



Mai 2017

---

## Integrierte Grenzverwaltung

# Jahresbericht 2016 zur Umsetzung des Aktionsplans 2014-2017

---

Von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 02.05.2017 verabschiedet  
Vom Bundesrat am 28.06.2017 zur Kenntnis genommen  
Von der KKJPD am 30.06.2017 zur Kenntnis genommen

## Inhaltsverzeichnis

<b>Integrierte Grenzverwaltung .....</b>	<b>1</b>
<b>Jahresbericht 2016 zur Umsetzung des Aktionsplans 2014-2017.....</b>	<b>1</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Aktuelle Herausforderungen in der Grenzverwaltung .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Monitoring.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Zuständigkeit.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Zeitplan für die Umsetzung .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Umsetzungsstand .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Realisierungseinheit 0 .....</b>	<b>10</b>
3.1.1 Stand der Umsetzung .....	10
3.1.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	20
<b>3.2 Realisierungseinheit 1 .....</b>	<b>20</b>
3.2.1 Stand der Umsetzung .....	20
3.2.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	27
<b>3.3 Realisierungseinheit 2 .....</b>	<b>29</b>
3.3.1 Stand der Umsetzung .....	29
3.3.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	34
<b>3.4 Realisierungseinheit 3 .....</b>	<b>35</b>
3.4.1 Stand der Umsetzung .....	35
3.4.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen .....	38
<b>3.5 Fazit.....</b>	<b>38</b>
<b>4. Kommunikation .....</b>	<b>41</b>
<b>5. Ausblick .....</b>	<b>43</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ALO	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 (→ <a href="#">SR 142.20</a> )
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 → fedpol

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. Aktuelle Herausforderungen in der Grenzverwaltung

Europa und auch die Schweiz erlebten im Bereich der Migration im 2016 erneut ein bewegtes Jahr. Diese Entwicklungen beeinflussen immer auch die Grenzverwaltung.

In der Schweiz erfolgten die Migrationsbewegungen ab Mai 2016 – nach der Schliessung der Balkanroute – vorwiegend über die Südgrenze. Mit dem Einsetzen günstigerer Witterungsverhältnisse im Frühsommer 2016 stieg auch die Zahl der Überfahrten über das Mittelmeer nach Italien wieder an. Dies sowie die verstärkten Massnahmen Frankreichs und Österreichs an der Grenze zu Italien führten dazu, dass sich der Migrationsdruck auf die Schweizer Südgrenze markant erhöhte. Ab Ende Mai wurden durch das Grenzwachtkorps (GWK) im Tessin deutlich mehr Migrantinnen und Migranten beim illegalen Grenzübertritt aufgegriffen als in der gleichen Vorjahresperiode. Personen, die bei der Kontrolle angaben, kein Asylgesuch in der Schweiz stellen zu wollen, wurden gestützt auf das bilaterale Rückübernahmeabkommen umgehend den italienischen Grenzbehörden übergeben. Der Anteil jener, welche die Schweiz lediglich als Transitland benutzen und kein Asylgesuch stellen wollten, ist 2016 stark angestiegen.

Nach der ausserordentlichen Migrationssituation in der zweiten Jahreshälfte 2015 beruhigte sich die Lage gesamteuropäisch ein wenig. Ursache dafür war unter anderem die bereits erwähnte Schliessung der Balkanroute im April 2016. Danach stand Europa vor zwei Herausforderungen. Einerseits waren die Asylgesuche hunderttausender Migranten, die im Herbst 2015 oder in den ersten Monaten des Jahres 2016 nach Europa gelangten, nicht vollständig registriert. Andererseits ging es um die politische Bewältigung der Situation des Herbst 2015 – die weit grössere Herausforderung. Die europäischen Staaten sind sich einig, dass es eine unkontrollierte Migration nach Europa und innerhalb Europas wie im Herbst 2015 nicht mehr geben darf. Darüber, wie dies erreicht werden soll, gehen die Meinungen teilweise auseinander. Geprägt wurden die Debatten und die politischen Aktionen insbesondere auch durch die zahlreichen Terroranschläge in Europa (u.a. Brüssel im März, Nizza im Juli, Berlin im Dezember). Unter letzterem Aspekt wurde sowohl national als auch international einmal mehr deutlich, dass der Vollzug des Migrationsrechts nicht zuletzt im Kontext der (polizeilichen) Gefahrenabwehr gesehen werden muss.

Vor diesem Hintergrund hat die EU einige Reformbestrebungen im Bereich der Grenzverwaltung in Gang gebracht. So hat das EU-Parlament am 14. April 2016 die Richtlinie zur Nutzung von PNR-Daten<sup>1</sup> verabschiedet. Diese Daten werden zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und terroristischen Straftaten verwendet. Weiter hat die Europäische Kommission im 2016 den Schengen-Mitgliedstaaten einen überarbeiteten Verordnungsvorschlag zur Einführung eines Entry-Exit Systems (EES) unterbreitet. Das EES dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen sowie der Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Die legislativen Arbeiten standen Ende 2016 kurz vor Abschluss. Mit dem EES soll irreguläre Migration (insb. sog. Overstayer) einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten u.a. mit Hilfe biometrischer Identifikatoren (Gesichtsbild und/oder Fingerabdrücke) eindeutiger identifiziert werden.

---

<sup>1</sup> Passenger Name Record (PNR)-Daten sind nicht überprüfte Angaben der Fluggäste, die die Fluggesellschaften für ihre eigenen geschäftlichen Zwecke in ihren Buchungs- und Abfertigungssystemen erfassen. PNR-Daten enthalten verschiedene Arten von Informationen wie Reisedaten, Reiseroute, Flugscheininformationen, Kontaktangaben, das Reisebüro, bei dem der Flug gebucht wurde, Zahlungsart (Bargeld/ Kreditkarte), Sitznummer und Angaben zum Gepäck.

Weiter wurde im November 2016 ein Verordnungsentwurf zur Schaffung eines europäischen Reise-Information-Systems (ETIAS) präsentiert. Damit werden visumbefreite Drittstaatsangehörige verpflichtet, relevante Angaben zur geplanten Reise sowie alphanumerische Daten zu ihrer Person vorab online zu registrieren. Mit ETIAS soll vorgängig festgestellt werden können, ob eine Person ein Risiko hinsichtlich irregulärer Migration, der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit darstellt. Auf strategischer Ebene hat die EU-Kommission zudem eine *High-level expert group on information systems and interoperability* eingesetzt, welche zum Ziel hat, Verbesserungen in der zunehmend komplexen und interkonnektiven IT-Landschaft im Grenzkontrollbereich zu erarbeiten.

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an allen Reformvorhaben auf Stufe EU. Auch auf nationaler Ebene sind viele Bestrebungen im Gange. All diesen Herausforderungen kann nur im Verbund begegnet werden. Aus diesem Grund haben der Bund und die Kantone im Jahre 2012 die Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Strategie)<sup>2</sup> erarbeitet. Sie bildet das Dach über allen Aktivitäten von Bund und Kantonen zur Bekämpfung der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Gleichzeitig sorgt sie dafür, dass legale Einreisen möglichst reibungslos erfolgen. Zur Umsetzung der Strategie wurde 2014 der Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Aktionsplan)<sup>3</sup> mit rund 68 konkreten Massnahmen erstellt.

---

<sup>2</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/schlussber-ibm-2012-d.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/aktionsplan-ibm\\_d.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/aktionsplan-ibm_d.pdf)

## **2. Monitoring**

### **2.1 Zuständigkeit**

Das EJPD hat den Auftrag, die Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans zu überwachen und dem Bundesrat und der KKJPD jährlich Bericht über den Umsetzungsstand zu erstatten. Das Monitoring des Aktionsplans wird von der Abteilung Einreise des SEM wahrgenommen. Sie überwacht und dokumentiert insbesondere auch laufend den Stand der Umsetzungsarbeiten und bewertet die Fortschritte. Sie prüft, ob die zeitlichen Vorgaben betreffend Beginn und Laufzeit der Umsetzungsarbeiten eingehalten werden und mahnt wo nötig die Einhaltung des Aktionsplans an. Dies alles geschieht anhand von Statusberichten, welche die jeweils federführenden Behörden pro Massnahme halbjährlich einreichen. Da die Finanzierung der Massnahmen ebenfalls Sache der federführenden Behörden ist und zudem den jeweiligen politischen Prozessen unterliegt, wird auf ein Finanzmonitoring ausdrücklich verzichtet.

Formell ist die Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung<sup>4</sup> für die Überwachung des IBM-Aktionsplans zuständig. Mittels des von der Abteilung Einreise des SEM verfassten Jahresberichts überwacht die Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung insb. den Stand der Umsetzungsarbeiten und informiert den Bundesrat und die KKJPD jährlich über den Fortschritt.

### **2.2 Zeitplan für die Umsetzung**

Der Aktionsplan wird in sogenannten Realisierungseinheiten, also zeitlich gestaffelt umgesetzt. Bei der Einteilung der Massnahmen in diese drei Realisierungseinheiten waren einerseits die Wirksamkeit und die Realisierbarkeit wichtige Kriterien. Andererseits wurden das Potenzial und die Dringlichkeit der Massnahme mit berücksichtigt, womit neben der schematischen auch eine gewisse politische Gewichtung vorgenommen wurde.

Die Umsetzung etlicher Massnahmen wurde auf Grund der breiten Akzeptanz und / oder der einfachen und raschen Realisierbarkeit bereits während den Arbeiten am Aktionsplan an die Hand genommen. Zudem wurden im Aktionsplan IBM auch Massnahmen abgebildet, die ausserhalb des Aktionsplans IBM initiiert wurden. All diese bereits umgesetzten oder sich in Umsetzung befindenden Massnahmen werden in der Realisierungseinheit 0 zusammengefasst.

