
Schlussbericht

Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung»

15. Juni 2018

Im Auftrag von:

**Staatssekretariat für
Migration SEM**

Bettina Gerber
Martin Banz
Lionel Kapff

Autoren:

KEK – CDC Consultants
Kathrin Frey
Franz Kehl

TC Team Consult SA
Paul Victor Prestel
Magali Bernard
Ruggero Huesler

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	1
Résumé	4
Sintesi	8
1 Einleitung	12
1.1 Ziel der Evaluation	13
1.2 Fragestellung der Evaluation	13
1.3 Vorgehen und Methode der Evaluation	15
2 Kontextanalyse	20
2.1 Dynamische Kontextfaktoren	20
2.2 Strukturelle Faktoren	23
3 Evaluation des IBM-Erarbeitungsprozesses	25
3.1 Prozess zur Erarbeitung von Strategie und Aktionsplan	25
3.2 Erfahrungsbasierte Qualität	28
3.3 Prozessorientierte Qualität	29
3.4 Umsetzungsorientierte Qualität	32
3.5 Zwischenfazit	35
4 Evaluation des IBM-Umsetzungsarrangements	38
4.1 IBM-Umsetzung: Strukturen und Vorgehen	38
4.2 Zweckmässigkeit der Strukturen und des Vorgehens	39
4.3 Aktualität der IBM-Hauptzielsetzung und zukünftige Handlungsfelder	41
5 Evaluation von ausgewählten IBM-Massnahmen	44
5.1 Einleitung	44
5.2 Fallstudie 1: «M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich»	47
5.3 Fallstudie 2: «M 3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich»	49
5.4 Fallstudie 3: «M 3.5-1-2 Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen»	51
5.5 Fallstudie 4: «M 0.1-3-1 Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM)»	54
5.6 Fallstudie 5: «M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschensmuggel»	57
5.7 Fallstudie 6: «M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschensmuggel»	62
5.8 Fallstudie 7: «M 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschensmuggel»	65
5.9 Fallstudie 8: «M 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschensmuggel»	67
5.10 Fallstudie 9: «M 4.1-2-3: Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)»	69
5.11 Fallstudie 10: «M 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch)»	72
5.12 Fallstudie 11: «M 4.1-2-5 Gesamtstrategie Biometrie»	74

5.13	Fallstudie 12: «M 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien»	77
5.14	Fallstudie 13: «M 4.1-2-8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)»	80
5.15	Fallstudie 14: «M 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur»	82
5.16	Synthese Fallstudien	84
6	Synthese	91
6.1	Evaluationsfrage 1 zur Strategieerarbeitung und Aktionsplanung	91
6.2	Evaluationsfrage 2 zur Umsetzung und Wirkung der IBM-Strategie	94
6.3	Empfehlungen	98
Annex 1	Referenzen	102
Annex 2	Methodische Grundlagen	104

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Evaluationsfragen (Pflichtenheft, SEM 2017: 3-4, nummeriert und leicht angepasst).....	13
Tabelle 2: Qualitätsmerkmale der Strategie- und Massnahmenentwicklung (in Anlehnung an Widmer/Frey 2008a: 6, 12)	17
Tabelle 3: Beteiligte Akteure in der Strategieentwicklung und Aktionsplanung	27
Tabelle 4: Ratingergebnis Situations- und Bedarfsanalyse	28
Tabelle 5: Ratingergebnis Vorgehen Erarbeitung der IBM-Strategie und des Aktionsplans	30
Tabelle 6: Ratingergebnis Eignung Strategie für Herausforderungen.....	34
Tabelle 7: Bewertung Erarbeitung IBM-Strategie und IBM-Aktionsplan	36
Tabelle 8: Ratingergebnis Vorgehen in der Umsetzung	39
Tabelle 9: Verteilung der IBM Massnahmen in Realisierungseinheiten	44
Tabelle 10: Umsetzungsstand der IBM-Massnahmen nach Teilprojekten	45
Tabelle 11: Auswahl Massnahmen für Fallstudien	46
Tabelle 12: Fallstudie 1 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	47
Tabelle 13: Fallstudie 2 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	49
Tabelle 14: Fallstudie 3 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	51
Tabelle 15: Fallstudie 4 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	54
Tabelle 16: Fallstudie 5 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	57
Tabelle 17: Fallstudie 6 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	62
Tabelle 18: Fallstudie 7 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	65
Tabelle 19: Fallstudie 8 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	67
Tabelle 20: Fallstudie 9 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	69
Tabelle 21: Fallstudie 10 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	72
Tabelle 22: Fallstudie 11 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	74
Tabelle 23: Fallstudie 12 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	77
Tabelle 24: Fallstudie 13 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	80
Tabelle 25: Fallstudie 14 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse	82
Tabelle 26: Gesamtübersicht Evaluationsergebnisse Fallstudien	89

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kontextfaktoren IBM.....	20
Abbildung 2: Prozess zur Erarbeitung von Strategie und Aktionsplan	26
Abbildung 3: IBM-Umsetzungsorganisation.....	38

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Automated Border Control
AP	Aktionsplan
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
AwG	Ausweisgesetz
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BE	Kanton Bern
BFM	Bundesamt für Migration
BFS	Bundesamt für Statistik
BKP	Bundeskriminalpolizei
BL	Kanton Baselland
BR	Bundesrat
BS	Kanton Basel-Stadt
CH	Schweiz
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
DR	Direktion für Ressourcen
DV	Direktion für Völkerrecht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry-Exit-System
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFTA	European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMF	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern
ERMR	Europarecht und internationaler Menschenrechtsschutz
ETIAS	Europäisches Reise-Informations-System
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FR	Kanton Fribourg
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GE	Kanton Genf
GNAM	Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration
GPL	Gesamtprojektleitung
GRIP	Gruppo interforze repressione passatori
GWK	Grenzwachtkorps
HIS	Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz
HPI	Harmonisierung Schweizer Polizeiinformatik
IBM	Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IMZ	Internationale Migrationszusammenarbeit
ISA	Informationssystem Ausweisschriften für Schweizer Staatsangehörige
ISR	Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer

ISF-Grenze	Fonds für die Innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa
IT	Informations- und Telekommunikationstechnologie
KaPo	Kantonspolizei
KD	Konsularische Direktion des EDA
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KSGi TETRA	Kerngruppe Sicherheit TETRA TErrorist TRacking
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschensmuggel, fedpol
MRZ	Machine Readable Zone
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NE	Kanton Neuenburg
PNR	Passenger Name Records
PT	Personentage
RAM	Réseau d'Analyse Migratoire
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SG	Kanton St. Gallen
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
SO	Kanton Solothurn
SPI	Schweizerisches Polizeiinstitut
StGB	Strafgesetzbuch
SVZW	Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
TI	Kanton Tessin
TPL	Teilprojektleitung
VAwG	Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VD	Kanton Waadt
VEV	Verordnung über die Einreise- und die Visumserteilung
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
VS	Kanton Wallis
ZH	Kanton Zürich

Zusammenfassung

Ausgangslage

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

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

Fragestellung und Vorgehen

Die Evaluation hat zwei Fragebündel bearbeitet:

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

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

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

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

Im föderalen System der Schweiz sind die Kompetenzen für die Aufgaben im Bereich der integrierten Grenzverwaltung zwischen verschiedenen Stellen des Bundes und der Kantone verteilt. Neben dem SEM sind auf Bundesebene das Bundesamt für Polizei, das Grenzwachtkorps, die Konsularische Direktion und der Nachrichtendienst des Bundes beteiligt. Auf kantonaler Ebene sind die Kantonspolizeien, die Migrationsämter und die Staatsanwaltschaften relevante Akteure. Die Evaluation zeigt auf, dass der intensive Einbezug der relevanten Partner in die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung wesentlich zur Stärkung der Zusammenarbeit der Behörden im IBM-Bereich beigetragen hat. Eine wesentliche Stärke des Erarbeitungsprozesses war zudem die Verabschiedung des IBM-Aktionsplans durch den Bundesrat sowie durch die KKJPD. Damit wurde eine hohe Verbindlichkeit für die insgesamt 68 Massnahmen des Aktionsplans geschaffen. Das Vorgehen des SEM bei der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans ist deshalb als zielführend zu beurteilen.

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

Beurteilung der Umsetzung und Wirksamkeit von ausgewählten IBM-Massnahmen

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

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

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

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

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

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

Nachhaltigkeit: Die Analyse der drei vollständig umgesetzten Massnahmen geht von langfristigen positiven Wirkungen aus, da durch Verfahrensvereinfachungen für die beteiligten Akteure ein Nutzen erzielt wurde. Bei den noch nicht oder erst teilweise realisierten Massnahmen ist speziell bei den Massnahmen mit regulatorischem Charakter eine nachhaltige Wirkung angelegt.

Empfehlungen

Die IBM-Strategie hat sich als umfassende gesamtstaatliche Strategie im föderalen System der Schweiz als zielführend erwiesen. Zudem stellt eine nationale IBM-Strategie durch die Ratifizierung der EU-Richtlinie 2016/1624 ein formelles Erfordernis der Schengen-Mitgliedschaft dar. Deshalb sollte eine neue IBM-Strategie entwickelt werden, welche die Kontextentwicklungen berücksichtigt, die Erfahrungen bei der bisherigen IBM-Umsetzung einbezieht und die Ergebnisse sowie die fünf nachfolgenden Empfehlungen der Evaluation aufgreift.

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

Résumé

Contexte

Avec la stratégie de gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management, IBM) et le plan d'action qui s'y rapporte pour les années 2014 à 2017, les autorités fédérales et cantonales luttent contre la migration illégale et la criminalité transfrontalière, et veillent ainsi de manière simultanée et paritaire au bon déroulement des entrées légales et à la conformité globale de la gestion des frontières à la législation et aux droits de l'homme. Suivant le modèle européen à 4 filtres de l'IBM, la stratégie en la matière englobe toutes les activités des autorités qui jalonnent les processus de migration ou de voyage dans les États tiers, dans les autres États Schengen, à la frontière extérieure suisse et, en aval, dans l'espace intérieur. La stratégie est basée sur une recommandation issue de la première évaluation Schengen (2008 et 2009) et a été élaborée sous la responsabilité du Secrétariat d'État aux migrations (SEM, anciennement Office fédéral des migrations), en collaboration avec les autorités concernées et impliquées. Décidée en 2014 par le Conseil fédéral et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action est assurée par les autorités définies dans ce dernier.

La présente évaluation a été réalisée sur mandat du SEM et suivie par le groupe de pilotage 'frontières' dans sa composition élargie. Elle fournit une base systématique pour évaluer le développement, la mise en œuvre et l'impact de la stratégie IBM et de son plan d'action. Ses résultats aident le SEM et le groupe de pilotage 'frontières' dans sa composition élargie à concevoir la prochaine phase stratégique de la gestion intégrée des frontières.

Questions et procédure

L'évaluation s'est axée autour de deux questions :

1. La procédure choisie pour l'élaboration de la stratégie et du plan d'action était-elle appropriée et efficace ?
2. Dans quelle mesure la mise en œuvre et l'impact de la stratégie et du plan d'action répondent-ils aux critères spécifiés dans le cahier des charges (pertinence, utilité, efficacité, rentabilité, cohérence et pérennité)?

Le présent rapport d'évaluation comprend une analyse du contexte, une évaluation des processus liés à la stratégie et au plan d'action IBM, quatorze études de cas sur la mise en œuvre et l'efficacité de certaines mesures IBM sélectionnées, ainsi qu'une synthèse assortie de recommandations. Les analyses se sont faites de manière méthodique en se basant sur une analyse de la documentation et sur des entretiens menés de façon structurée. Les documents analysés étaient principalement des documents stratégiques, des procès-verbaux de réunions consacrées à l'élaboration de la stratégie, la planification et la mise en œuvre des mesures, des données liées au suivi ainsi que d'autres données secondaires pertinentes à la gestion intégrée des frontières et à son contexte. Au total, 37 entretiens ont été menés auprès de différents acteurs impliqués dans l'élaboration et / ou la mise en œuvre de la stratégie IBM et de son plan d'action. De plus, des entretiens ont également été menés avec des personnes supplémentaires possédant des connaissances approfondies de certaines problématiques de l'IBM.

Les données ont été recueillies entre septembre 2017 et février 2018. Les résultats de l'évaluation font donc référence à l'état d'avancement de la mise en œuvre à la fin de l'année 2017.

Évaluation de l'élaboration de la stratégie IBM et de son plan d'action

Dans le système fédéral suisse, les responsabilités en matière de l'IBM sont réparties entre différentes autorités fédérales et cantonales : le SEM, l'Office fédéral de la police, le Corps des gardes-frontière, la Direction consulaire et le Service de renseignement de la Confédération, pour les premières ; les polices cantonales, les offices des migrations et les ministères publics, pour les secondes. L'évaluation montre que l'implication intensive des partenaires concernés dans l'élaboration de la stratégie et dans la planification de la mise en œuvre a significativement contribué au renforcement de la coopération entre les autorités dans le domaine de la gestion intégrée des frontières. L'adoption du plan d'action par le Conseil fédéral et la CCDJP a constitué un autre atout majeur du processus d'élaboration : elle a généré un engagement marqué en faveur des 68 mesures du plan d'action. L'approche adoptée par le SEM pour élaborer la stratégie et le plan d'action est donc considérée comme appropriée.

L'évaluation met également en évidence deux domaines qui peuvent être améliorés en vue d'une nouvelle phase de planification. D'une part, les développements contextuels et les différentes conditions de mise en œuvre n'ont été pris en compte et anticipés que de façon marginale dans l'élaboration de la stratégie et la planification de la mise en œuvre. De ce fait, l'IBM n'était ni souple, ni réactive. D'autre part, la question des ressources et des structures nécessaires à la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières n'a que peu été prise en considération, d'où une certaine incohérence entre les objectifs, les mesures et les ressources à disposition.

Évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des mesures sélectionnées de l'IBM

L'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact de la stratégie et du plan d'action repose sur les déclarations des personnes interviewées et sur les études de cas de quatorze mesures du plan d'action. Le mandant a sélectionné onze mesures qui ont posé des problèmes lors de la mise en œuvre et qui sont particulièrement pertinentes pour la gestion intégrée des frontières. Trois autres mesures ont été analysées sur la recommandation des membres du groupe de pilotage 'frontières'.

Pertinence et utilité : les interviews montrent clairement que les principaux objectifs de l'IBM ainsi que les mesures analysées en profondeur sont jugés pertinents. Toutefois, l'évaluation montre également que le manque de direction de projet pour le suivi global de la gestion intégrée des frontières, l'exigence de ne pas recourir à des ressources financières supplémentaires et la clarification parfois insuffisante des besoins et des responsabilités liés aux mesures n'ont bridé voire empêché la réalisation des mesures complexes et nécessitant des ressources. En outre, la mise en œuvre ne s'est accompagnée d'aucune gestion dynamique des changements de contexte pertinents (crise migratoire et menace terroriste).

Efficacité : la stratégie de gestion intégrée des frontières a contribué au renfort d'une vision nationale dans ce domaine, favorisé une compréhension commune de la gestion des frontières et renforcé la coopération au sein de la Suisse. Cependant, le suivi de la mise en œuvre s'est principalement concentré sur les comptes à rendre et n'a pas été utilisé pour piloter et continuer à développer la gestion intégrée des frontières. Les études de cas montrent également qu'à ce jour, seules trois des mesures sélectionnées ont été

pleinement mises en œuvre, huit ne l'ont été que partiellement et trois ne le sont toujours pas, et qu'en conséquence, les objectifs définis dans le plan d'action n'ont été qu'en partie atteints. Il convient de préciser que ce résultat se rapporte aux quatorze mesures sélectionnées. Les autorités responsables estiment en revanche qu'une nette majorité des 68 mesures du plan d'action ont pu être mises en œuvre ou que leur réalisation, en cours, suit le calendrier prévu. En ce qui concerne l'efficacité des mesures entièrement ou partiellement mises en œuvre, l'évaluation dresse un tableau nuancé mais positif, qui montre que les effets escomptés ont été atteints ou pourront vraisemblablement l'être.

Rentabilité : les trois mesures mises en œuvre l'ont été à un coût raisonnable et ont permis de simplifier les procédures. Les moyens administratifs propres à la gestion intégrée des frontières, consacrés à l'accompagnement de la mise en œuvre, se limitent pour l'essentiel au suivi de cette dernière et à l'établissement de rapports annuels, et peuvent être qualifiés de modestes.

Cohérence : sur le fond, la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière va à l'encontre de la facilitation des franchissements légaux de la frontière. Cet antagonisme a fait l'objet d'intenses discussions lors de la formulation de la stratégie et de l'établissement du plan d'action. Un classement systématique en fonction des principaux objectifs, des sous-objectifs et des mesures a été établi afin d'y faire face. La cohérence de la stratégie de gestion intégrée des frontières est toutefois restreinte par le manque de clarification et de coordination des objectifs, des responsabilités et des ressources. En conséquence, certaines mesures de gestion intégrée des frontières n'ont été mises en œuvre que partiellement, voire pas du tout. D'après la présente évaluation, la mise en œuvre a été d'autant moins conforme aux besoins qu'aucune nouvelle mesure n'a été prise en matière de gestion intégrée des frontières et que la coordination avec d'autres mesures étatiques ayant des objectifs similaires était faible et informelle.

Pérennité: l'analyse des trois mesures pleinement mises en œuvre fait ressortir des effets positifs à long terme, étant donné que les simplifications procédurales ont été bénéfiques aux acteurs concernés. Parmi les mesures qui n'ont pas encore été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement, un effet durable a été ébauché en particulier pour les mesures à caractère réglementaire.

Recommandations

La stratégie de gestion intégrée des frontières s'est avérée adéquate en tant que stratégie nationale globale au sein du système fédéral suisse. En outre, de par la ratification de la directive 2016/1624 de l'Union européenne, l'adhésion à Schengen requiert de manière formelle une stratégie nationale dans ce domaine. Il convient donc d'élaborer une nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières qui tienne compte de l'évolution du contexte, intègre les enseignements tirés jusqu'ici de la mise en œuvre de cette stratégie et plan d'action et reprenne les résultats ainsi que les cinq recommandations de l'évaluation (ci-dessous).

1. La stratégie de gestion intégrée des frontières doit être renouvelée.
2. Des priorités claires devront être fixées dans la nouvelle stratégie. Il faudra également assurer l'adaptabilité de la stratégie lors de sa mise en œuvre.

3. Lors de l'élaboration de la stratégie, la cohérence des objectifs, des responsabilités, des mesures et des ressources devra être prise en compte dès le début et de manière continue.
4. La nouvelle stratégie devra être élaborée en collaboration avec les autorités partenaires concernées. Il faudrait que le Conseil fédéral et la CCDJP commandent l'élaboration de cette stratégie, adoptent cette dernière et attribuent le mandat de mise en œuvre.
5. Il faudra fournir des structures et des ressources permettant une mise en œuvre souple et dynamique de cette nouvelle stratégie.

Sintesi

Situazione iniziale

Con la strategia «Gestione integrata delle frontiere» (strategia IBM) e il piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere 2014-2017» (piano d'azione IBM) le autorità federali e cantonali si propongono di lottare contro la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. Al tempo stesso e su base paritetica le autorità garantiscono così che gli ingressi legali si svolgano senza intoppi e la gestione delle frontiere nel suo complesso sia attuata nel rispetto delle leggi e dei diritti dell'uomo. Analogamente al modello europeo a quattro filtri della «Integrated Border Management», la strategia IBM comprende tutte le attività espletate dalle autorità nel corso di un processo di migrazione o di viaggio in Stati terzi, in altri Stati Schengen, alla frontiera esterna svizzera nonché (ex post) all'interno dello spazio Schengen. La strategia è nata da una raccomandazione scaturita dalla prima valutazione Schengen 2008/09. È stata elaborata sotto la direzione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM, allora Ufficio federale della migrazione) in collaborazione con le autorità competenti interessate e coinvolte. L'attuazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM è stata decisa nel 2014 dal Consiglio federale e dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e viene realizzata dalle autorità definite nel piano d'azione IBM.

La presente valutazione è stata realizzata su incarico della SEM e accompagnata dal gruppo di controllo frontiere ampliato. Fornisce basi sistematiche per valutare l'elaborazione, l'attuazione e l'efficacia della strategia IBM e del piano d'azione IBM. I risultati della valutazione serviranno al committente e al gruppo di controllo frontiere ampliato per l'impostazione della prossima fase della strategia IBM.

Quesiti e metodologia

La valutazione ha trattato due pacchetti di domande:

1. La metodologia adottata per l'elaborazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM è stata analizzata per stabilire se fosse adeguata ed efficiente.
2. In base ai criteri fissati nel capitolato d'onori – rilevanza, funzionalità, efficacia, economicità, coerenza e impatto a lungo termine – sono state definite le modalità per valutare l'attuazione e l'efficacia della strategia IBM e del piano d'azione IBM.

Il presente rapporto finale comprende un'analisi di contesto, una valutazione dei processi della strategia IBM e del piano d'azione IBM, 14 analisi di casi vertenti sull'attuazione e l'efficacia di alcune misure IBM selezionate e una sintesi con raccomandazioni. Sotto il profilo metodologico le analisi si basano su un'analisi di documenti e su interviste a esperti in base alle linee guida. Nel quadro dell'analisi di documenti sono stati posti sotto la lente documenti strategici, verbali di sedute sullo sviluppo della strategia, i piani d'azione e la loro attuazione, i dati del monitoraggio nonché altri dati secondari rilevanti inerenti l'IBM e il suo contesto. In tutto sono state svolte 37 interviste basate sulle linee guida con attori che hanno partecipato all'elaborazione e/o all'attuazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM. Oltre a questi esperti sono state intervistate altre persone con un'approfondita conoscenza dell'IBM.

I dati sono stati rilevati tra settembre 2017 e febbraio 2018. I risultati della valutazione si riferiscono pertanto all'avanzamento dell'attuazione alla fine del 2017.

Valutazione dell'elaborazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM

Nel sistema federalistico svizzero i compiti nel settore della gestione integrata delle frontiere sono appannaggio di diversi uffici della Confederazione e dei Cantoni. Gli uffici federali incaricati di questi compiti sono, oltre alla SEM, l'Ufficio federale di polizia, il Corpo delle guardie di confine, la Direzione consolare e il Servizio delle attività informative della Confederazione. A livello cantonale gli attori rilevanti sono le polizie cantonali, i servizi di migrazione e i pubblici ministeri. Dalla valutazione emerge che il coinvolgimento intensivo dei partner rilevanti nell'elaborazione della strategia e nella pianificazione dell'attuazione ha contribuito in maniera decisiva a rafforzare la collaborazione delle autorità nel settore IBM. Un altro punto di forza essenziale del processo di elaborazione è stata l'adozione del piano d'azione IBM da parte del Consiglio federale e della CDDGP. Ciò ha conferito alle 68 misure del piano d'azione un carattere altamente vincolante. Le modalità adottate dalla SEM per l'elaborazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM devono pertanto essere considerate efficaci.

In due settori la valutazione ha individuato un potenziale di ottimizzazione per la pianificazione della prossima fase: in primo luogo, in fase di sviluppo e di attuazione della strategia l'evoluzione del contesto e le condizioni variabili per l'attuazione sono state prese in considerazione e anticipate soltanto in maniera marginale. La gestione integrata delle frontiere non è pertanto stata predisposta in maniera flessibile e modulabile in funzione della situazione. In secondo luogo è stata in gran parte negletta la questione delle risorse e delle strutture necessarie per attuare la gestione integrata delle frontiere, il che ha generato una certa incoerenza tra obiettivi, misure e risorse.

Valutazione dell'attuazione e dell'efficacia di alcune misure IBM

La valutazione dell'attuazione e dell'efficacia della strategia IBM e del piano d'azione IBM si fonda sulle affermazioni raccolte durante le interviste nonché sulle analisi di casi inerenti 14 misure del piano d'azione IBM. Il committente ha selezionato 11 misure particolarmente sfidanti per quanto riguarda l'attuazione e particolarmente rilevanti per la gestione integrata delle frontiere. Altre 3 misure sono state analizzate su raccomandazione di membri del gruppo di controllo frontiere.

Rilevanza e funzionalità: dalle interviste è emerso chiaramente che sia i principali obiettivi sia le misure, sottoposte ad analisi approfondite, vengono considerati rilevanti. Dalla valutazione emerge però anche che la struttura snella della direzione del progetto incaricata dell'accompagnamento generale della gestione integrata delle frontiere, la prescrizione della neutralità dei costi per l'attuazione nonché l'assenza dei necessari acclaramenti per quanto riguarda fabbisogno e competenze riferiti alle misure, hanno pregiudicato, interamente o in parte, la realizzazione delle misure più complesse e ad alta intensità di risorse. In fase di attuazione non si è peraltro reagito in maniera dinamica ai cambiamenti rilevanti per quanto riguarda il contesto (crisi migratoria e problematica del terrorismo).

Efficacia: la strategia IBM ha sostenuto una visione complessiva nazionale, promosso un approccio comune alla gestione delle frontiere e rafforzato la collaborazione all'interno del Paese. Il monitoraggio in fase di attuazione si è tuttavia focalizzato in primo luogo sulla rendicontazione e non è stato utilizzato per dirigere e sviluppare ulteriormente la gestione integrata delle frontiere. Dalle analisi dei casi emerge peraltro che finora soltanto tre delle misure selezionate sono state realizzate integralmente, mentre altre otto sono state realizzate solo parzialmente e le restanti tre non sono ancora state realizzate. Pertanto gli obiettivi definiti nel piano d'azione sono stati conseguiti soltanto parzialmente. Occorre

sottolineare che questa conclusione si riferisce alle 14 misure selezionate. Secondo una valutazione delle autorità che dirigono il progetto, tuttavia, si può dare per acquisito che una netta maggioranza delle 68 misure del piano d'azione IBM sono state attuate con successo o sono in fase di attuazione secondo i piani. Per quanto riguarda l'efficacia delle misure interamente o parzialmente realizzate, la valutazione delinea un bilancio differenziato ma tutto sommato positivo: gli effetti sperati sono stati raggiunti o lo saranno verosimilmente.

Economicità: l'implementazione delle tre misure attuate ha generato un costo ragionevole e ha consentito una semplificazione procedurale. L'onere amministrativo specifico per l'accompagnamento dell'attuazione dell'IBM si limita perlopiù al monitoraggio dell'attuazione e alla rendicontazione annua. Nel complesso può essere considerato contenuto.

Coerenza: si osserva un certo iato tra lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera, da un lato, e agevolazione degli ingressi legali, dall'altro. Questo iato è stato tematizzato contestualmente a intensi dibattiti in vista di formulare la strategia e il piano d'azione. Vi si è fatto fronte grazie a una definizione sistematica di quelli che sono gli obiettivi principali, gli obiettivi parziali e le misure del progetto. La coerenza della strategia IBM soffre tuttavia delle lacune constatate per quanto riguarda l'acclaramento e il coordinamento degli obiettivi (perseguiti con le misure), delle competenze e delle risorse. Ciò ha fatto sì che alcune misure IBM siano state realizzate solo parzialmente o addirittura non siano state attuate del tutto. In fase di attuazione non sono state integrate misure nuove e il coordinamento con altre misure statali finalizzate ai medesimi scopi è stato lacunoso e puramente informale. Anche questi due fattori hanno impedito un'attuazione delle misure del tutto consona alle esigenze.

