



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»

Januar 2012

Impressum

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

Konzept und

Redaktion: BFM, Abteilung Einreise

Realisation: www.casalini.ch

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.102.D
© BFM/EJPD August 2012

Fotografie:

EDA/Direktion für Ressourcen, Bulletin-Redaktion: Titelseite

Keystone: Titelseite

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Glossar	5
0. Management Summary	6
1. Einleitung	7
2. Der Mehrwert einer integrierten Grenzverwaltung	8
3. Abgrenzung und Schnittstellen	9
4. Ausgangslage	11
4.1 Zahlen und Fakten	11
4.1.1 Reisebewegungen über die Aussen- und Binnengrenze	11
4.1.2 Illegale Migration	11
4.1.3 Asyl und Rückkehr	15
4.1.4 Grenzüberschreitende Kriminalität	16
4.2 Rechtliches	17
4.3 Zuständigkeitsordnung	17
5. Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	18
5.1 Hauptziele	19
5.2 Strategische Leitlinien	20
5.3 Problemfelder	20
5.4 Teilziele	21
5.4.1 Stärkung der gesamtstaatlichen Sicht	21
5.4.1.1 Lagebewusstsein, Informationsaustausch und Analyse auf operativer und strategischer Ebene	22
5.4.1.2 Anreize und Lastenausgleich	23
5.4.2 Optimierung und Harmonisierung der Ausbildung, Ausrüstung, Infrastrukturen und Verfahren	24
5.4.2.1 Optimierung	24
5.4.2.2 Harmonisierung	26
5.4.3 Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit nicht staatlichen Akteuren	26
5.5 Sicherstellung der Nachhaltigkeit	27
6. Umsetzung der Strategie	28
6.1 Bundesratsauftrag zur Erarbeitung eines Aktionsplans	28
6.2 Erarbeitung Aktionsplan	28
6.3 Umsetzung Aktionsplan	28
7. Kommunikation	29
8. Beilagen	30
ANHANG I: Teilzielübersicht nach thematischen Hauptgruppen	31

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort	Kap.	Kapitel
AGR	Abteilung Grenze ¹ des → BFM	Kapo	Kantonspolizei
ALO	Airline Liaison Officer; Dokumentenberater	KD	Konsularische Direktion des EDA
API	Advance Passenger Information (elektronisches System, mit dem Daten von Passagieren unmittelbar nach dem Check-in durch die Beförderungsunternehmen an die Behörden übermittelt werden)	KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (→ SR 142.20)	KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
BE	Kanton Bern	KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel im Bundesamt für Polizei
BFM	Bundesamt für Migration	LU	Kanton Luzern
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; → SR 152.3)	NDB	Nachrichtendienst des Bundes
BJ	Bundesamt für Justiz	NE	Kanton Neuenburg
BMS	Biometric Matching System (Teilapplikation des → VIS; dient dem Vergleich zwischen live abgenommenen und gespeicherten Biometriedaten)	o.	oder
bspw.	beispielsweise	OZD	Oberzolldirektion des → EFD
bzw.	beziehungsweise	PiM	Prävention irreguläre Migration
DR	Direktion für Ressourcen im → EDA	RTP	Registered Traveller Program (System zur automatisierten Grenzkontrolle, das eine vorgängige Registrierung erfordert)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten	S.	Seite
EES	Entry-Exit-System (System zur Erfassung von Ein- und Ausreiseort und Zeitpunkt von Drittstaatenangehörigen)	SAA	Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, → SR 0.362.31
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement	SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
EG	Europäische Gemeinschaft	SG-IBM	Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	SGK	Schengener Grenzkodex
etc.	et cetera	SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (in jedem Schengen-Mitgliedstaat bestehendes Büro zum Austausch von operativen polizeilichen Informationen im Zusammenhang mit dem → SIS zwischen den Mitgliedstaaten)
EU	Europäische Union	SIS	Schengen-Informationssystem
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung	TZ	Teilziel
f.	folgende	VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
fedpol	Bundesamt für Polizei	VD	Kanton Waadt
ff.	fortfolgende	vgl.	vergleiche
Fr.	Schweizer Franken	VIS	Europäisches Visa-Informationssystem
GE	Kanton Genf	VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
GWK	Grenzwachtkorps	z.B.	zum Beispiel
IB	Integrationsbüro → EDA	ZH	Kanton Zürich
IBM	Integrated Border Management (Integrierte Grenzverwaltung)	Ziff.	Ziffer
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development; Internationales Zentrum für migrationspolitische Entwicklung		
insb.	insbesondere		
IT	Informations- und Telekommunikationstechnologie		

¹ Seit 1. Juni 2012: Abteilung Einreise.

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

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

Drittstaat: Nicht-Schengen-Mitgliedstaat.

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

Gewerbmässiger Menschenschmuggel: Förderung der illegalen Ein- oder Durchreise einer Person und/oder zum illegalen Aufenthalt mit der Absicht der unrechtmässigen Bereicherung oder durch eine Vereinigung oder Gruppe zum Zweck der fortgesetzten Begehung dieser Tat.

Grenzverwaltungsbehörde: Alle Behörden, die in den Prozess der Grenzverwaltung eingebunden sind, unabhängig davon, ob sie auf nationaler oder kantonaler Ebene angesiedelt sind (vgl. Ziff. 4.3).

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

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

ICMPD: Das Internationale Zentrum für migrationspolitische Entwicklung (International Centre for Migration Policy Development) ist eine zwischenstaatliche Organisation. Das ICMPD versteht sich als Dienstleistungsorganisation zugunsten seiner Mitgliedstaaten und ist damit ein Instrument der Migrationsausserpolitik seiner Mitgliedstaaten. Mit Ausnahme der Schweiz und Kroatiens sind alle Mitgliedstaaten gleichzeitig Mitglieder der EU. Das ICMPD ist operativ an der Harmonisierung und Umsetzung der europäischen Migrationspolitik beteiligt.

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

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

Schengen: Das Abkommen von Schengen, das seit 1985 besteht, fördert den freien Reiseverkehr durch eine Aufhebung der systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Im Sinne einer Ausgleichsmassnahme und zur gleichzeitigen Stärkung der inneren Sicherheit der Schengen-Staaten werden die Kontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums intensiviert. Zudem wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei verstärkt. Kernstück ist hierbei das gemeinsame, elektronische Fahndungssystem, das Schengener Informationssystem (SIS). Die nationale operative Zentralstelle hinter dem SIS ist das SIRENE-Büro, oder kurz SIRENE genannt, welches bei der Einsatzzentrale fedpol angegliedert ist.

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

0. Management Summary

Mit Beschluss vom 2. Februar 2011 setzte der Bundesrat eine verwaltungsinterne, interdepartementale Strategieguppe mit Kantonsbeteiligung ein und beauftragte sie mit der Ausarbeitung der integrierten Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz.

Mit der Erarbeitung der integrierten Grenzverwaltungsstrategie setzt der Bundesrat eine Empfehlung aus der unmittelbar vor der operativen Umsetzung der Schengen-Assoziierung durchgeführten Evaluation der schweizerischen Aussengrenzen um.

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

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

Die von der Strategieguppe «Integrierte Grenzverwaltung» erarbeitete Strategie² hat zum Ziel, ein gemeinsames Dach über den Bestrebungen aller involvierten Behörden des Bundes und der Kantone zu schaffen und so

- die effiziente und koordinierte Bekämpfung der illegalen Migration und insbesondere des gewerbsmässigen Menschenschmuggels,

- die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität,
- die Erleichterung der legalen Migration und
- die gesetztes- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Grenzverwaltung an sich sicherzustellen.

Ausgangspunkt für die Zielformulierung war eine Beschreibung des Status quo. Dabei wurde bewusst auf diejenigen Bereiche fokussiert, bei denen ein deutliches Optimierungspotenzial geortet wurde und deren strategische Neuausrichtung nach Ansicht der SG-IBM den grössten Effekt verspricht. Ergebnis dieser Überlegungen war eine nach den vier Filtern³ gegliederte und in ausführlichen Diskussionen überarbeitete Sammlung von spezifischen Problemfeldern (Probleminventar). Diese bildet – zusammen mit den eingangs erwähnten Hauptzielen sowie einer Reihe von zehn strategischen Leitlinien – die Basis für die Formulierung von 49 Teilzielen in den Bereichen

- Stärkung der gesamtstaatlichen Sicht;
- Optimierung und Harmonisierung von Ausbildung, Ausrüstung, Infrastrukturen und Verfahren sowie
- Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit nicht staatlichen Akteuren.

Zudem definiert die Strategie einen Mechanismus, der die periodische Überprüfung und Anpassung der Strategie sicherstellen soll. Das Strategiepapier wird den Kantonen und dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Gleichzeitig wird dem Bundesrat beantragt, ein Mandat zur Ausarbeitung eines Aktionsplans zu erteilen. In diesem sollen die konkreten Massnahmen zur Zielerreichung und somit zur Umsetzung der Strategie verankert werden.⁴

² Die Strategie beruht formal und inhaltlich auf einem in der SG-IBM ausgearbeiteten Modell, welches sich am europäischen IBM- (Integrated-Border-Management-)Modell orientiert. Fachlich unterstützt wurde die SG-IBM vom International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

³ Vgl. Kapitel 5.

⁴ Nachtrag vom 2. Juni 2012: Mit Beschluss vom 1. Juni 2012 hat der Bundesrat den vorliegenden Schlussbericht verabschiedet und gleichzeitig eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Strategie im Rahmen eines Aktionsplans eingesetzt (vgl. Kapitel. 6).

1. Einleitung

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

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

Im Rahmen der Umsetzung der eingangs genannten Empfehlung erstellte das BFM in der ersten Jahreshälfte 2010 in Zusammenarbeit mit den operativen Einheiten verschiedener in der Grenzverwaltung tätigen Behörden eine umfassende Analyse des Ist-Zustands. Diese enthält ein Inventar der vorhandenen und der noch nicht genutzten Instrumente der Grenzverwaltung sowie eine operative Einschätzung der schweizerischen Grenzverwaltungsarchitektur.

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Basisanalyse und im Bestreben, die beteiligten Akteure möglichst frühzeitig einzubinden, wurde dem Bundesrat im August 2010 beantragt, eine verwaltungsinterne, interdepartementale Strategiegruppe mit Kantonsbeteiligung einzusetzen. Mit Beschluss vom 2. Februar 2011 hiess der Bundesrat den Antrag gut.

Die Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung» (SG-IBM) hat das Mandat, bis Ende Februar 2012 zuhanden des Bundesrates eine integrierte, alle relevanten Akteure auf Bundes- und Kantonsstufe umfassende Grenzverwaltungsstrategie auszuarbeiten. Dabei hat sich die Strategie am IBM-Konzept der EU⁵, insbesondere an den vier Filtern des Schengener Grenzsicherheitsmodells, zu orientieren (vgl. unten Ziff. 5).

Der SG-IBM gehören 14 Vertreter aller wichtigen mit Grenzverwaltungsaufgaben befassten Behörden des Bundes und der Kantone an. Auf Bundesebene vertreten sind neben dem EJPD (3 Vertreter BFM und 2 Vertreter Bundesamt für Polizei fedpol) das EFD (2 Vertreter Grenzwachtkorps GWK), das EDA (1 Vertreter Konsularische Direktion) und das VBS (1 Vertreter Nachrichtendienst des Bundes [NDB]). Die Kantone nehmen mit je einem Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsämter (VKM) sowie mit je einem Vertreter der kantonalen Polizeikorps von Zürich und Genf (grösste Aussengrenzflughäfen) Einsitz. Zudem werden das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Integrationsbüro EDA/EVD (IB) laufend mit allen relevanten Informationen bedient und diese können bei Bedarf ad hoc an einzelnen Sitzungen teilnehmen. Die Gruppe wird durch den Chef der Abteilung Grenze⁶, BFM, geleitet. Unterstützt wird die Strategiegruppe während der gesamten Arbeiten durch das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

⁵ Schlussfolgerungen des Rates Justiz und Inneres vom 4.15. Dezember 2006 (2768. Justice and Home Affairs Council Meeting in Brussels).

⁶ Seit 1. Juni 2012: Abteilung Einreise.

2. Der Mehrwert einer integrierten Grenzverwaltung

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

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

Das IBM-Konzept wurde innerhalb und ausserhalb der EU vielfach umgesetzt. Da allerdings Form und Inhalt des nationalen IBM-Konzepts an die geopolitischen und institutionellen Eigenheiten des jeweiligen Landes angepasst werden und ausserdem jedes Land von einem unterschiedlichen Integrationsniveau startet, gibt es keine starren Vorgaben, wie das Konzept umzusetzen ist.