---

<sup>4</sup> SEM, fedpol, GWK, Kapo GE, Kapo ZH einmal jährlich erweitert mit KD, KKJPD, KKPKS, NDB, VKM





Abbildung 1: Realisierungseinheiten

In der **Realisierungseinheit 1** befinden sich 19 Massnahmen. Mit deren Umsetzung wurde direkt im Anschluss an die Kenntnisnahme des Aktionsplans durch den Bundesrat, spätestens aber bis Ende 2015 begonnen.

Mit der Umsetzung aller 13 Massnahmen der **Realisierungseinheit 2** sollte so rasch als möglich begonnen werden, spätestens jedoch bis Ende 2016.

Die restlichen 6 Massnahmen werden in der **Realisierungseinheit 3** gebündelt und sollen ebenfalls so rasch als möglich, spätestens aber im Jahre 2017 initiiert werden. Eine rasche Umsetzung soll insb. in den Fällen erfolgen, wo den federführenden, aber auch den mitbeteiligten Behörden die für die Umsetzung benötigten Ressourcen zur Verfügung stehen. Diejenigen Massnahmen, die sich bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Aktionsplans in Umsetzung befunden haben oder sogar schon umgesetzt waren, wurden, wie oben erwähnt, in der **Realisierungseinheit 0** gebündelt. Es handelt sich dabei um insgesamt 30 Massnahmen.

Die eben dargelegte Umsetzungsplanung steht unter dem Vorbehalt, dass in den dafür vorgesehenen politischen Prozessen die zur Umsetzung erforderlichen Ressourcen gesprochen werden.

### 3. Umsetzungsstand

In den nachfolgenden Kapiteln wird der Umsetzungsstand der Massnahmen aller vier Realisierungseinheiten beleuchtet. Der Fokus liegt dabei auf den Realisierungseinheiten 1 und 2, da sich dort ein Grossteil der Massnahmen in Umsetzung befinden oder teils sogar bereits umgesetzt sind. In der Realisierungseinheit 0 sind inzwischen rund drei Viertel aller Massnahmen umgesetzt. In den jeweiligen Kapiteln werden auf Grund der grossen Anzahl nicht alle Massnahmen einzeln detailliert bewertet, sondern nur diejenigen, die entweder bezüglich des Umsetzungsstands oder aber auf Grund der Wichtigkeit oder einer anderen Spezialität erwähnenswert sind.

#### Beurteilungskriterien<sup>5</sup>:

Die Informationen beruhen auf den per 16. Dezember 2016 eingereichten Statusberichten der jeweilig federführenden Behörden (Selbstdeklaration). Die Selbstdeklaration umfasst dabei folgende Kriterien:

- Einhaltung Zeitplan
- inhaltlicher Fortschritt
- inhaltliche Abstimmung mit den beteiligten Behörden
- Finanzierung
- Risiken

### 3.1 Realisierungseinheit 0

#### 3.1.1 Stand der Umsetzung

Die Realisierungseinheit 0 umfasst wie erwähnt 30 Massnahmen, die sich in Umsetzung befinden oder bereits umgesetzt sind. Von den 30 Massnahmen sind 22 bereits umgesetzt, bei fünf läuft die Umsetzung planmässig. Bei einer Massnahme wird die Umsetzung von den federführenden Behörden als teilweise kritisch bewertet, zwei Massnahmen wurden als nicht umsetzbar eingestuft (wie bereits im letzten Jahr).

---

<sup>5</sup> Bewertungsraster:

- Umgesetzt: Die Massnahme ist gemäss den Vorgaben des Massnahmenkonzepts umgesetzt.
- Planmässig: Die Umsetzung verläuft hinsichtlich Einhaltung des Zeitplans, inhaltlicher Fortschritt, inhaltliche Abstimmung mit den beteiligten Behörden, Finanzierung und Risiken gemäss den Vorgaben Massnahmenkonzepts.
- Teilweise kritisch: Die Umsetzung ist im Gange, verläuft aber hinsichtlich Einhaltung des Zeitplans, inhaltlicher Fortschritt, inhaltliche Abstimmung mit den beteiligten Behörden, Finanzierung und Risiken in gewissen Teilen nicht gemäss den Vorgaben des Massnahmenkonzepts.
- Kritisch: Die Umsetzung verläuft hinsichtlich Einhaltung des Zeitplans, inhaltlicher Fortschritt, inhaltliche Abstimmung mit den beteiligten Behörden, Finanzierung und Risiken in wesentlichen Teilen nicht gemäss den Vorgaben des Massnahmenkonzepts.

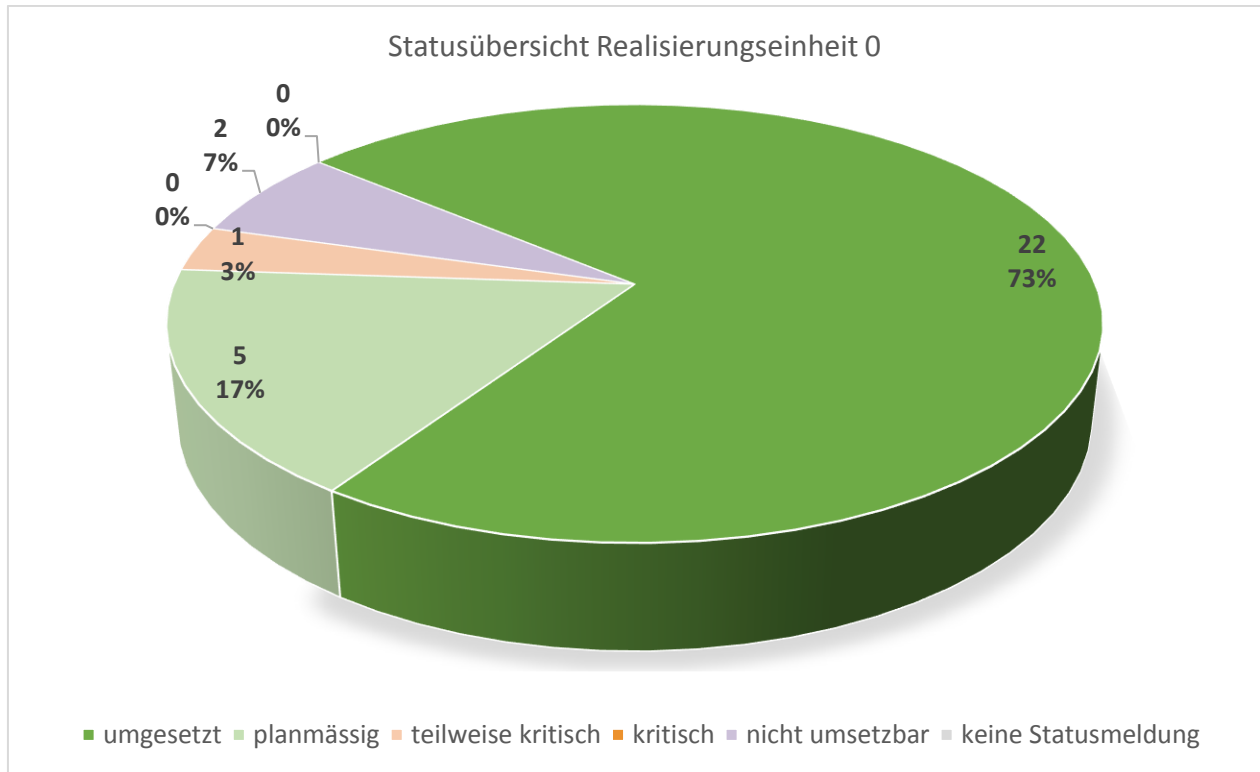


Abbildung 2: Statusübersicht Realisierungseinheit 0

Im Vergleich zum Vorjahr ist insgesamt eine positive Entwicklung erkennbar. Vier weitere Massnahmen wurden umgesetzt. Diejenige Massnahme, die letztes Jahr noch als kritisch bewertet wurde, ist nun umgesetzt.

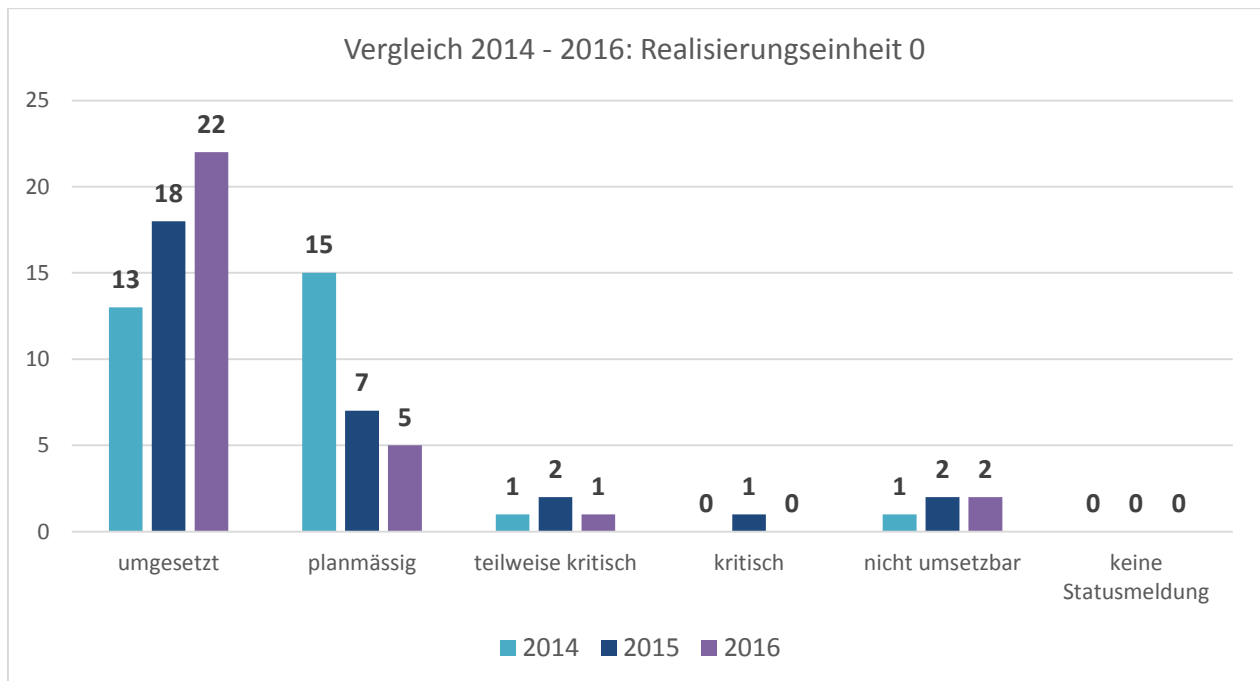


Abbildung 3: Vergleich 2014 - 2016 Realisierungseinheit 0

Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>7</sup>
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 Mitarbeitung: Kantonale Migrations- und Arbeitsmarktbehörden, KD, Steuergruppe Visa, VSAA	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
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	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	-
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 Mitarbeitung: DEA	1 Jahr	Planmässig	↗
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 Mitarbeitung: GWK, Flughafenbetreiber Basel, Genf und Zürich, Kapo ZH, KD	1 Jahr	Umgesetzt per 2014	-
2.1-1-3: Verstärktes Engagement im Bereich Visumliberalisierung EU-Drittstaaten	Proaktives Einbringen der Schweizer Erfahrungen im Bereich der Visumliberalisierungsprozesse der EU mit Drittstaaten	Federführung: SEM, DEA Mitarbeitung: BJ, fedpol, KD, PD	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	-

