
Abschlussbericht

Projekt reFRONT

Überprüfung der Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich

Februar 2023

Im Auftrag von:

**Staatssekretariat für
Migration SEM**
Cornelia Lüthy
Bettina Gerber
Martin Banz

Autoren:

TC Team Consult SA
Dr. Bernhard Prestel
Victor Prestel

KEK – CDC Consultants
Magali Bernard

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Management Summary	2
2 Ausgangslage	4
2.1 Grundlagen	4
2.2 Schengen-Aussengrenzen der Schweiz	6
2.3 Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz	9
2.4 Bisherige Zusammenarbeit	10
2.5 Handlungsbedarf und Projektauftrag reFRONT	11
3 Ausbildung	13
3.1 Analyse des Ist-Zustandes	13
3.2 Verbesserungspotenziale	18
3.3 Neue Formen der Zusammenarbeit	18
3.4 Empfehlungen	22
4 Prozesse, Infrastruktur und Technik	23
4.1 Analyse des Ist-Zustandes	23
4.2 Verbesserungspotenziale	25
4.3 Neue Formen der Zusammenarbeit	26
4.4 Empfehlungen	28
5 Risikoanalyse	29
5.1 Analyse des Ist-Zustandes	29
5.2 Verbesserungspotenziale	32
5.3 Neue Formen der Zusammenarbeit	33
5.4 Empfehlungen	35
6 Policy / Governance	36
6.1 Analyse des Ist-Zustandes	36
6.2 Verbesserungspotenziale	40
6.3 Neue Formen der Zusammenarbeit	41
6.4 Bewertung der Varianten	50
7 Fazit und Empfehlungen	52
8 Perspektive	58
ANNEX	59
ANNEX 1: Gesamtübersicht zu den Modellen der künftigen Zusammenarbeit	59

Es wurden keine Einträge für das Inhaltsverzeichnis gefunden.

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
Abs.	Absatz
ALO	Airline Liaison Officer
Art.	Artikel
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BE	Kanton Bern
BMVI	Border Management and Visa Instrument (Teil des Integrated Border Management Fund (IBMF))
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
BV	Bundesverfassung
CCC	Frontex Common Core Curriculum for border and coast guard basic training in the EU
Cepol	Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung
CIRAM	Frontex Common Integrated Risk Analysis Model
EASO	European Asylum Support Office
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry / Exit System: Einreise-/Ausreisensystem zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Schengen-Aussengrenzen
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ELD	Elektronische Lagedarstellung
EUAA	European Union Agency for Asylum
EUROSUR	European Border Surveillance System
fedpol	Bundesamt für Polizei
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GAM	Gesamtsteuerung Asyl- und Fremdenwesen, Österreich
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration, Deutschland
GE	Kanton Genf

GL	Kanton Glarus
IBM	Integrated Border Management / Integrierte Grenzverwaltung
ILA	Integrales Lagebild Aussengrenzen
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISF	Internal Security Fund
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten
LIMM	Lagebild irreguläre Migration im Mittelmeerraum
NCC	National Coordination Centre
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NFPoC	National Frontex Point of Contact
NW	Kanton Nidwalden
OV	Organisationsverordnung
PTI	Polizeitechnik und -informatik Schweiz
RAM	Réseau d'Analyse Migratoire
RAZ	Regionale Polizeischulen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGK	Schengener Grenzkodex
SIS	Schengener Informationssystem
SO	Kanton Solothurn
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SPOC	Single Point of Contact
VEV	Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung
VIS	Visainformationssystem der Schengen-Mitgliedsstaaten
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden
VS	Kanton Wallis
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZG	Zollgesetz
ZH	Kanton Zürich

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Karte Schengen-Raum	6
Abbildung 2: Schengen Aussengrenzen der Schweiz	7
Abbildung 3: Übertritte der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz 2019.....	8
Abbildung 4: Systematische Einordnung des Projekts reFRONT	12
Abbildung 5: SWOT-Analyse Ausbildung	17
Abbildung 6: Angestrebter Aufbau der Ausbildung nach dem Swiss Core Curriculum...	20
Abbildung 7: SWOT Analyse Prozesse, Infrastruktur und Technik	24
Abbildung 8: SWOT-Analyse Risikoanalyse.....	31
Abbildung 9: SWOT-Analyse Policy / Governance	39
Abbildung 10: Anforderungen an den Querschnittsprozess Policy / Governance	41
Abbildung 11: Variante Harmonisierung	43
Abbildung 12: Variante Vereinheitlichung.....	47
Abbildung 13: Wirkungskette der zukünftigen Zusammenarbeit.....	53

1 Management Summary

Da die Schweiz von Schengen-Mitgliedsstaaten umgeben ist, verfügt sie nicht über eine Schengen-Aussengrenze mit einem Drittstaat, die auf dem Landweg überschritten werden könnte. Allerdings gibt es in der Schweiz 19 Flughäfen, die von Staaten ausserhalb des Schengen-Raumes angeflogen werden dürfen. Diese Flughäfen sind damit jeweils Übertrittsstellen der Schengen-Aussengrenze auf Schweizer Territorium.

Die Kontrolle dieser Schengen-Aussengrenzen wird heute nicht einheitlich, sondern stark fragmentiert und von acht heterogen strukturierten Behörden auf Kantons- und Bundesebene wahrgenommen.¹ Alle diesen Behörden nehmen die gleichen Aufgaben nach denselben Vorgaben wahr. Die Gesamtverantwortung nach aussen für die ordnungsgemässe Durchführung der Kontrolle sowie für die Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz hat das Staatssekretariat für Migration (SEM), allerdings ohne mit den entsprechenden Durchsetzungskompetenzen nach innen gegenüber den nationalen Grenzkontrollbehörden ausgestattet zu sein.

Als Austauschplattform dieser Behörden fungiert die Steuergruppe Grenze, in der alle relevanten Stakeholder vertreten sind, die jedoch keine Weisungskompetenz besitzt und primär dem Informationsaustausch dient. Eine Instanz, die mit der nötigen Kompetenz und den entsprechenden Ressourcen für das Gesamtsystem Grenzkontrolle nach innen und nach aussen zuständig und verantwortlich wäre, existiert bisher nicht. Es fehlt somit auch an einem Organ, welches die Optimierung sowie die strategische Ausrichtung des Gesamtsystems Grenzkontrolle Schweiz ganzheitlich und nachhaltig vorantreiben könnte.

Die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden findet heute weitestgehend auf informeller Ebene statt und stösst aufgrund der ansteigenden regulatorischen und technischen Komplexität der Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen (z.B. zunehmende Digitalisierung; Anforderungen EU, namentlich Frontex², Eurodac³ ...) an ihre Grenzen. Die Entwicklung von einheitlicheren Strukturen, Produkten, Prozessen und Systemen wurde deshalb im Projekt reFRONT als primäres Verbesserungspotenzial identifiziert: Diese Harmonisierung und Vereinheitlichung soll zu einer Vereinfachung des bestehenden Gesamtsystems Grenzkontrolle führen und eine Qualitätssteigerung sowie Effizienz- und Effektivitätsgewinne mit sich bringen.

¹ Auf Bundesebene: BAZG; auf kantonaler Ebene: Kantonspolizeien BE, GE, GL, NW, SO, VS, ZH.

² Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache.

³ System, mit dem Fingerabdrücke von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, sowie von Geflüchteten europaweit erhoben, zentral gespeichert und abgeglichen werden.

Ausgehend von der heutigen Zusammenarbeit und den ermittelten Verbesserungspotenzialen wurden zudem im Rahmen des Projekts reFRONT Modelle zur zukünftigen Zusammenarbeit in verschiedenen für die Kontrolle der Schengen Aussengrenzen relevanten Bereichen⁴ entwickelt, für den Bereich Policy / Governance in zwei Varianten. Diese Modelle sehen allesamt eine intensivere, wirkungsorientiertere und stärker institutionalisierte Zusammenarbeit der verschiedenen Stakeholder vor. Bisher bestehende Doppelspurigkeiten könnten durch die Umsetzung dieser Modelle ausgeräumt und neue, effektivere und ressourcenschonendere Arten der Zusammenarbeit eingeführt werden. Hierzu werden im nachfolgenden Abschlussbericht insgesamt 21 konkrete Empfehlungen ausgesprochen.

Die Wirkung im Projekt reFRONT erarbeiteten Modelle zur künftigen Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zielt auf eine Erhöhung der Qualität und damit auf eine Erhöhung der Sicherheit in der Schweiz und im Schengen-Raum ab. Diese Wirkung wird erzielt mit hoch qualifiziertem Personal, schlanken Prozessen, effizienten Systemen, einer effektiven adressatengerechten Risikoanalyse und einer den Anforderungen angemessenen Governancestruktur.⁵

Die hier vorgestellten Arbeitsergebnisse wurden von der Fachebene unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern relevanter Behörden und weiteren Expertinnen und Experten erarbeitet. Für das hohe Engagement sowie die hervorragende und angenehme Zusammenarbeit mit allen am Projekt reFRONT Beteiligten bedanken sich die Verfasser dieses Berichts.

⁴ Ausbildung; Prozesse, Technik und Infrastruktur; Risikoanalyse; Policy / Governance.

⁵ Eine Gesamtübersicht zu den im Rahmen des Projekts reFRONT erarbeiteten Modellen zur künftigen Zusammenarbeit befindet sich in Annex 1 dieses Berichts.

2 Ausgangslage

2.1 Grundlagen

In der Schweiz ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise gemäss Artikel (Art.) 121 der Bundesverfassung (BV; SR 101) explizit dem Bund zugewiesen. Auf Gesetzesstufe⁶ überträgt der Bund wiederum die Zuständigkeit für die Personenkontrollen (ausländerrechtliche Grenzübertrittskontrolle) zurück an die Kantone, eine Rückübertragung von Vollzugsaufgaben in diesem Bereich an den Bund (Prüfung der Ein- und Ausreisevoraussetzungen und Einreisegewährung / -verweigerung) auf dem Gesetzeswege ist grundsätzlich möglich und verfassungskonform.⁷ Dieses Prinzip findet unter anderem Ausdruck in Art. 31 Absatz (Abs.) 2 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204), welcher vorsieht, dass die Grenzkontrollen von Mitarbeitenden der Kantone und des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) erledigt werden, wobei die Mitarbeitenden des BAZG diese Tätigkeit im Wege der Delegation gemäss den Vereinbarungen zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und den Kantonen ausüben sollen⁸, da das BAZG grundsätzlich über keine originären Kompetenzen für grenzpolizeiliche Personenkontrollen verfügt.

Gemäss Art. 31 Abs. 1 VEV regelt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Durchführung der Personenkontrollen an den Aussen-⁹ und den Binnengrenzen.¹⁰ Innerhalb des EJPD ist das SEM für die Konzeption und Konformität der Grenzkontrolle zuständig¹¹ und erlässt nach Art. 29 a Abs. 2 VEV Weisungen zur Abgrenzung der Kontrollen der Schengen-Binnengrenze von den Grenzkontrollen an den Schengen-Ausgangsgrenzen der Schweiz.

Zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Kontrolle der Schengen-Ausgangsgrenzen legt Art. 44 Abs. 1 BV den Grundsatz fest, dass Bund und Kantone einander bei der Erfüllung der Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Verstärkt wird dieser Grundsatz bezogen auf die innere Sicherheit in Art. 57 BV, wonach Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevöl-

⁶ Siehe Art. 9 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20).

⁷ Siehe hierzu Aktennotiz des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 26.01.2022 betreffend Bundeskompetenz ausländerrechtliche Grenzkontrolle, Aktenzeichen: 612-683/20.

⁸ Siehe hierzu auch Art. 9 Abs. 2 AIG und Art. 97 des Zollgesetzes (ZG; SR 631.0).

⁹ Gemeinsame Grenze zwischen einem Drittstaat und einem Schengen-Staat.

¹⁰ Die gemeinsamen Grenzen zwischen Schengen-Staaten,

¹¹ Siehe Art. 12 Abs. 2 Bst. c der Organisationsverordnung für das EJPD (OV EJPD; SR 172.213.1).

kerung sorgen (Abs. 1) und ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren (Abs. 2). Weiter präzisiert wird diese Bestimmung beispielsweise in Art. 44 VEV, wonach die für den Vollzug der Einreisebestimmungen zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone eng zusammenarbeiten.

Konkretisiert werden diese Rechtsvorschriften durch die nationalen Strategien zur Integrierten Grenzverwaltung (IBM): Mit den IBM-Strategien aus dem Jahr 2012 und deren Folgestrategie aus dem Jahr 2019 (IBM-Strategie 2027), die eine stärkere Koordination und Zusammenarbeit – sowohl vertikal als auch horizontal – zwischen kantonalen und Bundesbehörden vorsehen, wurden gemeinsame strategische Ausrichtungen und Aktionspläne für die einzelnen in der Grenzverwaltung tätigen Institutionen auf kantonaler und auf Bundesebene geschaffen.

Seit dem Jahr 2008 ist die Schweiz assoziiertes Mitglied des Schengen-Raumes und hat sich damit unter anderem verpflichtet die in der EU bestehenden Regeln zur Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen sowie deren Weiterentwicklungen zu übernehmen. Die Arbeit der Grenzkontrollbehörden der Schengen-Staaten ist rechtlich bindend im SGK sowie in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (EBCG-V)¹² mit IBM und Integrierter Planung verankert, welche die «enge und ständige Zusammenarbeit» zwischen den für den Grenzschutz, bzw. die Grenzkontrolle zuständigen Stellen fordern. Weitere Grundlagen auf europäischer Ebene, die eine vereinfachte Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen als Zielsetzung haben, sind unter anderem der Frontex Common Core Curriculum for Border and Coast Guard Basic Training in the EU (CCC)¹³ für die Ausbildung und das Frontex Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) für die Risikoanalyse. Diese Grundlegendokumente sind rechtlich nicht verbindlich und eher als Empfehlung zur operativen Ausgestaltung der jeweiligen Unterstützungsprozesse anzusehen. Die Schweiz ist nicht Mitglied der europäischen Zollunion und verfügt deshalb über ein ständiges Dispositiv von Mitarbeitenden und eine Kontrollinfrastruktur des BAZG an den Binnengrenzen, welche im Rahmen der Zollkontrollen oder bei Vorliegen eines polizeilichen Anfangsverdachts Personenkontrollen durchführen können. Sofern es die Lage erfordert, intensiviert das BAZG diese Kontrollen und verstärkt hierfür seine Präsenz in den Grenzregionen. Gemäss Art. 96 ZG übernimmt das BAZG im Grenzraum in Koordination mit der Polizei Sicherheitsaufgaben, um zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung beizutragen. Gemäss Art. 3 Abs. 5 ZG ist der Grenzraum ein

¹² Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624.

¹³ Siehe hierzu: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/75e38de7-87ef-11e7-b5c6-01aa75ed71a1>

Geländestreifen entlang der Zollgrenze dessen Breite vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) im Einvernehmen mit dem betreffenden Grenzkanton festgelegt wird. Die Kontrolle dieses Grenzraums und der Binnengrenze zu den unmittelbaren Nachbarstaaten der Schweiz ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, der sich ausschliesslich der Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz widmet.

2.2 Schengen-Aussengrenzen der Schweiz

Während an den Binnengrenzen im Schengen-Raum grundsätzlich keine systematischen Personenkontrollen¹⁴ zulässig sind, wurde die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze verstärkt und vereinheitlicht.

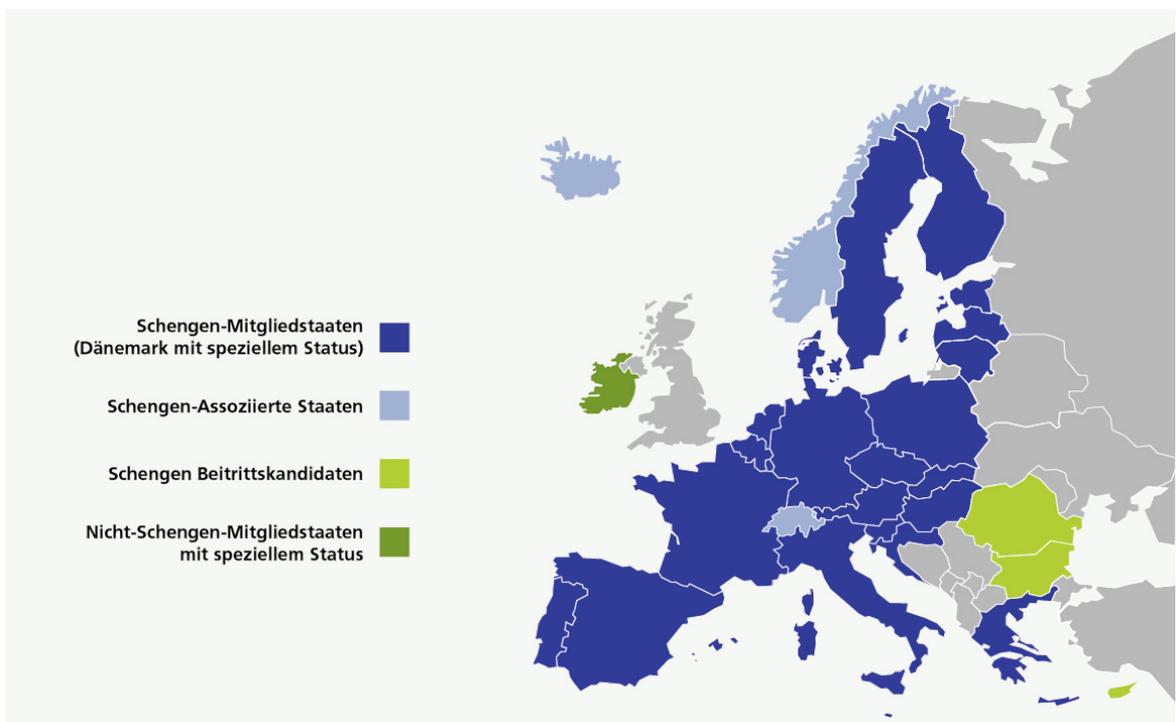


Abbildung 1: Karte Schengen-Raum¹⁵

Zudem dürfen gemäss Art. 5 SGK¹⁶ die Schengen-Aussengrenzen nur an den dafür bezeichneten Grenzübergangsstellen überschritten werden, welche auf nationaler Ebene gemäss Art. 29 Abs. 1 VEV vom SEM im Einvernehmen mit dem BAZG und den für die

¹⁴ Personenkontrollen umfassen eine Ausweis- und Ein- und Ausreisereisekontrolle, die bei Einreisen aus einem Drittland systematisch durchgeführt werden. Bei der Ausweiskontrolle wird das Ausweisdokument einer Echtheitsprüfung unterzogen. Die Einreisekontrolle beinhaltet die Prüfung der Einreiseberechtigung sowie die Abfrage relevanter Register, wie zum Beispiel das Schengener Informationssystem (SIS).

¹⁵ Quelle: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

¹⁶ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen.

Personenkontrollen zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone sowie dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) festgelegt werden.