Erfolgreiche Beispiele für IBM gibt es sowohl in alten als auch in neuen EU-Mitgliedstaaten, namentlich in Deutschland, Frankreich, Österreich, Finnland, Slowenien, in den Niederlanden, Tschechien, Polen, Ungarn, den baltischen Staaten, Bulgarien und Rumänien.

Ungarn hat beispielsweise mit «Checknet» ein nationales Netzwerk entwickelt, das Einsätze aller Exekutivbehörden im Rahmen der Grenzkontrolle, fremdenpolizeilicher Aufgaben, der Arbeitsmarktaufsicht und der öffentlichen Sicherheit bezüglich Zeitpunkt, Territorium und Methodik koordiniert. Die Zusammenarbeit schliesst weiter den Informationsaustausch über illegale Migration und gemeinsame Trainings mit ein. Das hat nicht nur zu einer verbesserten Zusammenarbeit der Behörden und einem effizienteren Personaleinsatz geführt, sondern unter anderem auch zu um 5–10 Prozent (je nach Sektor) gesteigerten Aufgriffen von Personen mit illegalem Aufenthalt.

Zahlreiche Schengen-Staaten erzielten mit der Entsendung von Dokumenten- und Visumberatern für die Beratung und Schulung von Luftverkehrsunternehmen sowie die Unterstützung der Visaabteilungen der Auslandsvertretungen gute Erfolge. In Deutschland beispielsweise bewegt sich die Zahl der verhinderten unerlaubten Einreisen im fünfstelligen Bereich, was zu Einsparungen geführt hat, welche aufwendige Rückführungen vermeiden helfen und somit die Kosten der Entsendung mehr als aufwiegen.

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

Aus diesen Gründen rechtfertigt sich auch für die Schweiz die Erarbeitung und spätere Umsetzung einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie.

3. Abgrenzung und Schnittstellen

Die illegale Migration ist gemäss dem «Bericht über die Internationale Migrationszusammenarbeit»⁷ des Bundesrates eine der zahlreichen aktuellen Herausforderungen für die Schweizer Migrationsaussenpolitik. Sie ist ein ausgesprochen multikausales und komplexes Phänomen. Entsprechend vielfältig sind denn auch die möglichen Massnahmen zu ihrer Bekämpfung. Das vorliegende Konzept der integrierten Grenzverwaltung konzentriert sich dabei – wie auch in den anderen Schengen-Staaten üblich – schwerpunktmässig auf Massnahmen der polizeilich geprägten Vereitelung illegaler Migration sowie auf Massnahmen, die der Entdeckung illegaler Migranten und der Unterstützung des Wegweisungsvollzugs dienen. Damit verknüpft ist auch die Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels, der in vielen Fällen die Plattform für die illegale Migration bildet, sowie anderer Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität, welche häufig als Begleit- und/oder Folgeerscheinung der illegalen Migration auftreten. Gleichzeitig soll aber auch gewährleistet werden, dass die legalen Einreisen reibungslos verlaufen und die Grenzverwaltung als Ganzes gesetztes- und menschenrechtskonform erfolgt.

Das Konzept der integrierten Grenzverwaltung weist (namentlich wo es Aktivitäten in Herkunfts- oder Transitstaaten illegaler Migration oder die Zusammenarbeit mit anderen Staaten vorsieht) gewisse Berührungspunkte zum «Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit» auf. Darin konkretisiert der Bundesrat einerseits die Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik (Internationaler und regionaler Migrationsdialog, Migrationspartnerschaften, Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen [Protection in the Region], Prävention irregulärer Migration [PiM] und Rückkehr- und Strukturhilfe) und statuiert andererseits die folgenden drei Grundsätze:

- Die Schweiz verfolgt einen umfassenden Ansatz, bei dem sowohl die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und die kulturellen Chancen der Migration als auch die damit verbundenen Herausforderungen (irreguläre Migration, Rückkehr, Menschenhandel) berücksichtigt werden.

- Die Schweiz fördert die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Zielländern.
- Die interdepartementale Zusammenarbeit (whole of government approach) wird sichergestellt, um die Instrumente im Bereich der Migration angemessen anzuwenden. Dies sind die wichtigsten Instrumente: Internationaler und regionaler Migrationsdialog, Migrationspartnerschaften, Programme zum Schutz von Flüchtlingen in den Herkunftsregionen (Protection in the Region), Prävention irregulärer Migration (PiM) und Rückkehr- und Strukturhilfe.

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

Auch andere Bereiche weisen einen zum Teil engen Bezug zur Grenzverwaltung auf. So beispielsweise der ganze Zollbereich, welcher sich mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr beschäftigt. Spezialgebiete davon sind Massnahmen in Bezug auf Ein- und Ausfuhr von Pflanzen, Tieren und tierischen Produkten. Auch tangiert werden grenzsanitarische Massnahmen. Weiter gibt es in verschiedenen Bereichen Strategien, die sich mit der legalen Migration und deren gezielter Förderung auseinandersetzen. Dabei geht es oft um Wirtschaftsförderung im weiteren Sinn, so beispielsweise Wachstumsstrategien im Bereich Tourismus oder Marketingstrategien von Flughafensbetreibern.

In der vorliegenden Grenzverwaltungsstrategie wird bewusst ein enger Rahmen gesteckt und die eben erwähnten Bereiche werden weitestgehend ausgeblendet. Es bleibt aber zu betonen, dass die vorliegende Strategie ausbaufähig ist. Eine künftige Erweiterung auf die erwähnten Bereiche oder eine explizite Verknüpfung mit bestehenden Strategien ist möglich und auch begrüssenswert.

⁷ «Bericht über die Internationale Migrationszusammenarbeit», verabschiedet vom Bundesrat am 16.2.2011.

Im Rahmen der Arbeiten an der nationalen Grenzverwaltungsstrategie bildeten auch Fragen der Aufgaben- und Kompetenzverteilung innerhalb des Bundes und vor allem zwischen Bund und Kantonen Gegenstand von Diskussionen. Besonders in den Filtern drei und vier (vgl. dazu Kap. 5) wurde die bestehende Kompetenzaufteilung von Teilen der SG-IBM als problematisch oder zumindest als suboptimal empfunden.

Gleichzeitig hat die SG-IBM zur Kenntnis genommen, dass die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit im Rahmen des Postulats Malama⁸ zurzeit einer generellen Überprüfung unterzogen wird. Diesen Arbeiten wollte und konnte die SG-IBM nicht vorgreifen. Stattdessen wird durch eine laufende gegenseitige Information zwischen beiden Gruppen und den Umstand, dass zwei Vertreter der SG-IBM auch in der Begleitgruppe zur Beantwortung des Postulats Malama Einsitz haben, sichergestellt, dass die Ergebnisse beider Gruppen soweit möglich und nötig aufeinander abgestimmt sind.

Sollte die Antwort auf das Postulat Malama zu einer Neugestaltung der Kompetenzordnung in den von der integrierten Grenzverwaltungsstrategie erfassten Bereichen führen, müsste diese zu einem späteren Zeitpunkt gegebenenfalls in den betroffenen Teilbereichen überarbeitet und an die neuen Verhältnisse angepasst werden.

⁸ Postulat 10.3045, *Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen.*

4. Ausgangslage

4.1 Zahlen und Fakten

Es ist eine zunehmende Mobilität festzustellen, die Zahl der Reisebewegungen und der Migrationsdruck nehmen stetig zu. Allein an den Flughäfen in Europa wird von einer Zunahme der Grenzübertritte von 400 Millionen im Jahre 2009 auf 720 Millionen für das Jahr 2030 ausgegangen⁹. Damit wächst auch die Herausforderung für die in der Grenzverwaltung involvierten Behörden, ist es doch deren Aufgabe, die immer grösser werdende Zahl an Reisenden und Migranten zu kontrollieren und zu filtern.

4.1.1 Reisebewegungen über die Aussen- und Binnengrenze

Mit der operationellen Umsetzung des Assoziierungsabkommens von Schengen/Dublin am 12. Dezember 2008 ist die Schweiz Teil des Schengen-Raums geworden und ausschliesslich von Schengen-Mitgliedstaaten umgeben. Die Grenzen zu Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein (seit Dezember 2011) sind zu Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raums geworden, an denen keine systematischen Personenkontrollen mehr stattfinden. Die schweizerischen Schengen-Aussengrenzen beschränken sich folglich auf die Flughäfen. Derzeit verfügt die Schweiz über zwölf Grenzübergangsstellen, wobei insbesondere die drei grossen internationalen Flughäfen Zürich, Genf und Basel quantitativ von Bedeutung sind.

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

Im Jahre 2011 behandelte die Schweiz rund 520 000 Anträge für ein Schengen- oder ein nationales Visum. Die Ablehnungsquote betrug rund 5 %. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass auch Personen mit einem Schengen-Visum von einem anderen Staat in der Regel in die Schweiz einreisen können und dass gewisse

Visa zu mehrfachen Einreisen berechtigen. Von der Anzahl ausgestellter Visa durch die Schweiz als solche kann entsprechend kein direkter, beziehungsweise kein abschliessender Schluss auf die Zahl der Reisebewegungen gezogen werden. Doch im Hinblick auf die Arbeiten der Vertretungen unterstreicht diese Zahl deren Wichtigkeit.

4.1.2 Illegale Migration

Die Schweiz ist mit verschiedenen Formen der illegalen Migration konfrontiert. Dazu gehören der gewerbsmässige Menschenschmuggel sowie die rechtswidrige Ein-/Ausreise bzw. der rechtswidrige Aufenthalt in der Schweiz. Die nachfolgenden Zahlen und Fakten unterstreichen die Notwendigkeit einer effektiven Grenzverwaltungsstrategie.

Gewerbsmässiger Menschenschmuggel

Menschenschmuggel kennt – als grundsätzlich internationales Phänomen – keine Grenzen. Die in diesem Bereich tätigen internationalen Täternetzwerke sind über die Landesgrenzen hinweg bestens organisiert und bilden die eigentliche Plattform für die illegale Migration. Weitaus die meisten illegalen Migrantinnen und Migranten beanspruchen zwischen ihrem Herkunfts- und ihrem Zielstaat die Dienste von internationalen Menschenschmuggler-Netzwerken. Dies gilt namentlich auch für diejenigen Personen, die in der Schweiz ein Asylgesuch stellen.

Menschenschmuggel weist folgende Erscheinungsformen auf:

- Die Menschenschmuggler unterstützen den Migranten beim illegalen Grenzübertritt durch Begleitung oder sonstige logistische Hilfe. Dies gilt für die Aussengrenzen an den Flughäfen gleichermaßen wie für die Binnengrenzen, wo der Übertritt über unbewachte Grenzübergänge, über die Grenze im Gelände oder über kontrollierte Grenzübergänge erfolgt, wo sich die Geschleppten in Fahrzeugen verstecken.
- Die Menschenschmuggler statten die Einreisewilligen mit gefälschten oder verfälschten Reisedokumenten aus oder aber mit echten Reisedokumen-

⁹ Eurocontrol's «Long-Term Forecast; Flight Movements 2010–2030» vom Dezember 2010, <http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/publicforecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>

