



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence 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
Staatssekretariat für Migration SEM



Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027

November 2019

Von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 4. Juli 2019 zu Händen des Bundesrates und der KKJPD verabschiedet
Von der KKJPD am 14. November 2019 verabschiedet
Vom Bundesrat am 27. November 2019 zur Kenntnis genommen

Impressum

Herausgeber: Staatssekretariat für Migration (SEM),
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern

Konzept und

Redaktion: SEM, Abteilung Einreise

Realisation: www.casalini.ch

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.103.D
© SEM/EJPD November 2019

Fotografie:

Gerry Amstutz: Titelseite

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	6
1.1 Integrierte Grenzverwaltung	6
1.2 Entwicklungen seit der IBM-Strategie 2012	6
1.3 Strategieerarbeitungsprozess	8
1.4 Strategiebezüge und -laufzeit	9
2. Vision	10
3. Modell	11
3.1 Vier-Filter-Modell	11
3.2 Strategiekomponenten	12
3.3 Horizontalthemen	12
3.4 Grafische Darstellung des IBM Modells 2027	13
4. Trends	14
4.1 Mobilität und Migration	14
4.2 Erhöhte Bedrohungslage: Grenzkontrolle als Instrument des Bedrohungsmanagements	16
4.3 Konstant hohe Reformkadenz des Schengen-Besitzstands	17
4.4 Zunehmende Komplexität und Überschneidung der Aufgaben	17
4.5 Prozesse und Technologie	18
4.6 Ressourcenknappheit	21
5. Horizontalthemen	22
5.1 Achtung der Grundrechte	22
5.2 Aus- und Weiterbildung	23
5.3 Forschung und Innovation	24
6. Komponenten	26
6.1 Grenzkontrolle	26
6.2 Such- und Rettungseinsätze auf See	27
6.3 Risikoanalyse	28
6.4 Frontex-unterstützte Schengen-Zusammenarbeit	29
6.5 Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit	30
6.6 Aktivitäten in Drittstaaten	32
6.7 Kontrollen innerhalb des Schengen-Raumes (inkl. Binnengrenzkontrollen)	33
6.8 Rückkehr	34
6.9 Einsatz moderner Technologien	36
6.10 Qualitätssicherungsmechanismen	39
6.11 Solidaritätsmechanismen	40
7. Umsetzung	42
7.1 Aktionsplan	42
7.2 Steuerung	43
7.3 Finanzierung	44
7.4 Kommunikation	44
8. Strategische Ziele	45
9. Anhänge	48
9.1 Anhang 1: Strategiebezüge	48
9.2 Anhang 2: Verzeichnisse	49

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFIS	Automatisiertes Fingerabdruck-Identifikations-System
ALO	Airline Liaison Officer – Dokumentenberater
API	Advance Passenger Information (elektronisches System, mit dem Daten von Passagieren unmittelbar nach dem Check-in durch die Beförderungsunternehmen an die Behörden übermittelt werden)
Art.	Artikel
ASF-SLTD	Automatic Search Interface Stolen and Lost Travel Documents von → INTERPOL
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt
BE	Kanton Bern
BMVI	Border Management and Visa Instrument
BSL	Flughafen Basel-Mulhouse
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
COM	Kommission (der → EU)
CS-VIS	zentrales, europäisches Visumsystem
DazIT	Transformationsprogramm zur Modernisierung und Digitalisierung der → EZV
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten im → EDA
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry-Exit System
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EG	Europäische Gemeinschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
erw.	erweitert
etc.	et cetera
ETIAS	European Travel Information and Authorization System
EU	Europäische Union
EURODAC	Europäische Datenbank zur Speicherung der Fingerabdrücke von Asylsuchenden und beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffenen Personen
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung im → EFD
f.	folgend
fedpol	Bundesamt für Polizei im → EJPD
FF	Federführung / federführend
ff.	fortfolgend
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FTE	Vollzeitkapazitäten / Full Time Equivalents
GE	Kanton Genf
GVA	Flughafen Genf
GWK	Grenzwachtkorps innerhalb der → EZV
HPi	Harmonisierung der Schweizer Polizeiinformatik
IBM	Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung
IBMF	Integrated Border Management Fund
ILO	Immigration Liaison Officer – Migrationsverbindungsbeamter
inkl.	inklusive
insb.	Insbesondere
INTERPOL	Internationale kriminalpolizeiliche Organisation

ISF	Internal Security Fund – Fonds für die innere Sicherheit
IT	Informations- und Telekommunikationstechnologie
Kap.	Kapitel
Kapo	Kantonspolizei
KD	Konsularische Direktion des → EDA
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
MB	Mitbeteiligung / mitbeteiligt
MRTD	Machine Readable Travel Documents
NDB	Nachrichtendienst des Bundes im → VBS
PA	Polizeiattaché
PNR	Passenger Name Record
ppi	pixel per inch
POLSTA	Strategiegruppe Polizei-Staatsanwaltschaft
RAM	Réseau d'Analyse Migratoire
RIPOL	Recherches informatisées de police (automatisiertes Fahndungssystem des Bundes)
s.	siehe
S.	Seite
SEM	Staatssekretariat für Migration im → EJPD
SIS	Schengen-Informationssystem
SPOC	Single Point of Contact
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StgG	Steuergruppe Grenze
u.a.	unter anderem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VIS	Europäisches Visa-Informationssystem
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
VO	Verbindungsoffizier/in
Vo	Verordnung
Vo 2016/1624	Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG; ABl. L 251 vom 16.09.2016, S. 1-76
z. B.	zum Beispiel
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZH	Kanton Zürich
ZRH	Flughafen Zürich
z. Hd.	Zuhanden

1. Einleitung

1.1 Integrierte Grenzverwaltung

Mit einer Integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management, IBM) wird das Ziel verfolgt, die Schengen-Aussengrenze effektiv, effizient und in geordneter Weise zu verwalten, um sie durch bessere Kontrolle sicherer zu machen und sie gleichzeitig für legal Reisende so offen wie möglich zu halten. Der Begriff der Integrierten Grenzverwaltung fasst all jene Funktionen zusammen, mit denen das Überschreiten der Aussengrenze gesteuert, potenzielle Bedrohungen der Aussengrenze bewältigt und ein Beitrag zur Bekämpfung schwerer und grenzüberschreitender Kriminalität geleistet wird. Die Integrierte Grenzverwaltung ist dabei als notwendige Ergänzung zum Prinzip des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums als ein gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verstehen¹.

Ausarbeitung und Umsetzung der Integrierten Grenzverwaltungsstrategie obliegen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten und der Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache (Frontex) in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich².

Zweck des vorliegenden Dokuments ist es, zur Erreichung der unter Kapitel 2 formulierten Vision

- das Konzept der Integrierten Grenzverwaltung vor dem Hintergrund aktueller Trends und Herausforderungen im nationalen Kontext weiterzuentwickeln und zu verankern;
- eine Brücke zur europäischen Integrierten Grenzverwaltungsstrategie (bestehend aus der politischen Strategie der Kommission³ und der technisch-operativen Strategie von Frontex⁴) sowie zu nationalen Strategien verwandter und benachbarter Politikfelder zu schlagen;
- die strategischen Ziele für den Zeitraum bis 2027 festzulegen.

1.2 Entwicklungen seit der IBM-Strategie 2012

In den Jahren 2010–2012 entwickelte das Staatssekretariat für Migration (SEM) auf Empfehlung der initialen Schengen Evaluation der Schweiz zusammen mit Partnerbehörden⁵ des Bundes und der Kantone die erste nationale Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung (nachfolgend: IBM-Strategie 2012)⁶. Gestützt darauf verfassten mehrere Arbeitsgruppen mit Vertretern des Bundes und der Kantone einen Aktionsplan⁷ bestehend aus 68 Massnahmen zur Erreichung der in der IBM-Strategie 2012 verankerten Ziele (nachfolgend: IBM-Aktionsplan 2014). Im Jahr 2017 fand der erste Strategiezyklus wie geplant sein Ende. Zu diesem Zeitpunkt waren zwei Drittel aller im Aktionsplan enthaltenen Massnahmen bereits umgesetzt. Die übrigen Massnahmen befanden sich mehrheitlich noch in Umsetzung.

Den Abschluss des ersten Strategiezyklus nahm das SEM zum Anlass, den Strategieerarbeitungsprozess sowie Umsetzung und Wirkung des Aktionsplans extern evaluieren zu lassen. Der Evaluationsbericht⁸ kommt zum Schluss, dass der intensive Einbezug der relevanten Partner in die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung wesentlich zur Stärkung der Zusammenarbeit der Behörden im IBM-Bereich beigetragen hat. Insgesamt wurde das Vorgehen bei der Erarbeitung der Strategie und des Aktionsplans als zielführend beurteilt. Optimierungspotenzial ortete der Bericht in zwei Bereichen: Erstens wies er darauf hin, dass Kontextentwicklungen sowie unterschiedliche Umsetzungsbedingungen bei der Strategieentwicklung und Umsetzungsplanung nur am Rande berücksichtigt worden seien. Die integrierte Grenzverwaltung sei somit nicht flexibel aufgestellt gewesen. Zweitens sei die Frage der Ressourcen und Strukturen für die Umsetzung weitgehend ausgeklammert worden. Dies habe zu einer Inkohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen geführt.

¹ Vgl. Vo 2016/1624, Erwägungsgrund 2.

² Vgl. Vo 2016/1624, Erwägungsgrund 6.

³ Mitteilung 2018/250/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda vom 14.03.2018 zuzüglich Anhang 6 der Mitteilung 2018/250/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda vom 14.03.2018).

⁴ Technische und operative Strategie für das integrierte und europäische Grenzmanagement von Frontex.

⁵ EJPD (SEM, fedpol), EFD (EZV), EDA (KD), VBS (NDB) KKJPD, VKM, Kapo ZH und GE.

⁶ Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung», Januar 2012.

⁷ Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» 2014–2017.

⁸ Vgl. Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung» vom 15. Juni 2018.

Hinsichtlich Umsetzung und Wirksamkeit der Strategie betont die Evaluation die Relevanz der Hauptzielsetzungen und der analysierten Massnahmen. Sie weist aber auch darauf hin, dass die schlanke Umsetzungsstruktur und die Vorgabe der ressourcenneutralen Umsetzung dazu führten, dass komplexe und ressourcenintensive Massnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden konnten. Die IBM-Strategie 2012 habe zwar eine gesamtstaatliche Sicht unterstützt, das gemeinsame Verständnis des Grenzmanagements gefördert und die Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz verstärkt. Das umsetzungsbegleitende Monitoring sei aber nicht zur Steuerung und Weiterentwicklung von IBM genutzt worden.

Vor diesem Hintergrund schloss der Evaluationsbericht mit folgenden Empfehlungen:

1. Die IBM-Strategie ist zu erneuern.
2. In der neuen IBM-Strategie sind klare Prioritäten zu setzen. Es ist zudem Raum für eine flexible Weiterentwicklung bei der Umsetzung zu schaffen.
3. Bei der Strategieentwicklung ist die Kohärenz der Ziele, Zuständigkeiten, Massnahmen und Ressourcen frühzeitig und kontinuierlich zu berücksichtigen.
4. Die neue IBM-Strategie ist zusammen mit den relevanten Partnerbehörden zu erarbeiten. Bundesrat und KKJPD sollten den Auftrag zur Erarbeitung erteilen, die Strategie verabschieden und den Auftrag zur Umsetzung der neuen IBM-Strategie erteilen.
5. Es sind angemessene Strukturen und Ressourcen für eine flexible, dynamische Umsetzung der neuen IBM-Strategie bereitzustellen.

Der vom Bundesrat und der KKJPD verabschiedete Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014–2017⁹ zieht ebenfalls ein überwiegend positives Fazit. Er weist darauf hin, dass sich die Integrierte Grenzverwaltung in den vergangenen Jahren in den betroffenen Fachkreisen gleichsam zu einer gemeinschaftlich getragenen Marke entwickelt habe und dass es nun gelte, für die Nachfolgestrategie auf den bestehenden Stärken aufzubauen. Dazu gehöre insbesondere der frühestmögliche Einbezug der betroffenen kantonalen und Bundesbehörden, sowie die Verabschiedung der Folgestrategie durch die kompetenten Behörden des Bundes und der Kantone. Mit Blick auf die Phase der Strategieumsetzung werde zudem zu prüfen sein, ob und wie sich die Folgestrategie in der politischen Landschaft noch stärker verankern lasse und inwiefern diese Verankerung zur Umsetzungssteuerung genutzt werden könne.

Vor diesem Hintergrund und unter Hinweis auf die Vo (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache¹⁰, die die Schengen-Staaten dazu verpflichtet, eine nationale Strategie der Integrierten Grenzverwaltung entlang eines vorgegebenen Minimalrasters zu entwickeln, erteilte der Bundesrat mit Beschluss vom 30. November 2018 dem SEM den Auftrag, in Kooperation mit den Stakeholdern eine Folgestrategie zu erarbeiten (vgl. dazu Kap. 1.3).

⁹ Vgl. *Integrierte Grenzverwaltung – Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014–2017*, namentlich Kap. 5.

¹⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 3, Art. 4 sowie Erwägungsgründe 2 ff.

1.3 Strategieerarbeitungsprozess

Wie bereits die Vorgängerstrategie, wurde auch die vorliegende Strategie in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren des Bundes und der Kantone unter der Federführung des SEM erarbeitet. Am Entstehungsprozess beteiligt waren Ämter des EJPD (fedpol), des EFD (EZV), des EDA (KD und DEA) und des VBS (NDB) sowie die KKJPD, die KKKPS, die VKM und die kantonalen Polizeikörper von ZH, GE und BE. Ihre Einbindung erfolgte hauptsächlich via die Steuergruppe Grenze¹¹, über ad hoc Arbeitsgruppen sowie über den Vorstand der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Die untenstehende Tabelle 1 gibt in groben Zügen Aufschluss über den zeitlichen und inhaltlichen Ablauf des Entstehungsprozesses der neuen Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung (nachfolgend: IBM Strategie 2027).

Basis für vorliegende Strategie bildete dabei ein umfangreiches Grundlagendokument. Dieses enthält zu jeder der Strategiekomponenten (vgl. Kap. 3.2) ausführliche Informationen und zahlreiche Querverweise zur Ausgangslage, zur bisherigen strategischen Ausrichtung sowie zur operativen Ausgestaltung einschliesslich allfälliger Empfehlungen aus Schengen-Evaluationen oder Schwachstellenbeurteilungen. Auf diesen Informationen basieren die Analyse und die strategischen Zielsetzungen je Komponente, die zusammen mit den Einleitungskapiteln 1–4 und den Horizontalthemen (Kap. 5) in die vorliegende Strategie übernommen wurden.

Datum		Gremium
13.09.2018	Besprechung Visionsentwurf sowie Trends	Steuergruppe Grenze (erweitert)
22.10.2018	Kick-off / Beginn Redaktionsarbeiten Komponenten-/Horizontalkapitel (Grundlagendokument)	Redaktionsteam IBM
01.02.2019	Erste Vorstellung Vision, Trends	Vorstand KKJPD
06.02.2019	Workshop Besprechung Grundlagendokument auf Fachstufe	Redaktionsteam IBM und SPOCs der Partnerbehörden
	Konsolidierung Grundlagendokument, Erstellen der vorliegenden Strategie (ohne die Subkapitel «Einleitung und Ausgangslage», «Aktuelle strategische Ausrichtung» sowie «operative Ausgestaltung» pro Komponente)	SEM
04.03.2019	Vorstellung Strategie mit Fokus auf strategische Ziele	Vorstand KKJPD
04.07.2019	Verabschiedung zu Händen des Bundesrates und der KKJPD	Steuergruppe Grenze (erweitert)
14.11.2019	Verabschiedung	Plenum KKJPD
27.11.2019	Kenntnisnahme	Bundesrat

Tabelle 1: Übersicht Strategieerarbeitungsprozess

¹¹ Die Steuergruppe Grenze ist ein strategisches Konsultations- und Koordinationsgremium. Sie hat zum Ziel, die enge Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungsträgern der Kantonspolizeikörper von Zürich und Genf, der EZV, des fedpol und des SEM im Bereich der Grenzkontrolle zu verbessern. Die Steuergruppe Grenze tagt normalerweise einmal im Jahr in erweiterter Form (zusätzlich KD, KKJPD, KKKPS, NDB, VKM und SSK) zum Thema IBM.

1.4 Strategiebezüge und -laufzeit

Ihrem integrativen Anspruch entsprechend kann eine IBM-Strategie nicht isoliert gedacht, entwickelt oder umgesetzt werden. Vielmehr steht sie in Abhängigkeit zu anderen Strategien auf nationaler und internationaler Ebene. Auf europäischer Ebene knüpft sie insbesondere an der Strategie für eine Integrierte Grenzverwaltung der EU-Kommission¹² sowie an der technisch-operativen Strategie der Europäische Grenz- und Küstenwache¹³ an, deren Vision und Werte in der Vision der nationalen Strategie reflektiert werden. Die strategischen Ziele der technisch-operativen Strategie von Frontex¹⁴ werden in den strategischen Zielen, die unten in den Kapiteln 6.1 bis 6.11 hergeleitet werden, aufgenommen.

Eine Übersicht der relevanten Strategiebezüge findet sich im Anhang 1 (S. 48). Wo erforderlich, wird in Fussnoten auf relevante Bezüge hingewiesen.

Die vorliegende IBM-Strategie 2027 ist in Abstimmung mit der Strategie der Europäischen Grenz- und Küstenwache sowie der Laufzeit des europäischen Fonds für Integriertes Grenzmanagement auf eine Laufzeit bis 2027 ausgerichtet. Diese Entscheidung basiert einerseits auf der Erfahrung mit der IBM-Strategie 2012, die zeigte, dass sich eine Laufzeit von fünf bis sieben Jahren für eine strategische Planung im Bereich der Grenzverwaltung als angemessen erweist. Andererseits erscheint es sinnvoll, die Strategielaufzeit mit der Laufzeit jenes Fonds abzustimmen, aus dem die Umsetzung der Strategie massgeblich finanziert werden soll. Schliesslich drängt sich aus inhaltlichen Gründen eine Angleichung an die ebenfalls auf eine Laufzeit bis 2027 ausgerichtete technisch-operative Strategie von Frontex auf. Eine Angleichung an nationale Strategiezyklen (etwa an die aktuelle bundesrätliche Legislaturplanung¹⁵, die zum Zeitpunkt der Strategieerarbeitung nur bis 2019 verfügbar war, oder an die aktuelle Strategie zur Terrorismusbekämpfung¹⁶, die keine deklarierte Laufzeit enthält) wurde geprüft, aber verworfen, da sich die Laufzeit der neuen IBM-Strategie 2027 kaum oder nur schwer mit diesen Zyklen in Übereinstimmung bringen liesse.

¹² Vgl. Mitteilung 2018/250/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda vom 14.03.2018, Anhang 6, S. 1.

¹³ Technische und operative Strategie für das integrierte und europäische Grenzmanagement von Frontex.

¹⁴ Strategisches Ziel 1: Reduzierte Anfälligkeit der Aussengrenzen auf der Grundlage eines umfassenden situationsbezogenen Bewusstseins; Strategisches Ziel 2: Sichere und gut funktionierende EU-Aussengrenzen; Strategisches Ziel 3: Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der europäischen Grenz- und Küstenwache.

¹⁵ Bundesbeschluss vom 14.06.2018 über die Legislaturplanung 2015–2019, BBl 2016 5183.

¹⁶ Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18.09.2015, BBl 2015 7487.

2. Vision

Die Vision der IBM-Strategie 2027 führt die in der IBM-Strategie 2012 festgelegte Ausrichtung (dort als «Hauptziele» bezeichnet) weiter: Die Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität bilden nach wie vor Kernbestandteile der Vision. Auch der Anspruch, die Ein- und Ausreise für bona-fide-Reisende¹⁷ möglichst reibungslos zu gestalten, findet sich in der neuen Strategie wieder. Dagegen verzichtet die Vision bewusst auf das im IBM-Modell 2012 verwendete Sinnbild der Waage. Diese suggerierte, dass das Verhältnis zwischen Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität einerseits und den Massnahmen zur Erleichterung der legalen Einreise andererseits qualitativ und quantitativ ausgeglichen sein müsse. Entscheidend ist aber nicht ein Ausgleich, sondern der Anspruch, die Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität so auszugestalten, dass ihr Einfluss auf legal Reisende das unvermeidbare Mass an Beeinträchtigung nicht übersteigt, und dass dieser Einfluss soweit möglich begrenzt und weiter gesenkt wird. Dieser Anspruch findet sich auch in der neuen Strategie wieder.

Ergänzend zu den früheren Hauptzielen erwähnt die Vision neu explizit auch die Wahrung der Sicherheit der Schweiz und des Schengen-Raums im Speziellen sowie der Sicherheit im internationalen Kontext als zusätzliche Zielsetzung¹⁸.