Impatto a lungo termine: l'analisi delle tre misure interamente attuate dà per acquisito un impatto positivo a lungo termine, giacché gli attori coinvolti potranno trarre beneficio dalle semplificazioni procedurali conseguite. Tra le misure non ancora (interamente) realizzate saranno in particolare i provvedimenti regolatori a produrre un impatto a lungo termine.

Raccomandazioni

Nella struttura statale federalistica della Svizzera la strategia IBM si è dimostrata una strategia complessiva nazionale concludente. Inoltre, a fronte della ratifica del regolamento UE 2016/1624, una strategia nazionale IBM costituisce ormai un requisito formale per la partecipazione a Schengen. Occorre pertanto sviluppare una nuova strategia IBM che tenga conto dell'evoluzione del contesto, delle esperienze maturate sinora nel quadro dell'attuazione della gestione integrata delle frontiere nonché dei risultati della presente valutazione nonché delle cinque raccomandazioni seguenti formulate contestualmente alla stessa.

1. La strategia IBM dev'essere rinnovata.
2. Nella nuova strategia IBM occorre definire priorità chiare. Occorre inoltre fare spazio a un ulteriore sviluppo flessibile in fase di attuazione.
3. Nello sviluppo della strategia dovrà essere presa tempestivamente e continuamente in considerazione la coerenza degli obiettivi, delle competenze, delle misure e delle risorse.

4. La nuova strategia IBM dev'essere elaborata in collaborazione con le autorità partner rilevanti. Consiglio federale e CDDGP dovranno impartire il mandato per l'elaborazione della strategia, adottare la strategia e impartire parimenti il mandato di attuare la nuova strategia IBM.
5. Occorre predisporre strutture e risorse adeguate per un'attuazione flessibile e dinamica della nuova strategia IBM.

1 Einleitung

Seit 2012 verfolgen die nationalen und kantonalen Behörden der Schweiz die Strategie der integrierten Grenzverwaltung. Diese Strategie (nachfolgend IBM-Strategie)¹ orientiert sich am europäischen «Integrated Border Management Modell» und umfasst alle behördlichen Aktivitäten entlang der Migrations- oder Reiseprozesse sowohl in vorgelagerten Dritt- und Herkunftsstaaten, an den Schweizer Aussengrenzen als auch nachgelagert im Binnenraum (BFM/KKJPD 2014: 13)². Die IBM-Strategie verfolgt folgende vier Hauptziele (BFM 2012: 6):

- effiziente und koordinierte Bekämpfung der illegalen Migration, einschliesslich des gewerbmässigen Menschen Schmuggels;
- Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität;
- Erleichterung der legalen Migration;
- gesetzes- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Grenzverwaltung.

Die Erarbeitung und Einführung der IBM-Strategie geht auf eine Empfehlung der ersten Schengen-Evaluierung der Schweiz 2008/09 zurück und erfolgte unter der Federführung des damaligen Bundesamtes für Migration (BFM) und heutigen Staatssekretariats für Migration (SEM).³ Zur Umsetzung der Strategie hat das SEM mit Beteiligung der direkt betroffenen Behörden einen Aktionsplan 2014-2017 (BFM/KKJPD 2014) mit insgesamt 68 Massnahmen erarbeitet. Seit 2014 befindet sich der Aktionsplan, der vom Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kenntnis genommen wurde, in der Umsetzung.

Die vorliegende Evaluation wurde im Auftrag des SEM realisiert und durch die erweiterte Steuergruppe Grenze begleitet. Die erweiterte Steuergruppe Grenze setzt sich zusammen aus Vertreter/-innen des SEM, des Bundesamtes für Polizei (fedpol), der Konsularischen Direktion (KD) des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Grenzwachtkorps (GWK), des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), der Vereinigung der kantonalen Migrationsämter (VKM), der KKJPD, der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) und der Kantonspolizeien. Sie ist vom Bundesrat und der KKJPD beauftragt, die Umsetzung des IBM-Aktionsplans zu begleiten und zu überwachen. Die Rückmeldungen der erweiterten Steuergruppe Grenze flossen bei der Konzeption und Durchführung der Evaluation ein.⁴

Die vorliegende Evaluation gliedert sich wie folgt: zuerst werden die Zielsetzung, die Fragestellung und das Vorgehen der Evaluation dargelegt. Kapitel 2 umfasst eine Kontextanalyse. Kapitel 3 beurteilt die Prozesse zur Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans. Das Kapitel 4 befasst sich mit der Zweckmässigkeit des Vorgehens und der Strukturen, welche für die Umsetzung des Aktionsplans gewählt wurden. Kapitel 5 präsentiert die Befunde zu insgesamt vierzehn Fallstudien. Die Fallstudien befassen sich mit ausgewählten IBM-Massnahmen und beurteilen diese entlang der Kriterien der

¹ BFM Bundesamt für Migration 2012: Schlussbericht der Strategieggruppe «Integrierte Grenzverwaltung».

² BFM Bundesamt für Migration und KKJPD Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren 2014: Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» 2014-2017.

³ Per 1.1.2015 wurde das damalige Bundesamt für Migration (BFM) zum Staatssekretariat für Migration (SEM). Wir verwenden nachfolgend auch für die Zeit vor dem 1.1.2015 einheitlich SEM.

⁴ Die Diskussion des Zwischenberichts am 1.2.2018 fand mit in der Steuergruppe Grenze statt.

Zweckmässigkeit, Kohärenz, Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Evaluation schliesst mit einer Synthese ab (Kapitel 6), die einerseits die Fragestellung der Evaluation beantwortet und andererseits Empfehlungen zur Gestaltung einer Nachfolgestrategie beinhaltet. In einem Anhang sind die Erhebungsinstrumente dokumentiert.

1.1 Ziel der Evaluation

Die Evaluation liefert dem Auftraggeber, dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und anderen zuständigen Akteuren Grundlagen zur zukünftigen Gestaltung der Grenzverwaltung. So kann die Planung einer nächsten IBM-Phase nicht nur aufgrund der eigenen Erfahrungen, sondern auch aufgrund von systematischen, extern generierten Erkenntnissen und konkreten Empfehlungen vorgenommen werden.

Der Auftraggeber und das Steuerungsorgan der IBM-Strategie, die Steuergruppe Grenze, verfügen durch die Evaluation über

- eine Einschätzung des Prozesses zur Erstellung der IBM-Strategie und der Aktionsplanung 2014-2017 sowie
- eine Darstellung der Umsetzung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans anhand folgender Kriterien: a) Relevanz und Zweckmässigkeit, b) Wirksamkeit, c) Wirtschaftlichkeit, d) Kohärenz und e) Nachhaltigkeit.

1.2 Fragestellung der Evaluation

Die Fragestellung der Evaluation hat das SEM im Pflichtenheft vom Mai 2017 festgehalten und wird in nachfolgender Tabelle 1 wiedergegeben. Das erste Fragenbündel bezieht sich auf die Prozesse der Strategieformulierung und Umsetzungsplanung des IBM. Das zweite, grössere Fragenbündel befasst sich mit der Umsetzung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans sowie der daraus resultierenden Wirkungen.

Tabelle 1: Evaluationsfragen (Pflichtenheft, SEM 2017: 3-4, nummeriert und leicht angepasst)

1) Evaluation der Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung
1a) War das Vorgehen des Projektteams bei der Erarbeitung der IBM-Strategie zielführend?
1b) Waren Vorgehen, Projektkonzeption und Methodik zur Erarbeitung des IBM-Aktionsplans mit seinen Teilprojekten für das Erreichen der Ziele gemäss der IBM-Strategie sinnvoll?
1c) War die gestaffelte Umsetzung der Massnahmen in Form von vier Realisierungseinheiten sinnvoll?
1d) Wurden relevante Partner angemessen in die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung eingebunden?
1e) Wurden die Ressourcen des Projektteams richtig eingesetzt?
1f) Wie könnten die Projektarbeiten zukünftig effizienter gestaltet werden?
1g) Welche Erkenntnisse lassen sich aus den Erfahrungen der ersten Strategie- und Aktionsplanerarbeitung für das Vorgehen zur Erarbeitung einer neuen Strategie ableiten?

2) IBM-Strategie und -Aktionsplan
2a) Relevanz und Zweckmässigkeit
– Entsprechen die in der IBM-Strategie und -Aktionsplan festgelegten Ziele den tatsächlichen Bedürfnissen bzw. dem ermittelten Bedarf?
– Sind die gewählten Instrumente (IBM-Strategie und -Aktionsplan) geeignet, um die ermittelten Bedürfnisse zu befriedigen bzw. die ermittelten Herausforderungen zu lösen? Waren die in der IBM-Strategie definierten Hauptziele angemessen und zielführend?
– Welche Massnahmen wurden zur Bewältigung des sich (z.B. aufgrund des wandelnden Kontexts) verändernden Bedarfs unternommen?
– Inwiefern sind die bestehenden IBM-Ziele heute noch aktuell? Welches sind die wichtigsten zukünftigen Handlungsfelder?
2b) Wirksamkeit
– Wie trugen IBM-Strategie und -Aktionsplan dazu bei, dass die Ziele der Integrierten Grenzverwaltung erreicht wurden? Welche Wirkung konnte mit den beiden Instrumenten erzielt werden?
– Welchen Mehrwert hat IBM generiert? Hätten die beteiligten Akteure die umgesetzten IBM-Massnahmen auch ohne IBM-Strategie und -Aktionsplan durchgeführt? Welche wahrscheinlichen Folgen hätte ein Verzicht auf IBM-Strategie und -Aktionsplan gehabt?
– Welcher Mehrwert wurde durch die Umsetzungsbegleitung durch das Projektteam erzielt?
– Welche Massnahmen oder welcher Massnahmenbereich werden als besonders wertvoll betrachtet, welche nicht? Bzw. welche entfalten die grösste Wirkung, welche nicht?
– Wird IBM von den Partnerbehörden anerkannt und fühlen sie sich als Teil von IBM?
– Hat IBM Eingang gefunden in die tägliche Arbeit der involvierten Behörden?
– Welchen Wert hat das Umsetzungsmonitoring, das in Form eines Jahresberichts erfolgt?
2c) Wirtschaftlichkeit
– Wurden die Ergebnisse von IBM-Strategie und -Aktionsplan mit einem vertretbaren Kostenaufwand erzielt?
– Gibt es Potential für Verfahrensvereinfachungen und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands?
2d) Kohärenz
– Gibt es widersprüchliche Zielsetzungen innerhalb der IBM-Strategie und/oder des -Aktionsplans?
– Wurden Zielkonflikte erkannt und wie wurde mit ihnen umgegangen?
– Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen den IBM-Massnahmen und anderen staatlichen Massnahmen mit ähnlichen Zielen, die aber ausserhalb der IBM-Strategie und des zugehörigen Aktionsplan lagen, festgelegt?
2e) Nachhaltigkeit
– Handelt es sich bei den positiven Auswirkungen der umgesetzten IBM-Massnahmen um langfristige Auswirkungen, die über die Dauer des aktuellen IBM-Aktionsplans hinausgehen werden?
– Welches waren die wichtigsten Handlungen, die eingeleitet wurden, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der umgesetzten IBM-Massnahmen sicherzustellen?
– Inwieweit ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse/der Nutzen der umgesetzten IBM-Massnahmen nach Auslaufen der aktuellen IBM-Strategie und dem zugehörigen Aktionsplan fortbestehen werden?

1.3 Vorgehen und Methode der Evaluation

Das Vorgehen der Evaluation beruht auf vier Analyseteilen:

- Kontextanalyse
- Prozessevaluation IBM-Strategie und -Aktionsplan
- Fallstudien zu ausgewählten Massnahmen (Umsetzungs- und Wirkungsevaluation)
- Synthese und Empfehlungen

Methodisch stützen sich diese Analyseteile auf die qualitativen Erhebungsinstrumente der Dokumentanalyse und des leitfadengestützten Experteninterviews. Diese beiden Erhebungsinstrumente werden nachfolgend kurz vorgestellt. Anschliessend wird das Vorgehen der einzelnen Analyseteile erläutert.

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden Strategiedokumente (getätigte Analysen und verabschiedete Berichte), Sitzungsprotokolle zur Strategieentwicklung, Aktionsplanung und Umsetzung, das Monitoring der IBM-Umsetzung (so genannte Faktenblätter und IBM-Jahresberichte, Steuergruppe Grenze 2015, 2016, 2017) sowie weitere relevante Dokumente und Sekundärdaten zum IBM und dessen Kontext analysiert. Die Ergebnisse der Dokumenten- und Sekundärdatenanalyse lieferten erste Hinweise zur Beantwortung der Evaluationsfragen und wurden gleichzeitig als Basis für die weiteren Schritte im Evaluationsprozess genutzt. So konnten Arbeitshypothesen formuliert und die Fragen an die Interviewpartner/-innen präzisiert werden.

Im Rahmen der Evaluation wurden insgesamt 37 leitfadengestützte, persönliche Interviews mit beteiligten Akteuren durchgeführt, um Daten zu den relevanten Dimensionen bezüglich IBM-Strategie und -Aktionsplan zu erheben. Die Interviews dauerten zwischen 60 und max. 90 Minuten und es wurden folgende Akteursgruppen berücksichtigt:

- Mitglieder der erweiterten Steuergruppe Grenze;
- Beteiligte, die zur Erarbeitung und Umsetzung der IBM-Strategie/-Aktionsplans beitrugen; namentlich weitere Mitglieder der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung», der Arbeitsgruppe Aktionsplan IBM und aktuelle und ehemalige Umsetzungsverantwortliche der ausgewählten Massnahmen (Fallstudien);
- weitere Personen mit fundierten Erfahrungen und Kenntnissen zum IBM.