Weil die Schweiz von Schengen-Staaten umgeben ist und somit über den Landweg keine direkte Einreise aus einem Nicht-Schengen-Staat möglich ist, befinden sich die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz ausschliesslich an den für eine Einreise aus Drittstaaten vorgesehenen Flugplätzen. Diese Flugplätze sind in die Kategorien A-D unterteilt,¹⁷ wobei es sich bei den Flugplätzen der Kategorie A um die grossen internationalen Landesflughäfen in Basel, Genf und Zürich handelt. An den mittelgrossen Flugplätzen der Kategorie B werden Linienflüge bzw. regelmässige Flüge aus Drittstaaten abgewickelt¹⁸, während es sich bei den Flugplätzen der Kategorie C um Landeplätze mit geringem oder bloss sporadischem Verkehrsaufkommen aus Drittstaaten handelt.¹⁹ Bei Flugplätzen der Kategorie D handelt es sich um kleinere Landeplätze mit einem sehr geringen Aufkommen an Flügen aus Drittstaaten.²⁰ Flugplätze der Kategorien A-C können unbeschränkt aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums angeflogen werden, bei Flugplätzen der Kategorie D muss dies vorher angemeldet und genehmigt werden.²¹ Die Schweiz verfügt damit momentan über 19 Grenzübergangsstellen, an denen die Schengen-Aussengrenzen überschritten werden können.



Abbildung 2: Schengen Aussengrenzen der Schweiz

¹⁷ Es handelt sich bei dieser Kategorisierung um eine Einordnung der Praxis, die sich der Einfachheit halber an die zollrechtliche Kategorisierung anlehnt und rechtlich nicht verankert ist.

¹⁸ St. Gallen-Altenrhein, Bern, Lugano, Samedan und Sion.

¹⁹ Grenchen, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Locarno und Payerne.

²⁰ Buochs, Dübendorf, Emmen, Mollis, Saanen und Sankt Stephan.

²¹ Siehe Art. 29 Abs. 3 VEV.

Im Jahr 2019²² betrug das Gesamtpassagieraufkommen der Flugplätze der Kategorien A-D insgesamt rund 59 Mio., wovon rund 23,5 Mio. Passagiere aus Drittstaaten ausserhalb des Schengen-Raums eingereist sind. 99,96% dieser Übertritte der schweizerischen Schengen-Aussengrenze entfielen auf die drei grossen Landesflughäfen in Basel (rund 2.920.000 Passagiere oder 13% der Übertritte der Schengen-Aussengrenze), Genf (rund 6.700.000 Passagiere oder 29% der Übertritte der Schengen-Aussengrenze) und Zürich (rund 13.800.000 Passagiere oder 58% der Übertritte der Schengen-Aussengrenze). 0,04% der Übertritte der Schengen Aussengrenzen (dies entspricht rund 9.000 Passagieren) erfolgte an Flugplätzen der Kategorien B-D.

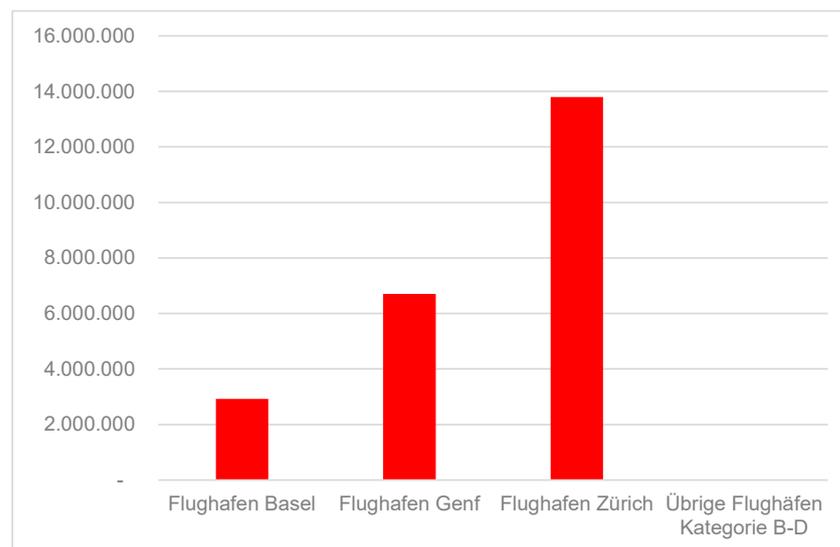


Abbildung 3: Übertritte der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz 2019

Die nach Anzahl der Grenzübertritte grösste Schengen-Aussengrenze der Schweiz ist der Flughafen Zürich, der Flugplatz Mollis (Kanton GL, Kategorie D) hingegen wies mit 52 Passagieren auf Flügen aus Drittstaaten schweizweit die geringste Zahl an Übertritten der Schengen-Aussengrenze auf.²³

Die Passagierzahlen zu den Übertritten der Schengen-Aussengrenze der Schweiz werden momentan dezentral erhoben, ein konsolidiertes Gesamtbild steht bisher nicht auf Knopfdruck zur Verfügung. Diese dezentrale, von Medienbrüchen geprägte Erhebung birgt das Risiko von Übertragungsfehlern im Falle der Konsolidierung der Zahlen.

²² Aus Gründen der Repräsentativität wird hier Bezug auf Zahlen aus dem Zeitraum vor der Corona-Pandemie genommen.

²³ Quelle: SEM.

2.3 Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz

Die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz fällt nach Art. 9 AIG grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Einige Kantone, die aufgrund eines Flugplatzes auf ihrem Hoheitsgebiet über eine Schengen-Aussengrenze verfügen, haben jedoch von der oben erwähnten Möglichkeit der Übertragung der dort anfallenden ausländerrechtlichen Grenzkontrolle an den Bund und damit an das BAZG Gebrauch gemacht, so dass die Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen durch das BAZG momentan an 11 Flugplätzen in der Schweiz wahrgenommen wird. An den übrigen Flugplätzen sind die jeweiligen Kantonspolizeien für die ausländerrechtliche Grenzübertrittskontrolle zuständig:

Flugplatz	Zuständige Behörde für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze
Basel	BAZG
Bern	Kantonspolizei BE
Buochs	Kantonspolizei NW
Dübendorf	Kantonspolizei ZH
Emmen	BAZG
Genf	BAZG / Kantonspolizei GE (2. Kontrolllinie)
Grenchen	Kantonspolizei SO
La Chaux-de-Fonds	BAZG
Lausanne	BAZG
Locarno	BAZG
Lugano	BAZG
Mollis	Kantonspolizei GL
Payerne	BAZG
Saanen	Kantonspolizei BE
Sankt Stephan	Kantonspolizei BE
Samedan	BAZG
Sion	BAZG / Kantonspolizei VS
St. Gallen-Altenrhein	BAZG
Zürich	Kantonspolizei ZH

Damit sind an den schweizerischen Schengen-Aussengrenzen momentan insgesamt acht Grenzkontrollbehörden tätig.²⁴ Die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz ist somit stark fragmentiert. Die acht für die operativen Aspekte der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze in der Schweiz zuständigen Behörden sind auf Bundes- und Kantons-ebene tätig, unterschiedlich strukturiert und unterschiedlich gross (Kantonspolizei NW: 69 Vollzeitäquivalente (VZÄ),²⁵ Kantonspolizei GL: 72 VZÄ,²⁶ Kantonspolizei ZH: 3.939 Mitarbeitende,²⁷ BAZG: ca. 4.500 Mitarbeitende²⁸). Für viele Kantonspolizeien stellt die Personenkontrolle an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz keine Haupttätigkeit dar, die auch in der Ausbildung der Mitarbeitenden eine eher untergeordnete Rolle spielt. Einige Kantonspolizeien verfügen hingegen über Organisationseinheiten, welche die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen als Schwerpunkttätigkeit wahrnehmen.

Es besteht somit eine grosse Heterogenität bei den involvierten Akteuren. Zu beachten in diesem Zusammenhang ist allerdings, dass 99,96% der Personenkontrollen der Schengen-Aussengrenzen an den Landesflughäfen entweder durch die Kantonspolizei ZH (Flughafen Zürich) oder das BAZG (Flughäfen Basel und Genf) wahrgenommen werden.

2.4 Bisherige Zusammenarbeit

In der Schweiz wird die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen von mehreren heterogenen Akteuren unabhängig voneinander wahrgenommen. Diese Fragmentierung stellt im Alltag eine Herausforderung dar, da die involvierten Institutionen alle die gleichen Aufgaben meist mit eigenen, Ausbildungen, Berufsbildern, Prozessen, Systemen, Risikoanalyseprodukten und Governancessstrukturen wahrnehmen. Eine Instanz, die mit der entsprechenden Kompetenz die gesamte Grenzkontrolle verantwortet und für die Qualität und die Optimierung des Gesamtsystems zuständig ist, existiert nicht. Der Austausch und die Koordination zwischen den beteiligten Institutionen findet vielmehr meist auf informellem Wege statt und hängt stark von den jeweiligen Personen in den relevanten Positionen ab.

²⁴ Auf Bundesebene: BAZG; auf kantonaler Ebene: Kantonspolizeien BE, GE, GL, NW, SO, VS, ZH.

²⁵ Siehe hierzu: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/413316/umfrage/polizeibestand-in-der-schweiz-nach-kantonen/>

²⁶ Siehe hierzu: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/413316/umfrage/polizeibestand-in-der-schweiz-nach-kantonen/>

²⁷ Geschäftsbericht 2020 der Kantonspolizei ZH: <https://www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/kantonspolizei-zuerich/bilder-berichte-zahlen.html>

²⁸ Siehe hierzu: <https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/das-bazg/organisation.html>

2.5 Handlungsbedarf und Projektauftrag reFRONT

Die oben beschriebene Struktur der Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz stösst aufgrund der ansteigenden regulatorischen und technischen Komplexität der Grenzkontrolle (z.B. zunehmende Digitalisierung, Anforderungen EU inklusive Frontex, ...) und den dadurch bedingten hohen Anforderungen an die involvierten Institutionen, Prozesse und Systeme an ihre Grenzen. Die Evaluation der IBM-Strategie 2012²⁹ und die Erarbeitung der IBM-Strategie 2027 bestätigen diesen Befund und haben ergeben, dass Verbesserungspotenziale hinsichtlich der Formen und Strukturen dieser Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten bestehen.

Das EJPD und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktorinnen (KKJPD) haben deshalb ein gemeinsames Projekt namens reFRONT lanciert, welches die vier Teilprojekte (1) Ausbildung, (2) Prozesse, Infrastruktur und Technik, (3) Risikoanalyse sowie (4) Policy und Governance umfasst. Für jedes dieser Teilprojekte wurden im Projektauftrag vom 18. November 2019 die folgenden Zielsetzungen formuliert, die unter Beteiligung und mit Hilfe von Mitarbeitenden verschiedener Behörden und Institutionen, die in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze involviert sind und / oder über eine grosse thematische Expertise in den untersuchten Bereichen verfügen,³⁰ bearbeitet wurden:

- Analyse der Zusammenarbeitsformen und -strukturen in der Grenzverwaltung;
- Identifizierung der Verbesserungspotenziale bei der Zusammenarbeit in der Grenzverwaltung;
- Darstellung, wie das Mandat, die Zusammensetzung und die gesetzliche Verankerung der Steuergruppe Grenze auszugestalten sind, so dass das Gremium im gesamten Bereich der Grenzverwaltung verstärkt wirken kann;
- Prüfung, ob und in welcher Form ein politisches Begleitorgan zur Umsetzung der IBM-Strategie anzustreben wäre;
- Darlegung, wie die Zusammenarbeit mittels neuer alternativer Zusammenarbeitsformen ressourcenschonend zu intensivieren und zu formalisieren ist.

Das Projekt reFRONT basiert auf der IBM-Strategie als strategisches Fundament, auf der die einzelnen Teilprojekte aufbauen. Diese umfassen zum einen die Supportprozesse

²⁹ Schlussbericht zur Evaluation der Integrierten Grenzverwaltung, TC / KEK 2018: <https://www.rhf.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>

³⁰ Im Rahmen von insgesamt 14 Workshops wurden die hier vorgestellten Ergebnisse unter Beteiligung von Vertretern der folgenden Behörden erarbeitet: BAZG; EDA; fedpol; Kantonspolizeien BE, BS, GE, SG, SO, ZH; KKJPD; KKPKS; NDB; PTI; SPI; VKM.

(Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse) und zum anderen den Querschnittsprozess Policy / Governance, der die Standards für das Zusammenspiel der Prozesse, deren Koordination und Umsetzung betrifft. Der Kernprozess zur Ausführung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen ist gemäss Projektauftrag hingegen nicht Gegenstand des Projekts reFRONT. Auch wurde die Finanzierung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze im Projektauftrag nicht explizit angesprochen. Dieses Thema hat allerdings nicht zuletzt aufgrund des Berichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 25. August 2021, wonach die vom BAZG erbrachten Kontrollen der Schengen-Aussengrenzen in Basel und Genf von den beiden Kantonen dem Bund finanziell abzugelten sein sollen, an Aktualität gewonnen.³¹

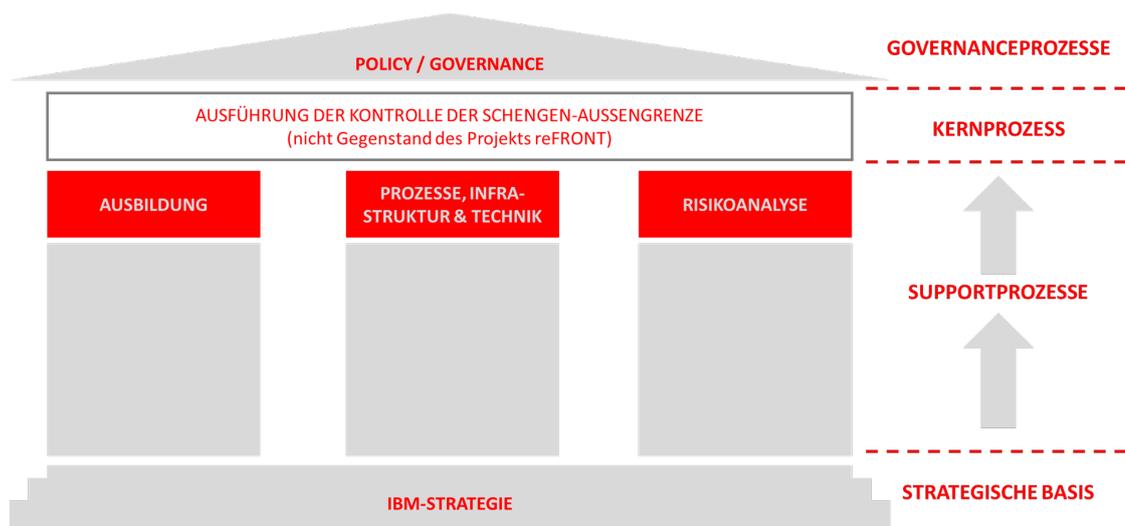


Abbildung 4: Systematische Einordnung des Projekts reFRONT

In den nachfolgenden Kapiteln werden die im Rahmen des Projekts reFRONT erarbeiteten Ergebnisse dargestellt. Neben einer kurzen Analyse des Ist-Zustandes und der Ermittlung von Verbesserungspotenzialen für die jeweiligen Support- und Governanceprozesse, werden neue Formen zur Zusammenarbeit aufgezeigt und Empfehlungen zu deren Umsetzung ausgesprochen.

³¹ Prüfung der wirtschaftlichen Umsetzung der Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben, Eidgenössische Zollverwaltung, EFK 2021: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oefentliche_finanzen_und_steuern/21335/21335BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

3 Ausbildung

3.1 Analyse des Ist-Zustandes

Die Behörden, die in der Schweiz die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahrnehmen, bilden ihr Personal jeweils selbst aus. Zu differenzieren ist in diesem Zusammenhang zwischen den Mitarbeitenden, die in der ersten Kontrolllinie tätig sind und denen, die in der zweiten Kontrolllinie arbeiten: In der ersten Kontrolllinie werden die Einreisenden einer Kontrolle im Hinblick auf die Einreiseformalitäten unterzogen. Zudem werden in der ersten Kontrolllinie mittels einer Verhaltensanalyse der Fluggäste auf ihrem Weg zum Schalter und während der Kontrolle wichtige Anhaltspunkte für die Entscheidung gesammelt, ob einzelne Fluggäste gründlicheren Kontrollen in der zweiten Linie unterzogen werden sollen. Die Kontrolle in der zweiten Kontrolllinie ist dann eine weitere vertiefte Kontrolle, die an einem eigens dazu vorgesehenen Ort durchgeführt werden kann, der nicht der Ort ist, an dem alle Personen kontrolliert werden (Schalter der ersten Kontrolllinie; Siehe hierzu Art. 2 Nr. 12 SGK).

Während es für das Personal in der ersten Kontrolllinie teilweise spezifische Ausbildungen gibt, werden in der zweiten Kontrolllinie öfter polizeiliche Generalisten eingesetzt, die keine spezifische Ausbildung zur Grenzkontrolle durchlaufen haben und deren Ausbildung für diesen Einsatz «on the job» erfolgt.

3.1.1 Stakeholder

Die verschiedenen, unten aufgeführten und in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involvierten Behörden³² verfolgen heterogene Ausbildungsansätze und setzen Personal ein, welches nach unterschiedlichen Berufsbildern qualifiziert ist.

3.1.1.1 Kantonspolizei ZH

Die Kantonspolizei ZH, die am Flughafen Zürich zahlenmässig die meisten Personenkontrollen an einer Schengen-Aussengrenze der Schweiz durchführt, bietet eine eigene Ausbildung zur Sicherheitsassistenz Grenzkontrolle für die Mitarbeitenden in der ersten Kontrolllinie an, welche zwölf Wochen dauert und einen theoretischen sowie einen praktischen Teil enthält. Die Theorie (7-8 Wochen) umfasst verschiedene Fächer³³ und wird mit einer Prüfung abgeschlossen. Nach deren Bestehen folgt der praktische Teil der Ausbildung (4-

³² Die Reihenfolge der Stakeholder ergibt sich aus dem Kontrollvolumen an den Übertrittsstellen der jeweiligen Schengen-Aussengrenze.

³³ Einreisevorschriften, Ausweispapiere, Recht, Organisation, Ortskenntnisse.

5 Wochen) in der die Auszubildenden von Instrukto:ren in der täglichen Arbeit begleitet werden. Die so ausgebildeten zivilen Angestellten werden ausschliesslich in der ersten Kontrolllinie eingesetzt.

Daneben ist im Hinblick auf die Inbetriebnahme des Entry / Exit Systems zur Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen (EES) die sogenannte erste Kontrolllinie plus Anfang 2022 eingeführt worden: Die dort tätigen zivilen Mitarbeitenden haben alle die Ausbildung zur Sicherheitsassistenz Grenzkontrolle absolviert und zusätzlich an einem Stage (2 mal 1 Monat) in der zweiten Kontrolllinie teilgenommen.

