Wirtschaftskrise hat unter anderem dazu geführt, dass Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel in einem EU-/EFTA-Mitgliedsstaat aus wirtschaftlichen Gründen in die Schweiz einreisen, um ein Asylgesuch einzureichen, Sozialhilfe oder Rückkehrhilfe zu beziehen. Dieses Missbrauchspotential lässt sich alleine in bilateraler Zusammenarbeit mit den Drittstaaten nicht lösen, da diese oftmals kaum einen Einfluss auf die Wanderungsbewegungen ihrer Bürger innerhalb des Schengen-Raums haben. Hingegen kann die Schweiz durch gezielte Zusammenarbeit mit den europäischen Partnerstaaten nach gemeinsamen Lösungen suchen. Aus diesem Grund wird eine Arbeitsgruppe das Vorgehen in den Bereichen **Identitätsabklärungen und Rückkehr von Drittstaatsangehörigen** mit einem legalen Aufenthaltstitel eines EU/EFTA-Mitgliedstaates koordinieren und abstimmen.

Im Bereich der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ist zudem Massnahme 2.1–1–5 zentral. Anhand einer Studie wird eine mögliche Teilnahme der Schweiz an der **Prümer Zusammenarbeit** geprüft. Diese Beschlüsse gehören nicht zum Schengen-Besitzstand, für die an Schengen assoziierten Staaten besteht jedoch die Möglichkeit, mittels Abschluss eines Abkommens an dieser verstärkten Kooperation europäischer Staaten teilzunehmen. Eine Teilnahme würde vor allem auf operationeller Ebene die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität verbessern, eine potentielle Sicherheitslücke verhindern und die europäische Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich im Rahmen von Schengen ergänzen.

Im Bereich **Facilitation** – also der Förderung und Erleichterung der legalen Einreisen (vgl. Kap. 4.1) – sind die beiden Massnahmen 2.2–1–1 und 2.2–1–2 zentral. Erstere dient dazu, sämtliche mit dem Schengen-Besitzstand konformen Erleichterungen beim Visumvergabeprozess zu identifizieren. Diese können anschliessend im Rahmen von Verhandlungen der Schweiz mit Drittstaaten über Migrationsabkommen und -partnerschaften als strategisches Verhandlungspfund eingesetzt werden (Massnahme 2.2–1–2).

Die im Teilprojekt vertretenen Behörden haben entschieden, zum Teilziel 2.2–3<sup>31</sup> keine Massnahme zu entwickeln, da sowohl von Seiten der Kantone als auch der Bundesbehörden der gegenwärtige Informationsaustausch als ausreichend institutionalisiert und gut funktionierend erachtet wird.

Einige der tabellarisch dargestellten Massnahmen<sup>32</sup> befinden sich bereits in Umsetzung, sind aber dennoch Teil der integrierten Grenzverwaltung und daher im Aktionsplan aufgeführt. Die Kosten dieser bereits laufenden Massnahmen dürfen jedoch nicht den Gesamtkosten des Aktionsplans angelastet werden, da sie bereits anderweitig budgetiert und gedeckt sind.

<sup>31</sup> Zwischen den Bundesstellen und den Kantonen besteht ein regelmässiger und institutionalisierter Informationsfluss bezüglich der in den diversen Gremien behandelten Migrationsthemen

<sup>32</sup> Massnahmen 2.1–1–2 (Einführung eines Registered Traveller Programme, Studie), 2.1–1–3 (Verstärktes Engagement Im Bereich Visumliberalisierung EU-Drittstaaten) und 2.1–1–5 (Prüfung des Beitritts zu den Prümer Beschlüssen zur Verbesserung der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten)

#### 5.3.4 Finanzielle Auswirkungen

Bis auf die Massnahme 2.2–1–2 (Einbezug von Massnahmen zur Einreiseerleichterung bei Verhandlungen von Migrationsabkommen und -partnerschaften) wurden sämtliche Massnahmen des Teilprojekts «Internationale Kooperation» bereits initiiert oder schon umgesetzt. Ihre Finanzierung wurde unabhängig vom vorliegenden Aktionsplan sichergestellt. Die Umsetzung der Massnahme 2.2–1–2 bindet keine nennenswerten zusätzlichen Ressourcen.

Die Umsetzung der Massnahmen dieses Teilprojekts zieht hauptsächlich **Personalkosten** mit sich, welche mehrheitlich beim BFM anfallen. Das BJ, die DEA und die KD sind ebenfalls massgeblich daran beteiligt.

Die Ergebnisse der drei Studien (Massnahmen 2.1–1–1, 2.1–1–2 und 2.1–1–5) – resp. der Entscheid über eine Teilnahme an den jeweiligen Gremien, Programmen und anderen Zusammenarbeitsformen – könnten unter Umständen gewichtige Folgekosten nach sich ziehen. Sollte sich eine Teilnahme an Prüm als erstrebenswert erweisen, hat sich der Bund mit den Kantonen bereits auf einen Verteilschlüssel der finanziellen Aufwände<sup>33</sup> geeinigt.

Ausgabenreduktionen ergeben sich aus der Erleichterung der legalen Migration, wie zum Beispiel durch die Massnahme 2.2–1–2 (Einbezug von Massnahmen zur Einreiseerleichterung bei Verhandlungen von Migrationsabkommen und -partnerschaften). Dies, da durch eine Prozessoptimierung bei der Visumsvergabe Ressourcen frei werden, welche andernorts für die Bekämpfung der illegalen Migration eingesetzt werden können. Eine optimierte und erleichterte legale Migration erhöht zudem die Attraktivität der Schweiz als Wirtschafts- und Tourismusstandort.

#### 5.3.5 Zusammenfassung

Auf Grund der im Wesentlichen befriedigenden Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten haben die Massnahmen im Teilprojekt «Internationale Kooperation» mehrheitlich punktuelle Verbesserungen bestehender Formen der Zusammenarbeit zum Inhalt. Damit gelingt es zukünftig noch besser, eine kohärentere Schweizer Position auf internationaler Ebene sicherzustellen und diese zielführend einzubringen. In Verhandlungen mit Drittstaaten kann die Schweiz die legalen Einreisen gezielter durch schengenkonforme Einreiseerleichterungen vereinfachen. Zudem führen die Massnahmen zu einer besseren gegenseitigen Information und einer optimaleren Abstimmung der Positionen nationaler Behörden. Weiter stehen die Evaluationen einer allfälligen Schweizer Teilnahme an europäischen Gremien wie dem European Migration Network, am Registered Traveller Programme und an den Prüm Beschlüssen im Zentrum. Die Ergebnisse dieser Studien resp. die weiteren Schritte sind jedoch teilweise abhängig von den Verhandlungen der Schweiz mit der EU in institutionellen Fragen.

<sup>33</sup> Vereinbarung vom 27.07.2011 zwischen Bundesbehörden und der KKJPD

## 5.4 Teilprojekt «Grenze»

### 5.4.1 Allgemeines

Der Fokus des Teilprojekts «Grenze» liegt beim dritten Filter des Vier-Filter-Modells, also bei den eigentlichen Grenzkontrollmassnahmen an den Schengen-Aussengrenzen (Flughäfen).

Das Teilprojekt deckt sechs der in der Strategie ausgeloteten Problemfelder ab:

- Unzureichende Vernetzung auf operativer Ebene (P2.3)
- Unterschiedliche Standards in Teilbereichen der Grenzkontrolle (P3.1)
- Unzureichende Vernetzung der für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden hinsichtlich Informationsaustausch und Zusammenarbeit (P3.2)
- Zunehmende Technisierung der Grenzkontrolle schafft neue Herausforderungen für das Kontrollpersonal (P3.3)
- Spannungsfeld zwischen grenzpolizeilichen und wirtschaftlichen Interessen (P3.4)
- Grenzkontrollsystem wird durch Personen unterlaufen, die ihre Identität verschleiern oder sich durch Missbrauch des Asylverfahrens einer sofortigen Wegweisung entziehen (P3.5)

Zu diesen Problemfeldern definiert die Strategie elf Teilziele, welche sich thematisch in folgende Blöcke einteilen lassen:

#### **Nationaler und internationaler Austausch**

**zwischen den Grenzkontrollbehörden:** Angesichts der sechs verschiedenen Grenzkontrollbehörden, welche die zwölf Aussengrenzflughäfen der Schweiz abdecken, ist eine bessere Koordination zwischen diesen Behörden unumgänglich.



**Qualitätssicherung Grenzkontrolle:** In der Strategie werden unterschiedliche Standards in Teilbereichen der Grenzkontrolle bemängelt, welche zum Teil darauf zurückzuführen sind, dass verschiedene Behörden mit Grenzkontrollaufgaben betraut sind.

**Ausbildung:** Die Grenzkontrollfunktionäre werden heute grösstenteils durch ihre jeweiligen Behörden geschult, was zu Unterschieden im Lernstoff und somit auch in der praktischen Tätigkeit führt.

**Prozessoptimierungen:** Die Abläufe und Prozesse im Grenzkontrollbereich sind wegen der vielen Akteure auf Bundes- und Kantonsebene relativ komplex und teilweise unnötig ressourcenintensiv.

**Identifikation:** Verschiedene in der Strategie aufgedeckte Identifikationsschwierigkeiten führen einerseits zu vermehrtem Missbrauch durch illegale Migranten sowie andererseits zu vermeidbaren Schwerfälligkeiten für legal Reisende (z. B. Touristen).

**Finanzierung Grenzkontrolle:** Das stetige Wachstum im Reiseverkehr hat grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die Schweizer Wirtschaft. Gleichzeitig erfordert es laufend neue Ressourcen im Grenzkontrollbereich, welche durch die öffentliche Hand getragen werden müssen.

Im folgenden Abschnitt werden die fünfzehn erarbeiteten Massnahmen erläutert.

## 5.4.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>34</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>35</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen |
|--|---|--|------------------------------------|-----------|--|-------------|
| 2.3–1–1: Austausch mit ausländischen Grenzkontrollbehörden                                 | Jährliche Kontaktpflege jeder Grenzkontrollbehörde der Flugplätze der Kategorien A und B zu einer ausländischen Grenzkontrollbehörde (strategische und operative Ebene)<br><br>Anmeldung der Ausländkontakte und Austausch der gewonnenen Erkenntnisse in der Steuergruppe Grenze (ständiges Traktandum)  | Federführung:<br>GWK,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH<br><br>Mitbeteiligung:<br>Steuergruppe Grenze | 3                                  | Dauerhaft | Jährliche Berichterstattung der Grenzkontrollbehörden der Flugplätze der Kategorien A und B in der Steuergruppe Grenze über Erkenntnisse aus den Kontakten mit ausländischen Grenzkontrollbehörden   | –           |
| 2.3–1–2: Gemeinsame Besuche von ausländischen Grenzkontrollbehörden                        | Durchführung von gemeinsamen Besuchen von schweizerischen bei ausländischen Grenzkontrollbehörden (z. B. zur Besichtigung einer neuen Technologie oder bei gemeinsamen Projekten)<br><br>Ankündigung der Besuche und Berichterstattung in der Steuergruppe Grenze   | Federführung:<br>GWK,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH<br><br>Mitbeteiligung:<br>Steuergruppe Grenze | 3                                  | Dauerhaft | Einfließen von Erkenntnissen aus gemeinsamen Besuchen von schweizerischen bei ausländischen Grenzkontrollbehörden in die Entscheidungsfindung bei gemeinsamen Projekten  | –           |
| 3.1–1–1: Gegenseitige Audits der Schengen-Aussengrenzflughäfen (Grenzkontrolle)            | Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts zur Durchführung von regelmässigen Audits der Flugplätze der Kategorien A und B (Grenzkontrolle)<br><br>Anlässlich der Audits: Prüfung der Einhaltung der nationalen Weisungen und der EU-Vorgaben im Bereich der Grenzkontrolle (insb. im Hinblick auf Schengen-Evaluativen) sowie Austausch von bewährten Praxen | Federführung:<br>BFM<br><br>Mitbeteiligung:<br>GWK,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH                 | 2                                  | Dauerhaft | Regelmässige Durchführung von Audits an den Flugplätzen der Kat. A und B   | –           |
| 3.1–2–1: e-Learning-Tool für die Grundausbildung und Weiterbildung im Grenzkontrollbereich | Entwicklung eines einheitlichen Grundausbildungs- und Weiterbildungslehrmittels (e-Learning-Tool + Druckversion) im Grenzkontrollbereich, welches das ganze Spektrum (inkl. Profiling) abdeckt  | Federführung:<br>GWK, Kapo ZH<br><br>Mitbeteiligung:<br>BFM,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS                    | 0                                  | Dauerhaft | Produktive Einsetzung eines einheitlichen e-Learning-Tools für die Grenzkontrolle bei den Grenzkontrollbehörden<br><br>Verbesserung und Vereinheitlichung der Ausbildung und somit Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Grenzkontrollbehörden | –           |

<sup>34</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>35</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbereich, vgl. Kap. 6.2.

## 5.4.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>34</sup>   | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>35</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen |
|---|---|--|------------------------------------|-----------|---|-------------|
| 3.1–3–1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich  | Anmeldung von zukünftigen IT-Projekten und Infrastruktur im Grenzkontrollbereich in der Steuergruppe Grenze<br>Diese prüft den Bedarf einer gemeinsamen oder koordinierten Beschaffung (z. B. durch die Programmleitung «Harmonisierung Schweizer Polizeiformatik [HPI]»)       | Federführung:<br>Steuergruppe Grenze<br>Mitbeteiligung:<br>BFM, GWK, fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH | 1                                  | Dauerhaft | Koordination der Beschaffung von IT und Infrastruktur im Grenzkontrollbereich durch die Steuergruppe Grenze                           | –           |
| 3.2–1–1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich                          | Institutionalisierter Austausch über operative und strategische Erkenntnisse zwischen den Grenzkontrollbehörden in der Steuergruppe Grenze (ständiges Traktandum)   | Federführung:<br>Steuergruppe Grenze<br>Mitbeteiligung:<br>GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH              | 2                                  | Dauerhaft | Ständige Traktandierung von strategischen oder operativen Erkenntnissen zwischen den Grenzkontrollbehörden in der Steuergruppe Grenze | –           |
| 3.2–1–2: Prüfung der Neustrukturierung der bestehenden Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich                         | Prüfung, ob die bestehenden Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich so neu strukturiert werden können, dass deren weitere Vermehrung und damit eine Erhöhung der zeitlichen Belastung seitens der Grenzkontrollbehörden vermieden werden kann                                    | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH                              | 1                                  | 1 Jahr    | Keine zeitliche Mehrbelastung durch Sitzungen der Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich nach Kenntnisnahme des IBM-Aktionsplans      | –           |
| 3.4–1–1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien | Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung für die Flugplatzhalter der Schengen-Aussengrenzflughäfen, der zuständigen Grenzkontrollbehörde die für die Grenzkontrolle und Wegweisung nötigen Räume, Infrastruktur und technischen Geräte unentgeltlich zur Verfügung zu stellen | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>BAZL, BJ  | 1                                  | Dauerhaft | Finanzierung der Kosten für Räume, Infrastruktur und technische Geräte der Grenzkontrolle durch die Flugplatzhalter                   | –           |

<sup>34</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>35</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