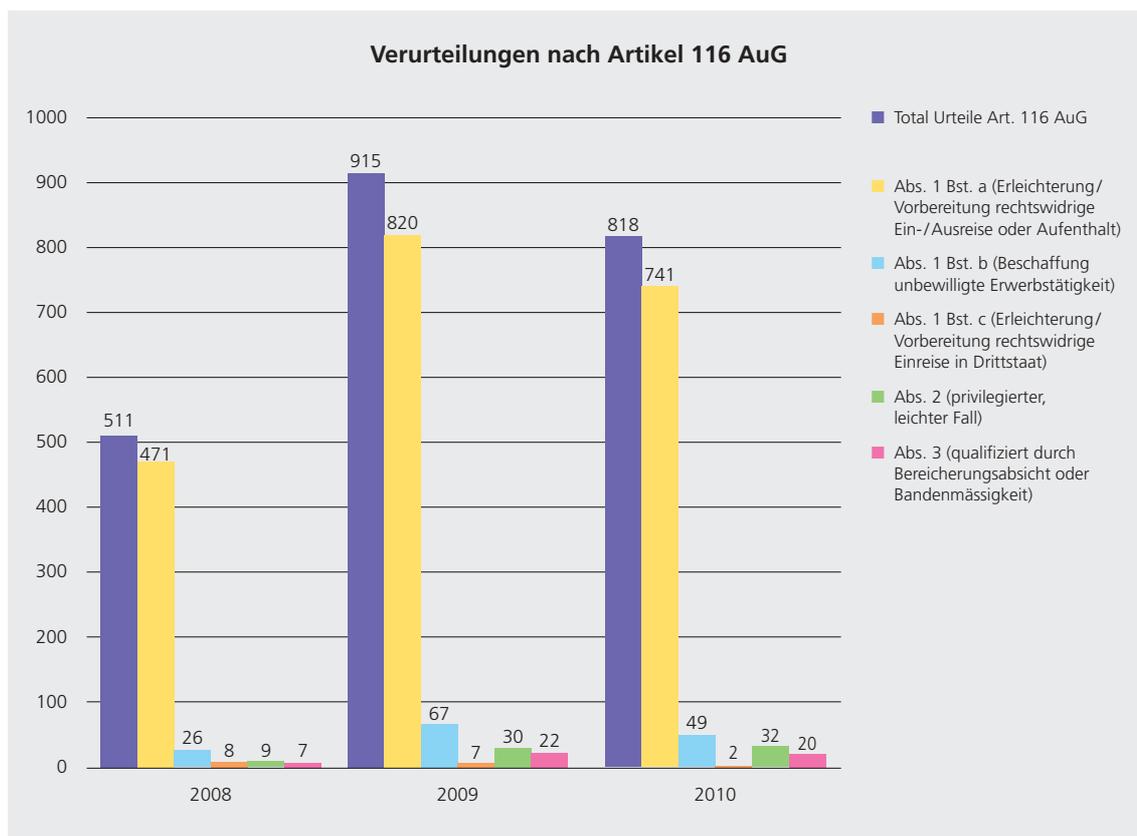


Abbildung 1: Verurteilungen wegen Erleichterung/Vorbereitung rechtswidriger Ein-/Ausreise oder Aufenthalt, Art. 116 AuG

ten, die entweder einer anderen Person mit vergleichbarer Physiognomie zustehen oder die durch Korruption oder Täuschung missbräuchlich erlangt wurden. Dabei können weitere Vorkehrungen getroffen werden, indem gezielt Personen geschmuggelt werden, die im Rahmen des Familiennachzuges oder einer Heirat weitere Migrationen ermöglichen.

- Die Menschenschmuggler treffen Vorkehrungen zugunsten von Personen, die legal eingereist sind, das Land aber nach Ablauf des legalen Aufenthaltes nicht wieder verlassen.
- Zusammenhänge zwischen Menschenschmuggel und Menschenhandel bestehen dort, wo Menschenschmuggler (oder das Schmugglernetzwerk) den Migranten für einen sehr hohen Geldbetrag in das gewünschte Land schmuggelt und dies oft unter menschenunwürdigen bzw. lebensgefährlichen Umständen. Kann der Geschleuste den Betrag nicht bezahlen, gerät er in eine Schuldenfalle und muss die Schulden in jahrelanger Zwangsarbeit – z.B. auch in Form von kriminellen Handlungen – abarbeiten.

Die Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts wird im AuG mit Strafe bedroht. Je nach Begehungsform handelt

es sich um ein Vergehen, eine Übertretung (privilegierte Deliktsform) oder ein Verbrechen (qualifizierte Deliktsform), das mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe und Busse bestraft wird. Seit der Einführung des AuG ergingen zwar pro Jahr mehrere hundert Verurteilungen (2008: 511; 2009: 915; 2010: 818) in Anwendung der entsprechenden Strafnorm. Zu Verurteilungen wegen gewerbsmässiger und damit qualifizierter Begehung kam es – gemessen an der Zahl mutmasslich Geschleppter – nur in ganz seltenen Fällen, nämlich nur in rund 20 Fällen pro Jahr.

Einreiseverweigerungen an den Aussengrenzen

Im Jahre 2011 registrierten die Grenzkontrollorgane an den schweizerischen Schengen-Aussengrenzen insgesamt 1002 Fälle von Einreiseverweigerungen aufgrund nicht erfüllter Einreisevoraussetzungen. 2010 waren es noch 1164 Fälle. Bei den Einreiseverweigerungsgründen stand der Vollzug eines zuvor von einem Schengen-Mitgliedstaat ausgesprochenen Einreiseverbots im Vordergrund, gefolgt von den Fällen, in denen das Fehlen eines gültigen Visums oder eines gültigen Aufenthaltstitels zu einer Rückweisung führte. Am dritthäufigsten wurde die Einreise wegen ungenügenden finanziellen Mitteln verweigert. Praktisch gleich häufig war die Überschreitung der Aufenthaltsdauer die Ursache für die Zurückweisung.

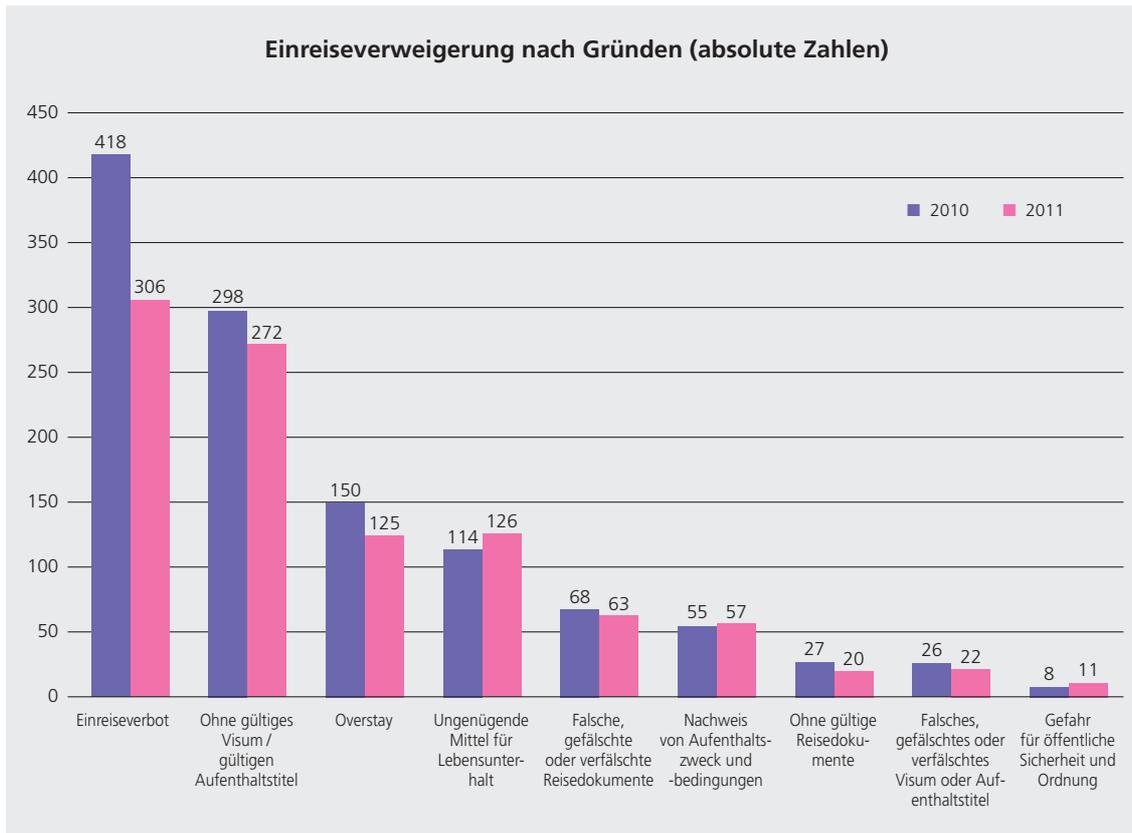


Abbildung 2: Einreiseverweigerungen in absoluten Zahlen

Rund jede zwanzigste Einreiseverweigerung wurde aufgrund falscher, gefälschter oder verfälschter Reisedokumente und wegen ungenügender Dokumentierung des Aufenthaltszwecks ausgesprochen. Die übrigen Einreiseverweigerungen erfolgten aufgrund des Fehlens eines gültigen Reisedokuments, der Vorlage eines falschen, gefälschten oder verfälschten Visums oder Aufenthaltstitels sowie wegen Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Dank der geografischen Lage der Schweiz ohne See- und Landaussengrenzen besteht in der Schweiz kaum die Möglichkeit einer unkontrollierten Einreise über die Schengen-Aussengrenze. Für das gesamte Schengen-Gebiet allerdings wird von rund 500 000 illegal Einreisenden pro Jahr¹⁰ ausgegangen, welche sich danach im Schengen-Gebiet frei bewegen können und so auch in die Schweiz gelangen.

Illegaler Aufenthalt

Im Binnenraum Schweiz manifestiert sich die illegale Migration bei Aufgriffen von Personen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Alleine das GWK registrierte 2011 mehr als 5600 Personen (2010: 4349) ohne legalen Aufenthaltsstatus.¹¹ Hinzu kommen 1477 Personen (2010: 1517), welche gefälschte oder missbräuchlich verwendete Dokumente auf sich trugen.¹²

Die Feststellungen durch die Kantonspolizeien können derzeit nicht beziffert werden. Aufgrund von Fingerabdruckvergleichen konnte 2011 in 4601 Fällen nachgewiesen werden, dass ein Asylbewerber bereits vor Einreichen seines Gesuches in einem der fünf Verfahrenszentren des BFM durch das GWK kontrolliert und rapportiert wurde. Aus den Kantonen liegen keine Zahlen über Aufgriffe und in der Folge gestellte Asylbegehren vor. Insgesamt dürften in der Schweiz gemäss Schätzungen rund 90 000 Sans-Papiers¹³ leben.

¹⁰ Quelle: European Commission: *Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan*. Brüssel 2009. Seite 6 sowie University of Sussex. *Transnational migration Theory and method of an ethnographic analysis of border regimes*. 2009. Seite 8.

¹¹ Quelle: Bilanz der Eidg. Zollverwaltung 2011. Bern, 7.2.2012; <http://www.ezv.admin.ch/01910/index.html?lang=de&msg-id=43351>

¹² Quelle: Bilanz der Eidg. Zollverwaltung 2011. Bern, 7.2.2012; <http://www.ezv.admin.ch/01910/index.html?lang=de&msg-id=43351>

¹³ Quelle: Claude Longchamp et al., *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Bern 2005. Seite 1.