Die Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie werden von Polizisten der Kantonspolizei Zürich wahrgenommen, die alle eine zweijährige Berufsausbildung (Polizistin/Polizist) abgeschlossen haben. Das zweite Ausbildungsjahr haben sie vollumfänglich bei der Flughafenpolizei absolviert und wurden dabei bereits an der Schengen-Aussengrenze in der ersten Kontrolllinie eingesetzt. Die fachspezifische Aus- und Weiterbildung erhalten sie «on the job», in internen Weiterbildungskursen oder auch in Kursen des Schweizerischen Polizeiinstituts (SPI).

3.1.1.2 BAZG

Das BAZG verfügt über eine eigene Berufsausbildung Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit. Diese Ausbildung dauert zwei Jahre, ist breit gefasst und in zwei Phasen gegliedert: In der Basisausbildung eignen sich die künftigen BAZG-Einsatzkräfte das Grundwissen für effiziente Waren-, Personen- und Transportmittelkontrollen an. In der zweiten Phase erfolgt die vertiefende Spezialisierung in einer der drei angebotenen Fachrichtungen (Waren-, Personen- und Transportmittelkontrolle). Das so ausgebildete Personal wird in der ersten und zweiten Kontrolllinie eingesetzt, wobei sich der Einsatz in der zweiten Kontrolllinie an den Landesflughäfen Basel und Genf an der jeweiligen kantonalen Verwaltungsvereinbarung orientiert.

Das BAZG hat zudem diverse Weiterbildungsangebote bestehend aus E-Learning und Prasenzmodulen für die erste und zweite Kontrolllinie entwickelt. Das Schengen-E-Learning Modul des BAZG wird den Kantonspolizeien über das SPI zur Verfügung gestellt. Weitere spezifische Weiterbildungsangebote im Bereich Grenzkontrolle werden momentan nicht über das SPI, sondern den betroffenen Polizeien direkt über das BAZG angeboten.

Zu berücksichtigen und abzugrenzen ist in diesem Kontext zudem, dass die Zollkontrollen an den Grenzen der Schweiz als eine eigene Tätigkeit von den Fachspezialistinnen und Fachspezialisten des BAZG durchgeführt werden. Diese Tätigkeit ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

3.1.1.3 Andere Kantonspolizeien, die die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahrnehmen³⁴

In den regionalen Polizeischulen (RAZ)³⁵ in welchen die Grundausbildung für Kantonspolizeien stattfindet, wird kein gesondertes Ausbildungsmodul zur Grenzkontrolle angeboten. Die Kantonspolizeien bilden vielmehr teilweise die in der Grenzkontrolle tätigen Mitarbeitenden selbst aus. Diese Ausbildung soll mit den folgenden Beispielen illustriert werden:

- Die Kantonspolizei BE verfügt über ein einmonatiges Ausbildungskonzept, das neue Mitarbeitende, die am Flughafen Bern-Belp (Kategorie B) stationiert sind, durchlaufen. Im Anschluss erfolgt ein einmonatiger Stage am Flughafen Zürich bei der der Kantonspolizei ZH. Zudem absolvieren die Mitarbeitenden der Flughafenpolizei Bern-Belp die SPI-Ausbildung Fachspezialist/-in Ausweisprüfer Niveau I. Die an den Flugplätzen Saanen und St. Stephan (beide Kategorie D) tätigen Mitarbeitenden der stationierten Polizei werden in mehrtägigen Schulungen und Stages in Bern-Belp ausgebildet.
- Die Kantonspolizei SO weist die zuständigen Mitarbeitenden am Flugplatz Grenchen (Kategorie C) mit einer eintägigen theoretischen und praktischen Ausbildung in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze ein. Ausserdem haben sich alle am Flughafen kontrollierenden Korpsangehörigen das nötige theoretische Grundwissen mit Hilfe des «Schengen E-Learning-Moduls» anzueignen. Weiter haben sie seit rund zwei Jahren eine halbtägige, von kriminaltechnischen Experten konzipierte Weiterbildung i.S. Dokumentenprüfung zu besuchen. Die beiden für die korrekte Vornahme der Grenzkontrollen in Grenchen hauptverantwortlichen Korpsangehörigen haben zudem je einen Stage bei der Flughafenpolizei in Zürich-Kloten (während 2 1/2 Wochen) bzw. bei der Police Bern in Belp (während 10 Tagen) absolviert.
- Die Kantonspolizei VS bietet den Mitarbeitenden, die am Flughafen Sion (Kategorie B) stationiert sind, die Teilnahme an der SPI-Ausbildung Fachspezialist/-in Ausweisprüfer Niveau I an. Darüber hinaus absolvieren diese Mitarbeitenden jedes Jahr einen eintägigen Auffrischkurs am Flughafen Genf.

³⁴ Kantonspolizeien BE, GE, GL, NW, SO, VS.

³⁵ Académie de Police de Savatan (AP), Centre Interrégional de Formation de Police (CIFPol), Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH), Polizeischule Ostschweiz (PSO), Scuola Cantonale di Polizia Ticino (SCP), Zürcher Polizeischule (ZHPS).

3.1.1.4 SPI

Das SPI, welches über eine grosse Expertise im Bereich der polizeilichen Grund- und Weiterbildung auch mittels E-Learning und anderen Bildungsmedien verfügt, bietet Kurse, Lehrgänge und Veranstaltungen in Teilbereichen an, die auch für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze relevant sind.³⁶ Spezifische Kurse, die sich ausschliesslich auf die generelle Aus- bzw. Weiterbildung im Bereich Grenzkontrolle beziehen, werden bisher noch nicht angeboten.

3.1.1.5 Internationale Akteure

Frontex entwickelt Trainingscurricula, die eine gemeinsame Grundausbildung für Grenzschutzbehörden im Schengen-Raum sowie eine Ausbildung auf mittlerem und hohem Niveau für höhere Mitarbeitende beinhalten. Daneben bildet Frontex aber auch selbst Trainer aus und bietet Trainings für Grenzschützer an. Ceuol (Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung) bietet Fortbildungen von Bediensteten der Strafverfolgungsbehörden Europas in polizeilicher Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung an.

3.1.2 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der momentanen Zusammenarbeit

Die aktuelle Zusammenarbeit wurde in einer SWOT-Analyse auf ihre Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken hin untersucht. Zusammengefasst stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

³⁶ z.B. Fachspezialist/-in Ausweisprüfung Niveau I+II; Erfahrungstagung Fachspezialist/-in Ausweisprüfung; Begleitete Rückführungen (Grundkurs, Einsatzleiter).

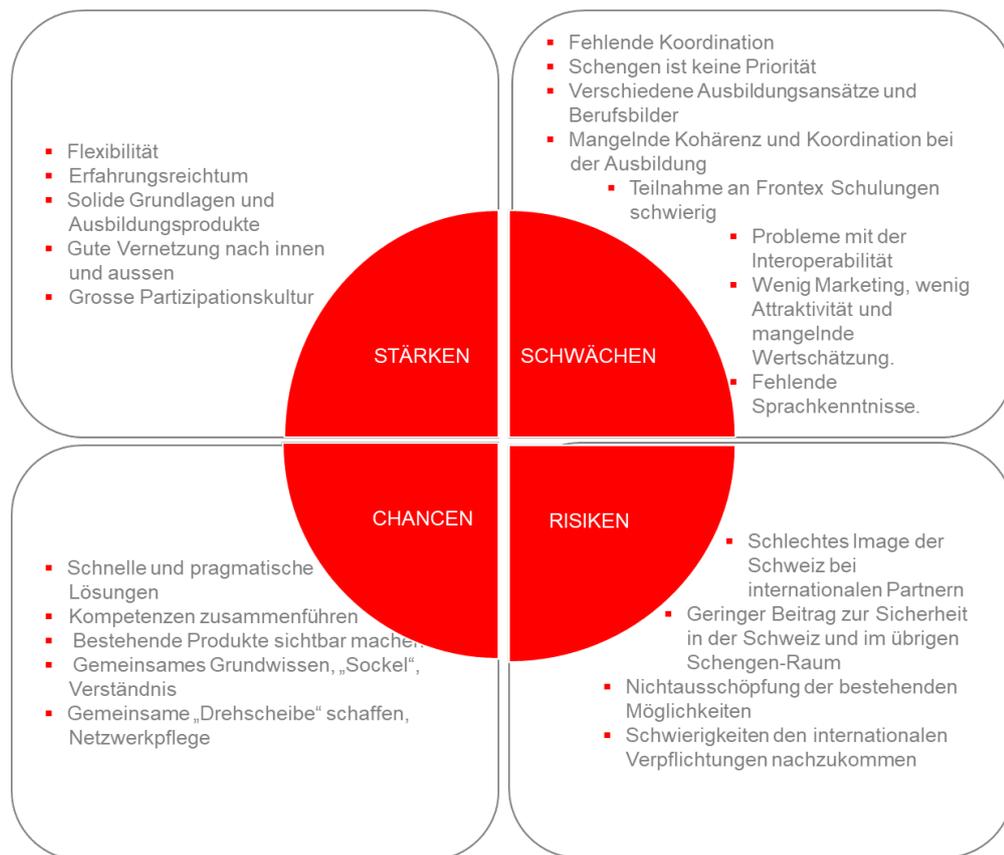


Abbildung 5: SWOT-Analyse Ausbildung

3.1.3 Zwischenfazit

Die verschiedenen, im Bereich der Aus- und Weiterbildung Grenzkontrolle tätigen Akteure arbeiten gut und meist auf einer informellen Ebene zusammen, eine übergreifende institutionalisierte ausbildungsspezifische Koordination findet aber nicht statt. Die beiden grössten Akteure, die im Rahmen der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz tätig sind (Kantonspolizei ZH und BAZG) bilden unabhängig und nach unterschiedlichen Curricula das in der Grenzkontrolle tätige Personal (erste und zweite Kontrolllinie) aus, obwohl das Personal beider Behörden bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen identische Aufgaben wahrnimmt. Dies führt zwangsläufig zu Doppelspurigkeiten, da sowohl die Kantonspolizei ZH als auch das BAZG Ressourcen zur Aus- und Weiterbildung bereitstellen müssen.

Hinzu kommt, dass es in der Schweiz im Bereich Grenzkontrolle kein einheitliches Berufsbild gibt, vielmehr existieren heutzutage die folgenden drei Berufsprofile, welche die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahrnehmen:

- Sicherheitsassistent Grenzkontrolle (Kantonspolizei ZH),
- Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit (BAZG),
- Polizist/in mit oder ohne spezifischer Zusatzausbildung (übrige Kantonspolizeien).

Ein Blick in das Ausland auf die dort vorherrschenden Berufsbilder und Modelle im Bereich Grenzkontrolle ist von Interesse für die weiteren Überlegungen zur Überarbeitung der Ausbildungslandschaft in der Schweiz: So gibt es andere Staaten im Schengen-Raum (z.B. Schweden), die ein eigenes Berufsbild für die erste Kontrolllinie geschaffen haben und die Grenzkontrolle vergleichsweise kostengünstig von zivilen Mitarbeitenden, ähnlich dem Modell Sicherheitsassistentz Grenze der Kantonspolizei ZH, durchführen lassen.

3.2 Verbesserungspotenziale

Ausgehend von der Analyse des Ist-Zustands wurden für den Bereich Ausbildung die folgenden Verbesserungspotenziale identifiziert:

- **Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses «Swiss Core Curriculum»:** Alle in der Grenzkontrolle tätigen Personen sollten nach dem gleichen, auf dem CCC basierenden und verbindlichen «Swiss Core Curriculum» Grenzkontrolle ausgebildet werden.
- **Schaffung eines Schengen-Kompetenzzentrums für die Koordination der Schengen-Thematik in der Schweiz:** Zur Koordination der Schengen-Thematik sollte als Single Point of Contact (SPOC) ein Schengen-Kompetenzzentrum geschaffen werden, welches unter anderem auch die Aus- und Weiterbildung koordiniert und als Ansprechpartner für neue relevante Entwicklungen zur Verfügung steht.
- **Die Thematik Grenzkontrolle sollte in die Weiterbildung aufgenommen werden:** Aufgrund der hohen Dynamik des Themas sollte ein Modul in der (polizeilichen) Weiterbildung beim SPI zu Entwicklungen und neuen Herausforderungen in der Grenzkontrolle geschaffen und als fester Bestandteil in die Weiterbildungen bei den relevanten Behörden integriert werden.
- **Interaktion mit Frontex weiter verbessern:** Die Interaktion mit Frontex sollte weiter optimiert werden. Unter anderem sollte der Prozess zur Ausschreibung von Frontex Weiterbildungen optimiert und die interessierten Behörden frühzeitig über relevante Angebote informiert werden.

3.3 Neue Formen der Zusammenarbeit

3.3.1 Künftige Zusammenarbeit in der Aus- und Weiterbildung von Personal, das die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahrnimmt

Unter Berücksichtigung des Ist-Zustandes und der identifizierten Verbesserungspotenziale wurde das folgende, neue Zusammenarbeitsmodell für die Ausbildung des in der Grenzkontrolle tätigen Personals entwickelt:

Einheitliche, an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Berufsbilder zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenze werden entwickelt. Alle in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze involvierten Mitarbeitenden werden einheitlich nach dem Swiss Core Curriculum ausgebildet und gemeinsam weitergebildet. Die Ausbildung erfolgt in verschiedenen Modulen, die aufeinander aufbauen, ein Schengen-Kompetenzzentrum steht als SPOC für neue relevante Entwicklungen zur Verfügung und koordiniert unter anderem auch die Aus- und Weiterbildung.

Dieses Modell umfasst im Einzelnen die folgenden Elemente:

- Einheitliche abgestufte Berufsbilder: Wie bereits erwähnt, haben alle Behörden, welche die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz wahrnehmen, den gleichen gesetzlichen Auftrag, der sich aus den oben aufgeführten Rechtsgrundlagen speist, die wenig Ermessensspielraum bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe vorsehen. Es ist somit sinnvoll, die folgenden einheitlichen und abgestuften Berufsbilder für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze der Schweiz einzusetzen, welche auf dem gemeinsamen Swiss Core Curriculum basieren und durch eine gemeinsame Weiterbildung ergänzt werden:
 - Sicherheitsassistent/in Grenze: Ausbildung zur Personenkontrolle in der ersten Kontrolllinie der Schengen-Aussengrenzen. Die Tätigkeiten dieses Berufsbilds umfassen die Kontrolle der Einreisenden im Hinblick auf die Einreiseformalitäten und eine Verhaltensanalyse der Fluggäste auf ihrem Weg zum Schalter und während der Kontrolle, um wichtige Anhaltspunkte für die Entscheidung zu sammeln, ob einzelne Fluggäste gründlicheren Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie unterzogen werden sollen. Dieses Berufsbild steht zivilen Mitarbeitern offen.
 - Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit: Dieses Berufsbild beinhaltet neben der Personenkontrolle die umfassende Kontrolle von Waren und Transportmitteln sowie eine Spezialistenausbildung in einem dieser Bereiche. Die Ausbildung für die erste Kontrolllinie ist integraler Bestandteil der Grundausbildung der Fachspezialist/in. Nach Absolvieren einer gemeinsam entwickelten und einheitlichen Weiterbildung könnten Fachspezialistinnen und Fachspezialisten Zoll und Grenzsicherheit ebenfalls für die zweite Kontrolllinie an den Flughäfen eingesetzt werden.
 - Kantonspolizisten und -polizistinnen mit Zusatzausbildung: Kantonspolizisten und -polizistinnen könnten bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der

Schweiz eingesetzt werden, sofern sie die massgebliche gemeinsam entwickelte und einheitliche Weiterbildung für diese Tätigkeit durchlaufen haben.

- Einheitliche, respektive gemeinsame Aus- und Weiterbildung nach dem Swiss Core Curriculum: Alle Behörden, die in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert sind, bilden ihr Personal nach dem Standard des gemeinsam entwickelten und auf dem CCC basierenden Swiss Core Curriculum aus. Bisher bestehende Doppelspurigkeiten werden durch einheitliche Vorgaben des Swiss Core Curriculums sowie durch gemeinsam inhaltlich konzipierte Aus- und Weiterbildungsmodulen beseitigt.
- Ausbildung in aufeinander aufbauenden Modulen: Der «Swiss Core Curriculum» enthält Ausbildungsmodulen, die aufeinander aufbauen. Das heisst, dass das gesamte Personal (Sicherheitsassistent/in, Fachspezialist/in und Polizist/in) einheitliche Ausbildungsmodulen durchläuft und dann je nach angestrebtem Berufsbild, weitere Aufbau-modulen abschliesst. Ergänzt wird diese (Grund-) Ausbildung durch weitere spezifische Weiterbildungsmodulen.
- Schengen-Kompetenzzentrum: Dieses Kompetenzzentrum stellt die Koordination der Aus- und Weiterbildung und den Austausch mit der EU und Frontex sicher. Angesiedelt werden könnte ein solches Zentrum je nach ausgewähltem Governanceansatz entweder beim SPI oder bei einer Bundesbehörde.

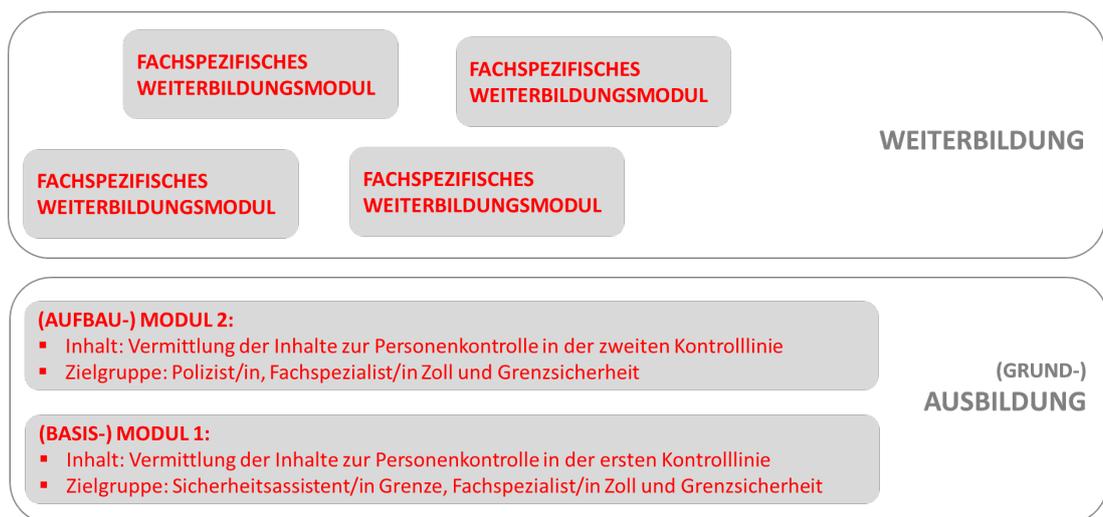


Abbildung 6: Angestrebter Aufbau der Ausbildung nach dem Swiss Core Curriculum

3.3.2 Zielsetzungen des neuen Modells zur Zusammenarbeit bei der Ausbildung des Personals zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen

Hauptzielsetzung dieses neuen Modells ist es, das Personal, welches die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz wahrnimmt, auf ein einheitlich hohes Niveau zu bringen und damit die Qualität der Grenzkontrolle insgesamt zu erhöhen. Erreicht werden soll diese Zielsetzung mit einer einheitlichen und stufengerechten Ausbildung, sowie dem Einsatz von Personal, das auf die Anforderungen und Tätigkeiten des jeweiligen Berufsbilds optimal vorbereitet ist. Entscheidender Output bei der Umsetzung des neuen Modells wird der Swiss Core Curriculum sein, der einheitliche Standards und Qualitätsanforderungen für die Ausbildung definiert.