In den Interviews wurden Erfahrungen und Einschätzungen zur Entwicklung und Umsetzung der IBM-Strategie und des -Aktionsplans aus der Perspektive der unterschiedlichen, beteiligten Akteure erhoben. Der Leitfaden umfasst zudem Fragen zur Wirkung und Nutzen ausgewählter Massnahmen sowie zu den Kontextfaktoren und wurde für die einzelnen Gespräche angepasst, um den Fragestellungen und der Situation der jeweiligen Interviewperson möglichst gut zu entsprechen. Im Rahmen der Interviews wurden auch Rating-Fragen gestellt, um zu spezifischen Themen Einschätzungen auf einer einfachen vierstufigen Likert-Skala zu erheben.⁵

1.3.1 Vorgehen Kontextanalyse

Im Rahmen der Kontextanalyse wurden die wesentlichen Faktoren identifiziert, welche die Erarbeitung der IBM-Strategie und des -Aktionsplans sowie die anschliessende Umsetzung beeinflussten. Diese Analyse stützt sich einerseits auf eine Dokumentenanalyse. Zu den relevanten Dokumenten zählen beispielweise die Basisanalyse zur integrierten

⁵ Eine Liste der interviewten Personen sowie der Leitfaden finden sich im Anhang.

Grenzverwaltung (BFM 2010), die Jahresberichte zur Umsetzung des IBM-Aktionsplans (Steuergruppe Grenze 2015, 2016, 2017) sowie weitere Sekundärdaten zur Entwicklung der Migration (u.a. verschiedene Publikationen des SEM 2017). Andererseits wurden auch die Experteninterviews genutzt, um Hinweise auf wesentliche Kontextfaktoren und -entwicklungen zu erheben.

1.3.2 Vorgehen Prozessevaluation

Um zu beurteilen, ob das Vorgehen des Projektteams bei der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans zielführend und sinnvoll war (siehe Evaluationsfrage 1a-g), stützt sich die vorliegende Evaluation auf eine Liste von Qualitätsmerkmalen.⁶ Gemäss dieser Qualitätsmerkmale ist eine Strategieformulierung und Aktionsplanung zielführend und sinnvoll, wenn (1) bestehende Erfahrungen systematisch berücksichtigt wurden, (2) der Prozess betriebswirtschaftlichen Ansprüchen genügt, einschliesslich Innovationsfähigkeit und Kontextmanagement, und (3) die formulierte Strategie und Aktionsplanung bestmögliche Voraussetzungen für die anschliessende Umsetzung schaffen.

Tabelle 2 listet die berücksichtigten Qualitätsmerkmale entlang dieser drei Kategorien auf. Die Beurteilung dieser Qualitätsmerkmale erlaubt es, die Evaluationsfrage 1 sowie einzelne Aspekte der Evaluationsfrage 2a (Relevanz) und 2d (Kohärenz) zu beantworten.

⁶ Dabei orientieren wir uns am «Leitfaden zur Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit» (Widmer und Frey 2008a, b). Dieser Leitfaden wurde auf der Grundlage einer Literaturrecherche zur Qualität von Politikformulierungsprozessen allgemein und zu den Erfahrungen des Bundesamtes für Gesundheit im Speziellen entwickelt. Die im Leitfaden enthaltenen Qualitätsmerkmale sind allgemein formuliert und wurden für die vorliegende Evaluation auf den Gegenstand des IBM angepasst.

Tabelle 2: Qualitätsmerkmale der Strategie- und Massnahmenentwicklung (in Anlehnung an Widmer/Frey 2008a: 6, 12)⁷

(1) Erfahrungsbasierte Qualität
Die vorgängig gemachten Erfahrungen und vorliegenden Erkenntnisse wurden in angemessener Form bei der Strategieentwicklung und Aktionsplanung berücksichtigt. Dabei sollte Wissen zum Gegenstand der Strategie, z.B. zum Bedarf einer IBM-Strategie, aber auch zum Kontext und zu solchen Prozessen einfließen.
Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse und Erfahrungen zum IBM
Berücksichtigung von Prozessenerfahrungen/-wissen
Berücksichtigung von Kontexterfahrungen/-wissen
(2) Prozessorientierte Qualität
Politisch-rechtliche (Verfahrensregeln, etc.) sowie auch betriebswirtschaftliche Ansprüche wurden bei der Strategieentwicklung und Aktionsplanung angemessen berücksichtigt.
Prozessplanung und -gestaltung
Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern
Gemeinsame Orientierung
Innovationsfähigkeit
Responsivität
Prozesseffizienz
(3) Umsetzungsorientierte Qualität
Die formulierte Strategie und Aktionsplanung ist ausreichend präzise, klar, handlungsrelevant und akzeptiert, und schafft damit bestmögliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung.
Akzeptanz und Unterstützung bei den an der Umsetzung beteiligten Akteuren
Verbindlichkeit und Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel
Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen

Anhand der Dokumentenanalyse⁸ wurde systematisch erhoben, welche Akteure zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form an der Strategieerarbeitung und Aktionsplanung beteiligt waren. Zudem wurde erfasst, welche Grundlagen und Analysen bei der Entwicklung der Strategie und der Massnahmen erarbeitet und berücksichtigt wurden.

Die Experteninterviews dienten sowohl dazu, die Prozessbeschreibung zu validieren und gegebenenfalls zu ergänzen, als auch zur Erhebung der Erfahrungen und Einschätzungen der beteiligten Personen zu den einzelnen Qualitätsdimensionen.

1.3.3 Vorgehen Fallstudien

Die Umsetzung und Wirkung der IBM-Strategie und -Aktionsplanung wurde anhand von Fallstudien untersucht. Der vorliegende Bericht fokussiert dabei auf vierzehn ausgewählte Massnahmen des IBM-Aktionsplans, die zum einen das SEM im Pflichtenheft vorgegeben hat und zum anderen von den Mitgliedern der Steuergruppe Grenze als wichtig erachtet wurden.

Die Fallstudien dienen primär der Bewertung der Umsetzung und Wirkung der IBM-Strategie. Untersucht werden die Konzeptionierung, Umsetzung, Wirkung und der Nutzen der

⁷ In Abweichung zu Widmer/Frey (2008a, b) führt diese Tabelle bei der prozessorientierten Qualität nur sechs anstelle von sieben Merkmalen auf. Das Qualitätsmerkmal «Einhalten von Verfahrensregeln» wird im Rahmen dieser Evaluation unter dem Merkmal «Prozessplanung und -gestaltung» erfasst.

⁸ Relevante Dokumente waren die IBM-Strategie (BFM 2012) und der IBM-Aktionsplan (BFM/KKJPD 2014), die Sitzungsprotokolle der Strategieggruppe «integrierte Grenzverwaltung» und der Arbeitsgruppe Aktionsplan IBM sowie auch die Dokumente zu den getätigten Analysen (BFM 2010, 2011).

ausgewählten Massnahmen. Sekundär werden einzelne Befunde aus der Prozessevaluation der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans vertieft.

Wie oben aufgeführt, stützen sich die Fallstudien methodisch auf die Dokumentenanalyse und die leitfadengestützten Experteninterviews. Bei der Dokumentenanalyse wurden schwerpunktmässig der Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» (BFM/KKJPD 2014), die IBM-Jahresberichte und die Faktenblätter⁹ zu den einzelnen Massnahmen berücksichtigt. Anhand der leitfadengestützten Experteninterviews wurden die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse validiert und weitere Informationen zur Umsetzung und Wirkung der Massnahmen erhoben. Die Details sind dem Evaluationsraster zu den Fallstudien in Annex 2 zu entnehmen.

Jeder Fallstudie wird eine Übersicht der untersuchten Massnahme vorangestellt. Aufgezeigt werden hier die folgenden Elemente:

- Inhalt der Massnahme,
- Zeitplan,
- an der Umsetzung beteiligte Akteure und ihre Rollen,
- Kontext und Analyse der Schnittstellen zu anderen Massnahmen des Aktionsplans,
- Finanzierung der Massnahme,
- Verortung innerhalb der IBM Strategie.

Anschliessend wurde die Konzeptionierung der Massnahme, namentlich ihre Relevanz, Zweckmässigkeit und Kohärenz, analysiert. Hierbei wurde ein besonderes Augenmerk auf die Zielformulierung, die Auswahl der Indikatoren, die Ownership und die Governance gelegt. So wurde beispielsweise analysiert, ob die Ziele nach der SMART-Methode formuliert wurden, also ob die Ziele spezifisch, messbar, realistisch und in einen Zeithorizont eingebettet sind, und ob ggf. Zielkonflikte zwischen der Massnahme und der IBM-Strategie bestehen. Ermittelt wurde zudem, ob die Bedürfnisse der Nutzer klar dokumentiert wurden und ob die konzeptionierte Massnahme diesen Bedarf abdeckt.

Aufbauend auf der Evaluation der Konzeptionierung der Massnahmen wurde deren Umsetzung analysiert und bewertet. Hier wurde überprüft, ob die Massnahme innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens und des Budgets umgesetzt wurde. Zudem wurde der Zielerreichungsgrad der jeweiligen Massnahme ermittelt und aufgezeigt, ob bei der Umsetzung Optimierungspotenziale identifiziert wurden. Eine Bewertung zur Effizienz sowie eine Stärken- und Schwächen-Analyse zur Umsetzung der jeweiligen Massnahme runden die Bewertung der Umsetzung ab. Es wird festgehalten, ob sich die in der Konzeptionierung definierten Verantwortlichkeiten während der Umsetzung bewährt haben.

Anschliessend wurde evaluiert, ob die jeweilige Massnahme die mit der Konzeptionierung intendierte Wirkung erreicht hat und ob sie ihren antizipierten Nutzen voll entfalten konnte. Ergänzend wurden die Wirtschaftlichkeit und die Nachhaltigkeit der jeweiligen Massnahmen untersucht. Hier wurde ermittelt, ob die Massnahme eine wirtschaftlich messbare Wirkung entfaltete und ob sie zu Verfahrensvereinfachungen oder Synergieeffekten geführt hat. Untersucht wurde auch, ob Elemente der Nachhaltigkeit der Massnahme vorhanden waren und ob diese Elemente in der umsetzenden Einheit(-en) institutionalisiert wurden.

⁹ Die «Faktenblätter» wurden durch das SEM erstellt und durch die federführenden Akteure der jeweiligen Massnahme ausgefüllt. Die Faktenblätter dienen dem Monitoring der Umsetzung des IBM-Aktionsplans. Diese Faktenblätter und auch die IBM-Jahresberichte (SEM 2017a, 2016) beruhen auf den Einschätzungen der federführenden, mit der Umsetzung befassten Akteure und beinhalten folglich eine «Selbstbewertung».

1.3.4 **Vorgehen Synthese und Empfehlungen**

Im Rahmen der Synthese werden die Evaluationsfragen basierend auf den vorangehenden Analysen zusammenfassend beantwortet. Anschliessend werden Empfehlungen zu einer zukünftigen Strategie der integrierten Grenzverwaltung formuliert. Die Empfehlungen werden nachvollziehbar mit den Evaluationsbefunden verknüpft und begründet.

2 Kontextanalyse

Integrierte Grenzverwaltung findet in einem sich stetig verändernden und politischen Kontext statt. Entwicklungen in diesem Kontext können die Erarbeitung von strategischen Grundlagen sowie deren Umsetzung und Wirksamkeit erheblich beeinflussen. In diesem Kapitel werden die wichtigsten Kontextfaktoren für IBM und deren Veränderung identifiziert und beschrieben. Dabei unterscheiden wir zwischen dynamischen Faktoren (z.B. die technische Entwicklung, Entwicklung der Migration) und strukturellen Elementen wie dem Schweizerischen Föderalismus oder den gesetzlichen Rahmenbedingungen.

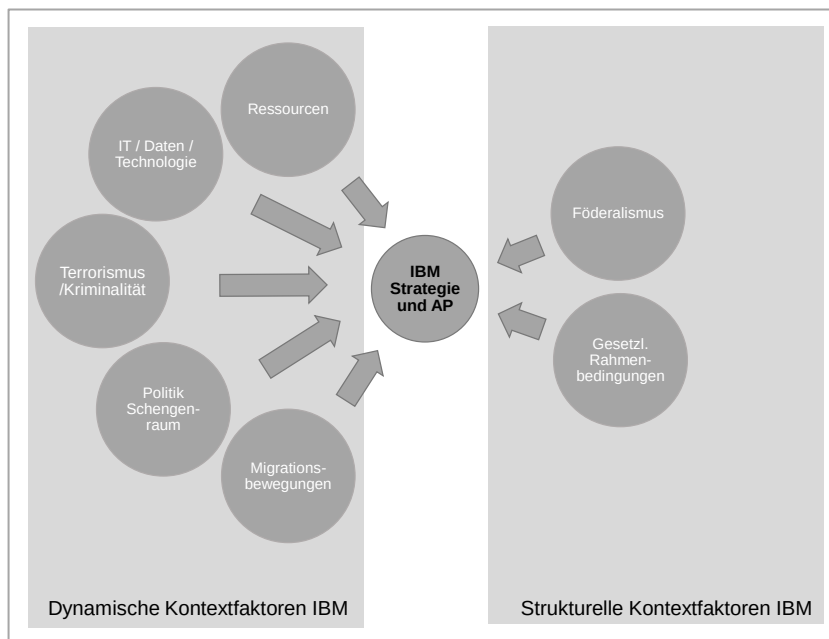


Abbildung 1: Kontextfaktoren IBM

2.1 Dynamische Kontextfaktoren

Bei den dynamischen Faktoren lassen sich gemäss übereinstimmenden Einschätzungen der Beteiligten für den Zeitraum der Erarbeitung und der Umsetzung der IBM-Strategie relevante Entwicklungen im Bereich der Migration, der Sicherheitslage, bei den politischen und technologischen Entwicklungen sowie im Bereich der Ressourcen ausmachen.