## 5.4.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>34</sup>   | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>35</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen |
|---|---|--|------------------------------------|-----------|---|-------------|
| 3.4–1–2: Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D | Prüfung der Abschaffung des derzeit geltenden Ausnahmeregimes für Flugplätze der Kategorie D (welche keine Aussengrenze darstellen, jedoch vom BFM punktuell Ausnahmebewilligungen für Non-Schengen-Flüge erhalten können)<br><br>Definition der Voraussetzungen für Flugplätze, um permanent Non-Schengen-Flüge anbieten zu dürfen (Schengen-Aussengrenze) | Federführung:<br>BFM, EZV/OZD<br>Mitbeteiligung:<br>BAZL, GWK, Flugplatzhalter<br>Saanen, Mollis, Emmen und Buochs,<br>Kapo BE,<br>Kapo GL,<br>Kapo LU,<br>Kapo NW,<br>Kapo ZH | 2                                  | 1 Jahr    | Entscheid auf Basis der Prüfung<br><br>Falls die Prüfung positiv ausfällt: Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D<br><br>Liste der Voraussetzungen für Flugplätze, um permanent Non-Schengen-Flüge anbieten zu dürfen (Schengen-Aussengrenze) | –           |
| 3.5–1–1: Gesamtkonzept für die Nutzung von Flugpassagierdaten   | Erarbeitung eines Gesamtkonzepts für die Nutzung von Flugpassagierdaten (insb. im Bereich der Advance Passenger Information [API]- und Passenger Name Record [PNR]-Daten)   | Federführung:<br>BFM, fedpol<br>Mitbeteiligung:<br>BAZL, BJ, DEA, DV, EDÖB, EZV, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS, NDB                                       | 2                                  | 1 Jahr    | Verabschiedung des Gesamtkonzepts durch den Bundesrat<br><br>Erfahrungsaustausch mit mindestens einem anderen Schengen-Staat in Sachen Nutzung von Flugpassagierdaten<br><br>Sicherstellen des Follow-ups aus dem Gesamtkonzept   | –           |
| 3.5–1–2: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen  | Durchführung von automatisierten Grenzkontrollen für erwachsene EU/EFTA- und CH-Bürger an den Flughäfen (beim Übertritt der Schengen-Aussengrenze)  | Federführung:<br>GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo ZH<br>Mitbeteiligung:<br>Kapo SO, Kapo VS, fedpol   | 3                                  | Dauerhaft | 10 % der erwachsenen EU/EFTA- und CH-Bürger werden an den schweizerischen Schengen-Aussengrenzen automatisiert beim Grenzübertritt kontrolliert   | –           |
| 3.5–1–3: Strategie für die Durchführung von Schwerpunktkontrollen am Gate                                   | Festlegung einer Strategie zur Durchführung von vorgelagerten Grenzkontrollen und polizeilich motivierten Intra-Schengen-Kontrollen am Gate durch jede Grenzkontrollbehörde<br><br>Periodischer Austausch der Strategien und Erkenntnisse in der Steuergruppe Grenze  | Federführung:<br>GWK, Kapo GE, Kapo ZH<br>Mitbeteiligung:<br>Kapo BE, Kapo SO, Kapo VS, Steuergruppe Grenze  | 0                                  | Dauerhaft | Vermehrte Aufgriffe bereits am Gate von Flugpassagieren, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen  | –           |

<sup>34</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>35</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.



## 5.4.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>34</sup>   | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>35</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen  |
|---|---|--|------------------------------------|-----------|--|--|
| 3.5–1–4: Kontaktpflege zu den Fluggesellschaften  | Enge Kontaktpflege der Grenzkontrollbehörden zu den am Flughafen stationierten Fluggesellschaften<br>Instruktion des Fluggesellschaftspersonals in der Erkennung illegaler Migration  | Federführung:<br>GWK, Fluggesellschaften,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH<br>Mitbeteiligung:<br>Steuergruppe Grenze | 0                                  | Dauerhaft | Reduktion der Anzahl Flugpassagiere, welche bei der Einreise an den Schengen-Aussengrenzen auf Grund ihrer Reisedokumente die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen | –  |
| 3.5–1–5: Ausweitung der Einsätze von Airline Liaison Officers (ALO) (Konzept)                 | Erarbeitung eines Konzepts für die bedarfsabhängige Erhöhung der Anzahl von Airline Liaison Officers (ALO)<br>Ziel: Sicherstellen, dass weniger Flugpassagiere die Schengen-Aussengrenze erreichen, ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen (mittels entsprechenden Vorkontrollen durch die ALO an den Abgangsdestinationen) | Federführung:<br>Steuerungsorgan ALO<br>Mitbeteiligung:<br>Kapo ZH   | 3                                  | 1 Jahr    | Reduktion der Anzahl Einreiseverweigerungen von Flugpassagieren aus Destinationen mit ALO-Präsenz  | Berührungspunkte zur Massnahme 1.1–1–2 (Teilprojekt «Ausland») |
| 3.5–1–6: Prüfung der Delegation der Wegweisungskompetenz vom BFM an die Grenzkontrollbehörden | Prüfung einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, damit das BFM die Grenzkontrollbehörden ermächtigen kann, eine begründete und beschwerdefähige Verfügung gegenüber wegzuwisenden Personen auszustellen   | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>GWK,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH                                     | 2                                  | 1 Jahr    | Entscheid auf Basis der Prüfung<br>Falls die Prüfung positiv ausfällt:<br>Möglichkeit der Delegation der Wegweisungskompetenz vom BFM an die Grenzkontrollbehörden   | –  |

<sup>34</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>35</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

### 5.4.3 Erkenntnisse

Die Massnahmen 3.1–3–1 (**Koordination der Beschaffungsprozesse** im Grenzkontrollbereich), 3.4–1–1 (**Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten** und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien) und 3.5–1–1 (**Gesamtkonzept für die Nutzung von Flugpassagierdaten**) stehen auf Grund ihrer finanziellen und operativen Tragweite als zentralste aus dem Massnahmenkatalog des Teilprojekts «Grenze» hervor.

Einige Massnahmen decken gleichzeitig mehrere Teilziele ab. So werden z. B. mit Massnahme 3.1–1–1 (Gegenseitige Audits der Schengen-Aussengrenzflughäfen/Grenzkontrolle) gleichzeitig die Teilziele 3.1–1 (Vereinheitlichung der best practices) und 3.2–1 (Austausch unter den Grenzkontrollbehörden auf nationaler Ebene) erreicht.

Zum in der Strategie formulierten Teilziel 3.2–3 (Institutionalisierte Stage- und Ausbildungsprogramme zwischen den Grenzkontrollorganen werden gefördert) wurden nach reiflichen Überlegungen der betroffenen Behörden keine Massnahmen ergriffen. Stage- und Ausbildungsprogramme binden verhältnismässig viele Ressourcen, da den Austauschmitarbeitenden oft das nötige Know-how über die lokalen Systeme und Abläufe fehlt, um als vollwertige Arbeitskräfte eingesetzt werden zu können. Folglich brauchen sie eine intensive Betreuung. Die Grenzkontrollbehörden betreiben zudem im Rahmen von FRONTEX ohnehin bereits heute Stages im Austausch mit europäischen Grenzkontrollbehörden. Weiter finden in spezialisierten Bereichen (z. B. in der Urkundenprüfung) bereits Austausche unter den schweizerischen Grenzkontrollbehörden statt. Da der Aufwand für eine Erhöhung dieser – sehr ressourcenintensiven – Aktivitäten in einem ungünstigen Verhältnis zum zu erwartenden Ertrag steht, sehen die Grenzkontrollbehörden von institutionalisierten Massnahmen in diesem Bereich ab.

Die schweizerische Grenzkontrolllandschaft charakterisiert sich durch eine Bundes- und fünf kantonale Grenzkontrollbehörden. Die meisten Massnahmen zielen auf eine **verbesserte Zusammenarbeit** dieser Behörden. Viele stehen jedoch im Widerspruch zum Bestreben, den Ressourcenbedarf in der Grenzkon-

trolle nicht weiter zu erhöhen. Dieser Widerspruch bildet denn auch das grösste Risiko für die Umsetzung der Massnahmen.

Einzelne Massnahmen weisen Überschneidungen mit anderen Teilprojekten («Internationale Kooperation, Übergreifendes») auf, insb. bei der Zusammenarbeit mit Fluggesellschaften (Austausch von Flugpassagierdaten, Einreiseerleichterungen, Kontaktpflege). Weiter erschöpfen sich einzelne Massnahmen wie z. B. die Massnahme 3.4–1–2 (Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D) im Anstoss einer Arbeitsgruppe zur Prüfung eines angestrebten Ziels. Grund dafür ist oft, dass für die Konkretisierung dieser Konzepte der Einbezug verschiedener Akteure nötig ist, was im kurzen Zeitrahmen der Teilprojektarbeiten noch nicht ausreichend möglich war.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Wirkung der meisten Massnahmen auf die illegale Migration, die internationale Kriminalität und die Schleppertätigkeit selten messbar ist. Einerseits bestehen bei mehreren Faktoren kaum Zahlen zum Ist-Zustand, andererseits wirken zu viele weitere Einflüsse auf die genannten Phänomene ein, sodass nur vage Rückschlüsse auf die Wirkung der Massnahmen gezogen werden können.

### 5.4.4 Finanzielle Auswirkungen

Die noch umzusetzenden Massnahmen des Teilprojekts «Grenze» verursachen **einmalige Aufwände** von schätzungsweise CHF 3,0 Mio. Sachkosten sowie ca. 400 Personentagen, welche jeweils hälftig bei den Bundes- und den kantonalen Behörden anfallen. **Einmalige Ausgabenreduktionen** sind keine zu erwarten.

Die prognostizierten **jährlich wiederkehrenden Aufwände und Minderausgaben** fallen wie folgt aus: Aufwänden in der Höhe von ca. CHF 1,0 Mio. Sachkosten und ca. 50 Personentagen stehen Minderausgaben von ca. CHF 2,0 Mio. Sachkosten und ca. 2 100 Personentagen gegenüber. Während diese Aufwände mehrheitlich durch den Bund zu tragen sind, kommen die Minderausgaben in erster Linie den Kantonen zugute.

Im Zusammenhang mit den genannten Beträgen ist festzuhalten, dass jeweils wenige Massnahmen einen Grossteil der Aufwände und Minderausgaben ausmachen. Ausgabenseitig fällt dabei hauptsächlich die Massnahme 3.5–1–2 (Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen) ins Gewicht. Minderausgaben sind primär durch die Massnahmen 3.4–1–1 (Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien) und 3.5–1–2 (Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen) zu erwarten.

#### **5.4.5 Zusammenfassung**

Die im Teilprojekt «Grenze» erarbeiteten Massnahmen decken den gesamten Bereich der Grenzkontrolle an den schweizerischen Schengen-Aussengrenzen ab.

Die föderale Struktur mit sechs verschiedenen Grenzkontrollbehörden (eine Bundesbehörde und fünf kantonale Behörden), welche die zwölf Aussengrenzflughäfen abdecken, erfordert ein erhöhtes Mass an Koordination. Daher wird der Ausbildungsstoff der Grenzkontrollbeamten vereinheitlicht sowie der nationale und internationale Austausch institutio-

nalisiert. Weiter wird die Qualität der Grenzkontrolle in Zukunft laufend überprüft, was sich insb. bei den Schengen-Evaluationen durch die EU auszahlen wird. Zusätzlich wird durch eine Reihe von Prozessoptimierungen die Zusammenarbeit der involvierten Akteure in verschiedenen Bereichen (z. B. im Beschaffungswesen) effizienter gestaltet.

Im Bereich der Identifikation von Flugpassagieren sorgen diverse Massnahmen neu dafür, dass legal Reisende (z. B. Touristen oder Geschäftsreisende) reibungsloser und schneller die Grenzkontrolle passieren können, illegale Migranten hingegen früher und besser als solche erkannt und angehalten werden.

Schliesslich stellt eine Massnahme durch die Einbindung der Flugplatzbetreiber in die Finanzierung der Grenzkontrolle im Bereich der Infrastruktur eine verursachergerechtere Kostenverteilung sicher.

## 5.5 Teilprojekt «Inland»

### 5.5.1 Allgemeines

Das Teilprojekt «Inland» umfasst Massnahmen im Binnenraum und behandelt neun Teilziele in den Problemfeldern:

- Unzureichende Vernetzung auf operativer Ebene (P2.3)
- Ungleiche Verteilung der Vollzugslasten setzt falsche Anreize (P4.2)
- Uneinheitliche Praxis und Defizite in den Bereichen Fälschungserkennung, Ermittlung, Strafverfolgung und Vollzug (Zwangsmassnahmen/Wegweisung) (P4.3)
- Unzureichende Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels (P0.3)

All diese Problemfelder weisen auf Potenziale in der gesamtstaatlichen Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels hin.

Im Bereich des ersten Problemfeldes verlangt Teilziel 2.3–2 einen **verbesserten Austausch** zwischen den nationalen sowie zwischen diesen und den europäischen Polizeibehörden im Bereich der illegalen Migration. Damit wird die Kooperation mit Polizeiorganen im Schengen-Raum institutionalisiert und der für die Bekämpfung der illegalen Migration wichtige Informationsaustausch sichergestellt.



Andere Teilziele<sup>36</sup> bezwecken, die Migrationspolitik vermehrt an langfristigen Interessen auszurichten und die **Vollzugspraxis** zu vereinheitlichen. Unterschiedlich verteilte Vollzugslasten beeinträchtigen eine einheitliche und damit auch effektive Wegweisungspraxis. Lastenausgleichs- und Anreizmechanismen sowie überkantonale Kompetenzzentren<sup>37</sup> sollen hier Abhilfe schaffen. Eine konsequentere Verfolgung des Menschenschmuggels setzt zudem eine geringe Anzahl Schnittstellen voraus, welche es mit Teilziel 4.3–2 zu reduzieren gilt.

Wie im Teilziel 4.3–5 dargestellt, setzt eine erfolgreiche Bekämpfung des Menschenschmuggels zudem eine **gezielte Ausbildung** und eine **Sensibilisierung** der involvierten Akteure voraus. Fälle gewerbsmässigen Menschenschmuggels müssen generell konsequenter verfolgt werden (Teilziel 0.3–2).

In der folgenden Tabelle sind die zu den genannten Teilzielen erarbeiteten Massnahmen aufgeführt.