<sup>6</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>7</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>7</sup>
2.1-1-4 Prüfung der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten bezüglich Identitätsabklärungen und Rückkehr	Einsetzung einer Arbeitsgruppe (AG) zur Massnahmearbeitung 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	Dauerhaft	Umgesetzt per 2016	↗
2.1-1-5: Prüfung des Beitritts zu den Prüm-Beschlüssen zur Verbesserung der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten	Vertiefte Prüfung der Folgen und Konsequenzen einer Teilnahme der Schweiz an der Prüm-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	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	-
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	1 Jahr	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	1 Jahr	Planmässig	→

Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>7</sup>
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  Mitarbeitung: SEM, DV, GWK, fedpol, KD, Vertreter der Kantone im EJPD für Schengen/Dublin	2 Jahre	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  Mitarbeitung: Situativer Ein- bezug weiterer Bundes- und Kantonsbehörden	2 Jahre	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  Mitarbeitung: alle im Bereich Grenzverwaltung, illegaler Migration und Menschen- schmuggel involvierten Behörden	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	-

Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>7</sup>
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	Dauerhaft	Planmässig	→
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	Dauerhaft	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	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-

Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>7</sup>
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 Mitarbeitung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS	2 Jahre	Nicht umsetzbar (vgl. IBM-Jahresbericht 2015 <sup>8</sup> )	-
4.1-3-1: Asyl CS-VIS	Ableich 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 Mitarbeitung: ISC-EJPD	Dauerhaft	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 Mitarbeitung: SEM, ISC-EJPD, NDB	1 Jahr	Umgesetzt per 2016	↗

<sup>8</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/ber-ibm-2015-d.pdf>



Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>7</sup>
4.3-1-1: Problemstaatenliste Vollzug	Erstellung und Aktualisierung einer Liste über die Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten in den Teilbereichen «Identifizierung», «Ausstellung von Reisepapieren» und «Durchführung von Sonderflügen» als Grundlage für die Abstimmung der Migrationsaussenpolitik im Rückkehrbereich	Federführung: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die Internationale Migrationsszusammenarbeit (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	Dauerhaft	Teilweise kritisch	→
4.3-4-1: Biometrische Ausländerausweise (Prüfung)	Ablösung der bestehenden Papiausweise durch fälschungssicherere Ausweise im Kreditkartenformat  Abklärung der Möglichkeit und des Bedürfnisses zur Versehung der Ausländerausweise von EU-/EFTA-Staatsangehörigen mit biometrischen Daten	Federführung: SEM, VKM  Mitbeteiligung: GWK, fedpol, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden	3 Jahre	Planmässig	→
4.4-1-1: Keine Sozialhilfe bei Mehrfachasylgesuchen	Keine erneute Aufnahme in die Sozialhilfestrukturen von Personen, welche zum wiederholten Mal ein Asylgesuch stellen (nur noch Gewährung von Nothilfe)	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: Kantone	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-

Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwick- lung <sup>7</sup>
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 (Entscheidung innerhalb 20 Tagen noch während EVZ-Aufenthalt), sofern ein rascher Vollzug nicht möglich ist</p>	Federführung: SEM	Dauerhaft	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	Federführung: SEM  Mitarbeitung: Kantone	Dauerhaft	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	Federführung: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-

Massnahme <sup>6</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>7</sup>
4.4-3-3: Strafrechtliche Sanktionen bei missbräuchlichen politischen Tätigkeiten von Asylbewerbern in der Schweiz	Einführung einer strafrechtlichen Sanktion gegenüber asylsuchenden Personen, die einzig mit der Absicht, subjektive Nachfluchtgründe zu schaffen, öffentliche politische Tätigkeiten in der Schweiz ausüben, bzw. gegenüber Personen, die einer asylsuchenden Person dabei Hilfe leisten	Federführung: Kantonale Justizbehörden  Mitbeteiligt: SEM	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
0.1-1-1: Quick-wins Informationsfluss	Punktuelle Verbesserung des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Grenzverwaltungsbehörden	Federführung: SEM, GWK, Kapo ZH	-	Umgesetzt per 2014	-
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	Dauerhaft	Nicht umsetzbar (vgl. IBM-Jahresbericht 2014 <sup>9</sup> )	-
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	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
0.3-2-4: Fakultative Bundeskompetenz bei der Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschen schmuggel (Prüfung)	Prüfung einer fakultativen Bundeskompetenz zur Durchführung von Strafverfolgungen im Bereich des qualifizierten Menschen schmuggels auch ohne Erfüllung der Voraussetzungen für das Vorliegen einer kriminellen Organisation nach StGB	Federführung: BJ  Mitbeteiligung: Bundesanwaltschaft, fedpol, KKPKS, SSK	Dauerhaft	Planmässig	→

<sup>9</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/ber-ibm-2014-d.pdf>

### 3.1.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

*Massnahme 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die Internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur*

Eine erste Analyse dieser Massnahme im Rahmen der IMZ Zusammenarbeit Ende 2015 hat ergeben, dass die Umsetzung mit grundsätzlichen und praktischen Schwierigkeiten verbunden ist. So zeigte sich, dass das Instrument ausserhalb der IMZ-Struktur nicht umfassend bekannt ist. Zudem befinden sich auf der Länderliste auch solche Staaten, mit denen die Schweiz nur wenige relevante ausserpolitische Themenfelder verbindet. Damit sind die Opportunitäten zur Verknüpfung relativ gering. Eine ad-hoc Arbeitsgruppe hat 2016 verschiedene Empfehlungen zur besseren Umsetzung an den IMZ Ausschuss formuliert. Diese Empfehlungen sollen 2017 umgesetzt werden.

## 3.2 Realisierungseinheit 1

### 3.2.1 Stand der Umsetzung

Von den 19 Massnahmen sind deren sieben umgesetzt. Aktuell läuft bei zwei Massnahmen die Umsetzung planmässig. Hingegen ist bei sieben Massnahmen der Umsetzungsstand als teilweise kritisch zu werten, bei dreien sogar kritisch.

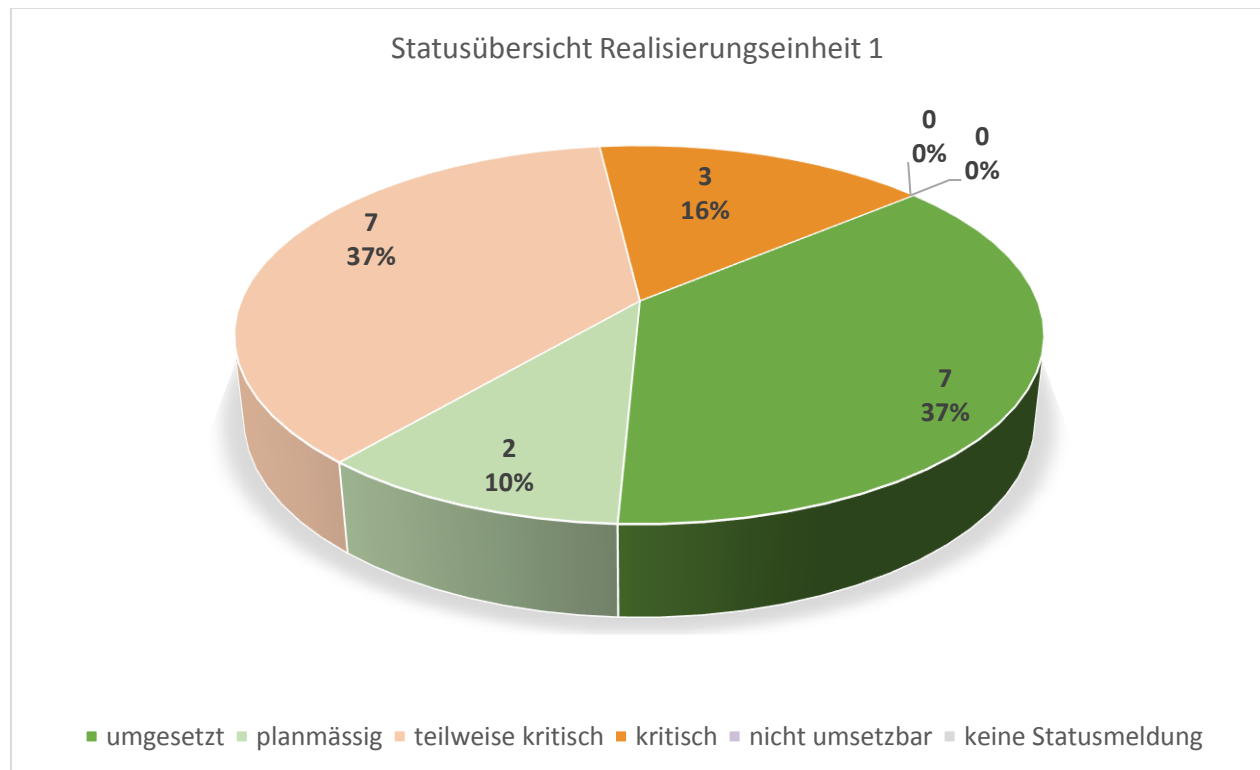


Abbildung 4: Statusübersicht Realisierungseinheit 1

Die Entwicklungen in dieser Realisierungseinheit seit dem letzten Jahr sind nur teilweise befriedigend. Einerseits hat sich zwar die Anzahl der umgesetzten Massnahmen fast verdoppelt (von vier auf sieben) und zwei Massnahmen sind planmässig, insgesamt befinden sich aber immer noch über die Hälfte der Massnahmen im orangen, also (teilweise) kritischen Bereich. Während

die Anzahl kritischer Massnahmen im Vergleich zum Vorjahr leicht reduziert werden konnte (von fünf auf drei), stieg die Anzahl teilweise kritischer Massnahmen deutlich an (von vier auf sieben).