Gradmesser für eine effektive, effiziente und geordnete Grenzverwaltung, mit der die Schengen-Aussen-grenze durch bessere Kontrolle sicherer gemacht und gleichzeitig für legal Reisende so offen wie möglich gehalten wird, sind Qualität, Rechtskonformität, Effektivität und Effizienz. Der Anspruch der Schweiz muss darin bestehen, ein von professionellen Mitarbeitenden getragenes, durch schlanke, zielführende, qualitätsgesicherte und effiziente Prozesse gekennzeichnetes Grenzverwaltungssystem zu betreiben, das nationalem sowie europäischem Recht folgt und die Menschenrechte achtet. Wo dies der Effizienz und

der Qualität dient und wirtschaftlich geboten ist, setzt die Schweiz dazu auf moderne, technologiebasierte Lösungen.

Die Schweiz begreift die Grenzverwaltung als Gesamtsystem, das von zahlreichen Akteuren mitgetragen wird. Dazu gehören insbesondere die Behörden des Bundes (wo mehrere Departemente Grenzverwaltungsaufgaben wahrnehmen) und der Kantone, aber auch der Schengen-Verbund bestehend aus den Schengen-Staaten und den relevanten EU-Agenturen, namentlich Frontex. Eine funktionierende Grenzverwaltung bedingt daher sowohl innerstaatlich als auch im europäischen Kontext eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen all diesen Akteuren.

Die IBM-Strategie 2027 der Schweiz verfolgt demnach folgende Vision:

Die Schweiz betreibt eine professionelle, rechtskonforme und effiziente Grenzverwaltung,

- die zur Sicherheit der Schweiz und des Schengen-Raumes im Speziellen beiträgt und im internationalen Kontext die Sicherheit erhöht;
- die eine reibungslose Ein- und Ausreise für legal Reisende ermöglicht und dadurch die Standortattraktivität der Schweiz wahrt;
- die eine erfolgreiche Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität sicherstellt;
- die eng mit den relevanten in- und ausländischen Akteuren zusammenarbeitet;
- die dafür geeignete moderne Technologien einsetzt.

¹⁷ Personen, die mit der Absicht reisen, sich an geltendes Migrationsrecht zu halten und die insbesondere nicht vorhaben, illegal einzureisen bzw. nach legalem Aufenthalt illegal im Schengen-Raum zu verbleiben. Zu Gunsten einer besseren Verständlichkeit wird in der abschliessend formulierten Vision anstelle des in der Fachwelt etablierten Begriffs des «bona-fide-Reisenden» der im allgemeinen Sprachgebrauch besser verständliche Begriff «legal Reisender» verwendet – auch wenn beide Begriffe nicht vollständig deckungsgleich sind.

¹⁸ Vgl. Resolution 2309 (2016) des UNO-Sicherheitsrates vom 22.09.2016, Ziff. 1.

3. Modell

Die zentralen Elemente des IBM-Modells bilden das bereits aus dem ersten Strategiezyklus bekannte Vier-Filter-Modell (vgl. Kap. 3.1), die in Artikel 4 der Vo 2016/1624 genannten elf Strategiekomponenten (vgl. Kap. 3.2) sowie drei horizontale Themen (vgl. Kap. 3.3).

3.1 Vier-Filter-Modell

Das im europäischen Grenzverwaltungskontext gebräuchliche Vier-Filter-Modell hat als Ordnungsprinzip bereits in der IBM-Strategie 2012 eine zentrale Rolle gespielt¹⁹ und ist seither auch in die Sicherheitspolitische Strategie des Bundes eingeflossen²⁰. Mit der Vo 2016/1624 ist es nunmehr nicht länger nur *best practice*, sondern wurde auch rechtlich verankert²¹. Ausgangspunkt des Modells ist, dass eine erfolgreiche und effiziente Bekämpfung der illegalen Migration nicht erst an der Aussengrenze des Schengen-Raumes ansetzt, sondern bereits in den Drittstaaten²² beginnen und auch Massnahmen innerhalb des Schengen-Raums umfassen muss.

Gegenüber der IBM-Strategie 2012 wird das Modell leicht angepasst: Dies betrifft den zweiten Filter, unter dem in der IBM-Strategie 2012 Kooperationsmassnahmen mit Nachbarstaaten – im schweizerischen Kontext also mit anderen Schengen-Staaten und damit die Kooperation im Schengen-Raum – zusammengefasst wurden. Dagegen wird der zweite Filter im europäischen Kontext als Überbegriff für Massnahmen in *angrenzenden Drittstaaten* verstanden, die vor allem für Schengen-Staaten mit Land-Aussengrenzen von Bedeutung sind. Als Schengen-Binnenstaat kennt die Schweiz keine angrenzenden *Drittstaaten* – solange man nicht Staaten mit direkten Flugverbindungen in die Schweiz als solche bezeichnen möchte. Angesichts der Volatilität des Luftverkehrsnetzes rechtfertigt sich eine Unterscheidung zwischen Drittstaaten mit und solchen ohne Direktanbindung an die Schweiz als Basis für strategische Überlegungen aber nicht. Deshalb werden sämtliche Massnahmen mit Bezug zu Drittstaaten dem ersten Filter zugeordnet. Der zweite Filter enthält daher künftig keine Massnahmen mehr. Die bisher im zweiten Filter geführten Massnahmen in Kooperation mit anderen Schengen-Staaten dagegen werden in der vorliegenden Strategie im vierten Filter (Massnahmen im Schengen-Binnenraum) geführt.

Keine Änderungen erfahren dagegen die übrigen drei Filter: Der erste Filter bezeichnet Massnahmen in den Dritt- und Herkunftsstaaten, der dritte Filter wird durch die eigentliche Grenzübertrittskontrolle an der Aussengrenze gebildet und der vierte Filter fasst die Massnahmen im Schengen-Binnenraum zusammen (jene innerhalb der Schweiz ebenso wie die Kooperation mit anderen Schengen-Staaten).

¹⁹ Vgl. Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung», Kapitel 5 sowie IBM-Modell Schweiz.

²⁰ Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates vom 24.08.2016, BBl 2016 7763, S. 7838.

²¹ Vgl. Einleitungssatz 3 der Vo 2016/1624.

²² Unter dem Begriff «Drittstaaten» werden im Schengen-Kontext all jene Staaten verstanden, die weder EU-Mitglied noch Schengen-assoziierte Staaten sind.

3.2 Strategiekomponenten

Das oben beschriebene Vier-Filter-Modell dient zwar als Ordnungssystem in Bezug auf die Phase eines Migrationsprozesses bzw. auf den Wirkungsort einer Massnahme, nicht aber als inhaltliches Raster einer Strategie. Diese Funktion übernehmen die in Artikel 4 der Vo 2016/1624 genannten elf Komponenten, nämlich:

1. Grenzkontrolle
2. Such- und Rettungseinsätze auf See
3. Risikoanalyse
4. Frontex-unterstützte Schengen-Zusammenarbeit
5. Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit
6. Aktivitäten in Drittstaaten
7. Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums (inkl. Binnengrenzkontrollen)
8. Rückkehr
9. Einsatz moderner Technologien
10. Qualitätssicherungsmechanismen
11. Solidaritätsmechanismen

Entlang dieser elf Komponenten wurde auch die vorliegende Strategie entwickelt und formuliert (vgl. Kap. 6).

3.3 Horizontalthemen

Überlagert werden sämtliche Komponenten durch drei Horizontalthemen. Im Unterschied zu den Komponenten verfügen diese Themen nicht über eine eigene rechtliche Verankerung, sondern entspringen rein praktischen Überlegungen und sind insbesondere Teil der technisch-operativen IBM-Strategie von Frontex:

1. Beachtung der Grundrechte
2. Aus- und Weiterbildung
3. Forschung und Innovation

Die horizontalen Themen werden in Kapitel 5 behandelt.

Im Unterschied zum Modell des ersten Strategiezyklus verzichtet das IBM-Modell 2027 auf gesonderte strategische Leitlinien. Solche erweisen sich als redundant, da sie entweder bereits Eingang in die Vision gefunden haben, durch eine der elf Strategiekomponenten oder ein horizontales Thema vollständig abgedeckt werden, oder aber lediglich Anforderungen an den Strategieerarbeitungsprozess enthalten, statt eigene strategische Aussagen zu machen.

3.4 Grafische Darstellung des IBM Modells 2027

Aus den in den Kapiteln 2 sowie 3.2 bis 3.3 beschriebenen Elementen ergibt sich folgendes IBM-Modell:

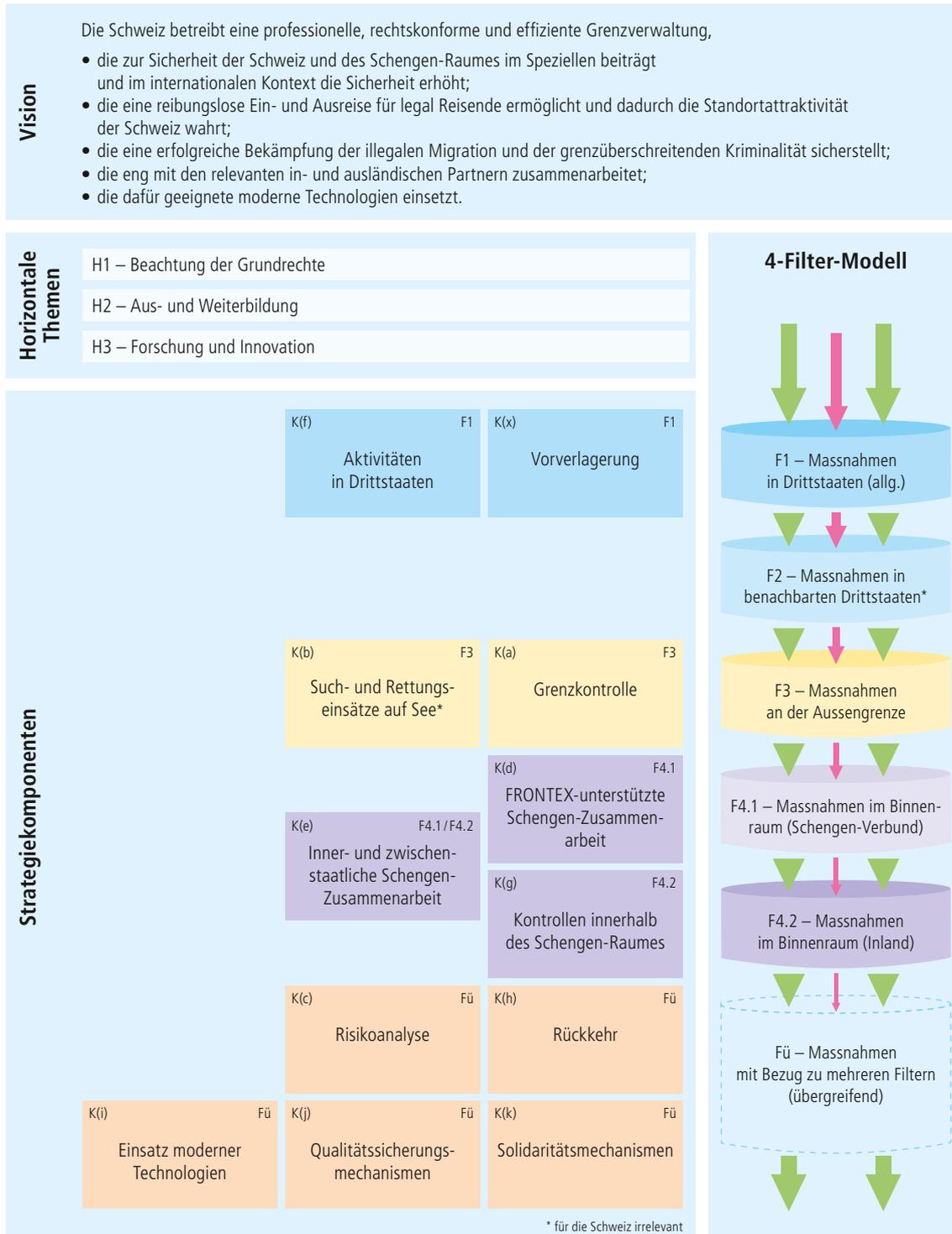


Abbildung 1: IBM-Modell 2027

4. Trends

Die Integrierte Grenzverwaltungsstrategie nimmt für sich in Anspruch, zu den eingangs genannten Komponenten und Themen basierend auf der Vision strategische Zielsetzungen vorzugeben und in einem weiteren Schritt die Wege zu beschreiben, auf denen diese Ziele vom status quo ausgehend erreicht werden sollen. Dabei ist zu beachten, dass die Strategie nicht nur Antworten auf aktuelle, sondern vor allem auch auf zukünftige, innerhalb des Strategiehorizonts bis 2027 zu erwartende Herausforderungen bereithält.

Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden Unterkapiteln Trends identifiziert, die Einfluss auf die Grenzverwaltung der Zukunft haben werden, und es wird versucht, ihre Auswirkungen auf die Grenzverwaltung abzuschätzen.

4.1 Mobilität und Migration

4.1.1 Zunehmende Mobilität

In den letzten Jahren ist das Passagieraufkommen im Verkehr mit Drittstaaten ausserhalb des Schengen-Raums stetig gewachsen (vgl. Tabelle 2). Alleine während des ersten Strategiezyklus von 2012 bis 2017 ist es an den schweizerischen Landesflughäfen insgesamt um rund 20 % angestiegen (Zürich +15 %, Genf +20 % und Basel +51 %).

Die fortschreitende ökonomische und soziale Globalisierung und Vernetzung, gepaart mit zunehmendem Wohlstand in vielen Schwellenländern²³, machen Interkontinentalreisen auch in Zukunft für immer breitere Bevölkerungsschichten erschwinglich. Angetrieben durch den anhaltend harten Verdrängungskampf in der Luftfahrtindustrie und den in der Folge sinkenden Preisen führt dies auch künftig zu einem kontinuierlichen Anstieg im Passagieraufkommen.

4.1.2 Anhaltend hoher Migrationsdruck

Zahlreiche ungelöste kriegerische Konflikte, klima- und umweltbedingte Migrationsbewegungen, fragile Staaten sowie die Diskrepanz zwischen Europa und anderen Teilen der Welt bezüglich Wohlstand, Sicherheit und Zukunftsperspektiven sind die wesentlichen Pull- und Push-Faktoren und sorgen für einen weiterhin hohen Migrationsdruck in Richtung Europa²⁴.

Vereinbarungen mit Drittstaaten wie der Türkei oder Libyen führen nicht selten bloss zu einer Verschiebung der Migrationsrouten²⁵. Zudem ist die mittels solcher Vereinbarungen erreichten Abschwächung der Migrationsbewegung in Richtung Europa in hohem Masse von der politischen Interessenlage der beteiligten Drittstaaten abhängig. Damit sind solche Vereinbarungen höchst störungsanfällig, können jederzeit bröckeln oder gar fallen und bieten keine Gewähr für eine anhaltende und langfristige Limitierung der irregulären Migration Richtung Schengen-Raum.

Auch wenn die gegenwärtigen irregulären Migrationsbewegungen insgesamt weit unterhalb der Rekordwerte von Ende 2015 liegen, darf diese Entwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Migrationsdruck in Richtung Europa nach wie vor hoch ist und angesichts der eingangs genannten Faktoren auch weiterhin hoch bleiben wird. Damit werden Migrationswillige auch künftig nach Mitteln und Wegen suchen, in den Schengen-Raum oder in die Schweiz zu gelangen und dafür nötigenfalls das Grenzverwaltungsdispositiv zu unterlaufen. Auch in Zukunft werden sie dazu in vielen Fällen die Dienste von Schleppern in Anspruch nehmen, womit auch das Phänomen Menschenschmuggel von konstant hoher Bedeutung bleiben dürfte.

²³ Vgl. Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates vom 24.08.2016, S. 11 f.

²⁴ Vgl. Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates vom 24.08.2016, S. 17 f.

²⁵ So gewann bspw. nach der Schliessung der Balkan-Route die Route über Bosnien-Herzegowina plötzlich an Attraktivität, das Abkommen mit der Türkei, das nur den Seeweg umfasst, führte zu einer Ausweichbewegung über den Landweg und die bessere Kontrolle der zentralen Mittelmeerroute zu massiv höheren Anlandungszahlen in Spanien.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Wachstum 2010–2018
ZRH	intra ²⁶	13 281	14 345	14 315	14 221	14 743	15 300	16 248	17 358	17 882	+35 %
	%	58 %	59 %	58 %	57 %	58 %	58 %	59 %	59 %	58 %	
	extra ²⁷	9 574	9 969	10 474	10 633	10 708	10 952	11 383	12 004	13 188	+38 %
	%	42 %	41 %	42 %	43 %	42 %	42 %	41 %	41 %	42 %	
	Total	22 854	24 313	24 789	24 854	25 451	26 252	27 631	29 361	31 070	+36 %
GVA	intra	7 053	7 918	8 454	8 801	9 249	9 776	10 314	10 871	10 980	+56 %
	%	60 %	61 %	61 %	61 %	61 %	62 %	63 %	63 %	62 %	
	extra	4 696	5 086	5 331	5 528	5 808	5 906	6 130	6 389	6 597	+40 %
	%	40 %	39 %	39 %	39 %	39 %	38 %	37 %	37 %	38 %	
	Total	11 749	13 004	13 785	14 328	15 057	15 682	16 444	17 260	17 578	+50 %
BSL	intra	2 909	3 560	3 650	4 037	4 453	4 694	5 019	5 338	5 752	+98 %
	%	71 %	71 %	69 %	69 %	69 %	67 %	69 %	68 %	67 %	
	extra	1 179	1 461	1 673	1 807	2 046	2 335	2 268	2 530	2 808	+138 %
	%	29 %	29 %	31 %	31 %	31 %	33 %	31 %	32 %	33 %	
	Total	4 088	5 021	5 323	5 844	6 499	7 029	7 287	7 869	8 559	+109 %
CH	intra	23 242	25 823	26 419	27 059	28 445	29 770	31 581	33 567	34 614	49 %
	%	60 %	61 %	60 %	60 %	61 %	61 %	61 %	62 %	61 %	
	extra	15 449	16 515	17 478	17 967	18 562	19 193	19 781	20 923	22 593	46 %
	%	40 %	39 %	40 %	40 %	39 %	39 %	39 %	38 %	39 %	
	Total	38 691	42 338	43 897	45 026	47 007	48 963	51 362	54 490	57 207	+48 %

Tabelle 2: Passagieraufkommen (in Tausend Personen) an den schweizerischen Landesflughäfen 2010 bis 2018. Quelle: BAZL Luftfahrtstatistik

²⁶ Reisende innerhalb des Schengen-Raums (zwischen der Schweiz und anderen Schengen-Staaten sowie in umgekehrter Richtung).

²⁷ Reisende von oder nach Flughäfen ausserhalb des Schengen-Raums (Drittstaaten), die bei der Ein- und Ausreise zwingend eine Grenzübertrittskontrolle durchlaufen.

4.1.3 Weitgehende Konstanz der nationalen Brennpunkte illegaler Migration

Der Migrationsdruck dürfte auch in den kommenden Jahren im Mittelmeerraum am höchsten bleiben, weil ein effektiver Schutz der Aussengrenze auf See, im Unterschied insbesondere zu den Luftgrenzen, aus rechtlichen wie praktischen Gründen am schwierigsten zu bewerkstelligen ist²⁸.

In vielen Fällen dürften dabei die europäischen Mittelmeeranrainerstaaten nicht das eigentliche Endziel der Migrantinnen und Migranten sein. Auch wenn die Zielstaatenpräferenz sich in Abhängigkeit von Ethnie/ Nationalität der Migrantinnen und Migranten oder der Attraktivität der Asyl-, Ausländer- und Rückkehrpolitik in den Zielstaaten im Laufe der nächsten Jahre verschieben mag, ist davon auszugehen, dass viele Migrantinnen und Migranten nach ihrer Anlandung versuchen werden, weiter nach Norden zu ziehen.

Entsprechend lagen die Aufgriffszahlen im schweizerischen Binnenraum und namentlich an den schweizerischen Binnengrenzen bereits in den letzten Jahren immer deutlich über jenen an den schweizerischen Aussengrenzen (vgl. Tabelle 3).

Angesichts der erwähnten Faktoren dürfte der hohe Sekundärmigrationsdruck an der Binnengrenze der Schweiz anhalten und den Druck auf die schweizerischen Luftaussengrenzen auch weiterhin übersteigen – nicht zuletzt, da sich diese durch rechtliche, technische und betriebliche Instrumente wirksam schützen lässt.