<sup>36</sup> Teilziele 4.2–1, 4.2–2, 4.2–3 und 4.3–1

<sup>37</sup> Teilziel 4.2–4

## 5.5.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>38</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit   | Realisierungseinheit <sup>39</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen   |
|--|---|---|------------------------------------|-----------|---|---|
| 4.2–2–1: Mechanismen zum Ausgleich der Vollzugslasten im AUG- und Asylbereich (Machbarkeitsstudie)   | Studie zur Darstellung der gegenwärtig existierenden unterschiedlichen Vollzugslasten im Asyl- und AUG-Bereich sowie Prüfung verschiedener Lastenausgleichs- und Anreizmechanismen  | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>Kantone  | 1                                  | 1 Jahr    | Abschluss der Machbarkeitsstudie  | Diese Massnahme deckt gleichzeitig die Teilziele 4.2–1 bis 4.2–3 ab.  |
| 4.4–4–1: Kompetenzzentrum zur Abarbeitung von AUG-Fällen aus dem Bahnverkehr durch einen Pilotbetrieb in Bern (Machbarkeitsstudie)           | Studie zur Prüfung der Möglichkeiten und Ausgestaltung eines Pilotbetriebes für ein operatives Kompetenzzentrum in der Stadt Bern zur Abarbeitung kantonalen und überkantonalen AUG-Fälle   | Federführung:<br>EMF der Stadt Bern,<br>GWK<br>Mitbeteiligung:<br>BFM                                       | 2                                  | 1 Jahr    | Abschluss der Machbarkeitsstudie<br>Evaluation der Studie führt zu einem Entscheid hinsichtlich der Umsetzung eines Pilotbetriebs in Bern | Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die Studie. Erst diese wird Aussagen zu Kosten, Minderausgaben, den genauen Zuständigkeiten und dem Zeitplan für eine allfällige Realisierung machen. Ebenfalls wird sie über einen möglichen organisatorischen oder institutionellen Anpassungsbedarf Auskunft erteilen. |
| 4.3–1–1: Problemstaatenliste Vollzug   | Erstellung und Aktualisierung einer Liste über die Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten in den Teilbereichen «Identifizierung», «Ausstellung von Reisepapieren» und «Durchführung von Sonderflügen» als Grundlage für die Abstimmung der Migrations-aussenpolitik im Rückkehrbereich | Federführung:<br>BFM  | 0                                  | Dauerhaft | Erhöhte Anzahl Ausreisen (messbar an der Ausreisestatistik)   | Die Massnahme wird bereits umgesetzt (auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 15.06.2012) und bildet die Grundlage für Massnahme 4.3–1–2.   |
| 4.3–1–2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur | Einbringen der Liste prioritärer Länder aus Sicht der Rückkehr (vgl. Massnahme 4.3–1–1) in die IMZ-Struktur   | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>DEZA, PD, SECO, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden | 0                                  | Dauerhaft | Erhöhte Bereitschaft der entsprechenden Staaten zur Kooperation mit der Schweiz bei der Übernahme eigener Staatsangehöriger               | Abhängig von Massnahme 4.3–1–1  |

<sup>38</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>39</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

## 5.5.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>38</sup>   | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>39</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen  |
|---|---|--|------------------------------------|-----------|--|--|
| 4.3–4–1: Biometrische Ausländerausweise (Prüfung)   | Ablösung der bestehenden Papierausweise durch fälschungssichere Ausweise im Kreditkartenformat<br>Abklärung der Möglichkeit und des Bedürfnisses zur Versehung der Ausländerausweise von EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit biometrischen Daten | Federführung:<br>BFM, VKM<br>Mitarbeitung:<br>GWK, fedpol, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden  | 0                                  | 3 Jahre   | Prüfungs- bzw. Projektergebnis liegt vor.<br>Bei einer Einführung des biometrischen Ausländerausweises:<br>Reduktion der Anzahl gefälschter Ausländerausweise (Ziel: Anzahl Fälschungen in Bezug zur Gesamtproduktion von rund 1 Mio. ist nicht grösser als 60)                              | Massnahme im Rahmen des bestehenden Projekts NAA RE3 <sup>40</sup> |
| 4.3–5–1: Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschenenschmuggels am Schweizerischen Polizeinstitut (SP) sowie Sensibilisierungsinformationsveranstaltungen und -material | Ausbildung und Sensibilisierung der involvierten Behörden in der Bekämpfung des qualifizierten Menschenenschmuggels   | Federführung:<br>fedpol, KKPks, SPI<br>Mitarbeitung:<br>Sämtliche bei der Bekämpfung von Menschenenschmuggel involvierte Behörden von Gemeinden, Kantonen und Bund | 1                                  | Dauerhaft | Angebot eines deutsch- und französischsprachigen Kurses gegen den qualifizierten Menschenenschmuggel am SPI<br>Organisation von internen Ausbildungen gegen den qualifizierten Menschenenschmuggel durch die Polizeikräfte und das GWK<br>Information und Sensibilisierung weiterer Behörden | Abhängig von Massnahmen 0.3–2–1 bis 0.3–2–3                        |
| 0.3–2–1: Eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenenschmuggel  | Ausdrückliche Zuweisung der Ermittlungskompetenzen in den Kantonen im Bereich des qualifizierten Menschenenschmuggels<br>Empfehlung der KKPks/KKJPD zu einer Zuweisung an die Kriminalpolizei   | Federführung:<br>Kantonale Ermittlungsbehörden<br>Mitarbeitung:<br>KKPKS/KKJPD   | 1                                  | 1 Jahr    | Klare Zuweisung der Zuständigkeiten (Ermittlungskompetenz) innerhalb der Kantone an eine jeweilige Organisationseinheit mit kriminalpolizeilichen Mitteln<br>Empfehlung der KKPks/KKJPD ist erfolgt und wird umgesetzt   | Auswirkungen auf Massnahmen 0.3–2–2 und 0.3–2–3                    |
| 0.3–2–2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenenschmuggel  | Explizite Benennung und Schulung von Spezialisten für die Bekämpfung des qualifizierten Menschenenschmuggels bei den kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften  | Federführung:<br>Kantonale Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften<br>Mitarbeitung:<br>KKPKS/KKJPD/SSK  | 1                                  | 1 Jahr    | Erfolgte Ernennung und Schulung von Spezialisten durch die zuständige Ermittlungsbehörde und Staatsanwaltschaft<br>Empfehlung der KKPks/KKJPD/SSK ist erfolgt und wird umgesetzt   | Abhängig von Massnahme 0.3–2–1                                     |

<sup>38</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>39</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

<sup>40</sup> NAA: Neuer Ausländerausweis, RE3: Realisierungseinheit 3 des Projekts

## 5.5.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>38</sup>   | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>39</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen  |
|---|---|--|------------------------------------|-----------|--|--|
| 0.3–2–3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenerschmuggel                             | Benennung von Dienstgruppen innerhalb der in Massnahme 0.3–2–1 definierten Ermittlungsbehörde für die Ermittlungen bei Fällen qualifizierten Menschenerschmuggels, die umfassende Ermittlungen erfordern                                | Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden<br>Mitbeteiligung: KKP/SSK/BJ        | 1                                  | 1 Jahr    | Erfolgte Benennung von Dienstgruppen innerhalb der kantonalen Ermittlungsbehörden<br>Empfehlung der KKP/SSK / KKP/BJ ist erfolgt und wird umgesetzt  | Abhängig von Massnahme 0.3–2–1   |
| 0.3–2–4: Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschenerschmuggel (Prüfung) | Prüfung einer fakultativen Bundeskompetenz zur Durchführung von Strafverfolgungen im Bereich des qualifizierten Menschenerschmuggels auch ohne Erfüllung der Voraussetzungen für das Vorliegen einer kriminellen Organisation nach StGB | Federführung: BJ<br>Mitbeteiligung: Bundesanwaltschaft, fedpol, KKP/SSK          | 0                                  | Dauerhaft | Prüfungs-, bzw. Projektergebnis liegen vor<br>Je nach Prüfungs-, bzw. Projektergebnis: Gesetzliche und vertragliche Voraussetzungen für die fakultative Bundeskompetenz liegen vor   | Die Massnahme wird im Rahmen einer von der KK/BJ eingesezten Arbeitsgruppe behandelt und geprüft. Sie befasst sich u. a. mit der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden. Eine weitere vom BJ geleitete Arbeitsgruppe, welche allfällige Anpassungen des Bundesrechts prüft, ist an den Arbeiten beteiligt. |
| 0.3–2–5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenerschmuggel              | Optimierung der Zusammenarbeit im Bereich qualifizierter Menschenerschmuggel zwischen dem GWK und den kantonalen Ermittlungsbehörden durch Masterprozesse und standardisierte Vereinbarungen  | Federführung: GWK, kantonale Ermittlungsbehörden<br>Mitbeteiligung: KKP/SSK      | 1                                  | Dauerhaft | Erarbeitung von Masterprozessen und Abschluss standardisierter Vereinbarungen<br>Zunahme der von den kantonalen Ermittlungsbehörden übernommenen Fälle im Bereich Menschenerschmuggel<br>Zunehmende Verfügbarkeit der Angaben über den Menschenerschmuggel für die operative Kriminalanalyse | –  |
| 0.3–2–6: Informationsgewinnung über Menschenerschmuggel in der ersten Asylbefragung                                 | Erweiterung der Erstbefragung von Asylbewerbern (im Rahmen des Testbetriebs in Zürich) zur Gewinnung von Informationen über Menschenerschmuggel inkl. der systematischen Auswertung und Verbreitung der gewonnenen Informationen        | Federführung: BFM<br>Mitbeteiligung: GWK, fedpol, Kantons- und Gemeindepolizeien | 1                                  | 2 Jahre   | Regelmässige, zielgerichtete und adressatengerechte Lieferung von Angaben der Asylbewerber über Menschenerschmuggel an die zuständigen Polizeibehörden   | Die Massnahme benötigt weitergehende Abklärungen insbesondere hinsichtlich der Datenauswertung und allfälliger Gesetzesanpassungen.  |

<sup>38</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teils innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teils (4. Stelle)

<sup>39</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.



### 5.5.3 Erkenntnisse

Zu einer **umfassenderen Bekämpfung des Menschenschmuggels** entstanden im Teilprojekt «Inland» insgesamt sieben Massnahmen<sup>41</sup>. Im Zentrum stehen dabei die effizientere Strafverfolgung und vereinfachte behördenübergreifende Ermittlungen durch die Festlegung von klaren Zuständigkeiten, ohne jedoch in die kantonale Kompetenzhoheit einzugreifen. Für weitreichende Ermittlungen besonders wichtig ist dabei Massnahme 0.3–2–4; die fakultative Bundeskompetenz würde es den Kantonen – falls gewünscht – ermöglichen, dem Bund Strafverfahren in Fällen des qualifizierten Menschenschmuggels zu überlassen, auch wenn diese Fälle unterhalb der Schwelle der organisierten Kriminalität liegen. Damit würden die Kantone – wo sie dies wünschen – entlastet, und die Strafverfolgung in solchen, oftmals kantonsübergreifenden Fällen wird einfacher und effizienter. Die Arbeiten zu dieser Massnahme finden im Rahmen zweier durch ein Mandat der KKJPD etablierter Arbeitsgruppen mit allen involvierten Akteuren statt. Zwei wichtige Meilensteine konnten bisher erreicht werden: Zum einen konnte im November 2013 eine Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD abgeschlossen werden, mittels welcher eine verstärkte und koordinierte Zusammenarbeit zwischen der Bundeskriminalpolizei (BKP) und den kantonalen sowie städtischen Polizeikörpern gefördert und unterstützt werden soll. Zum anderen wurde im November 2013 zwischen der Bundesanwaltschaft und der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS, heute SSK) eine gemeinsame Empfehlung über die Zusammenarbeit im Bereich der Verfolgung von komplexer Kriminalität, insb. von Menschenhandel, unterzeichnet. Diese Empfehlung bezweckt eine verbesserte Koordination und verstärkte gegenseitige Unterstützung und Information zwischen den kantonalen Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft. Die weiteren Massnahmen im Bereich Menschenschmuggel dienen sowohl der besseren Informationsgewinnung zu diesem Phänomen als auch einer gezielteren Ausbildung und Sensibilisierung sämtlicher betroffenen Behörden.

Als weitere zentrale Massnahme des Teilprojekts «Inland» lässt sich die Machbarkeitsstudie zum Pilotbetrieb eines **Kompetenzzentrums** zur Bearbeitung von Fällen illegaler Migration in Bern hervorheben (Massnahme 4.2–4–1). Geprüft wird, ob und inwieweit ein behördenübergreifendes Abarbeitungszentrum einer optimierten Kooperation dienen kann. Das Zentrum wird vom GWK und von der EMF der Stadt Bern gemeinsam betrieben. Die vom GWK im Bahnverkehr festgestellten Fälle illegalen Aufenthalts werden an die Polizei übergeben, Ausschaffungshaft nach AuG angeordnet und Reisedokumente beschafft. Auf Grund der praktischen Erfahrungen und der dienstlichen Bedürfnisse, der geotaktischen Lage und der engen Zusammenarbeit der betroffenen Behörden eignet sich die Stadt Bern ideal für ein solches Pilotprojekt. Über weitergehende Fragen wird die Studie Aufschluss geben.

Als bereits umgesetzt gelten die im **Vollzugsbereich** entwickelten Massnahmen 4.3–1–1 (Problemstaatenliste Vollzug) und 4.3–1–2 (Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die IMZ-Struktur einbringen), welche auf Grund eines Bundesratsbeschlusses vom Juni 2012 entwickelt wurden. Mit diesen Instrumenten wird die Zusammenarbeit mit Herkunftsländern im Bereich Rückkehr verbessert und damit eine langfristige, konstante Vollzugspolitik ermöglicht.

Zum Teilziel 2.3–2<sup>42</sup> wurde keine Massnahme entwickelt, da die im Teilprojekt vertretenen Behörden der Ansicht waren, dass dieses Vorhaben im Rahmen der bereits bestehenden Zusammenarbeit und damit ohne konkrete Massnahme erreicht werden kann. Ebenfalls keine Massnahme wurde zum Teilziel 4.3–2<sup>43</sup> ausgearbeitet. Gestützt auf ihre Erfahrungen v.a. im operativen Bereich waren die im Teilprojekt involvierten Behörden übereinstimmend der Auffassung, dass die bestehenden Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit nicht auf Schnittstellenprobleme zurückzuführen seien.

<sup>41</sup> Massnahmen 0.3–2–1 bis 0.3–2–6 sowie 4.3–5–1

<sup>42</sup> Nationale Polizeikonferenzen tauschen sich regelmässig mit ausländischen, insbesondere nachbarstaatlichen, Polizeikonferenzen bezüglich Erkenntnissen aus der Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels aus

<sup>43</sup> Schnittstellen im Vollzugsbereich sind auf ein Minimum reduziert, verbleibende Schnittstellen verhindern den Vollzug nicht

Die Umsetzung der Massnahmen wird auf allen **drei Staatsebenen** angesiedelt sein. Damit sind Akteure mit verschiedensten Interessen und mit jeweils unterschiedlicher operativer resp. strategischer Ausrichtung involviert, was die Umsetzung der Massnahmen erschweren dürfte.

#### 5.5.4 Finanzielle Auswirkungen

Für die Umsetzung der Massnahmen des Teilprojekts «Inland» sind primär **personelle Ressourcen** notwendig.

Die Mehrheit der Massnahmen im Bereich Menschenschmuggel haben in erster Linie organisatorische Anpassungen zur Folge. Damit bringen sie nur geringe personelle oder andere Aufwendungen mit sich. Hingegen könnten die Massnahmen 0.3–2–4 (Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschenschmuggel [Prüfung]) und 0.3–2–6 (Informationsgewinnung über Menschenschmuggel in der ersten Asylbefragung) für den Bund voraussichtlich zu bedeutenden personellen Kosten im Bereich der Strafverfolgung resp. der Informationsauswertung führen. Die genaue Bezifferung dieser Kosten, sowie eine allfällige Verteilung derselben, werden, soweit möglich, im Rahmen der Umsetzungsarbeiten geklärt.

Die kostenintensive Massnahme 4.3–4–1 (Biometrische Ausländerausweise [Prüfung]) befindet sich bereits in einer separaten Projektstruktur.<sup>44</sup> Die Aufwände auf Bundes- und Kantonsebene fallen daher ausserhalb des vorliegenden Aktionsplans an.

