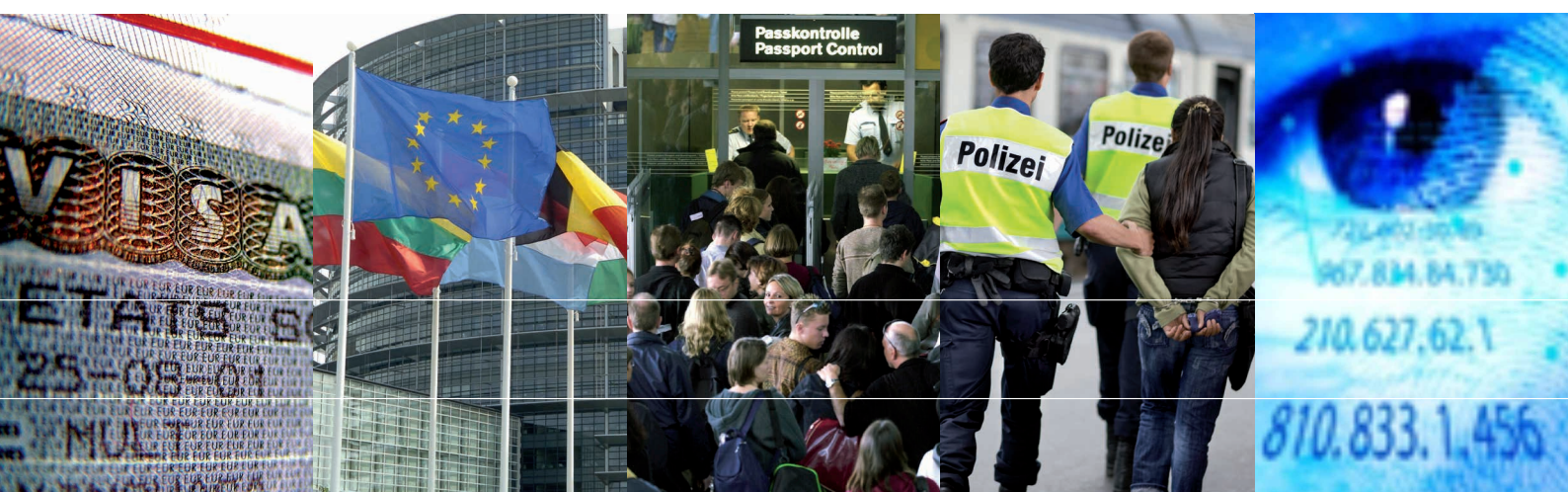




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Staatssekretariat für Migration SEM
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
Segreteria di Stato della migrazione SEM



Integrierte Grenzverwaltung

Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014–2017

November 2018

Von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 13.09.2018 verabschiedet
Von der KKJPD am 15.11.2018 verabschiedet
Vom Bundesrat am 30.11.2018 zur Kenntnis genommen

Impressum

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

Konzept und

Redaktion: SEM, Abteilung Einreise

Realisation: www.casalini.ch

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3003 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
© SEM/EJPD November 2018

Fotografie:

EDA/Information EDA, Bulletin-Redaktion: Titelseite

Keystone: Titelseite

Inhaltsverzeichnis

Integrierte Grenzverwaltung	1
Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014-2017	1
Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	6
2. Aktuelle Herausforderungen in der Grenzverwaltung	7
3. Umsetzung des Aktionsplans	8
4. Evaluation IBM	10
4.1 Ausgangslage	10
4.2 Fragestellung und Vorgehen	11
4.3 Beurteilung der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans	11
4.4 Beurteilung der Umsetzung und Wirksamkeit von ausgewählten IBM-Massnahmen	12
4.5 Empfehlungen	13
5. Gesamtfazit IBM	14
6. Ausblick	15
6.1 Künftige Herausforderungen in der Grenzverwaltung	15
6.2 Die Zukunft von IBM	16
Anhang I: Umsetzungsstand aller Massnahmen	17

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
ALOG	Airline Liaison Officer – Dokumentenberater
AP	Aktionsplan
API	Advance Passenger Information (elektronisches System, mit dem Daten von Passagieren unmittelbar nach dem Check-in durch die Beförderungsunternehmen an die Behörden übermittelt werden)
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen im → UVEK
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (→ SR 142.20)
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik im → EFD
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik im → EDI
BJ	Bundesamt für Justiz im → EJPD
bzw.	beziehungsweise
CC Web	Kompetenzzentrum Web des → GS-EJPD
CS-VIS	zentrales, europäisches Visumsystem
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten im → EDA
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit im → EDA
DR	Direktion für Ressourcen im → EDA
DV	Direktion für Völkerrecht im → EDA
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EES	Entry-Exit System
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMF	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern
EMN	European Migration Network (Netzwerk, welches die Unterstützung von politischen Entscheidungsprozessen in den Bereichen «Asyl» und «Migration» auf europäischer Ebene zum Ziel hat)
etc.	et cetera
ETIAS	European Travel Information and Authorization System
EU	Europäische Union
EVZ	Empfangs- und Verfahrenszentren des → SEM
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung im → EFD
fedpol	Bundesamt für Polizei im → EJPD
GE	Kanton Genf
GR	Kanton Graubünden
GS-EJPD	Generalsekretariat des → EJPD
GWK	Grenzwachtkorps im → EFD
IBM	Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung
ILA	Integrales Lagebild Aussengrenze
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IPAS	Informatisiertes Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem im → fed-pol
ISA	Informationssystem Ausweisschriften
ISC-EJPD	Informatik Service Center → EJPD
ISF	Internal Security Fund – Fonds für die innere Sicherheit
ISR	Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer

IT	Informations- und Telekommunikationstechnologie
Kapo	Kantonspolizei
KD	Konsularische Direktion des → EDA
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (seit 2014 → SSK)
LU	Kanton Luzern
MoU	Memorandum of Understanding
NAA (RE3)	Neuer Ausländerausweis Realisierungseinheit 3
NDB	Nachrichtendienst des Bundes im → VBS
OZD	Oberzolldirektion des → EFD
PA 19	Produktion Ausländerausweise ab 2019
PCN	Process Control Number (Nummer, die eindeutig mit einem im Rahmen von EURODAC abgenommenen Fingerabdruck verbunden ist)
PD	Politische Direktion des → EDA
PNR	Passenger Name Record
RIPOL	Recherches informatisées de police (automatisiertes Fahndungssystem des Bundes)
RTP	Registered Traveller Program (System zur automatisierten Grenzkontrolle, das eine vorgängige Registrierung erfordert)
s.	siehe
S.	Seite
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft im → WBF
SEM	Staatssekretariat für Migration im → EJPD
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)
SIS	Schengen-Informationssystem
SO	Kanton Solothurn
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (bis 2014 → KSBS)
SVZW	Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
u.a.	unter anderem
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VIS	Europäisches Visa-Informationssystem
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
VS	Kanton Wallis
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
z. B.	zum Beispiel
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZH	Kanton Zürich
z. Hd.	zuhanden

1. Einleitung

Mit der Assoziierung an Schengen hat sich das Regime der Personenkontrolle an den Landesgrenzen grundlegend geändert. Dieser Systemwechsel forderte nicht nur eine neue schengenweite Kooperation, sondern auch auf nationaler Ebene eine engere Zusammenarbeit der Grenzverwaltungsorgane. Gestützt auf diese Erkenntnis, sowie auf eine Empfehlung aus der Schengen Evaluation 2008, entwickelten die betroffenen und beteiligten Behörden des Bundes und der Kantone unter Federführung des Staatssekretariats für Migration (SEM, dem damaligen Bundesamt für Migration, BFM) die Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Strategie) und den Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Aktionsplan). Damit wird die Schaffung eines gemeinsamen Daches über sämtlichen Tätigkeiten der einzelnen in der Grenzverwaltung tätigen Akteure angestrebt, um so

- die effiziente und koordinierte Bekämpfung der illegalen Migration und insbesondere des gewerbmässigen Menschenschmuggels,
- die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität,
- die Erleichterung der legalen Migration und
- die gesetz- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Grenzverwaltung an sich sicherzustellen.

In Anlehnung an das europäische 4-Filter-Modell des «Integrated Border Management» umfasst die IBM-Strategie alle behördlichen Aktivitäten entlang der Migrations- und Reiseprozesse in Drittstaaten, in anderen Schengen-Staaten, an der Schweizer Aussengrenze und nachgelagert im Binnenraum.

Die Umsetzung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans wurde im Jahr 2014 vom Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beschlossen und erfolgt durch die im IBM-Aktionsplan definierten Behörden. Im Rahmen eines jährlichen Monitorings wurde der Umsetzungsstand der im Aktionsplan enthaltenen Massnahmen überprüft und in einem Bericht festgehalten, welcher sowohl vom Bundesrat wie auch von der KKJPD verabschiedet wurde.

Nach fünf Jahren fand der erste Strategiezyklus 2017 wie geplant sein Ende. Nebst dem standardgemässen jährlichen Monitoring durch das SEM wurde deshalb zusätzlich eine externe Stelle mit der Evaluation der Strategie und des Aktionsplans beauftragt. Dabei ging es insbesondere darum, den Prozess zur Erstellung der IBM-Strategie und die Aktionsplanung zu beurteilen, sowie die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans anhand genauer Kriterien darzustellen und einzustufen. Dies mit dem Ziel, die nächste Strategie auf konkreten Empfehlungen aus diesen systematischen Erkenntnissen aufzubauen.

Der vorliegende Abschlussbericht beinhaltet somit nebst den Resultaten des letzten ordentlichen Monitorings eine Zusammenfassung der Erkenntnisse aus der externen Evaluation, ein Gesamtfazit über die Entwicklungen im Bereich der integrierten Grenzverwaltung in den letzten sieben Jahren sowie einen Ausblick auf die nächste Strategie.

2. Aktuelle Herausforderungen in der Grenzverwaltung

Mit Blick auf die Binnengrenze zeichnete sich das Migrationsjahr 2017 durch eine weitere Normalisierung der Lage aus. Ein Vergleich mit den Migrationsbewegungen über die Balkanroute im Jahre 2015 sowie über die zentrale Mittelmeerroute in den Jahren 2015 und 2016 zeigt, dass die getroffenen Massnahmen wirken. So etwa das Abkommen zwischen der Türkei und der EU, die Grenzschutzmassnahmen verschiedener Staaten auf der Balkanroute, sowie das von der EU und Italien geschnürte Massnahmenpaket mit Libyen, das ab Mitte Juli 2017 zu einem abrupten Rückgang der gefährlichen Überfahrten von Libyen nach Italien führte. Entsprechend nahmen auch die vom GWK gemeldeten Aufgriffe im Binnenraum (und damit auch jene an den Binnengrenzen) gegenüber dem Vorjahr um knapp 46% ab, wobei an der Südgrenze nach wie vor der höchste Migrationsdruck zu verzeichnen ist.