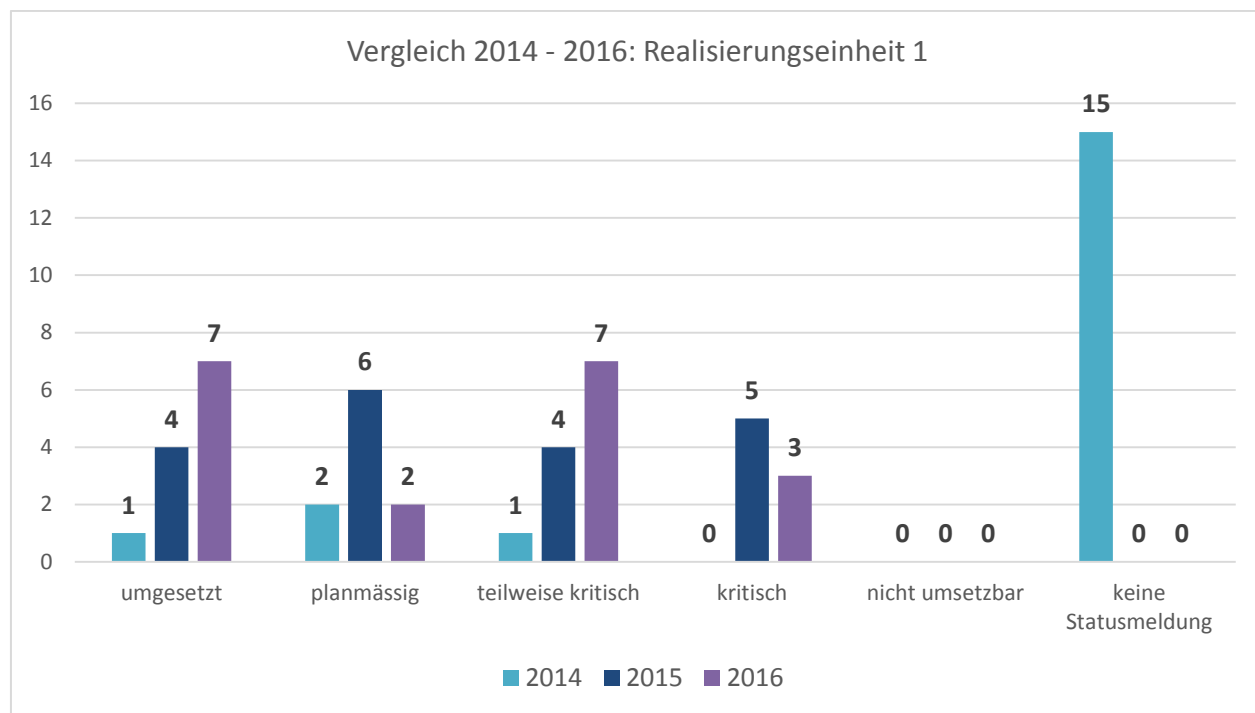


Abbildung 5: Vergleich 2014 - 2016 Realisierungseinheit 1

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
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 Auslandsvertretungen	Federführung: GNAM <sup>12</sup>  Mitbeteiligung: SEM, GWK, fedpol, KD, NDB, Steuergruppe Visa	Dauerhaft	Teilweise kritisch	↗

<sup>10</sup> Die Massnahmennummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>11</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

<sup>12</sup> Gemeinsames Nationales Analysezentrum Migration (Arbeitstitel): s. Massnahme 0.1-3-1

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
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  Mitbeteiligung: Armeestab, SEM, GWK, fedpol	Dauerhaft	Kritisch	→
1.1-1-3: Schulungsmodul «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für Auslandsvertretungen	Lagespezifisches Schulungsmodul in den Bereichen «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für die führenden Auslandsvertretungen auf der Hot-Spot-Staatenliste  Integration dieses Moduls in die Ausbildungskonzepte der involvierten Behörden zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, fedpol, KD, NDB	Dauerhaft	Umgesetzt per 2016	↗
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	1 Jahr	Kritisch	→
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	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
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	1 Jahr	Umgesetzt per 2015	-
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	Dauerhaft	Teilweise kritisch	↘
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	Dauerhaft	Planmässig	↑

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
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	1 Jahr	Umgesetzt per 2015	-
4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie	Erarbeitung einer nationalen Biometriestrategie z. Hd. des Bundesrates. Kernfragen: Biometriekompetenz im Bund, Verifikation bestehender Biometriedokumente, steigende Anforderungen an Systemplattform eDokumente, etc.	Federführung: Fachausschuss Ausweisschriften  Mitarbeitung: BBL, SEM, GWK, fedpol, Kapo ZH, KD, KKPKS, SVZW, VKM	1 Jahr	Kritisch	➔
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  Mitarbeitung: GWK, fedpol, ISC-EJPD, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS	1 Jahr	Umgesetzt per 2015	-
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  Mitarbeitung: Kantone	1 Jahr	Umgesetzt per 2016	↗



Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
4.3-5-1: Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschen-smuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und -material	Ausbildung und Sensibilisierung der involvierten Behörden in der Bekämpfung des qualifizierten Menschen-smuggels	Federführung: fedpol, KKPKS, SPI  Mitbeteiligung: Sämtliche bei der Bekämpfung von Menschen-smuggel involvierte Behörden von Gemeinden, Kantonen und Bund	Dauerhaft	Planmässig	↗
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 Grenzverwaltungs-behörden vertreten sind	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: DR, GWK, fedpol, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KD, KKPKS, NDB, VKM	Dauerhaft	Teilweise kritisch	→
0.3-2-1: Eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel	Ausdrückliche Zuweisung der Ermittlungskompetenzen in den Kantonen im Bereich des qualifizierten Menschen-smuggels  Empfehlung der KKPKS/KKJPD zu einer Zuweisung an die Kriminalpolizei	Federführung: Kantonale Ermittlungs-behörden  Mitbeteiligung: KKPKS / KKJPD	1 Jahr	Teilweise kritisch	→

Massnahme <sup>10</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>11</sup>
0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel	Explizite Benennung und Schulung von Spezialisten für die Bekämpfung des qualifizierten Menschen-smuggels bei den kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften	Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften  Mitbeteiligung: KKPKS / KKJPD / SSK	1 Jahr	Teilweise kritisch	↘
0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel	Benennung von Dienstgruppen innerhalb der in Massnahme 0.3-2-1 definierten Ermittlungsbehörde für die Ermittlungen bei Fällen qualifizierten Menschen-smuggels, die umfassende Ermittlungen erfordern	Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden  Mitbeteiligung: KKPKS / KKJPD	1 Jahr	Teilweise kritisch	↘
0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel	Optimierung der Zusammenarbeit im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel zwischen dem GWK und den kantonalen Ermittlungsbehörden durch Masterprozesse und standardisierte Vereinbarungen	Federführung: GWK, kantonale Ermittlungsbehörden  Mitbeteiligung: KKPKS	Dauerhaft	Teilweise kritisch	→
0.3-2-6: Informationsgewinnung über Menschen-smuggel in der ersten Asylbefragung	Erweiterung der Erstbefragung von Asylbewerbern (im Rahmen des Testbetriebs in Zürich) zur Gewinnung von Informationen über Menschen-smuggler inkl. der systematischen Auswertung und Verbreitung der gewonnenen Informationen	Federführung: SEM  Mitbeteiligung: GWK, fedpol, Kantons- und Gemeindepolizeien	2 Jahre	Umgesetzt per 2016	↗

### 3.2.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

*Massnahme 1.1-1-1: Hot-Spot-Staatenliste (illegale Migration vs. Wirtschaftliche/touristische Interessen der Schweiz)*

Aufgrund der knappen Ressourcen konnten die initiierten Arbeiten zur Erstellung der Hot-Spot-Staatenliste noch nicht fertig gestellt werden. Die knappen Ressourcen der federführenden Behörde wurden prioritär für die Arbeiten am GNAM eingesetzt (Massnahme 0.1-3-1, vgl. dazu Ausführungen weiter unten). Entsprechend ist der Stand der Umsetzung als teilweise kritisch zu bewerten, obwohl bereits erste Resultate vorliegen. Es kann allerdings festgehalten werden, dass in der Praxis bereits verschiedene Länderlisten in verschiedenen Themenbereichen existieren und als Grundlage für die jeweiligen Entscheidungsprozesse dienen, diese jedoch noch nicht koordiniert sind und nicht alle Themenbereiche abdecken.

*Massnahme 1.1-1-2: Koordination der Airline Liaison Officers (ALO), Immigration Liaison Officers (ILO), Polizeiattachés (PA) und Verteidigungsattachés (VA)*

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. So ist der Umsetzungsstatus dieser Massnahme kritisch. 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.