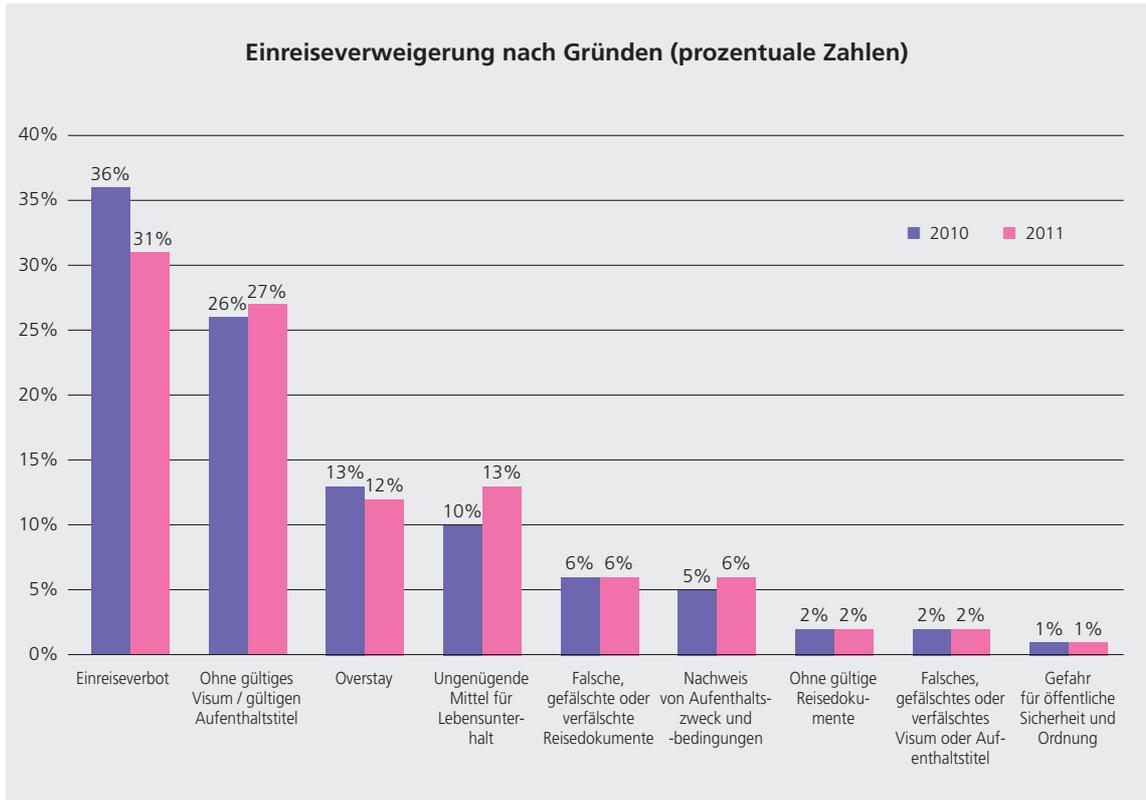


Abbildung 3: Einreiseverweigerungen in Prozenten

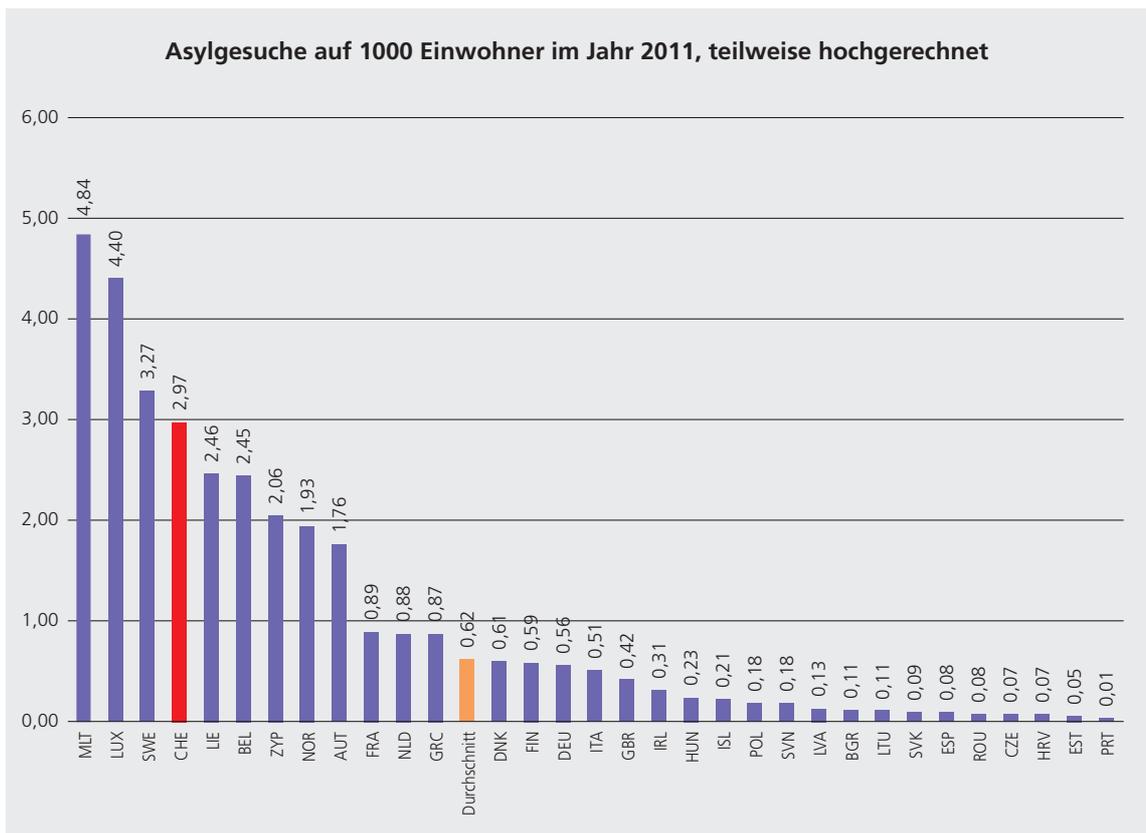


Abbildung 4: Asylgesuche auf 1000 Einwohner im Jahr 2011 (Quelle: BFM)

Bei der Ausreise über die Aussengrenze wurden im Jahre 2011 3857 Fälle von illegalem Aufenthalt festgestellt. Darin erfasst sind sowohl Personen, die legal eingereist sind, aber die berechnete Aufenthaltsdauer überschritten haben, als auch Personen, die bereits illegal eingereist sind und gar nie einen legalen Aufenthaltsstatus hatten. Im Jahre 2010 waren es noch 4261 Feststellungen. Am häufigsten verzeigt wurden in beiden Jahren Bürger der USA, Brasiliens und des Kosovo.

4.1.3 Asyl und Rückkehr

Im Jahr 2011 wurden in der Schweiz 22 551 Asylgesuche gestellt, davon 319 an den Flughäfen Zürich und Genf. In rund 3000 Fällen (2010: 1275) beantragten vom GWK aufgegriffene Migranten Asyl und wurden in ein Empfangs- und Verfahrenszentrum des BFM überführt.¹⁴ Auf 1000 Einwohner kamen somit im vergangenen Jahr 2,97 Asylsuchende. Damit lag die Schweiz europaweit – ohne Kleinststaaten – hinter Malta, Luxemburg und Schweden auf dem vierten Platz. Im europäischen Durchschnitt kamen 2011 auf 1000 Einwohner 0,62 Asylsuchende, 0,1 Asylsuchende mehr als im Vorjahr 2010.

Erstinstanzlich entschieden wurden 19 467 Gesuche. Die Anerkennungsquote lag bei 21 %. Die durchschnittlichen Kosten pro Asylsuchenden belaufen sich auf rund Fr. 18 000.00 pro Jahr.

Zur Rückführung aufgegriffener Sans-Papiers und/oder abgewiesener Asylbewerber wurden zwischen Januar 2008 und Februar 2011 gesamtschweizerisch 8516 Anordnungen von Administrativhaft verfügt (95,5 % Ausschaffungshaft, 2,5 % Durchsetzungshaft und 2 % Vorbereitungshaft). Die durchschnittliche Haftdauer betrug 29 Tage für die Ausschaffungshaft, 165 Tage für die Durchsetzungshaft und 35 Tage für die Vorbereitungshaft. In Hafttagen ausgedrückt entspricht dies einem Total von 252 940 Tagen. Die Kosten pro Hafttag belaufen sich je nach Kanton, Berech-

nungsart¹⁵ und Vollzugsregime auf zwischen rund Fr. 152.00 und Fr. 280.00. Der Bund vergütete den Kantonen im Jahre 2011 rund 14,5 Millionen Franken für den Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft.

Im Jahr 2011 sind 9461 Personen behördlich kontrolliert auf dem Luftweg aus der Schweiz ausgereist. Weitere 2720 Personen sind unkontrolliert abgereist oder untergetaucht. 2792 (29,5 %) der behördlich kontrollierten Ausreisen entfallen auf Personen aus dem Ausländerbereich. 6609 (70,5 %) der ausgereisten Personen stammen aus dem Asylbereich, davon wurden 3325 Personen in die zuständigen Dublin-Staaten überstellt.

3022 Personen (32 %) sind selbstständig aus der Schweiz ausgereist. 6439 Personen (68 %) sind mittels einer kontrollierten Rückführung ausgereist. Bei 298 Personen erfolgte eine Begleitung durch Sicherheitsbeamte bis in den Zielstaat mittels Linien- oder Sonderflug. Für die übrigen 6141 Personen erfolgte die Begleitung nur bis zum Flugzeug.

2011 reisten insgesamt 2771 Personen mit den verschiedenen Angeboten der Rückkehrhilfe freiwillig oder selbstständig in ihr Herkunftsland zurück.

Die Ausreise- und Vollzugskosten des Bundesamtes für Migration beliefen sich im Jahr 2011 auf insgesamt über 29 Millionen Franken. Diese Ausgaben setzen sich insbesondere aus folgenden Kosten zusammen: Ausreise- und Rückführungskosten (9,1 Millionen Franken); Vergütung von Haftkosten an die Kantone (14,5 Millionen Franken); Kosten für die Beschaffung von Reisepapieren, Kosten für die Herkunfts- und Identitätsabklärung, Flugkosten, Begleitkosten, Einreisekosten für Flüchtlinge, Schutzbedürftige und Familienzusammenführungen; Delegationsauslagen für zentrale Befragungen und Kosten für Flughafen-dienste.

¹⁴ Quelle: Bilanz der Eidg. Zollverwaltung 2011. Bern, 7.2.2012; <http://www.ezv.admin.ch/01910/index.html?lang=de&msg-id=43351>

¹⁵ Quelle: Telefonische Anfrage bei den Kantonen BE (Fr. 227.00 in der Haftanstalt Witzwil; Fr. 152.00 in allen anderen Anstalten), LU (Fr. 154.00 im Gefängnis bei Nutzung des Gefängnisses in Stans NW im Rahmen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Inner-schweiz [nicht kostendeckende Konkordatspauschale]; Fr. 278.00 im Hochsicherheitsgefängnis Grosshof bei renitenten oder selbst-gefährdenden Häftlingen [Ansatz nicht kostendeckend]), BS (Fr. 160.00) sowie GE, VD und NE (Konkordatsansatz von Fr. 262.50).

4.1.4 Grenzüberschreitende Kriminalität

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

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

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

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

4.2 Rechtliches

Die Zusammenarbeit auf europäischer Stufe im Bereich Polizei, Justiz und Migration ist primär im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)¹⁶ von 1990 verankert. Mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen von 2004 (SAA)¹⁷ übernahm die Schweiz den damals geltenden Schengen-Besitzstand und verpflichtete sich, alle künftigen Schengen-Weiterentwicklungen zu akzeptieren, umzusetzen und anzuwenden. Damit ist die Schweiz in den meisten Bereichen der Grenzverwaltung in das Schengen-System eingebunden. Bei dessen Weiterentwicklung ist die Schweiz zwar mitsprache-, nicht jedoch mitbestimmungsberechtigt. In diesem Rahmen nimmt sie an den Expertentreffen in Brüssel teil und kann dort ihre Position einbringen. Dieses gestaltende Mitspracherecht ist von Bedeutung, da die nachfolgende Beschlussfassung in der Regel im Konsens erfolgt. Nachdem der Schweiz die Verabschiedung einer schengenrelevanten Weiterentwicklung mitgeteilt wurde (Notifikation), hat sie 30 Tage Zeit, sich zur Übernahme zu äussern. Wenn es sich beim notifizierten Rechtsakt um zwingendes Recht handelt, bilden die Notifikation durch die EU sowie die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der für die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Dessen Genehmigungskompetenz liegt gemäss den verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben beim Bundesrat oder beim Parlament. In letzterem Fall erfolgt der Notenaustausch unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung und gegebenenfalls des fakultativen Referendums. Für die Übernahme und Umsetzung stehen der Schweiz in diesem Fall maximal zwei Jahre zur Verfügung. Für Grenzverwaltungsfragen relevante Regelwerke sind insbesondere der Grenz-¹⁸ und der Visakodex¹⁹. Auf nationaler Ebene finden sich diese Bestimmungen vor allem im Ausländergesetz²⁰ und in den dazugehörigen Ausführungsverordnungen wieder.

4.3 Zuständigkeitsordnung

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

¹⁶ Amtsblatt der EU Nr. L 239 vom 22.9.2000 S. 0019-0062.

¹⁷ SR 0.362.31.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex; SGK).

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

²⁰ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG).

5. Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

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

Die Aktivitäten in Dritt- und Herkunftsstaaten²¹ bilden den **ersten Filter** zur Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität. Eine typische Aktivität dieses ersten Filters ist beispielsweise das Visumverfahren (das durch die Einführung von VIS, welches die Ausstellung biometrischer Visa ermöglicht, verbessert wird). Ein weiteres, typisches, erfolgreiches (von der Schweiz aber noch nicht genutztes) Instrument stellt die Entsendung von sogenannten Dokumentenberatern (Airline Liaison Officers; ALO) dar, welche Fluggesellschaften durch Beratungs- und Schulungstätigkeiten bei der Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten (Dokumentenprüfung) unterstützen.