Die Studienkosten der Massnahme 4.2–4–1 (Kompetenzzentrum zur Abarbeitung von AuG-Fällen aus dem Bahnverkehr durch einen Pilotbetrieb in Bern [Machbarkeitsstudie]) werden von den beiden federführenden Behörden (GWK und EMF Stadt Bern) getragen und sind mit je rund 50 Personentagen veranschlagt. Über allfällige Betriebskosten eines solchen Kompetenzzentrums wird die Studie Auskunft geben.

Die finanziellen Auswirkungen des Ausgleichs unterschiedlicher Vollzugslasten wird die Machbarkeitsstudie aus Massnahme 4.2–2–1 (Mechanismen zum Ausgleich der Vollzugslasten im AuG- und Asylbereich) aufzeigen.

#### 5.5.5 Zusammenfassung

Die Massnahmen im Teilprojekt «Inland» führen in erster Linie zu einer effizienteren Bekämpfung des Menschenschmuggels. Dies gelingt durch eine klare Benennung von Zuständigkeiten, durch eine umfassende Informationsgewinnung über das Phänomen sowie durch eine gezielte Ausbildung und Sensibilisierung der betroffenen Behörden. Defizite im Vollzugsbereich werden im Rahmen des Pilotprojekts zu einem behördenübergreifenden Kompetenzzentrum gezielt bekämpft. Zudem soll eine Studie zu den unterschiedlichen Vollzugslasten mögliche Lastenausgleichsmechanismen aufzeigen. Eine erfolgreiche Bekämpfung der illegalen Migration gelingt zudem durch die Ausstellung von Ausländerausweisen, die durch technische Anpassungen mehr Sicherheit gegenüber Fälschungen bieten.

<sup>44</sup> NAA RE3, ein Projekt zwischen dem BFM und der VKM

## 5.6 Teilprojekt «Übergreifendes»

### 5.6.1 Allgemeines

Bereits die Bezeichnung des Teilprojekts «Übergreifendes» weist auf die Breite und die Heterogenität der behandelten Teilziele hin: Dem Teilprojekt sind sämtliche Teilziele zugewiesen, die auf Grund ihres Querschnittcharakters nicht eindeutig einem der vier Filter zugeordnet werden konnten. Ausgangspunkt bilden folgende Problemfelder:

- Unzureichende Gewinnung, Verbreitung und/oder Nutzung von Vor-Ort-Information (P1.1)
- Es gelangen Personen an die Aussengrenze, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen und deren Transport zu verhindern gewesen wäre (P1.2)
- Unzureichender Informationsaustausch und unzureichende Vernetzung (P4.1)
- Vollzug wird durch Personen unterlaufen, die sich mittels aussichtsloser Asylgesuche einer sofortigen Wegweisung entziehen (P4.4)
- Informations- und Analysedefizit (P0.1)
- Unzureichender Austausch zwischen der politisch-strategischen und der operativen Ebene (P 0.2)
- Unzureichende Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels (P0.3)

Zur Behebung dieser Problemfelder definiert die Strategie achtzehn Teilziele, welche sich thematisch in vier Gruppen einteilen lassen.

Die umfangreichste Teilzielgruppe mit elf Teilzielen ist die Gruppe «**Informationsfluss und Analyse**». Sie umfasst alle Teilziele, welche sich mit der Generierung von Rohdaten, dem behördenübergreifenden und zirkulären Informationsfluss und der umfassenden strategischen Analyse im Bereich der Migration (insb. der illegalen) beschäftigen.

Die Teilzielgruppe «**Systemisches**» beinhaltet Teilziele, welche eine verbesserte Nutzung der bestehenden Systeme und Prozesse anstreben. So sollen alle relevanten Datenbanken, welche im Verlaufe eines typischen Migrationsprozesses (insb. eines illegalen



Migrationsverlaufs) potentiell abgefragt werden können, systematisch genutzt werden. Ebenso soll basierend auf den notwendigen gesetzlichen und technischen Grundlagen ein systematischer Abgleich von Personendaten stattfinden.

Eine weitere Gruppe beschäftigt sich mit Teilzielen im Bereich des Asylverfahrens (Teilzielgruppe «**Asyl**»), wobei es insb. um die Beschleunigung der Verfahren geht. Da in diesem Bereich unter Federführung des BFM bereits unabhängig vom vorliegenden Aktionsplan zahlreiche Massnahmen (insb. im Bereich der Beschleunigung der Verfahren) erarbeitet wurden und sich zum Teil bereits in Umsetzung befinden, beschränkt sich der Aktionsplan auf die blosser Abbildung dieser Massnahmen.

Schliesslich wurden Teilziele im Bereich der «**Kooperation an der Aussengrenze**» definiert, welche eine Reduktion der Anzahl Personen, welche nicht über die erforderlichen Einreisevoraussetzungen verfügen (sogenannte INAD), an den Schengen-Aussengrenzen anstreben.

Nachfolgend figurieren 23 Massnahmen, welche zur Erreichung der Teilziele entwickelt wurden.

## 5.6.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>45</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>46</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen                                      |
|--|---|--|------------------------------------|-----------|---|--|
| 1.2-1-1: Sanktionen gegen Fluggesellschaften (Carrier Sanctions) | Verhängung von abschreckenden, wirksamen und angemessenen Sanktionen gegenüber Fluggesellschaften, die ihre Sorgfaltspflichten nach Art. 92 AUG verletzen   | Federführung:<br>BFM   | 0                                  | Dauerhaft | Rückgang der Anzahl Einreiseverweigerungen mangels vorhandenem Visum (bereinigt durch die Entwicklung der [Non-Schengen-] Passagierzahlen) innerhalb der ersten 5 Jahre um 20 % | –  |
| 1.2-1-2: Neue Internetseite Schengen-Einreisevoraussetzungen     | Erstellung einer möglichst interaktiven, bürgerfreundlichen Internetseite zu den Schengen-Einreisevoraussetzungen als Ergänzung zu den bereits heute publizierten, auf ein Fachpublikum ausgerichteten Weisungen  | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>GS-EJPD (CC Web), KD  | 3                                  | Dauerhaft | Rückgang der Anzahl Einreiseverweigerungen mangels vorhandenem Visum (bereinigt durch die Entwicklung der [Non-Schengen-] Passagierzahlen) innerhalb der ersten 5 Jahre um 20 % | –  |
| 1.2-2-1: Zusammenarbeitsverträge mit Fluggesellschaften          | Erarbeitung eines Konzepts zur Zusammenarbeit zwischen BFM, Grenzkontrollbehörden und Fluggesellschaften inkl. entsprechenden Standardvertrags<br>Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen mit den wichtigsten Fluggesellschaften   | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>Fluggesellschaften, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH | 2                                  | Dauerhaft | Erhöhung der Anzahl Fluggesellschaften, mit denen die Schweiz einen Zusammenarbeitsvertrag (auf Basis eines Standard-MoU) abschliesst   | –  |
| 4.1-2-1: Aus- und periodische Weiterbildung der ZEMIS-Nutzer     | Ergänzung aller ZEMIS-Aus- und Weiterbildungen mit Inhalten zu Abhängigkeiten von ZEMIS zu anderen Systemen<br>Schaffung eines ZEMIS-e-Learning-Tools<br>Aktive Bewerbung von ZEMIS-Kursen, die speziell auf Mitarbeitende von Einsatzzentralen und Ausländerdiensten der Polizei ausgerichtet sind | Federführung:<br>BFM   | 1                                  | Dauerhaft | Rückgang der Anzahl Verschmelzungsgesuche in ZEMIS innert 2 Jahren  | Diese Massnahme deckt auch das Teilziel 4.3-3 ab |

<sup>45</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>46</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

## 5.6.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>45</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>46</sup> | Laufzeit | Indikatoren  | Bemerkungen   |
|--|---|--|------------------------------------|----------|--|---|
| 4.1–2–2: Erweiterung ZEMIS-Zugriffsrechte  | Anpassung der gesetzlichen Grundlagen um<br>a) Kantons- und Gemeindepolizeien, GWK, Migrationsämtern und dem NDB den Zugriff auf die im ZEMIS enthaltenen Gesichtsbilder zu gewähren sowie<br>b) dem SIRENE-Büro (fedpol) den Zugriff auf die im ZEMIS angelegten eDossiers zu gewähren   | Federführung:<br>BFM   | 3                                  | 3 Jahre  | Aufdeckung von jährlich über einem Dutzend Missbrauchsfällen durch die systematische Verifikation behaupteter, aber nicht belegter Identitäten von ausländischen Personen mittels der im ZEMIS gespeicherten Gesichtsbilder                        | –   |
| 4.1–2–3: Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)                | Einsatz von Geräten zum Auslesen und Prüfen von Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) sowie zur automatisierten Überprüfung ausgewählter Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale (Pilotversuch)  | Federführung:<br>EMF der Stadt Bern  | 1                                  | 1 Jahr   | Einsatz von drei Lesegeräten während sechs Monaten<br>Vorliegen eines Schlussberichts drei Monate nach Ende des Pilotversuchs<br>Beitrag der im Pilotversuch eingesetzten Hard- und Software zur Aufdeckung von Missbräuchen / illegaler Migration | Diese Massnahme deckt auch das Teilziel 4.3–4 ab.   |
| 4.1–2–4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch) | Einsatz der auf den Auslandsvertretungen bereits vorhandenen, aber bisher weitgehend ungenutzten Geräte zum Auslesen und Prüfen von Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) sowie zur automatisierten Überprüfung ausgewählter Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale | Federführung:<br>EDA   | 2                                  | 1 Jahr   | Einsatz von Lesegeräten auf drei Vertretungen<br>Vorliegen eines Schlussberichts drei Monate nach Ende des Pilotversuchs<br>Beitrag der im Pilotversuch eingesetzten Hard- und Software zur Aufdeckung von Missbräuchen / illegaler Migration      | Abhängig von Massnahme 4.1–2–5: Die Gesamtstrategie Biometrie soll darüber Auskunft geben, ob ein Pilotversuch gestartet wird oder nicht. |
| 4.1–2–5: Gesamtstrategie Biometrie   | Erarbeitung einer nationalen Biometriestrategie z. Hd. des Bundesrates. Kernfragen: Biometrie-kompetenz im Bund, Verifikation bestehender Biometriedokumente, steigende Anforderungen an System-plattform eDokumente, etc.  | Federführung:<br>Fachausschuss Ausweisschriften<br><br>Mitbeteiligung:<br>BBL, BFM, GWK, fedpol, Kapo ZH, KD, KKPKS, SVZW, VKM | 1                                  | 1 Jahr   | Vorliegen einer Strategie<br>Kenntnisnahme von der Strategie durch den Bundesrat<br>Vermeidung unnötiger Systemkosten<br>Verbesserung der Qualität des ausländischer und asyrefrechtlichen Datenbestandes  | –   |

<sup>45</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>46</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

## 5.6.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>45</sup>   | Erläuterung  | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>46</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen   |
|---|--|--|------------------------------------|-----------|---|---|
| 4.1–2–6: Einführung eines Suchfeldes «PCN-Nummer» in RIPOI (Machbarkeitsstudie) | Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen RIPOI um ein (suchbares) Feld ergänzt werden könnte, in dem die PCN erfasst wird  | Federführung:<br>fedpol<br>Mitbeteiligung:<br>BFM, ISC-EJPD  | 2                                  | 1 Jahr    | Schriftlicher Bericht, der sich zur Machbarkeit eines durchsuchbaren Feldes für PCN-Nummern oder vergleichbarer Massnahmen äussert und darlegt, unter welchen rechtlichen, technischen und betrieblichen Voraussetzungen diese Massnahme realisierbar ist | Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die Studie. Erst diese wird Aussagen zu Kosten, Minderausgaben, den genauen Zuständigkeiten und dem Zeitplan für eine allfällige Realisierung machen. |
| 4.1–2–8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)                         | Machbarkeitsstudie zur Anpassung der technischen und ggf. rechtlichen Grundlagen, damit Polizei- und Grenzkontrollorgane im ISR zu Identifizierungszwecken Abfragen alleine mit Name, Vorname und Geburtsdatum machen können   | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>GWK, fedpol, ISC-EJPD,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH,<br>KKPKS | 1                                  | 1 Jahr    | Schriftlicher Bericht, der sich zur Machbarkeit einer ISR-Anpassung äussert und darlegt, unter welchen rechtlichen, technischen und betrieblichen Voraussetzungen diese Massnahme realisierbar ist  | Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die Studie. Erst diese wird Aussagen zu Kosten, Minderausgaben, den genauen Zuständigkeiten und dem Zeitplan für eine allfällige Realisierung machen. |
| 4.1–2–9: Vereinfachte ISA-Abfragen  | Anpassung der technischen und rechtlichen Grundlagen, damit Polizei- und Grenzkontrollorgane im ISA zu Identifizierungszwecken Abfragen alleine mit Name, Vorname und Geburtsdatum machen können                               | Federführung:<br>fedpol<br>Mitbeteiligung:<br>GWK,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH,<br>KKPKS                | 0                                  | 2 Jahre   | Möglichkeit für GWK und die bezeichneten Kantons- und Gemeindepolizeien, für Identitätsabklärungen ISA-Abfragen alleine unter Angabe von Name, Vorname und Geburtsdatum durchzuführen   | Diese Massnahme wurde mit der Annahme der Motion Geissbühler (10.3917) durch das Parlament bereits teilweise umgesetzt. Vorerst sind keine weiteren Schritte geplant.                               |
| 4.1–3–1: Asyl CS-VIS  | Abgleich der Fingerabdrücke von Asylgesuchstellenden (EURODAC) mit den im CS-VIS gespeicherten Fingerabdrücken zur Identifizierung papierloser Asylgesuchstellenden und gegebenenfalls zur Einleitung von DUBLIN-OUT-Verfahren | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>ISC-EJPD  | 0                                  | Dauerhaft |   | Das Projekt Asyl CS-VIS wurde 2012 abgeschlossen und ging Anfang 2013 in den Betrieb über.  |

<sup>45</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>46</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.