Migrationsbewegungen

Die Jahre 2011-2017 sind stark durch die «Migrationskrise» in der zweiten Jahreshälfte 2015 geprägt, als die Anzahl neuer Asylgesuche von rund 23'800 im Jahr 2014 auf rund 39'500 anstieg. In den Jahren 2016 und 2017 hat sich die Situation in Bezug auf Asylgesuche zwar wieder entspannt und ist 2017 sogar auf den tiefsten Stand seit 2010 gesunken (2016: rund 27'200 Gesuche; 2017: rund 18'100, SEM 2018: 8). Trotzdem bleibt die Situation aufgrund des weiterhin hohen Migrationsdrucks auf Europa angespannt.

Nach der Schliessung der «Balkanroute» ist in der Schweiz vor allem die Südgrenze einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt. Dies zeigt sich bei den illegalen Migrationsbewegungen. So stieg die Zahl der festgestellten Fälle von rechtswidrigen Aufenthalten durch

das GWK im «Rekordjahr» 2016 auf 48'838 Fälle an (Zunahme um 57% im Vergleich zum Jahr 2015, Eidgenössische Zollverwaltung EZV 2018). Im Jahr 2017 sank die Zahl der rechtswidrigen Aufenthalte auf 27'300 Fälle (EZV 2018). Die Zahl der Verdachtsfälle auf Schleppertätigkeit ist in den Jahren 2016 und 2017 mit 303 bzw. 344 Fällen hingegen leicht tiefer als im Jahr 2015 (2015: 464 Verdachtsfälle, EZV 2018)

Aus der Perspektive der integrierten Grenzverwaltung und ihrer Zielsetzung sind auch legale Reisebewegungen relevant. Im Beobachtungszeitraum ist die Mobilität insgesamt deutlich angestiegen (z.B. Flugpassagiere am Flughafen Zürich 2010: 21.9 Mio., 2017: 29.4 Mio.¹⁰ oder Anzahl Grenzübertritte¹¹). Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund einer weiter voranschreitenden internationalen wirtschaftlichen Verflechtung zu verstehen, die sich, so ist im Moment anzunehmen, fortsetzen wird, zumal sie sich auch durch Ereignisse wie die Weltwirtschaftskrise 2008 oder die Währungskrise mit der Aufhebung des Mindestkurses CHF-EUR vom Januar 2015 nicht aufhalten liess.

Veränderungen in den Migrationsbewegungen und speziell markante Zunahmen bei den Migrationsströmen beeinflussen die Auslastung der zuständigen Behörden und können eine Anpassung des Vorgehens und Schnittstellenbearbeitung bedingen. So wurde etwa im Asylbereich aufgrund der Migrationskrise ein Notfallplan erarbeitet und die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen aus europäischen Nachbarländern intensiviert.

Zunahme der terroristischen Bedrohung und grenzüberschreitende Kriminalität

Die Entwicklung des Terrorismus war insbesondere ab 2015 (Anschläge in Paris im Januar und November 2015) ein wichtiger Faktor, der IBM deutlich beeinflusste. So nahmen die dschihadistisch motivierten Terrorismusaktivitäten in den letzten fünf Jahren zu und gemäss der Anzahl in der EU registrierten diesbezüglichen Verhaftungen im Jahr 2016 bestehen Hinweise auf einen weiteren Anstieg (Europol 2017). Im Jahr 2016 waren zahlreiche Terroranschläge (u.a. Brüssel, Nizza und Berlin) zu verzeichnen.

Eine veränderte Problemlage kann eine Anpassung von IBM-Massnahmen bedingen und/oder zu neuen Schnittstellen führen. So wurde in den Interviews angeführt, dass sich die integrierte Grenzverwaltung auch und verstärkt mit der Terrorismusbekämpfung befassen sollte. Diese Dimension sei bei der Entwicklung der IBM-Strategie noch nicht in dieser Deutlichkeit vorhanden gewesen. Die Terrorismusproblematik habe zudem die Bedeutung des Schengener Grenzsicherungsmodells klar aufgezeigt, aber auch die Prioritäten innerhalb von Schengen. Die Binnengrenzen im Schengen-Raum würden heute aufgrund der Ereignisse z.T. wieder systematisch kontrolliert, auch wenn dies nicht im Sinne von Schengen sei. Auch hätten sich die Möglichkeiten der im Schengen-Raum akzeptierten Kontrollmassnahmen im nachgelagerten Grenzraum verändert. Übereinstimmend stellten sämtliche Interviewpartnerinnen und -partner fest, dass die Dimension der terroristischen Bedrohung zu einer Konstanten des integrierten Grenzmanagements geworden sei.

Neben der terroristischen Bedrohung war im Laufe der Umsetzung von IBM auch die grenzüberschreitende Kriminalität ein Thema. Besonders 2015/16 habe die Zahl der fest-

¹⁰ Siehe <https://www.flughafen-zuerich.ch/unternehmen/flughafen-zuerich-ag/zahlen-und-fakten> [Zugriff 9.5.2018].

¹¹ Siehe BFS – Alpen- und grenzquerender Personenverkehr (A+GQPV), <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/personenverkehr/alpen-grenzquerend.html> [Zugriff 12.1.2018]. Daten zur Entwicklung sind nicht vorhanden, da es sich um die erste derartige Erhebung handelt.

gestellten Delikte (v.a. Raub und Einbrüche, aber auch Schlepperaktivitäten) zugenommen, wie die zuständigen Organe übereinstimmend berichten.¹² In der Folge kam es auch zu parlamentarischen Vorstössen (z.B. Frage von Romano Marco zur Situation an der Tessiner Südgrenze, Parlamentsgeschäft 16.5202). Gemäss den Interviews mit zuständigen Behörden hat sich die diesbezügliche Problematik aufgrund verbesserter technischer Möglichkeiten (z.B. neue gesetzliche Grundlagen im Bereich der Datengenerierung und -nutzung an den Grenzen durch Fahrzeugkontrollen mittels Kameras, siehe Parlamentsgeschäft 16.5202) und einer verbesserten Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden beruhigt. Diese Thematik könne aber jederzeit wieder aktuell werden und bleibe für die IBM wesentlich.

Politische Entwicklungen im Schengen-Raum

Die Migrationskrise aber auch der Terrorismus haben Reformbestrebungen der EU im Bereich der Grenzverwaltung verstärkt. So hat die EU sich mit der Verordnung 2016/1624 die Einführung und Anwendung einer integrierten Aussengrenzverwaltung zur Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens des Schengen-Raums zum Ziel gesetzt. In dieser Verordnung, die am 22. September 2016 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands von der Schweiz notifiziert und am 15. Dezember 2017 vom Parlament gutgeheissen worden ist, ist eine nationale IBM-Strategie in Artikel 3 Absatz 3 als Erfordernis definiert. Die Anforderungen an eine IBM-Strategie sind in Artikel 4 erstmals festgehalten.¹³

Auf europäischer Ebene ist weiter die geplante Einführung des «Entry-Exit-Systems» (EES) zu erwähnen. Dieses System soll die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen verbessern, indem u.a. konsequent alle Daten von Ein- und Ausreisenden erhoben und gegen bestehende Datenbanken geprüft werden, um Aufenthaltsüberzüge festzustellen und zu verfolgen. Zudem erhalten Strafverfolgungsbehörden Zugang zu den Daten, um wirksam gegen Terrorismus vorgehen zu können. Die Verordnung über das EES und die Verordnung über die Änderung des Schengener Grenzkodexes wurden im November 2017 vom europäischen Rat angenommen. Eine Einführung des Systems ist für 2020 geplant (Europäischer Rat 2017).

Dieses System sowie weitere Reformbestrebungen (etwa die Schaffung eines europäischen Reise-Informationen-Systems ETIAS) betreffen auch die Schweiz als assoziierten Schengen-Staat (vgl. dazu auch IBM 2017). Zudem ist hier auf die gemeinsamen europäischen Bemühungen zur Sicherung der Aussengrenzen im Osten und im Süden (Mittelmeer) hinzuweisen, in welche die Schweiz in verschiedener Weise einbezogen ist. Diese dynamischen Entwicklungen sind von hoher Bedeutung, da der Erfolg dieser Bemühungen direkte Auswirkungen auf die Grenzverwaltung resp. auf die migrationspolitischen Herausforderungen der Schweiz hat. Als Beispiel für eine solche Entwicklung wurde verschiedentlich auch auf die Abschaffung des Botschaftsasyls hingewiesen, wo die Schweiz sich gezwungen sah, eine politische Entwicklung nachzuvollziehen, um die migrationspolitischen Herausforderungen meistern zu können.

¹² Statistische Aussagen zur grenzüberschreitenden Kriminalität liegen dem Evaluationsteam nicht vor. Es handelt sich hier in diesem Sinne um Äusserungen der beteiligten Organe, ohne dass diese gegenüber der Evaluation durch Zahlen belegt wären.

¹³ Die Dokumentation dazu findet sich unter <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/gesetzgebung/vo-eu-grenz-kuestenwache.html> [Zugriff 12.4.2018] und <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html> [Zugriff 12.4.2018]

Technologische Entwicklungen

Die Grenzverwaltung wird stark durch technologische Entwicklungen geprägt. Die elektronische und biometrische Datenerfassung und -auswertung schafft einerseits neue Möglichkeiten sowohl zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität als auch zur Gewährleistung reibungsloser legaler Grenzübertritte. Die Beschaffung, die Einführung wie auch die Bewirtschaftung solcher Systeme stellt eine Herausforderung für die beteiligten Behörden dar und verstärkt den Bedarf der innerschweizerischen und internationalen Kooperation und Abstimmung. In den kommenden Jahren wird die Einführung der oben erwähnten System EES und ETIAS im Vordergrund stehen.

Interviewaussagen weisen auch darauf hin, dass die Nutzung der neuen Analyseinstrumente anspruchsvoll und ressourcenintensiv ist. Nicht zuletzt stellen sich im Bereich der Datenerfassung und -auswertung auch immer Fragen der Datensicherheit, der Zugriffsrechte und -möglichkeiten sowie Fragen des Persönlichkeitsschutzes, die in Konflikt stehen können zu den Sicherheitsbedürfnissen des Staates. Für IBM stellt die Entwicklung im Bereich der technologischen Entwicklung eines der grossen, sich dynamisch entwickelnden Felder dar, und zwar ebenso im Inland (Kooperation, Zugriffsrechte, Ressourcenfragen, Ausrüstungsfragen, Regulierungsfragen) wie im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Ressourcensituation

Die Entwicklung und Umsetzung von IBM ist zudem vor dem Hintergrund konstanter Sparbemühungen auf politischer Ebene zu verstehen (Sparpakete auf nationaler und kantonaler Ebene). Entsprechend wurde die IBM-Strategie mit der Vorgabe der Haushaltsneutralität resp. der Ressourceneffizienz geplant und verabschiedet, und bestehende Zuständigkeiten und Finanzierungskompetenzen blieben unverändert. Die für IBM zuständigen Behörden haben zudem oftmals wenig Einfluss auf die zur Verfügung gestellten Ressourcen, da die jeweils zuständigen Parlamente die Ressourcen sprechen.

Die als knapp beschriebene Ressourcensituation wird durch die dargestellten Entwicklungen – Migrationsbewegungen, stärkere Verflechtungen, Wachstum der Personen- und Güterströme, Terrorismus, etc. – und durch andere gesellschaftliche Entwicklungen – Bevölkerungswachstum, 24-Stunden-Gesellschaft, Anstieg der Mobilität generell, Zunahme von Grossanlässen – als verschärft wahrgenommen, zumal das Aufgabenvolumen der Sicherheitsbehörden zugenommen habe, ohne dass die Ressourcen entsprechend Schritt gehalten hätten. Aufgaben im Bereich der integrierten Grenzverwaltung stehen in diesem Sinne auch in einem internen Wettstreit um Ressourcen. In den geführten Interviews wurde deshalb oft erwähnt, dass die angespannte Ressourcensituation dazu führe, dass die involvierten Behörden stark Prioritäten setzen müssten und der Handlungsspielraum eingeschränkt sei.

2.2 Strukturelle Faktoren

Die wichtigen strukturellen Faktoren für IBM sind die föderalistischen Strukturen der Schweiz sowie die IBM-relevante Gesetzgebung.

Föderalismus

Der Föderalismus ist ein zentraler Kontextfaktor für IBM. Eine erfolgreiche Umsetzung von IBM braucht ein Engagement von zahlreichen Akteuren des Bundes und der Kantone,

denn die Kompetenzen im Bereich der integrierten Grenzverwaltung sind zwischen verschiedenen Bundesstellen und zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt. Besonders im Bereich des dritten und vierten Filters des 4-Filter-Modells (s. Kapitel 3.1) liegen sie bei den polizeilichen Aufgaben zu einem wesentlichen Teil bei den Kantonen. Die Rolle des GWK in der operativen Grenzsicherung variiert je nach Vereinbarung mit den einzelnen Kantonen. Innerhalb der Kantone sind zudem nicht nur die Kantonspolizeien, sondern auch die Migrationsämter und die Staatsanwaltschaften als relevante Akteure von IBM zu bezeichnen.

Die komplexe Rollenteilung, die unterschiedlichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bei der integrierten Grenzverwaltung stellen eine grosse Herausforderung für die Konzeption und Umsetzung der Strategie und der entsprechenden Massnahmen dar. Hierbei spielt nicht nur die Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen eine Rolle, sondern auch die Organisation des Bundes selbst. So sind vier verschiedene Departemente und pro Departement teilweise mehrere Ämter involviert. Diese haben jeweils ihre eigene Perspektive abhängig von ihrem Auftrag und ihrer politischen Führung.