In einem **zweiten Filter** wird die bi- und multilaterale Kooperation mit anderen Staaten (in erster Linie Schengen-Mitgliedstaaten) zur gemeinsamen Bekämpfung der illegalen Migration und grenzüberschreitenden Kriminalität zusammengefasst. Zu den Aktivitäten des zweiten Filters gehört neben Rückübernahmeabkommen mit anderen Schengen-Staaten beispielsweise die Mitarbeit in diversen europäischen und internationalen Organisationen.

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

Sämtliche Aktivitäten im Binnenraum, die der Bekämpfung der illegalen Migration dienen, werden dem **vierten Filter** zugerechnet. Angesprochen sind hier alle Instrumente, die entweder zur Erhöhung des Entdeckungsrisikos und/oder zur Verbesserung/Beschleunigung des Vollzuges dienen.

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

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

²¹ Dritt- und Herkunftsstaaten werden im Kontext der Grenzverwaltung oft auch als «Grenzvorbereich» bezeichnet.

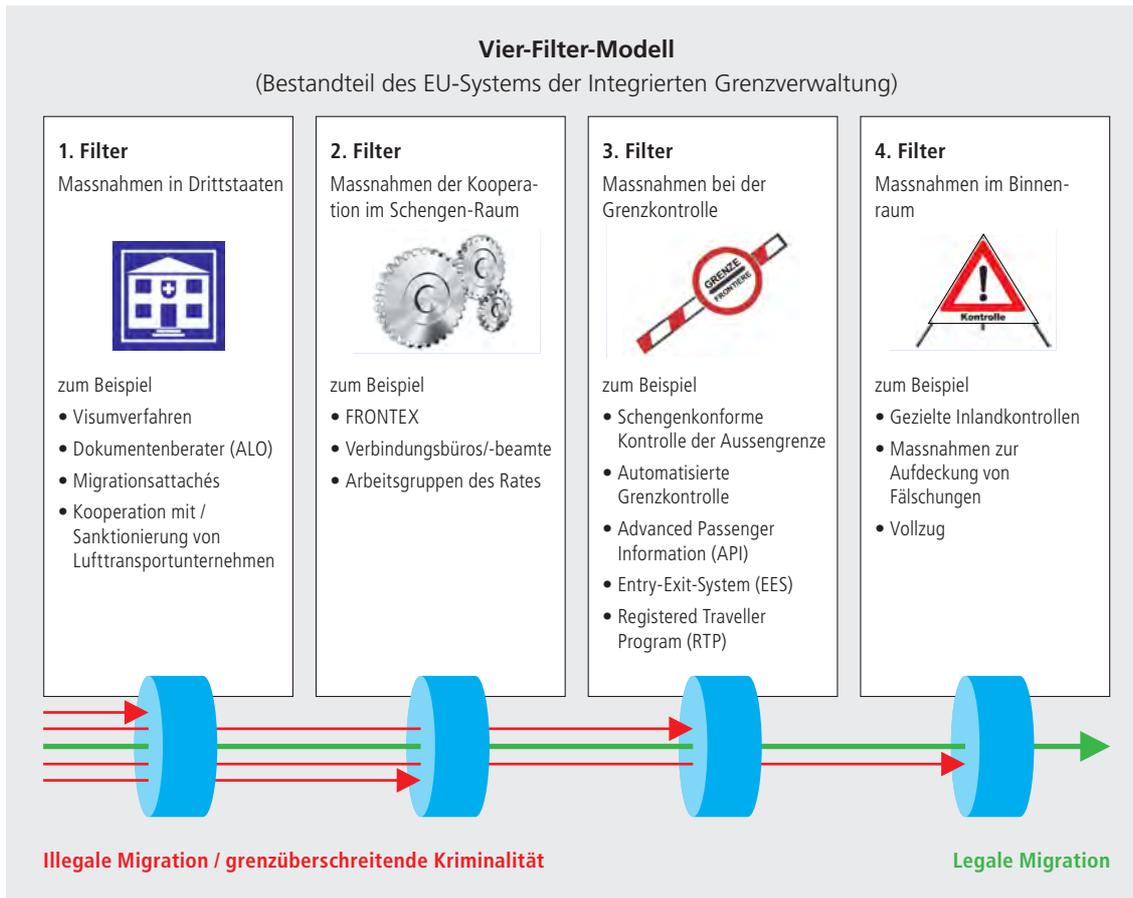


Abbildung 5: Vier-Filter-Modell

© BFM/SGG, 2011

5.1 Hauptziele

Die SG-IBM hat folgende vier Hauptziele definiert:

- Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des gewerbsmässigen Menschenmuggels
- Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität
- Legale Einreisen erfolgen reibungslos
- Gesetzes- und Menschenrechtskonformität der Grenzverwaltung

Diese erarbeiteten Hauptziele²² lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Einerseits hat die integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz einen Schlüsselbeitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenmuggels, der illegale Migration überhaupt erst ermöglicht, sowie einen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zu leisten. Andererseits hat sie zu gewährleisten, dass die legalen Einreisen

reibungslos verlaufen und die Grenzverwaltung als Ganzes gesetzes- und menschenrechtskonform erfolgt. Die so definierten Hauptziele fügen sich nahtlos in die schweizerische Migrationspolitik ein. Sie widerspiegeln zudem die Ziele einer gesamteuropäischen Migrationspolitik, die einen «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» anstrebt (Stockholmer Programm²³). Dies bedingt insbesondere, dass in der Grenzverwaltung das Gleichgewicht zwischen der Bekämpfung der illegalen und der reibungslosen Abwicklung der legalen Migration gewahrt bleibt: Das Programm will nicht nur die illegale Migration, den gewerbsmässigen Menschenmuggel und die grenzüberschreitende Kriminalität bekämpfen und damit die Sicherheitslage innerhalb Europas verbessern, sondern gleichzeitig den Zugang legal reisender und schutzbedürftiger Personen und Gruppen einfacher und effizienter gestalten sowie die Rolle von Europa als verantwortungsbewusster und solidarischer Partner in Migrations- und Asylfragen festigen.²⁴

²² Vgl. Erläuterung des IBM-Modells Schweiz, S. 3 ff.

²³ Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger; Rat der Europäischen Union, 2009; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>, S. 2.

²⁴ Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, a.a.O., S. 4 f. und 55 ff.

5.2 Strategische Leitlinien

Die strategischen Leitlinien²⁵ sind einerseits Konsequenz des politischen Bekenntnisses zur Zusammenarbeit der Schweiz im Sicherheitsverbund des Schengen-Raums: Sie betten die schweizerische Grenzverwaltung in den Schengen-Kontext ein und stellen sicher, dass sich diese nicht bloss an nationalen Strategien, sondern auch an der strategischen und praktischen Entwicklung im Schengen-Raum orientiert und diese mitgestaltet. Andererseits enthalten die strategischen Leitlinien allgemeine Anforderungen an eine effektive und effiziente Verwaltungsführung.

Konkret wurden folgende strategische Leitlinien definiert:

- Grenzverwaltung leistet einen Schlüsselbeitrag zur inneren Sicherheit.
- Grenzverwaltung trägt zur Sicherheit im Schengen-Raum bei.
- Grenzverwaltung orientiert sich an der europäischen Grenzverwaltungsstrategie und gestaltet diese mit.
- Die Grenzverwaltungsstrategie ist mit anderen relevanten Strategien abgestimmt.
- Die Grenzverwaltungsorgane verfügen über die erforderlichen Ressourcen, um bei zielgerichtetem Einsatz der Mittel ihre Aufgaben erfüllen zu können.
- Grenzverwaltung erfolgt professionell, rasch, konsequent und korrekt.
- Grenzverwaltung respektiert die Menschenrechte; sie gewährt Personen, die Schutz vor Verfolgung suchen, den Verfahrenszugang.
- Die Behörden der Grenzverwaltung arbeiten untereinander und mit anderen relevanten Behörden im In- und Ausland eng zusammen und nutzen Synergien.
- Grenzverwaltung leistet einen Beitrag zum Vollzug der Wegweisung.
- Zukünftige Entwicklungen/Trends fliessen in die Grenzverwaltung mit ein.

5.3 Problemfelder²⁶

Bei der Beschreibung des Status quo wurde bewusst auf diejenigen Bereiche fokussiert, bei denen ein deutliches Optimierungspotenzial geortet wurde und deren strategische Neuausrichtung nach Ansicht der SG-IBM den grössten Effekt verspricht. Ergebnis dieser Überlegungen ist eine nach den vier Filtern gegliederte, auf der Basisanalyse beruhende und in ausführlichen Diskussionen überarbeitete Sammlung von spezifischen Problemfeldern (Probleminventar).

Verbesserungspotenzial wurde in allen vier Filtern geortet.

Im ersten Filter (Aktivitäten in Drittstaaten) wurde festgestellt, dass die Schweiz noch vermehrt Anstrengungen unternehmen muss, um illegale Migration bereits in den Herkunfts- oder Transitstaaten wirksam und effizient zu bekämpfen und um beispielsweise Personen, denen die Einreise an der Aussengrenze verweigert werden müsste, bereits vor dem Flug in die Schweiz anzuhalten.

Im zweiten Filter (bi- und multilaterale Kooperation) liegt das Verbesserungspotenzial vor allem in den Bereichen der institutionellen Einbindung der Schweiz in der EU,²⁷ der zwar vielfältigen, aber stark zersplitterten Aktivitäten der Schweiz in internationalen Gremien mit Bezug zur Grenzverwaltung und der noch ausbaufähigen international-bilateralen Kontakte auf operativer Stufe.

Bei der eigentlichen Grenzkontrolle (dritter Filter) stehen zwei Problemfelder (unterschiedliche Standards und unzureichende Vernetzung) in direktem Zusammenhang zur geltenden Kompetenzordnung, die gemäss Grenzkontrollaufgaben von verschiedenen Behörden wahrgenommen werden. Die zunehmende Technisierung der Grenzkontrolle sowie die Einhaltung möglichst kurzer Kontrollzeiten stellen die Grenzkontrollorgane ebenfalls vor grosse Herausforderungen.

²⁵ Vgl. Erläuterung des IBM-Modells Schweiz, S. 4 ff.

²⁶ Vgl. Erläuterung des IBM-Modells Schweiz, S. 6 ff.

²⁷ Die Schweiz ist als Nicht-EU-Mitgliedstaat an gewissen gemeinsamen Systemen oder Institutionen der EU-Mitgliedstaaten nicht oder nur teilweise beteiligt (bspw. Stimmrechtsdiskussionen in den Bereichen FRONTEX und IT-Agentur) und profitiert entsprechend auch nicht von diesbezüglichen Synergien.

Im dritten und im vierten Filter liegt die Herausforderung im Umstand, dass gewisse Personen die Kontrollen und daran anschliessende Vollzugsmassnahmen mittels Verschleierung ihrer Identität oder mit dem missbräuchlichen Einreichen eines Asylgesuchs unterlaufen. Weiter wurden im vierten Filter (Massnahmen im Inland) eine uneinheitliche Ausbildung und Praxis sowie gewisse Defizite in den Bereichen Informationsaustausch/Vernetzung, Fälschungserkennung, Ermittlung, Strafverfolgung – insbesondere gegen den gewerbsmässigen Menschenschmuggel – und Vollzug sowie eine ungleiche Verteilung von Vollzugslasten festgestellt, die seitens der Vollzugsbehörden falsche Anreize setzt.²⁸

Im filterübergreifenden Bereich schliesslich wurden ein allgemeines Informations- und Analysedefizit, ein unzureichender Austausch zwischen der politisch-strategischen und der operativen Ebene und eine unzureichende Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels geortet.

5.4 Teilziele²⁹

Aus den Problemfeldern wurden insgesamt 49 Teilziele abgeleitet, wobei einem Problemfeld in der Regel gleich mehrere Teilziele zugeordnet sind. Auch die Teilziele lassen sich der Struktur der vier Filter folgend darstellen (vgl. die Detaildarstellungen des IBM-Modells Schweiz pro Filter). Um eine Gesamtübersicht über die Teilziele zu erlangen, erweist sich diese sequenzielle, weitgehend dem Einreiseprozess folgende Struktur aber als wenig geeignet. Stattdessen werden die Teilziele in drei thematische Hauptgruppen eingeteilt:

- Verstärkung der gesamtstaatlichen Sicht;
- Optimierung und/oder Harmonisierung in den Bereichen Ausbildung, Ausrüstung und Verfahren;
- Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit Partnern der Privatwirtschaft.

