



Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.139619 / 213.1/2009/00384
Datum/Unser Zeichen: 15. April 2016/AEI

Ergänzung zum

Schlussbericht der Strategiegruppe "Integrierte Grenzverwaltung" 2012

**Von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 03.05.2016 verabschiedet
Von der KKJPD am 27.06.2016 zur Kenntnis genommen
Vom Bundesrat am 06.07.2016 zur Kenntnis genommen**

Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Strategieüberprüfung	3
2.1	Vorgehen.....	3
2.2	Resultate	4
3.	Schlussbemerkung.....	5

1. Einleitung

Illegale Migration, gewerbsmässiger Menschenschmuggel und grenzüberschreitende Kriminalität stellen die Behörden des Bundes und der Kantone vor grosse Herausforderungen. Die erfolgreiche Bekämpfung erfordert eine intensive Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen über die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche hinaus. Gleiches gilt bei der Förderung der legalen Einreisen.

Im Februar 2011 setzte der Bundesrat deshalb eine verwaltungsinterne, interdepartementale Arbeitsgruppe mit Kantonsbeteiligung ein und beauftragte sie mit der Ausarbeitung einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie für die Schweiz.

Im Juni 2012 hat der Bundesrat den Schlussbericht der Strategiegruppe "Integrierte Grenzverwaltung" ([IBM-Strategie](#)) zur Kenntnis genommen. Die Strategie mit ihren 49 Teilzielen bildet das Dach über allen Aktivitäten von Bund und Kantonen zur Bekämpfung der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschmuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Gleichzeitig sorgt sie dafür, dass legale Einreisen möglichst reibungslos erfolgen.

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

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

2. Strategieüberprüfung

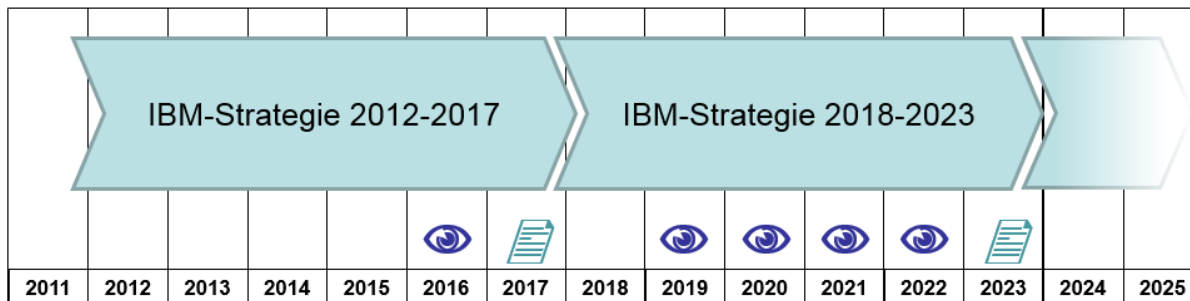
2.1 Vorgehen

Die Strategieüberprüfung schöpft dabei aus zwei Quellen.

Einerseits wurden bereits bei der Erarbeitung des Aktionsplans 2014 erste Erkenntnisse zu den in der Strategie formulierten Teilzielen gewonnen, die für eine Strategieüberprüfung von Bedeutung sein könnten. Diese wurden fortlaufend vorgemerkt und werden nun bewertet.

Andererseits wurden im Herbst 2015 die Vertreter der erweiterten Steuergruppe Grenze als Träger und Anwender der Strategie aufgefordert, sich vor dem Hintergrund der alltäglichen Arbeitserfahrung und des Arbeitsumfeldes darüber Gedanken zu machen, in welchen Bereichen (mit Bezug auf die tägliche Arbeitserfahrung) die Strategie eine Anpassung bedarf. Methodisch wurden die Partner eingeladen sich ans konzeptionelle [IBM-Modell](#) zu halten, das damals bei der Strategieerarbeitung verwendet wurde.

Bei den vorliegenden Strategieüberprüfungsarbeiten geht es lediglich um eine (jährliche) Überprüfung der Strategie, also um deren punktuelle Anpassung in abgegrenzten Bereichen, in denen sie auf die heutigen Herausforderungen keine oder zu wenig klare Antworten liefert. Eine generelle Strategieneuentwicklung, in der auch grundlegende neue Aspekte einfließen können, ist frühestens im Hinblick auf das Jahr 2018 geplant (vgl. Graphik).