*Massnahme 1.1-2-1: Bedarfsabklärung zu Aufgaben, Ressourcen und spezifischem Know-How auf den führenden Auslandsvertretungen der Hot-Spot-Staatenliste*

Auch diese Massnahme steht in Abhängigkeit zur oben erwähnten, noch nicht erstellten Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1-1-1), weswegen die Umsetzungsarbeiten ebenfalls noch nicht an die Hand genommen wurden. So ist auch der Umsetzungsstatus dieser Massnahme kritisch.

*Massnahme 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien*

Die Umsetzung dieser Massnahme wurde als teilweise kritisch bewertet. Aus Ressourcengründen und aufgrund der inhaltlichen Komplexität konnte die Projektinitialisierungsphase des Gesetzgebungsprojekts «LEX-IBM» (das auch die Massnahme 3.4-1-2<sup>13</sup> beinhaltet; vgl. Kap. 3.3.2) nicht wie vorgesehen bis Ende 2016 abgeschlossen werden. Die Studie konnte zwar fertig gestellt werden, der formelle Projektauftrag ist jedoch erst im 2017 zu erwarten.

*Massnahme 4.1.2-5: Gesamtstrategie Biometrie*

Wie bereits im letzten Jahr gibt es bei der Umsetzung dieser Massnahme keine Fortschritte, weshalb der Stand als kritisch ist. Es gibt auf nationaler Stufe keinen Lead beim Thema Biometrie. So besteht die Notwendigkeit zur Abholung eines Grundauftrags seitens des Bundesrats. Die dafür notwendigen Ressourcen konnten aber im 2016 nicht gestellt werden. Immerhin werden aus den Erfahrungen und Diskussionen zum Programm zur Erneuerung der Systemplattform eDokumente wichtige Erkenntnisse für eine spätere Erarbeitung der Gesamtstrategie Biometrie gewonnen werden können.

---

<sup>13</sup> Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D

*Massnahme 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM) [Arbeitstitel]*

Bei der Umsetzung dieser Massnahme gab es aus Ressourcengründen einige zeitliche Verzögerungen. Insgesamt konnten aber Fortschritte bei der Umsetzung der Massnahme erzielt werden. So konnten insbesondere die inhaltlichen Differenzen bezüglich Aufgaben, Umfang und Funktion des GNAM geklärt werden. So wurde 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. Im Rahmen eines Pilotversuchs soll zu Beginn des Jahres 2017 ein erstes analytisches Lagebild erstellt werden. Andere Produkte sind in Planung. Der Umsetzungsstand wurde als teilweise kritisch bewertet.

*Massnahme 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel*

Wie bereits im IBM-Jahresbericht 2015 erläutert, 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. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse muss die Umsetzung der Massnahme als teilweise kritisch gesehen werden.

*Massnahme 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel*

Auch bei dieser Massnahme ist der Umsetzungsstand teilweise kritisch. 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<sup>14</sup> 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.

*Massnahme 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel*

Hier kann ebenfalls in weiten Teilen auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Anlässlich der oben erwähnten Umfrage teilten 16 kantonale Polizeikorps mit, dass sie über eine Ermittlungsgruppe im Bereich des qualifizierten Menschenschmuggels verfügen. Es sind primär kleinere Kantone, die keine spezifischen Ermittlungsgruppen eingesetzt haben. Der Stand der Umsetzung ist als teilweise kritisch zu werten.

---

<sup>14</sup> Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und –material

*Massnahme 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenmuggel*

Für diese Massnahme kann auf die obigen Ausführungen zu Massnahme 0.3-2-1 verwiesen werden.

### 3.3 Realisierungseinheit 2

#### 3.3.1 Stand der Umsetzung

Mit der Umsetzung der Massnahmen dieser Realisierungseinheit musste spätestens bis Ende 2016 gestartet werden. Von den 13 Massnahmen sind fünf bereits umgesetzt, bei sechs läuft die Umsetzung planmässig und bei zwei Massnahmen ist der Umsetzungsstand teilweise kritisch.

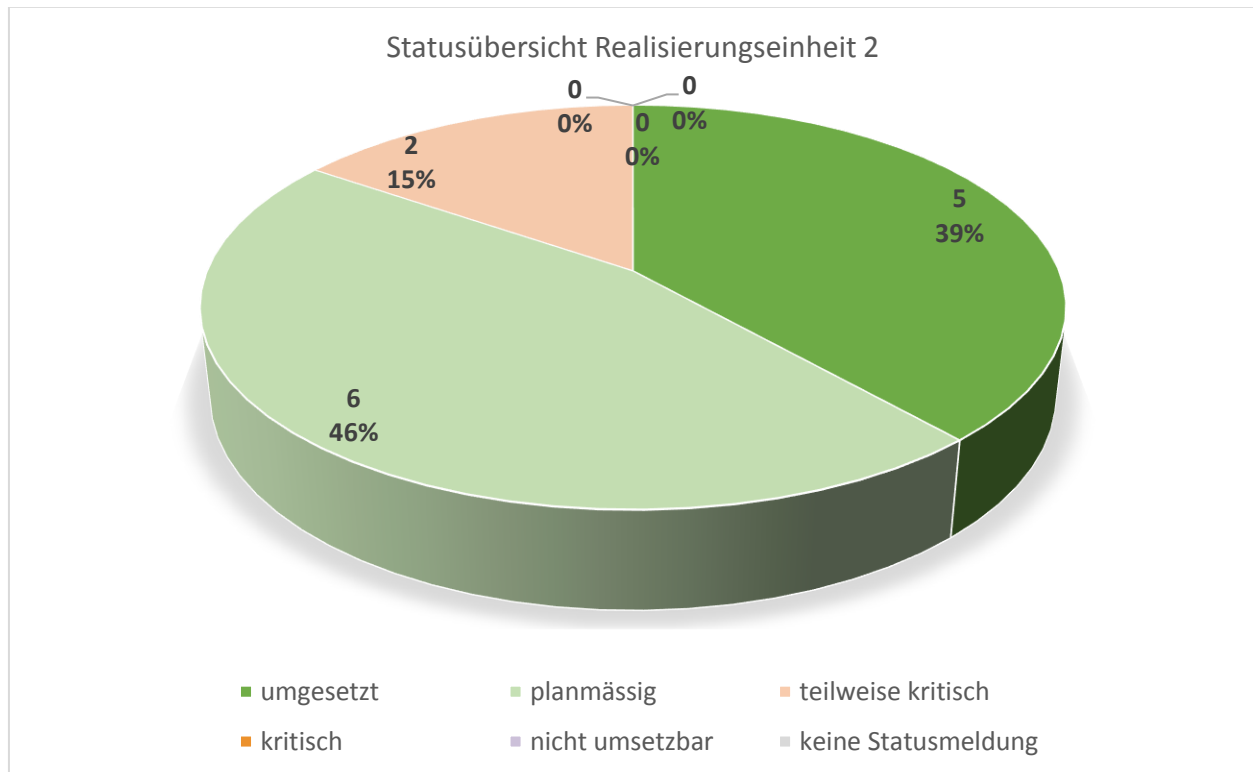


Abbildung 6: Statusübersicht Realisierungseinheit 2

Die Massnahmen in dieser Realisierungseinheit haben sich positiv entwickelt. Im Vergleich zum Vorjahr sind bereits fünf Massnahmen umgesetzt (2015: eine). Bei knapp der Hälfte der Massnahmen verläuft die Umsetzung planmässig, bei zweien ist der Umsetzungsstand teilweise kritisch.

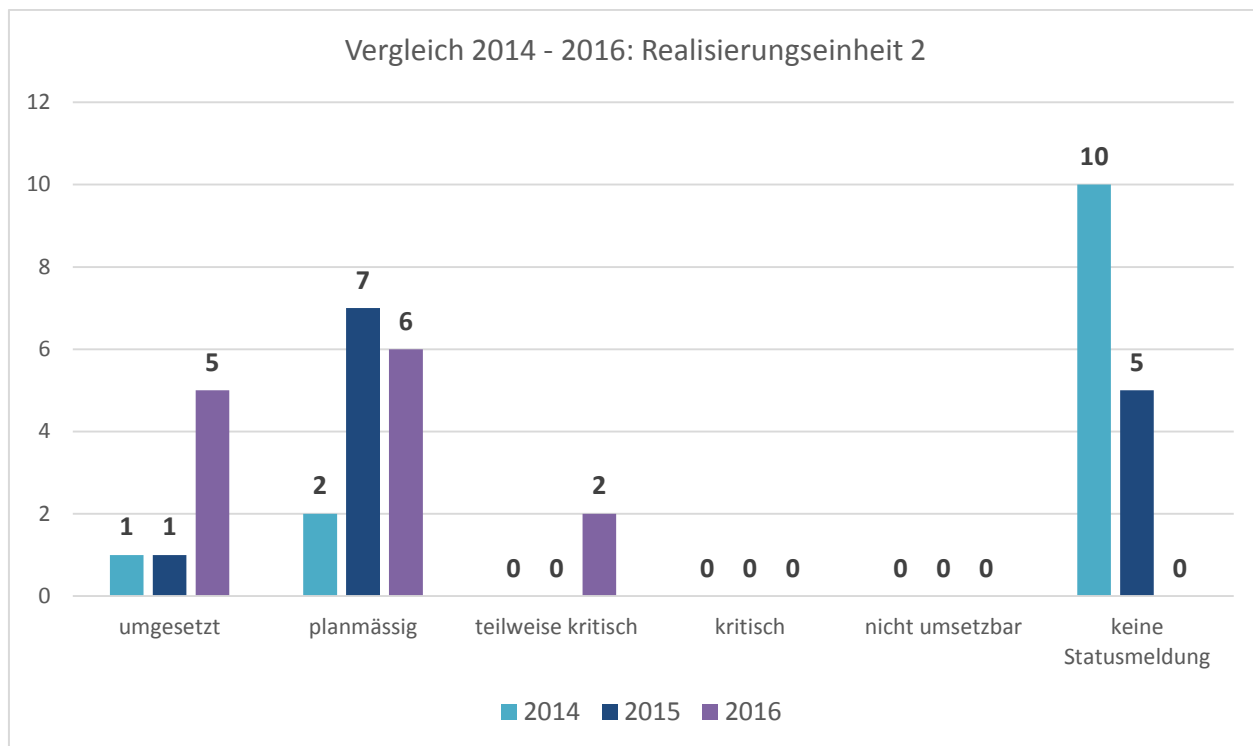


Abbildung 7: Vergleich 2014 - 2016 Realisierungseinheit 2

Massnahme <sup>15</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>16</sup>
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 Menschenschmuggels	Federführung: SEM Mitbeteiligung: KD	Dauerhaft	Umgesetzt per 2016	↗