Auch der Druck an den Luftbinnengrenzen, der bisher vor allem aus Richtung Griechenland spürbar war, dürfte hoch bleiben. Abzuwarten bleibt, ob mit der beobachteten Verlagerung weg von der zentralen hin zur westlichen Mittelmeerroute ähnliche Phänomene auch aus Spanien zu beobachten sein werden.

4.2 Erhöhte Bedrohungslage: Grenzkontrolle als Instrument des Bedrohungsmanagements

Die unsichere Lage, namentlich im Maghreb sowie im Nahen und Mittleren Osten, hat in den vergangenen Jahren auch die Sicherheitslage in der Schweiz negativ beeinflusst²⁹. Die Schweiz gehört zur westlichen, von Dschihadisten als islamfeindlich eingestuften Welt und stellt damit aus deren Sicht ein legitimes Ziel von Terroranschlägen dar. Daneben ist die Schweiz auch zunehmend Ziel illegaler nachrichtendienstlicher Aktivitäten von Drittstaaten. Eine tiefgreifende Umkehr dieser Entwicklungen ist nicht zu erwarten.

	2014	2015	2016	2017	2018
Aufgriffe Binnenraum	13 117	29 934	48 162	26 090	15 392
Einreiseverweigerungen Aussengrenze	957	969	901	1 232	1 216

Tabelle 3: Aufgriffszahlen Binnenraum vs. Einreiseverweigerungen (Schweiz)

²⁸ Während an den Luft- und Landgrenzen Personen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, entweder direkt oder nach Durchlaufen eines Asylverfahrens am Flughafen oder unmittelbar an der Landgrenze meist wieder in den Drittstaat abgeschoben werden können, ist dies bei Personen, die in internationalen Gewässern aufgegriffen werden, deutlich schwieriger. Zum zunehmenden Druck auf die Schengen-Aussengrenze vgl. auch Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates vom 24.08.2016, S. 19 f.

²⁹ Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates vom 24.08.2016, S. 18 f.

Vor diesem Hintergrund haben Gefahrenabwehr und Gewährleistung der inneren Sicherheit im Rahmen der Grenzkontrolle in den vergangenen Jahren bereits massiv an Bedeutung gewonnen. Da derzeit keine tiefgreifende und anhaltende Entspannung bezüglich der allgemeinen Sicherheitslage zu erwarten ist, wird der Grenzkontrolle auch weiterhin eine wichtige Rolle im Bedrohungsmanagement und bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit zukommen.

4.3 Konstant hohe Reformkadenz des Schengen-Besitzstands

Der anhaltend hohe, durch Vereinbarungen mit Drittstaaten nur vorübergehend und auf fragiler Basis gebremste Migrationsdruck an den Schengen-Ausgangsgrenzen sowie die nach verschiedensten Terroranschlägen im Schengen-Raum nach wie vor angespannte Sicherheitslage setzen das System Schengen unter hohen politischen Druck. In der Folge haben verschiedene Schengen-Staaten die Kontrollen an ihren Binnengrenzen wiedereingeführt und bereits mehrfach verlängert – und damit die Grundidee eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzkontrollen zumindest in Frage gestellt, wenn nicht gar unterminiert.

Als Reaktion darauf hat die EU in den vergangenen Jahren in nie dagewesener Kadenz neue Projekte und Gesetzgebungsakte präsentiert und verabschiedet, um den verschiedenen, teils gegenläufigen Interessen und Bedenken der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, und um eine Rückkehr zum regulären Schengen-System ohne Binnengrenzkontrollen zu erreichen³⁰. Allerdings haben die bisherigen Reformen in dieser Hinsicht noch nicht zum gewünschten Erfolg geführt, und in verschiedenen Fragen konnte gar eine zunehmende Verhärtung der politischen Positionen und Fronten festgestellt werden. Es ist daher anzunehmen, dass der teils gegenläufige Druck auf das Schengen-System und damit die Reformkadenz weiterhin hoch bis sehr hoch bleiben werden.

4.4 Zunehmende Komplexität und Überschneidung der Aufgaben

In den letzten Jahren ist der Grenzkontrollprozess stetig komplexer geworden und die organisatorischen und technischen Schnittstellen, die es zu beachten und zu beherrschen gilt, nehmen laufend zu. Entsprechend sind auch die technischen³¹ und fachlichen Anforderungen – insbesondere an die Grenzkontrolle und die dafür verantwortlichen Behörden – bereits markant gestiegen und werden weiter steigen. So stellt die Anforderung, mit diesen Entwicklungen mitzuhalten, mit der Kantonspolizei Zürich und der EZV (GWK) selbst die beiden grössten Grenzkontrollbehörden schon heute vor grosse technische, finanzielle und personelle Herausforderungen. In absehbarer Zukunft werden die Anforderungen noch weiter steigen. Für die anderen Grenzkontrollbehörden, die ohnehin in weiten Teilen von der Vor- und Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei Zürich oder der EZV (GWK) abhängig sind, gilt das umso mehr.

Gleichzeitig werden die Übergänge zwischen Migrationssteuerung und -kontrolle auf der einen und Wahrung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung auf der anderen Seite zunehmend fließender. In der Folge überschneiden sich denn auch die Aufgabenbereiche der für diese Funktionen zuständigen Behörden (namentlich jene von SEM, fedpol, EZV und NDB auf Bundesebene sowie jene der kantonalen Polizeikorps) immer öfter.

Die zunehmende Komplexität sowie die wachsende Überlagerung von Aufgabenbereichen erfordern eine Intensivierung der Kooperation zwischen den Behörden auf Bundes- und Kantonsebene und die Suche nach neuen geeigneten Kooperationsformen.

³⁰ Zu erwähnen sind bspw. neue technische Systeme (EES, ETIAS, vgl. zu beiden Kap. 4.5.1) oder andere primär operativ-technische Initiativen (Interoperabilitätsinitiative), ein Vorschlag zur Anpassung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Voraussetzungen und Modalitäten zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen sowie der Vorschlag zur weiteren Stärkung von Frontex.

³¹ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kap. 4.5.2.

4.5 Prozesse und Technologie

4.5.1 Fortschreitende Digitalisierung, Prozessautomatisierung und -auslagerung

Steigende Passagierzahlen und das von der Grenzkontrolle zu leistende Bedrohungsmanagement führen ohne gezielte Gegenmassnahmen unweigerlich zu längeren Wartezeiten bei der Grenzkontrolle. Um Wartezeiten weiterhin auf einem möglichst tiefen Mass halten zu können, drängt sich eine weitere Digitalisierung und Automatisierung der Grenzkontrollprozesse auf.

Eine zentrale Rolle kommt dabei der Erfassung und dem Abgleich digitalisierter biometrischer Merkmale zu. Auf Grund der steigenden Zuverlässigkeit biometriegestützter Identifikationstechnologien dürfte diese Entwicklung weiter anhalten. Mit dem Ziel einer noch höheren Zuverlässigkeit ist zudem ein Trend von rein gesichtsbildgestützten hin zu fingerabdruckbasierten Identifikationsverfahren zu beobachten. Auch dieser Trend wird sich voraussichtlich fortsetzen und künftig auch Personenkategorien erfassen, die heute einzig mittels Gesichtsbild identifiziert werden – und die daher zunehmend Ziel von Identitätsmissbrauchsversuchen durch Imposter³² werden dürften.

Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung der auf einem Reisedokument gespeicherten Informationen gewinnt schliesslich auch die lückenlose Überprüfung deren Authentizität und Integrität an Bedeutung. Die Authentizität und Integrität der in den Reisedokumenten digital gespeicherten Daten kann durch den Einsatz von international normierten digitalen Zertifikaten und deren öffentlichen Schlüssel eindeutig ermittelt bzw. bestätigt werden.

Die Beschaffung, Prüfung und Anerkennung sowie das sichere zur Verfügung stellen an die Kontrollbehörden spielen somit eine fundamentale Rolle für die erfolgreiche Verifizierung der in den Reisedokumenten digital gespeicherten Daten.

Daneben erlaubt die digitale Verarbeitung biometrischer Merkmale auch eine weitgehende Automatisierung der Grenzkontrollprozesse, also des eigentlichen Identifikationsprozesses sowie der Befragung der Reisenden beim Grenzübertritt. Dabei könnten mittel- bis langfristig sogar Systeme zum Einsatz kommen, die die Reisenden nicht bloss befragen und ihre Antworten aufzeichnen, sondern auch die bisher einem Grenzkontrollbeamten vorbehaltene Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Angaben beurteilen sollen³³. Von der Automatisierung verspricht man sich eine im Ergebnis effektivere und effizientere Grenzkontrolle. Obwohl der tatsächliche Effizienzgewinn solcher automatisierten Systeme noch nicht abschliessend bemessen werden kann (neben gewissen Einsparungen beim Kontrollpersonal generieren derartige Systeme auch einen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand im Bereich der technischen Entwicklung und des Betriebs), ist davon auszugehen, dass der Trend zur Automatisierung angesichts des hohen Effizienzdrucks anhalten wird.

Mit dem European Travel Information and Authorization System (ETIAS) wird in wenigen Jahren ein erstes System eingeführt, mit dem Reisende selbständig und ohne Vermittlung eines Konsulats- oder Grenzkontrollbeamten oder der Unterstützung eines externen Dienstleistungserbringers im Sinne einer *conditio sine qua non* vor Reiseantritt direkt mit einem automatisierten System interagieren müssen. Die Einführung von ETIAS basiert auf der Grundannahme, dass Reisewillige in aller Regel über einen Internetzugang verfügen. Auch im Bereich der eigentlichen Grenzkontrolle kommen bereits heute (wenn auch noch nicht in der Schweiz) sogenannte Self-Service-Kioske zum Einsatz, mit denen die Reisenden einen Teil jener Aufgaben, die bisher vom Grenzkontrollbeamten vorgenommen würden, selbst übernehmen. Vor dem Hintergrund des hohen Effizienzdrucks auf die Grenzkontrolle dürfte der Trend hin zu Self-Service-Systemen anhalten. Langfristig ist zu erwarten, dass diese Entwicklung auch Systeme hervorbringen wird, die zur

³² Person, die sich mit einem ihr nicht zustehenden Reisedokument ausweist.

³³ Unter dem Namen *iBorderCtrl* evaluiert ein von der EU finanziertes Projekt derzeit Techniken, mit deren Hilfe ein Reisender am heimischen Computer Daten zu sich und seinem Reisedokument hochladen kann, um danach einem virtuellen Grenzkontrollbeamten im Rahmen eines Webcam-basierten Interviews Fragen zu beantworten, wobei durch die Analyse sogenannter «micro-expressions» Aussagen über die Glaubwürdigkeit der Aussagen möglich sein sollen. (vgl. auch Pressemitteilung der EU-Kommission).

Interaktion nicht mehr auf stationäre, behördlich betriebene Hardware setzen, sondern vermehrt auf Smart Devices der Reisenden selbst zurückgreifen. Dies umso mehr, als langfristig blockchain-gestützte Technologien es in etwas fernerer Zukunft erlauben könnten, den heute auf ein physisches Reisedokument gestützten Identitätsnachweis zu entmaterialisieren und digital – bspw. auf einem Smartphone – mit sich zu tragen.

4.5.2 Zunehmende Vernetzung (Interoperabilität)

Im Zuge der Grenzkontrolle werden mit der Einführung des Entry-Exit-Systems (EES) nicht länger nur bestehende Daten abgefragt, sondern auch neue generiert. Auch ETIAS liefert – komplementär zu den bereits heute gespeicherten Daten visumpflichtiger Reisender – neue Informationen über in den Schengen-Raum reisende Drittstaatsangehörige. Aktuell werden auf bestimmten Strecken Advance Passenger Information (API)-Daten gesammelt, und seit 2018 werden auf sämtlichen Flügen von und nach EU-Staaten Passenger Name Record (PNR³⁴)-Daten erhoben, während der Entscheid, ob auch die Schweiz systematisch PNR-Daten erheben und auswerten soll, noch aussteht. Daneben bestehen mit dem Schengen-Informationssystem (SIS), dem automatisierten Fahndungssystem des Bundes (RIPOL), der Europäische Datenbank zur Speicherung der Fingerabdrücke von Asylsuchenden und beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffenen Personen (EURODAC), dem Europäisches Visa-Informationssystem (VIS), dem Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) und dem Automatisierten Fingerabdruck-Identifikations-System (AFIS) zahlreiche weitere europäische und nationale Datenbanken, die bei der Grenzkontrolle und im Rahmen spezifischer Abfragen durch die Strafverfolgungs- oder Migrationsbehörden bereits heute eine wichtige Rolle spielen.

Die verschiedenen Datenbanken funktionieren gegenwärtig weitgehend als isolierte Informationsgefässe mit unterschiedlichen Zugriffsregelungen – obwohl sie Daten über ein und dieselbe Person enthalten können, die erst bei gesamtheitlicher Betrachtung eine vollständige Grundlage für einen Einreise- oder einen anderen behördlichen Entscheid abgeben. Angesichts der zunehmend fließenden Übergänge zwischen Migrationssteuerung und -kontrolle auf der einen und Wahrung der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung auf der anderen Seite³⁵ erweist sich eine grössere Interoperabilität der Systeme untereinander als immer wichtiger. Vor diesem Hintergrund ist denn auch die Interoperabilitätsinitiative³⁶ der Kommission zu sehen, mit der bis ca. 2024 ein automatischer Austausch zwischen gewissen Systemen geschaffen sowie ein gemeinsamer Biometrieabgleich, eine gemeinsame Identitätsdatenbank und ein europäisches Suchportal entwickelt werden sollen. Auch auf nationaler Ebene manifestiert sich das Bedürfnis, die unterschiedlichen Systeme und Datenbanken möglichst interoperabel auszugestalten.

4.5.3 Steigender Aufwand für Datenbewirtschaftung

Der Einsatz neuer Technologien erweitert den originären Aufgabenbereich der Grenzkontrollbehörden, da diese nebst ihren herkömmlichen Aufgaben wie beispielsweise Daten abgleichen, Feststellungen tätigen und diese dokumentieren, zunehmend auch Daten erfassen und mutieren werden. Die Erfassung bisher nicht registrierter Daten (bspw. über die Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen für den Kurzaufenthalt) sowie der Abgleich von Daten zwischen verschiedenen, heute noch isolierten Datenbeständen erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Widersprüche und Ungereimtheiten auftreten, die abgeklärt und bereinigt werden müssen. Diese Arbeiten können in aller Regel nur manuell erfolgen, sind bisweilen äus-

³⁴ Passagierangaben, welche die Fluggesellschaften in ihren Buchungs- und Abfertigungssystemen führen. Die Daten geben beispielsweise Aufschluss über die Wohnadresse, E-Mail-Adresse, Telefonnummer, Zahlungs- und Reisedaten, die Reiseroute, das mitgeführte Gepäck, die Sitzplatzwahl sowie das Reisebüro, das die Buchung vorgenommen hat. In der EU ist die Übermittlung von PNR-Daten durch die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität geregelt, die nicht teil des Schengen-Besitzstand bildet und für die Schweiz daher keine Geltung hat.

³⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kap. 4.4.

³⁶ Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5202_de.htm

serst aufwändig und verlangen (bezogen auf die Grenzkontrolle) nach neuen Anforderungsprofilen und entsprechenden Ressourcen, die den interoperabilitätsbedingten Effizienzgewinn durchaus übersteigen können.

Neben den Herausforderungen bei der Erfassung und Bearbeitung von Personendaten stellt sich zunehmend auch die Frage nach der Nutzung umfangreicher Datenbestände für personenunabhängige, analytische Zwecke. Bereits die Auswertung der zukünftig vorliegenden, präzisen Statistiken zu Ein- und Ausreisen bestimmter Staatsangehöriger, der Vergleich dieser Zahlen mit Einreiseverweigerungen oder mit Overstayer-Feststellungen und andere Abgleiche dürften dabei interessante Erkenntnisse liefern. Sollte die Schweiz dereinst auch PNR-Daten erfassen (vgl. Fn. 34) und damit z.B. auch Informationen zu Reisewegen erhalten, könnten mit all diesen Angaben evidenzbasierte Risikoprofile generiert werden. Die Herausforderung wird darin bestehen, grosse Datenmengen systematisch, in Abkehr vom bisher gebräuchlichen Datenbankabgleich und ggf. unter Zuhilfenahme von Algorithmen und selbstlernenden Systemen, nach bestimmten Kriterien oder nach Anomalien/Auffälligkeiten auszuwerten.

4.5.4 Wachsende Komplexitätsrisiken

Während die fortschreitende Technisierung einerseits einen zentralen Beitrag zur Steigerung von Effizienz und Sicherheit bei der Grenzkontrolle leistet, birgt sie andererseits auf Grund der drastisch steigenden technischen Komplexität auch gewisse Risiken:

Die Grenzkontrolle wird bereits heute in hohem Ausmass durch technische Systeme unterstützt. Zunehmend beinhaltet sie die Überprüfung rein technischer Kriterien (bspw. das Vorhandensein eines Visums mit Fingerabdrücken, die mit dem Reisenden übereinstimmen, oder die Authentizitätsprüfung des Datenchips eines elektronischen Reisedokuments). Die dadurch bedingte Technikfokussierung dürfte angesichts der absehbaren Entwicklungen zunehmen. Sie fordert

vom Kontrollpersonal ein wachsendes Mass an technischem und normativem Verständnis, um die von den Kontrollsystemen dargestellten Informationen vor dem Hintergrund eines nach wie vor vom persönlichen Eindruck abhängigen Profilings kritisch hinterfragen, korrekt interpretieren und Unstimmigkeiten zuverlässig erkennen zu können.

Die hochgradige Technisierung macht die Grenzkontrolle und viele andere Grenzverwaltungsaktivitäten zudem in hohem Grade abhängig von der Verfügbarkeit und Integrität der Technologie. Selbst seltene und kurze Systemausfälle führen unweigerlich zu temporären Lücken im Dispositiv. Daraus resultierende blinde Flecken lassen sich auch bei wieder hergestellter Verfügbarkeit nicht oder höchstens teilweise wieder beseitigen. Zudem wächst mit der Bedeutung der Technologie für das Grenzkontroll- und Strafverfolgungsdispositiv auch dessen Attraktivität als potenzielles Ziel von Cyberangriffen. In der Konsequenz dürften daher Massnahmen zum Erhalt oder zur weiteren Steigerung der Verfügbarkeit sowie zur Sicherung der Systeme vor Angriffen noch wichtiger werden.

Schliesslich verlangen die hohe Komplexität sowie die technische und betriebliche Interdependenz zunehmend nach spezialisierten Fachkräften für die Konzeption, die Entwicklung und den Betrieb der zahlreichen bereits bestehenden und neu dazu kommenden Systeme. Das dafür erforderliche Fachwissen, namentlich in den Bereichen Business-Analyse, Projektleitung, Systemarchitektur und Programmierung, liegt dabei oft ausserhalb des Mitarbeiterprofils der systemverantwortlichen Stammorganisationen und muss daher bereits heute und künftig wohl noch vermehrt extern eingekauft oder gezielt intern aufgebaut werden. Auch dürften mit der zunehmenden Technisierung die Kosten für Konzeption, Entwicklung und vor allem auch für den Betrieb der Systeme deutlich ansteigen (vgl. auch Kap. 4.6).

4.6 Ressourcenknappheit

Zukünftige Entwicklungen wie wachsende Passagierzahlen, zusätzliche Kontrollsysteme (EES, ETIAS, Systeme zur Interoperabilität), ein stärkeres Sicherheitsbedürfnis bzw. eine erhöhte Bedrohungslage sowie das aufgrund der zunehmenden Technisierung auf-zubauende Spezialwissen führen in der Summe unweigerlich dazu, dass die Grenzverwaltung in Zukunft spürbar mehr Ressourcen benötigen wird. Insbesondere die Bereiche Konzeption, Entwicklung, operativer und technischer Betrieb und Wartung von IT-Systemen werden mehr personelle und finanzielle Ressourcen erfordern.

Neben den Ansprüchen an die eigentliche Grenzkontrolle steigen auch die Anforderungen an die gesamte Schengen-konforme Grenzverwaltung, was nicht selten in zusätzlichem Ressourcenbedarf resultiert. Exemplarisch zeigt sich dies etwa an den Empfehlungen der letzten Schengen-Evaluation in den Bereichen Aus- und Weiterbildung (vgl. Kap. 5.2), Risikoanalyse (vgl. Kap. 6.3) und Qualitätssicherung (vgl. Kap. 6.10), die sich allesamt kaum oder gar nicht alleine mit den bestehenden, namentlich personellen Ressourcen umsetzen lassen dürften.