 Strategie-Überprüfung (SÜP) der jeweils aktuellen, geltenden Strategie

 Strategie-Neuentwicklung 2018 (SNE 18)

2.2 Resultate

Angesichts der angespannten Migrationslage in Europa und auch in der Schweiz seit Spätsommer 2015 wurde die IBM-Strategie insbesondere daraufhin überprüft, ob sie den aktuellen Anforderungen noch entspricht. In einem ersten Schritt konnte dabei festgestellt werden, dass die beobachteten Migrationsbewegungen an sich nicht neu sind, sondern in neuer Quantität auftreten – indem mehr Personen als bisher versuchen, legal oder illegal nach (Mitte- und Nord-)Europa zu gelangen. Daher konnte weiter konstatiert werden, dass die IBM-Strategie mit ihren vier Hauptzielen, den 49 Teilzielen und denen zu Grunde liegenden Problemfeldern in ihrer heutigen Ausgestaltung den notwendigen Rahmen bietet, um angesichts der aktuellen Situation entweder bestehende Massnahmen zu verstärken oder auch neue Massnahmen zu initiieren – wenn nötig kurzfristig und ohne deren explizite Aufnahme ins IBM-Konzept. Eine punktuelle Anpassung der IBM-Strategie 2012 erscheint vor diesem Hintergrund deshalb nicht angezeigt. Im Rahmen der geplanten Strategie-Neuentwicklung 2018 wird die Lage dennoch neu beurteilt und sicherlich auch Grundsatzfragen zur Migrationssituation und deren Auswirkungen im Bereich der strategischen Grenzverwaltung gestellt werden müssen.

Anlässlich der Erarbeitung des Aktionsplans stellten die jeweiligen Fachbehörden jedoch fest, dass vier Teilziele in der Praxis entweder bereits erfüllt sind, nicht erforderlich oder unverhältnismässig in Bezug auf die Kosten-Nutzen-Rechnung sind:

- Teilziel 2.2-3: „Zwischen den Bundesstellen und den Kantonen besteht ein regelmässiger und institutionalisierter Informationsaustausch bezüglich der in den diversen Gremien behandelten Migrationsthemen.“

Begründung: Entgegen der Annahme bei der Strategieerarbeitung kamen die betroffenen Behörden zum Schluss, dass der Informationsaustausch in der Regel gut funktioniert und in institutionalisierten Kanälen regelmässig stattfindet. Dies geschieht primär durch den Vertreter der Kantone beim Bundesamt für Justiz und durch die regelmässigen Konsultationen im Schengen-Dublin-Bereich.

- Teilziel 3.2-3: „Institutionalisierte Stage-/Austauschprogramme zwischen den Grenzkontrollorganen werden gefördert.“

Begründung: Zu diesem Teilziel wurden im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans keine Massnahmen beschlossen – primär aus Ressourcengründen. Solche Austauschprogramme binden viele Ressourcen, da den Austauschmitarbeitern während ihres Stages das nötige Know-how für die lokalen Systeme und Abläufe fehlt, um als vollwertige Arbeitskräfte eingesetzt zu werden. Gleichzeitig bedingen sie intensive Betreuung. Zudem betreiben die Grenzkontrollbehörden bereits heute verschiedene Stage-Programme, z.B. im Austausch mit ausländischen Grenzkontrollbehörden im Rahmen von FRONTEX. Sodann finden auch schon kurzzeitige Austausche unter den Schweizer Grenzkontrollbehörden insbesondere in spezialisierten Bereichen statt (z.B. Urkundenprüfung). Diese Programme binden bei den Grenzkontrollbehörden Ressourcen in einem Umfang, der im Vergleich zum zu erwartenden Gewinn in keinem Verhältnis steht.

- Teilziel 2.3-2: „Nationale Polizeikonferenzen tauschen sich regelmässig mit ausländischen, insbesondere nachbarstaatlichen, Polizeikonferenzen bezüglich Erkenntnissen aus der Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels aus.“

Begründung: Entgegen der Annahme bei der Strategieerarbeitung kamen die betroffenen Behörden zum Schluss, dass kein Bedarf für einen verstärkten Informationsaustausch mit ausländischen, insbesondere nachbarstaatlichen Polizeikonferenzen bezüglich Erkenntnissen aus der Bekämpfung der illegalen Migration und des gewerbsmässigen Menschenschmuggels besteht. Wo dieser erforderlich ist, findet er bereits statt und ein darüber hinaus gehendes Engagement wäre vor dem Hintergrund von Aufwand- und Ertragsüberlegungen nicht zu rechtfertigen.

- Teilziel 4.3-2: „Schnittstellen im Vollzugsbereich sind auf ein Minimum reduziert, verbleibende Schnittstellen verhindern den Vollzug nicht.“

Begründung: Im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans wurde auf die Erarbeitung von Massnahmen verzichtet, da die betroffenen Behörden zum Schluss kamen, dass die Schnittstellen und Ansprechpartner bekannt sind und die Schnittstellen auch gut funktionieren.

Auf Grund der Umfrage bei den Vertretern der erweiterten Steuergruppe Grenze ergab sich kein weiterer Anpassungsbedarf in Bezug auf die Strategie. So wurden weder fehlende noch überflüssige Problemfelder oder Teilziele eruiert.

Folglich werden die vier erwähnten Teilziele aus der strategischen Zielsetzung 2012 gestrichen.

3. Schlussbemerkung

Dieses Dokument bildet integralen Bestandteil der IBM-Strategie 2012.