<sup>15</sup> Die Massnahmenummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>16</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

Massnahme <sup>15</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>16</sup>
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 Massnahmenerarbeitung	Federführung: KD  Mitbeteiligung: SEM, GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, Seco, Switzerland Global Enterprise, Tourismusbranche	1 Jahr	Planmässig	→
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	Dauerhaft	Planmässig	↗
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, Kapo ZH, KD, NDB, PD	Dauerhaft	Umgesetzt per 2016	↑

Massnahme <sup>15</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>16</sup>
3.1-1-1: Gegenseitige Audits der Schengen-Aussengrenzflughäfen (Grenzkontrolle)	<p>Erarbeitung und Umsetzung eines Konzepts zur Durchführung von regelmässigen Audits der Flugplätze der Kategorien A und B (Grenzkontrolle)</p> <p>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</p>	<p>Federführung: SEM</p> <p>Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH</p>	Dauerhaft	Planmässig	➔
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)	<p>Federführung: Steuergruppe Grenze</p> <p>Mitbeteiligung: GWK, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH</p>	Dauerhaft	Umgesetzt per 2014	-
3.4-1-2: Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D	<p>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)</p> <p>Definition der Voraussetzungen für Flugplätze, um permanent Non-Schengen-Flüge anbieten zu dürfen (Schengen-Aussengrenze)</p>	<p>Federführung: SEM, EZV/OZD</p> <p>Mitbeteiligung: BAZL, GWK, BJ, Flugplatzhalter Saanen, Mollis, Emmen und Buochs, Kapo BE, Kapo GL, Kapo LU, Kapo NW, Kapo ZH</p>	1 Jahr	Teilweise kritisch	⚡



Massnahme <sup>15</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>16</sup>
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	1 Jahr	Planmässig	→
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	1 Jahr	Planmässig	→
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	1 Jahr	Teilweise kritisch	↘
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	1 Jahr	Umgesetzt per 2016	↑

Massnahme <sup>15</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>16</sup>
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	1 Jahr	Planmässig	↗
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	1 Jahr	Umgesetzt per 2016	↗

### 3.3.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

#### *Massnahme 3.4-1-2: Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D*

Die Umsetzung dieser Massnahme wurde als teilweise kritisch bewertet. Aus Ressourcengründen und aufgrund der inhaltlichen Komplexität konnte die Projektinitialisierungsphase das Gesetzgebungsprojekts «LEX-IBM» (das auch die Massnahme 3.4-1-1<sup>17</sup> beinhaltet; vgl. Kap. 3.2.2) nicht wie vorgesehen bis Ende 2016 abgeschlossen werden. Die Studie konnte zwar fertig gestellt werden, der formelle Projektauftrag ist jedoch erst im 2017 zu erwarten

#### *Massnahme 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandvertretungen (Pilotversuch)*

Mit der Umsetzung wurde erst kurz vor Ende 2016 gestartet. Unter anderem wird zu klären sein, inwieweit die Geräte benutzt werden können, da diese dem EJPD und nicht dem EDA gehören. Zudem müssen die weiteren Schritte unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungen im Bereich der Systemplattform eDokumente gesehen werden. Der Stand der Umsetzung ist aus diesen Gründen teilweise kritisch.

<sup>17</sup> Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien

## 3.4 Realisierungseinheit 3

### 3.4.1 Stand der Umsetzung

Obwohl die Massnahmen dieser Realisierungseinheit erst bis Ende 2017 gestartet werden müssen, sind alle sechs Massnahmen in Arbeit, bzw. drei davon sind sogar bereits umgesetzt. Bei den anderen drei verläuft die Umsetzung planmässig.

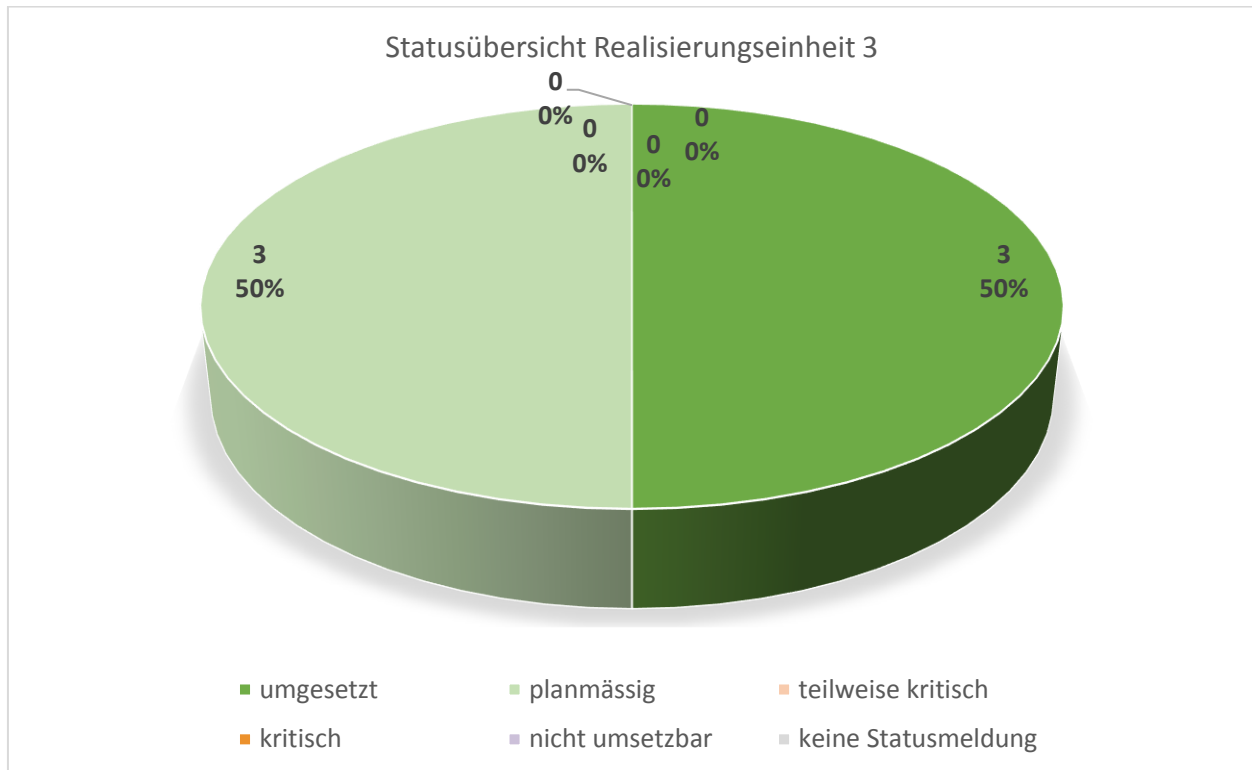


Abbildung 8: Statusübersicht Realisierungseinheit 3

Verglichen mit dem Vorjahr gibt es nun keine Massnahme mehr, an der nicht gearbeitet wird. Zudem konnte die Anzahl umgesetzter Massnahme um eine erhöht werden (von zwei auf drei), genau gleiches gilt für die Anzahl planmässiger Massnahmen.

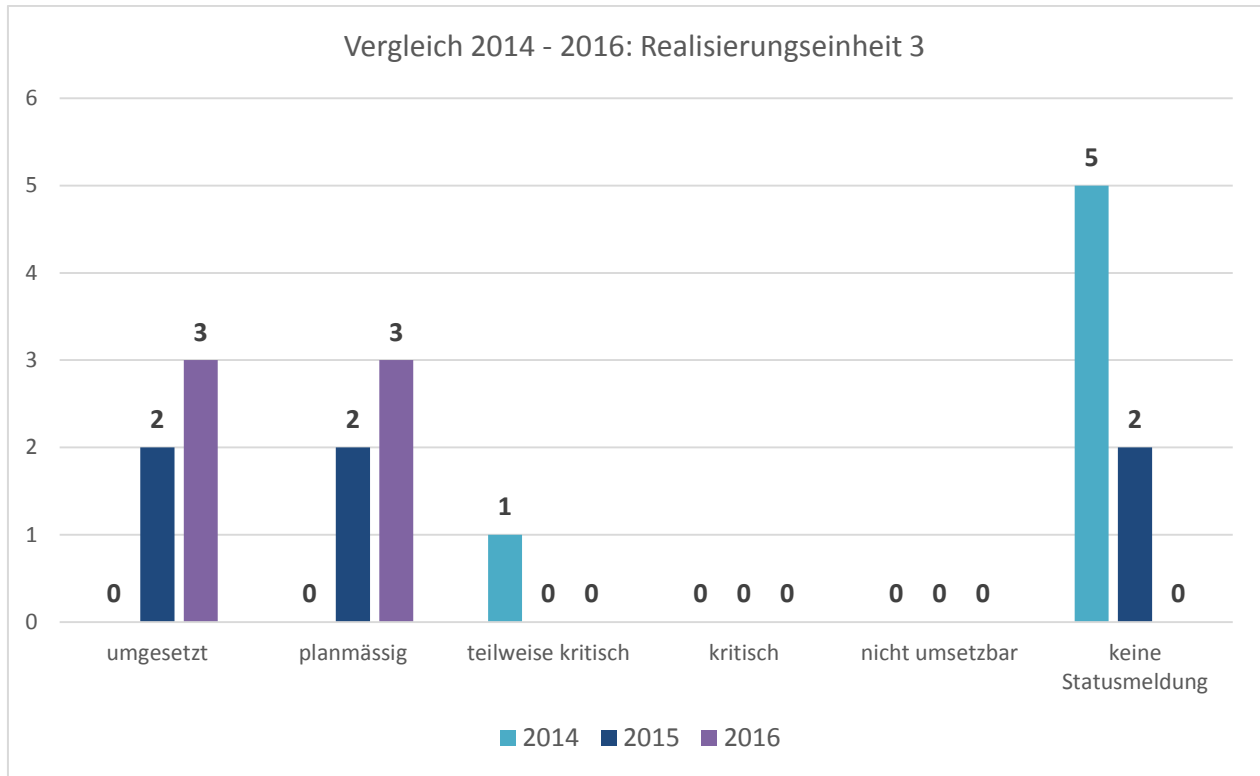


Abbildung 9: Vergleich 2014 – 2016: Realisierungseinheit 3

Massnahme <sup>18</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>19</sup>
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	Dauerhaft	Planmässig	→

<sup>18</sup> Die Massnahmenummer setzt sich zusammen aus der Nummer des Filters gemäss dem Vier-Filter-Modell (1. Stelle), der Nummer des Problemfeldes innerhalb des Filters (2. Stelle), der Nummer des Teilziels innerhalb des Problemfeldes (3. Stelle) und der Nummer der Massnahme innerhalb des Teilziels (4. Stelle)

<sup>19</sup> Im Vergleich zum Vorjahr.