Neben dem Druck auf die personellen und finanziellen Ressourcen der in die Grenzverwaltung involvierten Behörden erhöht sich der Druck auch auf andere Ressourcen zunehmend: Die grossen Grenzübergänge an den Landflughäfen erreichen bald das Limit ihrer räumlichen und logistischen Kapazitäten. Dies ist einerseits auf das steigende Passagiervolumen und andererseits auf den Einsatz neuer Grenzkontrollinfrastruktur (z.B. Self-Service-Systemen³⁷ zur besseren Bewältigung des steigenden Passagiervolumens) zurückzuführen. Die Entwicklung der grenzkontrollrelevanten Infrastruktur ist weitgehend abhängig von den räumlichen Gegebenheiten, wobei letztere je nach Standort nicht beliebig erweitert werden können.

³⁷ Vgl. auch Kap. 6.1.

5. Horizontalthemen

Wie bereits unter Kapitel 3.3 erwähnt, beanspruchen die nachfolgend genannten drei Horizontalthemen eine übergeordnete Bedeutung für sämtliche Strategiekomponenten (Kap. 6) – auch wenn sie nicht überall gleich bestimmend sind.

Im Folgenden werden lediglich die übergeordneten Überlegungen dargestellt. Die praktische Relevanz der Horizontalthemen wird dagegen (soweit massgebend) in den einzelnen Komponenten untersucht, wo auch allfällige strategische Ziele formuliert werden.

5.1 Achtung der Grundrechte

Die Grundrechte ergeben sich aus verschiedenen internationalen und nationalen Rechtsakten, so z.B. aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte³⁸, der europäischen Menschenrechtskonvention³⁹ und der Bundesverfassung⁴⁰. Sie sind allgemeingültig und Massstab für jegliches behördliche Handeln, so auch im Bereich der integrierten Grenzverwaltung.

Bereits in der IBM-Strategie 2012 wurde die Gesetzes- und Menschenrechtskonformität der Grenzverwaltung als eines der vier Hauptziele definiert. Im Sinne einer strategischen Leitlinie hielt die IBM-Strategie 2012 zudem fest, dass die Grenzverwaltung die Menschenrechte respektiert und Personen, die Schutz vor Verfolgung suchen, einen Verfahrenszugang gewährt. Diese Grundsätze finden sich auch in der vorliegenden Vision zur integrierten Grenzverwaltung wieder (vgl. Kap. 2). Damit folgt die Schweiz der europäischen Grenzverwaltungsstrategie, wonach zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens bei allen Grenzmanagement- und Rückführungsmassnahmen die Grundrechte einschliesslich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung in vollem Umfang zu wahren sind. Dabei ist besonders auf schutzbedürftige Personen und Minderjährige zu achten.

Als horizontales Thema durchzieht die Achtung der Grundrechte naturgemäss alle Komponenten der Grenzverwaltung. Nachfolgend werden ein paar wenige Beispiele aufgeführt, die illustrieren, wie die Achtung der Grundrechte in die einzelnen Komponenten einfließt.

Die Schweizer Grenzkontrollen erfolgen, in voller Übereinstimmung mit den Artikeln 3 und 6 des Schengener Grenzkodex, unter Wahrung der Grundrechte und -freiheiten. Zudem folgen die Grenzkontrollbeamten den Empfehlungen des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen, die auch in den Weisungen zur Grenzkontrolle explizite Erwähnung finden. Die kantonalen Polizeibeamten unterstehen zusätzlich den Bestimmungen der geltenden kantonalen Polizeigesetze. Darin wird ausdrücklich gefordert, dass die verfassungsmässigen Rechte, die Menschenwürde und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit geachtet werden. Verstösse gegen diese Bestimmungen können zu Disziplinar massnahmen oder sogar zur Strafverfolgung führen. Auch beim GWK, welches als Teil der EZV gestützt auf Zollrecht sowie auf der Basis von Delegationsvereinbarungen mit den Kantonen an der Aussen- und Binnengrenze Kontrollfunktionen wahrnimmt, kann ein Fehlverhalten bei der Achtung der Grundrechte disziplinarisch oder strafrechtlich geahndet werden.

In der Ausbildung genießt das Thema Grundrechte ebenfalls einen hohen Stellenwert. So bilden die Grundrechte bei den verschiedenen Grenzkontrollbehörden einen separaten Ausbildungsblock mit acht bis achtzehn Lektionen. Ergänzend dazu werden die Grenzkontrollbeamten unter anderem in Bereichen wie Ethik, Asylrecht und Datenschutz geschult. Jeder Grenzkontrollbeamte wird vor seinem Einsatz umfassend ausgebildet, damit er seine Arbeit mit dem nötigen Wissen und der erforderlichen Sensibilisierung ausführen kann.

Im Bereich der inneren Sicherheit und Terrorismusbekämpfung bildet die Achtung der Grundrechte keine kollidierende Zielsetzung, sondern ist als ergänzendes, politisches Ziel zu sehen⁴¹. Diese europäische Aussage spiegelt sich auch auf nationaler Ebene

³⁸ SR 103.2.

³⁹ SR 0.101.

⁴⁰ SR 101.

wider. So gehört gemäss sicherheitspolitischem Bericht des Bundesrates die Achtung der Menschenrechte zu den erweiterten sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz⁴². Präzisiert wird diese Aussage auch in der Strategie zur Terrorismusbekämpfung, welche festhält, dass die Terrorismusbekämpfung auf Völkerrecht basiere, insbesondere den Menschenrechten⁴³.

Die Achtung der Grundrechte bildet die Basis des vertrauensfördernden staatlichen Handelns. Die vorliegende Strategie soll dazu beitragen, dass die Grundrechte in allen Bereichen der Grenzverwaltung das notwendige Gewicht erhalten.

5.2 Aus- und Weiterbildung

Eine solide Grundausbildung sowie eine der Funktion, den Aufgaben, Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeitenden angepasste Weiterbildung ist unverzichtbare Voraussetzung für eine professionelle, rechtskonforme, effiziente und qualitativ hochstehende⁴⁴ Grenzverwaltung. Nur so kann die Grenzverwaltung effektiv zur Sicherheit beitragen, illegale und grenzüberschreitende Migration erfolgreich bekämpfen, bona-fide-Reisende möglichst untangiert lassen, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren fördern und moderne Technologien sinnvoll einsetzen. Damit ist eine strukturierte, sich an einheitlichen Standards orientierende Aus- und Weiterbildung zentral für das Erreichen der Vision der Grenzverwaltungsstrategie 2027.

Grenzverwaltungsfragen beschäftigen im schweizerischen Staatsgefüge verschiedene Behörden des Bundes und der Kantone. In Rahmen ihrer Aufgaben-

wahrnehmung sind diese Akteure jeweils selbst dafür zuständig, das ihnen unterstellte Personal so auszubilden, dass es in der Lage ist, die ihm übertragenen Aufgaben im Einklang mit dem kantonalen, nationalen oder supranationalen Recht (namentlich mit dem Schengen-Besitzstand) wahrzunehmen. Dies führt dazu, dass es in vielen Bereichen an standardisierten Aus- und Weiterbildungen fehlt. Die Ausbildungen und Weiterbildungsangebote unterscheiden sich von Behörde zu Behörde stark, was unweigerlich auch zu unterschiedlichen Arbeits- und Qualitätsstandards führt.

Die Notwendigkeit einheitlicher Aus- und Weiterbildungsstandards wurde – bezogen auf die Komponente Grenzkontrolle – bereits mit der IBM-Strategie 2012 anerkannt⁴⁵. Im IBM-Aktionsplan 2014 vermochten sich die beteiligten Akteure aber lediglich auf eine Massnahme⁴⁶ zu einigen, die zwar umgesetzt wurde, die aber weder geeignet war noch ist, das anvisierte Ziel einer standardisierten Ausbildung vollständig zu erreichen. Auch mit Blick auf die Tätigkeit der Auslandvertretungen waren Ausbildungsfragen bereits Thema der IBM-Strategie 2012⁴⁷. Die Zielerreichung blieb aber auch hier hinter den Erwartungen zurück, da die mit diesem Teilziel in Verbindung stehenden Massnahmen⁴⁸ allesamt von einer Liste sogenannter «Hot-Spots» (also Auslandvertretungen mit speziellem Migrationsdruck) abhängig gemacht wurden, die nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form realisiert wurde.

Vor diesem Hintergrund muss auch die aktuelle Strategie einen Schwerpunkt auf Fragen der Aus- und Weiterbildung legen, wenn sie dem Anspruch ihrer Vision genügen will.

⁴¹ Mitteilung 2015/185/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die europäische Sicherheitsagenda, vom 28.04.2015, S. 3.

⁴² Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates vom 24.08.2016, S. 70.

⁴³ Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18.09.2015, BBl 2015 7487, S. 7487 und 7491.

⁴⁴ Vgl. zu Qualitätssicherungsmechanismen auf Kapitel 6.10.

⁴⁵ Vgl. Teilziel 3.1-2: «Die Ausbildung des Personals folgt den gleichen Standards und wird durch inhaltlich abgestimmte Prüfungen abgeschlossen.»

⁴⁶ Massnahme 3.1-2-1: «e-Learning-Tool für die Grundausbildung und Weiterbildung im Grenzkontrollbereich.»

⁴⁷ Vgl. Teilziel 1.1-1: «Mitarbeiter der Vertretungen sind auf spezifische Migrationsphänomene der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschen schmuggels an ihrem Einsatzort sensibilisiert.»

⁴⁸ Massnahmen 1.1-1-1: «Hot-Spot-Staatenliste (illegale Migration vs. wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz); 1.1-1-2: «Koordination der Airline Liaison Officers (ALO), Immigration Liaison Officers (ILO), Polizeiattachés (PA) und Verteidigungsattachés (VA); 1.1-1-3: «Schulungsmodul «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für Auslandvertretungen.»

5.3 Forschung und Innovation

Um die Grenzkontrolle im Einklang mit dem nationalen Recht sowie mit den Bestimmungen des Schengen-Besitzstands umzusetzen, sind die verantwortlichen schweizerischen Behörden auf innovative Lösungen angewiesen. Insbesondere für den Einsatz moderner Technologien im Grenzkontrollprozess (siehe Kap. 6.9) stellt die Forschung eine zentrale Grundlage dar.

Auf europäischer Ebene verfolgt Frontex gemäss Artikel 37 der Vo (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache aktiv Forschungs- und Innovationstätigkeiten im Bereich der Integrierten europäischen Grenzverwaltung. Die daraus resultierenden Erkenntnisse leitet Frontex (im Einklang mit Artikel 50 der Vo 2016/1624) an das Europäische Parlament, die Mitgliedstaaten und die Kommission weiter. Weiter unterstützt Frontex die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der Ermittlung relevanter Forschungsthemen sowie bei der Erarbeitung und Durchführung von EU-Rahmenprogrammen für Forschung und Innovation und setzt die für die Grenzsicherheit relevanten Teile dieser Rahmenprogramme um.

Auf nationaler Ebene sind die betroffenen Behörden selbst dafür zuständig, sich über den aktuellen Stand der Forschung zu informieren und innovative Lösungen voranzutreiben. Gleichzeitig ist es jedoch sinnvoll, möglichst viele Synergien sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu nutzen. Diesem Anspruch wird heute bereits in gewissem Masse Rechnung getragen, indem beispielsweise die EZV (GWK) und die Kantonspolizeien eine enge Zusammenarbeit im Bereich der technologischen Innovation pflegen (siehe Kap. 6.9) und sich dabei auch auf von Frontex zur Verfügung gestellte Forschungsergebnisse abstützen⁴⁹.

Ebenfalls einen wichtigen Beitrag liefert fedpol bei der Entwicklung maschinenlesbarer Reisedokumente (MRTD) und biometrischer Ausweise. Zudem kann die Schweiz schon heute in erheblichem Masse von Innovationen und Forschungsergebnissen anderer Schengen-Mitgliedstaaten (insb. Deutschlands) profitieren.

Die Schweiz verfolgt bereits mehrere Strategien im Bereich Forschung und Innovation, bei denen insbesondere die Themen Digitalisierung, Prozessautomatisierung, Einsatz moderner Technologien und Informationsaustausch einen prominenten Stellenwert haben, und die deshalb auch für die Grenzverwaltung von zentraler Bedeutung sind.

So hat der Bundesrat im Oktober 2011 die Deklaration von Tallinn (Tallinn Declaration on eGovernment⁵⁰) unterzeichnet, mit der eine gemeinsame Basis gelegt werden soll, um die Digitalisierung der Bundesverwaltung nicht nur national, sondern auch international voranzutreiben. Die Deklaration betrifft u.a. die interkantonale und internationale Zusammenarbeit, sowie den gegenseitigen Wissenstransfer und das Nutzen von Expertenwissen mit dem Ziel, von bereits bestehenden Lösungen zu profitieren und grenzüberschreitende Aufgaben und Prozesse gemeinsam anzugehen.

Weitere für die Grenzverwaltung relevante nationale Strategien sind die «E-Government-Strategie Schweiz», die Strategie «Digitale Schweiz», die «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken 2018-2022» und das Programm «Harmonisierung der Schweizer Polizeiinformatik (HPi)» (vgl. auch Kap. 6.9).

⁴⁹ Bspw. «Best Practice Operational Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems» oder «Best Practice Technical Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems.»

⁵⁰ https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/insb-news_list.msg-id-68342.html

Ferner liefern und laufen bei den Bundesbehörden verschiedene grenzverwaltungsspezifische Forschungsprojekte. Nennenswert sind hier u.a. die Halbzeit-evaluierung des ISF-Grenze Schweiz (2017)⁵¹, die Studie zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz⁵² sowie die externe Evaluation der IBM-Strategie 2012⁵³.

Ebenfalls relevant für den Grenzverwaltungsprozess ist das Transformationsprogramm DaziT⁵⁴, das die EZV einerseits bis ins Jahr 2026 ins digitale Zeitalter überführt und andererseits die heutige Silo-Organisation mit einer klaren Trennung zwischen Personen- und Warenverkehr und dem damit einhergehenden unflexiblen Einsatz der personellen Ressourcen überwindet. Das Programm besteht aus sieben Projekten, die auf strategische Ziele ausgerichtet sind. Dabei werden u.a. die Erneuerung der Grenzkontrollsoftware und die Verbesserung der Risikoanalyse vorangetrieben. Besonders relevant für die Grenzverwaltung ist das Projekt «Einsatz und Planung», das die funktionale Verbesserung der Anwendungen zur Steuerung der Einsätze des operativen Personals (z.B. Einsatzleitsystem) sowie zur zentralen, gemeinsamen und einheitlichen Dokumentation der Kontrollaktivitäten und -ergebnisse anstrebt.

Insgesamt schreiten die verschiedenen grenzverwaltungsrelevanten Entwicklungen, insbesondere im Technologie-Bereich, immer schneller voran. Entsprechend fungieren Forschung und Innovation als Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung aller in der Vision genannten Aspekte. Gleichzeitig stehen nur beschränkte personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung, die für die Forschung im Grenzkontrollbereich eingesetzt werden können. Aufgrund der geostrategischen Lage der Schweiz mit den Flughäfen als einzige Aussengrenzen wäre der Anspruch, im Bereich der Aussengrenzkontrolle zu den innovativen Vorreitern unter den Schengen-Staaten zu gehören, vermessen. Vielmehr gilt es hier, möglichst viel von den Innovationen und Erkenntnissen anderer Mitgliedstaaten zu profitieren.

⁵¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/forschung/ber-eval-isf-grenze-d.pdf>

⁵² <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51396.pdf>; <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51406.pdf>

⁵³ https://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/dam/data/bfm/kerntaetigkeiten/grenzelibm/ibm-evaluation-schlussbericht_dfi.pdf

⁵⁴ <http://www.dazit.admin.ch>

6. Komponenten

Als inhaltliches Raster der vorliegenden Strategie dienen die in Kapitel 3.2 genannten Strategiekomponenten. Im Folgenden wird für jede der elf Komponenten ein kurzer Überblick gegeben, welcher die aktuelle Ausgestaltung analysiert und Strategieziele formuliert.

6.1 Grenzkontrolle

Die Schweiz zeichnet sich heute im Wesentlichen durch eine technisch gut ausgerüstete und von professionellem Personal durchgeführte Kontrolle der Schengen-Aussengrenze aus, die den aktuellen Anforderungen gewachsen ist. Punktuelle Verbesserungsmaßnahmen, wie etwa periodische Schengen-Evaluationen⁵⁵ aufzeigen, wurden und werden jeweils rasch umgesetzt und beeinträchtigen diese Gesamteinschätzung nicht.

Dieser Umstand darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Anforderungen in den kommenden Jahren, bedingt durch rechtliche und technische Entwicklungen sowie durch das stetige Passagierwachstum, weiter deutlich ansteigen werden.

In betrieblicher Hinsicht steht ein Paradigmenwechsel an, in dem der Standardprozess der Grenzkontrolle sich nicht mehr länger im Vergleichen von Daten erschöpft, sondern neu auch die Erhebung, Speicherung, Mutation und Löschung von Daten beinhalten wird (vgl. dazu ausführlicher Kap. 6.9). An der ersten Kontrolllinie wird der Kontrollprozess dadurch generell aufwändiger, zeitintensiver und komplexer. Die Erfassung sämtlicher Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen wird auch zu Fällen führen, in denen bestehende Daten berichtigt oder fehlende Daten nachgeführt werden müssen. Damit werden sich auch in der zweiten Kontrolllinie Prozesse verändern, und die Arbeitslast wird merklich steigen. Gemessen

an den bereits heute nur knapp genügenden oder gar zu tiefen Personalbeständen an den Grossflughäfen⁵⁶ dürften die Auslastung des Personals daher weiter ansteigen und personelle Aufstockungen unabdingbar sein. Zudem ist davon auszugehen, dass der mögliche Effizienzgewinn auf Grund von Prozessautomatisierung und Interoperabilität der Systeme nicht ausreichen wird, um den mengen-, aufwand- und komplexitätsbedingten erhöhten Ressourcenbedarf zu kompensieren.

Auch die fachlichen Anforderungen an das Kontrollpersonal werden weiter zunehmen und eine noch stärkere Professionalisierung notwendig machen. Diese dürfte für Mitarbeitende, die neben der Grenzkontrolle noch mit anderen polizeilichen oder zollrechtlichen Aufgaben betraut sind, immer schwieriger oder gar nicht mehr zu erreichen sein. Schengen-Aussengrenzen sind überall nach denselben Prinzipien zu kontrollieren. Eine korrekte Vermittlung dieser Prinzipien im Rahmen umfassender Aus- und Weiterbildungen setzt hochgradiges Spezialwissen voraus, das bereits heute höchstens bei zwei der aktuell acht Grenzkontrollbehörden in ausreichendem Mass vorhanden ist. Vor diesem Hintergrund muss eine Zusammenlegung der heute bestehenden Ausbildungen zu einer gesamtschweizerischen Grenzkontrollausbildung ein vorrangiges strategisches Ziel darstellen.

In technischer Hinsicht bedingen die beschriebenen Veränderungen einen Umbau der bestehenden Grenzkontrollapplikationen von reinen Vergleichs- zu Vergleichs- und Erfassungssystemen, die überdies mit immer weiteren Systemen interagieren müssen. Da nach wie vor zwei verschiedene Grenzkontrollapplikationen im Einsatz sind, müssen diese Anpassungen jeweils zweimal vorgenommen werden, und beide Systeme müssen separat an die benötigten Umsysteme angebunden werden. Hinzu kommen die Herausforderungen, die sich durch eine mögliche

⁵⁵ Zuletzt jener vom Februar 2018. Die detaillierten Evaluationsberichte und die daraus resultierenden Empfehlungen sind klassifiziert und daher nicht öffentlich zugänglich.

⁵⁶ Der Schengen-Evaluation Aussengrenzen 2018 und die Baseline Assessments von Frontex aus den Jahren 2017 und 2018 erachten die Personalbestände in ZRH und GVA, zumindest bezogen auf bestimmte Funktionen, als ungenügend, und empfehlen punktuelle Aufstockungen.

Aufspaltung des Grenzkontrollprozesses ergeben könnten, da dieser künftig (je nach Konstellation teilweise oder vollständig) mittels Self-Service-Systemen (beispielsweise Kioske) erfolgen kann. Damit steigt die Komplexität des Kontrollprozesses zusätzlich⁵⁷.

Für kleinere Flugplätze ohne permanente Kontrollinfrastruktur bedeuten diese Änderungen, dass entweder fixe Kontrollschalter mit entsprechender Hardware eingerichtet werden müssen, oder dass Infrastruktur entwickelt/beschafft wird, die die für eine Grenzübertrittskontrolle erforderliche Funktionalität auch mobil zur Verfügung stellt.

Die zunehmende Technisierung birgt zudem auch das Risiko, die menschliche Wahrnehmung und das auf Beobachtungen basierende Profiling in den Hintergrund zu drängen. Darauf ist bei der Aus- und Weiterbildung des Kontrollpersonals künftig ein besonderes Augenmerk zu setzen.