## 5.6.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>45</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit  | Realisierungseinheit <sup>46</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen  |
|--|---|--|------------------------------------|-----------|--|--|
| 4.1–3–2: Einbindung fedpol in VISION-Konsultation (Machbarkeitsstudie) | Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und wie polizeiliche Informationssysteme (insb. JANUS und IPAS) im Rahmen des Visum-Konsultationsverfahrens VISION automatisiert abgefragt werden könnten, um damit den heute bestehenden blinden Fleck mit Bezug auf sicherheitspolizeiliche Erkenntnisse zu beseitigen   | Federführung:<br>fedpol<br>Mitbeteiligung:<br>BFM, ISC-EJPD, NDB                         | 0                                  | 1 Jahr    | Schriftlicher Bericht, der sich zu möglichen Optionen einer Einbindung polizeilicher Informationssysteme in den VISION-Konsultationsprozess äussert und der diese Optionen nach rechtlichen, technischen, finanziellen und betrieblichen Aspekten bewertet.                | Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die Studie. Erst diese wird Aussagen zu Kosten, Minderungen, den genauen Zuständigkeiten und dem Zeitplan für eine allfällige Realisierung machen. |
| 4.1–3–3: Clearingstelle «Identifikation» (Machbarkeitsstudie)          | Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und wie die verschiedenen im Migrationsprozess involvierten Datenbanken (namentlich ORBIS, VIS, EURODAC, SIS, ZEMIS, RIPOL, etc.) und die darin verarbeiteten Erkenntnisse besser miteinander abgestimmt werden könnten  | Federführung:<br>BFM, fedpol<br>Mitbeteiligung:<br>BJ, EDÖB, GWK, KKPKS, SVZW, VKM, VSAA | 2                                  | 1 Jahr    | Ein von allen involvierten Stellen verabschiedeter Bericht, der mögliche Varianten eines Clearings und/oder eines neuen Rollenkonzepts enthält und darlegt, unter welchen rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen diese Varianten realisierbar sind | Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die Studie. Erst diese wird Aussagen zu Kosten, Minderungen, den genauen Zuständigkeiten und dem Zeitplan für eine allfällige Realisierung machen. |
| 4.4–1–1: Keine Sozialhilfe bei Mehrfachasylgesuchen                    | Keine erneute Aufnahme in die Sozialhilfestrukturen von Personen, welche zum wiederholten Mal ein Asylgesuch stellen (nur noch Gewährung von Nothilfe)  | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>Kantone                                       | 0                                  | Dauerhaft | Senkung des Anteils von zum Vornherein aussichtslosen Mehrfachasylgesuchen   | –  |
| 4.4–2–1: Beschleunigte Asylverfahren                                   | Durchführung eines beschleunigten Asylverfahrens (48 Stunden) für geeignete Asylgesuche (z. B. visumsbefreite europäische Safe-Countries bzw. andere mit tiefer Schutzquote und rascher Vollzugsmöglichkeit)<br>Durchführung eines «fast-track»-Verfahrens (Entscheid innerhalb 20 Tagen noch während EVZ-Aufenthalt, sofern ein rascher Vollzug nicht möglich ist) | Federführung:<br>BFM   | 0                                  | Dauerhaft | Abschreckende Wirkung durch verkürzte Verfahrensdauer<br>Senkung der Anzahl Asylgesuche aus den ausgewählten Staaten   | –  |

<sup>45</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>46</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.



## 5.6.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>45</sup>   | Erläuterung  | Zuständigkeit   | Realisierungseinheit <sup>46</sup> | Laufzeit  | Indikatoren  | Bemerkungen |
|---|--|---|------------------------------------|-----------|--|-------------|
| 4.4–3–1: Einreisesperren bei beschleunigten Asylverfahren   | Konsequenterer Verhängung von Einreisesperren bei beschleunigten Asylentscheiden im beschleunigten Verfahren, wenn Ausreisefrist ungenutzt verstreicht, öffentliche Ordnung oder Sicherheit gestört wird oder bei unbegründeten Mehrfachgesuchen und klaren Missbrauchsfällen            | Federführung: BFM<br>Mitbeteiligung: Kantone                | 0                                  | Dauerhaft | Senkung der Anzahl aussichtsloser Mehrfachgesuche  | –           |
| 4.4–3–2: Kostenvorschuss bei aussichtslosen Mehrfachasylgesuchen  | Vermehrte Erhebung von Gebührenvorschüssen bei Einreichung eines neuerlichen Asylgesuches nach rechtskräftigem Abschluss eines ersten Asylverfahrens und Aussichtslosigkeit des neuerlichen Gesuches   | Federführung: BFM   | 0                                  | Dauerhaft | Senkung des Anteils eingereichter, zum Vorneherein aussichtsloser Mehrfachgesuche bzw. Nicht-eintreten auf viele dieser Gesuche auf Grund Nichtbezahlens des Vorschusses   | –           |
| 4.4–3–3: Strafrechtliche Sanktionen bei missbräuchlichen politischen Tätigkeiten von Asylbewerbern in der Schweiz | Einführung einer strafrechtlichen Sanktion gegenüber asylsuchenden Personen, die einzig mit der Absicht, subjektive Nachfluchtgründe zu schaffen, öffentliche politische Tätigkeiten in der Schweiz ausüben, bzw. gegenüber Personen, die einer asylsuchenden Person dabei Hilfe leisten | Federführung: Kantonale Justizbehörden<br>Mitbeteiligt: BFM | 0                                  | Dauerhaft | Finanzielle Konsequenzen für die Geschwister von Mehrfachgesuchen, welche nur zur Schaffung von subjektiven Nachfluchtgründen exilpolitische Aktivitäten in der Schweiz lancieren<br>Senkung des Anteils solcher Gesuche | –           |
| 0.1–1–1: Quick-wins Informationsfluss   | Punktueller Verbesserung des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Grenzverwaltungsbehörden   | Federführung: BFM, GWK, Kapo ZH                             | 0                                  | –         | Deckung der angemeldeten Bedürfnisse an Daten und Analysen   | –           |

<sup>45</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>46</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

## 5.6.2 Massnahmen

| Massnahme <sup>45</sup>  | Erläuterung   | Zuständigkeit   | Realisierungseinheit <sup>46</sup> | Laufzeit  | Indikatoren   | Bemerkungen  |
|--|---|---|------------------------------------|-----------|---|--|
| 0.1–2–1: Nationale Statistik illegaler Aufenthalt                                | Monatliche Integration der vom Bundesamt für Statistik erhobenen Daten zu polizeilichen Registrierungen wegen rechtswidrigen Aufenthalts in das ILA   | Federführung:<br>BFM, BFS   | 0                                  | Dauerhaft | Weiterleitung der monatlichen Zahlen der polizeilichen Registrierungen wegen rechtswidrigen Aufenthalts durch das BFS an das BFM<br>Aufnahme dieser Zahlen im ILA   | –  |
| 0.1–3–1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM) [Arbeits-titel] | Aufbau eines gemeinsamen strategischen Analysezentriums Migration (insb., aber nicht ausschliesslich illegale Migration) unter der Leitung des BFM, in dem sämtliche relevanten Grenzverwaltungsbehörden vertreten sind | Federführung:<br>BFM<br>Mitbeteiligung:<br>DR, GWK, fedpol,<br>Kapo BE,<br>Kapo GE,<br>Kapo SO,<br>Kapo VS,<br>Kapo ZH,<br>KD, KKPKS,<br>NDB, VKM | 1                                  | Dauerhaft | Operativer Betrieb des Analysezentriums<br>Wirksamkeit des neuen Analysezentriums:<br>Nutzung von Synergien, Erkennung von Bedrohungen, zirkulärer Daten- und Informationsfluss, Beseitigung systemischer Schwachstellen, aktuelle Empfehlungen und Handlungsoptionen | Zwei Jahre Konzept- und Aufbau-phase, bevor das Zentrum in Betrieb übergeht. |
| 0.2–2–1: Verstärkung der Analysekompetenz im BFM                                 | Erweiterung des Aufgabenbereiches der BFM-Einheit «Analyse» um den Bereich «Analyse der illegalen Migration»  | Federführung:<br>BFM  | 0                                  | Dauerhaft | Erstellung und Verbreitung von Analyseprodukten im Bereich illegale Migration   | –  |

<sup>45</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>46</sup> Gibt Auskunft über den Umsetzungsbeginn, vgl. Kap. 6.2.

### 5.6.3 Erkenntnisse

Die Massnahmen 4.1–2–5 (Gesamtstrategie Biometrie) und 0.1–3–1 (Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration) sind die zwei zentralen Massnahmen im Teilprojekt.

**Biometrische Daten** und deren Überprüfung gewinnen in den ausländer- und asylrechtlichen Verfahren zunehmend an Bedeutung (Abnahme und Speicherung biometrischer Merkmale bei der Ausstellung von Schengen-Visa, Ausstellung biometrischer Ausländerausweise und Reisedokumente für ausländische Personen, etc.). Aktuell wird für die Ausstellung von Ausweisen primär auf die Systemplattform eDokumente abgestellt. Teilweise werden die gleichen Systemkomponenten auch bei der Grenzkontrolle eingesetzt. Die heutige Systemplattform wird voraussichtlich Ende 2019 auf Grund auslaufender Verträge und des Alters der verwendeten Komponenten ersetzt werden müssen. Im Hinblick darauf ist zu prüfen, welche Stellen einen Bedarf an einer solchen Systemplattform haben und ob eine solche Applikation auch in Zukunft Bedürfnisse der Ausweisaussteller und der Ausweisprüfer vereinigen soll. Generell kann festgehalten werden, dass hinter den verschiedenen, an der Plattform angeschlossenen Systemen keine kohärente, von allen relevanten Behörden mitgetragene Gesamtstrategie ersichtlich ist, womit das Risiko besteht, dass die Behörden statt aus einer Gesamtoptik heraus nur aus ihrer eigenen unmittelbaren Optik als Besteller und/oder Nutzer dieser Systeme handeln. Entsprechend wichtig ist eine behördenübergreifende Koordination und Zusammenarbeit mit einer längerfristigen Ausrichtung, so wie dies die Massnahme 4.1–2–5 vorsieht.

Mit dem gemeinsamen, nationalen **Analysezentrum** wird ein Manko in der heutigen, fragmentierten Analyselandschaft behoben. Durch den gemeinschaftlichen Ansatz wird das Phänomen der Migration (insb. die illegale) umfassend beleuchtet, was wiederum die Basis bildet für einen zielgerichteten und effizienten Einsatz der Mittel auf operativer Stufe.

Die 23 Massnahmen sind zwar grundsätzlich breit gefächert, dienen aber dennoch vielfach einer **vereinfachten Identifikation** von Personen. Dafür zielen die Massnahmen fast ausnahmslos auf einen verbesserten Zugriff der Polizei- und Grenzkontrollbehörden auf vorhandene Daten ab. Die neu vorgeschlagenen Zugriffsrechte erfordern in praktisch allen Fällen technische Anpassungen an bestehenden Datenbanken und/oder die Beschaffung neuer Hard- und/oder Softwaresysteme. Auf Grund der technischen Verknüpfungen und Abhängigkeiten der betroffenen Systeme untereinander war es im Rahmen der Teilprojektarbeiten nicht in allen Fällen möglich, zuverlässig abschätzen zu können, welche Systeme von solchen Änderungen wie und wie stark betroffen sind und welche Kosten diese Änderungen nach sich ziehen. Zudem ist davon auszugehen, dass einige Massnahmen rechtliche Anpassungen bedingen werden. Aus all diesen Gründen sind einige Konzepte lediglich als Studien formuliert, in denen die offenen rechtlichen und technischen Fragen noch zu klären sein werden.

Hinzuweisen ist weiter auf gewisse **Widersprüche** zwischen den vom Bundesrat in der Strategie verabschiedeten Teilzielen und anderen bundesrätlichen Vorgaben. Konkret bejahte der Bundesrat im Rahmen der Kenntnisnahme der «Integrierten Grenzverwaltungsstrategie» das TZ 4.1–3 («Basierend auf den notwendigen gesetzlichen und technischen Grundlagen findet zwischen den relevanten Datenbanken ein systematischer Abgleich von Personendaten statt»). Ausgehend von diesem Teilziel wurde versucht, im Rahmen der Arbeitsgruppe «Rechtsstellung der Sans-Papiers» auf einen besseren Datenaustausch zwischen Migrations- und Sozialversicherungsbehörden hinzuwirken. Allerdings gelang es nicht, dieses Anliegen im Aussprachepapier zuhanden des Bundesrates zu platzieren, so dass der Bundesrat am 13. Februar 2013 festhielt, dass kein «Bedarf für eine erneute Prüfung des Informationsaustauschs zwischen den Bereichen des Ausländerrechts, der Sozialversicherung und der Schwarzarbeit» bestehe.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> [http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/ref\\_2013-02-131.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/ref_2013-02-131.html)

Die Zuständigkeit zur Umsetzung der Massnahmen liegt zu einem überwiegenden Teil beim BFM; nur bei drei Massnahmen ist das BFM nicht beteiligt. Insgesamt zeigt sich – angesichts der im Teilprojekt abgehandelten Querschnittsthemen nicht überraschend – dass die Streuung der beteiligten Ämter, Behörden und Verwaltungen in keinem Teilprojekt breiter ist als im vorliegenden.

#### 5.6.4 Finanzielle Auswirkungen

Eine Mehrheit der komplexen Massnahmen ist erst in Form von **Studien** vorgesehen, welche die offenen Punkte zur technischen, rechtlichen und betrieblichen Umsetzung klären werden. Erst nach Abschluss dieser Studien sind somit auch fundierte Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen möglich.

Gesamthaft werden die **Aufwände** für die noch nicht initiierten Massnahmen wie folgt geschätzt: Es ist mit einmaligen Sachkosten von knapp CHF 0,25 Mio. zu rechnen, wovon ca. 75 % auf den Bund und ca. 25 % auf die Kantone entfallen. Rund 70 % dieser Kosten werden von den Massnahmen 1.2–1–2<sup>48</sup> und 4.1–2–2<sup>49</sup> durch den Einkauf externer Dienstleistungen generiert. Die einmaligen Personalkosten werden auf 700 Personentage geschätzt – davon ca. 550 beim Bund und ca. 150 bei den Kantonen. Rund 60 % dieses Aufwands sind auf die drei Massnahmen 4.1–2–5<sup>50</sup>, 0.1–3–1<sup>51</sup> und 4.1–3–3<sup>52</sup> zurückzuführen. Wiederkehrend ist lediglich mit einem Aufwand von 30 Personentagen zu rechnen, welche allesamt für die Massnahmen 1.2–1–1<sup>53</sup> und 1.2–2–1<sup>54</sup> (beide beim Bund) anfallen.

Die meisten **Minderausgaben** sind primär wiederkehrender Natur; einmalige Minderausgaben sind vernachlässigbar. Bei den Sachkosten führt insb. die

Massnahme 4.1–3–1<sup>55</sup> zu jährlichen Minderausgaben von geschätzten 3,0 Mio. CHF bei den Kantonen. Was die Personentage betrifft, so ist insb. bei den Massnahmen 1.2–1–1<sup>56</sup> und 1.2–1–2<sup>57</sup> mit einem um rund 50 Personentage reduzierten Aufwand zu rechnen. Insgesamt fallen die wiederkehrenden Minderausgaben für Personal zu ca. 70 % bei den Kantonen an.

#### 5.6.5 Zusammenfassung

Obwohl einige Massnahmen im Teilprojekt «Übergreifendes» noch nicht den nötigen Reifegrad für eine direkte Umsetzung aufweisen, bringt das Teilprojekt doch ein ganzes Bündel an zielführenden Massnahmen hervor. Diese sind sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene anzusiedeln. Insb. im Bereich Datenfluss und Analyse führen die Massnahmen zu einem verbesserten Daten- und Informationsaustausch zwischen den Behörden und zu einer gemeinsamen, also behördenübergreifenden und somit nationalen, Analyse des Phänomens Migration (überwiegend, aber nicht ausschliesslich der illegalen Migration). Auch werden zahlreiche, systemrelevante Verbesserungen erzielt. So bewirken beispielsweise einige Massnahmen stark optimierte, bzw. vereinfachte Identifikationsmöglichkeiten von Personen, was den operativ tätigen Behörden spürbare Erleichterungen in der täglichen Arbeit bringt. Auch auf strategischer Ebene wird, insb. durch die Gesamtstrategie Biometrie, eine langfristige und nachhaltige, von sämtlichen betroffenen Behörden getragene Ausrichtung geschaffen, die für alle zukünftigen Entscheide im Bereich Biometrie als Richtschnur gelten wird.