Massnahme <sup>18</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>19</sup>
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	Dauerhaft	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	Dauerhaft	Umgesetzt per 2015	-
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	Dauerhaft	Planmässig	→

Massnahme <sup>18</sup>	Erläuterung	Zuständigkeit	Laufzeit	Status	Entwicklung <sup>19</sup>
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	1 Jahr	Umgesetzt per 2016	↑
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	3 Jahre	Planmässig	↗

### 3.4.2 Erläuterung zu einzelnen Massnahmen

Zu den Massnahmen dieser Realisierungseinheit gibt es keine besonderen Anmerkungen.

## 3.5 Fazit

Insgesamt kann ein mehrheitlich positives Fazit gezogen werden.

Einerseits sind die Fortschritte in der Realisierungseinheit 0 als positiv zu bewerten, wo fast 90% der Massnahmen im grünen Bereich liegen (planmässig oder umgesetzt). Auch die Realisierungseinheiten 2 und 3 haben sich positiv entwickelt, indem sich die Anzahl umgesetzter Massnahmen je erhöht hat. In der Realisierungseinheit 3 sind bereits alle Massnahmen in Arbeit, bzw. die Hälfte davon ist bereits umgesetzt. Über den gesamten Aktionsplan gesehen wurde im 2016 an allen 68 Massnahmen gearbeitet (inkl. den bereits umgesetzten Massnahmen). Letztes Jahr lag dieser Wert noch bei 85%. Über drei Viertel der Massnahmen befinden sich im grünen Bereich.

Viele Massnahmen veranschaulichen bereits heute den angestrebten Mehrwert durch eine integrierte Grenzverwaltung deutlich. So wurde beispielsweise bei der Umsetzung der Massnahme

4.2-4-1<sup>20</sup> 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). Ein weiteres Beispiel ist die Massnahme 3.5-1-2<sup>21</sup>. Bei der geplanten Einführung von automatisierten Grenzkontrollen arbeiten die zuständigen Grenzkontrollbehörden eng zusammen und bestehende Synergien werden genutzt. So erfolgt insbesondere die Beschaffung der nötigen Infrastruktur gemeinsam, womit Komplexitäten und IT-Schnittstellen reduziert und Betriebskosten gespart werden können.

Andererseits gibt es auch negative Entwicklungen, wobei sich diese wie schon letztes Jahr primär auf die Realisierungseinheit 1 beziehen. In dieser Realisierungseinheit wird nach wie vor gut die Hälfte der 19 Massnahmen als teilweise kritisch (7) oder kritisch (3) beurteilt, wobei die gleichen Massnahmen im Fokus stehen wie bereits 2015. Die meisten betroffenen Massnahmen haben zudem von ihrem Umfang her eine gewisse Trageweite – sei es inhaltlich, organisatorisch, finanziell oder personell. So ist festzustellen, dass aufgrund der ausserordentlichen Migrationslage sowohl das GNAM (Massnahme 0.1-3-1) als auch die Hot-Spot-Staatenliste (Massnahme 1.1-1-1) nicht realisiert wurden, wobei beim GNAM nun eine positive Tendenz erkennbar ist (2015: kritisch, 2016: teilweise kritisch; vgl. Ausführungen in Kap. 3.2.2). Die Hot-Spot-Staatenliste bildet Grundlage für weitere Massnahmen (überwiegend im Bereich der Auslandvertretungen). Es ist daher zentral, dass die Arbeiten im Bereich Analyse im 2017 vorangetrieben werden können, zumal die Wichtigkeit auf Grund der anhaltend angespannten Migrationslage sicherlich noch erhöht wurde. Eine weiterer Themenbereich, der im Auge behalten werden muss, ist die Massnahme 4.1-2-5 «Gesamtstrategie Biometrie», welche ein weiteres Mal als kritisch bewertet wurde. Diese Massnahme ist für die zukünftigen Entwicklungen im Bereich der Biometrie von grosser Wichtigkeit. Biometrie wird eine immer zentralere Rolle im Bereich der (Dokumenten-)Sicherheit einnehmen und es ist von grosser Bedeutung, dass die kommenden, bzw. teils bereits laufenden Projekte einer gemeinsamen, abgestimmten Strategie folgen. Auch im Bereich der Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenschmuggel laufen die Umsetzungsarbeiten nicht sehr befriedigend (vgl. Ausführungen in Kap. 3.2.2). Im Vergleich zum Vorjahr konnten nur wenige Fortschritte erzielt werden, obwohl das Thema nach wie vor sehr aktuell ist. Die termingerechte Umsetzung der als teilweise kritisch eingestuften Massnahmen der anderen Realisierungseinheiten scheitert primär an mangelnden Ressourcen. Dies bestätigt erneut eine Erkenntnis, die sich bereits im letzten Jahr angedeutet hat. Die knappen Ressourcen widerspiegeln sich primär in zeitlichen Verzögerungen bei den Umsetzungsarbeiten.

---

<sup>20</sup> Kompetenzzentrum zur Abarbeitung von AuG-Fällen aus dem Bahnverkehr durch einen Pilotbetrieb in Bern (Machbarkeitsstudie)