Die bereits auf Bundesebene komplexe und auf föderaler Ebene schweizweit nicht harmonisierte Kompetenzaufteilung kann dazu führen, dass bei interkantonalen und internationalen, dynamischen Problemstellungen (z.B. illegale Migration, Menschenschmuggel, grenzüberschreitende Kriminalität) eine sachgerechte Lösung erschwert wird. Es ist die Intention von IBM, die gesamtstaatliche Sicht zu stärken und einen Beitrag zu funktionierenden Dispositiven und der Lösung von Problemen zu leisten. Nicht zuletzt ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Betroffenheit bezüglich verschiedener Problemstellungen unterschiedlich ist und stark von lokalen Gegebenheiten abhängt.

Rechtliche Grundlagen der Schweiz

In den Interviews wurde mehrfach implizit und teilweise auch explizit auf die rechtlichen Grundlagen verwiesen, welche die Rahmenbedingungen für die Bewältigung spezifischer Probleme und Anliegen der integrierten Grenzverwaltung darstellen. Prominent wurden die Datenschutzbestimmungen erwähnt, welche die Nutzung und Weitergabe von relevanten, bestehenden Personendaten zwischen beteiligten Behörden erschweren bzw. verhindern, wie dies weiter oben bereits erwähnt worden ist (Spannungsfeld zwischen Datenschutz, Personenschutz und Bedürfnissen des Sicherheitsdispositivs). In einzelnen Gesprächen wurde auch die Meinung geäussert, dass die Rechtsprechung in der Schweiz gewissen Delikten (z.B. im Bereich Menschenschmuggel) zu wenig deutlich entgegentrete resp. zu wenig abschreckend wirke.

Die konstante Anpassung der Rechtsgrundlagen an die sich dynamisch verändernden Rahmenbedingungen stellt generell eine Herausforderung dar, mit der sich nicht nur die Schweiz konfrontiert sieht. Da damit immer auch Fragen der Kompetenzordnung und der Finanzierung einhergehen und die Schweiz auch im Bereich der Sicherheit stark föderal organisiert ist (siehe oben), sind rasche Veränderungen kaum zu erwarten. Die IBM-Strategie sieht verschiedene Massnahmen auf legislatorischer Ebene vor.¹⁴

¹⁴ Beispielsweise: Massnahmen im Teilprojekt Ausland bezüglich internationaler Vereinbarungen mit Rückwirkungen auf die Schweiz, Massnahmen im Teilprojekt Grenze (z.B. Massnahme 3.4.1.1. zu Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtl. Abstützung der Flugplatzkategorien oder Massnahme 3.5.1.6 betreffend die Delegation der Wegweisungskompetenz an die Grenzkontrollbehörden), Massnahmen im Teilprojekt Inland (z.B. 4.2.2.1 Machbarkeitsstudie zu den Mechanismen zum Ausgleich der Vollzugslasten im AuG und Asylbereich oder 0.3.1.4 betreffend die fakultative Bundeskompetenz in der Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschenschmuggel) und Massnahmen im

3 Evaluation des IBM-Erarbeitungsprozesses

Dieses Kapitel fokussiert auf den Prozess der Erarbeitung von Strategie und Aktionsplan von der ersten Abklärung bis zur politischen Verabschiedung und Inkraftsetzung. Bei der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans handelt es sich um politisch-administrative Entscheidungsprozesse, in die zahlreiche Akteure involviert waren. Die Federführung hatte das SEM inne. Die Erarbeitung der Grundlagendokumente beanspruchte rund vier Jahre, von Mitte 2010 bis Mitte 2014.

In einem ersten Abschnitt stellen wir den Prozess in aller Kürze dar, um danach die Qualität des Prozesses zu beurteilen. Zur Beurteilung des Prozesses stützen wir uns auf ein Set von Qualitätskriterien (siehe Kapitel 1.3), die es erlauben, die Evaluationsfrage 1 zu beantworten. Es wird aufgezeigt, inwiefern bestehende Erfahrungen berücksichtigt wurden, der Prozess zielführend gestaltet wurde und gute Voraussetzungen für die Umsetzung von IBM geschaffen wurden.

3.1 Prozess zur Erarbeitung von Strategie und Aktionsplan

Den Anstoss zur Entwicklung einer IBM-Strategie gab die Schengen-Evaluation 2008/2009.¹⁵ Diese Evaluation überprüfte die Umsetzung der Vorgaben des Schengen-Besitzstands im Bereich der Aussengrenzen begleitend zur formellen (1.3.2008) und operationellen Inkraftsetzung durch die Schweiz (12.12.2008 und 29.3.2009 für Flughäfen). Das Evaluation Committee empfahl der Schweiz die Entwicklung eines «umfassenden nationalen Plans, der alle Elemente einer integrierten Grenzverwaltung [...] enthält». Die Schweiz verpflichtete sich, diese Empfehlung umzusetzen, zumal die Schweiz bis dahin nicht über ein solches Instrument verfügte. Für die Umsetzung kam dem SEM die Federführung zu. Es erstellte in Zusammenarbeit mit operativen Einheiten verschiedener in der Grenzverwaltung tätiger Behörden in einem ersten Schritt eine sogenannte Basisanalyse (BFM 2010), die den Ist-Zustand der integrierten Grenzverwaltung darstellte, ohne jedoch den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Teilprojekt Übergreifendes (z.B. Massnahme 4.1.2.2. Erweiterung ZEMIS-Zugriffsrechte oder 4.1.2.9 Vereinfachte ISA-Abfragen).

¹⁵ Die Prozessbeschreibung schöpft aus folgenden Quellen: BFM 2012, BFM/KKJPD 2014, Protokolle der IBM-Strategiegruppe, des IBM Steuerungsausschusses (sog. Arbeitsgruppe Aktionsplan), der Sitzungen der Gesamtprojektleitung (GPL) mit den Teilprojektleitung (TPL), sowie den Protokollen und Synthesen der Teilprojekte zur Entwicklung des Aktionsplans.

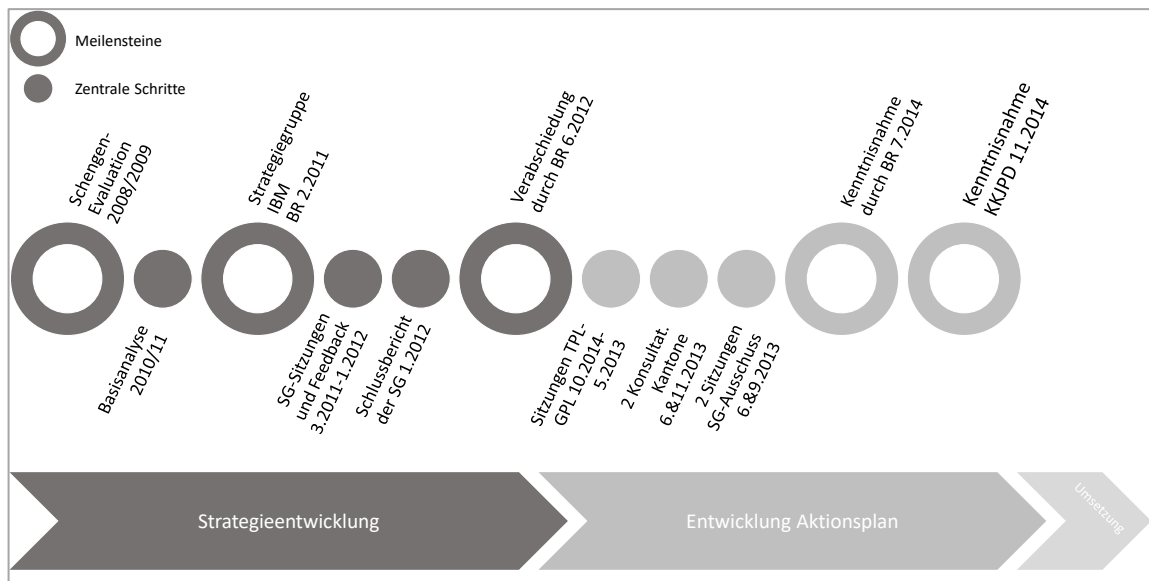


Abbildung 2: Prozess zur Erarbeitung von Strategie und Aktionsplan

Im August 2010 beantragte das SEM auf der Grundlage der Basisanalyse beim Bundesrat die Einsetzung einer verwaltungsinternen, interdepartementalen Strategieguppe mit Kantonsbeteiligung. Anfang Februar 2011 gab der Bundesrat die Erarbeitung einer IBM-Strategie, die sich am Schengener Grenzsicherheitsmodell (4-Filter-Modell) orientieren sollte, in Auftrag. Die Strategieguppe wurde durch das SEM geleitet und durch eine externe Moderation und Begleitung des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) unterstützt.¹⁶ Die Strategieguppe hielt über einen Zeitraum von März 2011 bis Januar 2012 fünf Sitzungen ab. Sie konsultierte die Zwischenergebnisse viermal innerhalb der Organisationen der Steuergruppenmitglieder. Per Ende Januar 2012 lag die IBM-Strategie in Form des Schlussberichts der Strategieguppe vor und wurde dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet.

Im Juni 2012 nahm der Bundesrat die Strategie zur Kenntnis und erteilte den Auftrag zur Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Strategie. Als Steuerungsorgan wurde eine Arbeitsgruppe Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» eingesetzt, in der dieselben Behörden vertreten waren, die auch die Strategie ausgearbeitet hatten. Die Gesamtprojektleitung (GPL) lag beim SEM, Abteilung Einreise, wie bereits bei der Strategie. Die Erarbeitung der konkreten Massnahmen erfolgte in fünf Teilprojekten gemäss dem 4-Filter-Modell: Ausland, Internationale Kooperationen, Grenze, Inland, und Übergreifendes. Die Teilprojektleitungen (TPL) wurden durch Vertretungen der jeweils hauptbetroffenen Behörden wahrgenommen (i.d.R. Co-Leitungen zu zweit, im Projekt Inland zu dritt).¹⁷ Die Arbeitsweisen der Teilprojekte waren spezifisch auf die Herausforderungen des jeweiligen Bereichs zugeschnitten und lagen in der Verantwortung der TPL. Die GPL und die TPL hielten zwischen Oktober 2012 und Mai 2013 fünf gemeinsame Sitzungen ab. Zwischen den Sitzungen erarbeiteten die Teilprojekte die Massnahmen. Der resultierende Massnahmenplan wurde Mitte Mai 2013 in eine durch die KKJPD organisierte informelle Konsultation mit den Kantonen gegeben. Die Arbeitsgruppe Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» wertete die Stellungnahmen der Konsultation an zwei Sitzungen im

¹⁶ Genaue Zusammensetzung der Strategieguppe siehe Tabelle 3.

¹⁷ Zur Zusammensetzung der Projektgruppen siehe Tabelle 3.

Juni und September 2013 aus und finalisierte und verabschiedete den Massnahmenplan. Dieser wurde im November noch einmal zur Konsultation an die Kantone gegeben.

Im November 2013 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und der KKJPD zur Umsetzung der IBM-Strategie und des Aktionsplans formuliert, die gemeinsam mit dem Aktionsplan Anfang Juli 2014 vom Bundesrat und im November 2014 von der Plenarversammlung der KKJPD zur Kenntnis genommen wurde. Die Rahmenvereinbarung regelt primär die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure auf Stufe Bund und Kantone in der Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans. Sie stellte eine wesentliche Ergänzung und Stärkung der Strategie und des Aktionsplans dar.

Tabelle 3: Beteiligte Akteure in der Strategieentwicklung und Aktionsplanung

Phase	Schritt / Gefäss	Beteiligte Akteure
Strategievorbereitung	Basisanalyse	SEM/EJPD , in Zusammenarbeit mit verschiedener in der Grenzverwaltung tätiger Behörden auf Fachstufe
Strategieentwicklung	Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung»	SEM/EJPD , fedpol/EJDP, KKJPD, KKPKS, VKM, KaPo ZH, KaPo GE, GWK/EFD, KD/EDA, NDB/VBS; unterstützt durch ICMPD
	Verabschiedung durch Kenntnisnahme	Bundesrat
Entwicklung Aktionsplan	Arbeitsgruppe Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	SEM/EJPD , fedpol/EJDP, KKJPD, KKPKS, VKM, KaPo ZH, KaPo GE, GWK/EFD, KD/EDA, NDB/VBS; unterstützt durch ICMPD
	Teilprojekt 1 Ausland	SEM/EJPD ; KD/EDA ; NDB/VBS; fedpol/EJPD; GWK/EFD
	Teilprojekt 2 Internationale Kooperationen	DEA/EDA ; SEM/EJPD ; GWK/EFD; ERMR/EJPD; DV&KD/EDA; Vertreter der Kantone im EJPD
	Teilprojekt 3 Grenze	GWK/EFD ; KaPo ZH ; SEM/EJPD; fedpol/EJPD; GWK/EFD; KaPo GE
	Teilprojekt 4 Inland	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei/Stadt Bern ; Kapo GR ; Kapo VS ; SEM/EJPD; KSMM; fedpol/EJPD; GWK/EFD; KaPo TI / KaPo ZH / KKPKS
	Teilprojekt 5 Übergreifendes	SEM/EJPD ; GWK/EFD; fedpol/EJPD; KD/EDA; KaPo ZH; KaPo BE/KKPKS; VKM; NDB/VBS
	Vernehmlassung Kantone und Ämterkonsultation Bund	Beteiligte Bundesämter in der Arbeitsgruppe Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» Kantonale Justiz- und Polizeidirektoren
	Rahmenvereinbarung	Vorsteherin EJPD, Präsident KKJPD
	Verabschiedung Kenntnisnahme	Bundesrat und Plenarversammlung KKJPD
	Umsetzung	SEM/EJPD ; GWK/EFD; fedpol/EJPD; EDA; KaPo ZH; KaPo GE; KaPo TI; KaPo SO; KaPo VS; KaPo BE; KKPKS; VKM; KKJPD; NDB/VBS; SSK
Akteure in Fett = Leitung		

3.2 Erfahrungsbasierte Qualität

Die Evaluation der erfahrungsbasierten Qualität des Strategieentwicklungsprozesses ermittelt den angemessenen Einbezug der vorgängig gemachten Erfahrungen und Erkenntnisse im Bereich der Grenzverwaltung. Es wird beurteilt, ob der Bedarf in den durch die Strategie abgedeckten Feldern erhoben und die entsprechenden Zielsetzungen und Massnahmen daraus abgeleitet worden sind. Hierbei sollten auch Erfahrungen aus anderen vergleichbaren Prozessen und Kontexterfahrungen berücksichtigt werden.