3.3.3 Rechtliche, organisatorische, finanzielle und ressourcenbezogene Aspekte

In rechtlicher und organisatorischer Hinsicht ist davon auszugehen, dass durch die einheitliche Ausbildung nach dem «Swiss Core Curriculum» und mit Hilfe des Schengen-Kompetenzzentrums, die rechtlichen Vorgaben an die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen besser erfüllt und die Ausbildung insgesamt effizienter als bisher organisiert werden kann.

In finanzieller Hinsicht ist noch zu ermitteln, ob und wie die bereits vorhandenen Ressourcen (Personal und Finanzen) allenfalls neu zugeordnet werden könnten. Zu erwarten sind in jedem Fall Effizienzgewinne, da mit der einheitlichen Ausbildung und der gemeinsamen Weiterbildung des Personals die bisherigen Doppelspurigkeiten beseitigt werden könnten.

3.3.4 Vorteile des neuen Zusammenarbeitsmodells

Mit der einheitlich entwickelten, modular aufgebauten Ausbildung nach dem Swiss Core Curriculum und abgestuften Berufsbildern können vermehrt Synergien in der Aus- und Weiterbildung mit einer ressourcenschonenderen Lösung als heute genutzt werden. Gleichzeitig würde sich die Qualifizierung des eingesetzten Personals insgesamt verbessern und damit die Qualität der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze in der Schweiz insgesamt erhöht werden.

3.4 Empfehlungen

Zusammenfassend können für die Ausbildung des in der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen involvierten Personals die folgenden Empfehlungen formuliert werden:

Nr.	Empfehlungen Ausbildung
A-1	Einführung des Swiss Core Curriculums: Auf Basis des CCC ist der verpflichtende Swiss Core Curriculum als Grundlage für die einheitlichen Ausbildung des Grenzkontrollpersonals Schengen-Aussengrenze zu entwickeln und umzusetzen.
A-2	Einheitliche Berufsbilder im Bereich Grenzkontrolle (Sicherheitsassistent/in, Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit, Polizist/in): Einheitliche abgestufte Berufsbilder für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze der Schweiz sind einzuführen, um bedarfsgerecht ausgebildetes Personal an den Schengen-Aussengrenzen effizient einsetzen zu können.
A-3	Gemeinsame einheitliche Aus- und Weiterbildung: Die Aus- und Weiterbildung des Grenzkontrollpersonals Schengen-Aussengrenze ist fachlich zusammenzuführen, um in diesem Bereich die Effizienz und die Qualität zu erhöhen.
A-4	Koordinierung: Ein Schengen-Kompetenzzentrum zur Koordinierung der Aus- und Weiterbildung sowie zur Sicherstellung des Austauschs mit der EU ist aufzubauen.

4 Prozesse, Infrastruktur und Technik

4.1 Analyse des Ist-Zustandes

Die verschiedenen Behörden, die in der Schweiz die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahrnehmen, verfügen über historisch gewachsene unterschiedliche Prozesse und Systeme. Eine Gesamterneuerung dieser Prozesse und Systeme hat trotz des raschen technologischen Fortschritts nicht stattgefunden. Mangels gemeinsamer Beschaffungsmöglichkeiten führt dies zu hohen Kosten der (IT-) Infrastruktur und einer technischen Überforderung kleiner Kantone. Die Vorgaben an die Prozesse, Infrastruktur und Technik zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz werden mehrheitlich von der EU definiert und müssen dann im Inland umgesetzt werden.

4.1.1 Stakeholder

Die grossen Stakeholder, namentlich die Kantonspolizei ZH und das BAZG, verfügen jeweils über hohe operative Kompetenzen mit eingespielten Prozessen, eine Erfahrung in der Beschaffung und dem Betrieb von relevanten Systemen zur Kontrolle der Schengen Aussengrenzen und einer Übersicht über die bestehende Systemlandschaft.

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) steuert zusätzlich eine hohe methodische Kompetenz bei und verfügt über grosse Erfahrungen bei der Entwicklung und dem Betrieb von nationalen Informationssystemen³⁷ und Kompetenzzentren.

Das SEM, das mit dem nationalen Visainformationssystem ORBIS³⁸ ebenfalls ein schengen-relevantes Informationssystem entwickelt hat und dessen Betrieb sicherstellt, verfügt ebenfalls über eine grosse Erfahrung in diesem Bereich. Im Rahmen der Weisungen zur Grenzkontrolle macht das SEM zudem verbindliche einheitliche Vorgaben zu den Grenzkontrollprozessen, detaillierte Vorgaben zu Infrastruktur und Technik in der Grenzkontrolle kann es hingegen mangels Kompetenz nicht erteilen. Vielmehr nimmt es in diesem Bereich eher eine Mittlerrolle zwischen der EU, dem Bund und den Kantonen ein.

Polizeitechnik und -informatik Schweiz (PTI) ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und dient der Harmonisierung und der gemeinsamen Bereitstellung (Planung, Beschaffung, Implementierung, Weiterentwicklung und Betrieb) von Produkten polizeilicher Technik-

³⁷ z.B. N-SIS: Nationaler Teil des Schengener Informationssystems; RIPOL: Nationales Fahndungssystem (nationale und internationale Fahndungen); siehe hierzu: <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/publiservice/auskunft.html>

³⁸ ORBIS dient der Erfassung und Speicherung der Daten von Visumgesuchen, der Übermittlung von Daten an das zentrale Visumsinformationssystem der Schengen-Mitgliedstaaten (C-VIS) und dem Zugang zu den Daten des C-VIS. Das C-VIS wiederum ist dient dem Austausch von Visadaten unter Schengen-Mitgliedstaaten und enthält Daten über die Visaantragsteller und über die beantragten, erteilten, abgelehnten, annullierten, aufgehobenen oder verlängerten Visa, das Gesichtsbild, die Fingerabdruckdaten sowie Verknüpfungen zu anderen Visaanträgen.

und Informatikprodukte primär für die Parteien der zugrundeliegenden Vereinbarung. Produkte im Bereich der Kontrolle der Schengen- Aussengrenzen wurden bisher noch nicht von PTI bereitgestellt.

4.1.2 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der momentanen Zusammenarbeit

Die aktuelle Zusammenarbeit wurde in einer SWOT-Analyse auf ihre Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken hin untersucht. Zusammengefasst stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

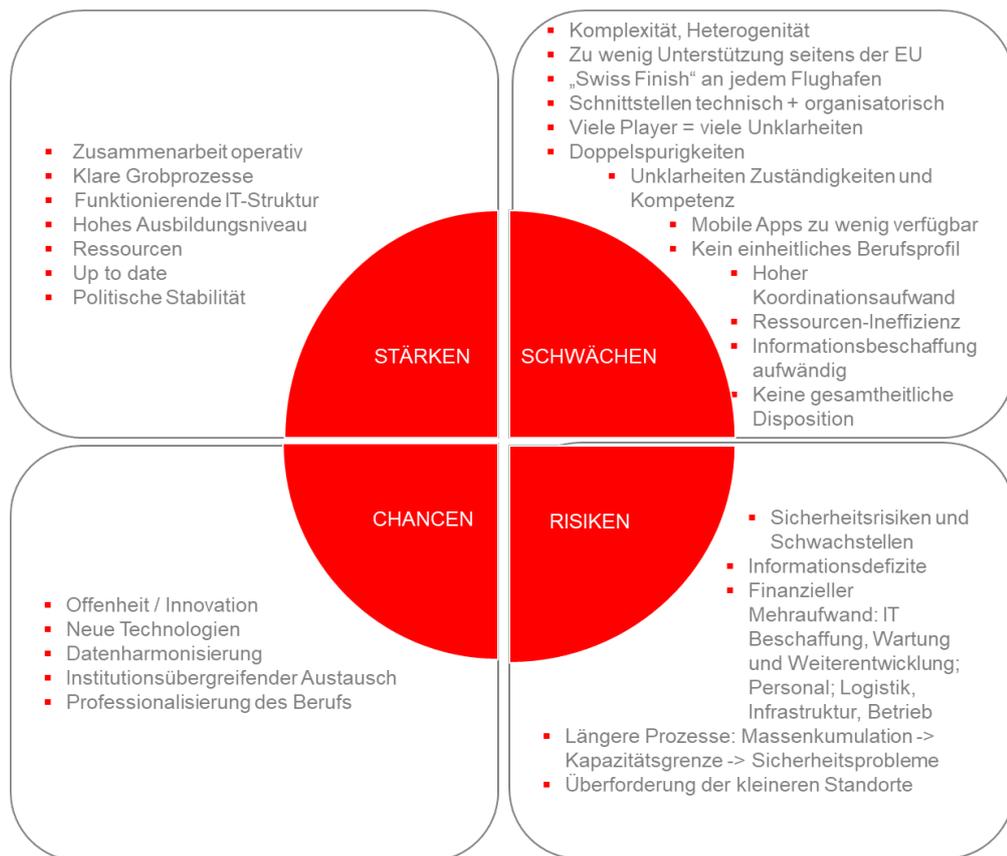


Abbildung 7: SWOT Analyse Prozesse, Infrastruktur und Technik

4.1.3 Zwischenfazit

Die identifizierten Stakeholder arbeiten auf einer informellen Ebene gut zusammen, eine übergreifende institutionalisierte fachspezifische Koordination zu Prozessen, Infrastruktur und Technologie existiert jedoch nicht. Vielmehr verwenden die sehr heterogen strukturiert und ausgestalteten Stakeholder bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz jeweils unterschiedliche Prozesse, unterschiedliche Systeme und unterschiedliche Infrastrukturen, obwohl alle die gleiche Aufgabe unter Einhaltung vorgegebener Standards wahrzunehmen haben. So kommen bei den beiden grössten Stakeholdern (Kantonspolizei ZH und BAZG), die über 99% der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der

Schweiz abwickeln, unterschiedliche Prozesse und Systeme sowie eine jeweils eigene IT-Infrastruktur zur Verwendung. Dies führt zu Unterschieden in der Grenzkontrolle, unterschiedlichen Kostenstrukturen und unterschiedlicher Effizienz und Effektivität bei den jeweiligen Akteuren.

Bei der Beschaffung neuer Systeme haben sich das BAZG und die Kantonspolizei ZH bisher einmal in der Beschaffungsgemeinschaft für ABC-Gates³⁹ zusammengetan. Ansonsten wurden neue Systeme im Bereich der Grenzkontrolle parallel beschafft, wie z.B. das neue Grenzkontrollsystem, welches das BAZG und die Kantonspolizei ZH unabhängig voneinander ausgeschrieben haben.⁴⁰ Schon allein dieses Beispiel illustriert, dass die momentane Zusammenarbeit im Bereich Prozesse, Infrastruktur und Technik von Doppelspurigkeiten geprägt ist, die durch eine Neuausrichtung behoben werden könnte.

4.2 Verbesserungspotenziale

Ausgehend von der Analyse des Ist-Zustands wurden für den Bereich Prozesse, Infrastruktur und Technik die folgenden Verbesserungspotenziale identifiziert:

- **Schaffung gemeinsamer Prozesse:** Gemeinsame Prozesse sollten nach einer Prozesslogik geschaffen werden, welche die relevanten Vorgaben für alle Behörden abbildet, die in der Schweiz in der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen tätig sind.
- **Schaffung gemeinsamer Systeme:** Zur Unterstützung der gemeinsamen Prozesse sollten die zuständigen Behörden gemeinsam Systeme entwickeln, die mittel- bis langfristig die bisherige fragmentierte Systemlandschaft in der Schweiz ablösen.
- **Gemeinsame Beschaffung und Betrieb der Infrastruktur und Systeme aus einer Hand:** Die an den neuen Prozessen ausgerichtete Infrastruktur und Systeme sollten gemeinsam und aus einer Hand beschafft werden, um die Zusammenarbeit der involvierten Behörden aufgrund der Reduzierung von Schnittstellen zu erleichtern, die Expertise bei der Beschaffung zu bündeln und weitere Synergieeffekte (u.a. im Beschaffungsverfahren) nutzen zu können.
- **Schaffung eines Kompetenzzentrums Grenzkontrolle:** Das Kompetenzzentrum Grenzkontrolle sollte als Instanz geschaffen werden, in der die Entwicklung der gemeinsamen Prozesse und Systeme koordiniert wird. Zudem sollte diese Institution die Anforderungen an die gemeinsame Infrastruktur und Systeme formulieren. Eine gemeinsame Beschaffung könnte dann gegebenenfalls über die Plattform PTI erfolgen.

³⁹ Automated Border Control Gates.

⁴⁰ Letztendlich werden das BAZG und die Kantonspolizei ZH dasselbe System beschaffen, da sie unabhängig voneinander derselben Firma den Zuschlag erteilt haben.

Dazu sollten von dem Kompetenzzentrum Grenzkontrolle die Lebensdauer der bestehenden Systeme und Infrastruktur erhoben werden und anschliessend eine gemeinsame Beschaffungsstrategie sowie die langfristige Planung der gemeinsamen Systeme und Infrastruktur erfolgen.

4.3 Neue Formen der Zusammenarbeit

4.3.1 Künftige Zusammenarbeit im Bereich Prozesse, Infrastruktur, Technik

Unter Berücksichtigung des Ist-Zustandes und der identifizierten Verbesserungspotenziale wurde das folgende, neue Zusammenarbeitsmodell entwickelt:

Schaffung eines Kompetenzzentrums Grenzkontrolle, in dem die Entwicklung von gemeinsamen Prozessen und Systemen koordiniert und die Anforderungen an die gemeinsame Infrastruktur, Systeme und deren gemeinsame Beschaffung aus einer Hand formuliert werden. Darüber hinaus organisiert das Kompetenzzentrum Grenzkontrolle den gemeinsamen Betrieb der Systeme und Infrastruktur, die für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze erforderlich sind.

Dieses Modell umfasst im Einzelnen die folgenden Elemente:

- **Gemeinsame Prozesse und Systeme:** Alle operativ tätigen Stakeholder haben die gleichen Aufgaben zu erbringen. Es bietet sich deshalb an, angelehnt an nationale und internationale best-practices, gemeinsame Prozesse für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zu entwickeln. Diese Prozesse sollen dann mit Hilfe von einheitlichen, gemeinsam entwickelten Systemen umgesetzt und gelebt werden.
- **Gemeinsame Finanzierung und Beschaffung aus einer Hand:** Die Beschaffung der einheitlichen Systeme und Infrastruktur erfolgt gemeinsam und aus einer Hand und wird gemeinsam finanziert. Die Weiterentwicklung der Systeme wird ebenfalls gemeinsam durchgeführt. Dies erleichtert die Interoperabilität und führt zu Synergieeffekten im Beschaffungsverfahren.
- **Gemeinsamer Betrieb der Systeme und Infrastruktur:** Die gemeinsam entwickelten Systeme und die Infrastruktur werden gemeinsam betrieben, um so grösstmögliche Synergieeffekte zu erzielen.
- **Kompetenzzentrum Grenzkontrolle:** Vorgesehen ist die Schaffung einer Institution, welche die Umsetzung der gemeinsamen Prozesse zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen aufeinander abstimmt. Dieses Kompetenzzentrum koordiniert darüber hinaus die gemeinsame Entwicklung, Finanzierung, Beschaffung sowie den gemeinsamen Betrieb der Systeme.

4.3.2 Zielsetzungen des neuen Modells zur Zusammenarbeit im Bereich Prozesse, Infrastruktur und Technik

Hauptzielsetzung des neuen Modells der Zusammenarbeit ist die Erhöhung der Qualität bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz und die Schliessung potenzieller Sicherheitslücken. Erreicht werden soll diese Zielsetzung mit einheitlichen, klaren und transparenten operativen und strategischen Prozessabläufen und einer Vereinheitlichung der Systeme und Infrastruktur. Gleichzeitig sollen mit dem neuen Modell Synergiepotenziale und Effizienzgewinne realisiert werden. Durch eine Reduktion der Komplexität und der Doppelspurigkeiten sollen die Gesamtkosten für Prozesse, Infrastruktur und Technik bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz mittel- bis langfristig reduziert werden. Einheitliche Grenzkontrollprozesse und -systeme sollen zudem übergreifende Einsätze unter Beteiligung verschiedener Akteure erleichtern sowie die Umsetzung organisatorischer und technischer Weiterentwicklungen vereinfachen.

4.3.3 Rechtliche, organisatorische, finanzielle und ressourcenbezogene Aspekte

In rechtlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass durch gemeinsame und einheitliche Prozesse und Systeme zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz die rechtlichen Vorgaben besser erfüllt und die Weiterentwicklungen von Schengen-Bestimmungen leichter übernommen werden können.

Die Schaffung einer Institution, welche die Prozesse und Systeme koordiniert, gemeinsame Beschaffungen organisiert und den Betrieb der Systeme übernimmt, stellt den wichtigsten organisatorischen Aspekt dieses neuen Zusammenarbeitsmodells dar.

In finanzieller Hinsicht ist davon auszugehen, dass dieses Modell global zu Einsparungen und Effizienzgewinnen führen wird, da die bisherigen Doppelspurigkeiten (insbesondere bei Beschaffungen und dem Betrieb von relevanten Systemen) beseitigt werden könnten. Bei den Ressourcen (Finanzen, Personal und Ausstattung des Kompetenzzentrums) ist ferner zu beachten, dass die Verteilung der Kosten zwischen den beteiligten Akteuren nach einem transparenten Schlüssel zu erfolgen hat.

4.3.4 Vorteile des neuen Zusammenarbeitsmodells

Die Einführung von einheitlichen, gemeinsamen und transparenten Prozessabläufen und Systemen führt zu einer Vereinfachung der Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz und zu einer Effizienzsteigerung. Dies führt wiederum zu einer Entlastung des Personals zu Gunsten des Kerngeschäfts. Zudem werden sich mittelfristig Kosteneinsparungen durch Synergien in Beschaffung, Entwicklung, Betrieb und Unterhalt der Systeme und Infrastruktur ergeben. Die gemeinsamen einheitlichen Prozesse und Systeme werden zudem zu einer grösseren Flexibilität beim Einsatz von

Personal und Infrastruktur und damit zu einem wirkungsvolleren Ressourceneinsatz führen. Koordiniert und gesteuert werden die Prozesse und Systeme künftig nur noch durch einen Ansprechpartner, das Kompetenzzentrum Grenzkontrolle. Zusammengefasst können durch die gemeinsame Entwicklung von einheitlichen Prozessen sowie mit Hilfe von gemeinsamen koordinierten Beschaffungen, dem gemeinsamen Betrieb und Unterhalt von Systemen und Infrastruktur zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenze der Schweiz erhebliche Synergien realisiert, die Qualität erhöht, Kosten eingespart und die komplexen, sich wandelnden Schengen-Vorgaben optimal und rechtskonform umgesetzt werden.