Bedingt durch die hohe gegenseitige Abhängigkeit zwischen Grenzkontrolle und Flugplatzinfrastruktur (bspw. bei der Bereitstellung von Warteräumen und einer ausreichenden Zahl an Grenzkontrollschalter und Büroräumlichkeiten oder der physischen Trennung von Passagieren im Schengen-Binnenverkehr und solchen im Verkehr mit Drittstaaten) beeinflussen die beschriebenen Umwälzungen auch die Infrastruktur von Flugplätzen mit einer Aussengrenze, insbesondere aber jene der internationalen Flughäfen. Diese werden beispielsweise grösser dimensionierte Wartebereiche sowie möglicherweise zusätzliche Kontrollschalter und/oder Stellplätze für E-Gates und allenfalls Self-Service-Systeme zur Verfügung stellen müssen. Obwohl die rechtzeitige und adäquate Anpassung ihrer Infrastruktur meist auch im Interesse der Flughafenhalter liegen dürfte, besteht heute noch keine rechtliche Grundlage, welche einen Flughafenhalter nötigenfalls auch rechtlich dazu verpflichtet, die für eine geordnete Grenzübertrittskontrolle erforderliche Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende strategischen Ziele/Stossrichtungen:

- An allen schweizerischen Aussengrenzen werden illegale Grenzübertritte konsequent verhindert. Erkennbare Bedrohungen der Sicherheit werden identifiziert und auch im Rahmen von Grenzkontrollen erfolgreich bekämpft. Die unerwünschten Nebenwirkungen auf den legalen Reiseverkehr beschränken sich auf ein Minimum.
- Die Grenzkontrollbehörden verfügen über spezialisiertes und spezifisch ausgebildetes, professionelles Kontrollpersonal in angemessener Zahl und Durchhaltefähigkeit.
- Den Grenzkontrollbehörden steht eine an das Passagiervolumen angepasste technische und bauliche Infrastruktur zur Verfügung, die eine effiziente und rechtskonforme Grenzübertrittskontrolle ermöglicht.

6.2 Such- und Rettungseinsätze auf See

Als Binnenstaat ohne Meeresanstoß unterhält die Schweiz keinen maritimen Such- und Rettungsdienst. Entsprechend hat die in Artikel 4 Bst. b der Vo (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache erwähnte strategische Komponente für die schweizerische Strategie keinerlei praktische Bedeutung.

Auf Grund mangelnder maritimer Ausbildung und Einsatzerfahrung bildet auch die Teilnahme an gemeinsamen Frontex-Operationen keinen Schwerpunkt der schweizerischen Grenzverwaltungsstrategie.

⁵⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen und die Zielformulierung in Kapitel 6.9.

6.3 Risikoanalyse

Solange ein Wohlstandsgefälle zwischen der Schweiz/Europa und vielen Teilen der restlichen Welt (insb. Afrika) besteht, werden Menschen aus diesen Regionen versuchen, legal oder illegal nach Europa zu gelangen. Die Steuerung und die Kontrolle der Migration sowie die effiziente und erfolgreiche Bekämpfung der illegalen Migration werden vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des anhaltenden Bevölkerungswachstums in vielen afrikanischen Staaten weiter an Bedeutung gewinnen. Es ist deshalb unabdingbar, dass die Risikoanalyse auf nationaler und auf europäischer Ebene weiter ausgebaut und effizienter gestaltet wird. Daneben setzt auch der erfolgreiche Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität ein umfassendes Verständnis der Risiko- und Bedrohungslage voraus. Nur so können die rasch wechselnden und oft plötzlich auftretenden Herausforderungen erkannt und bewältigt werden, und nur so gelingt eine gezielte Migrationskontrolle, die bona-fide-Reisende möglichst wenig tangiert.

In der Schweiz verfügen verschiedene Behörden auf nationaler und auf kantonaler Ebene über ein grosses Wissen im Bereich der illegalen Migration (z.B. SEM, EZV, fedpol, KD, Flughafenpolizei Zürich, kantonale Migrationsämter etc.). Das Wissen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind bisher jedoch nicht umfassend zentral verknüpft, sodass die Erstellung eines nationalen Lagebilds respektive einer nationalen Risikoanalyse zurzeit nicht vollumfänglich möglich ist.

Die verfügbaren Informationen zur illegalen Migration erreichen nicht alle Stufen in allen beteiligten Behörden. Dies betrifft insbesondere Mitarbeitende der Polizei, Grenzkontrolle, Migrationsämter, des Zolls und der Konsulate, die in direktem Kontakt mit potenziell illegalen einreisenden oder aufhältigen Personen stehen. Ihnen ist oftmals nicht bewusst, dass bereits heute zumindest in Teilbereichen analytische Produkte bestehen, auf die sie Zugriff hätten und die es ihnen ermöglichen würden, ihre Arbeit noch zielgerechter auszuüben. Mit dem provisorischen Réseau d'Analyse Migratoire (RAM) besteht ein Ansatz zum Informationsaustausch. Es umfasst nicht alle im Rahmen der SchEval geforderten Themenbereiche. Der Bereich «Crime Prevention» fehlt zur-

zeit noch, soll aber zu einem späteren, noch nicht definierten Zeitpunkt, mit eingebaut werden. Das RAM ist aktuell (2/19) nur dem kleinen Kreis der Ersteller zugänglich. Dies wird sich in den kommenden Monaten ändern.

Die Erstellung einer nationalen Risikoanalyse gemäss aktuellen europäischen Standards (zurzeit CIRAM 2.0) benötigt zusätzliche Ressourcen. Keine der aktuellen bestehenden Analyseeinheiten verfügt über die nötigen Kapazitäten, um die Federführung in der nationalen Analyse zu übernehmen, auch nicht diejenige des SEM, dem die Federführung zukommt. Zudem fehlen vielerorts die Ressourcen, um regelmässig methodologisch korrekte Beiträge zu einer solchen Analyse zu liefern. Eine nationale Analyse ersetzt allerdings nicht die spezifischen Analysen der beteiligten Behörden. Sie erweitert deren Basis und stellt den grossen Zusammenhang her. Eine nationale Risikoanalyse kann nur erstellt werden, wenn zusätzliche Ressourcen verfügbar gemacht werden. Deren Umfang kann nicht geschätzt werden. Er hängt davon ab, wie umfassend eine nationale Risikoanalyse ausgestaltet werden soll.

Die föderale Struktur der Schweiz erschwert die Erstellung einer nationalen Risikoanalyse. Die Kompetenz zur Grenzkontrolle liegt originär bei den Kantonen, von denen viele die Grenzkontrolle auf den Flugplätzen ihres Hoheitsgebietes allerdings der EZV übertragen haben. Die Kantone sind im Bereich des Grenzschutzes aber auch bei der Bekämpfung der illegalen Migration teilweise unterschiedlich strukturiert. Eine einheitliche Arbeitsweise in den Kantonen sicherzustellen und die Ausbildung der kantonalen Analysten – soweit dies sinnvoll ist – gemäss aktuellen europäischen Standards durchzuführen, sind ebenfalls Herausforderungen, die ohne zusätzliche Mittel kaum zu bewältigen sind. Hinzu kommt, dass die Bundesbehörden gegenüber den kantonalen Behörden nicht in allen Bereichen weisungsberechtigt sind. Dies erschwert die Umsetzung einer nationalen Risikoanalyse ebenso wie die Umsetzung von Massnahmen, die aus den Ergebnissen einer solchen Analyse abgeleitet würden. Eine nationale Risikoanalyse bildet auch Voraussetzung für die von der KKJPD anvisierte bessere strategische Abstimmung zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften (POLSTA).

Im Rahmen der vorliegenden Strategie ist zu prüfen, ob die Implementierung einer nationalen Risikoanalyse allenfalls auf dem Verordnungs- oder dem Gesetzesweg sichergestellt werden muss.

Vor diesem Hintergrund sind im Bereich der Risikoanalyse folgende strategischen Zielsetzungen zu verfolgen:

- Die für die Risikoanalyse der Aussengrenze entscheidenden nationalen und kantonalen Behörden arbeiten nach den aktuellen europäischen Standards. Sie tragen mit ihren Ressourcen und Erkenntnissen zur Erstellung der nationalen Risikoanalyse bei.
- Die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der verantwortlichen Analysten zur Anwendung der aktuellen europäischen Standards ist sichergestellt.
- Es besteht eine formalisierte, alle massgebenden Akteure beinhaltende nationale Risikoanalysestruktur mit definierten Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Bund und Kantone stellen die hierfür nötigen zusätzlichen Ressourcen auf ihrer jeweiligen Ebene bereit.

6.4 Frontex-unterstützte Schengen-Zusammenarbeit

Die Schweiz hat auf Grund ihrer geografischen Lage ein grosses Interesse an einem gut funktionierenden Aussengrenzschutz. Die Beteiligung an Frontex-Operationen ist ein wichtiges Instrument der Vorverlagerungsstrategie sowie zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Schweiz, aber auch in den anderen Schengen-Staaten. Durch den gegenseitigen Austausch von Grenzschutz-Experten wird das Verständnis für die jeweiligen Organisationsstrukturen gefördert und zugleich ein schneller Informationsfluss gewährleistet. Eine aktive Beteiligung an den Frontex-Operationen ist daher sowohl aus unmittelbar taktisch-operativen Überlegungen wie auch vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens zielführend. Frontex wird in Zukunft eine noch wesentlichere Rolle beim Aussengrenzschutz übernehmen. Die soeben abgeschlossenen Verhandlungen für eine neue Frontex-Verordnung verfolgen eine weitere operative Stärkung

der Agentur. Es ist daher davon auszugehen, dass alle Schengen-Staaten ihre personelle Beteiligung an den Frontex-Operationen in Zukunft erhöhen müssen. Die Schweiz wird auch weiterhin ihren Beitrag zum Aussengrenzschutz leisten. Die Grenzschutz-Experten werden den Anforderungen entsprechend qualitativ aus- und weitergebildet. Zur Verbesserung der Koordination in den Bereichen Projekte und Ausbildung wird der Informationsprozess mit festgelegten Aufgaben und Verantwortlichkeiten standardisiert. Des Weiteren werden die beteiligten Partnerbehörden über Expertengremien bei Frontex entsprechend informiert.

Mit Blick auf die von Frontex angestrebte Förderung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden im Zollbereich können die Angehörigen des GWK auf Grund ihres bestehenden Aufgabenbereichs als Teil der EZV bereits jetzt einen fachlich kompetenten Beitrag leisten. Insbesondere die laufende organisatorische Weiterentwicklung der EZV trägt auch diesem Bedürfnis Rechnung.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende strategischen Ziele/Stossrichtungen:

- Unter Berücksichtigung des nationalen Eigenbedarfs ist die Verfügbarkeit von Grenzschutz-Experten zur Stärkung des Aussengrenzschutzes im Rahmen von Frontex-Einsätzen in quantitativer und qualitativer Hinsicht gewährleistet.
- Die Einsatzfähigkeit im Rahmen des Soforteinsatzpools zur Unterstützung anderer Schengen-Staaten im Falle eines besonderen und unverhältnismässigen Migrationsdrucks oder einer sonstigen besonderen und unverhältnismässigen Herausforderung ist gewährleistet.
- Die für die Durchführung der Schwachstellenbeurteilung erforderlichen Ressourcen stehen bereit und die dabei festgestellten Mängel an den Aussengrenzen der Schweiz werden konsequent behoben.

6.5 Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit

Mit den in der IBM-Strategie 2012 verankerten Zielen und dazugehörigen Massnahmen gemäss IBM-Aktionsplan 2014 konnte die inner- und zwischenstaatliche Zusammenarbeit in vielen Bereichen verbessert werden⁵⁸. Durch den intensiven Einbezug der beteiligten Behörden bei der Erarbeitung beider Dokumente führten bereits die Entwicklungsprozesse zu einem besseren Austausch und einer stärkeren Zusammenarbeit unter den Beteiligten. Die IBM-Strategie 2012 und der IBM-Aktionsplan 2014 sind deshalb als Startpunkt hin zu einer neuen Kooperationskultur rund um das Thema Grenze zu verstehen⁵⁹.

Diese positive Tendenz darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es künftig einer noch intensiveren Kooperation zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone bedarf, um – ausgehend von der gegebenen Aufgabenverteilung – der zunehmenden Komplexität und thematischen Überlagerungen im Bereich der Grenzverwaltung erfolgreich zu begegnen. Heute geht eine intensivere Kooperation häufig mit einem erhöhten Ressourcenaufwand einher – sei es in Form von neuen Gremien und Arbeitsgruppen oder eines erhöhten Sitzungsrythmus und Konsolidierungsbedarfs, etc. Um diese Korrelation abzufedern, wird es unumgänglich sein, neue und ressourcenschonendere Kooperationsformen zu etablieren. Dabei ist vor allem an den vermehrten Einsatz moderner Technologien zu denken (z.B. die vermehrte Durchführung von Videokonferenzen oder von gemeinsam genutzten Dateiablagen zur effizienten, gleichzeitigen Bearbeitung von Dokumenten in der Konsolidierungsphase, etc.). Wo der Koordinationsaufwand ein bestimmtes Mass überschreitet, müssen zudem auch die (namentlich organisatorischen) Umstände hinterfragt werden, die diesen Aufwand bedingen.

Gerade auch im internationalen Kontext hat sich die Gremien- und Arbeitsgruppenlandschaft stark verändert. Insbesondere im Zuge der fortschreitenden Technisierung der Grenzverwaltung ist bisweilen eine

fast schon inflationäre Entwicklung neuer Gremien zu verzeichnen. So gibt es einzig und allein für das Projekt Smart Borders auf europäischer Seite (EU-Kommission und eu-LISA) rund fünf Gremien bzw. Arbeitsgruppen, die in unterschiedlichen Abständen je ein- bis zweitägige Sitzungen durchführen. Hochgerechnet ergeben sich rund 96 Sitzungstage pro Jahr. Hinzu kommen drei Unterarbeitsgruppen, die einen Sitzungsaufwand von mindestens 24 Tagen generieren. Gesamthaft ergeben sich also rund 120 Sitzungstage, was etwa einem halben FTE entspricht. Nicht miteingerechnet sind dabei die Reisezeit und die Vor- und Nachbereitungszeit.

Angesichts der aktuellen Ressourcenlage können in der Regel nicht alle Gremien abgedeckt werden. Es ist deshalb wichtig, eine Teilnahme gezielt auf ihre Notwendigkeit in Bezug auf die Interessen und Möglichkeiten der Schweiz hin zu prüfen und die verfügbaren Ressourcen sinnvoll zu verwenden – was letztlich auch bedeutet, dass regelmässig auf eine Teilnahme verzichtet werden muss.

Eine weitere Herausforderung, vor allem in der alltäglichen, operativen und nicht institutionalisierten innerstaatlichen Zusammenarbeit, stellen insbesondere auch regionale und sprachliche Eigenheiten dar, die die Zusammenarbeit prägen. So beschränkt sich der Austausch relevanter Informationen erfahrungsgemäss häufig auf die eigene Region oder den eigenen Sprachraum, obwohl auch die anderen Partner von den jeweiligen Informationen profitieren könnten. Es ist wichtig, diese Barrieren zu überwinden und so eine flächendeckende Vernetzung auf operativer Stufe zu erreichen.

Einige im Rahmen der Schengen Evaluation 2018 gemachte Empfehlungen im Bereich der innerstaatlichen Zusammenarbeit fordern eine Verstärkung der institutionalisierten und formalisierten Kooperationsstrukturen. So wird beispielsweise verlangt, dass die Zusammenarbeit generell durch ständige und systematische Kooperationsstrukturen weiterentwickelt wird. Bis zu einem gewissen Grad kann dieser Forde-

⁵⁸ Kap. 5 Integrierte Grenzverwaltung – Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014–2017.

⁵⁹ Kap. 3.5 Schlussbericht Evaluation der «Integrierte Grenzverwaltung» 2018.

zung zugestimmt werden. Im Sinne einer nachhaltigen und beständigen Zusammenarbeit ist es unumgänglich, dass gewisse Basiselemente einer Zusammenarbeit verbindlich und auch entsprechend schriftlich festgehalten werden, z.B. in Form von bi- oder multilateralen Zusammenarbeitsvereinbarungen oder -protokollen. Nur so sind beispielsweise Absprachen, die ursprünglich spontan und personenbezogen getroffen wurden, von einer gewissen Nachhaltigkeit und bieten damit für alle involvierten Partner die nötige Rechts- und Planungssicherheit. Daher wäre es beispielsweise sinnvoll, wenn im Bereich der Aus- und Weiterbildung (vgl. Kap. 5.2 und 6.1) eine schriftliche Vereinbarung zwischen den Grenzkontrollbehörden zur Vereinheitlichung der Ausbildung getroffen würde. Auch bei der Zusammenarbeit zwischen Grenzkontroll- und Zollbehörden empfiehlt die Schengen-Evaluation eine Intensivierung und Formalisierung der Zusammenarbeit (explizit mit Blick auf den Flughafen Zürich). Wo dies noch nicht der Fall ist, ist ebenfalls eine Intensivierung (z.B. regelmässige Treffen, Informationsaustausch, etc.) und Formalisierung der Zusammenarbeit anzustreben. Weiter ist zu prüfen, ob Vereinbarungen dieser Art dem SEM als Aufsichtsbehörde über die Grenzkontrolle zur Kenntnis zu bringen sind.

Es ist jedoch auch zu betonen, dass eine institutionalisierte und formalisierte Zusammenarbeitsform nicht in allen Bereichen und auf allen Ebenen erstrebenswert und zielführend ist. Die Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz fusst nicht zuletzt auf Grund der Kleinräumigkeit traditionsgemäss auch auf gut etablierten persönlichen Kanälen, Netzwerken und Beziehungen, die sowohl auf operativer als auch auf strategischer Stufe auch ohne formalen Rahmen sehr effizient funktionieren. Gerade auf operativer Stufe ist es zuweilen wichtig, dass Informationen schnell und unkompliziert fliessen. Diese erfolgreiche pragmatische Kooperationsform erklärt auch die anhaltende Skepsis gewisser Akteure gegenüber einer flächendeckenden Formalisierung der Zusammenarbeit.

Schliesslich ist eine Erweiterung des Mandats der Steuergruppe Grenze anzustreben. Dies auch einer Empfehlung aus der Schengen Evaluation folgend,

welche eine Ausdehnung des Mandats der Steuergruppe Grenze fordert, um so die nationale Koordination und die Steuerungsmechanismen angesichts der dezentralen Aufgabenverteilung zu stärken. Aktuell befasst sich die Steuergruppe Grenze primär mit dem Bereich Grenzkontrolle. Angesichts der zunehmenden Überlappungen und Abhängigkeiten des Themas Grenzkontrolle mit anderen Bereichen der Grenzverwaltung ist es angezeigt, dass die Steuergruppe Grenze als zentrales, strategisches Gremium ihren Wirkungskreis auf die gesamte Grenzverwaltung (also alle ihre Komponenten) ausdehnt und damit den integralen Ansatz stärkt. Entsprechend ist auch ihr Teilnehmerkreis zu erweitern. Zudem ist abzuwägen, ob und gegebenenfalls inwiefern der Steuergruppe Grenze, die heute primär als Beratungs- und Diskussionsgremium ausgestaltet ist, mehr Kompetenzen zugesprochen werden sollten, damit sie die Grenzverwaltungslandschaft aktiver strategisch mitgestalten kann.

Daraus ergeben sich folgende strategischen Ziele/ Stossrichtungen:

- Alle in der Grenzverwaltung involvierten Behörden intensivieren die inner- und zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf allen Stufen in adäquater Weise. Um die Zusammenarbeit nachhaltiger und beständiger zu gestalten, wird diese vermehrt institutionalisiert.
- Der steigende Kooperationsbedarf im inner- und zwischenstaatlichen Bereich wird durch geeignete, ressourcenschonende Kooperationsformen abgedeckt.
- Das Mandat, die Zusammensetzung und der Teilnehmerkreis der Steuergruppe Grenze werden so erweitert, dass das Gremium im gesamten Bereich der Grenzverwaltung verstärkt wirken kann.
- Die Teilnahme an zwischenstaatlichen Gremien richtet sich nach dem Interesse der Schweiz, wobei die Prioritäten vorgängig definiert und die Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden.

6.6 Aktivitäten in Drittstaaten

Unter den Aktivitäten in und mit den Dritt- und Herkunftsstaaten lassen sich in erster Linie das Visumsverfahren, Auslandsdetachierungen sowie die Internationale Migrationszusammenarbeit zusammenfassen.

Visumsverfahren

Das Visumsverfahren basiert weitgehend auf den Schengen-rechtlichen Vorgaben und leistet im Rahmen von vorgelagerten Grenz- und Sicherheitskontrollen einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung irregulärer Migration und grenzüberschreitender Kriminalität.