Ein weiterer Grund für den Rückgang an Aufgriffen ist die zunehmende Verschiebung der Migrationsströme auf dem Mittelmeer in Richtung Spanien. Die gefährliche Situation in Libyen sowie das zunehmend abweisende politische Klima in Italien bewegen viele Asylsuchende dazu, eine Route durch Marokko nach Spanien zu wählen. Dort wurden in den ersten fünf Monaten des Jahres 2018 bereits gleich viele Asylgesuche verzeichnet wie im gesamten Jahr 2017. In Anbetracht des restriktiven Vorgehens seitens der italienischen Regierung ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Trend anhalten wird und bereits in Italien verweilende Migrantinnen und Migranten Richtung Norden aufbrechen werden, was den Druck auf die Schweizerische Südgrenze erneut erhöhen könnte.

Im Jahr 2017 waren europaweit über 20 Terrorakte zu verzeichnen (darunter jene auf den Ramblas in Barcelona und im nahen Cambrils sowie der Anschlag auf ein Pop-Konzert in Manchester und verschiedene Sprengstoffanschläge, Messer- und Schusswaffen-attacken in Frankreich und Belgien). Diese Terroranschläge sowie die Nachwirkungen der Migrationskrise von 2015 führten dazu, dass trotz der europaweiten Beruhigung der Migrationslage mit Deutschland, Österreich, Frankreich, Norwegen, Schweden und Dänemark 2017 immer noch sechs Schengen-Staaten an den wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen festhielten. Besonders die Entwicklungen im Zusammenhang mit Terrorismus verstärkten das Bedürfnis einzelner Schengen-Staaten nach einer Aufrechterhaltung der Binnengrenzen. Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Anpassungen des Schengener Grenzkodex, die zum Ziel haben, die Einführung und insbesondere die mehrfache Verlängerung von Binnengrenzkontrollen an strengere Voraussetzungen zu knüpfen, scheiterten deshalb bisher am Widerstand einzelner Schengen-Staaten. Daran vermochten bisher auch die von der EU präsentierten Reformbestrebungen¹ nichts zu ändern. Diese waren als Reaktion auf die Migrationskrise von 2015 und ihrer Sicherheitsrisiken durch die hohe Zahl nicht registrierter Migrantinnen und Migranten erarbeitet worden.

Die nach Jahren der Stagnation 2017 erneut verzeichnete Zunahme von Einreiseverweigerungen an der Schweizer Aussengrenze ist auf diverse Faktoren zurückzuführen. Massgebend für den Anstieg um knapp 37% ist dabei u.a. das höhere Passagivolumen. Gleichzeitig verringerte sich die Zahl der Asylgesuche 2017 um mehr als 33%. Grund dafür dürften der bereits erwähnte Rückgang der Überfahrten auf der zentralen Mittelmeerroute sowie die Abnahme von Weiterwanderungen aus Afghanistan, Syrien und Irak sein. Der bereits 2016 beobachtete Trend, dass viele an der Südgrenze beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffene Personen kein Asylgesuch mehr stellen, setzte sich 2017 also fort.

¹ Vgl. Kapitel 6.1

3. Umsetzung des Aktionsplans

Im Auftrag des Bundesrates erstattet das EJPD diesem und der KKJPD jährlich Bericht über den Umsetzungsstand des Aktionsplans. Formell ist die Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung² unter der Leitung des SEM für die Überwachung des IBM-Aktionsplans zuständig.

Im Gegensatz zu den vorangehenden Jahresberichten liegt der Fokus im vorliegenden Abschlussbericht nicht auf dem Umsetzungsstand der einzelnen Massnahmen (im Sinne eines Fortschrittsberichts), sondern auf

einer primär qualitativen Gesamtbeurteilung der Umsetzungsarbeiten am Aktionsplan seit dessen Lancierung 2014. Ergänzend dazu enthält Anhang I einen Überblick über den Stand aller Massnahmen per Ende 2017.

Nach vier Jahren Umsetzungsarbeiten kann ein mehrheitlich positives Fazit gezogen werden. Quantitativ ausgedrückt sind per Ende 2017 von insgesamt 68 Massnahmen deren 42, also 62%, umgesetzt.

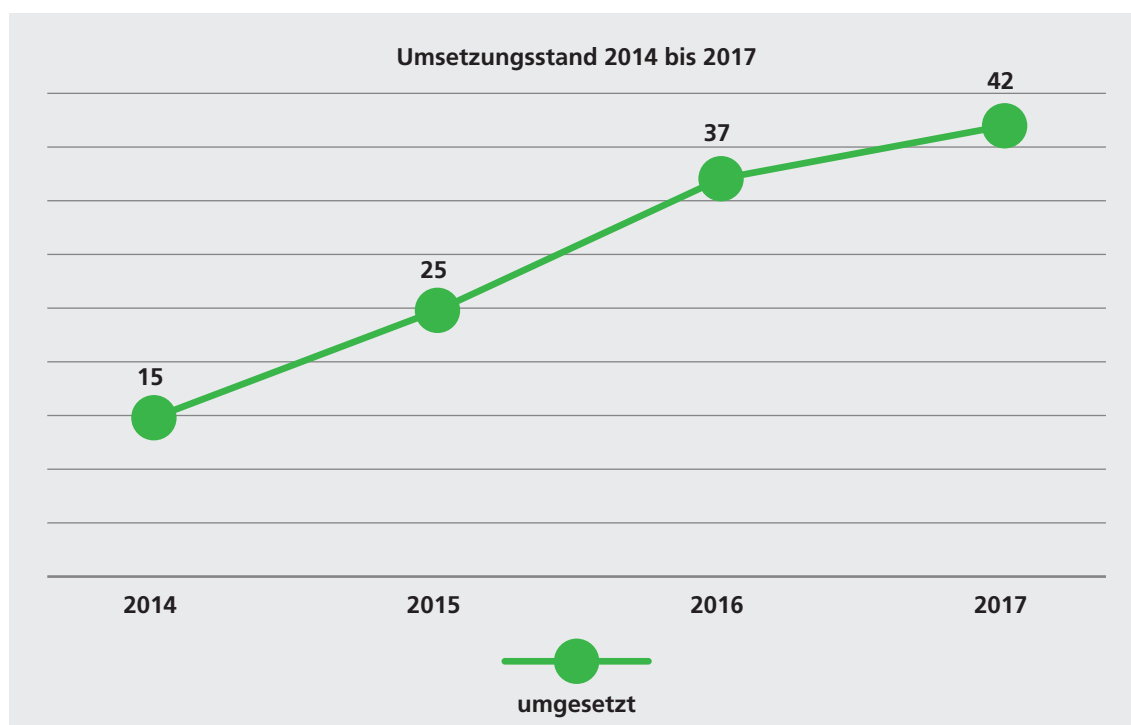


Abbildung 1: Umsetzungsstand 2014 bis 2017

² SEM, fedpol, GWK, Kapo GE, Kapo ZH einmal jährlich erweitert mit KD, KKJPD, KKPKS, NDB, VKM.

Nachdem in den ersten drei Jahren die Anzahl umgesetzter Massnahmen Jahr für Jahr deutlich gesteigert werden konnte, lässt sich im 2017 eine Abflachung der Umsetzungskurve erkennen. Der konstante Anstieg in den ersten Jahren widerspiegelt den im Aktionsplan vorgesehenen, zeitlich gestaffelten Start der Massnahmen in vier sogenannten Realisierungseinheiten. Einzelne Massnahmen wurden früher gestartet als ursprünglich geplant. Gegen Ende der Umsetzungsphase des Aktionsplans akzentuierten sich bei gewissen Massnahmen Umsetzungsschwierigkeiten. Im Zentrum stehen hier naturgemäss vor allem die komplexeren, umfangreichen Massnahmen – sei es inhaltlich, organisatorisch, finanziell oder personell. Neben den teils inhaltlichen Divergenzen führte häufig die knappe Ressourcenlage zu Verzögerungen im Zeitplan, was auch auf eine vergleichsweise tiefe Priorisierung der Massnahmen in den betroffenen Organisationseinheiten schliessen lässt.

Viele Massnahmen veranschaulichen jedoch bereits heute den angestrebten Mehrwert durch eine integrierte Grenzverwaltung deutlich. So wurde einerseits durch die Umsetzung zahlreicher Massnahmen ein wichtiger Beitrag zu den in der IBM-Strategie verankerten Haupt- und Teilzielen geleistet. Andererseits generierten die Umsetzungsarbeiten häufig Nebeneffekte, welche die integrierte Grenzverwaltung zusätzlich stärkten. So wurde die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden auf Bundes- und Kantonsebene intensiviert und verbessert. Ebenso konnte das Bewusstsein für den gemeinsamen, integrierten Ansatz der Grenzverwaltung gesteigert werden und mit ihm auch das Verständnis für die Haltung und Interessen anderer Behörden. Auch wurden im Rahmen der Umsetzungsarbeiten teils neue Ideen und Lösungsansätze entwickelt, die sich auf Grund der veränderten Ausgangslage als zielführender erwiesen als die ursprünglich geplante Lösung. Schliesslich wurden auch neue Massnahmen unter Berufung auf IBM lanciert, auch wenn diese formell nicht Teil des Aktionsplans waren.

4. Evaluation IBM

Um bei der Entwicklung der nächsten IBM-Strategie nicht nur von den eigenen Erfahrungen und Einschätzungen, sondern auch von systematischen, extern generierten Erkenntnissen und konkreten Empfehlungen profitieren zu können, beauftragte das SEM eine externe Stelle mit der Evaluation der IBM-Strategie und des Aktionsplans. Dabei ging es insbesondere darum, den Prozess, welcher zur IBM-Strategie und zum Aktionsplan führte, zu beurteilen, sowie die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans anhand definierter Kriterien darzustellen und einzustufen.

Im Folgenden werden die Evaluationsbefunde und die Empfehlungen in Form einer knappen Zusammenfassung durch das Evaluationsteam vorgestellt. Für eine ausführliche Darstellung wird auf den umfassenden Schlussbericht verwiesen³.

4.1 Ausgangslage

Mit der Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Strategie) und dem Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung 2014–2017» (IBM-Aktionsplan) bekämpfen die Behörden des Bundes und der Kantone die illegale Migration und die grenzüberschreitende Kriminalität. Gleichzeitig und gleichberechtigt stellen die Behörden damit sicher, dass die legalen Einreisen reibungslos erfolgen und die Grenzverwaltung als Ganzes gesetzes- und menschenrechtskonform erfolgt. In Anlehnung an das europäische 4-Filter Modell des «Integrated Border Management» umfasst die IBM-Strategie alle behördlichen Aktivitäten entlang der Migrations- oder Reiseprozesse in Drittstaaten, in anderen Schengen-Staaten, an der Schweizer Aussen-grenze und nachgelagert im Binnenraum. Die Erarbeitung der Strategie geht auf eine Empfehlung der ersten Schengen-Evaluierung 2008/09 zurück und erfolgte unter Federführung des Staatssekretariats für Migration (SEM, ehemals Bundesamt für Migration) in Zusammenarbeit mit den betroffenen und beteiligten Behörden. Die Umsetzung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans wurde im Jahr 2014 vom Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beschlossen und erfolgt durch die im IBM-Aktionsplan definierten Behörden.