Die Bedarfs- und Situationsanalyse (BFM 2010) wurde weitgehend innerhalb des SEM erstellt, wie die damals Zuständigen bestätigen. Das Probleminventar (BFM 2011) wurde in der Strategiegruppe ergänzt und gewichtet. Die Interviewpartner/-innen beschrieben die vorgenommene Analyse eher als ein Brainstorming oder ein «educated guess». Man habe sich dabei am Machbaren und am schon Vorhandenen orientiert. Vieles habe man danach in die Aktionsplanung übernommen. Gewichtungen oder Einschränkungen habe man nicht formuliert, und eine Priorisierung habe man nicht vorgenommen.

Obwohl die Basisanalyse (BFM 2010) als Grundlage für einen Bundesratsbeschluss zur Entwicklung der IBM-Strategie dienlich war, liess sie aus Sicht des Evaluationsteams wesentliche Analysedimensionen vermissen. Sie leistete keine Trendanalyse und nur sehr partiell einen Ausblick. Sie schöpfte zudem wenig aus den vorhandenen Lagebeurteilungen im sicherheits- und migrationspolitischen Bereich, worauf auch verschiedene Interviewpartner/-innen hinwiesen. Explizit fehlten in der Bedarfsanalyse eine Risikogewichtung und damit eine Grundlage, die eine stärkere Priorisierung v.a. des Aktionsplans hätte unterstützen können. Überdies fehlte eine solide Analyse der Akteure und Zuständigkeiten im Bereich der integrierten Grenzverwaltung im föderalen System der Schweiz.¹⁸ Es entstand daher zu diesem Zeitpunkt noch kaum ein gemeinsames Problemverständnis und auch kein gemeinsames Verständnis für die Zuständigkeiten an der Grenze, im Grenzvorraum und im nachgelagerten Raum. Zu dieser trugen, zumindest teilweise, der nachfolgende Strategieprozess und die Strategieumsetzung bei, wie im nachfolgenden Kapitel aufgezeigt wird.

Die befragten Interviewpartner/-innen sind grossmehrheitlich der Meinung, dass die Ziele und Teilziele der Strategie systematisch aus der genannten Situations- und Bedarfsanalyse abgeleitet wurden (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Ratingergebnis Situations- und Bedarfsanalyse

Rating Interviewpartner/-innen (n=20)	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	keine Antwort
„Die Ziele und Teilziele wurden systematisch aus einer Situations- und Bedarfsanalyse abgeleitet.“	0	0	5	9	6

Es wurde in den Interviews mehrfach positiv betont, dass durch den aufwändigen und partizipativen Prozess die wesentlichen Akteure der Grenzverwaltung beteiligt wurden. Ebenso positiv wurde das grosse Engagement des SEM und insbesondere des Projekt-

¹⁸ Die Bedeutung dieser Dimension war damals aktuell und im Projekt an sich bekannt und referenziert. Das Postulat Malama vom 3. März 2010 (10.3045 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen») verlangte vom Bundesrat in eben diesem Bereich eine Klärung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Akteuren auf Ebene Bund und Kantone.

teams gewürdigt. Die im SEM vorhandene Expertise wurde gezielt und abteilungsübergreifend eingebunden. Die Expertise der übrigen Akteure auf Bundes- und Kantonsebene wurde im Rahmen der Erstellung der Basisanalyse (BFM 2010) und des Probleminventars (BFM 2011) sowie des Strategieprozesses eingebracht. Eine referenzierte Gesamtschau der genutzten Grundlagen ist in den Strategiedokumenten nicht geleistet. So kann letztlich nicht beurteilt werden, wie systematisch vorhandene Grundlagen in den Strategieprozess eingebracht wurden.

Zu Beginn des Strategieprozesses hat man gezielt Erfahrungen und Expertise aus europäischen Nachbarländern eingeholt, indem man Besuche vor Ort (insb. Deutschland) machte sowie solche Expertise in das Projekt einband. So nahm an der ersten Strategiegruppensitzung beispielsweise ein deutscher Experte für die integrierte Grenzverwaltung teil und leistete einen wichtigen Input. Die damals Verantwortlichen betonten, dass damals in Europa und darüber hinaus das integrierte Grenzmanagement breit diskutiert worden sei und es sehr unterschiedliche Konzepte gegeben habe sowie noch kaum operative Erfahrung. Das Schweizer Modell sei eines der ersten operativen Modelle in Europa gewesen und habe auch international Beachtung erfahren.

Einzelne kritische Stimmen merkten an, dass der Einbezug der Akteure zwar breit erfolgte, dass aber wesentliche Akteure nicht, nicht genügend oder nicht durch die richtigen Fachpersonen beteiligt worden seien. Kantone (Kantonspolizeien) mit relevanten Herausforderungen und Aufgaben an den Grenzen, namentlich das Tessin, Basel oder St. Gallen, seien nicht genügend einbezogen worden. Diese Aussage wurde auch in Bezug auf andere Akteure wie das GWK oder den zu spät erfolgten Einbezug der Staatsanwaltschaften gemacht.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Entwicklung der Strategie und des Aktionsplans durch den Einbezug der relevanten Akteure sowie die Berücksichtigung von Erfahrungen aus europäischen Nachbarländern sich auf fundierte Expertise stützte. Die Bedarfs- und Situationsanalyse wies hingegen wesentliche Schwächen auf.

3.3 Prozessorientierte Qualität

Mit Blick auf die prozessorientierte Qualität interessiert, wie die Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans als Prozesse gestaltet wurden.

Systematische Prozessgestaltung

Eine systematische Prozessplanung und -abwicklung zeichnet sich aus durch einen klaren Auftrag zur Strategieentwicklung, sowie eine passende Prozessorganisation einschliesslich einer klaren Rollenteilung zwischen den Beteiligten (Widmer/Frey 2008). Diese Aspekte wurden im Rahmen der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans weitgehend berücksichtigt. Das SEM erwirkte sowohl für die Erarbeitung der Strategie als auch des Aktionsplans einen Bundesratsentscheid. In diesem Sinne wurde der Strategieprozess mit politischem Rückhalt, einem hinreichend definierten Auftrag sowie festgelegter Prozessdauer gestartet.

Die vorbildliche Dokumentation der Prozesse sowie die geführten Interviews weisen deutlich darauf hin, dass die Ausarbeitung der IBM-Strategie sehr strukturiert und gut organisiert verlief. Zahlreiche damals beteiligte Interviewpartner/-innen haben die Projektorganisation und -abwicklung des SEM ausdrücklich gelobt und als professionell bezeichnet. Das SEM habe den Prozess zielstrebig und straff vorangetrieben (s. Tabelle 5). Gemäss

den Interviews war die externe Unterstützung durch das ICMPD bei der Planung und Strukturierung des politischen Prozesses sowie beim Stakeholder-Management hilfreich. Die systematische Prozessgestaltung wurde aufseiten des SEM sicherlich auch durch die personelle Kontinuität beim zuständigen Projektteam erleichtert.

Tabelle 5: Ratingergebnis Vorgehen Erarbeitung der IBM-Strategie und des Aktionsplans

Rating Interviewpartner/-innen (n=24)	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	Keine Antwort
„Das Vorgehen in der Erarbeitung der IBM-Strategie und des Aktionsplans war zielführend.“	0	2	8	8	6

Die gewählten Organisationsformen (s. Kapitel 3.1) eignen sich, um zahlreiche Akteure zu beteiligen. Gemäss den Interviewaussagen und Sitzungsprotokollen nahm das SEM während der Erarbeitung der IBM-Strategie eine starke Führungsrolle wahr. Bei der Aktionsplanung vermissten hingegen mehrere interviewte Personen eine klare Führung durch das SEM. Einzelne kritische Stimmen betonten, dass die Rollenteilung zwischen den beteiligten Akteuren während des Erarbeitungsprozesses und speziell darüber hinaus nie ausreichend geklärt worden sei.

Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern

Sowohl die IBM-Strategie als auch der IBM-Aktionsplan wurden vom Bundesrat und durch die Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD auch von den kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren zur Kenntnis genommen. In diesem Sinne erhielten diese Grundlagendokumente die Unterstützung von den höchsten zuständigen Stellen. Zahlreiche interviewte Personen schreiben diesen Grundlagen deswegen eine hohe Legitimation, Verbindlichkeit und Relevanz zu.

Die Unterstützung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans durch diese Entscheidungsinstanzen kann nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Vielmehr hat das SEM-Projektteam diese Grundlagen mit Beteiligung der wesentlichen Akteure in einer Weise aufgesetzt und kommuniziert, die einen zustimmende Genehmigung erst möglich gemacht hat. In den Interviews wurden jedoch auch gewisse Zweifel geäussert, wie weit die Unterstützung speziell bei den Kantonen reicht. Mehrfach wurde angeführt, dass die politisch Zuständigen auf Kantonsebene zu wenig in den Prozess einbezogen und dadurch die Umsetzung von IBM erschwert worden sei.

Gemeinsame Orientierung

Da in der Schweiz zahlreiche nationale und kantonale Behörden an der Grenzverwaltung beteiligt sind, ist es zentral, dass die Beteiligten sich über die Stossrichtung und Inhalte der Grenzverwaltung einig sind. Gemäss den geführten Interviews fehlte zu Beginn der Strategieentwicklung ein gemeinsames, gesamtschweizerisches Verständnis zur «Grenzverwaltung», und das «Vier-Filter-Modell» war wenig bekannt. Diese Aussagen decken sich mit den Befunden der Schengen-Evaluation 2008/09, welche die Entwicklung einer gesamtschweizerischen Strategie empfahl.

Sich über die Problemlagen, die unterschiedlichen Rollen, aber auch über die Ziele und Lösungsansätze zu verständigen, stellte angesichts der hohen Anzahl der beteiligten Behörden und der Komplexität des Konzepts einer «integrierten Grenzverwaltung» eine anspruchsvolle Aufgabe dar (siehe auch Kapitel 3.2). Zahlreiche Interviewpartner/-innen

äusserten sich positiv gegenüber dem Konzept des IBM, einschliesslich des «Vier-Filter-Modells», und halten es für zweckmässig. Einzelne kritische Stimmen von kantonalen Behörden sind jedoch der Ansicht, dass es nicht gelungen sei, ein gemeinsames Bewusstsein und Verständnis für die Problematik zu schaffen. Kritisch angemerkt wurde, dass zwar auf der strategischen Ebene und speziell bei den beteiligten Bundesstellen ein Bewusstsein für die Gesamtheit der Grenzverwaltungsprozesse sowie eine gemeinsame Zielsetzung etabliert werden konnte, nicht jedoch, oder zumindest viel weniger, auf der operativen Ebene und bei den Kantonen.

Die geführten Interviews zeigen, dass die Problemwahrnehmung hinsichtlich des ersten Hauptziels der IBM-Strategie¹⁹ zwischen den beteiligten Akteuren erheblich variiert. So gehen einige Interviewte davon aus, dass der gewerbsmässige Menschenschmuggel ein gravierendes Problem darstellt, während andere von einem «politisch aufgeblasenen Problem» sprechen. In einzelnen Aussagen wurde kritisiert, dass nicht definiert wurde, wodurch sich gute Grenzverwaltung und gute Grenzkontrolle auszeichnen. Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die Verständigung und Schaffung einer gemeinsamen Orientierung als kontinuierlicher, weiterführender Prozess zu betrachten ist.

Innovationsfähigkeit

Eine gesamtschweizerische Strategie der integrierten Grenzverwaltung kannte die Schweiz bisher nicht und sie kann folglich als Neuerung bezeichnet werden. Somit bestand zumindest auf der obersten strategischen Ebene die Bereitschaft, gemeinsam neue Wege einzuschlagen. Das SEM-Projektteam hat sich stark am Schengener Grenzverwaltungsmodell orientiert. Angesichts der Assoziierung der Schweiz an Schengen sowie der grenzüberschreitenden Herausforderungen im Migrationsbereich ist es sinnvoll, die Schweizer Praxis mit den Konzepten der europäischen Nachbarländer abzustimmen.

Die geführten Interviews zeigen deutlich, dass die Entwicklung der Strategie und des Aktionsplans (Wahl der Massnahmen) stark durch damals aktuelle Problemlagen, Budgetrestriktionen sowie Kompetenz- und Zuständigkeitsfragen geprägt wurde. Auch wenn die Machbarkeit und die politische Durchsetzbarkeit eines neuen Lösungsansatzes grundsätzlich als angemessene und legitime Begrenzung des Gestaltungsspielraums gelten, stellt sich die Frage, ob im vorliegenden Prozess eine zukunftsorientierte, nach neuen Lösungen suchende Perspektive nicht vernachlässigt wurde. Die Interviewaussagen gehen in dieser Hinsicht weit auseinander. So sind einzelne interviewte Personen der Meinung, dass bei der Aktionsplanung die meisten beteiligten Akteure nur darauf bedacht waren, wichtige, weitreichende Massnahmen zu verhindern und folglich auch das Resultat – der Aktionsplan – wenig bzw. nichts Neues hervorbrachte. Andere Interviewpartner/-innen sind hingegen der Ansicht, dass aufgrund des damals weitgehend inexistenten Austausches zwischen den involvierten Behörden, den unterschiedlichen Interessenslagen sowie der zur Verfügung stehenden Ressourcen viel erreicht worden sei.