4.4 Empfehlungen

Zusammenfassend können für den Bereich Prozesse, Infrastruktur und Technik die folgenden Empfehlungen formuliert werden:

Nr.	Empfehlungen Prozesse, Infrastruktur und Technik
P-1	Einführung einheitlicher gemeinsam entwickelter Prozesse zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen: Auf Basis von best-practices (national und international) ist gemeinsam ein einheitliches Prozessmodell zu entwickeln, welches von allen Stakeholdern, die in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert sind, verbindlich angewendet wird.
P-2	Einführung einheitlicher Systeme und Infrastruktur bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen: Um die Qualität zu erhöhen und um einen flexiblen und wirkungsvollen Ressourceneinsatz zu gewährleisten, sind einheitliche Systeme und Infrastruktur einzuführen, die bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zum Einsatz kommen.
P-3	Gemeinsame Beschaffung, Betrieb und Weiterentwicklung der Systeme und Infrastruktur: Zur Realisierung von Synergieeffekten und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten sind die einheitlichen Systeme und Infrastruktur, welche bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zum Einsatz kommen, gemeinsam zu beschaffen, zu betreiben und weiterzuentwickeln.
P-4	Koordination: Mit dem Kompetenzzentrum Grenzkontrolle ist eine Institution zu schaffen, welche die gemeinsamen Prozesse erarbeitet und für sie verantwortlich ist. Das Kompetenzzentrum steuert und koordiniert die Entwicklung, Beschaffung und den Betrieb der gemeinsamen Systeme und Infrastruktur.

5 Risikoanalyse

5.1 Analyse des Ist-Zustandes

In der Schweiz gibt es heute zahlreiche Akteure, die über eigene Risikoanalyseprodukte verfügen, die eingeschränkt, unkoordiniert und ohne Schlüsselindikatoren aggregiert werden.

5.1.1 Stakeholder

Eine abschliessende Aussage zu der Anzahl der Stakeholder im Bereich Risikoanalyse kann nicht getroffen werden, da diese bisher noch nie umfassend erhoben wurde. Die nachfolgenden Absätze beziehen sich deshalb auf die grössten und relevantesten Akteure, die in diesem Bereich tätig sind.

5.1.1.1 SEM

Das SEM erstellt zahlreiche eigene Risikoanalyseprodukte⁴¹ und stellt diese den relevanten Partnern zur Verfügung.

Zudem entsendet das SEM «Immigration Liaison Officers» (ILO) ins Ausland, die den Auftrag haben, die Instrumente der schweizerischen Migrationsaussenpolitik umzusetzen gemäss dem Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit und der IBM-Strategie.⁴² Momentan sind in acht Schweizer Botschaften ILO stationiert.⁴³

Das SEM nimmt von allen Stakeholdern im Bereich Risikoanalyse eine Brückenfunktion ein, da es mit den relevanten Akteuren partnerschaftliche Beziehungen pflegt und die jeweiligen Risikoanalyseprodukte austauscht.⁴⁴ Dieser Austausch beschränkt sich nicht nur auf nationale Partnerbehörden, sondern umfasst auch entsprechende Institutionen im Ausland.⁴⁵

⁴¹ z.B. Integrales Lagebild Aussengrenzen (ILA), Réseau d'Analyse Migratoire (RAM), Lagebild irreguläre Migration im Mittelmeerraum (LIMM), Migrationslage Europa und CH, temporäre lagespezifische Produkte (z. B. Migration auf dem Luftweg ATH-ZRH-Deutschland), Prognose Asylgesuche, Visastatistik, Monitor Zuwanderung, Migrationsanalyse.

⁴² Siehe hierzu: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/ch-migrationsaussenpolitik/ilo.html>

⁴³ Abuja, Addis Abeba, Ankara, Beirut, Colombo, Dakar, Khartoum, Tunis.

⁴⁴ Siehe hierzu Art. 12 Abs. 4 OV EJPD (SR 172.213.1).

⁴⁵ in Deutschland: Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM); in Österreich: Gesamtsteuerung Asyl- und Fremdenwesen (GAM).

5.1.1.2 BAZG

Das BAZG erstellt ebenfalls eigene Risikoanalyseprodukte⁴⁶ und stellt diese anderen relevanten Stakeholdern und Frontex zur Verfügung. Zusätzlich erarbeitet das BAZG Risikoprofile. Gespeist werden diese unter anderem von Dokumentenspezialisten des BAZG (sog. Airline Liaison Officers, ALO), welche in Zusammenarbeit mit dem SEM und dem EDA an bestimmten Flughäfen im Ausland stationiert werden.

5.1.1.3 Kantonspolizei ZH

Die Kantonspolizei ZH erstellt eigene Risikoanalyseprodukte⁴⁷ und übermittelt Informationen an andere nationale Stakeholder und Frontex. Daneben werden (Migrations-) Trends im Tagesgeschäft am Flughafen Zürich identifiziert und analysiert.

5.1.1.4 fedpol

fedpol erstellt ebenfalls eigene Risikoanalyseprodukte⁴⁸ und stellt diese für relevante Partner und Stakeholder bereit. fedpol verfügt zudem an einigen Auslandsvertretungen über Polizeiattachés.⁴⁹

5.1.1.5 Nachrichtendienst des Bundes (NDB)

Der NDB verfügt über eigene Risikoanalyseprodukte, insbesondere zur Lage im Ausland und zur Sicherheitslage.

5.1.1.6 Internationale Stakeholder

Auf internationaler Ebene erstellen neben den einzelnen Staaten verschiedene Agenturen auf europäischer Ebene Risikoanalyseprodukte⁵⁰ und stellen diese zur Verfügung. Auch die Internationale Organisation für Migration (IOM) unterstützt Mitgliedsstaaten mit migrationsbezogenen Risikoanalyseprodukten.

Zu beachten ist zudem, dass Frontex mit dem CIRAM einen konzeptionellen Rahmen zur Verfügung stellt, welcher die Schengen-Staaten bei der Erstellung von Risikoanalysen unterstützen und ein gemeinsames Verständnis der Risikoanalyse fördern soll.

⁴⁶ z.B. Lagebild BAZG, Lagebericht Migration, Wochenbulletin, Ad hoc Analysen und Lageberichte, Regionale Lage, Info «Front».

⁴⁷ z.B. Lagebild Grenzkontrolle.

⁴⁸ z.B. Analyse Bundeskriminalpolizei (BKP); polizeiliche Lageberichte, insbesondere zu Menschenschmuggel und Menschenhandel.

⁴⁹ Siehe hierzu <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/polizei-zusammenarbeit/international/polizeiattaches.html>

⁵⁰ z.B. Frontex, European Union Agency for Asylum (EUAA), Europol.

5.1.2 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der momentanen Zusammenarbeit

Die aktuelle Zusammenarbeit im Bereich Risikoanalyse wurde in einer SWOT-Analyse auf ihre Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken hin untersucht. Zusammengefasst stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

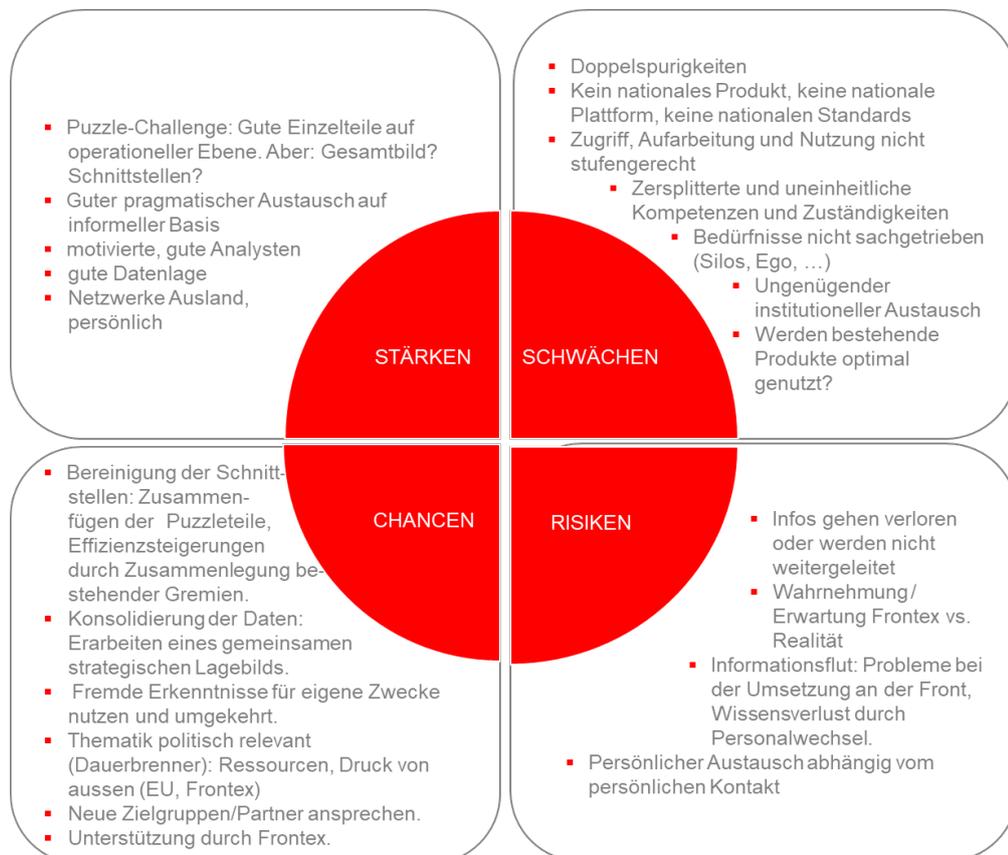


Abbildung 8: SWOT-Analyse Risikoanalyse

5.1.3 Zwischenfazit

Die Analyse des Ist-Zustandes hat ergeben, dass die verschiedenen, im Bereich der Risikoanalyse tätigen Akteure zwar gut zusammenarbeiten, eine übergreifende institutionalisierte Koordination aber nicht stattfindet. Eine abschliessende Übersicht über die in der Schweiz erstellten Risikoanalyseprodukte existiert bisher noch nicht und eine gemeinsame nationale Risikoanalysestruktur steht noch aus. Zudem wurde das Bedürfnis nach einem Lagebild «Luft» artikuliert, welches es in dieser Form bisher noch nicht gibt: Es handelt sich hierbei um ein gemeinsames Überblicksprodukt der drei grossen Schweizer Flughäfen Zürich, Genf und Basel, das empfängergerecht die Situation der Einreisenden über den Luftweg in die Schweiz aufzeigt (wer, wie viele, woher, Herausforderungen, neue Routings, modus operandi von illegalen Migranten, ...).

5.2 Verbesserungspotenziale

Ausgehend von der Analyse des Ist-Zustands wurden für den Bereich Risikoanalyse die folgenden Verbesserungspotenziale identifiziert:

- **Detaillierte Analyse der vorhandenen Risikoanalyseprodukte in der Schweiz:** Die Anzahl und Inhalte der vorhandenen Risikoanalyseprodukte in der Schweiz sollten geprüft und gegebenenfalls reduziert werden, bestehende Risikoanalyseprodukte sollten erfasst, katalogisiert und analysiert werden. Anschliessend sollten Risikoanalyseprodukte fusioniert und Doppelspurigkeiten eliminiert werden. Gegebenenfalls könnten neue Risikoanalyseprodukte gemeinsam durch verschiedene Stakeholder entwickelt werden.
- **Gemeinsame Vorgaben und Rahmen für Risikoanalyse definieren:** Alle Stakeholder im Bereich Risikoanalyse sollten ihre Produkte nach gemeinsam entwickelten Vorgaben strukturieren und somit die Essenz der Lage wiedergeben. Aufgaben, Kompetenzen und Bedürfnisse der Stakeholder sollten klar und verbindlich definiert werden, die Risikoanalyseprodukte empfängergerecht ausgestaltet sein (z.B. Inhalt auf einer Seite erkennbar).
- **Ein SPOC pro Einheit / Amt im Bereich Risikoanalyse schaffen:** Zur Reduktion von Schnittstellen sollte in den betroffenen Einheiten / Ämtern ein SPOC Risikoanalyse geschaffen werden, jeweils bestehend aus mindestens zwei bis drei Personen (bzw. einer Einheit), damit der reibungslose Austausch auch bei Abwesenheiten sichergestellt ist. Zwischen diesen SPOC sollte ein regelmässiger, institutionalisierter Austausch stattfinden. Rhythmus, Form und Themen sind noch zu definieren.
- **Schaffung einer gemeinsamen nationalen Plattform und Institution Risikoanalyse für die Schweiz:** Es sollte eine gemeinsame Lösung (z.B. Sharepoint, Elektronische Lagedarstellung (ELD), ...) für die nationale Plattform, auf der alle Risikoanalyseprodukte zentral bereitgestellt werden, definiert werden. Die Zugriffsberechtigungen für die SPOCs wären entsprechend festzulegen. Darüber hinaus sollte ein Schweizerisches Risikoanalysezentrum geschaffen werden, das eigene nationale Risikoanalyseprodukte erstellt, die Einhaltung der definierten Vorgaben im Bereich Risikoanalyse überwacht sowie die verschiedenen Stakeholder und den Austausch der jeweiligen Risikoanalyseprodukte koordiniert.
- **Einführung einer Feedbackkultur im Bereich der Risikoanalyse:** Im Bereich der Risikoanalyse sollte ein Informationskreislauf und eine Feedbackkultur etabliert werden, die den institutionellen Austausch auf allen Ebenen (Front und Analysten) erleichtern. Ein IT-System zur Unterstützung der Feedbackkultur sollte entwickelt werden.

5.3 Neue Formen der Zusammenarbeit

5.3.1 Künftige Zusammenarbeit im Bereich Risikoanalyse

Unter Berücksichtigung des Ist-Zustandes und der identifizierten Verbesserungspotenziale wurde das folgende, neue Zusammenarbeitsmodell entwickelt:

Schaffung eines Schweizerischen Risikoanalysezentrums mit eigenem Personal und Budget, das die Zusammenarbeit der SPOCs Risikoanalyse (zwei bis drei Personen je Behörde bzw. Amt) koordiniert, die Einhaltung der gemeinsam entwickelten Standards und den Austausch der danach erarbeiteten Risikoanalyseprodukte sicherstellt und verschiedene nationale Risikoanalyseprodukte eigenständig erarbeitet.

Dieses Modell umfasst im Einzelnen die folgenden Elemente:

- **Gemeinsam entwickelte nationale Standards:** Alle in der Schweiz erstellten Risikoanalyseprodukte mit Bezug zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen werden nach gemeinsam entwickelten Vorgaben strukturiert. Aufgaben, Kompetenzen und Bedürfnisse der verschiedenen involvierten Stakeholder werden klar definiert, Risikoanalyseprodukte werden empfängergerecht ausgestaltet (z.B. Inhalt auf einer Seite erkennbar).
- **Austausch der Risikoanalyseprodukte:** Die nach den nationalen Standards erarbeiteten Risikoanalyseprodukte werden transparent allen relevanten Stakeholdern über eine Austauschplattform zur Verfügung gestellt.
- **SPOCs Risikoanalyse:** In jeder relevanten Behörde werden zwei bis drei SPOCs bestimmt, die umfassenden Zugang zu der nationalen Austauschplattform Risikoanalyse haben und die Kommunikation und den Austausch mit dem Schweizerischen Risikoanalysezentrum sicherstellen.
- **Schweizerisches Risikoanalysezentrum:** Neben der Erstellung eigener nationaler Risikoanalyseprodukte und dem Austausch mit den internationalen Partnerbehörden, stellt das Schweizerische Risikoanalysezentrum die Einhaltung der gemeinsam definierten Standards sicher und koordiniert die SPOCs Risikoanalyse sowie den Austausch der verschiedenen Risikoanalyseprodukte zwischen den relevanten Behörden.

5.3.2 Zielsetzungen des neuen Modells zur Zusammenarbeit im Bereich Risikoanalyse

Hauptzielsetzung des neuen Modells der Zusammenarbeit im Bereich Risikoanalyse ist, (neue) Bedrohungen früher zu erkennen und dadurch die Sicherheit in der Schweiz zu erhöhen. Erreicht werden soll diese Zielsetzung mit der Schaffung des Schweizerischen Risikoanalysezentrums, welches als Ansprechpartner und Koordinator für nationale und internationale Partnerinstitutionen im Bereich Risikoanalyse fungiert, eine einheitliche Methodologie im Bereich Risikoanalyse definiert sowie nationale Risikoanalyseprodukte erstellt.

5.3.3 Rechtliche, organisatorische, finanzielle und ressourcenbezogene Aspekte

In rechtlicher Hinsicht stellt sich zunächst die Frage nach der Rechtsgrundlage, der Kompetenz und der Anbindung des Schweizerischen Risikoanalysezentrums. Hinzu kommen Fragestellungen nach der datenschutzrechtlichen Ausgestaltung des geplanten Austauschs von Risikoanalyseprodukten. Zu ermitteln ist schliesslich, wie die Verbindlichkeit der gemeinsam entwickelten Standards zur Erstellung von Risikoanalyseprodukten gewährleistet werden kann und ob es hierfür einer eigenen Rechtsgrundlage bedarf.

Organisatorisch sind die wichtigsten Aspekte des neuen Modells der Zusammenarbeit der Aufbau der Schweizerischen Risikoanalysezentrums, die Anwendung der methodologischen Vorgaben von Frontex (CIRAM) und die Schaffung von jeweils zwei bis drei SPOCs in den relevanten nationalen Partnerbehörden.

Aufgrund der Tatsache, dass es sich bei dem Schweizerischen Risikoanalysezentrum um eine nationale Institution handeln wird, ist eine Finanzierung dieser Institution durch den Bund naheliegend.

Um die Ressourcen, die das neue Modell der Zusammenarbeit beansprucht, bestimmen zu können, gilt es zunächst abzuklären, wie die Erreichbarkeit des Schweizerischen Risikoanalysezentrums geregelt werden soll und welche Art von Stellvertretung sichergestellt werden muss.

5.3.4 Vorteile des neuen Zusammenarbeitsmodells

Mit der Schaffung eines Schweizerischen Risikoanalysezentrums können durch die Bündelung der Fachkompetenz effizient nationale Risikoanalyseprodukte erarbeitet, deren Qualität verbessert, die mit der Ausführung der Schengen-Aussengrenzen betrauten Institutionen empfängergerecht bedient und damit die Sicherheit für die Schweiz erhöht werden.