Die Evaluation wurde im Auftrag des SEM realisiert und durch die erweiterte Steuergruppe Grenze begleitet. Sie stellt systematische Grundlagen zur Beurteilung der Erarbeitung, Umsetzung und Wirkung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans bereit. Dem Auftraggeber und der erweiterten Steuergruppe Grenze dienen die Evaluationsbefunde zur Gestaltung der nächsten Strategiephase der integrierten Grenzverwaltung.

³ KEK-CDC Consultants (Frey, Kathrin / Kehl, Franz) und TC Team Consult SA (Prestel, Paul Victor / Bernard, Magali / Huesler, Ruggero) (2018): «Schlussbericht Evaluation der Integrierten Grenzverwaltung», <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/leinreise/libm/schlussber-evaluation-ibm-d.pdf>

4.2 Fragestellung und Vorgehen

Die Evaluation hat zwei Fragebündel bearbeitet:

1. Es wurde untersucht, ob das gewählte Vorgehen zur Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans zielführend und effizient war.
2. Entlang der im Pflichtenheft vorgegebenen Kriterien – Relevanz und Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Kohärenz und Nachhaltigkeit – wurde ermittelt, wie die Umsetzung und Wirkung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans zu beurteilen sind.

Der Evaluationsbericht umfasst eine Kontextanalyse, eine Prozessevaluation der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans, vierzehn Fallstudien zur Umsetzung und Wirksamkeit von ausgewählten IBM-Massnahmen sowie eine Synthese mit Empfehlungen. Methodisch stützen sich die Analysen auf eine Dokumentenanalyse und leitfadengestützte Experteninterviews. Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden Strategiedokumente, Sitzungsprotokolle zur Strategieentwicklung, Aktionsplanung und Umsetzung, Monitoring-Daten sowie weitere relevante Sekundärdaten zum IBM und dessen Kontext analysiert. Insgesamt wurden 37 leitfadengestützte Interviews mit Akteuren durchgeführt, die an der Erarbeitung und/oder Umsetzung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans beteiligt waren. Zusätzlich wurden weitere Personen mit fundierten Kenntnisse zum IBM interviewt.

Die Daten wurden zwischen September 2017 und Februar 2018 erhoben. Damit beziehen sich die Evaluationsbefunde auf den Umsetzungsstand per Ende 2017.

4.3 Beurteilung der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans

Im föderalen System der Schweiz sind die Kompetenzen für die Aufgaben im Bereich der integrierten Grenzverwaltung auf verschiedene Stellen des Bundes und der Kantone aufgeteilt. Neben dem SEM sind auf Bundesebene das Bundesamt für Polizei, das Grenzwachtkorps, die Konsularische Direktion und der Nachrichtendienst des Bundes beteiligt. Auf kantonaler Ebene sind die Kantonspolizeien, die Migrationsämter und die Staatsanwaltschaften relevante Akteure.

Die Evaluation zeigt auf, dass der intensive Einbezug der relevanten Partner in die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung wesentlich zur Stärkung der Zusammenarbeit der Behörden im IBM-Bereich beigetragen hat. Eine wesentliche Stärke des Erarbeitungsprozesses war zudem die Verabschiedung des IBM-Aktionsplans durch den Bundesrat sowie durch die KKJPD. Damit wurde eine hohe Verbindlichkeit für die insgesamt 68 Massnahmen des Aktionsplans geschaffen. Das Vorgehen des SEM bei der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans ist deshalb als zielführend zu beurteilen.

Die Evaluation zeigt auch zwei Bereiche auf, in denen im Hinblick auf eine neue Phasenplanung Optimierungspotential besteht: Erstens wurden Kontextentwicklungen sowie unterschiedliche Umsetzungsbedingungen bei der Strategieentwicklung und Umsetzungsplanung nur am Rande berücksichtigt und antizipiert. Die Integrierte Grenzverwaltung war somit nicht flexibel und responsiv aufgestellt. Zweitens wurde die Frage der Ressourcen und Strukturen für die IBM-Umsetzung weitgehend ausgeklammert. Dies führte zu einer gewissen Inkohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen.

4.4 Beurteilung der Umsetzung und Wirksamkeit von ausgewählten IBM-Massnahmen

Die Beurteilung der Umsetzung und Wirksamkeit der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans stützt sich auf Interviewaussagen sowie auf Fallstudien zu vierzehn Massnahmen aus dem IBM-Aktionsplan. Elf Massnahmen, bei denen Herausforderungen in der Umsetzung bestehen und die für die Integrierte Grenzverwaltung speziell relevant sind, wurden vom Auftraggeber ausgewählt. Drei weitere Massnahmen wurden auf Empfehlung von Mitgliedern der Steuergruppe Grenze analysiert.

Relevanz und Zweckmässigkeit: Aus den Interviews geht deutlich hervor, dass die IBM-Hauptzielsetzung sowie auch die vertieft analysierten Massnahmen als relevant erachtet werden. Die Evaluation zeigt aber auch auf, dass die schlanke Ausstattung der Projektleitung zur übergeordneten Begleitung von IBM, die Vorgabe der ressourcenneutralen Umsetzung sowie die teilweise ungenügende Klärung des Bedarfs und der Zuständigkeiten bei den Massnahmen dazu führten, dass komplexe und ressourcenintensive Massnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden konnten. Zudem erfolgte während der Umsetzung kein dynamischer Umgang mit relevanten Kontextveränderungen (Migrationskrise und Terrorproblematik).

Wirksamkeit: Die IBM-Strategie unterstützte eine gesamtstaatliche Sicht, förderte ein gemeinsames Verständnis des Grenzmanagements und verstärkte die Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz. Allerdings fokussierte das umsetzungsbegleitende Monitoring primär auf die Rechenschaftslegung und wurde nicht zur Steuerung und Weiterentwicklung von IBM genutzt. Aus den Fallstudien geht zudem hervor, dass bisher nur drei der ausgewählten Massnahmen vollständig, acht teilweise und drei noch nicht umgesetzt sind und die im IBM-Aktionsplan definierten Ziele folglich nur teilweise erreicht wurden. Hier ist zu betonen, dass sich dieser Befund auf die vierzehn ausgewählten Massnahmen bezieht. Gemäss der Einschätzung der federführenden Behörden sind jedoch eine deutliche Mehrheit der 68 Massnahmen des IBM-Aktionsplans erfolgreich umgesetzt oder

befinden sich planmässig in Umsetzung. Bezüglich der Wirksamkeit der vollständig und teilweise umgesetzten Massnahmen zeigt die Evaluation ein differenziertes aber positives Bild, wonach die intendierten Wirkungen erreicht wurden oder voraussichtlich erreicht werden können.

Wirtschaftlichkeit: Die drei umgesetzten Massnahmen konnten mit einem vertretbaren Kostenaufwand implementiert werden und führten zu einer Vereinfachung der Verwaltungsabläufe. Der IBM-spezifische Verwaltungsaufwand zur Begleitung der Umsetzung beschränkt sich weitgehend auf das Umsetzungsmonitoring und die Jahresberichterstattung und kann als schlank bezeichnet werden.

Kohärenz: Grundsätzlich besteht ein Spannungsfeld zwischen der Bekämpfung von illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität und der Erleichterung der legalen Grenzübertritte. Dieses Spannungsfeld wurde durch intensive Diskussionen bei der Strategieformulierung und Aktionsplanung bearbeitet und durch eine systematische Zuordnung zwischen Hauptzielsetzung, Teilzielen und Massnahmen berücksichtigt. Die Kohärenz der IBM-Strategie wird jedoch durch die mangelhafte Klärung und Abstimmung zwischen Massnahmenzielen, Zuständigkeiten und Ressourcen geschmälert. Dies führte dazu, dass einige IBM-Massnahmen nur teilweise oder nicht umgesetzt wurden. Die bedarfsgerechte Umsetzung wurde auch dadurch geschmälert, dass keine neuen Massnahmen zum IBM aufgenommen wurden und die Koordination zu anderen staatlichen Massnahmen mit ähnlichen Zielen gemäss vorliegender Evaluation schwach und informell war.

Nachhaltigkeit: Die Analyse der drei vollständig umgesetzten Massnahmen geht von positiven langfristigen Wirkungen aus, da durch Verfahrensvereinfachungen für die beteiligten Akteure ein Nutzen erzielt wurde. Bezüglich der noch nicht oder erst teilweise umgesetzten Massnahmen wird davon ausgegangen, dass insbesondere die regulatorischen Massnahmen eine nachhaltige Wirkung entfalten werden.

4.5 Empfehlungen

Die IBM-Strategie hat sich als umfassende gesamtstaatliche Strategie im föderalen System der Schweiz als zielführend erwiesen. Zudem stellt eine nationale IBM-Strategie durch die Ratifizierung der EU-Richtlinie 2016/1624⁴ ein formelles Erfordernis der Schengen-Mitgliedschaft dar. Deshalb sollte eine neue IBM-Strategie entwickelt werden, welche die Kontextentwicklungen berücksichtigt, die Erfahrungen bei der bisherigen IBM-Umsetzung einbezieht und die Ergebnisse sowie die fünf nachfolgenden Empfehlungen der Evaluation aufgreift.

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

⁴ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/JEG, ABl. EU vom 16. September 2016, Nr. L 251, S. 1–76.

5. Gesamtfazit IBM

Die Integrierte Grenzverwaltung hat sich in den vergangenen Jahren in den betroffenen Fachkreisen gleichsam zu einer gemeinschaftlich getragenen und geprägten Marke entwickelt.

Es gelang, zahlreiche Bundesbehörden in vier verschiedenen Departementen, die Polizei- und Migrationsbehörden (und später auch die Strafverfolgungsbehörden) von 26 Kantonen und die zwei mit Abstand grössten Grenzkontrollbehörden (die Kantonspolizei Zürich und das GWK) von der Notwendigkeit eines kollektiven strategischen Daches zu überzeugen und einen gemeinsamen Nenner dafür zu erarbeiten. Das Ziel, die gesamtstaatliche Sicht und die Zusammenarbeit zwischen den genannten Akteuren zu fördern, wurde mehrheitlich und nachhaltig erreicht.

Auf institutioneller und strategischer Ebene geschah dies beispielsweise durch die Schaffung ständiger Gremien wie der Steuergruppe Grenze, in welcher sich Bundes- und Kantonsbehörden regelmässig zu Fragen der integrierten Grenzverwaltung austauschen.

Auch auf operativer Ebene wurden erfolgreich neue Formen der Zusammenarbeit eingeführt, etwa das gemeinsam von der Kantonspolizei Zürich und dem GWK geführte Projekt ABC-Gates. Die insgesamt positiven Erfahrungen aus dieser Zusammenarbeit sowie die zunehmende Komplexität der Grenzkontrolle führen dazu, dass ähnliche Zusammenarbeitsformen auch für künftige Projekte evaluiert werden.