Die Schweiz beteiligt sich an den Diskussionen zur Umsetzung und Weiterentwicklung entsprechender Rechtsgrundlagen auf EU-Ebene und unterstützt dabei die Absicht, die Visumpolitik verstärkt mit Anliegen zur Bekämpfung der irregulären Migration zu verknüpfen. Der gewährte Schengen-rechtliche Spielraum soll ausserdem auf nationaler Ebene strategisch so genutzt werden, dass im Visaverfahren der Aufwand und die Verfahrenskosten für Vielreisende möglichst geringgehalten wird.

Potentielle Zielkonflikte zwischen dem Visumsverfahren und anderen strategischen Interessen (u.a. Vereinfachung des legalen Reisen im Rahmen der Tourismusstrategie⁶⁰ sowie der Gaststaatspolitik⁶¹) sollen reduziert werden. Entsprechend unterstützt die Schweiz Bestrebungen, die Visumpolitik in eine Richtung zu steuern, wo unter gleichzeitiger Stärkung sicherheitspolitischer Aspekte Flexibilität gefördert und wenn nötig eine Verknüpfung zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Rückkehr angestrebt wird. So verknüpft die Schweiz bereits heute das Ersuchen um Abschluss eines Visumbefreiungsabkommen für Diplomaten und/oder Inhaber von Dienstpässen systematisch mit der Gegenforderung nach Abschluss einer Vereinbarung im Rückkehrbereich.

Die zunehmende Mobilität der Antragssteller kann künftig, in Anbetracht der teilweise starren Visa-verfahren, zu einer gewissen Diskrepanz führen. Die technischen Möglichkeiten im Bereich der Digitalisierung sind weit fortgeschritten. Es wird früher oder später erwartet, dass die Digitalisierung auch im Visumbereich vorangetrieben wird, sei dies in der Zusammenarbeit zwischen den Behörden oder im Kontakt mit dem Visumsantragsteller. Entsprechende Diskussionen haben auf EU-Ebene bereits stattgefunden, eine Studie ist in Erarbeitung. Diese Entwicklungen sind rechtzeitig auch auf nationaler Ebene zu antizipieren, damit das Visumsverfahren den Ansprüchen einer digitalisierten Welt und dem Anspruch der Interoperabilität gerecht wird.

Vor dem Hintergrund obenstehender Ausführungen sind im Bereich der Visapolitik folgende strategische Zielsetzungen zu verfolgen:

- Die Schweiz setzt sich auf europäischer Ebene für rechtliche Grundlagen im Visabereich ein, welche das legale Reisen vereinfachen und ein effizientes Instrument gegen irreguläre Migration und Gefahren für die innere Sicherheit darstellen.
- Die Schweiz antizipiert Digitalisierungstendenzen im Visumbereich und schafft im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen mittel- bis langfristig das notwendige regulatorische und technische Umfeld für die operative Umsetzung digitaler Visumprozesse.

Auslandsdetachierungen

Ziel der Vorverlagerungsstrategie ist es, bereits in den Transit- und Herkunftsstaaten Massnahmen zur Verhinderung der illegalen Migration in Richtung Schweiz sowie in Richtung der anderen Schengen-Staaten zu ergreifen. Hierzu gehört unter anderem der Einsatz von Airline Liaison Officers (ALO), Polizei-Attachés (PA/fedpol und EZV)⁶² sowie Immigration Liaison Officers (ILO). Die zunehmende Globalisierung und Mobilität und die damit verbundene immer

⁶⁰ Vgl. *Tourismusstrategie des Bundes vom 15.11.2017, S. 21 (Risiken) sowie 22 (Reiseverhalten).*

⁶¹ Vgl. *Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat vom 19.11.2014, BBl 2014 9229, Ziff. 3.1 S. 9249 sowie S. 9251.*

⁶² *Verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Polizei-Attachés von fedpol und den Verbindungsoffizieren der Eidgenössischen Zollverwaltung.*

bessere Vernetzung der Verkehrswege erfordern einen fokussierten und bedarfsorientierten Personaleinsatz über die eigenen Grenzen hinaus. Nur hierdurch kann ein schneller und unmittelbarer Informationsaustausch und eine enge Zusammenarbeit mit den jeweiligen Partnerbehörden gewährleistet werden.

- **Verbindungsbeamte (ALO, PA/Attachés EZV und ILO) werden lagebedingt eingesetzt, um eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden der betreffenden Drittstaaten sowie mit dem internationalen Verbindungsnetzwerk sicherzustellen.**

Internationale Migrationspolitik

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist die langjährige interdepartementale Zusammenarbeit im Rahmen der Strukturen der Internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ) eine wesentliche Stärke. So wird in den politischen Dialogen das Thema Migration systematisch aufgenommen. Damit verbunden ist auch die strategische Verknüpfung zwischen Entwicklungspolitik und Migration, welche in den Botschaften zur Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum 2017-2020 festgelegt ist.

Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Migrationsmanagement setzt neben gegenseitigem Vertrauen auch einen rechtlichen Rahmen und funktionierende Strukturen auf Seiten der Drittstaaten voraus. Die Schweiz strebt mit Dialogen, Abkommen, Partnerschaften und Projekten namentlich auch die Stärkung von Schutzsystemen für Vertriebene und Flüchtlinge in den Erstaufnahmestaaten an, um Tendenzen und Anreize zur irregulären Migration zu verringern.

Auch wenn die Schweiz auf Grund ihres partnerschaftlichen Ansatzes Vertrauen in Drittstaaten genießt, bleibt die Stabilität und damit der anzustrebende Ausbau von Schutz- und Migrationssystemen in Drittstaaten eine Herausforderung. Krisen und Konflikte, knappe Ressourcen und staatliche Instabilität werden auch in Zukunft zu neuen Migrationslagen führen und stellen damit das grösste Risiko in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten dar. Neben den bilateralen Dialogen und der bilateralen Zusammenarbeit stellen auch multilaterale Prozesse und Plattformen Opportunitäten dar, die Ziele der schweizerischen Migrationsausserpolitik zu erreichen Gleich-

zeitig ist die Schweiz durch ihre geographische Lage und ihre teilweise Anbindung in die europäische Migrationsstruktur auch von den Entwicklungen auf EU-Ebene abhängig. Sie profitiert von deren aussenpolitischem Gewicht, ist aber im Einzelfall sowohl von Konflikten zwischen der EU und Drittstaaten als auch von Konflikten innerhalb der EU betroffen. Im Verhältnis zu den Drittstaaten muss die Balance zwischen eigenständiger, flexibler und glaubwürdiger Partnerschaft einerseits und dem Ziel einer kohärenten europäischen Migrationspolitik gewahrt werden.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich folgendes migrationspolitisches Ziel:

- **Die Schweiz führt gezielt mit wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten Migrationsdialoge und strebt die Formalisierung der Zusammenarbeit durch den Abschluss von Abkommen oder Partnerschaften an.**

6.7 Kontrollen innerhalb des Schengen-Raumes (inkl. Binnengrenzkontrollen)

Im Zusammenhang mit Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums verfügt die Schweiz über verschiedene Instrumente, um illegale Migration und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen. Im Vordergrund stehen einerseits die Polizeikooperationsvereinbarungen mit den Nachbarstaaten. Diese sind eine wichtige Grundlage für die Förderung der zwischenstaatlichen Polizeikooperation und des Informationsaustauschs. So werden darauf gestützt gemeinsame Einsätze durchgeführt und Hilfeleistungen bei Grossereignissen oder Unglücksfällen erbracht. Die Schweiz ist daran, diese Kooperationsvereinbarungen, wo erforderlich, zu aktualisieren und sie in Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten weiter auszubauen.

Andererseits bilden die Vereinbarungen zwischen der EZV und den Kantonen ebenfalls wertvolle Instrumente zur Gewährleistung der Sicherheit im Schengen- bzw. im Binnengrenzraum. So übernimmt die EZV (GWK) gestützt auf diese Vereinbarungen zusätzliche polizeiliche Aufgaben und erledigt diese sowohl auf den Zollstellen und Zollanlagen als auch im Rahmen seiner mobilen Kontrollen im definierten Einsatz- bzw.

Grenzraum. Dadurch können Synergien genutzt werden. Andererseits kann die EZV (GWK) gestützt auf das Zollgesetz nationale Ersatzmassnahmen vornehmen, ohne die kantonale Polizeihöhe zu verletzen. Dieses Zolldispositiv ist denn auch eine bewährte Massnahme zur Bekämpfung illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität. Allerdings besteht mit Blick auf die geteilten Zuständigkeiten auch ein gewisses Konfliktpotenzial, da bei den Kantonspolizeien und der EVZ (GWK) beispielsweise unterschiedliche Einsatzdoktrinen vorliegen und einheitliche Standards für Einsatzprioritäten fehlen; so stehen auf Bundes- und kantonaler Ebene unterschiedliche Einsatzmittel zur Verfügung, aber auch personelle und finanzielle Mittel liegen in unterschiedlichem Ausmass vor. Dies kann sich bei der Bekämpfung illegaler bzw. Transitmigration nachteilig auswirken. Die Vereinbarungen zwischen den Kantonen und dem EFD sind zwar ein wichtiger Schritt hin zu einer umfassenderen und wirksameren Bekämpfung der illegalen Migration, sie vermögen aber die erwähnten Unterschiede nicht in allen Teilen aufzuheben.

Eine gute und enge Zusammenarbeit zwischen den für Kontrollen zuständigen Behörden sowohl innerhalb des Schengen-Raumes als auch im Binnenraum ist ein wesentliches Element für die Gewährleistung und Aufrechterhaltung der Sicherheit im Schengen-Raum. Sie wird unterstützt durch den vermehrten Einsatz moderner Technologien, wodurch die illegale Migration und grenzüberschreitende Kriminalität erfolgreich bekämpft werden können. Um eine fruchtbare Zusammenarbeit zu erreichen und langfristig aufrechtzuhalten, ist es sinnvoll, wenn alle Kontrollbehörden mit Blick auf die Grenzverwaltung von einer möglichst harmonisierten Einsatzdoktrin ausgehen und über gleiche oder gleichartige Kontrollmittel verfügen, die sie nach einheitlichen Kriterien einsetzen.

Schliesslich ist die Kontrolle im Binnenraum auch von den technischen Entwicklungen im Bereich der Grenzverwaltung betroffen. Die mobilen Kontrollen im Inland laufen heute noch analog ab, müssen in Zukunft aber digitalisiert werden, um den Zugriff auf die relevanten Datenbanken, insbesondere EES und VIS, zu gewährleisten. So werden nach Einführung von EES die Stempel in den Reisedokumenten ent-

fallen, und zur Feststellung von Overstay müssen die Kontrollbeamten Zugriff auf die EES-Datenbank haben. Mit eVisa wiederum entfallen die Visakleber im Reisedokument, sodass auch diesbezüglich Informationen auf dem elektronischen Weg ermittelt werden müssen. Um bei den mobilen Kontrollen im Inland auch in Zukunft effiziente und aussagekräftige Kontrollen machen zu können, müssen die Kontrollbehörden aufrüsten und dabei insbesondere auf Biometrie-gestützte Abfragesysteme setzen (vgl. dazu Kap. 6.9).

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende strategische Ziele:

- Die Schweiz baut die innerstaatliche Kooperation zwischen den für die Grenzkontrolle in der Schweiz zuständigen Behörden sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten weiter aus.
- Die Schweiz nutzt das Zolldispositiv weiterhin zur Erhöhung der Sicherheit im Grenzraum.

6.8 Rückkehr

Die Rückkehrpolitik des Bundes fördert einerseits in erster Linie die selbständige Ausreise, setzt aber andererseits rechtskräftige Wegweisungsentscheide auch unter Anwendung polizeilicher Zwangsmittel durch.

Im Allgemeinen funktioniert die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit den Herkunftsstaaten gut. Bei diversen Staaten leisten Abkommen und Migrationspartnerschaften einen wesentlichen Beitrag dazu. Es gibt jedoch auch eine Vielzahl von Herkunftsstaaten, mit denen die operationelle Zusammenarbeit reibungslos funktioniert, obwohl keinerlei Abkommen im Rückkehrbereich bestehen. Mit einzelnen Herkunftsstaaten gestaltet sich die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich schwierig. Dies betrifft in erster Linie die Staaten der sogenannten Länderliste Rückkehr; aber auch gewisse Staaten mit relativ wenigen Vollzugsfällen. Bei den meisten der Herkunftsstaaten, bei denen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit bestehen, sind auch die anderen europäischen Staaten mit derselben Situation konfrontiert. Beispielsweise schliesst Eritrea grundsätzlich zwangsweise Rück-

führungen aus. Algerien lässt auch für alle anderen europäischen Staaten keine Rückführungen mittels Sonderflügen zu.

Der Bundesrat hat mehrfach festgehalten, dass er eine verbesserte Zusammenarbeit mit diesen Staaten als vorrangig erachtet und hierfür alle erforderlichen Massnahmen ergreift⁶³. Nebst der optimalen Nutzung der vorhandenen nationalen Instrumente der Rückkehrpolitik bieten hierzu auch die Bestrebungen der Europäischen Kommission, Rückkehr- und Rückführungsmassnahmen zu stärken, eine Chance. So beabsichtigt die Europäische Kommission, im Rahmen des geplanten personellen und finanziellen Ausbaus der Europäischen Grenz- und Küstenwache auch das Mandat von Frontex im Rückkehrbereich zu erweitern. Neu soll Frontex die Mitgliedstaaten auch bei der Ausarbeitung von Wegweisungsverfügungen, der Beschaffung von Reisedokumenten sowie beim Aufbau nationaler Rückkehrmanagementsysteme unterstützen. Zudem will die Agentur auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten verstärken⁶³. Die Diskussionen auf europäischer Ebene über Anpassungen der Verordnung 2016/1624/EU zu Frontex sind diesbezüglich bereits abgeschlossen. Zusätzlich wurde die Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie) im Sinne eines effizienteren Wegweisungs vollzugs überarbeitet. Die Schweiz verfolgt die Diskussionen laufend und nimmt im Rahmen der verschiedenen Gremien zu den konkreten Anpassungsvorschlägen Stellung.

Als Schengen-assoziierten Staat stellen diese Vorschläge die Schweiz teilweise vor ganz spezifische Herausforderungen. Beispielsweise fehlt der Schweiz auf Grund der verzögerten Rechtsübernahme die Praxiserfahrung, um sich evidenzbasiert an der Diskussion neuer Rechtsinstrumente beteiligen zu können, oder die Schweiz kann als assoziierter Staat nicht von Rückkehrabkommen zwischen der EU und Drittstaaten profitieren.

Dennoch ist festzuhalten, dass auf europäischer Ebene die Schweiz zu den effizientesten Ländern beim Wegweisungs vollzug gehört⁶⁵. Dies gilt sowohl für Wegweisungen in den Herkunftsstaat als auch für Dublin-Überstellungen. So hat die Schweiz im Jahr 2017 durchschnittlich 57 % der Wegweisungen in den Herkunftsstaat vollzogen, in der Europäischen Union lag dieser Wert durchschnittlich bei 37 %⁶⁶. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die effektive Zahl der Ausreisen deutlich höher ist, da unkontrolliert abgereiste Personen nicht erfasst werden. Die Bemühungen der Schweiz im Rückkehrbereich zeigen sich auch in der rückläufigen Zahl der hängigen Fälle beim Wegweisungs vollzug. Von 2013 bis Ende 2017 gingen die hängigen Vollzugsfälle von 7293 auf 4115 zurück. Dies entspricht einem Rückgang von 44 %.

Die Rückkehrhilfe ist heute ein unerlässliches Instrument der schweizerischen Asylpolitik. Gegenwärtig kehren monatlich rund 90 Personen mit individueller Rückkehrhilfe in ihr Herkunftsland zurück. Die freiwillige Rückkehr stellt die vorteilhafte Alternative zur zwangsweisen Rückkehr dar; auch bleibt sie die einzige Option, wenn letztere undurchführbar ist. Die Rückkehrhilfe und die Durchführung von Länderprogrammen führen oft zu einer stärkeren Akzeptanz von Seiten der Behörden in den Herkunftsländern; auch sind sie ein positives Element im Migrationsdialog. Auf der politischen Ebene erhöhen Rückkehrhilfe und freiwillige Rückkehr zudem auch die Akzeptanz bei den Interessenverbänden und in der Öffentlichkeit.

Die interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) – und damit auch die interdepartementale Zusammenarbeit im Rückkehrbereich – wurde 2016 einer externen Evaluation unterzogen⁶⁷. Die Ergebnisse zeigten, dass die bestehenden Strukturen zweckmässig und im

⁶³ Vgl. bspw. Antwort des Bundesrates zur Interpellation 18.3809 vom 24. September 2018: <https://www.parlament.ch/delratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20183809>.

⁶⁴ Vgl. Fact Sheet Return Policy der Europäischen Kommission vom 13. September 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_de.pdf

⁶⁵ Vgl. auch Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Juni 2018 zur Administrativhaft im Asylbereich bzw. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 1. November 2017 zur Administrativhaft im Asylbereich.

⁶⁶ Gemäss Eurostat.

⁶⁷ Vgl. Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsausserpolitik, Schlussbericht vom 30. November 2016: <https://www.sem.admin.ch/dam/dataajpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/161130-evaluation-imz-econcept-schlussbericht.pdf>

europäischen Vergleich fortschrittlich sind. Insbesondere die Partnerstaaten schätzen den regelmässigen Austausch im Rahmen der Dialoge sowie die Themenbreite als sehr wichtig ein. Gleichzeitig zeigte die Analyse, dass die bestehende nationale Struktur auf strategischer Ebene Defizite aufwies. Deshalb wurde die IMZ-Struktur punktuell angepasst. Das EJPD und das EDA haben hierzu eine Zusatzvereinbarung unterzeichnet, welche die bewährten Strukturen stärkt und die Empfehlungen der externen Evaluation umsetzt. Zurzeit besteht diesbezüglich kein weiterer Handlungsbedarf.

Aufgrund der Ergebnisse der Schengen-Evaluation im Rückkehrbereich ist insbesondere die Praxis bei der Verfügung von Wegweisungen anzupassen bzw. zu vereinheitlichen. Die bestehende Diskrepanz in der Praxis der verschiedenen Behörden sowie auch in der Praxis unter den einzelnen Kantonen muss auf ein Minimum reduziert werden. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die schweizerische Gesetzgebung vollumfänglich den Anforderungen des Schengen-Besitzstandes – d.h. insbesondere der Rückführungsrichtlinie – entspricht und dass die entsprechenden Vorgaben von allen Behörden, die im Rückkehrbereich involviert sind, eingehalten werden.

Auch die Umsetzung der Asylgesetzrevision für beschleunigte Verfahren am 1. März 2019 stellt im Rückkehrbereich eine Chance – und zugleich auch eine Herausforderung – dar. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass schnellere Asylverfahren auch zu einer Beschleunigung des Wegweisungsvollzugs führen. Dies insbesondere, weil ein Grossteil der Wegweisungen im Asylbereich zukünftig direkt ab den Bundesasylzentren vollzogen werden. Die Vorbereitungen für die Ausreise, insbesondere die Beschaffung der Reisepapiere, beginnt in diesen Fällen neu unmittelbar nach Eröffnung des negativen, erstinstanzlichen Asylentscheids. Der Vollzug von Wegweisungen erfolgt dadurch früher, rascher und konsequenter. Zudem werden die Asylsuchenden frühzeitig und umfassend über das bestehende Rückkehrhilfeangebot informiert. Der Zugang zu Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe sind in jeder

Verfahrensphase möglich. Dennoch ist es – insbesondere in der Anfangszeit – auch mit Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen verbunden, die teilweise neu definierten Prozesse und Abläufe im Rückkehrbereich in die Praxis umzusetzen.

Daraus ergeben sich folgende strategischen Ziele/Stossrichtungen:

- Der Inhalt der Wegweisungsverfügungen erfüllt schweizweit einheitliche Mindestanforderungen.
- Es werden Massnahmen geprüft, um allfällige Nachteile in der Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit den Herkunftsstaaten, welche sich durch den Status als Schengen-assoziiertes Staat ergeben, abzuschwächen bzw. zu eliminieren.

6.9 Einsatz moderner Technologien

Insgesamt ist die Schweiz beim Einsatz moderner Technologien gut aufgestellt. Die aktuell erforderlichen Schengen-relevanten Systeme und Anwendungen sind funktional, und die Vorbereitungen für die geplanten Neuerungen auf technischer Ebene schreiten gut voran.

Bereits heute arbeiten die Schweizer Grenzkontrollbehörden mit einem in die Grenzkontrollsoftware integrierten Single Search Interface⁶⁸, und einige für die Grenzkontrolle relevante Anwendungen sind schon jetzt teilweise interoperabel (ORBIS – ZEMIS, ORBIS – AFIS, SIS – RIPOL, RIPOL – ASF-SLTD). Auch konnten bei der gemeinschaftlichen Anforderungsdefinition und Beschaffung von Grenzkontrollsystemen bereits deutliche Fortschritte erzielt werden. Hier ist insbesondere das Koordinationsprogramm HPi zu erwähnen, auf das in Zukunft möglicherweise noch vermehrt zurückgegriffen werden kann.