5.4.1 Stärkung der gesamtstaatlichen Sicht

Das schweizerische Grenzverwaltungssystem zeichnet sich durch eine starke Zersplitterung der Zuständigkeiten aus: Alleine auf Bundesebene finden sich diese auf nicht weniger als vier Departemente verteilt.³⁰ Hinzu kommen die kantonalen Verwaltungs- und Justizorgane, namentlich Migrationsämter, Polizeiorgane und die Justiz. Diese föderalistische, dezentrale Kompetenzverteilung birgt neben vielen Vorteilen die latente Gefahr einer fehlenden nationalen Gesamtopitik über das Phänomen der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität und eines unkoordinierten und ineffizienten Einsatzes der Mittel. Rund die Hälfte der 49 Teilziele ist vor diesem Hintergrund zu sehen.

Schwächen wurden vor allem in den Bereichen Informationsaustausch, Analyse, Lagebewusstsein beim fehlenden bzw. ungenügenden Lastenausgleich geortet.

²⁸ *Arbeitet ein Kanton im Vollzugsbereich besonders gründlich und pflichtbewusst, wird er zudem nicht etwa in einer besonderen Weise belohnt, sondern durch Mehraufwand belastet, etwa dadurch, dass er in zusätzliche Vollzugsinfrastruktur (wie Haftplätze) investieren muss. Damit besteht ein gewisser Anreiz, zu einem Übergang der Zuständigkeit an eine andere Behörde beizutragen oder aber Einzelfälle gar nicht zu behandeln.*

²⁹ *Vgl. dazu die Teilzielübersicht im Anhang I.*

³⁰ *EJPD (BFM, fedpol), EFD (EVZ, insb. GWK), EDA (KD, IB) sowie VBS (NDB).*

5.4.1.1 Lagebewusstsein, Informationsaustausch

und Analyse auf operativer und strategischer Ebene
Der stetige und gegenseitige Austausch von Informationen ist Grundvoraussetzung für eine vollständige und damit nationale Analyse der illegalen Migration und der damit zusammenhängenden grenzüberschreitenden Kriminalität. Dieser Informationsaustausch muss dabei sowohl in der horizontalen als auch in der vertikalen Dimension in beide Richtungen erfolgen (zirkulärer Informationsfluss^{31,32}) und allen Behörden, die über relevante Informationen verfügen oder spezifischer Informationen bedürfen, zugänglich sein.³³ Er umfasst insbesondere den horizontalen Austausch innerhalb der strategischen Ebene (namentlich im Zusammenhang mit der Vor- und Nachbereitung internationaler Konferenzen zu Migrationsthemen^{34,35,36}), den Austausch zwischen der politisch-strategischen und der operativen Ebene³⁷ sowie den horizontalen Austausch zwischen den für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden³⁸.

Auf technischer Ebene muss der Austausch vorhandener Informationen ebenfalls verbessert werden, um statt eines fragmentarischen ein möglichst vollständiges Bild der illegalen Migration und der damit zusammenhängenden Phänomene zu erhalten. Dazu sollen

die (datenschutz-)rechtlichen und technischen Grundlagen geschaffen werden, um zwischen den für dieses Bild relevanten Datenbanken einen systematischen Abgleich von Personendaten zu ermöglichen³⁹ und den zuständigen Behörden den Zugriff auf relevante Daten zu gewährleisten.

Der Informationsaustausch muss dabei alle vier Filter durchdringen. Namentlich ist sicherzustellen, dass Vollzugsbehörden allfälligen Hinweisen auf illegale Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggel konsequent nachgehen und dass diese Hinweise insbesondere den im ersten und im dritten Filter tätigen Behörden zur Verfügung stehen.^{40,41} Im Besonderen gilt dies für statistische Angaben über Aufgriffe im Binnenraum, die künftig in einer nationalen Statistik erfasst werden müssen.⁴²

Der so verbesserte Informationsaustausch liefert die Datengrundlage für eine neu aufzubauende, integrale, behördenübergreifende und damit national ausgerichtete Analyse aller relevanten Informationen aus dem Bereich der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität.⁴³ Das synthetisierte und aggregierte Ergebnis dieser Analyse muss dabei auf institutionalisierten Kanälen an die operativen

³¹ TZ 0.1–1: Analyseresultate fliessen auf institutionalisierten Kanälen an die operative Ebene zurück (zirkulärer Informationsfluss).

³² TZ 1.1–4: Der zirkuläre Informationsfluss zwischen den Grenzverwaltungsorganen und den schweizerischen Auslandvertretungen ist mittels institutionalisierter Kanäle etabliert und wird in einer zentralen Migrationsanalyse synthetisiert.

³³ TZ 0.1–4: Es existiert eine allen involvierten Behörden zugängliche Plattform, um Erkenntnisse aus der Bekämpfung der illegalen Migration zur Verfügung zu stellen.

³⁴ TZ 2.2–1: Die Teilnahme an internationalen Gremien mit Bezug zur Bekämpfung der illegalen Migration wird behördenübergreifend vorbereitet.

³⁵ TZ 2.2–2: Im Anschluss an die Teilnahme an Gremien zu Migrationsthemen werden die Ergebnisse an alle involvierten Bundesstellen weitergeleitet.

³⁶ TZ 2.2–3: Zwischen den Bundesstellen und den Kantonen besteht ein regelmässiger und institutionalisierter Informationsfluss bezüglich der in den diversen Gremien behandelten Migrationsthemen.

³⁷ TZ 0.2–2: Die politisch-strategische Ebene tauscht sich regelmässig mit der operativen Ebene aus.

³⁸ TZ 3.2–1: Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden tauschen sich regelmässig über operative und strategische Erkenntnisse aus.

³⁹ TZ 4.1–3: Basierend auf den notwendigen gesetzlichen und technischen Grundlagen findet zwischen den relevanten Datenbanken ein systematischer Abgleich von Personendaten statt.

⁴⁰ TZ 0.3–1: Konsequente Sammlung und Auswertung von Hinweisen auf gewerbsmässigen Menschenschmuggel in allen vier Filtern.

⁴¹ TZ 4.1–1: Alle am Vollzugsprozess beteiligten Behörden kooperieren umfassend und systematisch und unterliegen einer Meldepflicht bei Hinweisen auf illegale Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggel.

⁴² TZ 0.1–2: Es besteht eine nationale Statistik zu Aufgriffen illegaler Personen und Menschenschmugglern im Binnenraum.

⁴³ TZ 0.1–3: Es besteht eine übergeordnete, integrale und national ausgerichtete Analyse aller relevanten Informationen aus dem Bereich der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Kompetenzzentrum).

und politisch-strategischen Behörden zurückfliessen und von diesen realimentiert werden (zirkulärer Informationsfluss)^{44,45}.

Der politisch-strategischen Ebene muss die eben geschilderte Lageanalyse als Grundlage zur Bildung bzw. Stärkung einer gefestigten und dokumentierten nationalen Position hinsichtlich der weiteren Entwicklung der nationalen und europäischen Sicherheitsarchitektur⁴⁶ und der strategischen Ausrichtung der Politik gegenüber Herkunfts- und Transitstaaten illegaler Migration dienen.⁴⁷ Namentlich sollen Hilfeleistungen der Schweiz an Herkunfts- und Transitstaaten von illegalen Migranten vermehrt mit Massnahmen dieser Staaten gegen gewerbsmässigen Menschenschmuggel verknüpft werden.⁴⁸

Die strategische Ausrichtung hat weiter zu berücksichtigen, dass den Phänomenen der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels in der politischen Diskussion und insbesondere im Verhältnis zur Asylpolitik der nötige Stellenwert eingeräumt wird.⁴⁹ Dies umso mehr, als beide Phänomene in der Praxis nicht scharf zu trennen sind und stark korrelieren.

Ungeachtet dessen darf die strategische Ausrichtung nicht nur die Bekämpfung der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität im Auge haben, sondern muss auch das zweite Hauptziel mit abdecken (legale Einreisen erfolgen reibungslos; die

Grenzverwaltung erfolgt gesetzes- und menschenrechtskonform). In Anwendung eines ganzheitlichen Ansatzes gilt es namentlich, die schweizerischen Anstrengungen in den Bereichen Tourismusförderung und Standortmarketing mit den Visumsbehörden und Grenzkontrollorganen abzustimmen.⁵⁰

5.4.1.2 Anreize und Lastenausgleich

Eine Verstärkung der gesamtstaatlichen Sicht drängt sich schliesslich auch mit Blick auf die Lastenverteilung bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität im Binnenraum auf, wo die heutige geografische und funktionale Gliederung der Zuständigkeiten eher lokale und regionale denn nationale Betrachtungs- und Vorgehensweisen begünstigt. Insbesondere Grenzkantone (mit Binnen- und/oder Aussengrenzen) tragen im Vergleich zu anderen Kantonen überproportionale Lasten. Gerade in diesen führt eine gründliche Vollzugsarbeit zu zusätzlichem Aufwand, sodass für die Vollzugsbehörden ein gewisser Anreiz besteht, zu einem Übergang der Zuständigkeit an eine andere Behörde beizutragen. Ziel muss aber sein, dass sich die Praxis aller Akteure an langfristigen, nationalen Interessen und nicht an lokalen, kurzfristigen, politischen Ausrichtungen orientiert.⁵¹ Dies ist unter anderem anzustreben, indem die entschiedene und konsequente Bekämpfung der illegalen Migration durch Anreize gefördert wird⁵² und indem gleichzeitig Instrumente etabliert werden, mit denen das überproportionale Engagement einzelner Akteure ausgeglichen wird.⁵³

⁴⁴ TZ 1.1–4: Der zirkuläre Informationsfluss zwischen den Grenzverwaltungsorganen und den schweizerischen Auslandsvertretungen ist mittels institutionalisierter Kanäle etabliert und wird in einer zentralen Migrationsanalyse synthetisiert.

⁴⁵ TZ 0.1–1: Analyseresultate fliessen auf institutionalisierten Kanälen an die operative Ebene zurück (zirkulärer Informationsfluss).

⁴⁶ TZ 2.1–2: Die Schweiz verfügt über eine dokumentierte Position hinsichtlich der weiteren Entwicklung der nationalen und europäischen Sicherheitsarchitektur.

⁴⁷ TZ 0.2–1: Operative Erkenntnisse/Ergebnisse bilden Ausgangspunkt und Massstab für die strategische Ausrichtung gegenüber Dritt- und Herkunftsstaaten.

⁴⁸ TZ 0.2–4: Die Hilfeleistungen der Schweiz an Herkunfts- und Transitstaaten von illegalen Migranten werden mit Massnahmen gegen Menschenschmuggel verknüpft.

⁴⁹ TZ 0.2–3: Fragen der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels nehmen in der Migrationspolitik einen höheren Stellenwert ein.

⁵⁰ TZ 1.1–5: Tourismusförderung, Standortmarketing etc. sind mit den Visumsbehörden und den Grenzkontrollorganen abgestimmt.

⁵¹ TZ 4.3–1: Die Vollzugspraxis orientiert sich an langfristigen nationalen Interessen und nicht an kurzfristigen politischen Ausrichtungen.

⁵² TZ 4.2–2: Die entschiedene und konsequente Bekämpfung illegaler Migration wird durch Anreize gefördert.

⁵³ TZ 4.2–3: Bei der Bekämpfung der illegalen Migration bestehen Instrumente des Lastenausgleichs.

5.4.2 Optimierung und Harmonisierung der Ausbildung, Ausrüstung, Infrastrukturen und Verfahren

Die bereits erwähnte Zersplitterung der Zuständigkeiten im Bereich der Grenzverwaltung birgt nicht nur dort gewisse Risiken, wo es darum geht, eine gesamtstaatliche Sicht und ein dieser Sicht entsprechendes Lagebewusstsein zu erlangen. Auch im operativen Bereich erschwert sie eine in den wesentlichen Punkten gleichwertige Ausbildung, eine effiziente Beschaffung und Nutzung von Ausrüstung und Infrastrukturen sowie eine einheitliche best practice.

Eines der Teilziele besteht deshalb darin, das dezentral bestehende Know-how in der Bekämpfung illegaler Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und ihrer Begleit- und/oder Folgeerscheinungen vermehrt zu bündeln, namentlich durch die Bildung überkantonaler Kompetenzzentren⁵⁴.

5.4.2.1 Optimierung Ausbildung

Im Ausbildungsbereich wurde in den Filtern eins, drei und vier Optimierungspotenzial geortet.