Erwartungsgemäss schwieriger zu beurteilen ist die Wirksamkeit der Strategie in Bezug auf deren Hauptziele: Ob bei der Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie der Erleichterung legaler Einreisen aufgrund der Strategie tatsächlich Fortschritte erzielt wurden, lässt sich alleine schon deshalb nicht ohne weiteres beantworten, weil die Strategie bewusst darauf verzichtete, diesbezüglich Zielwerte zu definieren. Darüber hinaus sind die Wirkungszusammenhänge, welche diese Phänomene beeinflussen, derart vielschichtig und interdependent, dass einfache Wirkungsmessungen schlicht zu kurz greifen. Immerhin lässt sich aber sagen, dass die umgesetzten Massnahmen des Aktionsplans gemäss einhelliger Überzeugung der involvierten Akteure einen sehr wichtigen Beitrag zur Erreichung der Hauptziele geleistet haben.

Für die Erarbeitung der Nachfolgestrategie gilt es daher vorerst, auf bestehenden Stärken aufzubauen. Dazu gehören insbesondere der frühestmögliche Einbezug der betroffenen kantonalen und Bundesbehörden, sowie die Verabschiedung der Folgestrategie durch die kompetenten Behörden des Bundes und der Kantone. Mit Blick auf die Phase der Strategieumsetzung wird zu prüfen sein, ob und wie sich die Folgestrategie in der politischen Landschaft noch stärker verankern lässt und inwiefern dies zur Umsetzungssteuerung genutzt werden kann.

6.1 Künftige Herausforderungen in der Grenzverwaltung

Seit Erarbeitung der ersten Strategie einer integrierten Grenzverwaltung stiegen die Passagierzahlen an den grössten Schweizer Aussengrenzen – den Flughäfen Zürich, Genf und Basel-Mülhausen – um rund einen Viertel an. Die stetig steigende Mobilität der Weltbevölkerung spiegelt sich auch in der Zahl der Visa-Gesuche, welche im selben Zeitraum ebenfalls um rund einen Viertel wuchs. Dies generierte besonders in den Bereichen der ersten und dritten Filter einen erhöhten Arbeitsaufwand, der in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter zunehmen wird.

Es ist heute schwierig abschätzbar, wie sich die Migrationsströme in Europa entwickeln, insbesondere auch innerhalb des Schengener Binnenraums. Die Aufkündigung von Abkommen zwischen der Türkei und der EU oder zwischen Italien, der EU und Libyen könnten grossen Einfluss auf illegale und Fluchtmigration haben. Einzelne Schengen-Staaten versuchen dem mit verstärkten Binnengrenzkontrollen entgegen zu wirken. Die EU versucht mit neuen Massnahmen – z.B. mit der Schaffung von sogenannten «Anlandungs-Plattformen» in Drittstaaten – und der Änderung von gesetzlichen Grundlagen eine bessere Kontrolle von irregulären Migrationsbewegungen zu erwirken.

Mit Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung über die Grenz- und Küstenwache⁵ schuf die EU im Jahr 2016 eine gesetzliche Grundlage zu IBM. Durch diese Änderung des Schengen-Acquis sind das Ausarbeiten, Überwachen und Aktualisieren einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie neu eine gesetzliche Pflicht und eine Daueraufgabe für alle Schengen-Mitgliedstaaten.

Auf operativer Ebene ist die EU dabei, die Schengener IT-Systemlandschaft umfassend neu zu gestalten, um den Schengen-Raum für künftige Herausforderungen besser zu wappnen. So wurde die Verordnung zur Schaffung eines Entry-Exit-Systems (EES)⁶ zur elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen sowie zur Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum im November 2017 von Rat und Parlament verabschiedet. Auch die Verordnung zur Schaffung eines europäischen Reise-Information-Systems (ETIAS)⁷, mit dem sich visumsbefreite Drittstaatsangehörige künftig vor Antritt ihrer Reise in den Schengen-Raum werden registrieren müssen, tritt voraussichtlich bis Ende Oktober 2018 in Kraft.

Zusätzlich präsentierte die EU-Kommission Mitte Dezember 2017 einen Vorschlag zur Verbesserung der Interoperabilität zwischen den verschiedenen bestehenden und zukünftigen EU-Systemen: Diese soll es den Grenzkontrollorganen und anderen betroffenen Behörden ermöglichen, über ein «Europäisches Suchportal» zeitgleich mehrere EU-Informationssysteme abzufragen. Mittels eines gemeinsamen Systems zum Abgleich biometrischer Daten sollen Fingerabdrücke und Gesichtsbilder in diversen, zurzeit noch getrennten Systemen gesucht werden können. Somit würden die Identitäten neu erfasster Drittstaatsangehöriger zuverlässiger mit bestehenden Daten verglichen und Mehrfachidentitäten besser erkannt und verhindert. Auf diese Weise sollen aktuell bestehende Informationslücken geschlossen und den nationalen Behörden die zur Ausübung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen schneller und effizienter zur Verfügung gestellt werden.

⁵ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABl. EU vom 16. September 2016, Nr. L 251, S. 1–76.

⁶ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. EU vom 9. Dezember 2017, Nr. L 327, S. 20–82.

⁷ Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 und (EU) 2016/1624.

Die praktisch zeitgleiche Entwicklung all dieser Systeme und die daraus resultierende Notwendigkeit, bestehende Prozesse und Organisationsformen teils grundlegend neu zu entwickeln, stellt die Grenzkontrollbehörden, aber auch die mit der Konzeption und Entwicklung der Systeme betrauten Behörden vor grösste Herausforderungen. Diese Weiterentwicklungen verlangen auch physische Veränderungen; so wird die bestehende bauliche Infrastruktur der neuen Technik und den adaptierten Prozessen angepasst und es muss mehr Platz geschaffen werden, um den wachsenden Passagierströmen und den steigenden Kontrollanforderungen Rechnung zu tragen.

Dies gewinnt besonders dann an Komplexität, wenn im Jahr 2019 der Austritt Grossbritanniens aus der EU in Kraft tritt. Britische Staatsbürger werden fortan nicht mehr freizügigkeitsberechtigt sein, was eine Verlagerung der Passagierströme zur Folge haben wird. Aufgrund der eingehenderen Kontrollen von Drittstaatsangehörigen und dem gleichwohl bestehenden Interesse an möglichst schnellen Prozessabläufen stehen die Grenzkontrollorgane vor einer weiteren Herausforderung.

6.2 Die Zukunft von IBM

Die neue IBM-Strategie (IBM 2025) muss sowohl der voraussichtlichen Zunahme von Reise- und Migrationsbewegungen als auch den zukünftigen technischen und gesetzlichen Entwicklungen Rechnung tragen. Entsprechend baut IBM 2025 auf den Empfehlungen aus der externen Evaluation (vgl. Kapitel 4) auf, indem sie insbesondere dynamischer und flexibler ausgestaltet werden soll. Inhaltlich soll sich die Nachfolgestrategie an den Eckwerten der ersten Strategie orientieren. Dazu gehören insbesondere die bisher in den Hauptzielen verankerten zentralen Stossrichtungen der Strategie sowie das Vier-Filter-Modell. Angereichert wird die Strategie durch die Komponenten, die sich aus Artikel 4 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache für die Erarbeitung ergeben.

Als Basis der Folgestrategie wird erneut eine Analyse der Ausgangslage und der verschiedenen Kontextfaktoren dienen. Im Unterschied zum eher statischen Ansatz der ersten Strategie wird die Folgestrategie dabei aber insbesondere auch die Analyse der relevanten Trends mitumfassen müssen, welche für die Entwicklung der Situation ausschlaggebend sein dürften.

Um diese Entwicklungen über die gesamte Strategieumlaufzeit abdecken zu können, werden die Massnahmen im Vergleich zur ersten Strategie flexibler und responsiver auszugestalten sein. Dies dürfte u.a. zu einer Fokussierung auf wenige Massnahmen mit übergeordneter Bedeutung führen.

Die Prämisse der Ressourcenneutralität bei der Strategieumsetzung hat sich zu einem limitierenden Faktor entwickelt. Entsprechend empfiehlt der externe Evaluationsbericht, für die Folgestrategie «angemessene Strukturen und Ressourcen für eine flexible und dynamische Umsetzung [...] bereitzustellen» und die «Kohärenz der Ziele, Zuständigkeiten, Massnahmen und Ressourcen frühzeitig und kontinuierlich zu berücksichtigen». Damit soll auch bei der Finanzierung von IBM-Massnahmen nach neuen Wegen gesucht werden.

Die Arbeiten an der Nachfolgestrategie haben, in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden des Bundes und der Kantone, bereits begonnen, und es ist vorgesehen, dem Bundesrat und der KKJPD die neue Strategie bis Ende 2019 zu unterbreiten.

Anhang I: Umsetzungsstand aller Massnahmen

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den Umsetzungsstand aller Massnahmen per Ende 2017. Die Informationen beruhen auf den Statusberichten der jeweilig federführenden Behörden (Selbstdeklaration). Im Sinne eines Abschlussberichts wurde – im Gegensatz zu den Jahresberichten 2014, 2015 und 2016 – auf eine Abstufung des Umsetzungsstandes per Ende 2017 verzichtet und lediglich

deklariert, ob die Massnahme zu diesem Zeitpunkt umgesetzt war (**grün hinterlegt**) oder nicht. Im letzteren Fall wird der aktuelle Umsetzungsstand umschrieben. Zudem wurden bei den Massnahmen, welche als Studien oder Prüfaufträge formuliert wurden, der Vollständigkeit halber die Ergebnisse der Studie oder der Prüfung wiedergegeben.

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
1.1-1-1: Hot-Spot-Staatenliste (illegale Migration vs. wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz)	Führen einer jährlich aktualisierten Hot-Spot-Staatenliste mit den Variablen «Illegale Migration» (Fokus) und «Wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz» mit dem Ziel eines zielgerichteten und bewussteren Einsatzes von Ressourcen auf den Auslandvertretungen.	Federführung: GNAM ⁹ Mitarbeitung: SEM, GWK, fedpol, KD, NDB, Steuergruppe Visa	Aufgrund der knappen Ressourcen konnte das GNAM, welches die Federführung bei der Umsetzung innehat, noch nicht, bzw. nicht in der ursprünglich konzipierten Form lanciert werden (vgl. Massnahme 0.1-3-1). Entsprechend konnten auch die initiierten Arbeiten zur Erstellung der Hot-Spot-Staatenliste noch nicht fertig gestellt werden. Es kann allerdings festgehalten werden, dass in der Praxis bereits verschiedene Länderlisten in verschiedenen Themenbereichen existieren und als Grundlage für die jeweiligen Entscheidprozesse dienen, diese jedoch noch nicht koordiniert sind und nicht alle Themenbereiche abdecken. Aus Sicht der federführenden Behörde ist jedoch eine Neuüberprüfung der Massnahme (zusammen mit KD) notwendig. So wie die Liste angedacht ist, scheint sie zu statisch zu sein, um zeitnah auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können und den eigentlichen Zweck (Ressourcenallokation auf den Vertretungen) zu erfüllen.
1.1-1-2: Koordination der Airline Liaison Officers (ALO), Immigration Liaison Officers (ILO), Polizeiattachés (PA) und Verteidigungsattachés (VA)	Diverse Koordinierungsmassnahmen im Bereich der Einsätze dieser Officers und Attachés zur Erhöhung der Effizienz, insb. in den Hot-Spot-Staaten.	Federführung: KD Mitarbeitung: Armeestab, SEM, GWK, fedpol	Da die Massnahme in Abhängigkeit zur oben erwähnten, noch nicht erstellten Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1-1-1) steht, wurden die Umsetzungsarbeiten noch nicht an die Hand genommen. Allerdings arbeiten in der Praxis die Polizeiattachés, die ILO und ALO bereits eng miteinander. Zudem wird die Zusammenarbeit zwischen GWK und fedpol bei der Entsendung von Verbindungsbeamten ins Ausland weiterentwickelt.
1.1-1-3: Schulungsmodul «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für Auslandvertretungen	Lagespezifisches Schulungsmodul in den Bereichen «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für die führenden Auslandvertretungen auf der Hot-Spot-Staatenliste. Integration dieses Moduls in die Ausbildungskonzepte der involvierten Behörden zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden.	Federführung: SEM Mitarbeitung: GWK, fedpol, KD, NDB	Umgesetzt per 2016

⁸ Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle).