Gleichzeitig gibt es aber noch Verbesserungspotential in Bezug auf die gemeinschaftliche Beschaffung von neuen technologischen Anwendungen und beim Austausch des Know-how zwischen den beteiligten

⁶⁸ Der Begriff «Single Search Interface» bezeichnet eine einheitliche Suchmaske, mittels derer unterschiedliche Informationssysteme gleichzeitig in einem Abruf abgefragt werden können.

Behörden auf Bundes- und Kantonebene sowie allenfalls auch mit anderen Staaten des Schengen-Raums. Ein weiterer Schwachpunkt ist die mangelnde Infrastruktur für das Auslesen und Interpretieren von eDokumenten und von Datenbanken wie VIS, SIS oder (künftig) EES bei Behörden mit Kontrollfunktionen im Binnenraum.

Als Hauptrisiko in Bezug auf den Einsatz moderner Technologien kann die stetig zunehmende Komplexität des Grenzkontrollprozesses gewertet werden. So sollen in den nächsten Jahren verschiedene Schengen-Weiterentwicklungen wie EES, ETIAS und Interoperabilität in die Schweizer IT Landschaft integriert werden. Zudem gilt es, auch nationalen Systeme wo erforderlich und möglich zunehmen interoperabler auszugestalten. Angesichts der Komplexität und der zunehmenden Interdependenz zwischen den verschiedenen in den Grenzkontrollprozess involvierten Systeme sind kleinere Polizeikorps bereits heute auf die Unterstützung durch die Kapo Zürich und die EZV (GWK) angewiesen. Diese Abhängigkeit wird sich voraussichtlich verschärfen. Die zunehmende Technikfokussierung verändert auch die Aufgabenbereiche der Grenzkontrollbehörden. Mit zukünftigen Systemen wie beispielsweise dem EES müssen Daten nicht mehr nur abgeglichen, sondern zunehmend auch neu erfasst und mutiert werden, was den Aufwand in der ersten Kontrolllinie massiv erhöhen wird. Durch die Neuerfassung von Daten und den Abgleich zwischen verschiedenen Datenbeständen werden zudem Widersprüche zutage gefördert, die anschliessend in der zweiten Kontrolllinie abgeklärt werden müssen, sodass auch dort der Aufwand zunehmen wird. Für diese Aufgaben braucht es personelle Ressourcen mit neuen Anforderungsprofilen. Bei den entsprechenden Aus- und Weiterbildungen ist insbesondere darauf zu achten, dass die zunehmende Technisierung das auf menschlicher Beobachtung basierende Profiling nicht in den Hintergrund drängt. Der Einsatz von Self-Service-Systemen und Kiosken wiederum führt zu einer Aufspaltung des Grenzkontrollprozesses, der zwar dank vorverlagerter Datenerfassung eine gewisse Entlastung bringen kann, der jedoch gleichzeitig die Komplexität des Kontrollprozesses zusätzlich erhöht. Zudem müssen für die Konzeption, die Entwicklung, die Einführung und den Betrieb der zahlreichen Systeme und Anwendungen zunehmend qualifizierte Fachkräfte eingesetzt werden. Dies

wiederum führt zu Kosten für Aus- und Weiterbildung und für den Einkauf von externen Spezialisten. Entsprechend wird der Einsatz moderner Technologien nur vereinzelt, nicht aber per saldo zu Ressourceneinsparungen, sondern teilweise zu Mehrkosten im Grenzkontrollbereich führen, da personelle Aufstockungen unabdingbar werden können.

Ein weiteres zentrales Risiko betrifft die zunehmende Abhängigkeit des Grenzkontrollprozesses von der Verfügbarkeit und Integrität der technologischen Systeme. Selbst kurze Systemausfälle können zu Lücken im Dispositiv führen, die sich nachträglich nicht oder nur mit erheblichem Aufwand schliessen lassen. Ein ähnliches Risiko besteht auch auf europäischer Ebene, denn bei einem Ausfall eines der Zentralsysteme von eu-LISA wäre der Austausch zwischen den verschiedenen nationalen Systemen der Schengen-Mitgliedstaaten nicht mehr gewährleistet. Daten von bereits registrierten Reisenden müssten dann erneut erfasst werden, was zu einer explosionsartigen Zunahme der Wartezeiten an den Flughäfen, aber auch zu bedeutenden Sicherheitslücken führen würde.

Die Problematik der zunehmenden Abhängigkeit von technischen Systemen und Anwendungen betrifft nicht nur die geschilderte Möglichkeit eines Systemausfalls, sondern auch die erhöhte Verletzlichkeit gegenüber Cyberangriffen. Mit der wachsenden Bedeutung der Technologie für Grenzkontrolle und Strafverfolgung wird diese zu einem potenziellen Ziel von Cyberkriminalität. In der Konsequenz dürften daher Massnahmen zum Schutz der Systeme vor Angriffen noch wichtiger werden.

Auch die teils unterschiedlichen Qualitätsanforderungen bezüglich Biometrie stellen in technischer Hinsicht eine Herausforderung dar. So gilt beispielsweise seitens EU für die Auflösung der Fingerabdrücke aktuell der Standard von 500ppi, während für das nationale AFIS-System die Anforderung von 1000ppi gilt. Daher werden die Fingerabdrücke im Asylbereich mit 1000ppi aufgenommen und in AFIS gespeichert. Für Eurodac und Asyl CS-VIS werden sie auf 500ppi runtergerechnet. Einerseits ist die höhere Auflösung von 1000ppi in AFIS für fedpol von zentraler Bedeutung für die Strafverfolgung. Andererseits führt diese hohe Qualitätsanforderung bei den Polizei- und Grenzkontrollbehörden zu Schwierigkeiten, da die

mobile Infrastruktur nur im Bereich 500ppi erhältlich ist. Diese Problematik wird sich künftig noch verschärfen, wenn mit der neuen Eurodac-Verordnung die Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in Eurodac eingeführt wird.

Gleichzeitig können die technischen Neuentwicklungen als klare Chance gewertet werden, den Grenzkontrollprozess effizienter zu gestalten und insbesondere dem Aspekt der Sicherheit Rechnung zu tragen, indem die Personenkontrolle zuverlässiger und der Austausch zwischen den Grenzkontrollsystemen schneller und umfassender wird. Auch angesichts der wachsenden Passagierzahlen leistet die Automatisierung und damit der Einsatz moderner Technologien einen wichtigen Beitrag für die Aufrechterhaltung einer funktionierenden Kontrolle der Aussengrenzen.

Durch die Integration verschiedener Systeme können zudem grenzkontrollrelevante Informationen effizienter genutzt und analysiert und Prozesse vereinfacht werden. So könnte eine Zusammenführung der Daten zum Grenzübertritt aus Greko NG und EneXs, den PAX-Daten von Flughäfen, dem Ergebnis des API/PNR Abgleichs und den Daten der Risikoanalyse dazu dienen, bestimmte Prozesse zu vereinfachen. Dies insbesondere deshalb, weil die Grenzkontrollbehörden so bereits im Voraus wissen, wen sie bald an der ersten Kontrolllinie antreffen werden und ob diese Person z.B. einen Hit in einem Fahndungssystem erzeugt hat, obwohl es sich dabei gar nicht um die betreffende ausgeschriebene Person handelt. Andererseits werden durch die Kombination verschiedener Systeme statistische Aussagen ermöglicht, beispielsweise zum Transit-Pax-Profil. Hier gilt es wiederum abzuwägen, welche dieser Optionen für die Schweiz überhaupt von Interesse sind, ob und wie man diese finanzieren kann und inwiefern diese mit den geltenden Datenschutzbestimmungen einhergehen.

Der Einsatz moderner Technologien stellt ein zentrales Element der Vision dar. Einerseits trägt er zur Erhöhung der Sicherheit bei, andererseits wird auch dem Anspruch Rechnung getragen, die Ein- und Ausreise

für bona-fide-Reisende möglichst reibungslos zu gestalten. Weiter leistet die Interoperabilität einen zentralen Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität, indem die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, vor allem aber auch zwischen den Behörden der verschiedenen Schengen-Mitgliedstaaten verbessert wird. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Umsetzung der zwingend erforderlichen Systeme für die Schweiz eine grosse Herausforderung darstellt, sodass nur wenig Ressourcen für weitere technologische Innovationen verbleiben. In diesem Sinne soll kein Anspruch bestehen, an vorderster Front bei der Entwicklung und beim Einsatz moderner Technologien dabei zu sein. Vielmehr gilt es, moderne Technologien gezielt dort einzusetzen, wo dies entweder zwingenden Vorschriften entspricht und/oder einen klaren Mehrwert für die Grenzverwaltung bringt.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für den Einsatz moderner Technologien folgende strategische Zielsetzungen:

- Das Kontrollpersonal arbeitet mit einheitlichen Systemen/Anwendungen zur Grenzkontrolle und zur ausländerrechtlichen Personenkontrolle im Inland.
- Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden verfügen über die technische Ausrüstung (z.B. mobile Abfragegeräte) und über ausgebildetes Personal, um die ihnen rechtlich möglichen Abfragemöglichkeiten auch praktisch nutzen zu können.
- Die kontrollrelevante Infrastruktur ist bestmöglich gegen jegliche Form von Cyberangriffen und Manipulationen gesichert, und es bestehen Vorsorgeplanungen für den Umgang mit Systemausfällen.
- Bei der Beschaffung kontrollrelevanter Infrastruktur werden mögliche Synergien mit Schengen-Staaten konsequent identifiziert und genutzt.
- Die Schweiz stellt die erforderlichen Anbindungen der nationalen Systeme an die EU-Zentralsysteme sicher.

6.10 Qualitätssicherungsmechanismen

Geeignete (standardisierte) Qualitätssicherungsmechanismen tragen dazu bei, die Sicherheit im Schengen-Raum zu gewährleisten und die illegale Zuwanderung und den Menschenschmuggel zu bekämpfen. Die Schweiz überprüft die Einhaltung der internationalen und nationalen Rechtsvorschriften im Bereich Aussen-grenze mittels nationaler Audits und interner Revisionen und verfügt über Experten im Bereich Schengen-Evaluationen. Die jährlich erfolgenden Schwachstellenbeurteilungen durch Frontex leisten einen weiteren wichtigen Beitrag zum Schutz der Aussen-grenze. Mit diesen Instrumenten verfügt die Schweiz grundsätzlich über einen klaren und geeigneten Qualitätssicherungsmechanismus, um die wirksame Umsetzung des Integrierten Grenzmanagements fortlaufend zu überprüfen und rasch auf Herausforderungen reagieren zu können. Jedoch decken die Audits nicht alle Aspekte der Integrierten Grenzverwaltung ab.

Eine gute und standardisierte Qualitätskontrolle bedarf zudem genügender (personeller und finanzieller) Ressourcen. Zu den personellen Ressourcen gehören sowohl der Einsatz von Fachkräften in der Schweiz als auch die Teilnahme an Evaluationen in anderen Schengen-Staaten. Die Schweiz anerkennt die Notwendigkeit und den Nutzen solcher Teilnahmen und entsendet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, regelmässig Experten zu den Evaluationen. Zwar nahm die Schweiz bereits an den europäischen Ausbildungsprogrammen teil. Es findet aber keine systematische und zwischen SEM und Grenzkontrollbehörden koordinierte Planung zur Ausbildung und zum Einsatz von Evaluationsexperten im Bereich Aussen-grenzen statt. Dies behindert den Wissenstransfer, führt zu Qualitätseinbussen und nimmt der Schweiz die Möglichkeit, sich Erfahrungen aus Evaluationen anderer Staaten zum Zweck der eigenen Qualitätssteigerung zu Nutzen zu machen.

Obwohl die Qualität des schweizerischen Grenzverwaltungssystems im Wesentlichen als gut beurteilt werden kann – was auch die bisherigen Schengen-Evaluationen und Schwachstellenanalysen bestätigt haben – besteht angesichts der heutigen, eher rudimentär ausgebildeten Qualitätssicherungsmechanismen ein gewisses Risiko einer verzögerten, stark von externen Evaluationen und Analysen abhängigen Identifikation und Behebung qualitätsrelevanter Mängel. Auch ist die Schweiz derzeit noch nicht in der Lage, alle im Rahmen der Schwachstellenanalyse benötigten Daten zu liefern (vgl. auch Kap. 6.4 sowie das dort formulierte strategische Ziel).

Die IBM-Strategie 2027 soll gemäss Vision sowohl die Menschenrechte als auch europäisches und nationales Recht respektieren und gleichzeitig zur Sicherheit des Schengen-Raumes und der Schweiz beitragen. Um diese Prämissen zu erfüllen, bedarf es geeigneter Qualitätssicherungsmechanismen, die eine regelmässige Überprüfung und, falls nötig, Korrektur ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund und basierend auf obigen Ausführungen lassen sich folgende strategische Ziele formulieren:

- Die Schweiz verfügt über ein adäquates, weitere Komponenten der Integrierten Grenzverwaltung einschliessendes Qualitätssicherungssystem.
- Die Schweiz verfügt über ausgebildete und erfahrene Evaluations-Experten in allen Teilbereichen, die regelmässig an Evaluationen anderer Mitgliedstaaten teilnehmen.
- Die Schweiz überprüft ihre personellen und finanziellen Möglichkeiten, um vermehrt an Planung und Durchführung von Evaluationen anderer Schengen-Staaten teilzunehmen.

6.11 Solidaritätsmechanismen

Um die innere Sicherheit im Schengen-Raum zu fördern, wird für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union 2021–2027 ein Fonds eingerichtet, aus dem die Mitglieds- und assoziierten Staaten eine angemessene finanzielle Unterstützung erhalten. Dieser Fonds für Integriertes Grenzmanagement (IBMF) soll ein Integriertes europäisches Grenzmanagement an den Aussengrenzen und die Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik fördern.

Der IBMF besteht aus zwei Instrumenten: dem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa (IBMF-BMVI) sowie dem Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Zollkontrollausrüstung. Der IBMF-BMVI soll einen Beitrag dazu leisten, einheitliche und hochwertige Kontrollen an den Aussengrenzen zu gewährleisten und den legalen grenzüberschreitenden Reiseverkehr zu erleichtern. Um entsprechende Zuwendungen daraus zu erhalten, muss die Schweiz die Umsetzung von Projekten belegen, welche der strategischen Ausrichtung und den Zielvorgaben des Fonds entsprechen.

Eine Stärke des IBMF-BMVI liegt in der Möglichkeit zur Förderung strategischer Projekte im Bereich der inneren Sicherheit und des Schweizer Grenzmanagements (z.B. Grenzkontrollinfrastruktur am Flughafen Zürich oder die Stossrichtungen der IBM-Strategie). Ein weiterer positiver Punkt ist die fortlaufende Vernetzung relevanter Akteure innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen Bund und Kantonen. Zudem ist das Managementsystem sehr gut etabliert und akzeptiert. Es herrscht ein Bewusstsein partnerschaftlicher Zusammenarbeit und laufender Verbesserung. Die zuständigen Mitarbeitenden verfügen über die nötige Kompetenz und Erfahrung.

Allerdings muss stets die Balance zwischen dem Aufwand für ein gefördertes Projekt (z.B. in Form administrativer Lasten) und seiner Wirkung gewahrt werden. Eine weitere Schwäche ist die Auflage, dass Projekte vorfinanziert werden müssen. Dadurch reduziert sich unter Umständen der Anreiz für einen Projektnehmer, eine Förderung zu beantragen: Die Mittel müssen zuerst eingestellt werden und fließen erst nachträglich zurück. Auch sollte der Bekanntheitsgrad des Instruments erhöht werden und eine stärkere Sensibilisierung der Akteure stattfinden. Mit der grösseren Finanzausstattung des BMVI gegenüber seinem Vorgängerinstrument stellt sich auch die Frage, ob die bisher bei der Zuständigen Behörde eingesetzten Ressourcen ausreichend sind.

Das Hauptrisiko des Instruments liegt darin, dass die der Schweiz zustehenden Fördermittel nicht genügend abgeschöpft werden. Zudem obliegt den Mitglieds- und assoziierten Staaten die Verantwortung, die Zuwendungen aus dem Fonds zielgerichtet einzusetzen sowie Unregelmässigkeiten bei der Mittelverwendung zu verhindern und gegebenenfalls zu beheben.

Chancen für eine vorteilhafte Verwendung dieses Instruments bieten sich insbesondere im Bereich der Schengen-relevanten IT-Systeme (z.B. EES) und damit verbundener Hardware-Komponenten (z.B. E-Gates). Deren laufende (Weiter-)Entwicklung wird auf Grund ihrer Wichtigkeit bei der Erleichterung legaler und der Bekämpfung illegaler Grenzübertritte seitens EU massgeblich gefördert. Daneben könnte das Instrument auch im Bereich der Visumpolitik zum Einsatz kommen, wenn durch die Anbindung an EU-Systeme Effektivität und Effizienz bei der Visa-Ausstellung erhöht sowie durch die Entsendung von Verbindungspersonen in Drittstaaten⁶⁹ irreguläre Migration bekämpft werden können.

⁶⁹ Zum Beispiel *Immigration Liaison Officers (ILO)* oder *Airline Liaison Officers (ALO)*.

Durch die Zielvorgaben des IBMF-BMVI ergibt sich die Möglichkeit zur Förderung grösserer IT-Vorhaben im Bereich des Grenzmanagements und der Stossrichtungen der IBM-Strategie. Das Instrument kann in beiden Fällen eine erfolgreiche Projektumsetzung auf nationaler Ebene und damit die laufenden Entwicklungen hin zu einem wirksamen und Integrierten europäischen Grenzmanagement an den Aussengrenzen unterstützen. Durch ein effektives und effizientes Management wird das obgenannte Hauptrisiko der unzureichenden Mittelabschöpfung in bedeutendem Masse abgeschwächt. Eine laufende Überprüfung und Anpassung des Managementsystems kann zudem den Ressourceneinsatz sowohl bei der zuständigen Behörde wie auch den Projektnehmern optimieren.

Da die Auflage, dass Projekte vorfinanziert werden müssen, für gewisse Projektnehmer den Anreiz, eine Förderung zu beantragen, verringert, sollen Alternativen geprüft und nach Möglichkeit umgesetzt werden. Allerdings besteht für das BMVI auf Grund der bereits verhandelten Rechtsgrundlagen hier kein Spielraum mehr. Andere Ansätze sind somit erst für den Mehrjährigen Finanzrahmen post 2027 denkbar und auch hier nur insofern, als sie mit den Vorgaben der Europäischen Kommission kompatibel sind.

Basierend auf diesen Überlegungen lassen sich folgende strategische Ziele ableiten:

- Das BMVI unterstützt die Verwirklichung der in der IBM-Strategie verankerten Ziele.
- Das nationale Managementsystem für das BMVI ist effizient, effektiv und schlank. Es verursacht bei den Projektnehmern ein Minimum an administrativem Aufwand.
- Für die Umsetzung der Massnahmen der integrierten Grenzverwaltung ab 2027 wird eine Alternative zur zwingenden Vorfinanzierung von Projekten geprüft.

7. Umsetzung

7.1 Aktionsplan

Die Wirksamkeit und der Erfolg der Strategie hängen davon ab, mit welchen Strukturen und Mitteln diese in konkrete Massnahmen überführt wird und wie diese Massnahmen umgesetzt werden. Für die Umsetzungsplanung kann dabei auf die Erfahrungen aus der IBM-Strategie 2012⁷⁰ und dem IBM-Aktionsplan 2014⁷¹ abgestellt werden. Gleichzeitig sind auch die Erkenntnisse und Empfehlungen der Evaluation der vorangehenden Strategie und des Aktionsplans der Integrierten Grenzverwaltung⁷² zu berücksichtigen.

Die Evaluation empfiehlt unter anderem eine klare Prioritätensetzung. Der Fokus eines Aktionsplans soll auf Massnahmen liegen, welche eine wesentliche Abstimmung und Zusammenarbeit der beteiligten Behörden erfordern und in denen ohne die IBM-Strategie keine Fortschritte erzielt werden könnten. Daher ist vorgesehen, die Massnahmen in sogenannte *Schlüssel-* und *Standardmassnahmen* zu unterteilen, wobei die Schlüsselmassnahmen den oben genannten Priorisierungskriterien entsprechen. Bei diesen

Massnahmen fällt der Steuergruppe Grenze eine zentrale Rolle zu. Sie soll u.a. als Auftraggeberin fungieren und in dieser Rolle auch die Projekt-, bzw. Massnahmensteuerung innehaben. Die Projektführung wird der oder den federführenden Behörden übertragen. Bei den Standardmassnahmen trägt die federführende Behörde die Verantwortung für die Projektsteuerung und -führung. Insbesondere liegt auch das Initiieren einer Massnahme in der Verantwortung der einzelnen Behörden. Sie melden dem SEM – als der für die Führung des Aktionsplans zuständigen Behörde – Massnahmen, die einen Beitrag zur Erreichung der in der Strategie verankerten Ziele leisten und sorgen selbst für deren Umsetzung. Die Identifikation von Schlüsselmassnahmen obliegt der erweiterten Steuergruppe Grenze, ebenso entscheidet diese über die Aufnahme von Standardmassnahmen in den Aktionsplan.