5.4 Empfehlungen

Zusammenfassend können für den Bereich Risikoanalyse die folgenden Empfehlungen formuliert werden:

Nr.	Empfehlungen Risikoanalyse
R-1	Einführung einheitlicher gemeinsam entwickelter Standards für die Erstellung von nationale Risikoanalyseprodukten: Alle nationalen Stakeholder im Bereich Risikoanalyse haben ihre Produkte mit Relevanz für die Grenzkontrollen nach gemeinsam entwickelten Vorgaben zu strukturieren, um die Essenz der Lage einheitlich wiedergeben zu können. Aufgaben, Kompetenzen und Bedürfnisse der Stakeholder sind klar und verbindlich zu definieren, Risikoanalyseprodukte sind empfängergerecht auszugestalten.
R-2	Transparenter und institutionalisierter Austausch der Risikoanalyseprodukte: Die nach den nationalen Standards erarbeiteten Risikoanalyseprodukte sind transparent allen relevanten Stakeholdern im Rahmen eines institutionalisierten Verfahrens über eine Austauschplattform zur Verfügung zu stellen.
R-3	Einführung eines SPOCs pro Behörde im Bereich Risikoanalyse: Zur Reduktion von Schnittstellen ist in den relevanten Behörden ein SPOC Risikoanalyse zu schaffen, jeweils bestehend aus zwei bis drei Personen (bzw. einer Einheit), damit der reibungslose Austausch auch bei Abwesenheiten sichergestellt ist. Zwischen diesen SPOC ist ein regelmässiger Austausch zu institutionalisieren.
R-4	Schaffung eines Schweizerischen Risikoanalysezentrums: Zur Koordination des Austauschs von nationalen und internationalen Partnern ist das Schweizerische Risikoanalysezentrum zu schaffen, welches zudem eigene nationale empfängergerechte nationale Risikoanalyseprodukte erarbeitet.

6 Policy / Governance

6.1 Analyse des Ist-Zustandes

Die Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz wird momentan stark auf operative Fragen reduziert. Eine zentrale strategisch und politisch koordinierte Steuerung der Behörden, die in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen involviert sind, findet kaum statt. Eine einheitliche und transparente Regelung und Praxis zur Finanzierung der im Rahmen der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen entstehenden Aufwände existiert nicht.

6.1.1 Stakeholder

Wie bereits oben erwähnt, sind mehrere Behörden auf Kantons- und Bundesebene in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert. Diese Stakeholder sind unterschiedlich strukturiert und verfolgen jeweils individuelle Governanceansätze.

6.1.1.1 Kantonspolizei ZH

Die Kantonspolizei ZH nimmt am Flughafen Zürich, der grössten Schengen-Aussengrenze der Schweiz,⁵¹ die Personenkontrolle wahr und verfügt dementsprechend über eine hohe Durchführungskompetenz in diesem Bereich.

Die Kantonspolizei ZH führt diese Tätigkeiten in originärer Zuständigkeit nach dem AIG aus und erhält daher dafür keine finanzielle Entschädigung vom Bund. Die EFK schätzt die Höhe des dadurch verursachten Aufwands für den Kanton ZH auf mindestens CHF 34 Mio..⁵²

6.1.1.2 BAZG

Mehrere Kantone haben die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet an den Bund und damit an das BAZG delegiert. So nimmt das BAZG beispielsweise an der zweit- (Flughafen Genf) und drittgrössten (Flughafen Basel) Schengen-Aussengrenze der Schweiz die Grenzkontrollen aufgrund von Verwaltungsvereinbarun-

⁵¹ Im Jahr 2019 sind am Flughafen Zürich 58% der Übertritte der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz erfolgt (s.o.).

⁵² Siehe hierzu: Prüfung der wirtschaftlichen Umsetzung der Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben, Eidgenössische Zollverwaltung, EFK 2021, S.19: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21335/21335BE-Endqueltige-Fassung-V04.pdf

gen wahr. Die jährlichen Aufwendungen des BAZG hierfür schätzt die EFK für den Flughafen Genf auf CHF 17 - 22 Mio. und für den Flughafen Basel auf rund CHF 5 Mio..⁵³ Eine Entschädigung des Bundes durch die jeweiligen Kantone für diese Aufwendungen wurde in den jeweiligen Verwaltungsvereinbarungen nicht geregelt.

Das BAZG nimmt zudem als Behörde des Bundes die Schnittstellenfunktion zu Frontex wahr: So ist neben dem National Frontex Point of Contact (NFPoC) das National Coordination Centre (NCC) für das European Border Surveillance System (EUROSUR) beim BAZG angesiedelt.

6.1.1.3 SEM

Das SEM verantwortet gemäss Art. 12 Abs. 2 Bst. c OV EJPD gegenüber der EU eine korrekte Grenzverwaltung und die nationale Umsetzung der Schengen Vorgaben, verfügt aber neben dem Erlass von Weisungen zur Wahrnehmung von Grenzkontrollen und Einreisebestimmungen innerstaatlich kaum über strategische und operative Steuerungsmöglichkeiten.

Daneben erarbeitet das SEM die IBM-Strategien mit den jeweiligen Aktionsplänen und überwacht deren Umsetzung, die mangels Weisungskompetenz des SEM oftmals vom guten Willen der jeweils zuständigen Behörde abhängt.⁵⁴

6.1.1.4 Weitere kantonale Polizeikorps

Daneben sind weitere kantonale Polizeikorps⁵⁵ in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert, allerdings nicht in demselben Umfang wie die Kantonspolizei ZH. Für diese Korps ist die Grenzkontrolltätigkeit lokal wichtig, spielt aber aufgrund des vergleichsweise geringen Arbeitseinsatzes im Vergleich zum übrigen Tagesgeschäft eine eher untergeordnete Rolle.

6.1.1.5 Weitere Stakeholder auf Bundesebene

Auf Bundesebene sind neben den oben genannten Stakeholdern, allerdings in geringerer Intensität, zusätzlich die folgenden Stakeholder in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert:

- EDA: Mit diplomatischen Vertretungen in Drittstaaten nimmt das EDA die Interessen der Schweiz im Ausland wahr und kann dadurch mit vorgelagerten Massnahmen (wie

⁵³ Siehe hierzu: Prüfung der wirtschaftlichen Umsetzung der Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben, Eidgenössische Zollverwaltung, EFK 2021, S.19: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/21335/21335BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf

⁵⁴ Siehe hierzu: Schlussbericht zur Evaluation der Integrierten Grenzverwaltung, TC / KEK 2018: <https://www.rhf.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>

⁵⁵ Kantonspolizeien BE, GE, GL, NW, SO, VS.

z.B. Visaerteilungen) beeinflussen, wer letztendlich an die Schweizer Schengen-Aussengrenze gelangt.

- fedpol: fedpol kann Einreiseverbote erlassen und damit Entscheidungen treffen, die für die Personenkontrolle an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz von hoher Relevanz sind. Daneben betreibt fedpol die nationale operative Zentralstelle des SIS, welche bei der Einsatzzentrale fedpol angegliedert ist.
- NDB: Der NDB kann Einreiseverbote bei fedpol sowie Empfehlungen zu Ablehnungen von Visa beim EDA und SEM (inklusive der Konsultation des VIS)⁵⁶ beantragen und ist damit für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz von hoher Relevanz.

6.1.1.6 Kantonale Vereinigungen und Konferenzen

Die KKJPD sorgt auf politischer Ebene für die Koordination der Zusammenarbeit sowohl zwischen den Kantonen als auch zwischen den Kantonen und dem Bund in den Bereichen Polizei, Justiz, Strafvollzug und Migration. Die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz fällt in diese Bereiche und wird teilweise von kantonalen Polizeikörpern wahrgenommen, so dass die KKJPD ebenfalls zu den wichtigen politischen Stakeholdern zu zählen ist.

Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) ist als «Exekutivorgan» der KKJPD für die operative Umsetzung der vorgegebenen politischen Ziele zuständig. Als wesentlicher Stakeholder setzt sie sich für eine optimale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, den Städten und dem Bund ein.

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) unterstützt seine Mitglieder beim Vollzug des Ausländer- und Asylrechts des Bundes und damit bei der Ermächtigung zur Visumserteilung an Schweizer Auslandsvertretungen, der Ausstellung von Rückreisevisa (nach Art. 39 VEV) und bei der Verfügung von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen nach dem AIG.⁵⁷ Es besteht somit auch hier ein starker Bezug zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz.

⁵⁶ Im VIS werden die biometrischen Daten (10 Fingerabdrücke und das Gesichtsbild) der Antragstellenden gespeichert.

⁵⁷ Die Kantone können zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs Zwangsmassnahmen anordnen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sieht folgende Zwangsmassnahmen vor: Kurzfristige Festhaltung nach Art. 73 AIG; Ein- und Ausgrenzung nach Art. 74 AIG; Vorbereitungshaft nach Art. 75 AIG; Ausschaffungshaft nach Art. 76 AIG; Dublin-Haft nach Art. 76a AIG; Ausschaffungshaft wegen fehlender Mitwirkung bei der Papierbeschaffung nach Art. 77 AIG; Durchsetzungshaft nach Art. 78 AIG.

6.1.1.7 Internationale Stakeholder

Als internationale Stakeholder sind hier die EU und deren Agenturen zu betrachten, die den Schengen-Staaten verbindliche Vorgaben zur Grenzverwaltung und Grenzkontrolle erteilen können.

6.1.2 Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken im Bereich Policy / Governance

Die aktuelle Zusammenarbeit im Bereich Policy / Governance wurde in einer SWOT-Analyse auf ihre Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken hin untersucht. Zusammengefasst stellt sich das Ergebnis wie folgt dar:

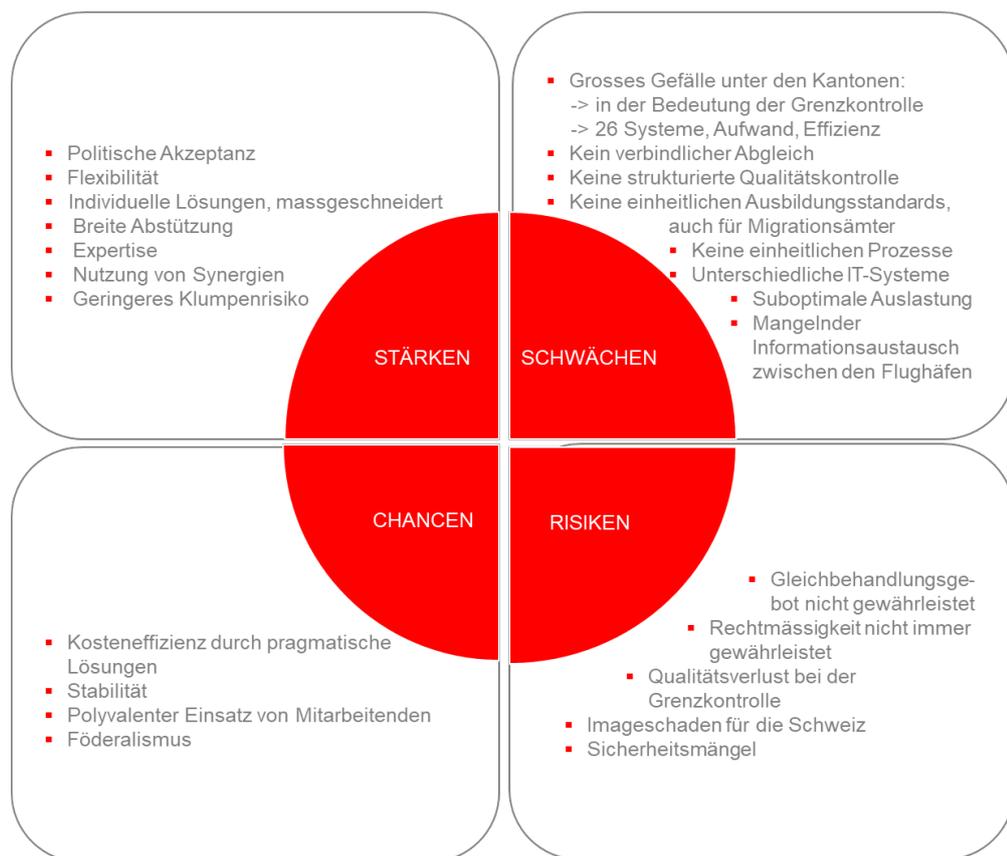


Abbildung 9: SWOT-Analyse Policy / Governance

6.1.3 Zwischenfazit

Die verschiedenen, heterogen strukturierten und im Bereich der Grenzkontrolle tätigen Akteure arbeiten auf operativer Ebene zwar gut zusammen, jedoch vorwiegend informell. Eine koordinierte gemeinsame strategische Steuerung des Gesamtsystems Grenzkontrolle findet in der Schweiz bisher nicht statt. Mit der Steuergruppe Grenze besteht zwar ein Organ, in dem die wichtigsten Stakeholder im Bereich Kontrolle der Schengen-Ausgangsgrenze vertreten sind. Allerdings hat die Steuergruppe Grenze keine originären, gesetzlich verankerten Kompetenzen und dient primär dem Informationsaustausch und auch der Koordination.

6.2 Verbesserungspotenziale

Ausgehend von der Analyse des Ist-Zustands wurden für den Bereich Policy / Governance die folgenden Verbesserungspotenziale identifiziert:

- **Reduktion der Anzahl der Behörden, die in die Grenzkontrolle involviert sind:** Die Zuständigkeiten im Bereich der Grenzkontrolle sollten auf ein bis zwei Behörden konzentriert werden, um die Qualität zu erhöhen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen.
- **Koordinationsprozesse optimieren:** Die Koordinationsprozesse zwischen den Grenzkontrollbehörden sollten detailliert analysiert, optimiert und ggf. ressourcenschonend neu konzipiert werden.
- **Stärkung der Steuergruppe Grenze, bzw. Schaffung eines neuen gemeinsamen Gremiums:** Schaffung eines gemeinsamen Gremiums durch die KKJPD und den Bund, das mit der entsprechenden Kompetenz und dem entsprechenden Budget ausgestattet werden sollte, um operative Standards und gemeinsame Prozesse in der Grenzkontrolle festzulegen und zu überwachen (z.B. «Swiss Eval» analog Schengen Evaluation).
- **Schaffung eines politischen Begleitorgans:** Zur strategischen Steuerung und politischen Verankerung des oben erwähnten Gremiums sollte ein politisches Begleitorgan geschaffen werden, das die Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich politisch forciert.
- **Verknüpfung der Verantwortung nach aussen mit der Kompetenz nach innen:** Die Verantwortung gegenüber externen Akteuren (z.B. Frontex, EU) sollte mit der Kompetenz zur entsprechenden Steuerung der Grenzkontrollbehörden nach innen verknüpft sein.

6.3 Neue Formen der Zusammenarbeit

6.3.1 Anforderungen aus den Supportprozessen an den Querschnittsprozess Policy / Governance

Zusätzlich zur Analyse des Ist-Zustandes und der ermittelten Verbesserungspotenziale sind für die Ausgestaltung des Querschnittsprozesses Policy / Governance die Vorgaben und die Gestaltung der oben skizzierten neuen Zusammenarbeitsformen in den Supportprozessen (Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse) massgeblich.⁵⁸

Bei näherer Betrachtung dieser Modelle zur zukünftigen Zusammenarbeit werden einige Elemente deutlich, die in jedem der Supportprozesse adressiert wurden. Hierzu gehören insbesondere:

- Die gemeinsame und abgestimmte Konzeption, Entwicklung und Umsetzung der Supportprozesse zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen.
- Die Schaffung von Kompetenzzentren, die die Zusammenarbeit in den Bereichen der verschiedenen Supportprozesse koordinieren und fachlich unterstützen.

Diese beiden Aspekte betreffen den Querschnittsprozess Policy / Governance und müssen bei dessen Konzeption mitberücksichtigt werden.

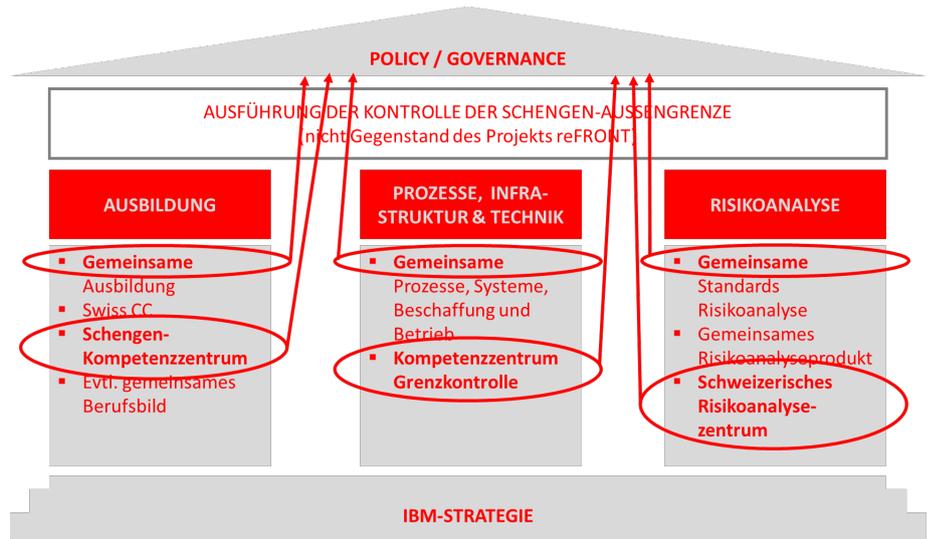


Abbildung 10: Anforderungen an den Querschnittsprozess Policy / Governance

⁵⁸ Vgl. Abbildung 4: Systematische Einordnung des Projekts reFRONT.

6.3.2 Künftige Zusammenarbeit im Bereich Policy / Governance

Unter Berücksichtigung der Ist-Analyse, Verbesserungspotenziale sowie der oben formulierten Anforderungen aus den Supportprozessen wurden für den Bereich Policy / Governance zwei Varianten zur zukünftigen Zusammenarbeit erarbeitet. Diese Varianten sind unterschiedlich weitreichend und stellen unterschiedliche Anforderungen an die Umsetzung.

6.3.3 Variante 1: Harmonisierung

6.3.3.1 Merkmale

Die erste Variante zur Ausgestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit im Bereich Policy / Governance lautet wie folgt:

Die heute zuständigen Grenzkontrollbehörden nehmen weiterhin die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahr. Ergänzt wird dieser Status-Quo um eine Steuergruppe Grenze oder ein ähnliches Organ, welches die Institutionen koordiniert, die in der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze tätig sind, sowie deren Tätigkeiten in den Bereichen Ausbildung, Prozesse, Infrastruktur und Technik sowie Risikoanalyse mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen harmonisiert. Zusätzlich wird ein politisches Begleitorgan geschaffen, das die Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich auf politischer Ebene forciert.

Variante eins besteht im Wesentlichen aus den folgenden Elementen:

- Beibehaltung der heutigen Kontrollbehörden an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz: Die heute in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen tätigen Institutionen (BAZG, Kantonspolizeien ZH, BE, GE, GL, NW, SO, VS) führen weiterhin diese Tätigkeiten nach einheitlichen Standards aus. Allerdings ist im Gegensatz zu heute im Rahmen der detaillierten Ausarbeitung dieses Modells ein transparenter und einheitlicher Mechanismus zur Finanzierung dieser Grenzkontrolltätigkeiten zu entwickeln, um die Gleichbehandlung aller involvierten Akteure zu gewährleisten.
- Koordinierung der Grenzkontrollbehörden: Die Grenzkontrollbehörden werden von der Steuergruppe Grenze oder einem ähnlichen Organ mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen koordiniert, um Doppelspurigkeiten zu beseitigen.
- Harmonisierung der Prozesse: Die Kern- und Supportprozesse der Grenzkontrollbehörden werden harmonisiert, um Synergien zu realisieren und den flexibleren Einsatz der vorhandenen Ressourcen zu ermöglichen. Diese Harmonisierung wird von der

Steuergruppe Grenze oder einem ähnlichen Organ mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen koordiniert.