⁹ Gemeinsames Nationales Analysezentrum Migration (Arbeitstitel): s. Massnahme 0.1-3-1.

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
1.1-2-1: Bedarfsabklärung zu Aufgaben, Ressourcen und spezifischem Know-How auf den führenden Auslandsvertretungen der Hot-Spot-Staatenliste	Zielgerichteter Ressourceneinsatz (konsularische Mitarbeitende sowie Spezialisten) entsprechend der Position der Auslandsvertretungen auf der Hot-Spot-Staatenliste.	Federführung: DR, KD Mitbeteiligung: SEM	Diese Massnahme steht in Abhängigkeit zur oben erwähnten, noch nicht erstellten Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1-1-1), weswegen die Umsetzungsarbeiten noch nicht an die Hand genommen wurden.
1.1-2-2: Projekt Optimierung Visumverfahren (POV)	Überprüfung, Anpassung und Harmonisierung sämtlicher Visumprozesse mit den involvierten Behörden von Bund und Kantonen mit dem Ziel rascher, einheitlicher, transparenter und ressourcenschonender Visumprozesse.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: Kantonale Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, KD, Steuergruppe Visa, VSAA	Umgesetzt per 2014
1.1-3-1: Gezielter Einsatz der lokalen Schengen-Kooperation (LSC) durch die Auslandsvertretungen	Bereitstellung von einfachen Hilfsmitteln, Handlungsanweisungen und Instruktionen z. Hd. der Auslandsvertretungen für eine gezieltere Nutzung der LSC zur Information und Verbreitung eigener Erkenntnisse über die Phänomene der illegalen Migration und des qualifizierten Menschen-smuggels.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: KD	Umgesetzt per 2016
1.1-5-1: Memorandum of Understanding (MoU) zwischen Verwaltung, Tourismus- und Wirtschaftsorganen zur Sensibilisierung und Abstimmung von Marketingaktivitäten	MoU zwischen Visa- und Grenzkontrollbehörden, Schweiz Tourismus und Switzerland Global Enterprise zur frühzeitigen Information über Marketing- und Promotionsmassnahmen der Tourismusbranche sowie zur entsprechenden Massnahmen-erarbeitung.	Federführung: KD Mitbeteiligung: SEM, GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, Seco, Switzerland Global Enterprise, Tourismusbranche	Umgesetzt per 2017
1.2-1-1: Sanktionen gegen Fluggesellschaften (Carrier Sanctions)	Verhängung von abschreckenden, wirksamen und angemessenen Sanktionen gegenüber Fluggesellschaften, die ihre Sorgfaltspflichten nach Art. 92 AuG verletzen.	Federführung: SEM	Umgesetzt per 2015
1.2-1-2: Neue Internetseite Schengen-Einreisevoraussetzungen	Erstellung einer möglichst interaktiven, bürgerfreundlichen Internetseite zu den Schengen-Einreisevoraussetzungen als Ergänzung zu den bereits heute publizierten, auf ein Fachpublikum ausgerichteten Weisungen.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: GS-EJPD (CC Web), KD	Mit der Studie «Benutzerfreundliche Darstellung der Online-Einreiseinformationen» wurde die Grundlage zur Umsetzung der Massnahme geschaffen. Ziel der Studie war es, zu analysieren wie die Einreiseinformationen basierend auf den Rechtsgrundlagen, der herrschenden Praxis, den technischen Möglichkeiten und des Corporate Designs (CD) der Bundesverwaltung benutzerfreundlicher dargestellt und zugänglicher gemacht werden können, und welche Informationen hierfür massgebend sind. Auf Grund der Studienergebnisse wurde entschieden, den Anwendungsbereich auf weitere Themen auszuweiten, so z.B. Aufenthalt und Arbeitsmarkt. Als nächster Schritt ist die Initialisierung dieses erweiterten Gesamtprojekts geplant.
1.2-2-1: Zusammenarbeitsverträge mit Fluggesellschaften	Erarbeitung eines Konzepts zur Zusammenarbeit zwischen SEM, Grenzkontrollbehörden und Fluggesellschaften inkl. entsprechenden Standardvertrags. Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen mit den wichtigsten Fluggesellschaften.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: Fluggesellschaften, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Ein Entwurf eines neuen, mit den Grenzkontrollbehörden abgesprochenen Standardvertrags liegt vor. Konsultationen mit den potenziellen Vertragspartnern laufen.

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
2.1-1-1: Prüfung der Teilnahme der Schweiz am European Migration Network (EMN)	Studie zur Klärung der Konsequenzen einer allfälligen Teilnahme für die Schweiz.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: DEA	Das Hauptargument für eine Teilnahme des SEM an EMN war die Aussicht, dadurch an der Arbeitsgruppe EMN REG (Return Expert Group) teilnehmen zu können. Seit 2016 kann das SEM auf Grund einer Absprache zwischen der Europäischen Kommission und dem SEM auch ohne EMN-Mitgliedschaft an der Arbeitsgruppe EMN REG teilnehmen. Das Hauptargument für eine vollständige Teilnahme des SEM am EMN-Netzwerk fällt damit weg. Trotzdem soll Ende 2018 eine Teilnahme am EMN Netzwerk vor dem Hintergrund möglicher zukünftiger Entwicklungen nochmals analysiert werden.
2.1-1-2: Prüfung der Einführung eines schweizerischen Registered Traveller Programme (Studie)	Studie zur Klärung der Konsequenzen eines Programms für registrierte Reisende für die Schweiz.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: GWK, Flughafenbetreiber Basel, Genf und Zürich, Kapo ZH, KD	Die Studie von 2014 betrachtete bereits bestehende Systeme zur erleichterten Einreise, führte eine Bedarfsanalyse durch und formulierte Empfehlungen für das allfällige weitere Vorgehen bez. der Errichtung eines nationalen RTP. Die Bedarfsanalyse zeigte, dass v.a. bei der Einreise in die USA ein Bedarf für eine Erleichterung besteht. Daraus resultierte die Empfehlung für eine «unilaterale» Teilnahme der Schweiz am «US Global Entry Program». Seit Februar 2017 nimmt die Schweiz am Programm teil. Im Rahmen der nationalen Umsetzungsarbeiten zum Projekt «Smart Borders» wurde das Thema wieder aufgenommen und es wird im Jahre 2018 entschieden, ob die Schweiz ein nationales Programm für registrierte Vielreisende (National Facilitation Programme, NFP), welches sich an das RTP anlehnt, eingeführt werden soll.
2.1-1-3: Verstärktes Engagement im Bereich Visumsliberalisierung EU-Drittstaaten	Proaktives Einbringen der Schweizer Erfahrungen im Bereich der Visumsliberalisierungsprozesse der EU mit Drittstaaten.	Federführung: SEM, DEA Mitbeteiligung: BJ, fedpol, KD, PD	Umgesetzt per 2015
2.1-1-4 Prüfung der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten bezüglich Identitätsabklärungen und Rückkehr	Einsetzung einer Arbeitsgruppe (AG) zur Massnamenerarbeitung und Abstimmung mit anderen europäischen Staaten im Bereich Identitätsabklärungen von ausländischen Personen (welche in der Schweiz ein Asylgesuch stellen oder Rückkehrhilfe beantragen) einerseits und im Bereich Rückkehr von Personen mit EU-Aufenthaltstitel andererseits.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: DEA, DV, PD	Im Rahmen der Erstellung des Grundlagenpapiers und der Konsultation aller involvierten Stellen konnte 2016 festgestellt werden, dass eine Weiterverfolgung der Massnahme, bzw. eine weitere Konkretisierung nicht zielführend ist, da Aufwand und Ertrag unverhältnismässig zueinander stehen.
2.1-1-5: Prüfung des Beitritts zu den Prümer Beschlüssen zur Verbesserung der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten	Vertiefte Prüfung der Folgen und Konsequenzen einer Teilnahme der Schweiz an der Prümer Zusammenarbeit durch die involvierten Behörden der Kantone und des Bundes.	Federführung: fedpol Mitbeteiligung: ASTRA, SEM, BJ, DEA, DV, EDÖB, EFV, GWK, KdK, KKJPD, NDB, Mission der Schweiz bei der EU	Im März 2015 hat der Bundesrat das Verhandlungsmandat zum Abschluss der Prümer Beschlüsse erteilt. Die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission sind abgeschlossen. Die Unterzeichnung der Prümer Beschlüsse ist 2018 vorgesehen.
2.1-2-1: Priorisierung der Projekte für den Internal Security Fund (ISF)-Grenze (Bedarfsanalyse)	Organisation einer Informationssitzung und eines Workshops zur gemeinsamen Bestimmung der Priorisierung der anstehenden Projekte für die Jahre 2014 bis 2020.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: DEA, DV, GWK, fedpol, BJ, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KD	Umgesetzt per 2014
2.2-1-1: Katalog möglicher Erleichterungen im Visumbereich innerhalb der Schengen Gesetzgebung	Katalog zur Auflistung sämtlicher schengenkonformen Erleichterungen beim Visumvergabeprozess.	Federführung: KD Mitbeteiligung: SEM, BJ, DEA, DV	Umgesetzt per 2017