Im Bereich der Schlüsselmassnahmen wird die Rolle der Steuergruppe Grenze somit deutlich gestärkt, wohingegen bei den Standardmassnahmen primär die federführenden Behörden in die Pflicht genommen werden.

Rolle ⁷³	Zuständigkeit Standard-massnahmen	Zuständigkeit Schlüssel-massnahmen
Projektsteuerung: Projekt gesamthaft, organisationsübergreifend steuern und sicherstellen, dass die Projektziele erreicht werden	FF Behörde	StgG erweitert
Projektführung: Projektgrundlagen erarbeiten, Projekt und Mitarbeitende führen, Projekt abschliessen	FF Behörde	FF Behörde
Projektausführung: Projektergebnisse erarbeiten und qualitätssichernde Massnahmen durchführen	FF Behörde MB Behörden	FF Behörde MB Behörden

Tabelle 4: Rollenmatrix nach Art der Massnahme (vereinfacht)

⁷⁰ Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung», Januar 2012.

⁷¹ Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» 2014–2017.

⁷² Vgl. Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung» vom 15. Juni 2018.

⁷³ Rollenbezeichnungen, Aufgaben und Anforderungen gemäss Hermes-Standard (vgl. http://www.hermes.admin.ch/onlinepublikation/index.xhtml?element=kategorie_rolle.html). Gemäss Hermes wird jede Rolle durch eine dezidierte Person wahrgenommen. In der vorliegenden Matrix wird der Einfachheit halber lediglich die Organisation angegeben, welche die verantwortliche Person zu stellen hat.

Weiter soll der Aktionsplan dynamisch ausgestaltet sein, um so wann immer angezeigt auf Änderungen von Umfeld und Einflussfaktoren reagieren zu können. Entsprechend soll der Aktionsplan laufend weitergeführt werden, d.h. neue Massnahmen können mit dem Einverständnis der erweiterten Steuergruppe jederzeit aufgenommen werden, laufende Massnahmen können an veränderte Verhältnisse und Bedürfnisse angepasst werden. Folglich wird es den Aktionsplan nicht als definitives, verabschiedetes Dokument, sondern ausschliesslich in einer laufend angepassten online-Version geben. Nur so kann der gewünscht dynamisch und flexiblen Ausgestaltung des Aktionsplans Rechnung getragen werden. Aus dem gleichen Grund wird auf eine politische Validierung durch den Bundesrat und die KKJPD verzichtet. Die erweiterte Steuergruppe Grenze fungiert bezüglich Aktionsplan als oberstes Aufsichts- und Genehmigungsorgan.

Somit kann hinsichtlich des Aktionsplans folgendes Ziel definiert werden.

- Der Aktionsplan ist angesichts der Dynamik von Umfeld und Einflussfaktoren ausreichend flexibel ausgestaltet und fokussiert sich dabei auf Massnahmen, die eine gewisse Tragweite bezüglich Abstimmungsbedarf und Wirkung aufweisen.

7.2 Steuerung

Nachdem unter Ziff. 7.1 Gesagten, spielt die Steuergruppe Grenze⁷⁴ (namentlich in ihrer erweiterten Zusammensetzung) erneut ein zentrale Rolle bei der Realisierung der IBM-Strategie 2027 und bei der Umsetzung des Aktionsplans. Zusätzlich zur bisherigen Steuerungsfunktion auf der Ebene des Aktionsplans wird sie künftig auch für die Steuerung von Schlüssel-massnahmen des Aktionsplans verantwortlich zeichnen.

Gemessen an diesen Aufgaben erweist sich das aktuelle Mandat der Steuergruppe Grenze, das im Wesentlichen auf einer Selbstverpflichtung der mitwirkenden Behörden beruht und namentlich keine gesetzliche Grundlage hat, als zu wenig robust, was auch durch die Schengen-Evaluation 2018 festgestellt wurde.

Ergänzend zum unter Kapitel 6.5 bereits verfassten Ziel, das primär auf eine thematische Mandatsausdehnung der Steuergruppe Grenze abzielt, ist daher auch eine formale und rechtliche Stärkung des Mandats erforderlich. Dies gilt umso mehr, als dass die kontinuierliche Weiterentwicklung einer IBM-Strategie und deren laufende Umsetzung im Rahmen eines Aktionsplans eine gesetzlich verankerte Daueraufgabe darstellen, womit auch die mit diesen Aufgaben betrauten Organe über eine minimale rechtliche Basis verfügen müssen. Diese Stärkung des Mandats steht denn auch im Einklang mit den die Umsetzungs-Governance betreffenden Empfehlungen der Schengen-Evaluation 2018⁷⁵.

Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich, die auf Grund der Analyse der einzelnen Komponenten definierten strategischen Ziele durch folgendes strategisches Ziel aus dem Bereich Steuerung zu ergänzen:

- Einsetzung, Aufgaben und Kompetenzen der Steuergruppe Grenze sind gesetzlich zu regeln.

⁷⁴ Vgl. Fn. 11.

⁷⁵ Der Ratsbeschluss zuhanden der Schweiz im Nachgang an die Schengen-Evaluation 2018 enthält bezüglich Governance folgende beide Empfehlungen: «develop a national administrative capacity to establish, implement and monitor the implementation of the integrated border management strategy» und «strengthen the national coordination and steering mechanism for border management by updating and expanding the mandate of the Border Steering Group to cover the whole integrated border management concept».

7.3 Finanzierung

Die Finanzierung von Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie war und ist Sache der jeweils zuständigen Behörden von Bund und Kantonen. Dies bedeutet namentlich auch, dass der Steuergruppe Grenze, auch nach der anvisierten gesetzlichen Verankerung ihres Mandats, keine eigene Finanzkompetenz zukommen wird – selbst im Bereich der Schlüssel-massnahmen nicht. Damit wird ihre Fähigkeit, derartige Projekte durch die strategische Allokation von Ressourcen wirkungsvoll steuern zu können, auch in Zukunft stark eingeschränkt bleiben. Auch stehen der Steuergruppe Grenze keine Anreizinstrumente zur Verfügung, um einzelne Behörden zur Umsetzung von Standardmassnahmen zu bewegen.

Eine Finanzierungsmöglichkeit ist der in Kapitel 6.11 erwähnte Fonds für Integriertes Grenzmanagement (IBMF). Allerdings lassen sich längst nicht alle IBM-relevanten Massnahmen über Mittel des IBMF (re) finanzieren, sodass auch ausserhalb der IBMF-relevanten Massnahmen nach Mitteln und Wegen zu suchen ist, um die nötigen Anreize zur Umsetzung der IBM-Strategie zu schaffen. Dazu soll vom Bundesrat ein Mandat zur vertieften Prüfung eines Anreizsystems abgeholt werden.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich hinsichtlich der IBM-Umsetzung folgendes strategische Ziel:

- Die Schaffung von Anreizen bei der Umsetzung des IBM-Aktionsplans wird geprüft.

7.4 Kommunikation

IBM hat sich in den betroffenen Fachkreisen in den vergangenen Jahren zu einer gemeinschaftlich getragenen und geprägten Marke entwickelt. Dieser Markencharakter und das damit transportierte Verständnis sind weiter zu stärken.

Damit dies gelingt, sind gezielte Massnahmen erforderlich. Anvisiert werden insbesondere die Schaffung eines neuen IBM-Logos sowie die Produktion eines Instruktions- und Promotionsfilms zur Integrierten Grenzverwaltung.

Unabhängig von den im Verlaufe der Umsetzung konkret zu treffenden Massnahmen ergibt sich aus diesen Überlegungen folgendes strategische Ziel:

- Es werden konkrete Massnahmen getroffen, um Konzept und Inhalt der Integrierten Grenzverwaltung innerhalb der involvierten Verwaltungen von Bund und Kantonen sowie auf der politischen Ebene weiter zu verankern und bekannt zu machen.

8. Strategische Ziele

Die Übersicht der zu den einzelnen Komponenten erarbeiteten Ziele präsentiert sich daher wie folgt:

Komponente	Strategisches Ziel
Grenzkontrolle	An allen schweizerischen Aussengrenzen werden illegale Grenzübertritte konsequent verhindert. Erkennbare Bedrohungen der Sicherheit werden identifiziert und auch im Rahmen von Grenzkontrollen erfolgreich bekämpft. Die unerwünschten Nebenwirkungen auf den legalen Reiseverkehr beschränken sich auf ein Minimum.
	Die Grenzkontrollbehörden verfügen über spezialisiertes und spezifisch ausgebildetes, professionelles Kontrollpersonal in angemessener Zahl und Durchhaltefähigkeit.
	Den Grenzkontrollbehörden steht eine an das Passagiervolumen angepasste technische und bauliche Infrastruktur zur Verfügung, die eine effiziente und rechtskonforme Grenzübertrittskontrolle ermöglicht,
Risikoanalyse	Die für die Risikoanalyse der Aussengrenze entscheidenden nationalen und kantonalen Behörden arbeiten nach den aktuellen europäischen Standards. Sie tragen mit ihren Ressourcen und Erkenntnissen zur Erstellung der nationalen Risikoanalyse bei.
	Die kontinuierliche Aus- und Weiterbildung der verantwortlichen Analysten zur Anwendung der aktuellen europäischen Standards ist sichergestellt.
	Es besteht eine formalisierte, alle massgebenden Akteure beinhaltende nationale Risikoanalysestruktur mit definierten Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Bund und Kantone stellen die hierfür nötigen zusätzlichen Ressourcen auf ihrer jeweiligen Ebene bereit.
Frontex-unterstützte Schengen-Zusammenarbeit	Unter Berücksichtigung des nationalen Eigenbedarfs ist die Verfügbarkeit von Grenzschutz-Experten zur Stärkung des Aussengrenzschatzes im Rahmen von Frontex-Einsätzen in quantitativer und qualitativer Hinsicht gewährleistet.
	Die Einsatzfähigkeit im Rahmen des Soforteinsatzpools zur Unterstützung anderer Schengen-Staaten im Falle eines besonderen und unverhältnismässigen Migrationsdrucks oder einer sonstigen besonderen und unverhältnismässigen Herausforderung ist gewährleistet
	Die für die Durchführung der Schwachstellenbeurteilung erforderlichen Ressourcen stehen bereit und die dabei festgestellten Mängel an den Aussengrenzen der Schweiz werden konsequent behoben.
Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit	Alle in der Grenzverwaltung involvierten Behörden intensivieren die inner- und zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf allen Stufen in adäquater Weise. Um die Zusammenarbeit nachhaltiger und beständiger zu gestalten, wird diese vermehrt institutionalisiert.
	Der steigende Kooperationsbedarf im inner- und zwischenstaatlichen Bereich wird durch geeignete, ressourcenschonende Kooperationsformen abgedeckt.
	Das Mandat, die Zusammensetzung und der Teilnehmerkreis der Steuergruppe Grenze werden so erweitert, dass das Gremium im gesamten Bereich der Grenzverwaltung verstärkt wirken kann.
	Die Teilnahme an zwischenstaatlichen Gremien richtet sich nach dem Interesse der Schweiz, wobei die Prioritäten vorgängig definiert und die Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden.

Komponente	Strategisches Ziel
Aktivitäten in Drittstaaten	<p>Die Schweiz setzt sich auf europäischer Ebene für rechtliche Grundlagen im Visabereich ein, welche das legale Reisen vereinfachen und ein effizientes Instrument gegen irreguläre Migration und Gefahren für die innere Sicherheit darstellen.</p> <p>Die Schweiz antizipiert Digitalisierungstendenzen im Visumbereich und schafft im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen mittel- bis langfristig das notwendige regulatorische und technische Umfeld für die operative Umsetzung digitaler Visumprozesse.</p> <p>Verbindungsbeamte (ALO, PA/Attachés EZV und ILO) werden lagebedingt eingesetzt um eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden der betreffenden Drittstaaten sowie mit dem internationalen Verbindungsnetzwerk sicherzustellen.</p> <p>Die Schweiz führt gezielt mit wichtigen Herkunfts- und Transitstaaten Migrationsdialoge und strebt die Formalisierung der Zusammenarbeit durch den Abschluss von Abkommen oder Partnerschaften an.</p>
Kontrollen innerhalb des Schengen-Raumes (inkl. Binnengrenzkontrollen)	<p>Die Schweiz baut die innerstaatliche Kooperation zwischen den für die Grenzkontrolle in der Schweiz zuständigen Behörden sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten weiter aus.</p> <p>Die Schweiz nutzt das Zolldispositiv weiterhin zur Erhöhung der Sicherheit im Grenzraum.</p>
Rückkehr	<p>Der Inhalt der Wegweisungsverfügungen erfüllt schweizweit einheitliche Mindestanforderungen.</p> <p>Es werden Massnahmen geprüft, um allfällige Nachteile in der Zusammenarbeit im Rückkehrbereich mit den Herkunftsstaaten, welche sich durch den Status als Schengen-assoziiierter Staat ergeben, abzuschwächen bzw. zu eliminieren.</p>
Einsatz moderner Technologien	<p>Das Kontrollpersonal arbeitet mit einheitlichen Systemen/Anwendungen zur Grenzkontrolle und zur ausländerrechtlichen Personenkontrolle im Inland.</p> <p>Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden verfügen über die technische Ausrüstung (z.B. mobile Abfragegeräte) und über ausgebildetes Personal, um die ihnen rechtlich möglichen Abfragemöglichkeiten auch praktisch nutzen zu können.</p> <p>Die kontrollrelevante Infrastruktur ist bestmöglich gegen jegliche Form von Cyberangriffen und Manipulationen gesichert, und es bestehen Vorsorgeplanungen für den Umgang mit Systemausfällen.</p> <p>Bei der Beschaffung kontrollrelevanter Infrastruktur werden mögliche Synergien mit Schengen-Staaten konsequent identifiziert und genutzt.</p> <p>Die Schweiz stellt die erforderlichen Anbindungen der nationalen Systeme an die EU-Zentralsysteme sicher.</p>
Qualitätssicherungsmechanismen	<p>Die Schweiz verfügt über ein adäquates, weitere Komponenten der Integrierten Grenzverwaltung einschliessendes Qualitätssicherungssystem.</p> <p>Die Schweiz verfügt über ausgebildete und erfahrene Evaluations-Experten in allen Teilbereichen, die regelmässig an Evaluationen anderer Mitgliedstaaten teilnehmen.</p> <p>Die Schweiz überprüft ihre personellen und finanziellen Möglichkeiten, um vermehrt an Planung und Durchführung von Evaluationen anderer Schengen-Staaten teilzunehmen.</p>

Komponente	Strategisches Ziel
Solidaritätsmechanismen	<p>Das BMVI unterstützt die Verwirklichung der in der IBM-Strategie verankerten Ziele.</p> <p>Das nationale Managementsystem für das BMVI ist effizient, effektiv und schlank. Es verursacht bei den Projektnehmern ein Minimum an administrativem Aufwand.</p> <p>Für die Umsetzung der Massnahmen der integrierten Grenzverwaltung ab 2027 wird eine Alternative zur zwingenden Vorfinanzierung von Projekten geprüft.</p>
Aktionsplan	Der Aktionsplan ist angesichts der Dynamik von Umfeld und Einflussfaktoren ausreichend flexibel ausgestaltet und fokussiert sich dabei auf Massnahmen, die eine gewisse Tragweite bezüglich Abstimmungsbedarf und Wirkung aufweisen.
Steuerung	Einsetzung, Aufgaben und Kompetenzen der Steuergruppe Grenze sind gesetzlich zu regeln.
Finanzierung	Die Schaffung von Anreizen bei der Umsetzung des IBM-Aktionsplans wird geprüft.
Kommunikation	Es werden konkrete Massnahmen getroffen, um Konzept und Inhalt der Integrierten Grenzverwaltung innerhalb der involvierten Verwaltungen von Bund und Kantonen sowie auf der politischen Ebene weiter zu verankern und bekannt zu machen.

Tabelle 5: Übersicht strategische Ziele

9. Anhänge

9.1 Anhang 1: Strategiebezüge

Relevante nationale Referenzdokumente:

- Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat vom 19.11.2014⁷⁶
- Legislaturplanung 2015–2019 (Botschaft vom 27.01.2016⁷⁷ sowie Bundesbeschluss vom 14.06.2016⁷⁸)
- Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit vom Februar 2011⁷⁹
- Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18.09.2015⁸⁰
- Sicherheitspolitischer Bericht des Bundesrates vom 24.08.2016⁸¹
- Kriminelle Schlepper verstärkt bekämpfen – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3616 Béglé vom 17.06.2016⁸²
- Strategische Grundsätze EZV vom Februar 2017⁸³
- Tourismusstrategie des Bundes vom 15.11.2017⁸⁴
- Harmonisierung der Schweizer Polizeiinformatik (HPi)⁸⁵

- E-Government-Strategie Schweiz⁸⁶
- Digitale Schweiz⁸⁷
- «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken 2018–2022»⁸⁸
- Deklaration von Tallinn⁸⁹
- Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz (2017)⁹⁰
- Studie zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz⁹¹
- Externe Evaluation der IBM-Strategie 2012⁹²
- Transformationsprogramm DaziT der EZV⁹³

Relevante europäische Referenzdokumente:

- Mitteilung der Kommission vom 13.05.2015 zur Europäischen Migrationsagenda⁹⁴
- Mitteilung der Kommission vom 06.04.2016 – Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit⁹⁵
- Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.09.2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Vo 2016/1624)⁹⁶

⁷⁶ BBl 2014 9229.

⁷⁷ BBl 2016 1105.

⁷⁸ BBl 2016 5183.

⁷⁹ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/ausserpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_de.pdf

⁸⁰ BBl 2015 7487.

⁸¹ BBl 2016 7763.

⁸² <https://www.parlament.ch/centers/epar/curial/2016/20163616/Bericht%20BR%20D.pdf>

⁸³ https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/die-ezv/lauftrag/strategische_grundsaeetze_ezv.html

⁸⁴ <https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Standortfoerderung/Tourismus/Tourismusstrategie%20des%20Bundes.pdf.download.pdf/Tourismusstrategie%20D.pdf>

⁸⁵ <https://www.hpi-programm.ch/de/>

⁸⁶ <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-strategie/>

⁸⁷ <https://www.bakom.admin.ch/infosociety>

⁸⁸ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/52071.pdf>

⁸⁹ https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68342.html

⁹⁰ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/forschung/ber-eval-isf-grenze-d.pdf>

⁹¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51396.pdf>; <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51406.pdf>

⁹² https://intranet.bfm.admin.ch/intra/bfm-publ/content/dam/data/bfm/kerntaetigkeiten/grenze/libm/libm-evaluation-schlussbericht_dfi.pdf

⁹³ <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/themen/projekt/dazit.html>

⁹⁴ Mitteilung 2015/240/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die europäische Migrationsagenda, vom 13.05.2015.

⁹⁵ Mitteilung 2016/0205/COM der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit vom 06.04.2016.

⁹⁶ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/JEG; ABl. L 251 vom 16.09.2016, S. 1–76.

- Empfehlung der Kommission vom 12.05.2017 zu verhältnismässigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum⁹⁷
- Empfehlung der Kommission vom 03.10.2017 zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum⁹⁸
- Mitteilung der Kommission vom 14.03.2018 – Über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda⁹⁹, einschliesslich Anhang 6¹⁰⁰

9.2 Anhang 2: Verzeichnisse

9.2.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: IBM-Modell 2027 13

9.2.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:
Übersicht Strategieerarbeitungsprozess 8

Tabelle 2:
Passagieraufkommen (in Tausend Personen)
an den schweizerischen Landesflughäfen
2010 bis 2018. Quelle: BAZL Luftfahrtstatistik 15

Tabelle 3:
Aufgriffszahlen Binnenraum vs.
Einreiseverweigerungen (Schweiz) 16

Tabelle 4:
Rollenmatrix nach Art der Massnahme
(vereinfacht) 42

Tabelle 5:
Übersicht strategische Ziele 45–47

⁹⁷ Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission zu verhältnismässigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum, vom 12.05.2017.

⁹⁸ Empfehlung (EU) 2017/1804 der Kommission zur Durchführung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodexes über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum vom 03.10.2017.

⁹⁹ Mitteilung 2018/250/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda vom 14.03.2018.

¹⁰⁰ Anhang 6 der Mitteilung 2018/250/COM der Kommission an das europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda vom 14.03.2018).