- Politisches Begleitorgan: Ein politisches Begleitorgan wird geschaffen, welches die Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörde auf politischer Ebene unterstützt.

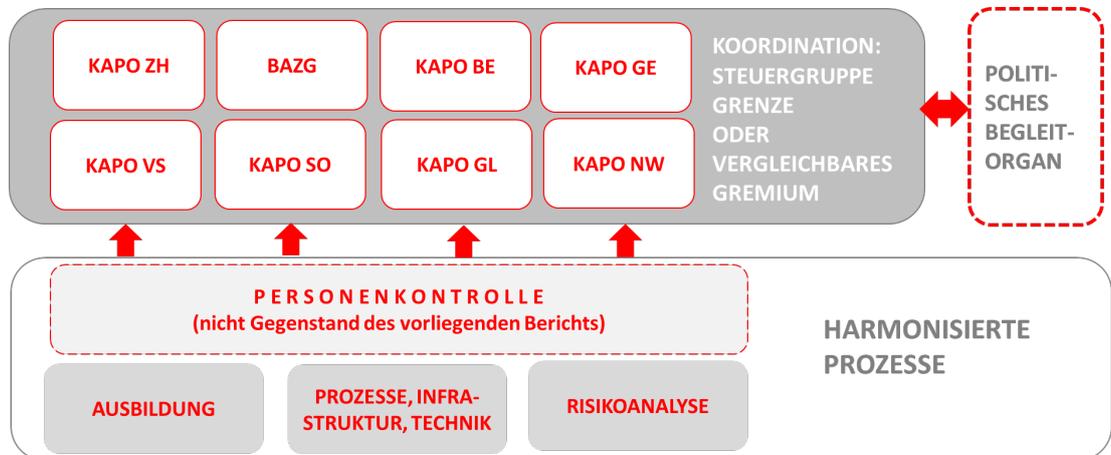


Abbildung 11: Variante Harmonisierung

6.3.3.2 Zielsetzung

Die Variante Harmonisierung hat die Hauptzielsetzung, die Qualität und die Effizienz der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen zu erhöhen, indem einheitliche Prozesse definiert und die Akteure, die heute in der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert sind, mit der entsprechenden Kompetenz und den entsprechenden Ressourcen koordiniert werden.

6.3.3.3 Rechtliche, organisatorische, finanzielle und ressourcenbezogene Aspekte

In rechtlicher, organisatorischer, finanzieller und ressourcenbezogener Hinsicht sind in dieser Variante die Koordination und Regelung des Zusammenspiels der involvierten Akteure massgeblich und deshalb eingehend zu prüfen.

Abhängig von der ausgewählten Umsetzungsstruktur dieser Variante (in Frage kommen könnte ggf. eine Programmstruktur, ähnlich aufgebaut wie die Programme zur Harmonisierung der Polizeiinformatik (HPI) oder zur Harmonisierung der Informatik der Strafjustiz (HIS)) sind rechtliche Grundlagen anzupassen bzw. Vereinbarungen zwischen den beteiligten Stakeholdern abzuschliessen. In einer solchen Rechtsgrundlage bzw. Vereinbarung wären zwingend und rechtsverbindlich die Kompetenzen des Koordinierungsorgans (evtl. Steuergruppe Grenze), dessen Leistungsauftrag, dessen Trägerschaft und die Organisation sowie die Finanzierung und Berichterstattung transparent zu regeln.

In organisatorischer Hinsicht ist wiederum zu prüfen, wie das Koordinierungsorgan ausgestaltet werden sollte und wo es angesiedelt werden könnte. Daneben müssten den organisatorischen Anforderungen aus den Bereichen der Supportprozesse Rechnung getragen werden und die Empfehlungen der Fachebene bezüglich der verschiedenen Zentralstellen berücksichtigt werden: Der Organisation, Ausstattung und Anbindung des Schengen-Kompetenzzentrums (Ausbildung), des Kompetenzzentrums Grenzkontrolle (Prozesse, Infrastruktur und Technik) und des Schweizerischen Risikoanalysezentrum (Risikoanalyse) müssen in diesem Kontext Rechnung getragen werden.

In finanzieller und ressourcenbezogener Hinsicht ist zu prüfen, wie diese Variante finanziert werden könnte, wie die Finanzplanung und -steuerung zu erfolgen hat und welche Finanzierungsschlüssel zur Anwendung kommen sollten.

6.3.3.4 Vorteile

Die Variante Harmonisierung stärkt die bestehende Zusammenarbeit und beteiligt durch den verbindlichen Einbezug aller Stakeholder mehrere Ebenen (operativ; fachlich und politisch; strategisch). Zusammengefasst könnten durch eine Harmonisierung von Support- und Kernprozessen und die Stärkung der Steuergruppe Grenze die Zusammenarbeit der in der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze involvierten Institutionen erheblich verbessert und dadurch Synergien realisiert, die Qualität erhöht, Kosten bei den Supportprozessen eingespart und die komplexen, sich wandelnden Schengen Vorgaben optimal und rechtskonform umgesetzt werden.

6.3.3.5 Nachteile

Allerdings ist bei der Variante Harmonisierung auch zu berücksichtigen, dass insgesamt acht Behörden auf Kantons- und Bundesebene zu koordinieren sind. Diese Koordination auf operativer und strategischer Ebene kann sehr zeitintensiv und aufwändig sein. Da sich das Umfeld (Schengen-Anforderungen, internationale Krisen, ...) momentan sehr schnell und dynamisch entwickelt, besteht bei der Umsetzung dieser Variante daher das Risiko, dass sie von der Realität überholt werden könnte. Auch kann die Governance bei der Variante Harmonisierung aufgrund der vielen beteiligten Stakeholder sehr aufwändig sein und es sollte berücksichtigt werden, dass eine rechtliche Verbindlichkeit schwer herzustellen sein wird. Sollte eine Vereinbarung als Rechtsgrundlage bei der Umsetzung dieser Variante in Betracht kommen, ist der Rücktritt eine Handlungsoption, die jeder Partei eingeräumt werden muss, die jedoch auch die Harmonisierungsbemühungen im Rahmen dieser Variante zunichtemachen könnte. Letztlich ist zu beachten, dass ohne Sanktionierungsmöglichkeit keine umfassende Umsetzungsgarantie besteht und immer noch eine

gewisse Abhängigkeit vom guten Willen der einzelnen Institutionen besteht, die Umsetzung der Variante Harmonisierung vor die jeweiligen Eigeninteressen zu stellen.

6.3.3.6 Empfehlungen

Zusammenfassend könne für die Variante Harmonisierung die folgenden Empfehlungen ausgesprochen werden:

Nr.	Empfehlungen Policy / Governance, Variante 1: Harmonisierung
PG H-1	Harmonisierung der Kern- und Supportprozesse: Es sind gemeinsam einheitliche Kern- und Supportprozesse zu entwickeln, welche bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zur Anwendung kommen.
PG H-2	Stärkung der Steuergruppe Grenze: Schaffung eines gemeinsamen Gremiums durch KKJPD und Bund, das mit der entsprechenden Kompetenz und dem entsprechenden Budget auszustatten ist, um operative Standards und gemeinsame Koordinierungsprozesse in der Grenzkontrolle festzulegen und zu überwachen (z.B. «Swiss Eval» analog Schengen Evaluation).
PG H-3	Schaffung eines politischen Begleitorgans: Ein politisches Begleitorgan zur Forcierung der Thematik auf politischer Ebene ist zu schaffen.
PG H-4	Verknüpfung der Verantwortung nach aussen mit der Kompetenz nach innen: Die Verantwortung gegenüber externen Akteuren (z.B. Frontex, EU) ist mit der Kompetenz zur entsprechenden Steuerung der Grenzkontrollbehörden nach innen zu verknüpfen.
PG H-5	Schaffung der von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen: Die von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen (Schengen-Kompetenzzentrum (Ausbildung); Kompetenzzentrum Grenzkontrolle (Prozesse, Infrastruktur und Technik); Schweizerisches Risikoanalysezentrum (Risikoanalyse)) sind zu schaffen.

6.3.4 Variante 2: Vereinheitlichung

Aufgrund der oben im Kapitel 6.3.3.5 festgestellten Nachteile des Modells Harmonisierung und der im Bericht der EFK vom 25. August 2021 kritisierten Kostenaufteilung bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen an den Landesflughäfen in Basel und Genf, wurde eine weitere Variante des Modells zur künftigen Governance der Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen erarbeitet, welches eine transparentere Kostenregelung aufweist und mit weniger Koordinationsaufwand verbunden ist.

6.3.4.1 Merkmale

Die zweite, weitergehende Variante zur Ausgestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit im Bereich Policy / Governance lautet wie folgt:

Die Kompetenz für die Grenzkontrolle liegt beim Bund und wird grundsätzlich von einer Bundesbehörde wahrgenommen. Die dort angesiedelten Kern- und Supportprozesse (Ausführung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen; Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse) können nach klar definierten Kriterien an ausgesuchte Partnerbehörden auf Kantons- oder Bundesebene delegiert werden, in diesem Fall erfolgt eine finanzielle Abgeltung durch den Bund.

Sie besteht im Wesentlichen aus den folgenden Elementen:

- Übertragung der Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze an den Bund: Der Bund ist zuständig für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz, deren Finanzierung erfolgt damit durch den Bund.
- Zuständigkeit einer Bundesbehörde: Die Kern- (Personenkontrolle) und Supportprozesse (Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse) liegen grundsätzlich in der Verantwortung einer Bundesbehörde. Unter den bestehenden Behörden kämen hierfür entweder das BAZG oder das SEM in Frage.
- Delegationsmöglichkeit: Es besteht allerdings die Möglichkeit, dass die zuständige Bundesbehörde Kern- (Personenkontrolle) oder Supportprozesse (Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse) nach klar definierten und transparenten Vorgaben an Partnerbehörden auf Kantons- oder Bundesebene delegiert. Bei einer solchen Delegation ist die Finanzierung durch den Bund nach klaren und transparenten Kriterien zu regeln.

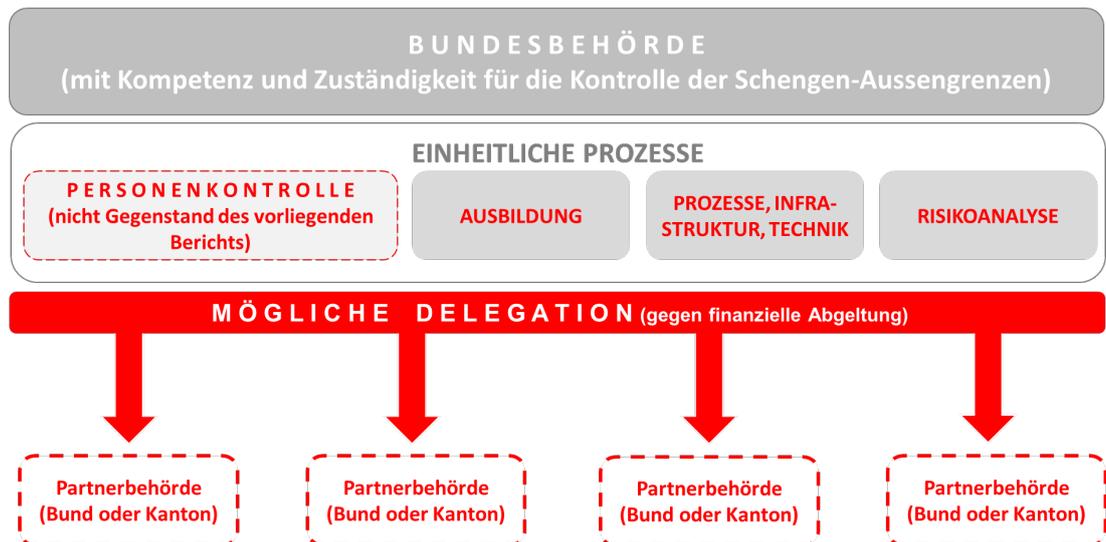


Abbildung 12: Variante Vereinheitlichung

6.3.4.2 Zielsetzung

Hauptzielsetzung der Variante Vereinheitlichung ist ebenfalls, die Qualität der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze und damit die Sicherheit in der Schweiz zu erhöhen. Durch den Wegfall des Koordinationsbedarfs sollen einheitliche qualitativ hochwertige Kern- (Personenkontrolle) und Supportprozesse (Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse) entwickelt werden, die zu einer höheren Transparenz und Effektivität durch einen effizienteren, flexibleren und professionelleren Ressourceneinsatz führen.

6.3.4.3 Rechtliche, organisatorische, finanzielle und ressourcenbezogene Aspekte

In rechtlicher Hinsicht ist bei dieser Variante massgeblich, die Kompetenzen zur Personenkontrolle an der Schengen-Aussengrenze an den Bund zu übertragen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Rechtsgrundlagen angepasst werden müssten. Aus organisatorischer Sicht stellt sich die Frage, bei welcher bestehenden Bundesbehörde die Zuständigkeit zur Personenkontrolle an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz angesiedelt werden könnte. Nach dem heutigen Kompetenzprofil und Zuschnitt kämen hierfür entweder das SEM oder das BAZG in Frage, wobei eine Ansiedlung bei einer Behörde im EJPD sachgebietgerechter wäre.

Finanziert würde diese Variante durch den Bund. Bei einer Delegation von bestimmten Bereichen oder Prozessen an Partnerbehörden auf Kantons- oder Bundesebene könnte für die erbrachten Leistungen eine finanzielle Entschädigung dieser Partnerbehörden durch den Bund erfolgen. Zudem ist in finanzieller Hinsicht davon auszugehen, dass bei einer zuständigen Behörde ein besserer und leichter Zugriff auf EU-Mittel (z.B. Internal Security Fund (ISF) und Border Management and Visa Instrument (BMVI)) gegeben wäre.

6.3.4.4 Vorteile

Durch die Übertragung der Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze an den Bund und deren grundsätzliche Wahrnehmung durch eine Bundesbehörde werden die damit verbundenen Kern- und Supportprozesse überall in der Schweiz nach einheitlichen und transparenten Standards durchgeführt: Klare Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten führen zu einem effizienteren Ressourceneinsatz und erhöhen die Qualität der Grenzkontrolle. Durch die Möglichkeit einer Delegation von Teilbereichen, wie beispielsweise der Ausführung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze an ausgesuchte Partnerbehörden von Bund und Kantonen, könnten bestehende best-practices beibehalten und transparent finanziell abgegolten werden. Durch die vereinheitlichte gemeinsame Ausbildung wird die Professionalisierung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz weiter vorangetrieben und damit eine konstant hohe Qualität des Personals gewährleistet, das flexibler als bisher eingesetzt werden kann. Mit diesem agilen Modell der Zusammenarbeit können die Grenzkontrollbehörden der Schweiz proaktiv und frühzeitig auf neue Entwicklungen und Trends angemessen reagieren und so die Sicherheit auf einem hohen Niveau beibehalten.

6.3.4.5 Nachteile

Die aus Sicht der Fachebene sinnvolle Übertragung der Kompetenz an eine Stelle beim Bund könnte als zentralistischer Ansatz wahrgenommen werden, welcher dem Prinzip des Föderalismus widersprechen könnte.

6.3.4.6 Empfehlungen

Zusammenfassend können für die Variante Vereinheitlichung die folgenden Empfehlungen formuliert werden:

Nr.	Empfehlungen Policy / Governance, Variante 2: Vereinheitlichung
PG V-1	Übertragung der Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz an den Bund: Zur Gewährleistung von einheitlichen hohen Qualitätsstandards ist die Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen an einen Akteur, in diesem Fall an den Bund, zu übertragen.
PG V-2	Zuständigkeit Bundesbehörde: Aufgrund der Übertragung der Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen an den Bund sind grundsätzlich die entsprechenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (nach innen und aussen) bei einer Bundesbehörde anzusiedeln.
PG V-3	Einräumen der Möglichkeit der Delegation bestimmter Aufgaben und Prozesse nach klar vordefinierten Standards an Partnerbehörden auf Kantons- und Bundesebene: Um die bereits vorhandene Expertise und Durchführungserfahrung von bestehenden Partnerbehörden einbinden zu können und um den kompletten Neuaufbau eines Personalkörpers bei der zuständigen Bundesbehörde zu vermeiden, sind klare Kriterien zu definieren, wonach bestimmte Aufgaben und Prozesse an Partnerbehörden auf Kantons- und Bundesebene delegiert werden können.
PG V-4	Erarbeitung eines Katalogs zur finanziellen Abgeltung von delegierten Tätigkeiten durch den Bund: Als Grundlage zur finanziellen Abgeltung der delegierten Tätigkeiten durch den Bund ist ein Katalog zu erarbeiten, der die jeweiligen Leistungen und die Höhe der Kostenerstattung enthält.
PG V-5	Integration der von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen in die zuständige Bundesbehörde: Die von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen (Schengen-Kompetenzzentrum (Ausbildung); Kompetenzzentrum Grenzkontrolle (Prozesse, Infrastruktur und Technik); Schweizerisches Risikoanalysezentrum (Risikoanalyse)) sind zu schaffen und bei der zuständigen Bundesbehörde anzusiedeln.

6.4 Bewertung der Varianten

Eine gesamtheitliche Betrachtung macht deutlich, dass beide Varianten eine Verbesserung gegenüber der heutigen Form der Zusammenarbeit darstellen:

Vorteile	
Variante 1: Harmonisierung	Variante 2: Vereinheitlichung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung bestehender Zusammenarbeit ▪ Mehr Ebenen beteiligt (operativ / fachlich und politisch / strategisch) ▪ Rücksichtnahme bzw. Einbezug aller Player ▪ Bessere Koordination ▪ Grössere innenpolitische Akzeptanz ▪ Einheitlichkeit (Ausführung Grenzkontrolle, Ausbildung, Prozesse, Systeme, Risikoanalyse) ▪ Gesamtüberblick ▪ Synergiepotenziale ▪ Verbesserte Qualität der Ausübung der Kontrollen ▪ Erhöhte Sicherheit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wegfall Koordinationsbedarf ▪ Einheitlichkeit (Ausführung Grenzkontrolle, Ausbildung, Prozesse, Systeme, Risikoanalyse) ▪ Gesamtüberblick ▪ Synergiepotenziale ▪ Verbesserte Qualität der Ausübung der Kontrollen ▪ Erhöhte Sicherheit ▪ Erhöhte Effizienz, durch Vermeidung von Doppelspurigkeiten und effizienteren Ressourceneinsatz ▪ Erhöhte Flexibilität und Agilität ▪ Klare Zuständigkeiten ▪ Klare Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ▪ Professionalisierung der Grenzkontrolle ▪ Finanzierung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen nach einheitlichen und transparenten Massgaben ▪ Bessere Akzeptanz bei EU ▪ Rechtssetzung und Umsetzung aus einer Hand

Nachteile	
Variante 1: Harmonisierung	Variante 2: Vereinheitlichung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhöhter Koordinationsbedarf bei acht involvierten Behörden ▪ Zeitaufwändige Abstimmungsprozesse ▪ Risiko, nicht mit den Entwicklungen des Umfelds Schritt halten zu können ▪ Aufwändige Governance ▪ Verbindlichkeit schwierig herzustellen ▪ Wenig agil 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Widerspruch zum Prinzip des Föderalismus: Das Modell könnte als zentralistisch wahrgenommen werden und somit den Anschein erwecken, dem Prinzip des Föderalismus zu widersprechen.