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
2.2-1-2: Einbezug von Massnahmen zur Einreiseerleichterung bei Verhandlungen von Migrationsabkommen und -partnerschaften	Systematischer Einbezug des Katalogs (Massnahme 2.2-1-1) im Bereich der Einreiseerleichterungen bei Verhandlungen der Schweiz mit Drittstaaten über Migrationsabkommen und -partnerschaften.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: DEA, DV, GWK, fedpol, BJ, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KD	Umgesetzt per 2016
2.2-1-3 Vademekum mit Arbeitsprinzipien für Schweizer Delegationen in Arbeitsgruppen auf europäischer Ebene	Erstellung und regelmässige Aktualisierung eines Vademekums mit konkreten Leitlinien, Prinzipien und Prozessbeschreibungen für Schweizer Delegationen in Arbeitsgruppen/Ausschüssen auf europäischer Ebene inkl. der Darstellung der verschiedenen Arbeitsgruppen und Ausschüsse Schengen/Dublin auf europäischer Ebene.	Federführung: BJ, DEA Mitbeteiligung: SEM, DV, GWK, fedpol, KD, Vertreter der Kantone im EJPD für Schengen/ Dublin	Umgesetzt per 2016
2.2-2-1: Optimierung der Informationsverbreitung zu Schweizer Positionen im Migrationsbereich auf europäischer Ebene	Verbesserungen der Recherchemöglichkeiten auf der Plattform CH@World zur systematischeren Nachverfolgung der Schweizer Positionen auf europäischer Ebene einerseits und den gremienübergreifenden Entwicklungen innerhalb eines Dossiers andererseits.	Federführung: BJ, DEA, Mission der Schweiz bei der EU Mitbeteiligung: Situativer Einbezug weiterer Bundes- und Kantonsbehörden	Umgesetzt per 2016
2.2-2-2: Kontaktliste «Illegale Migration / Menschen schmuggel»	Auflistung der im Bereich Grenzmanagement, illegaler Migration und Menschen schmuggel involvierten Stellen, der internationalen Gremien mit Schweizer Beteiligung in diesem Bereich, der Konsultationsmechanismen sowie der Bedeutung der jeweiligen Themen für IBM.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: alle im Bereich Grenzverwaltung, illegaler Migration und Menschen schmuggel involvierten Behörden	Umgesetzt per 2015
2.3-1-1: Austausch mit ausländischen Grenzkontrollbehörden	Jährliche Kontaktpflege jeder Grenzkontrollbehörde der Flugplätze der Kategorien A und B zu einer ausländischen Grenzkontrollbehörde (strategische und operative Ebene). Anmeldung der Auslandkontakte und Austausch der gewonnenen Erkenntnisse in der Steuergruppe Grenze (ständiges Traktandum).	Federführung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH Mitbeteiligung: Steuergruppe Grenze	Umgesetzt per 2015
2.3-1-2: Gemeinsame Besuche von ausländischen Grenzkontrollbehörden	Durchführung von gemeinsamen Besuchen von schweizerischen bei ausländischen Grenzkontrollbehörden (z. B. zur Besichtigung einer neuen Technologie oder bei gemeinsamen Projekten). Ankündigung der Besuche und Berichterstattung in der Steuergruppe Grenze.	Federführung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH Mitbeteiligung: Steuergruppe Grenze	Umgesetzt per 2015
3.1-1-1: Gegenseitige Audits der Schengen-Aussengrenzflughäfen (Grenzkontrolle)	Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts zur Durchführung von regelmässigen Audits der Flugplätze der Kategorien A und B (Grenzkontrolle). Anlässlich der Audits: Prüfung der Einhaltung der nationalen Weisungen und der EU-Vorgaben im Bereich der Grenzkontrolle (insb. im Hinblick auf Schengen-Evaluationen) sowie Austausch von bewährten Praxen.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Umgesetzt per 2017

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
3.1-2-1: e-Learning-Tool für die Grundausbildung und Weiterbildung im Grenzkontrollbereich	Entwicklung eines einheitlichen Grundausbildungs- und Weiterbildungslehrmittels (e-Learning-Tool + Druckversion) im Grenzkontrollbereich, welches das ganze Spektrum (inkl. Profiling) abdeckt.	Federführung: GWK, Kapo ZH Mitbeteiligung: SEM, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS	Ein e-learning zum Thema «Schengen» steht bereits seit 2014 zur Verfügung. Für eine vollständige Umsetzung der Massnahme wurden erste wenige Vorarbeiten getätigt.
3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich	Anmeldung von zukünftigen IT-Projekten und Infrastruktur im Grenzkontrollbereich in der Steuergruppe Grenze. Diese prüft den Bedarf einer gemeinsamen oder koordinierten Beschaffung (z. B. durch die Programmleitung «Harmonisierung Schweizer Polizeiinformatik (HPI)»).	Federführung: Steuergruppe Grenze Mitbeteiligung: SEM, GWK, fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Umgesetzt per 2014
3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich	Institutionalisierter Austausch über operative und strategische Erkenntnisse zwischen den Grenzkontrollbehörden in der Steuergruppe Grenze (ständiges Traktandum).	Federführung: Steuergruppe Grenze Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Umgesetzt per 2014
3.2-1-2: Prüfung der Neustrukturierung der bestehenden Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich	Prüfung, ob die bestehenden Arbeitsgruppen im Grenzkontrollbereich so neu strukturiert werden können, dass deren weitere Vermehrung und damit eine Erhöhung der zeitlichen Belastung seitens der Grenzkontrollbehörden vermieden werden kann.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Die unter Einbezug aller Partner durchgeführte Überprüfung der Arbeitsgruppen hat 2015 ergeben, dass eine Neustrukturierung nicht angezeigt.
3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien	Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung für die Flugplatzhalter der Schengen-Aussengrenzflughäfen, der zuständigen Grenzkontrollbehörde die für die Grenzkontrolle und Wegweisung nötigen Räume, Infrastruktur und technischen Geräte unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: BAZL, BJ	Aus Ressourcengründen und aufgrund der inhaltlichen Komplexität konnte die Projektinitialisierungsphase des Gesetzgebungsprojekts «LEX-IBM», welches u.a. die vorliegende Massnahme umfasst, nicht wie vorgesehen abgeschlossen werden. Die zu Grunde liegende Studie und darauf aufbauend die inhaltlichen Arbeiten konnten – mit Ausnahme weniger noch offenen Fragen – fertig gestellt werden.
3.4-1-2: Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D	Prüfung der Abschaffung des derzeit geltenden Ausnahmeregimes für Flugplätze der Kategorie D (welche keine Aussengrenze darstellen, jedoch vom SEM punktuell Ausnahmegewilligungen für Non-Schengen-Flüge erhalten können). Definition der Voraussetzungen für Flugplätze, um permanent Non-Schengen-Flüge anbieten zu dürfen (Schengen-Aussengrenze).	Federführung: SEM, EZV/OZD Mitbeteiligung: BAZL, GWK, BJ, Flugplatzhalter Saanen, Mollis, Emmen und Buochs, Kapo BE, Kapo GL, Kapo LU, Kapo NW, Kapo ZH	Aus Ressourcengründen und aufgrund der inhaltlichen Komplexität konnte die Projektinitialisierungsphase des Gesetzgebungsprojekts «LEX-IBM», welches u.a. die vorliegende Massnahme umfasst, nicht wie vorgesehen abgeschlossen werden. Die zu Grunde liegende Studie und darauf aufbauend die inhaltlichen Arbeiten konnten – mit Ausnahme weniger noch offenen Fragen – fertig gestellt werden.
3.5-1-1: Gesamtkonzept für die Nutzung von Flugpassagierdaten	Erarbeitung eines Gesamtkonzepts für die Nutzung von Flugpassagierdaten (insb. im Bereich der Advance Passenger Information [API]- und Passenger Name Record [PNR]-Daten).	Federführung: SEM, fedpol Mitbeteiligung: BAZL, BJ, DEA, DV, EDÖB, EZV, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS, NDB	Ein Konzept zur Nutzung von Flugpassagierdaten wurde Ende April 2017 fertiggestellt. Das Konzept konnte allerdings nicht alle aufgeworfenen Fragen abschliessend beantworten. Es soll aber als Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat dienen, ob die Schweiz ein PNR-System aufbauen soll oder nicht. Nach Einbezug der Kantone soll das Geschäft im Herbst 2018 dem Bundesrat vorgelegt werden.

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
3.5-1-2: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen	Durchführung von automatisierten Grenzkontrollen für erwachsene EU/EFTA- und CH-Bürger an den Flughäfen (beim Übertritt der Schengen-Aussengrenze).	Federführung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo ZH Mitbeteiligung: Kapo SO, Kapo VS, fedpol	Die Projektarbeiten schreiten planmässig voran. Seit September 2017 läuft am Flughafen Zürich ein erster Pilotversuch mit acht eGates. Am Flughafen Genf ist im 2018 ein Pilotversuch geplant. Im Anschluss an die Pilotphasen in Zürich und Genf ist der Übergang in den ordentlichen Betrieb vorgesehen.
3.5-1-3: Strategie für die Durchführung von Schwerpunktkontrollen am Gate	Festlegung einer Strategie zur Durchführung von vorgelagerten Grenzkontrollen und polizeilich motivierten Intra-Schengen-Kontrollen am Gate durch jede Grenzkontrollbehörde. Periodischer Austausch der Strategien und Erkenntnisse in der Steuergruppe Grenze.	Federführung: GWK, Kapo GE, Kapo ZH Mitbeteiligung: Kapo BE, Kapo SO, Kapo VS, Steuergruppe Grenze	Umgesetzt per 2015
3.5-1-4: Kontaktpflege zu den Fluggesellschaften	Enge Kontaktpflege der Grenzkontrollbehörden zu den am Flughafen stationierten Fluggesellschaften. Instruktion des Fluggesellschaftspersonals in der Erkennung illegaler Migration.	Federführung: GWK, Fluggesellschaften, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH Mitbeteiligung: Steuergruppe Grenze	Umgesetzt per 2014
3.5-1-5: Ausweitung der Einsätze von Airline Liaison Officers (ALO) (Konzept)	Erarbeitung eines Konzepts für die bedarfsabhängige Erhöhung der Anzahl von Airline Liaison Officers (ALO). Ziel: Sicherstellen, dass weniger Flugpassagiere die Schengen-Aussengrenze erreichen, ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen (mittels entsprechenden Vorkontrollen durch die ALO an den Abgangsdestinationen).	Federführung: Steuerungsorgan ALO Mitbeteiligung: Kapo ZH	Umgesetzt per 2016
3.5-1-6: Prüfung der Delegation der Wegweisungskompetenz vom SEM an die Grenzkontrollbehörden	Prüfung einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, damit das SEM die Grenzkontrollbehörden ermächtigen kann, eine begründete und beschwerdefähige Verfügung gegenüber wegzuweisenden Personen auszustellen.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: GWK, BJ, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH	Die entsprechende AuG-Anpassung ist Teil der «Anpassung des Ausländergesetzes (AuG): Verfahrensnormen und Informationssysteme». Die Vorlage wird voraussichtlich in der Frühlings- und Sommersession 2018 in den Räten behandelt. Das Inkrafttreten ist nicht vor Ende 2018, bzw. Anfang 2019 zu erwarten.
4.1-2-1: Aus- und periodische Weiterbildung der ZEMIS-Nutzer	Ergänzung aller ZEMIS-Aus- und Weiterbildungen mit Inhalten zu Abhängigkeiten von ZEMIS zu anderen Systemen. Schaffung eines ZEMIS-e-Learning-Tools. Aktive Bewerbung von ZEMIS-Kursen, die speziell auf Mitarbeitende von Einsatzzentralen und Ausländerdiensten der Polizei ausgerichtet sind.	Federführung: SEM	Umgesetzt per 2017
4.1-2-2: Erweiterung ZEMIS-Zugriffsrechte	Anpassung der gesetzlichen Grundlagen um a) Kantons- und Gemeindepolizeien, GWK, Migrationsämtern und dem NDB den Zugriff auf die im ZEMIS enthaltenen Gesichtsbilder zu gewähren sowie. b) dem SIRENE-Büro (fedpol) den Zugriff auf die im ZEMIS angegliederten eDossiers zu gewähren.	Federführung: SEM	Die Gesetzesanpassung in Bezug auf den Zugriff auf die Gesichtsbilder (a) ist auf Kurs und sollte 2018 ins Parlament kommen. Der Zugriff auf die eDossiers (b) wird anschliessend auf Verordnungsstufe geregelt.