In den Auslandvertretungen ist künftig noch mehr darauf zu achten, dass (im Verhältnis zur Anzahl Visagesuchen und zum spezifischen Migrationsdruck vor Ort) ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung steht. Die Qualifikation beinhaltet dabei insbesondere eine angemessene Sensibilisierung der Mitarbeitenden auf spezifische Phänomene der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels

sowie des Dokumentenmissbrauchs an ihrem Einsatzort.^{55,56} Um das systembedingte Risiko von Wissensverlusten bei Wechseln der versetzbaren Mitarbeitenden auf den Vertretungen möglichst zu minimieren, ist zudem eine strukturierte Übergabe zwischen scheidenden und neuen Funktionsträgern sicherzustellen, die eine umfassende Einarbeitung der neuen Funktionsträger garantiert.

Demgegenüber besteht bei der Ausbildung der Grenzkontrollorgane das Teilziel darin, neben den technischen Aspekten auch den «weichen Faktoren» der Grenzkontrolle (z.B. Ungereimtheiten im Auftreten, Verhalten etc.) in Ausbildung und Praxis den nötigen Raum zu geben.⁵⁷

Im Binnenraum gilt es, durch gezielte Aus- und Weiterbildungsmassnahmen zugunsten der Ermittlungsbehörden die Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels zu verbessern.⁵⁸

Ausrüstung/Infrastruktur

Die zunehmende Technisierung der Grenzverwaltung führt dazu, dass Evaluations- und Beschaffungsprozesse sowie die zu beschaffenden Infrastrukturen selbst immer aufwendiger und teurer werden. Die damit verbundenen Aufwendungen und Kosten sind dadurch zu reduzieren, dass bei künftigen Weiterentwicklungen und Beschaffungen neuer Geräte Synergien gesucht und genutzt werden müssen.⁵⁹ Obwohl dieses Teilziel mit Blick auf die Grenzkontrollorgane definiert wurde, gilt es gleichermaßen auch für die Behörden des vierten Filters.

⁵⁴ TZ 4.2–4: Zur Bekämpfung illegaler Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und ihrer Begleit- und/oder Folgeerscheinungen bestehen überkantonale Kompetenzzentren.

⁵⁵ TZ 1.1–1: Mitarbeiter der Vertretungen sind auf spezifische Migrationsphänomene der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels an ihrem Einsatzort sensibilisiert.

⁵⁶ TZ 1.1–2: Auf den konsularischen Vertretungen steht – im Verhältnis zur Anzahl Visagesuche und zum Migrationsdruck vor Ort – ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung.

⁵⁷ TZ 3.3–1: Das Personal des dritten Filters ist trotz Technisierung sensibilisiert auf die Prüfung «weicher» Faktoren, wie z.B. Ungereimtheiten im Auftreten und Verhalten, auffällige Profile.

⁵⁸ TZ 4.3–5: Die Ausbildung der Ermittlungsbehörden zum Thema «Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels» wird gefördert.

⁵⁹ TZ 3.3–2: Bei der technischen Weiterentwicklung und der Beschaffung neuer Geräte werden Synergien gesucht und auch genutzt.

Die effiziente Abwicklung der Grenzkontrolle an den Flughäfen erfordert zudem auch auf normativer Ebene eine gewisse Optimierung. Konkret ist zu regeln, welche Infrastrukturen (etwa in Form von Stau-, Warte- und Büroräumen, Kontrollschaltern, Unterbringungseinrichtungen etc.) die Flughafenbetreiber den Grenzkontrollorganen zur Verfügung zu stellen haben und ob sowie in welchem Mass sich die Flughafenbetreiber an den Kosten der Grenzkontrolle zu beteiligen haben.⁶⁰

Verfahren

Im Bereich der Prozessabläufe betreffen die Teilziele vor allem die Erkennung illegaler Migration, gewerbsmässiger Menschenschmuggler und anderer Formen grenzüberschreitender Kriminalität sowie der darin verwickelten Personen, die Verfahren im Asylbereich und schliesslich den Vollzug und damit ausschliesslich Teilziele aus dem dritten und vierten Filter.

An der Aussengrenze müssen in erster Linie die Massnahmen zur Identifikation von Personen verstärkt werden, die bei der Grenzkontrolle ihre Nationalität und/oder die Fluggesellschaft, mit welcher sie gereist sind, verschleiern.⁶¹ Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden einer einheitlichen best practice folgen.⁶² Im Binnenraum geht es darum, bestehende systemische Potenziale zur Aufdeckung und Bekämpfung illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels systematisch zu nutzen und auf dem gesamten Landesgebiet Massnahmen zu ergreifen⁶³, um das Ent-

deckungsrisiko für illegale Migranten und Menschenschmuggler konsequent zu erhöhen⁶⁴.

Im Asylverfahren sind geeignete Massnahmen zu ergreifen, um die Zahl der von vornherein aussichtslosen Asylgesuche zu reduzieren⁶⁵ bzw. diese möglichst rasch zu entscheiden⁶⁶. Parallel dazu gilt es, das bisher folgenlose Einreichen von Mehrfachgesuchen mit gewissen Konsequenzen zu verbinden, um deren Zahl ebenfalls zu reduzieren.⁶⁷

Verbesserungspotenzial wurde auch im ausländerrechtlichen Bereich geortet, wo künftig sichergestellt werden muss, dass Behörden, die Aufenthaltsbewilligungen ausstellen, die vorgelegten Reisedokumente systematisch auf Fälschungen hin untersuchen und dass die zuständigen Behörden (intern oder extern) über das dafür notwendige Know-how verfügen.⁶⁸

Im Vollzugsbereich schliesslich ist darauf zu achten, dass bestehende Schnittstellen nach Möglichkeit reduziert werden und dass die verbleibenden Schnittstellen den Vollzug nicht verhindern.⁶⁹ Dies gilt namentlich für die Verfolgung gewerbsmässiger Menschenschmuggler, die entschlossener und konsequenter zu erfolgen hat, sei es durch Anpassungen der Zuständigkeit für Ermittlungen oder durch Verbesserung der Ermittlungstätigkeit der Kantone mit Einbezug der Schnittstelle zum GWK für die Gewinnung und Verarbeitung der Ermittlungshinweise.⁷⁰ Im Wegweisungsvollzug ist eine einheitliche best practice anzustreben, welcher alle Akteure folgen.⁷¹

⁶⁰ TZ 3.4-1: Es bestehen gesetzliche Regelungen, welche die Flughafenbetreiber verpflichten, den Grenzkontrollorganen die für den Vollzug der Grenzkontrolle und für Wegweisungen notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, und die regeln, in welchem Ausmass sich die Flughafenbetreiber an den Kosten der Grenzkontrolle zu beteiligen haben.

⁶¹ TZ 3.5-1: Massnahmen zur Identifikation von Personen, die bei der Grenzkontrolle ihre Nationalität und/oder die Fluggesellschaft, mit welcher sie gereist sind, verschleiern, werden verstärkt.

⁶² TZ 3.1-1: Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden folgen einheitlichen best practices.

⁶³ TZ 4.1-2: Systemische Potenziale zur Aufdeckung und Bekämpfung illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels werden systematisch genutzt.

⁶⁴ TZ 4.2-1: Konsequente Erhöhung des Entdeckungsrisikos im gesamten Binnenraum.

⁶⁵ TZ 4.4-1: Es werden weniger von vornherein aussichtslose Asylgesuche gestellt.

⁶⁶ TZ 4.4-2: Ablehnende Entscheide bei von vornherein aussichtslosen Asylverfahren ergehen schneller.

⁶⁷ TZ 4.4-3: Das mehrfache Einreichen von vornherein aussichtsloser Asylgesuche hat Konsequenzen.

⁶⁸ TZ 4.3-4: Behörden, die Aufenthaltsbewilligungen ausstellen, prüfen die Reisedokumente systematisch auf Fälschungen hin und verfügen über das dazu notwendige Know-how.

⁶⁹ TZ 4.3-2: Schnittstellen im Vollzugsbereich sind auf ein Minimum reduziert, verbleibende Schnittstellen verhindern den Vollzug nicht.

⁷⁰ TZ 0.3-2: Konsequente Verfolgung und Sanktionierung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel.

⁷¹ TZ 4.3-3: Die für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörden folgen einer einheitlichen best practice.

5.4.2.2 Harmonisierung

Ausbildung

Die Ausbildung von Grenzkontrollbeamten soll künftig nach einheitlichen Standards bzw. in Anlehnung an «Einheitlicher Lehrplan für EU-Grenzschutzbeamte CCC» erfolgen und mit einer ebenso inhaltlich abgestimmten Prüfung abgeschlossen werden.⁷² Diese Ausbildung muss beide Hauptziele abdecken und damit insbesondere auch sicherstellen, dass legale Einreisen erleichtert werden und dass die Grenzverwaltung gesetzes- und menschenrechtskonform erfolgt. Im Rahmen der berufsbegleitenden Weiterbildung sollen zudem institutionalisierte Stage- und Austauschprogramme innerhalb der Grenzkontrollorgane gefördert werden.⁷³

Ausrüstung

Auch hinsichtlich der Ausrüstung der Grenzkontrollorgane soll eine gewisse Standardisierung angestrebt werden, damit die Grenzkontrollbehörden wenn nicht über gleiche, so doch zumindest über gleichwertige Ausrüstung verfügen.⁷⁴ Um die Ausrüstungs- und

Infrastrukturkonvergenz zu fördern, soll unter der Leitung des BFM ein gemeinsames Gremium geschaffen werden, in dem IT- und Infrastrukturprojekte zwischen den Grenzkontrollbehörden koordiniert werden.⁷⁵

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

Eine Verbesserung der internationalen Kooperation wurde sowohl auf der operativen Ebene (erster, dritter und vierter Filter) als auch auf der eher strategisch-politischen Ebene (zweiter Filter) geortet.

Im ersten Filter soll vorab das Gefäss der sogenannten Schengen-Kooperation, also die Zusammenarbeit der Vertretungen von Schengen-Staaten in Drittstaaten, noch besser dazu genutzt werden, Informationen über Phänomene illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels einzuholen und zu verbreiten.⁷⁶ Um die Zahl derjenigen Personen, die an die Aussengrenze gelangen, obwohl sie die Einreise-

⁷² TZ 3.1–2: Die Ausbildung des Grenzkontrollpersonals folgt den gleichen Standards und wird durch inhaltlich abgestimmte Prüfungen abgeschlossen.

⁷³ TZ 3.2–3: Institutionalisierte Stage-/Austauschprogramme zwischen den Grenzkontrollorganen werden gefördert.

⁷⁴ TZ 3.1–3: Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden verfügen über die gleiche oder zumindest gleichwertige technische Ausstattung.

⁷⁵ TZ 3.2–2: Die Grenzkontrollorgane schaffen ein ständiges gemeinsames Gremium zur Koordinierung von IT- und Infrastrukturprojekten im Bereich der Grenzkontrolle.

⁷⁶ TZ 1.1–3: Schweizerische Vertretungen nutzen ihre Kontakte im Rahmen der lokalen Schengen-Zusammenarbeit vor Ort gezielt dazu, sich über Phänomene illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels zu informieren und eigene Erkenntnisse zum Thema zu verbreiten.

voraussetzungen nicht erfüllen, zu reduzieren⁷⁷, sollen zudem (unter anderem) die Kooperation und der Informationsaustausch zwischen den Grenzverwaltungsbehörden und den Unternehmen der Privatwirtschaft (insb. Luftverkehrsunternehmen) weiter ausgebaut werden.⁷⁸ Ebenfalls zu fördern ist der institutionalisierte Austausch zwischen den schweizerischen und den ausländischen Grenzkontroll-⁷⁹ und Polizeiorganen⁸⁰. Soweit notwendig, ist dieser Austausch auf politisch-strategischer Ebene vorzubereiten und zu unterstützen.

Auf strategisch-politischer Ebene schliesslich hat die Schweiz ihre Zusammenarbeit mit EU-Staaten im Bereich der Grenzverwaltung und damit ihren Beitrag an der Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur zu verstärken.⁸¹

5.5 Sicherstellung der Nachhaltigkeit

Die vorliegende, im Einvernehmen mit den Kantonen erarbeitete Strategie wird dem Bundesrat zur Verabschiedung vorgelegt.

Die Strategie gibt die Hauptstossrichtung der schweizerischen Grenzverwaltung und ist grundsätzlich auf die nächsten fünf bis sieben Jahre ausgerichtet. Dieser Zeitrahmen lässt der Strategie den nötigen Raum und erlaubt eine seriöse und nachhaltige Umsetzung der verankerten Zielsetzungen.