<sup>21</sup> Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen

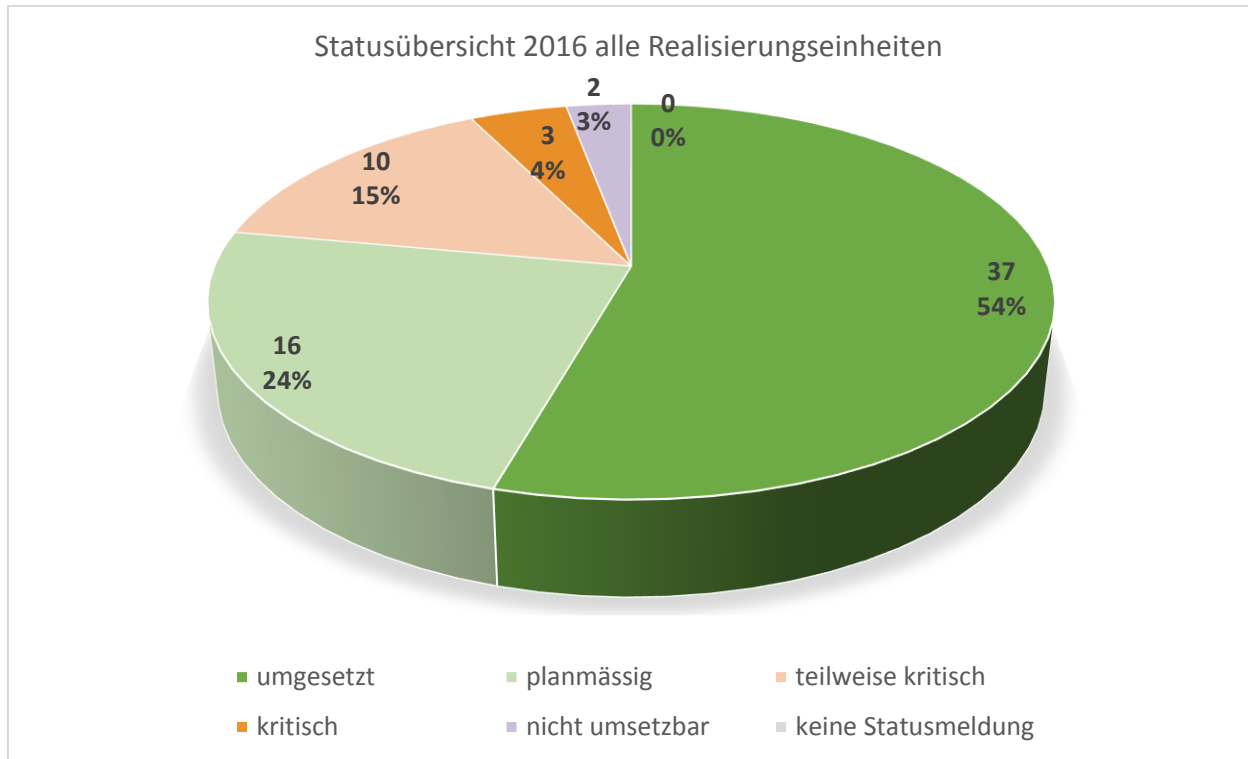


Abbildung 10: Statusübersicht 2016 alle Realisierungseinheiten

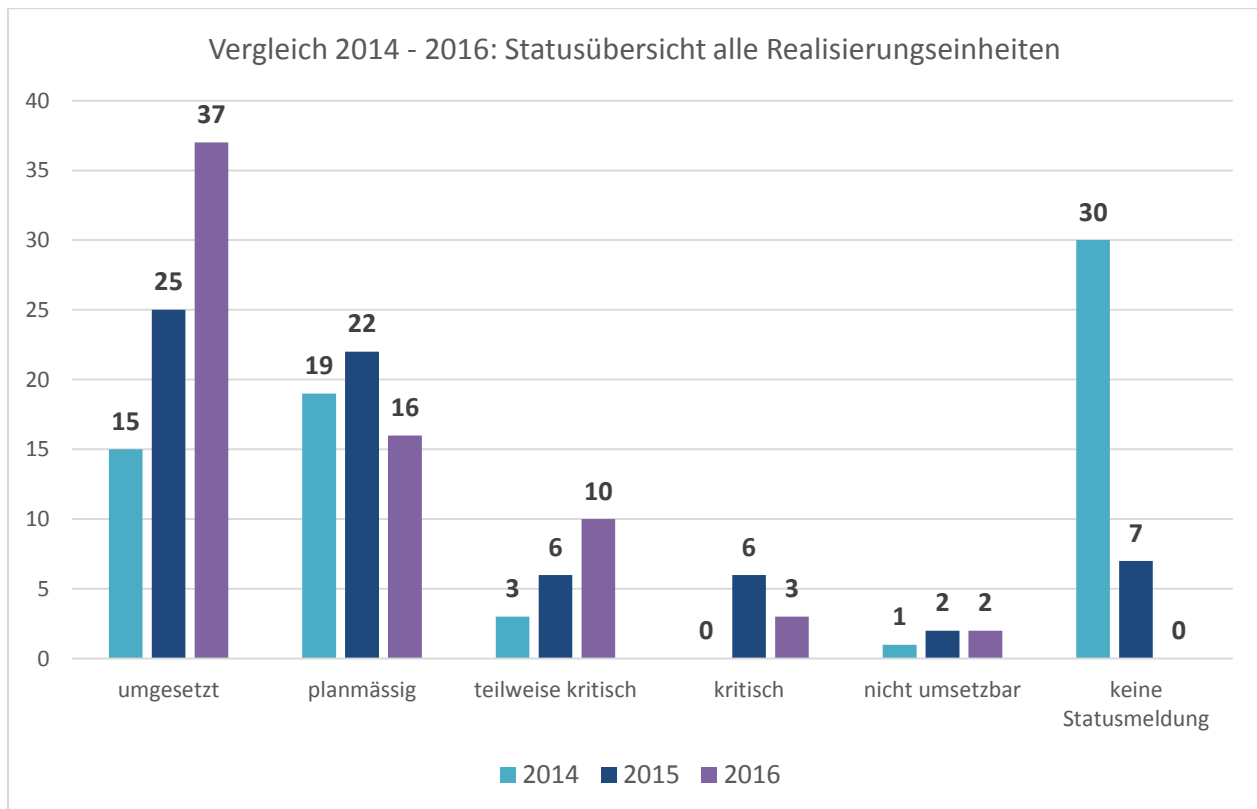


Abbildung 11: Vergleich 2014 bis 2016 Statusübersicht alle Realisierungseinheiten



Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Vergleich zum Vorjahr weitere Fortschritte erzielt werden konnten, im Gegenzug bei gewissen Umsetzungsarbeiten hingegen eine gewisse Stagnation stattfindet. Die Gründe dafür scheinen primär im Bereich der knappen Ressourcen zu liegen, was letztendlich auf eine vergleichsweise tiefe Priorität der betroffenen Massnahmen in den jeweiligen Organisationseinheiten schliessen lässt.

Wie sich auch bereits bei den Arbeiten an der IBM-Strategie und dem IBM-Aktionsplan gezeigt hat, bewirken die Umsetzungsarbeiten eine intensivierete Zusammenarbeit verschiedenster Behörden auf Bundes- und Kantonebene, was den integrierten Ansatz der Grenzverwaltung der Schweiz zusätzlich stärkt.

## 4. Kommunikation

Die IBM-Thematik beschäftigt verschiedenste Akteure von Bund und Kantonen seit 2011 z.T. intensiv. Die Umsetzung der im Aktionsplan beschlossenen Massnahmen wird weitere Monate und zum Teil Jahre in Anspruch nehmen. Angesichts der Tragweite von IBM ist eine Bekanntmachung auch über die direkt betroffenen Behörden hinaus nach wie vor angezeigt.

IBM ist sowohl im Internet<sup>22</sup> als auch im Intranet<sup>23</sup> präsent. Insbesondere ist ein rund dreieinhalbminütiger Film aufgeschaltet, welcher den Partnern aber auch dem interessierten Bürger kompakt und in visualisierter Form erläutert, was IBM ist, welchen Zweck es verfolgt und wer die beteiligten Behörden sind. Zudem werden die zentralen Dokumente, also unter anderem die Strategie und der Aktionsplan, zur Verfügung gestellt. In regelmässigen Abständen bedient die Abteilung Einreise des SEM zudem die wichtigsten Partner mit einem Newsletter, um über die wichtigsten Geschehnisse und Fortschritte zu informieren. Die Newsletter – bis heute wurden deren sechs verschickt – werden im Intranet aufgeschaltet. Im Juli 2016 haben die KKJPD und das SEM mit einer Medienmitteilung<sup>24</sup> über die Kenntnisnahme des IBM-Jahresberichts 2015 orientiert.

Bis anhin wurden neun parlamentarische Verstösse mit einem Bezug zu IBM beantwortet:

Vorstoss	Eingereicht	Stand
16.3807 <sup>25</sup> – Interpellation – Feri Yvonne <b>Kommerzielle Schlepper und Menschenhändler. Strafmass</b>	29.09.2016	Erledigt
15.3906 <sup>26</sup> – Interpellation – Stolz Daniel <b>Warum legen wir den Schleppern nicht das Handwerk?</b>	23.09.2015	Erledigt
15.3215 <sup>27</sup> – Postulat – Hefti Thomas <b>Verstärkung des Kampfes gegen den Menschenschmuggel</b>	19.03.2015	Erledigt
14.5663 <sup>28</sup> – Fragestunde - Geissbühler Andrea Martina <b>Aktionsplan zum Integrated Border Management</b>	03.12.2014	Erledigt

<sup>22</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>

<sup>23</sup> <https://portal.ejpd.admin.ch/intrabfmk-publ/content/bfm/de/home/kern/grenze/ibm.html>

<sup>24</sup> [https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/ref\\_2016-07-060.html](https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/ref_2016-07-060.html)

<sup>25</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163807>

<sup>26</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153906](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153906)

<sup>27</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153215](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153215)

Vorstoss	Eingereicht	Stand
14.5662 <sup>29</sup> – Fragestunde - Geissbühler Andrea Martina <b>Nationales Analysezentrum Migration</b>	03.12.2014	Erledigt
14.3898 <sup>30</sup> – Postulat - Geissbühler Andrea Martina <b>Kompetenzzentrum Grenzsicherheit</b>	25.09.2014	Erledigt
13.4082 <sup>31</sup> – Interpellation – Fridez Pierre-Alain <b>Sicherheitsprobleme in den Grenzregionen</b>	05.12.2013	Erledigt
13.3551 <sup>32</sup> – Postulat – Romano Marco <b>Illegale Migration und Asyl. Erweiterung der Kompetenzen des Grenzschutzkorps</b>	04.09.2013	Erledigt
12.3856 <sup>33</sup> – Motion – Barthassat Luc <b>Bekämpfung der Kriminalität. Mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit</b>	27.09.2012	Erledigt

---

<sup>28</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20145663](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20145663)

<sup>29</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20145662](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20145662)

<sup>30</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20143898](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143898)

<sup>31</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20134082](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20134082)

<sup>32</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20133551](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133551)

<sup>33</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20123856](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20123856)

## 5. Ausblick

Wie auch bereits in den vergangenen Jahren wird die Abteilung Einreise des SEM im 2017 alle Aktivitäten im Bereich der Grenzverwaltung beobachten, primär in der Schweiz, aber auch auf europäischer Stufe. Bezüglich den IBM-Projektarbeiten wird wie bis anhin der Fortschritt bei der Umsetzung der Massnahmen aus dem Aktionsplan kontrolliert. Weiter wird geprüft, ob die IBM-Strategie und der IBM-Aktionsplan im Rahmen einer externen Evaluation überprüft werden soll. Dadurch sollen die bisherigen Arbeiten von neutraler Seite auf ihre Wirkung hin kritisch beleuchtet werden und die Grundlage für die weiteren Arbeiten im Bereich IBM geschaffen werden. Hierbei steht primär die Erarbeitung einer neuen Strategie im Vordergrund, läuft doch die aktuelle IBM-Strategie in den kommenden Jahren aus. Bei den Massnahmen soll künftig zudem kontrolliert werden, ob das angestrebte Ziel tatsächlich und dauerhaft erreicht wurde und ob auf Dauer ausgelegte Massnahmen auch weiterhin umgesetzt werden.

Beim Umsetzungsmonitoring wird der Fokus sicherlich weiterhin auf der Realisierungseinheit 1 liegen. Dort wird insbesondere zu prüfen sein, wie sich die zehn kritischen oder teilweise kritischen Massnahmen weiterentwickeln werden (vgl. Kap.3.5).

Gesamthaft können die Entwicklungen im Bereich der Grenzverwaltung immer noch positiv bewertet werden. In vielen Bereichen werden Massnahmen umgesetzt, der Name IBM hat sich weiter als bekannter Begriff innerhalb der Grenzverwaltungsbehörden etabliert und das Bewusstsein für die Wichtigkeit einer koordinierten, abgestimmten und ganzheitlichen Grenzverwaltung konnte gestärkt werden. Weiterhin sind aber Anstrengungen aller Akteure auf allen Ebenen – von der operativen bis hin zur politischen – notwendig, um langfristig und nachhaltig eine verbesserte, weil integrierte Grenzverwaltung zu erreichen.