<sup>48</sup> Neue Internetseite Schengen-Einreisevoraussetzungen

<sup>49</sup> Erweiterung ZEMIS-Zugriffsrechte

<sup>50</sup> Gesamtstrategie Biometrie

<sup>51</sup> Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM)

<sup>52</sup> Clearingstelle «Identifikation» (Machbarkeitsstudie)

<sup>53</sup> Sanktionen gegen Fluggesellschaften (Carrier Sanctions)

<sup>54</sup> Zusammenarbeitsverträge mit Fluggesellschaften

<sup>55</sup> Asyl CS-VIS (Projekt)

<sup>56</sup> Sanktionen gegen Fluggesellschaften (Carrier Sanctions)

<sup>57</sup> Neue Internetseite Schengen-Einreisevoraussetzungen

## 6. Umsetzung der Massnahmen

### 6.1 Finanzen

Rund die Hälfte der Massnahmen des vorliegenden Aktionsplans konnte im Verlauf der Projektarbeiten bereits initiiert oder sogar umgesetzt werden (Massnahmen der Realisierungseinheit 0). Dies war – vor der formellen Kenntnisnahme des Aktionsplans – nur dank dem breiten Konsens seitens der involvierten Behörden möglich und bedeutet, dass die Finanzierung all jener Massnahmen bereits sichergestellt ist (vgl. Kap. 5.1). Sie wird hier daher nicht weiter erläutert.

Die 38 noch umzusetzenden Massnahmen haben ihrerseits finanzielle und personelle Auswirkungen auf die betroffenen Organisationseinheiten (Massnahmen der Realisierungseinheiten 1, 2 und 3). Die in der Projektphase erarbeiteten Aufwandschätzungen für Bund und Kantone für diese Massnahmen haben zu folgendem Resultat geführt:

Die Aufwände und Minderausgaben sind nur bei einzelnen Massnahmen eindeutig bezifferbar – sei es nun im Sach- oder insb. auch im Personalbereich. Erklärungen hierfür sind namentlich der aus Zeit- und Komplexitätsgründen teilweise noch ungenügende

Detaillierungsgrad einiger Massnahmen oder die Tatsache, dass Minderausgaben oft nicht direkt, sondern nur mittelbar erzielt werden<sup>60</sup> und dass sie nicht immer bei der kostentragenden Stelle anfallen.<sup>61</sup> Diese Umstände führen dazu, dass für viele Massnahmen lediglich **Schätzungen** abgegeben werden.

Wo einzelne Massnahmen auf Grund ihrer Komplexität nicht in einem genügenden Detaillierungsgrad erarbeitet werden konnten, wurden sie als **Studien- oder Konzeptaufträge** formuliert. Im Rahmen dieser Arbeiten werden die fehlenden Abklärungen – sei es zu technischen, rechtlichen oder auch finanziellen Aspekten – vorgenommen. Entsprechend kann erst zu einem späteren Zeitpunkt Auskunft über die genauen Anforderungen an eine allfällige Realisierung gegeben werden, wobei stets eine langfristige Haushaltsneutralität (siehe unten) angestrebt wird.

Die im vorliegenden Aktionsplan verankerten Massnahmen leisten ausnahmslos einen Beitrag zur Festigung und Verbesserung der inneren Sicherheit, zum Schutz der nationalen Sozialsysteme und zu einer tieferen Attraktivität der Schweiz für illegale Migranten und für Schleppernetzwerke.

|                | Sachaufwand              |                         | Personalaufwand         |                         |
|----------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                | Einmalig                 | Jährlich wiederkehrend  | Einmalig                | Jährlich wiederkehrend  |
| <b>Bund</b>    | ca. CHF 1,75 Mio.        | ca. CHF 0,5 Mio.        | ca. 6 FTE <sup>58</sup> | ca. 2 FTE <sup>59</sup> |
| <b>Kantone</b> | ca. CHF 1,5 Mio.         | ca. 0,5 Mio. CHF        | ca. 1 FTE               | ca. 1 FTE               |
| <b>Total</b>   | <b>ca. CHF 3,25 Mio.</b> | <b>ca. CHF 1,0 Mio.</b> | <b>ca. 7 FTE</b>        | <b>ca. 3 FTE</b>        |

<sup>58</sup> FTE = Full Time Equivalent (Vollzeitstellen); 1 FTE entspricht 220 Personentagen

<sup>59</sup> Darin sind 1.5 FTE für das Monitoring des Aktionsplans durch die Abteilung Einreise des BFM enthalten

<sup>60</sup> So werden beispielsweise durch den Aufbau eines gemeinsamen, nationalen Zentrums Migration (Massnahme 0.1–3–1) alleine noch keine Minderausgaben erreicht. Die Arbeit im Zentrum erlaubt jedoch eine effizientere und effektivere Bekämpfung der illegalen Migration, indem u.a. Know-how gebündelt wird und Synergien genutzt werden

<sup>61</sup> So fallen beispielsweise bei der Erweiterung der ZEMIS-Zugriffsrechte (Massnahme 4.1–2–2) die Kosten ausschliesslich beim Bund an, während die Minderausgaben überwiegend den Kantonen zugutekommen

Weiter werden die Kosten für die Grenzverwaltung massgebend durch äussere Faktoren getrieben, namentlich durch die Entwicklung der Personenströme und des Reiseverkehrs. Angesichts der prognostizierten starken Zunahme dieser Phänomene ist in Zukunft mit spürbaren Mehrausgaben für die Grenzverwaltung zu rechnen. Der Nutzen des Aktionsplans wird in erster Linie darin bestehen, diesen steigenden Ressourcenbedarf zu dämpfen und damit das Ausgabenwachstum zu reduzieren.

Ungeachtet der genannten Schwierigkeiten trägt der Aktionsplan dem Gebot der **Haushaltsneutralität** Rechnung. Dabei ist die Haushaltsneutralität als integrale, alle Staatsebenen umfassende Grösse zu verstehen, die sich nicht über den gesamten Aktionsplan hinweg numerisch nachweisen lässt. Ist eine Bezifferung der Minderausgaben nicht möglich, kann zumindest auf Grund der Einschätzung des Steueraus Ausschusses davon ausgegangen werden, dass der «Nutzen» der Massnahmen den Aufwand für deren Umsetzung rechtfertigt.

Die Gesamtprojektleitung hat zahlreiche Finanzierungsoptionen geprüft. So wurden u. a. eine pauschale Kofinanzierung, ein pauschaler Verteilschlüssel oder ein eigener Verpflichtungskredit in Betracht gezogen. Auf Grund der zahlreichen praktischen Probleme (insb. der grossen Anzahl der Akteure und der Heterogenität der Massnahmen) erwies sich jedoch keine dieser Optionen als zweckdienlich. Die Finanzierung der Massnahmen bleibt somit in der Verantwortung der für die Umsetzung zuständigen Behörden.

## 6.2 Zeitplan

Grundsätzlich haben die Teilprojekte für alle Massnahmen einen eigenen, jedoch isolierten Zeitplan definiert. In der Gesamtbetrachtung aller 38 noch umzusetzenden Massnahmen drängt sich eine zeitliche **Staffelung** auf, die zum Teil von den in den Teilprojekten festgelegten Zeitplänen abweicht. Nur so kann insb. bei den überdurchschnittlich vom Aktionsplan betroffenen und bereits durch das Tagesgeschäft stark absorbierten Behörden eine vollständige Umsetzung der Massnahmen garantiert werden.

Auch ist eine gewisse Gewichtung der Massnahmen angezeigt, um ihrer inhaltlich doch sehr breiten Streuung und ihrer unterschiedlichen Tragweite gerecht zu werden.

Die erwähnte Staffelung erfolgt durch die Bildung von drei Realisierungseinheiten. Bei der Einteilung der Massnahmen in diese drei Realisierungseinheiten sind einerseits die Frage der Wirksamkeit (also das Verhältnis zwischen der aktuellen und der gewünschten Situation) und der Realisierbarkeit (also die Frage, innert welcher Frist das Ziel erreicht werden kann) wichtige Kriterien. So sollen Massnahmen mit einer hohen Wirksamkeit und einer guten Realisierbarkeit möglichst zeitnah umgesetzt werden, während Massnahmen mit einer etwas tieferen Wirksamkeit und einer weniger zeitnahen Realisierbarkeit grundsätzlich in eine spätere Realisierungseinheit eingeteilt werden. In einem weiteren Schritt ist dieser ersten Einteilung ein übergeordnetes Raster hinterlegt, mit welchem weitere Kriterien wie Potenzial und Dringlichkeit der Massnahme mit in die Beurteilung einfließen. Damit wird neben der schematischen auch eine gewisse politische Gewichtung vorgenommen. Eine Übersicht über die drei Realisierungseinheiten und die darin enthaltenen Massnahmen ist dem Anhang III zu entnehmen.

In der **Realisierungseinheit 1** befinden sich 19 Massnahmen. Mit deren Umsetzung ist direkt im Anschluss an die Kenntnisnahme des Aktionsplans durch den Bundesrat, spätestens aber bis Ende 2015 zu beginnen. Wann innerhalb dieses Zeitraums von rund 18 Monaten mit der Umsetzung begonnen wird, ist grundsätzlich den federführenden Behörden überlassen, wobei selbstverständlich eine möglichst rasche Initiierung der Arbeit anzustreben ist. Das Zeitfenster soll es den zuständigen Behörden – in Rücksprache mit den mitbeteiligten Akteuren – erlauben, den Umsetzungsstart innerhalb der eigenen Behördeneinheit mit anderen Projekt- und Linienaufgaben abzustimmen und so auch eine geeignete und ressourcenverträgliche Planung der Gesamtaufgaben vornehmen zu können.

Mit der Umsetzung aller 13 Massnahmen der **Realisierungseinheit 2** soll so rasch als möglich begonnen werden, spätestens jedoch im Jahre 2016. Eine rasche Umsetzung soll insb. in den Fällen zum Zuge kommen, wo den federführenden, aber auch den mitbeteiligten Behörden die für die Umsetzung benötigten Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die restlichen 6 Massnahmen werden in der **Realisierungseinheit 3** gebündelt und sollen ebenfalls so rasch als möglich, spätestens aber im Jahre 2017 initiiert werden. Analog der Realisierungseinheit 2 sollen auch hier die Möglichkeiten einer vorzeitigen Umsetzung ausgeschöpft werden.

Diejenigen Massnahmen, die sich bereits in Umsetzung befinden oder sogar schon umgesetzt sind (vgl. Kap. 5.1), werden in der **Realisierungseinheit 0** gebündelt. Es handelt sich dabei um insgesamt 30 Massnahmen aus allen fünf Teilprojekten.

Wie bereits in Kapitel 6.1 erläutert, steht die eben dargelegte Umsetzungsplanung unter dem Vorbehalt, dass in den dafür vorgesehenen politischen Prozessen die zur Umsetzung erforderlichen Ressourcen gesprochen werden.

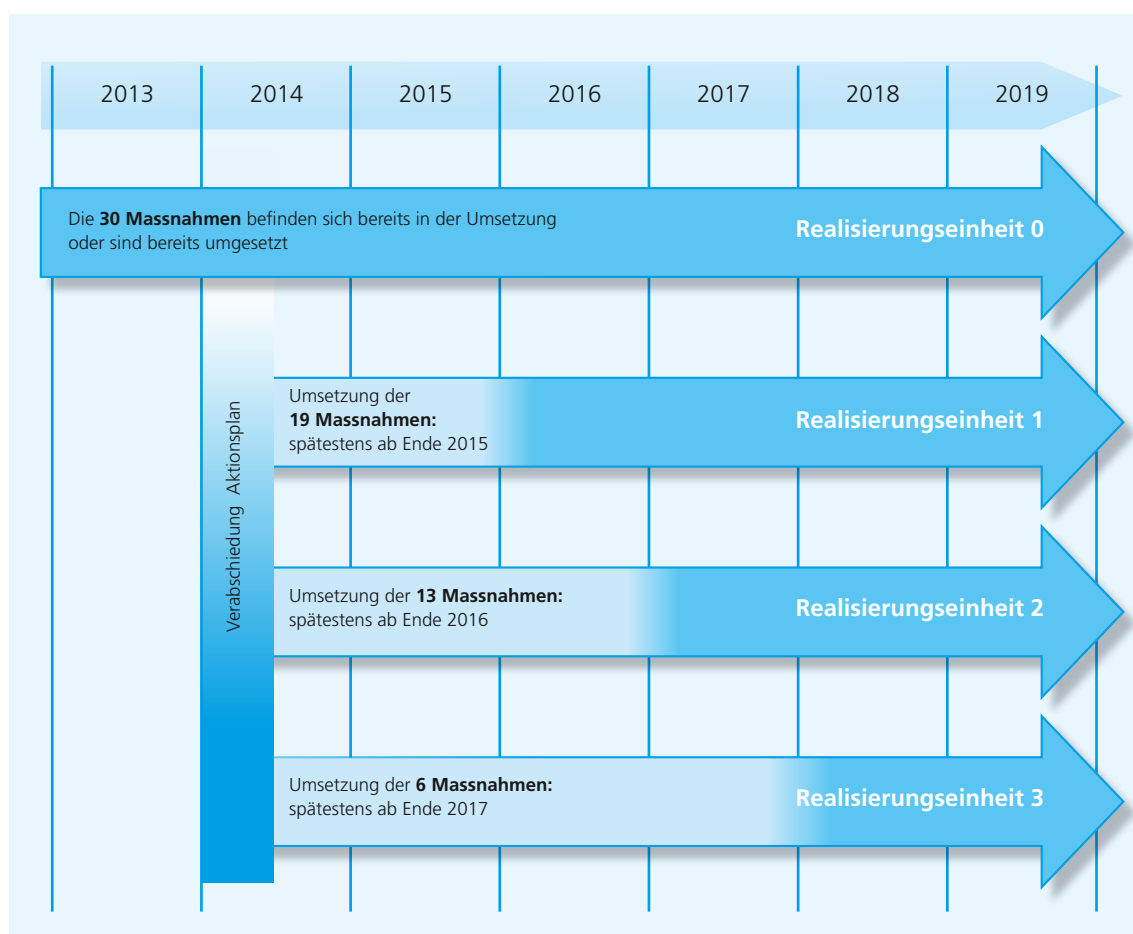


Abbildung 7: Realisierungseinheiten



## 6.3 Monitoring

Das Monitoring des Aktionsplans wird von der **Abteilung Einreise des BFM** wahrgenommen, wo bereits die Gesamtprojektleitung der Strategie und des Aktionsplans angesiedelt war. Nebst diversen Aufgaben im Bereich der Kommunikation und des Marketings überwacht und dokumentiert sie insb. auch laufend den Stand der Umsetzungsarbeiten und bewertet die Fortschritte. Sie prüft, ob die zeitlichen Vorgaben betreffend Beginn und Laufzeit der Umsetzungsarbeiten (vgl. Kap. 6.2) eingehalten werden und mahnt wo nötig die Einhaltung des Aktionsplans an. Weiter beobachtet sie alle Aktivitäten im Bereich der Grenzverwaltung. Dies betrifft einerseits die im vorliegenden Aktionsplan aufgeführten Massnahmen, andererseits aber auch neue Entwicklungen. Sie stellt insb. sicher, dass mögliche Synergien genutzt werden (z. B. im Bereich von Gesetzesanpassungen), aber auch Doppelspurigkeiten vermieden werden. Die Abteilung Einreise des BFM erstellt jeweils zu Beginn des Jahres einen Bericht über das vergangene Kalenderjahr, welcher der Steuergruppe Grenze zur Genehmigung vorgelegt wird (vgl. nachfolgenden Abschnitt). Die Steuergruppe Grenze wiederum informiert den Bundesrat und die KKJPD. Der Jahresbericht fokussiert sich auf den Stand der Umsetzungsarbeiten. Die Abteilung Einreise des BFM nimmt nebst administrativen und koordinierenden Aufgaben fachliche Aufgaben wahr, so beispielsweise die Weiterentwicklung der Strategie, die Abstimmung der schweizerischen Position mit den Entwicklungen in Europa bzw. im Schengen-Raum, etc. Sie leistet in diesen Funktionen jedoch keine konkreten Umsetzungsarbeiten – diese bleiben in der Zuständigkeit der jeweiligen, federführenden Behörden. Da die Finanzierung der Massnahmen ebenfalls Sache der federführenden Behörden ist und zudem den jeweiligen politischen Prozessen unterliegt (vgl. dazu Kap. 6.1), wird auf ein Finanzmonitoring ausdrücklich verzichtet.