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
4.1-2-3: Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)	Einsatz von Geräten zum Auslesen und Prüfen von Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) sowie zur automatisierten Überprüfung ausgewählter Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale (Pilotversuch).	Federführung: EMF der Stadt Bern	Auf Grund der positiven Ergebnisse wurde der Pilotbetrieb 2015 in einen ordentlichen Dauerbetrieb überführt.
4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch)	Einsatz der auf den Auslandsvertretungen bereits vorhandenen, aber bisher weitgehend ungenutzten Geräte zum Auslesen und Prüfen von Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) sowie zur automatisierten Überprüfung ausgewählter Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale.	Federführung: EDA	Im Laufe der Vorbereitung der Umsetzungsaktivitäten wurde festgestellt, dass die heutige Systemplattform, einschliesslich der Lesegeräte in den Auslandsvertretungen, voraussichtlich bis Ende 2019 auf Grund auslaufender Verträge und des Alters der verwendeten Komponenten ersetzt werden muss. Zudem ist die mit den Geräten verknüpfte Referenzdatenbank nicht mehr aktuell. Aus diesen Gründen wurde Mitte 2017 entschieden, auf die Umsetzung der Massnahme zu verzichten. Somit werden die bei den Schweizer Auslandsvertretungen vorhandenen eDoc-Reader nicht gemäss der vorgesehenen Massnahme genutzt.
4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie	Erarbeitung einer nationalen Biometrie-strategie z. Hd. des Bundesrates. Kernfragen: Biometriekompetenz im Bund, Verifikation bestehender Biometriedokumente, steigende Anforderungen an Systemplattform eDokumente, etc.	Federführung: Fachausschuss Ausweisschriften Mitbeteiligung: BBL, SEM, GWK, fedpol, Kapo ZH, KD, KKPKS, SVZW, VKM	Die Massnahme konnte bis anhin nicht umgesetzt werden, da die knappen, verfügbaren Ressourcen stark in andere Projekte eingebunden waren (ESYSP, EES, SIS-AFIS, Interoperability). Diese Vorhaben haben aber gleichzeitig dazu geführt, dass sich die Zusammenarbeit in der Schweiz unter den betroffenen Behörden intensiviert und verbessert hat. Ob es zusätzlich eine Gesamtstrategie Biometrie braucht, soll geprüft werden.
4.1-2-6: Einführung eines Suchfeldes «PCN-Nummer» in RIPOL (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen RIPOL um ein (suchbares) Feld ergänzt werden könnte, in dem die PCN erfasst wird.	Federführung: fedpol Mitbeteiligung: SEM, ISC-EJPD	Die Studie wurde 2016 abgeschlossen. Mit den daraus gewonnen Erkenntnissen könnte die Umsetzung des Projekts «PCN-Nummer für RIPOL» gestartet werden, diese wird aber auf Grund fehlender finanziellen Ressourcen bis auf Weiteres sistiert.
4.1-2-8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Anpassung der technischen und ggf. rechtlichen Grundlagen, damit Polizei- und Grenzkontrollorgane im ISR zu Identifizierungszwecken Abfragen alleine mit Name, Vorname und Geburtsdatum machen können.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: GWK, fedpol, ISC-EJPD, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS	Die Abfragen im ISR können seit 2015 wie vorgesehen getätigt werden.
4.1-2-9: Vereinfachte ISA-Abfragen	Anpassung der technischen und rechtlichen Grundlagen, damit Polizei- und Grenzkontrollorgane im ISA zu Identifizierungszwecken Abfragen alleine mit Name, Vorname und Geburtsdatum machen können.	Federführung: fedpol Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS	Abklärungen im Jahre 2015 zwischen den hauptbetroffenen Behörden haben gezeigt, dass grundsätzlich zwar nach wie vor Bedarf an einer Umsetzung der Massnahme besteht. Eine Ausweitung der heute geltenden Suchmöglichkeiten für den vorgesehenen Zweck alleine wäre jedoch technisch nicht möglich, sodass mit der Umsetzung der Massnahme eine generelle Abfragemöglichkeit geschaffen würde, die weit über den angestrebten Zweck hinausginge. Aus diesen Gründen wurde entschieden, die Massnahme nach Prüfung als nicht umsetzbar zu deklarieren. Mit der Umsetzung der Motion Geissbühler (10.3917) wurden jedoch bereits einige Anliegen bezüglich der ISA-Abfragen implementiert.

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
4.1-3-1: Asyl CS-VIS	Abgleich der Fingerabdrücke von Asylgesuchstellenden (EURODAC) mit den im CS-VIS gespeicherten Fingerabdrücken zur Identifizierung papierloser Asylgesuchstellenden und gegebenenfalls zur Einleitung von DUBLIN-OUT-Verfahren.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: ISC-EJPD	Umgesetzt per 2014
4.1-3-2: Einbindung fedpol in VISION-Konsultation (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und wie polizeiliche Informationssysteme (insb. JANUS und IPAS) im Rahmen des Visum-Konsultationsverfahrens VISION automatisiert abgefragt werden könnten, um damit den heute bestehenden blinden Fleck mit Bezug auf sicherheitspolizeiliche Erkenntnisse zu beseitigen.	Federführung: fedpol Mitbeteiligung: SEM, ISC-EJPD, NDB	Die Studie von 2016 ergab, dass eine Einbindung von fedpol in VISION-Konsultationen unverhältnismässig in Bezug auf die Kosten-Nutzen-Rechnung ist. Die von der Studie geschätzte Anzahl Treffer würde sich im Promillebereich bewegen. Im Ergebnis schlägt die Studie daher vor, die Einbindung fedpol in VISION-Konsultation nicht weiter zu verfolgen.
4.1-3-3: Clearingstelle «Identifikation» (Machbarkeitsstudie)	Machbarkeitsstudie zur Frage, ob und wie die verschiedenen im Migrationsprozess involvierten Datenbanken (namentlich ORBIS, VIS, EURODAC, SIS, ZEMIS, RIPOL, etc.) und die darin verarbeiteten Erkenntnisse besser miteinander abgestimmt werden könnten.	Federführung: SEM, fedpol Mitbeteiligung: BJ, EDÖB, GWK, KKPKS, SVZW, VKM, VSAA	Erste Vorabklärungen haben gezeigt, dass seine Studie sehr komplex und aufwändig ist. Angesichts der Tatsache, dass sich die operative Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen weiterentwickelt und verbessert hat, wird vorgeschlagen, auf die Studie zu verzichten. Die Stakeholder werden dazu noch konsultiert.
4.2-2-1: Mechanismen zum Ausgleich der Vollzugslasten im AuG- und Asylbereich (Machbarkeitsstudie)	Studie zur Darstellung der gegenwärtig existierenden unterschiedlichen Vollzugslasten im Asyl- und AuG-Bereich sowie Prüfung verschiedener Lastenausgleichs- und Anreizmechanismen.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: Kantone	Auf Grund der lückenhaften Datenlage wurde 2016 entschieden die Studie zu sistieren und wieder aufzunehmen, wenn eine solide Datenbasis vorhanden ist. Als Zwischenergebnis kann jedoch festgehalten werden, dass unterschiedliche finanzielle Lasten in den Kantonen kein Hemmnis im Wegweisungsvollzug zu sein scheinen. Aktuell besteht daher auch kein Bedarf zur Schaffung eines umfassenden Ausgleichsmechanismus für den Vollzugsbereich. Ferner deuten Abklärungen darauf hin, dass der Ausgleich von Lasten (entgegen der ursprünglichen Annahme) nicht zu einer höheren und/oder stärker harmonisierten Ausreiseweise führen würde. Aktuelle Stossrichtungen (Supportfunktion des Bundes und Monitoring) werden als zielführender erachtet, um die Effektivität des Wegweisungsvollzugs zu stärken.
4.2-4-1: Kompetenzzentrum zur Abarbeitung von AuG-Fällen aus dem Bahnverkehr durch einen Pilotbetrieb in Bern (Machbarkeitsstudie)	Studie zur Prüfung der Möglichkeiten und Ausgestaltung eines Pilotbetriebes für ein operatives Kompetenzzentrum in der Stadt Bern zur Abarbeitung kantonaler und überkantonaler AuG-Fälle.	Federführung: EMF der Stadt Bern, GWK Mitbeteiligung: SEM	Es wurde festgestellt, dass die ursprünglich geplante Idee auf Grund der zwischenzeitlich veränderten Ausgangslage zwar keinen zusätzlichen Nutzen bringen würde und somit auf ein Abarbeitungszentrum im Pilotbetrieb verzichtet wurde. Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten kristallisierten sich aber alternative Verbesserungsmöglichkeiten zu diesem Zentrum heraus, welche nun implementiert werden (z.B. gegenseitige Stage, regelmässiger Austausch auf Leitungsebene, mögliche Synergien bei Ausrüstungsbeschaffung und Ausbildung).
4.3-1-1: Problemstaatenliste Vollzug	Erstellung und Aktualisierung einer Liste über die Zusammenarbeit mit Herkunftstaaten in den Teilbereichen «Identifizierung», «Ausstellung von Reisepapieren» und «Durchführung von Sonderflügen» als Grundlage für die Abstimmung der Migrations-aussenpolitik im Rückkehrbereich.	Federführung: SEM	Umgesetzt per 2014
4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur	Einbringen der Liste prioritärer Länder aus Sicht der Rückkehr (vgl. Massnahme 4.3-1-1) in die IMZ-Struktur.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: DEZA, PD, SECO, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden	Die Liste wird regelmässig an den Sitzungen des IMZ-Ausschuss und des IMZ-Vorsitz traktandiert und diskutiert. Grundsätzlich bestehen jedoch bei den Ländern auf der Landerliste Rückkehr nur wenig aussenpolitische Kontakt, welche eine Verknüpfung des Themas Migration / Rückkehr durch andere Departemente erlauben. Eine Beibehaltung der Liste soll geprüft werden.