Die obige direkte Gegenüberstellung der beiden Varianten und die Diskussionen mit der Fachebene im Projekt reFRONT verdeutlichen, dass die Vorteile der Variante Vereinheitlichung überwiegen und diese damit zu priorisieren ist. Die Variante Harmonisierung weist demgegenüber einige Nachteile auf: Insbesondere der hohe, für die Koordinierung der verschiedenen Institutionen erforderliche Aufwand und deren anspruchsvolle Governance sprechen gegen die Umsetzung dieser Variante.

Aus externer Expertensicht ist ebenfalls die Variante Vereinheitlichung zu befürworten: Erst mit einer zuständigen Behörde, die sowohl nach innen wie auch nach aussen kongruent die operative und strategische Gesamtverantwortung für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahrnimmt, wird eine effiziente und wirkungsorientierte Steuerung dieses Gesamtsystems ermöglicht. Der hier verfolgte Ansatz erlaubt es, koordiniert und gesteuert Kräfte und Ressourcen gebündelt, bedarfsgerecht und agil einzusetzen und so den sich ständig wandelnden Anforderungen und Herausforderungen bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz rasch und proaktiv gerecht zu werden. Die im Rahmen dieser Variante einzuführenden einheitlichen Qualitätsstandards gepaart mit transparenten Finanzierungsmechanismen sowie einer klaren Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten führen zu einer effektiven und ressourcenschonenden Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz und tragen damit massgeblich zur Gewährleistung der inneren Sicherheit bei.

Es wird somit sowohl von der Fachebene wie auch von den externen Expertinnen und Experten empfohlen, die Variante Vereinheitlichung umzusetzen.

7 Fazit und Empfehlungen

Die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz wird heute nicht einheitlich, sondern stark fragmentiert und von acht heterogen strukturierten Behörden der Kantone und des Bundes wahrgenommen.⁵⁹ Die involvierten Behörden arbeiten mit unterschiedlich qualifizierten Mitarbeitenden, unterschiedlichen Produkten, Prozessen, Systemen und Governanceansätzen und dies, obwohl alle dieselben Aufgaben mit wenig Ermessensspielraum nach identischen Vorgaben und Regeln wahrzunehmen haben. Die Gesamtverantwortung nach aussen, allerdings ohne entsprechende Kompetenz nach innen, hat das SEM, das Weisungen zur Grenzkontrolle erlassen kann und die IBM-Strategie sowie den dazugehörigen Aktionsplan verantwortet. Als Austauschplattform fungiert die Steuergruppe Grenze, in der alle relevanten Stakeholder vertreten sind, die jedoch ebenfalls keine Weisungskompetenz besitzt. Eine Instanz, die mit der entsprechenden Kompetenz und den entsprechenden Ressourcen für das Gesamtsystem Grenzkontrolle nach innen und nach aussen zuständig und verantwortlich wäre, existiert bisher nicht. Es fehlt somit auch an einem Organ, das die Optimierung sowie die strategische Ausrichtung des Gesamtsystems Grenzkontrolle ganzheitlich vorantreiben könnte.

Das aktuelle, weitestgehend auf einem informellen Austausch der beteiligten Behörden basierende Zusammenarbeitsmodell, hat bisher gut funktioniert, es wird allerdings den künftigen, sich ständig weiterentwickelnden Herausforderungen im Bereich der Grenzkontrolle nur noch bedingt gerecht. Dies haben auch die Analysen im Projekt reFRONT bestätigt: Neben der Reduzierung der in der Grenzkontrolle tätigen Institutionen wurde die gemeinsame Entwicklung von einheitlicheren Strukturen, Prozessen und Systemen als primäres Verbesserungspotenzial identifiziert, um in Zukunft weiterhin die Qualität der Grenzkontrolle gewährleisten und mögliche Effizienzgewinne und Effektivitätssteigerungen erzielen zu können. Mit dieser Fortentwicklungsmöglichkeit ist die Vereinfachung des bestehenden Gesamtsystems Grenzkontrolle und die Reduzierung der vorhandenen Akteure, Prozesse und Produkte eng verknüpft. Aspekte wie eine einheitliche gemeinsame Qualitätskontrolle, Effizienz- und Effektivitätsgewinne spielen bei diesen Überlegungen ebenso eine Rolle, wie die vereinfachte Koordination der relevanten Behörden und damit die Erhöhung der Sicherheit in der Schweiz und im Schengen-Raum.

⁵⁹ Vom BAZG sowie den Kantonspolizeien ZH, BE, GE, GL, NW, SO, VS.

Neue Modelle der Zusammenarbeit für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen für die verschiedenen Bereiche des Projekts reFRONT⁶⁰ wurden entwickelt, welche die gemeinsame Zielsetzung haben, die Wirksamkeit der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zu erhöhen. Diese Zielsetzung soll mit Hilfe der folgenden, in den neuen Zusammenarbeitsmodellen verankerten Elementen erreicht werden:

- Einheitliche Ausbildung des bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen eingesetzten Personals nach dem neu zu schaffenden «Swiss Core Curriculums»;
- Bündelung, Harmonisierung sowie gemeinsame (Weiter-) Entwicklung und Durchführung der Prozesse; Vereinheitlichung der Systeme, Infrastruktur, Methodologien und Vorgehensweisen;
- Gemeinsame Beschaffungen der für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen erforderlichen Systeme und Infrastruktur;
- Vereinheitlichung und Koordination der Risikoanalyseprodukte;
- Die Schaffung von Kompetenzzentren, die die Zusammenarbeit in den Bereichen der verschiedenen Supportprozesse koordinieren und fachlich unterstützen;
- Einheitliche Governancestrukturen mit einer klaren und transparenten Kompetenzverteilung kongruent mit Verantwortung gegen innen und aussen.

Diese Elemente können am effizientesten im Rahmen der empfohlenen Policy / Governance Variante Vereinheitlichung umgesetzt werden, welche vorsieht, dass die Kompetenz für die Grenzkontrolle beim Bund angesiedelt und die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz grundsätzlich von einer Bundesbehörde wahrgenommen wird.



Abbildung 13: Wirkungskette der zukünftigen Zusammenarbeit

⁶⁰ Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse; Policy / Governance.

Die Umsetzung der Variante Vereinheitlichung wird mittelfristig zu hoch qualifiziertem Personal, schlanken Prozessen, effizienten Systemen, empfängergerechten Risikoanalyseprodukten und einer angemessenen Governancestruktur führen. Langfristig wird es dadurch zu Effizienzgewinnen sowie einer Erhöhung der Qualität der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und damit zu einer Erhöhung der Sicherheit in der Schweiz und im Schengen-Raum kommen.

Um diese intendierte Wirkung zu erreichen, empfiehlt die im Projekt reFRONT vertretene Fachebene, die folgenden Massnahmen umzusetzen:

Nr.	Empfehlungen reFRONT
Bereich Ausbildung	
A-1	Einführung des Swiss Core Curriculums: Auf Basis des CCC ist der verpflichtende Swiss Core Curriculum als Grundlage für die einheitlichen Ausbildung des Grenzkontrollpersonals Schengen-Aussengrenze zu entwickeln und umzusetzen.
A-2	Einheitliche Berufsbilder im Bereich Grenzkontrolle (Sicherheitsassistent/in, Fachspezialist/in Zoll und Grenzsicherheit, Polizist/in): Einheitliche abgestufte Berufsbilder für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze der Schweiz sind einzuführen, um bedarfsgerecht ausgebildetes Personal an den Schengen-Aussengrenzen effizient einsetzen zu können.
A-3	Gemeinsame einheitliche Aus- und Weiterbildung: Die Aus- und Weiterbildung des Grenzkontrollpersonals Schengen-Aussengrenze ist fachlich zusammenzuführen, um in diesem Bereich die Effizienz und die Qualität zu erhöhen.
A-4	Koordinierung: Ein Schengen-Kompetenzzentrum zur Koordinierung der Aus- und Weiterbildung sowie zur Sicherstellung des Austauschs mit der EU ist aufzubauen.
Bereiche Prozesse, Infrastruktur und Technik	
P-1	Einführung einheitlicher gemeinsam entwickelter Prozesse zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen: Auf Basis von best-practices (national und international) ist gemeinsam ein einheitliches Prozessmodell zu entwickeln, welches von allen Stakeholdern, die in Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert sind, verbindlich angewendet wird.
P-2	Einführung einheitlicher Systeme und Infrastruktur bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen: Um die Qualität zu erhöhen und um einen flexiblen

Nr.	Empfehlungen reFRONT
	und wirkungsvollen Ressourceneinsatz zu gewährleisten, sind einheitliche Systeme und Infrastruktur einzuführen, die bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zum Einsatz kommen.
P-3	Gemeinsame Beschaffung, Betrieb und Weiterentwicklung der Systeme und Infrastruktur: Zur Realisierung von Synergieeffekten und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten sind die einheitlichen Systeme und Infrastruktur, welche bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zum Einsatz kommen, gemeinsam zu beschaffen, zu betreiben und weiterzuentwickeln.
P-4	Koordinierung: Mit dem Kompetenzzentrum Grenzkontrolle ist eine Institution zu schaffen, welche die gemeinsamen Prozesse erarbeitet und für sie verantwortlich ist. Das Kompetenzzentrum steuert und koordiniert die Entwicklung, Beschaffung und den Betrieb der gemeinsamen Systeme und Infrastruktur.
Bereich Risikoanalyse	
R-1	Einführung einheitlicher gemeinsam entwickelter Standards für die Erstellung von nationale Risikoanalyseprodukten: Alle nationalen Stakeholder im Bereich Risikoanalyse haben ihre Produkte mit Relevanz für die Grenzkontrollen nach gemeinsam entwickelten Vorgaben zu strukturieren, um die Essenz der Lage einheitlich wiedergeben zu können. Aufgaben, Kompetenzen und Bedürfnisse der Stakeholder sind klar und verbindlich zu definieren, Risikoanalyseprodukte sind empfängergerecht auszugestalten.
R-2	Transparenter und institutionalisierter Austausch der Risikoanalyseprodukte: Die nach den nationalen Standards erarbeiteten Risikoanalyseprodukte sind transparent allen relevanten Stakeholdern im Rahmen eines institutionalisierten Verfahrens über eine Austauschplattform zur Verfügung zu stellen.
R-3	Einführung eines SPOCs pro Behörde im Bereich Risikoanalyse: Zur Reduktion von Schnittstellen ist in den relevanten Behörden ein SPOC Risikoanalyse zu schaffen, jeweils bestehend aus zwei bis drei Personen (bzw. einer Einheit), damit der reibungslose Austausch auch bei Abwesenheiten sichergestellt ist. Zwischen diesen SPOC ist ein regelmässiger Austausch zu institutionalisieren.
R-4	Schaffung eines Schweizerischen Risikoanalysezentrums: Zur Koordinierung des Austauschs von nationalen und internationalen Partnern ist das Schweizerische Risikoanalysezentrum zu schaffen, welches zudem eigene nationale empfängergerechte nationale Risikoanalyseprodukte erarbeitet.

Nr.	Empfehlungen reFRONT
Bereich Policy / Governance Variante 2: Vereinheitlichung (1. Priorität)	
PG V-1	Übertragung der Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz an den Bund: Zur Gewährleistung von einheitlichen hohen Qualitätsstandards ist die Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen an einen Akteur, in diesem Fall an den Bund, zu übertragen.
PG V-2	Zuständigkeit Bundesbehörde: Aufgrund der Übertragung der Kompetenz für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen an den Bund sind grundsätzlich die entsprechenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (nach innen und aussen) bei einer Bundesbehörde anzusiedeln.
PG V-3	Einräumen der Möglichkeit der Delegation bestimmter Aufgaben und Prozesse nach klar vordefinierten Standards an Partnerbehörden auf Kantons- und Bundesebene: Um die bereits vorhandene Expertise und Durchführungserfahrung von bestehenden Partnerbehörden einbinden zu können und um den kompletten Neuaufbau eines Personalkörpers bei der zuständigen Bundesbehörde zu vermeiden, sind klare Kriterien zu definieren, wonach bestimmte Aufgaben und Prozesse an Partnerbehörden auf Kantons- und Bundesebene delegiert werden können.
PG V-4	Erarbeitung eines Katalogs zur finanziellen Abgeltung von delegierten Tätigkeiten durch den Bund: Als Grundlage zur finanziellen Abgeltung der delegierten Tätigkeiten durch den Bund ist ein Katalog zu erarbeiten, der die jeweiligen Leistungen und die Höhe der Kostenerstattung enthält.
PG V-5	Integration der von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen in die zuständige Bundesbehörde: Die von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen (Kompetenzzentrum Schengen (Ausbildung); Kompetenzzentrum Grenzkontrolle (Prozesse, Infrastruktur und Technik); Schweizerisches Risikoanalysezentrum (Risikoanalyse)) sind zu schaffen und bei der zuständigen Bundesbehörde anzusiedeln.

Bereich Policy / Governance	
Variante 1: Harmonisierung (2. Priorität)	
PG H-1	Harmonisierung der Kern- und Supportprozesse: Es sind gemeinsam einheitliche Kern- und Supportprozesse zu entwickeln, welche bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zur Anwendung kommen.
PG H-2	Stärkung der Steuergruppe Grenze: Schaffung eines gemeinsamen Gremiums durch KKJPD und Bund, das mit der entsprechenden Kompetenz und dem entsprechenden Budget auszustatten ist, um operative Standards und gemeinsame Koordinierungsprozesse in der Grenzkontrolle festzulegen und zu überwachen (z.B. «Swiss Eval» analog Schengen Evaluation).
PG H-3	Schaffung eines politischen Begleitorgans: Ein politisches Begleitorgan zur Forcierung der Thematik auf politischer Ebene ist zu schaffen.
PG H-4	Verknüpfung der Verantwortung nach aussen mit der Kompetenz nach innen: Die Verantwortung gegenüber externen Akteuren (z.B. Frontex, EU) ist mit der Kompetenz zur entsprechenden Steuerung der Grenzkontrollbehörden nach innen zu verknüpfen.
PG H-5	Schaffung der von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen: Die von der Fachebene empfohlenen Zentralstellen (Kompetenzzentrum Schengen (Ausbildung); Kompetenzzentrum Grenzkontrolle (Prozesse, Infrastruktur und Technik); Schweizerisches Risikoanalysezentrum (Risikoanalyse)) sind zu schaffen.

8 Perspektive

Eine Umsetzung der oben aufgezeigten Zusammenarbeitsmodelle könnte im besten Fall in einem Zeithorizont bis 2026 erfolgen. Erste Überlegungen zu möglichen Massnahmen und deren Umsetzung sind bereits im Projekt reFRONT erfolgt.

Mit diesen Umsetzungsarbeiten sollen die folgenden Ergebnisse erzielt werden:

- Einheitliche Ausbildung des bei der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen eingesetzten Personals nach dem neu zu schaffenden «Swiss Core Curriculums»;
- Bündelung, Harmonisierung sowie gemeinsame (Weiter-) Entwicklung und Durchführung der Prozesse; Vereinheitlichung der Systeme, Infrastruktur, Methodologien und Vorgehensweisen;
- Gemeinsame Beschaffungen der für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen erforderlichen Systeme und Infrastruktur;
- Vereinheitlichung und Koordination der Risikoanalyseprodukte;
- Die Schaffung von Kompetenzzentren, die die Zusammenarbeit in den Bereichen der verschiedenen Supportprozesse koordinieren und fachlich unterstützen;
- Einheitliche Governancestrukturen mit einer klaren und transparenten Kompetenzverteilung kongruent mit Verantwortung gegen innen und aussen.

Essenziell für den Erfolg dieser Arbeiten ist, wie bereits im Projekt reFRONT erfolgt, der Einbezug aller relevanten Institutionen, die heute in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz involviert sind.

ANNEX

ANNEX 1: Gesamtübersicht zu den Modellen der künftigen Zusammenarbeit

Modell zur zukünftigen Zusammenarbeit
Bereich: Ausbildung
Einheitliche, an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Berufsbilder zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenze werden entwickelt. Alle in die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze involvierten Mitarbeitenden werden einheitlich nach dem Swiss Core Curriculum ausgebildet und gemeinsam weitergebildet. Die Ausbildung erfolgt in verschiedenen Modulen, die aufeinander aufbauen, ein Schengen-Kompetenzzentrum steht als SPOC für neue relevante Entwicklungen zur Verfügung und koordiniert unter anderem auch die Aus- und Weiterbildung.
Bereich: Prozesse, Infrastruktur und Technik
Schaffung des Kompetenzzentrums Grenzkontrolle, in dem die Entwicklung von gemeinsamen Prozessen und Systemen koordiniert und die Anforderungen an die gemeinsame Infrastruktur, Systeme und deren gemeinsame Beschaffung aus einer Hand formuliert werden. Darüber hinaus organisiert das Kompetenzzentrum Grenzkontrolle den gemeinsamen Betrieb der Systeme und Infrastruktur, die für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze erforderlich sind.
Bereich: Risikoanalyse
Schaffung eines Schweizerischen Risikoanalysezentrums mit eigenem Personal und Budget, das die Zusammenarbeit der SPOCs Risikoanalyse (zwei bis drei Personen je Behörde bzw. Amt) koordiniert, die Einhaltung der gemeinsam entwickelten Standards und den Austausch der danach erarbeiteten Risikoanalyseprodukte sicherstellt und verschiedene nationale Risikoanalyseprodukte eigenständig erarbeitet.
Bereich: Policy / Governance
<i>Variante 2: Vereinheitlichung (1. Priorität)</i>
Die Kompetenz für die Grenzkontrolle liegt beim Bund und wird grundsätzlich von einer Bundesbehörde wahrgenommen. Die dort angesiedelten Kern- und Supportprozesse (Ausführung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen; Ausbildung; Prozesse, Infrastruktur und Technik; Risikoanalyse) können nach klar definierten Kriterien an ausgesuchte Partnerbehörden auf Kantons- oder Bundesebene delegiert werden, in diesem Fall erfolgt eine finanzielle Abgeltung durch den Bund.

Modell zur zukünftigen Zusammenarbeit
--

<i>Variante 1: Harmonisierung (2. Priorität)</i>
--

<p>Die heute zuständigen Grenzkontrollbehörden nehmen weiterhin die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen wahr. Ergänzt wird dieser Status-Quo um eine Steuergruppe Grenze oder ein ähnliches Organ, welches die Institutionen koordiniert, die in der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze tätig sind, sowie deren Prozesse in den Bereichen Ausbildung, Prozesse, Infrastruktur und Technik sowie Risikoanalyse mit den entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen harmonisiert. Zusätzlich wird ein politisches Begleitorgan geschaffen, das die Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich auf politischer Ebene forciert.</p>