Formell ist die **Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung**<sup>62</sup> für die Überwachung des Aktionsplans zuständig. Diese Zuständigkeitsregelung bietet sich an, da das Gremium bereits mit der Prüfung der Strategie betraut ist<sup>63</sup>. Mittels des von der Abteilung Einreise des BFM verfassten Jahresberichts überwacht die Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung insb. den Stand der Umsetzungsarbeiten und informiert den Bundesrat und die KKJPD jährlich über den Fortschritt. Sie nimmt zudem weitere Aufgaben in Bezug zu IBM wahr, so vor allem im strategischen Bereich.

## 6.4 Rahmenvereinbarung

Die Kantone spielen bei der Umsetzung der Strategie und somit auch bei der Umsetzung der Massnahmen eine zentrale Rolle. Mit Hilfe einer Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD werden ein grundsätzliches Bekenntnis und ein Konsens zum Aktionsplan erzielt. Sie regelt nebst formellen Punkten (wie z. B. Zweck, Inkrafttreten, etc.) die wichtigsten Aspekte bei der Umsetzung des Aktionsplans. Primär geht es dabei um Fragen der Zusammenarbeit, der Organisation und des Monitorings (vgl. dazu insb. auch Kap. 6.3).

<sup>62</sup> BFM, fedpol, GWK, Kapo GE, Kapo ZH einmal jährlich erweitert mit KD, KKJPD, KKPKS, NDB, VKM

<sup>63</sup> Kapitel 5.5 der Strategie

## 7. Gesamtfazit

Die illegale Migration, die grenzüberschreitende Kriminalität und deren weitreichende Folgen in weiten, gesellschaftsrelevanten Bereichen (z. B. Arbeitsmarkt oder Sozialversicherungen) verursachen hohe Kosten, die letztlich von der Allgemeinheit zu tragen sind. Eine effiziente und effektive Bekämpfung dieser beiden komplexen und vielschichtigen Phänomene erfordert eine ganzheitliche, koordinierte Herangehensweise, die auf die föderalen und teils lokalen Begebenheiten Rücksicht nimmt.

Gleichzeitig ist die Erleichterung der legalen Einreise – insb. für den Wirtschaftsstandort Schweiz – von zentraler Bedeutung. Angesichts der stetig steigenden Reisebewegungen ist ein speditives Einreiseprozedere essentiell und eine wichtige Visitenkarte für die Schweiz, um sich im stark umkämpften Markt einen Vorteil zu verschaffen.

Der Aktionsplan umfasst diesbezüglich eine Vielzahl verschiedenartiger Massnahmen. Die Massnahmen sind sowohl im operativen als auch im strategischen Bereich anzusiedeln. Sie reichen von punktuellen Optimierungen von Bestehendem bis hin zu weitreichenden Neuerungen und sind teils bereits umgesetzt, teils aber auch erst in Form von Studien vorgesehen. Jede Massnahme einzeln, insb. aber auch deren Gesamtheit leisten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der schweizerischen Grenzverwaltung und legen den Grundstein zur Erreichung der in der Strategie definierten Hauptziele (vgl. Kap. 4.1).

Die positiven Effekte des Aktionsplans sind zahlreich: Bereits die Projektarbeiten an sich – sowohl an der Strategie als auch am Aktionsplan – haben die Zusammenarbeit und die persönlichen Kontakte zwischen den Behörden intensiviert und somit den integrierten Ansatz der Grenzverwaltung gestärkt. Bis zu einem gewissen Grad wurde das Verständnis für die Handlungsweisen und -optionen der einzelnen Behörden verbessert und gleichzeitig wurden neue Perspektiven eröffnet. Auch brachten die Arbeiten am Aktionsplan einige bis anhin nicht allen Akteuren in dieser Form bekannte Zusammenhänge zu Tage und wirkten so gleichsam als Augenöffner. Ebenso bot der Aktionsplan Möglichkeiten, bislang erfolglose Bemühungen in einzelnen Bereichen in einen grösseren Kontext zu stellen und so auch die Erfolgchancen für eine Realisierung zu steigern. Trotz oft unterschiedlichen Interessen konnte dank eines partizipativen Vorgehens bei einem Grossteil der Massnahmen ein relativ hoher Grad an Übereinstimmung geschaffen werden. Als weiterer Pluspunkt kann der Einbezug neuer Akteure in die Grenzverwaltung gewertet werden. So führen einige Massnahmen zu einer verbesserten Einbindung bislang nur ungenügend berücksichtigter Organisationen (z. B. Arbeitsmarktbehörden), Institutionen (z. B. Schweiz Tourismus) oder Privaten (z. B. Fluggesellschaften) – was ganz im Sinne der Förderung des integralen Ansatzes der nationalen Grenzverwaltung ist. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es die Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» und der daraus resultierende Aktionsplan erlauben, einzelne Instrumente und Aktivitäten in einen grösseren Kontext zu stellen und Zusammenhänge und Abhängigkeiten zu erkennen. Die «Integrierte Grenzverwaltung» bildet somit das gemeinsame Dach über sämtlichen Bestrebungen innerhalb der komplexen Grenzverwaltungslandschaft Schweiz.

Die Arbeiten am Aktionsplan haben aber auch verdeutlicht, wie schwierig es ist, ausgehend von den verschiedenen Sichtweisen und den zum Teil stark divergierenden Interessen neue, von allen Akteuren getragene Lösungen zu entwickeln. So resultierten bei einigen Massnahmen denn auch lediglich Kompromisslösungen auf der Stufe des kleinsten gemeinsamen Nenners – obwohl ursprünglich weiterführende, tief greifendere Lösungsvorschläge ausgearbeitet wurden. Die föderalistischen Realitäten und institutionellen Zwänge stellten denn insb. die Arbeiten im Teilprojekt «Inland» vor grosse Herausforderungen. Entsprechend geprägt sind die in diesem Teilprojekt erarbeiteten Massnahmen. Weiter ist zu betonen, dass die Umsetzung der Massnahmen nicht in der Hand der Gesamtprojektleitung liegt, sondern bei den jeweiligen federführenden Behörden. Es liegt an ihnen, die Umsetzung voranzutreiben und wo nötig die finanziellen Mittel bei den jeweiligen politischen Instanzen zu beantragen.

Mit der integrierten Grenzverwaltungsstrategie und den daraus resultierenden Massnahmen machen die Grenzverwaltungsbehörden der Schweiz einen ersten, grossen und wichtigen Schritt in Richtung einer koordinierten, abgestimmten und gesamtheitlichen Grenzverwaltung. Die anstehenden Umsetzungsarbeiten werden sicht- und spürbare Veränderungen bewirken. Es wird jedoch dauerhaft intensive Bemühungen aller Akteure in sämtlichen Bereichen der Grenzverwaltung brauchen, um nachhaltig und langfristig den Hauptzielen der Strategie<sup>64</sup> gerecht zu werden.

Das Konzept der integrierten Grenzverwaltung bewirkt durch seinen ganzheitlichen Ansatz eine stärkere Vernetzung und verbesserte Kooperation der Behörden. Auch erlaubt es eine längerfristige, strategische Ausrichtung des Handelns, um zukünftige Herausforderungen im Bereich der Grenzverwaltung frühzeitig zu erkennen und entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Durch die Harmonisierung und Vereinfachung von Abläufen wird es auch auf operativer Ebene zu spürbaren Effizienzsteigerungen kommen, ohne dass dabei die Qualität der Grenzverwaltung vermindert wird.

<sup>64</sup> *Bekämpfung der illegalen Migration (insb. des gewerbsmässigen Menschenschmuggels) und der damit zusammenhängenden, grenzüberschreitenden Kriminalität, Förderung der legalen Einreisen und der Gesetzeskonformität der Grenzverwaltung als Ganzes*

# ANHANG I: Teilzielübersicht nach thematischen Hauptgruppen

Erklärung Teilzielnummerierung:

|    |   |   |   |                                       |
|----|---|---|---|---------------------------------------|
| TZ |   |   |   | Teilziel                              |
|    | 0 |   |   | Filternummer (0 = filterübergreifend) |
|    |   | 0 |   | Problemfeldnummer                     |
|    |   |   | 0 | Teilzielnummer                        |

## Stärkung der gesamtstaatlichen Sicht

### Lagebewusstsein, Informationsaustausch und Analyse auf operativer und strategischer Ebene

|           |   |
|-----------|---|
| TZ 1.1–4: | Der zirkuläre Informationsfluss zwischen den Grenzverwaltungsorganen und den schweizerischen Auslandsvertretungen ist mittels institutionalisierter Kanäle etabliert und wird in einer zentralen Migrationsanalyse synthetisiert. |
| TZ 1.1–5: | Tourismusförderung, Standortmarketing, etc. sind mit den Visumsbehörden und den Grenzkontrollorganen abgestimmt.  |
| TZ 2.1–2: | Die Schweiz verfügt über eine dokumentierte Position hinsichtlich der weiteren Entwicklung der nationalen und europäischen Sicherheitsarchitektur.  |
| TZ 2.2–1: | Die Teilnahme an internationalen Gremien mit Bezug zur Bekämpfung der illegalen Migration wird behördenübergreifend vorbereitet.  |
| TZ 2.2–2: | Im Anschluss an die Teilnahme an Gremien zu Migrationsthemen werden die Ergebnisse an alle involvierten Bundesstellen weitergeleitet.   |
| TZ 2.2–3: | Zwischen den Bundesstellen und den Kantonen besteht ein regelmässiger und institutionalisierter Informationsfluss bezüglich der in den diversen Gremien behandelten Migrationsthemen.   |
| TZ 3.2–1: | Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden tauschen sich regelmässig über operative und strategische Erkenntnisse aus.   |
| TZ 4.1–1: | Alle am Vollzugsprozess beteiligten Behörden kooperieren umfassend und systematisch und unterliegen einer Meldepflicht bei Hinweisen auf illegale Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggel.                                |
| TZ 4.1–3: | Basierend auf den notwendigen gesetzlichen und technischen Grundlagen findet zwischen den relevanten Datenbanken ein systematischer Abgleich von Personendaten statt.   |
| TZ 0.1–1: | Analyseresultate fliessen auf institutionalisierten Kanälen an die operative Ebene zurück (zirkulärer Informationsfluss).   |
| TZ 0.1–2: | Es besteht eine nationale Statistik zu Aufgriffen illegaler Personen und Menschenschmugglern im Binnenraum.   |
| TZ 0.1–3: | Es besteht eine übergeordnete, integrale und national ausgerichtete Analyse aller relevanten Informationen aus dem Bereich der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Kompetenzzentrum).                 |
| TZ 0.1–4: | Es existiert eine allen involvierten Behörden zugängliche Plattform, um Erkenntnisse aus der Bekämpfung der illegalen Migration zur Verfügung zu stellen.   |
| TZ 0.2–1: | Operative Erkenntnisse/Ergebnisse bilden Ausgangspunkt und Massstab für die strategische Ausrichtung gegenüber Dritt- und Herkunftsstaaten.   |
| TZ 0.2–2: | Die politisch-strategische Ebene tauscht sich regelmässig mit der operativen Ebene aus.   |

|           |   |
|-----------|---|
| TZ 0.2–3: | Fragen der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels nehmen in der Migrationspolitik einen höheren Stellenwert ein.          |
| TZ 0.2–4: | Die Hilfeleistungen der Schweiz an Herkunfts- und Transitstaaten von illegalen Migranten werden mit Massnahmen gegen Menschenschmuggel verknüpft. |
| TZ 0.3–1: | Konsequente Sammlung und Auswertung von Hinweisen auf gewerbsmässigen Menschenschmuggel in allen vier Filtern.                                    |

#### **Anreize und Lastenausgleich**

|           |  |
|-----------|--|
| TZ 4.2–2: | Die entschiedene und konsequente Bekämpfung illegaler Migration wird durch Anreize gefördert.                                    |
| TZ 4.2–3: | Bei der Bekämpfung der illegalen Migration bestehen Instrumente des Lastenausgleichs.  |
| TZ 4.3–1: | Die Vollzugspraxis orientiert sich an langfristigen, nationalen Interessen und nicht an kurzfristigen politischen Ausrichtungen. |

### **Optimierung und Harmonisierung der Ausbildung, Ausrüstung, Infrastrukturen und Abläufe**

|           |  |
|-----------|--|
| TZ 4.2–4: | Zur Bekämpfung illegaler Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und ihrer Begleit- und/oder Folgeerscheinungen bestehen überkantonale Kompetenzzentren. |
|-----------|--|

#### **Optimierung**

|           |   |
|-----------|---|
| TZ 1.1–1: | Mitarbeiter der Vertretungen sind auf spezifische Migrationsphänomene der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels an ihrem Einsatzort sensibilisiert.  |
| TZ 1.1–2: | Auf den konsularischen Vertretungen steht – im Verhältnis zur Anzahl Visagesuche und zum Migrationsdruck vor Ort – ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung.   |
| TZ 3.1–1: | Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden folgen einheitlichen best practices.  |
| TZ 3.3–1: | Das Personal des dritten Filters ist trotz Technisierung sensibilisiert auf die Prüfung «weicher» Faktoren, wie z. B. Ungereimtheiten im Auftreten und Verhalten, auffällige Profile.   |
| TZ 3.3–2: | Bei der technischen Weiterentwicklung und der Beschaffung neuer Geräte werden Synergien gesucht und auch genutzt.   |
| TZ 3.4–1: | Es bestehen gesetzliche Regelungen, welche die Flughafenbetreiber verpflichten, den Grenzkontrollorganen die für den Vollzug der Grenzkontrolle und von Wegweisungen notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen und die regeln, in welchem Ausmass sich die Flughafenbetreiber an den Kosten der Grenzkontrolle zu beteiligen haben. |
| TZ 3.5–1: | Massnahmen zur Identifikation von Personen, die bei der Grenzkontrolle ihre Nationalität und/oder die Fluggesellschaft, mit welcher sie gereist sind, verschleiern werden verstärkt.  |
| TZ 4.1–2: | Systemische Potenziale zur Aufdeckung und Bekämpfung illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels werden systematisch genutzt.  |
| TZ 4.2–1: | Konsequente Erhöhung des Entdeckungsrisikos im gesamten Binnenraum.   |
| TZ 4.3–2: | Schnittstellen im Vollzugsbereich sind auf ein Minimum reduziert, verbleibende Schnittstellen verhindern den Vollzug nicht.   |
| TZ 4.3–3: | Die für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörden folgen einer einheitlichen best practice.   |
| TZ 4.3–4: | Behörden, die Aufenthaltsbewilligungen ausstellen, prüfen die Reisedokumente systematisch auf Fälschungen hin und verfügen über das dazu notwendige Know-how.   |

|           |  |
|-----------|--|
| TZ 4.3–5: | Die Ausbildung der Ermittlungsbehörden zum Thema «Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels» wird gefördert. |
| TZ 4.4–1: | Es werden weniger im Vor herein aussichtslose Asylgesuche gestellt.  |
| TZ 4.4–2: | Ablehnende Entscheide bei im Vor herein aussichtslosen Asylverfahren ergehen schneller.                              |
| TZ 4.4–3: | Das mehrfache Einreichen von im Vor herein aussichtslosen Asylgesuchen hat Konsequenzen.                             |
| TZ 0.3–2: | Konsequente Verfolgung und Sanktionierung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel.                                     |