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
4.3-4-1: Biometrische Ausländerausweise (Prüfung)	<p>Ablösung der bestehenden Papierausweise durch fälschungssichere Ausweise im Kreditkartenformat.</p> <p>Abklärung der Möglichkeit und des Bedürfnisses zur Versehung der Ausländerausweise von EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit biometrischen Daten.</p>	<p>Federführung: SEM, VKM</p> <p>Mitbeteiligung: GWK, fedpol, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden</p>	Die Projektarbeiten schreiten planmässig voran. Die Einführung soll gestaffelt erfolgen und bis 2020 abgeschlossen werden.
4.3-5-1: Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschen Schmuggels am Schweizerischen Polizeinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und -material	Ausbildung und Sensibilisierung der involvierten Behörden in der Bekämpfung des qualifizierten Menschen Schmuggels.	<p>Federführung: fedpol, KKPKS, SPI</p> <p>Mitbeteiligung: Sämtliche bei der Bekämpfung von Menschen Schmuggel involvierte Behörden von Gemeinden, Kantonen und Bund</p>	Umgesetzt per 2017
4.4-1-1: Keine Sozialhilfe bei Mehrfachasylgesuchen	Keine erneute Aufnahme in die Sozialhilfestrukturen von Personen, welche zum wiederholten Mal ein Asylgesuch stellen (nur noch Gewährung von Nothilfe).	<p>Federführung: SEM</p> <p>Mitbeteiligung: Kantone</p>	Umgesetzt per 2014
4.4-2-1: Beschleunigte Asylverfahren	<p>Durchführung eines beschleunigten Asylverfahrens (48 Stunden) für geeignete Asylgesuche (z. B. visumsbefreite europäische Safe-Countries bzw. andere mit tiefer Schutzquote und rascher Vollzugsmöglichkeit).</p> <p>Durchführung eines «fast-track»-Verfahrens (Entscheid innerhalb 20 Tagen noch während EVZ-Aufenthalt), sofern ein rascher Vollzug nicht möglich ist.</p>	<p>Federführung: SEM</p>	Umgesetzt per 2014
4.4-3-1: Einreisesperren bei beschleunigten Asylverfahren	Konsequenterer Verhängung von Einreisesperren bei abweisenden Asylentscheiden im beschleunigten Verfahren, wenn Ausreisefrist ungenutzt verstreicht, öffentliche Ordnung oder Sicherheit gestört wird oder bei unbegründeten Mehrfachgesuchen und klaren Missbrauchsfällen.	<p>Federführung: SEM</p> <p>Mitbeteiligung: Kantone</p>	Umgesetzt per 2014
4.4-3-2: Kostenvorschuss bei aussichtslosen Mehrfachasylgesuchen	Vermehrte Erhebung von Gebührenvorschüssen bei Einreichung eines neuerlichen Asylgesuches nach rechtskräftigem Abschluss eines ersten Asylverfahrens und Aussichtslosigkeit des neuerlichen Gesuches.	<p>Federführung: SEM</p>	Umgesetzt per 2014
4.4-3-3: Strafrechtliche Sanktionen bei missbräuchlichen politischen Tätigkeiten von Asylbewerbern in der Schweiz	Einführung einer strafrechtlichen Sanktion gegenüber asylsuchenden Personen, die einzig mit der Absicht, subjektive Nachfluchtgründe zu schaffen, öffentliche politische Tätigkeiten in der Schweiz ausüben, bzw. gegenüber Personen, die einer asylsuchenden Person dabei Hilfe leisten.	<p>Federführung: Kantonale Justizbehörden</p> <p>Mitbeteiligt: SEM</p>	Umgesetzt per 2014
0.1-1-1: Quick-wins Informationsfluss	Punktueller Verbesserung des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Grenzverwaltungsbehörden.	<p>Federführung: SEM, GWK, Kapo ZH</p>	Umgesetzt per 2014

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
0.1-2-1: Nationale Statistik illegaler Aufenthalt	Monatliche Integration der vom Bundesamt für Statistik erhobenen Daten zu polizeilichen Registrierungen wegen rechtswidrigen Aufenthalts in das ILA.	Federführung: SEM, BFS	Die Umsetzung der Massnahme wurde aufgrund zahlreicher Schwierigkeiten im Rahmen des IBM-Jahresberichts 2014 ¹⁰ beschrieben. Es wurde jedoch angemerkt, dass die Thematik im Zusammenhang mit dem GNAM (Massnahme 0.1-3-1, vgl. unten) wieder aufgenommen werden soll. Seit Herbst 2017 laufen diesbezüglich vielversprechende Gespräche zwischen dem SEM und dem BFS.
0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM) [Arbeitstitel]	Aufbau eines gemeinsamen strategischen Analyse zentrums Migration (insb., aber nicht ausschliesslich illegale Migration) unter der Leitung des SEM, in dem sämtliche relevanten Grenzverwaltungsbehörden vertreten sind.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: DR, GWK, fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KD, KKPKS, NDB, VKM	Auf Grund unterschiedlicher Vorstellungen bezüglich Aufgaben, Umfang und Funktion des GNAM wurde 2016 u.a. entschieden, dass kein eigentliches Zentrum, also keine eigenständige Institution geschaffen werden soll, sondern in den bestehenden Strukturen weitergearbeitet wird, aber die Zusammenarbeit und die Vernetzung verstärkt werden soll. Um diesem Entscheid Rechnung zu tragen, soll das zu schaffende Netzwerk künftig als «Réseau d'Analyse Migratoire», kurz RAM und nicht mehr als GNAM bezeichnet werden. Erste analytische Produkte wurden im Rahmen von Pilotaufgaben erstellt und sollen im ersten Quartal 2018 offiziell lanciert werden. Bezüglich des Inhalts ist insbesondere noch die Frage der Statistik illegaler Aufenthalt offen (vgl. Massnahme 0.1-2-1 oben).
0.2-2-1: Verstärkung der Analysekompetenz im SEM	Erweiterung des Aufgabenbereiches der SEM-Einheit «Analyse» um den Bereich «Analyse der illegalen Migration».	Federführung: SEM	Umgesetzt per 2014
0.3-2-1: Eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	Ausdrückliche Zuweisung der Ermittlungskompetenzen in den Kantonen im Bereich des qualifizierten Menschenschmuggels. Empfehlung der KKPKS/KKJPD zu einer Zuweisung an die Kriminalpolizei.	Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden Mitbeteiligung: KKPKS/KKJPD	Beim Start der Umsetzungsarbeiten hat sich schon bald gezeigt, dass die im IBM-Aktionsplan vorgesehene Zuständigkeitsregelung unklar, bzw. wenig zielführend ist. Auch inhaltlich zeigten sich rasch erste Schwierigkeiten. So, musste bei der Umsetzung dieser Massnahme ein anderer Ansatz gewählt werden als ursprünglich geplant. Nach wie vor steht eine Sensibilisierung der Behörden auf das Phänomen Menschenschmuggel im Vordergrund. So war das Thema anlässlich der Plattform der Generalstaatsanwälte traktandiert, ebenso führte das fedpol eine Fachtagung Menschenschmuggel durch. Wie schon im Jahre 2015 war die gemeinsame Ermittlungsgruppe «Gruppo interforze repressione passatori» (GIRP) zur Bekämpfung von Menschenschmugglern im Tessin aktiv. Sie besteht aus Mitarbeitern von fedpol, den kantonalen Polizeikorps und dem GWK und dem CCPD in Chiasso geschaffen.

¹⁰ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreiselbm/ber-ibm-2014-d.pdf>

Massnahme ⁸	Erläuterung	Zuständigkeit	Bemerkungen
0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	Explizite Benennung und Schulung von Spezialisten für die Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels bei den kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften.	Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften Mitbeteiligung: KKPKS/KKJPD/SSK	Es kann in weiten Teilen auf die obigen Ausführungen zur Massnahme 0.3-2-1 verwiesen werden. Das Fehlen von Spezialisten ist sicherlich auch darauf zurück zu führen, dass es bis anhin in der Schweiz keine spezifische Ausbildung im Bereich Menschenschmuggel gegeben hat. Mit der Umsetzung der Massnahme 4.3-5-1 ¹¹ wird diesbezüglich Abhilfe geschaffen. Zusätzlich ist wie bereits im letzten Jahr die von der KSMM Ende 2015 durchgeführte Umfrage bei den kantonalen Polizeistellen zu erwähnen, wonach bereits 15 Kantone angeben, über Spezialisten zu verfügen. Es sind primär kleinere Kantone, die keine Spezialisten bezeichnet haben. Auf Grund der unterschiedlichen Ausgangslage und Prioritäten in den Kantonen, scheint ein Verzicht auf die Benennung von Spezialisten – häufig aus Ressourcenmangel – in den kleineren Kantonen nachvollziehbar.
0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	Benennung von Dienstgruppen innerhalb der in Massnahme 0.3-2-1 definierten Ermittlungsbehörde für die Ermittlungen bei Fällen qualifizierten Menschenschmuggels, die umfassende Ermittlungen erfordern.	Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden Mitbeteiligung: KKPKS/KKJPD	Hier kann ebenfalls in weiten Teilen auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Anlässlich der oben erwähnten Umfrage teilten 16 kantonale Polizeikörpers mit, dass sie über eine Ermittlungsgruppe im Bereich des qualifizierten Menschenschmuggels verfügen. Es sind primär kleinere Kantone, die keine spezifischen Ermittlungsgruppen eingesetzt haben. Auf Grund der unterschiedlichen Ausgangslage und Prioritäten in den Kantonen, scheint ein Verzicht auf die Bildung von Ermittlungsgruppen – häufig aus Ressourcenmangel – in den kleineren Kantonen nachvollziehbar.
0.3-2-4: Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschenschmuggel (Prüfung)	Prüfung einer fakultativen Bundeskompetenz zur Durchführung von Strafverfolgungen im Bereich des qualifizierten Menschenschmuggels auch ohne Erfüllung der Voraussetzungen für das Vorliegen einer kriminellen Organisation nach StGB.	Federführung: BJ Mitbeteiligung: Bundesanwaltschaft, fedpol, KKPKS, SSK	Angesichts der laufenden gesetzgeberischen Arbeiten im materiellen Strafrecht zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurden gleichzeitige Anpassungen in der prozessualen Zuständigkeit als nicht zielführend erachtet und somit auf Eis gelegt. Zwischenzeitlich wurde im Herbst 2016 die Parlamentarische Initiative Addor «Den Kampf gegen Schlepperbanden verstärken» (16.477) eingereicht, welche das gleiche Ziel wie die Massnahme verfolgt. Der Initiative wurde im November 2017 in der vorbereitenden Rechtskommission des Nationalrats knapp keine Folge gegeben. Die Abstimmung in den Räten stand zu Redaktionsschluss noch aus.
0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	Optimierung der Zusammenarbeit im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel zwischen dem GWK und den kantonalen Ermittlungsbehörden durch Masterprozesse und standardisierte Vereinbarungen.	Federführung: GWK, kantonale Ermittlungsbehörden Mitbeteiligung: KKPKS	Es kann auf die obigen Ausführungen zu Massnahme 0.3-2-1 verwiesen werden.
0.3-2-6: Informationsgewinnung über Menschenschmuggel in der ersten Asylbefragung	Erweiterung der Erstbefragung von Asylbewerbern (im Rahmen des Testbetriebs in Zürich) zur Gewinnung von Informationen über Menschenschmuggler inkl. der systematischen Auswertung und Verbreitung der gewonnenen Informationen.	Federführung: SEM Mitbeteiligung: GWK, fedpol, Kantons- und Gemeindepolizeien	Umgesetzt per 2016

¹¹ Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und –material.