Dennoch darf die Strategie nicht zu starre Vorgaben machen und muss auch unvorhergesehene Ereignisse und neue Trends absorbieren können. Eine periodische Wirksamkeitsprüfung und eine generelle Prüfung der gesamten Strategie sind deshalb unerlässlich. Die jährliche Überprüfung der Strategie übernimmt die bereits bestehende Steuergruppe Grenze. Da sich der Teilnehmerkreis dieses Gremiums unter der Leitung des BFM mit Vertretern von EZV (GWK), fedpol, KAPO ZH und KAPO GE nicht vollständig mit der Strategieguppe «Integrierte Grenzverwaltung» deckt, wird sie einmal jährlich in erweiterter Form mit EDA (KD), VBS (NDB), VKM, KKJPD und KKPKS speziell zum Thema Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» tagen.

⁷⁷ TZ 1.2–1: Die Zahl der Personen, die an die Aussengrenze gelangen, obwohl sie die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, wird reduziert.

⁷⁸ TZ 1.2–2: Verstärkte Kooperation und Informationsaustausch zwischen Behörden und der Privatwirtschaft.

⁷⁹ TZ 2.3–1: Kontakte zwischen den schweizerischen und den ausländischen Grenzkontrollorganen finden auf institutionalisierte Weise statt. Schweizerische Grenzkontrollorgane tauschen sich regelmässig institutionalisiert mit ausländischen Grenzkontrollorganen bezüglich Erkenntnissen aus der Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels aus.

⁸⁰ TZ 2.3–2: Nationale Polizeikonferenzen tauschen sich regelmässig mit ausländischen, insbesondere nachbarstaatlichen, Polizeikonferenzen bezüglich Erkenntnissen aus der Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels aus.

⁸¹ TZ 2.1–1: Die Schweiz verstärkt die Zusammenarbeit mit EU-Staaten im Bereich der Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur.

6. Umsetzung der Strategie

6.1 Bundesratsauftrag zur Erarbeitung eines Aktionsplans

Mit dem Antrag zur Genehmigung der Strategie ist dem Bundesrat gleichzeitig ein Antrag zur Erteilung eines Mandats zur Erarbeitung eines Aktionsplans zu unterbreiten.⁸² Im Aktionsplan sind die konkreten Massnahmen zu definieren, um die in der Strategie verankerten Ziele zu erreichen und so die Umsetzung der Strategie zu gewährleisten.

6.2 Erarbeitung Aktionsplan

Zuständigkeit

Die Zuständigkeit zur Erarbeitung des Aktionsplans wird bei einer noch einzusetzenden Arbeitsgruppe «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung» liegen, in der dieselben Behörden vertreten sein werden, die bereits bei der Erarbeitung der Strategie mitgewirkt haben.⁸³ Aufgrund der Diversität der Teilziele und somit auch der voraussichtlichen Massnahmen zur Zielerreichung ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass einzelne Massnahmenbereiche in Untergruppen ausgearbeitet werden. Es soll auf jeden Fall sichergestellt werden, dass die Massnahmen von Personen aus dem jeweiligen Fachgebiet erarbeitet werden, damit diese möglichst effektiv und praxisnah ausgestaltet werden.

Zeitraumen

Obwohl der Aufwand für die Erarbeitung des Aktionsplans nicht klar abgeschätzt werden kann, ist es wichtig, einen groben Fahrplan festzulegen. Da es um zum Teil sehr konkrete und nicht minder heikle Fragen geht (insbesondere Zuständigkeiten und Finanzierung), ist davon auszugehen, dass teils zeitintensive Diskussionen notwendig sein werden. Mit diesem Wissen ist realistischerweise davon auszugehen, dass mit mindestens 18 Monaten zur Ausarbeitung eines Aktionsplans gerechnet werden muss.

Anforderungen

So unterschiedlich und vielfältig der Massnahmenkatalog inhaltlich aussehen wird, so ist doch sicherzustellen, dass für alle Massnahmen klare Zuständigkeiten (Umsetzung und Finanzierung) und Termine festgelegt werden. Die Priorisierung der einzelnen Massnahmen richtet sich insbesondere nach deren Strategierelevanz, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Realisierbarkeit, Potenzial und Dringlichkeit.

6.3 Umsetzung Aktionsplan

Die Zuständigkeit zur Umsetzung des Aktionsplans wird im Aktionsplan selbst festgelegt. Obwohl zahlreiche Massnahmen dezentral umgesetzt werden, soll dies abgestimmt und koordiniert erfolgen.

Zu diesem Zweck wird nach der Erarbeitung des Aktionsplans der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung zwischen allen involvierten Behörden geprüft werden. Diese Rahmenvereinbarung würde die wichtigsten Punkte der Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Aktionsplans – und so letztendlich bei der Umsetzung der Strategie regeln. Dabei geht es um Fragen der Steuerung, Zuständigkeiten, Aufgaben etc. Zudem soll mit dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung ein verbindlicher Konsens abgeholt werden und so die weiteren, gemeinsamen Arbeiten bei der Umsetzung gestärkt werden.

Die Umsetzung des Aktionsplans wird durch die Steuergruppe Grenze begleitet und überwacht.

⁸² Nachtrag vom 2. Juni 2012: Mit Beschluss vom 1. Juni 2012 hat der Bundesrat den vorliegenden Schlussbericht verabschiedet und gleichzeitig eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Strategie im Rahmen eines Aktionsplans eingesetzt.

⁸³ Vgl. Fussnote 82

7. Kommunikation

Der Direktor des Bundesamtes für Migration entscheidet zusammen mit dem Leiter der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung» und unter Einbezug des GS EJPD darüber, ob und in welchem Ausmass die Öffentlichkeit über die Einsetzung, den Mandatsgegenstand, die Beratungen sowie die Ergebnisse der Strategiegruppe informiert werden soll.

8. Beilagen

- IBM-Modell Schweiz (26.1.2012)
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/modell-ibm_d.pdf
- Erläuterung des IBM-Modells Schweiz (26.1.2012)
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/erlaeuterungen-ibm_d.pdf

ANHANG I: Teilzielübersicht nach thematischen Hauptgruppen

Erklärung Teilzielnummerierung (vgl. Modell):

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

Stärkung der gesamtstaatlichen Sicht

Lagebewusstsein, Informationsaustausch und Analyse auf operativer und strategischer Ebene

TZ 0.1–1:	Analyseresultate fliessen auf institutionalisierten Kanälen an die operative Ebene zurück (zirkulärer Informationsfluss).
TZ 1.1–4:	Der zirkuläre Informationsfluss zwischen den Grenzverwaltungsorganen und den schweizerischen Auslandvertretungen ist mittels institutionalisierter Kanäle etabliert und wird in einer zentralen Migrationsanalyse synthetisiert.
TZ 0.1–4:	Es existiert eine allen involvierten Behörden zugängliche Plattform, um Erkenntnisse aus der Bekämpfung der illegalen Migration zur Verfügung zu stellen.
TZ 2.2–1:	Die Teilnahme an internationalen Gremien mit Bezug zur Bekämpfung der illegalen Migration wird behördenübergreifend vorbereitet.
TZ 2.2–2:	Im Anschluss an die Teilnahme an Gremien zu Migrationsthemen werden die Ergebnisse an alle involvierten Bundesstellen weitergeleitet.
TZ 2.2–3:	Zwischen den Bundesstellen und den Kantonen besteht ein regelmässiger und institutionalisierter Informationsfluss bezüglich der in den diversen Gremien behandelten Migrationsthemen.
TZ 0.2–2:	Die politisch-strategische Ebene tauscht sich regelmässig mit der operativen Ebene aus.
TZ 3.2–1:	Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden tauschen sich regelmässig über operative und strategische Erkenntnisse aus.
TZ 4.1–3:	Basierend auf den notwendigen gesetzlichen und technischen Grundlagen findet zwischen den relevanten Datenbanken ein systematischer Abgleich von Personendaten statt.
TZ 0.3–1:	Konsequente Sammlung und Auswertung von Hinweisen auf gewerbsmässigen Menschenschmuggel in allen vier Filtern.
TZ 4.1–1:	Alle am Vollzugsprozess beteiligten Behörden kooperieren umfassend und systematisch und unterliegen einer Meldepflicht bei Hinweisen auf illegale Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggel.
TZ 0.1–2:	Es besteht eine nationale Statistik zu Aufgriffen illegaler Personen und Menschenschmugglern im Binnenraum.
TZ 0.1–3:	Es besteht eine übergeordnete, integrale und national ausgerichtete Analyse aller relevanten Informationen aus dem Bereich der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Kompetenzzentrum).
TZ 2.1–2:	Die Schweiz verfügt über eine dokumentierte Position hinsichtlich der weiteren Entwicklung der nationalen und europäischen Sicherheitsarchitektur.
TZ 0.2–1:	Operative Erkenntnisse/Ergebnisse bilden Ausgangspunkt und Massstab für die strategische Ausrichtung gegenüber Dritt- und Herkunftsstaaten.

TZ 0.2-4:	Die Hilfeleistungen der Schweiz an Herkunfts- und Transitstaaten von illegalen Migranten werden mit Massnahmen gegen Menschenschmuggel verknüpft.
TZ 0.2-3:	Fragen der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels nehmen in der Migrationspolitik einen höheren Stellenwert ein.
TZ 1.1-5:	Tourismusförderung, Standortmarketing etc. sind mit den Visumsbehörden und den Grenzkontrollorganen abgestimmt.

Anreize und Lastenausgleich

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

Optimierung und Harmonisierung der Ausbildung, Ausrüstung, Infrastrukturen und Abläufe

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

Optimierung

TZ 1.1–1:	Mitarbeiter der Vertretungen sind auf spezifische Migrationsphänomene der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels an ihrem Einsatzort sensibilisiert.
TZ 1.1–2:	Auf den konsularischen Vertretungen steht – im Verhältnis zur Anzahl Visagesuche und zum Migrationsdruck vor Ort – ausreichend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung.
TZ 3.3–1:	Das Personal des dritten Filters ist trotz Technisierung sensibilisiert auf die Prüfung «weicher» Faktoren, wie z.B. Ungereimtheiten im Auftreten und Verhalten, auffällige Profile.
TZ 4.3–5:	Die Ausbildung der Ermittlungsbehörden zum Thema «Bekämpfung des gewerbsmässigen Menschenschmuggels» wird gefördert.
TZ 3.3–2:	Bei der technischen Weiterentwicklung und der Beschaffung neuer Geräte werden Synergien gesucht und auch genutzt.
TZ 3.4–1:	Es bestehen gesetzliche Regelungen, welche die Flughafenbetreiber verpflichten, den Grenzkontrollorganen die für den Vollzug der Grenzkontrolle und für Wegweisungen notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, und die regeln, in welchem Ausmass sich die Flughafenbetreiber an den Kosten der Grenzkontrolle zu beteiligen haben.
TZ 3.5–1:	Massnahmen zur Identifikation von Personen, die bei der Grenzkontrolle ihre Nationalität und/oder die Fluggesellschaft, mit welcher sie gereist sind, verschleiern, werden verstärkt.
TZ 3.1–1:	Die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden folgen einheitlichen best practices.
TZ 4.1–2:	Systemische Potenziale zur Aufdeckung und Bekämpfung illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels werden systematisch genutzt.
TZ 4.2–1:	Konsequente Erhöhung des Entdeckungsrisikos im gesamten Binnenraum.
TZ 4.4–1:	Es werden weniger von vornherein aussichtslose Asylgesuche gestellt.
TZ 4.4–2:	Ablehnende Entscheide bei von vornherein aussichtslosen Asylverfahren ergehen schneller.
TZ 4.4–3:	Das mehrfache Einreichen von vornherein aussichtsloser Asylgesuche hat Konsequenzen.
TZ 4.3–4:	Behörden, die Aufenthaltsbewilligungen ausstellen, prüfen die Reisedokumente systematisch auf Fälschungen hin und verfügen über das dazu notwendige Know-how.
TZ 4.3–2:	Schnittstellen im Vollzugsbereich sind auf ein Minimum reduziert, verbleibende Schnittstellen verhindern den Vollzug nicht.
TZ 0.3–2:	Konsequente Verfolgung und Sanktionierung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel.
TZ 4.3–3:	Die für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörden folgen einer einheitlichen best practice.

Harmonisierung

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

Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit nicht staatlichen Akteuren

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