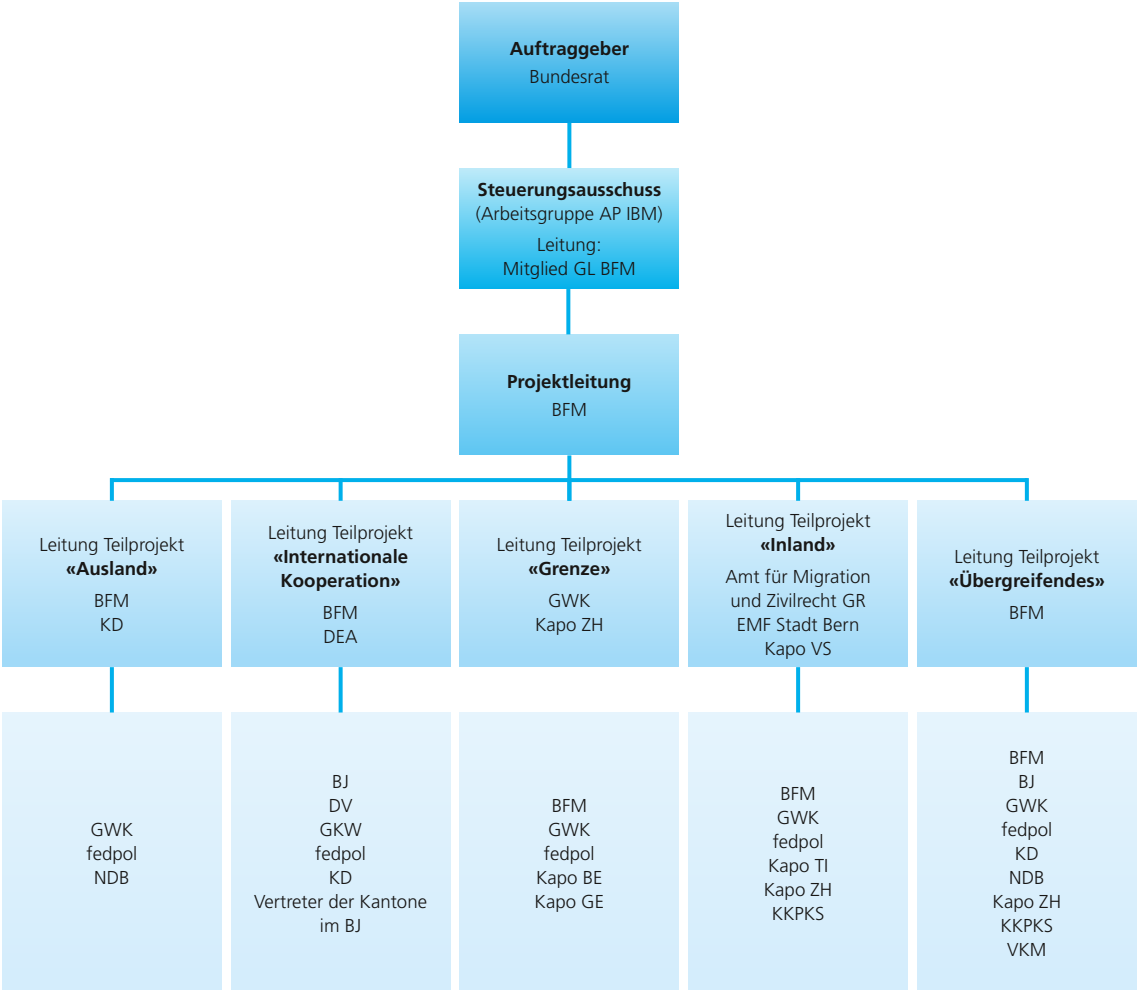
### Harmonisierung

|           |  |
|-----------|--|
| TZ 3.1–2: | Die Ausbildung des Grenzkontrollpersonals folgt den gleichen Standards und wird durch inhaltlich abgestimmte Prüfungen abgeschlossen.                  |
| TZ 3.1–3: | TZ 3.1–3: Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden verfügen über die gleiche oder zumindest gleichwertige technische Ausstattung.               |
| TZ 3.2–2: | Die Grenzkontrollorgane schaffen ein ständiges gemeinsames Gremium zur Koordinierung von IT- und Infrastrukturprojekten im Bereich der Grenzkontrolle. |
| TZ 3.2–3: | Institutionalisierte Stage-/Austauschprogramme zwischen den Grenzkontrollorganen werden gefördert.   |

### Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit nicht staatlichen Akteuren

|           |  |
|-----------|--|
| TZ 1.1–3: | Schweizerische Vertretungen nutzen ihre Kontakte im Rahmen der lokalen Schengen-Zusammenarbeit vor Ort gezielt dazu, sich über Phänomene illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels zu informieren und eigene Erkenntnisse zum Thema zu verbreiten.  |
| TZ 1.2–1: | Die Zahl der Personen, die an die Aussengrenze gelangen, obwohl sie die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, wird reduziert.  |
| TZ 1.2–2: | Verstärkte Kooperation und Informationsaustausch zwischen Behörden und der Privatwirtschaft.   |
| TZ 2.1–1: | Die Schweiz verstärkt die Zusammenarbeit mit EU-Staaten im Bereich der Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur.  |
| TZ 2.3–1: | Kontakte zwischen den schweizerischen und den ausländischen Grenzkontrollorganen finden auf institutionalisierte Weise statt. Schweizerische Grenzkontrollorgane tauschen sich regelmässig institutionalisiert mit ausländischen Grenzkontrollorganen bezüglich Erkenntnissen aus der Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels aus. |
| TZ 2.3–2: | Nationale Polizeikonferenzen tauschen sich regelmässig mit ausländischen, insbesondere nachbarstaatlichen, Polizeikonferenzen bezüglich Erkenntnissen aus der Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels aus.   |

# ANHANG II: Am Aktionsplan beteiligte Behörden und Organisationseinheiten





## ANHANG III: Massnahmen nach Realisierungseinheiten

### Realisierungseinheit 0<sup>65</sup>

| M-ID    | Massnahme   | Realisierungseinheit |
|---------|---|----------------------|
| 1.1-2-2 | Projekt Optimierung Visumverfahren (POV)  | 0                    |
| 1.2-1-1 | Sanktionen gegen Fluggesellschaften (Carrier Sanctions)   | 0                    |
| 2.1-1-1 | Prüfung der Teilnahme der Schweiz am European Migration Network (EMN)   | 0                    |
| 2.1-1-2 | Prüfung der Einführung eines schweizerischen Registered Traveller Programme (Studie)  | 0                    |
| 2.1-1-3 | Verstärktes Engagement im Bereich Visumliberalisierung EU-Drittstaaten  | 0                    |
| 2.1-1-4 | Prüfung der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten bezüglich Identitätsabklärungen und Rückkehr                            | 0                    |
| 2.1-1-5 | Prüfung des Beitritts zu den Prüm-Beschlüssen zur Verbesserung der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten                       | 0                    |
| 2.1-2-1 | Priorisierung der Projekte für den Internal Security Fund (ISF)-Grenze (Bedarfsanalyse)   | 0                    |
| 2.2-1-1 | Katalog möglicher Erleichterungen im Visumbereich innerhalb der Schengen-Gesetzgebung   | 0                    |
| 2.2-1-3 | Vademekum mit Arbeitsprinzipien für Schweizer Delegationen in Arbeitsgruppen auf europäischer Ebene                                 | 0                    |
| 2.2-2-1 | Optimierung der Informationsverbreitung zu Schweizer Positionen im Migrationsbereich auf europäischer Ebene                         | 0                    |
| 2.2-2-2 | Kontaktliste «Illegale Migration/Menschenschmuggel»   | 0                    |
| 3.1-2-1 | e-Learning-Tool für die Grund- und Weiterbildung im Grenzkontrollbereich  | 0                    |
| 3.5-1-3 | Strategie für die Durchführung von Schwerpunktkontrollen am Gate  | 0                    |
| 3.5-1-4 | Kontaktpflege zu den Fluggesellschaften   | 0                    |
| 4.1-2-9 | Vereinfachte ISA-Abfragen   | 0                    |
| 4.1-3-1 | Asyl CS-VIS   | 0                    |
| 4.1-3-2 | Einbindung fedpol in VISION-Konsultation (Machbarkeitsstudie)   | 0                    |
| 4.3-1-1 | Problemstaatenliste Vollzug   | 0                    |
| 4.3-1-2 | Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur | 0                    |
| 4.3-4-1 | Biometrische Ausländerausweise (Prüfung)  | 0                    |
| 4.4-1-1 | Keine Sozialhilfe bei Mehrfachasylgesuchen  | 0                    |
| 4.4-2-1 | Beschleunigte Asylverfahren   | 0                    |
| 4.4-3-1 | Einreisesperren bei beschleunigten Asylverfahren  | 0                    |
| 4.4-3-2 | Kostenvorschuss bei aussichtslosen Mehrfachasylgesuchen   | 0                    |

<sup>65</sup> Massnahmen, die sich in Umsetzung befinden oder bereits umgesetzt sind (Stand: 31.12.2013)

| <b>M-ID</b> | <b>Massnahme</b>   | <b>Realisierungseinheit</b> |
|-------------|--|-----------------------------|
| 4.4-3-3     | Strafrechtliche Sanktionen bei missbräuchlichen politischen Tätigkeiten von Asylbewerbern in der Schweiz | 0                           |
| 0.1-1-1     | Quick-wins Informationsfluss   | 0                           |
| 0.1-2-1     | Nationale Statistik illegaler Aufenthalt   | 0                           |
| 0.2-2-1     | Verstärkung der Analysekompetenz im BFM  | 0                           |
| 0.3-2-4     | Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschenschmuggel (Prüfung) | 0                           |

## Realisierungseinheit 1<sup>66</sup>

| M-ID    | Massnahme  | Realisierungseinheit |
|---------|--|----------------------|
| 1.1-1-1 | Hot-Spot-Staatenliste (illegale Migration vs. wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz)   | 1                    |
| 1.1-1-2 | Koordination der Airline Liaison Officers (ALO), Immigration Liaison Officers (ILO), Polizeiattachés (PA) und Verteidigungsattachés (VA)   | 1                    |
| 1.1-1-3 | Schulungsmodul «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für Auslandvertretungen  | 1                    |
| 1.1-2-1 | Bedarfsabklärung zu Aufgaben, Ressourcen und spezifischem Know-how auf den führenden Auslandvertretungen der Hot-Spot-Staatenliste   | 1                    |
| 3.1-3-1 | Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich  | 1                    |
| 3.2-1-2 | Prüfung der Neustrukturierung der bestehenden Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich   | 1                    |
| 3.4-1-1 | Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien   | 1                    |
| 4.1-2-1 | Aus- und periodische Weiterbildung der ZEMIS-Nutzer  | 1                    |
| 4.1-2-3 | Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)   | 1                    |
| 4.1-2-5 | Gesamtstrategie Biometrie (Studie)   | 1                    |
| 4.1-2-8 | Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)   | 1                    |
| 4.2-2-1 | Mechanismen zum Ausgleich der Vollzugslasten im AuG- und Asylbereich (Machbarkeitsstudie)  | 1                    |
| 4.3-5-1 | Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und -material | 1                    |
| 0.1-3-1 | Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM) [Arbeitstitel]   | 1                    |
| 0.3-2-1 | Eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel  | 1                    |
| 0.3-2-2 | Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel  | 1                    |
| 0.3-2-3 | Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel   | 1                    |
| 0.3-2-5 | Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel  | 1                    |
| 0.3-2-6 | Informationsgewinnung über Menschenschmuggel in der ersten Asylbefragung   | 1                    |

<sup>66</sup> Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015

## Realisierungseinheit 2<sup>67</sup>

| M-ID    | Massnahme   | Realisierungseinheit |
|---------|---|----------------------|
| 1.1-3-1 | Gezielter Einsatz der lokalen Schengen-Kooperation (LSC) durch die Auslandsvertretungen   | 2                    |
| 1.1-5-1 | Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Verwaltung, Tourismus- und Wirtschaftsorganen zur Sensibilisierung und Abstimmung von Marketingaktivitäten | 2                    |
| 1.2-2-1 | Zusammenarbeitsverträge mit Fluggesellschaften  | 2                    |
| 2.2-1-2 | Einbezug von Massnahmen zur Einreiseerleichterung bei Verhandlungen von Migrationsabkommen und -partnerschaften                                       | 2                    |
| 3.1-1-1 | Gegenseitige Audits der Schengen-Aussengrenzflughäfen   | 2                    |
| 3.2-1-1 | Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich   | 2                    |
| 3.4-1-2 | Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D  | 2                    |
| 3.5-1-1 | Gesamtkonzept für die Nutzung von Flugpassagierdaten  | 2                    |
| 3.5-1-6 | Prüfung der Delegation der Wegweisungskompetenz vom BFM an die Grenzkontrollbehörden  | 2                    |
| 4.1-2-4 | Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch)   | 2                    |
| 4.1-2-6 | Einführung eines Suchfeldes «PCN-Nummer» in RIPOL (Machbarkeitsstudie)  | 2                    |
| 4.1-3-3 | Clearingstelle «Identifikation» (Machbarkeitsstudie)  | 2                    |
| 4.2-4-1 | Kompetenzzentrum zur Abarbeitung von AuG-Fällen aus dem Bahnverkehr durch einen Pilotbetrieb in Bern (Machbarkeitsstudie)                             | 2                    |

## Realisierungseinheit 3<sup>68</sup>

| M-ID    | Massnahme  | Realisierungseinheit |
|---------|--|----------------------|
| 1.2-1-2 | Neue Internetseite Schengen-Einreisevoraussetzungen                  | 3                    |
| 2.3-1-1 | Austausch mit ausländischen Grenzkontrollbehörden                    | 3                    |
| 2.3-1-2 | Gemeinsame Besuche von ausländischen Grenzkontrollbehörden           | 3                    |
| 3.5-1-2 | Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen                      | 3                    |
| 3.5-1-5 | Ausweitung der Einsätze von Airline Liaison Officers (ALO) (Konzept) | 3                    |
| 4.1-2-2 | Erweiterung ZEMIS-Zugriffsrechte                                     | 3                    |

<sup>67</sup> Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2016

<sup>68</sup> Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2017