Responsivität

Das Qualitätsmerkmal der Responsivität befasst sich damit, inwiefern die Erarbeitung der IBM-Strategie und des Aktionsplans die wesentlichen Kontextfaktoren angemessen berücksichtigte. Responsivität gegenüber Entwicklungen im Umfeld bedingt eine gewisse

¹⁹ Das erste Hauptziel umfasst «die effiziente und koordinierte Bekämpfung der illegalen Migration und insbesondere des gewerbsmässigen Menschenschmuggels» (BFM 2012: 6).

Flexibilität, die im Widerspruch mit einer straffen Prozessgestaltung stehen kann. Es liegen gewisse Hinweise vor, dass einer straffen Prozessgestaltung speziell gegen Ende der Erarbeitung des Aktionsplans Vorrang eingeräumt wurde. Während bei der Strategieentwicklung das Thema Menschenschmuggel relativ spät relevant eingebracht wurde, wurden gemäss Interviewaussagen andere spät eingebrachte Massnahmen nicht mehr in den Aktionsplan aufgenommen.

Ressourcenausstattung und Prozesseffizienz

Das SEM hat die IBM-Strategie und den IBM-Aktionsplan während rund vier Jahren mit einem Projektteam von ca. 2,5 Vollzeitstellen entwickelt. Neben den personellen Ressourcen setzte das SEM finanzielle Ressourcen für die externe Prozessunterstützung durch ICMPD und die Firma ACE sowie für Aufwände im Zusammenhang mit der Durchführung von Sitzungen ein.

Aus den Interviews geht deutlich hervor, dass die Beteiligten grossmehrheitlich der Meinung sind, dass mit relativ geringen Ressourcen viel geleistet wurde. Einerseits wurden die Arbeiten des SEM-Projektteams während der Entwicklung der Strategie und des Aktionsplans von den interviewten Beteiligten sehr geschätzt. Andererseits bezeichneten die Akteure ausserhalb des SEM ihren eigenen Ressourceneinsatz zur Teilnahme sowie zur Vor- und Nachbereitung der Sitzungen als überaus angemessen.

Berücksichtigt man, dass es sich beim «IBM» um die erste gesamtschweizerische Grenzverwaltungsstrategie handelt und zudem die Beteiligung zahlreicher Akteure erforderlich war, erscheint der Ressourceneinsatz als angemessen. Allerdings ist die Prozessdauer von rund vier Jahren lang. Die lange Dauer ist auch darauf zurückzuführen, dass die Strategie und der Aktionsplan je separat dem Bundesrat und letzterer auch der KKJPD vorgelegt wurden. Diese Genehmigungsprozesse sind zeitintensiv, verleihen den strategischen Grundlagen jedoch eine hohe Verbindlichkeit. Da man mit der IBM-Strategie Neuland betrat und in diesem Themenfeld die gewünschte Kooperation nicht ohne weiteres herzustellen war, erscheint dieser zeitintensive Zwischenschritt im Nachhinein als angemessen.

3.4 Umsetzungsorientierte Qualität

Eine Strategieentwicklung und Aktionsplanung soll bestmögliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung schaffen. Im föderalistischen System der Schweiz bedeutet dies in erster Linie, Akzeptanz und Unterstützung für eine integrierte Grenzverwaltung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren zu generieren. Der Strategiegehalt, die Zielformulierung und die Rollenklärung sind in einem Kontext mit aufgeteilten Zuständigkeiten und vielen gleichrangigen Behörden eng mit der Akzeptanzherstellung verknüpft. Nicht zuletzt ist die Bereitstellung von adäquaten Ressourcen – personell, materiell, finanziell, zeitlich – eine wesentliche Dimension der Umsetzungsqualität.

Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren

Aus den uns vorliegenden Dokumenten und den geführten Interviews geht deutlich hervor, dass das SEM-Projektteam die zuständigen Akteure möglichst früh und angemessen in den Strategieprozess involvieren wollte, um die Chance der Umsetzung und die Wirksamkeit der Strategie zu erhöhen. Gemäss den Interviews konnte die Bereitschaft der Behör-

den bei IBM mitzuwirken damals nicht vorausgesetzt werden. Es habe dazu viel Überzeugungsarbeit gebraucht. Das Mandat des Bundesrates zur Ausarbeitung einer IBM-Strategie sei deshalb wichtig gewesen.

Die damals beteiligten interviewten Personen gaben übereinstimmend an, dass zu Beginn der Strategieentwicklung wenig Vernetzung und Zusammenarbeit im Bereich der Grenzverwaltung in der Schweiz bestand und es im Speziellen ungeklärte Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikte zwischen dem GWK und den Kantonspolizeien gab.

Interviewte Akteure ausserhalb des SEM betonten in den Interviews, dass das Engagement des SEM, die Koordination und Zusammenarbeit der Behörden im Bereich der Grenzverwaltung zu verstärken und zu systematisieren, gross gewesen sei. Das Projekt wurde auch als sehr «ehrgeizig» bezeichnet. In mehreren Interviews wurde angeführt, dass man sich bewusst war, dass die grösste Herausforderung darin besteht, wie man sicherstellt, dass die Kantone, die sehr unterschiedlich von der Grenzproblematik betroffen sind, mitwirken. Deshalb wurden kantonale Vertretungen durch Kantonspolizeien wie auch durch die relevanten kantonalen Konferenzen und Vereinigungen in den Prozess einbezogen und eine Rahmenvereinbarung zwischen EJPD und KKJPD erwirkt.

Die Interviewpartner/-innen sind grossmehrheitlich der Ansicht, dass die relevanten Behörden rechtzeitig einbezogen wurden. Vereinzelt wurde angeführt, dass die Ermittlungsbehörden sowie einzelne relevante Kantone nicht eingebunden wurden oder die operative Perspektive in gewissen Bereichen zu wenig präsent war (vgl. Kapitel 3.2).

Kohärenz und Verbindlichkeit der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel

Sowohl die IBM-Strategie als auch der IBM-Aktionsplan zeugen davon, dass die beteiligten Akteure und speziell das SEM-Projektteam während dem Erarbeitungsprozess viel Wert auf eine systematische Verknüpfung der Filter, Problemfelder, Teilziele und Massnahmen gelegt haben. Die Massnahmenbeschreibungen enthalten neben inhaltlichen Ausführungen und Zielformulierungen auch Angaben zu gegenseitigen Abhängigkeiten (BFM/KKJPD 2014: 30-31,35-37,41-44,48-50,54-59). Die Dokumentation zur Erarbeitung des Aktionsplans (Protokolle, interne Berichte) zeugt auch davon, dass Zielkonflikte aktiv thematisiert wurden. Angaben und Indikatoren zur Wirkungsebene fehlen in den Massnahmenbeschreibungen hingen vollständig.

Insgesamt weisen das Strategiedokument und die Aktionsplanung einen hohen Detaillierungsgrad auf. Die Systematik mit vier Hauptzielen, zehn strategischen Leitlinien, 49 Teilzielen und 68 Massnahmen in Kombination mit dem Vier-Filter-Modell weist eine hohe Komplexität auf. Es ist schwierig, sich in diesen Dokumenten einen Überblick zu verschaffen und diesen auch zu behalten. In diesem Sinne leisten die Dokumente kaum eine Vereinfachung der komplexen Zusammenhänge im Grenzkontrollbereich, welche von einem Strategiedokument zu erwarten wäre.

Die Zielsetzungen werden von den Interviewten fast ausschliesslich als zielführend erachtet. Die Interviewten beurteilten die Strategie und den Aktionsplan als zweckmässig. Die Zielsetzungen seien aber möglicherweise zu ambitioniert.

Tabelle 6: Ratingergebnis Eignung Strategie für Herausforderungen

Rating Interviewpartner/-innen (n=28)	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	keine Antwort
„Die IBM-Strategie und der Aktionsplan sind geeignet, um die Herausforderungen der Grenzverwaltung erfolgreich zu meistern.“	0	1	11	12	4

Wie bereits in Abschnitt 3.2 (gemeinsame Orientierung) erörtert, zeigen die Interviews, dass die beteiligten Akteure grundsätzlich vom Konzept einer integrierten Grenzverwaltung, die sowohl der Bekämpfung der illegalen Migration und grenzüberschreitenden Kriminalität als auch der Erleichterung der legalen Migration dient, überzeugt sind. Das Spannungsfeld, das sich aus dieser Zielsetzung ergibt, habe im Rahmen der Erarbeitung der Strategie und des Aktionsplans immer wieder zu heftigen, jedoch erwünschten Diskussionen geführt.

Weitere Zielkonflikte haben die interviewten Personen nicht festgestellt. Einige Interviewte führten jedoch an, dass die Abhängigkeiten zwischen den Massnahmen zu wenig systematisch geklärt wurden. Wiederholt wurde auch die Kritik formuliert, dass die Zielsetzungen die föderalistischen Gegebenheiten zu wenig berücksichtigten. In den Interviews wurde zudem mehrfach angeführt, dass eine Priorisierung der Teilziele respektive der Massnahmen vermisst wurde. Aus der Perspektive der Umsetzung müsse auch die hohe Anzahl und Heterogenität der Massnahmen als ungünstig bezeichnet werden.²⁰ Als Beispiele wurden etwa die «Gesamtstrategie Biometrie» im Vergleich zur «Ausweitung der Einsätze von Airline Liaison Officers» oder zum Pilotversuch zum «Einsatz von eDoc-Readern auf Migrationsämtern» genannt. In diesem Zusammenhang führten einige Interviewte an, dass sie klare Kriterien zur Aufnahme von Massnahmen in den IBM-Aktionsplan und eine inhaltliche Steuerung durch das SEM vermisst hätten. Die Massnahmenplanung in den Teilprojekten sei zumindest teilweise eher zufällig mittels «brainstorming» erfolgt. Die von den Beteiligten eingebrachten Massnahmen wurden weitgehend in die Aktionsplanung aufgenommen und auf eine systematische Auswahl oder Priorisierung wurde verzichtet. Die uns vorliegenden Unterlagen und Interviewaussagen zeigen zudem, dass die meisten Massnahmen während der Aktionsplanung nur grob angedacht wurden. Es wurde darauf verzichtet im Detail zu klären, wer für die Umsetzung der Massnahmen zuständig ist, wer mitzuwirken hat, bis wann die Umsetzung erfolgt sein sollte und speziell auch welche Ressourcen dafür zur Verfügung stehen. Diese Unschärfe und der Verzicht auf eine inhaltliche Steuerung sind sicherlich teilweise darauf zurückzuführen, dass man die Unterstützung durch die Umsetzungspartner nicht gefährden wollte. Die Machbarkeit und die (politische) Durchsetzbarkeit standen bei der Formulierung der Massnahmen stark im Vordergrund (Konsensfindung, Akzeptanzschaffung).

Die IBM-Strategie wurde weiter auch als wertvolles Vehikel für bereits bestehende Anliegen wahrgenommen. IBM habe eine Plattform geboten, um Themen, Ideen und Strategien, die man bereits vorher entwickelt hatte, zusätzliches Gewicht zu verleihen.

Die Ressourcenfrage liess man gemäss den Interviews und den Sitzungsprotokollen lange ungeklärt. Letztlich wurde entschieden, dass die IBM-Umsetzung budgetneutral er-

²⁰ Die IBM-Strategie umfasst 49 Teilziele (BFM 2012) und der IBM-Aktionsplan 68 Massnahmen (BFM/KKJPD 2014).

folgen muss und keine neuen, IBM-spezifischen Umsetzungsstrukturen geschaffen werden. Die späte (negative) Klärung dieser beiden für die Verbindlichkeit und Umsetzung der IBM-Strategie sehr wesentlichen Punkte dürfte dazu geführt haben, dass die Aus handlung der Massnahmen und Zuständigkeiten noch stärker von den jeweils eigenen Interessen der beteiligten Akteure geprägt wurde.

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass wesentliche Aspekte, welche die Kohärenz und die Verbindlichkeit der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplan betreffen, lang offenblieben oder gar nicht geklärt wurden.

Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen

Dieses Kriterium befasst sich damit, inwiefern bei der Erarbeitung der IBM-Strategie und des Aktionsplans berücksichtigt wurde, dass die Umsetzungskontexte variieren und sich bei der Umsetzung neue Situationen ergeben können.

Die IBM-Strategie und der IBM-Aktionsplan weisen darauf hin, dass mit Blick auf die Schengen-Aussengrenzen die drei internationalen Flughäfen und dabei besonders der Flughafen Zürich von Bedeutung sind (BFM 2012: 10, 23; BFM/KKJPD 2014: 17, 23). Dementsprechend wurden die betroffenen Flughafenkantone auch speziell eingebunden, während andere Kantone über die kantonalen Konferenzen (KKJPD, KKPKS, VKM) oder im Rahmen von Teilprojekten bei der Aktionsplanung direkt an Sitzungen beteiligt wurden. Hinweise aus den Interviews aber auch der Aktionsplan zeugen jedoch davon, dass man kaum Spielraum vorsah, um bei der Umsetzung den unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten in den verschiedenen Kantonen, Regionen und Ländern gerecht zu werden.

Die Interviewaussagen sowie auch die uns zur Verfügung stehenden Prozessdokumente (etwa Sitzungsprotokolle) weisen darauf hin, dass die Strategieentwicklung und Aktionsplanung stark auf die bestehenden Problemlagen fokussierte und sich kaum mit möglichen zukünftigen Entwicklungen befasste. In diesem Sinne hat man in den Grundlagen «IBM-Strategie» und «IBM-Aktionsplan» kaum Spielraum oder Flexibilität vorgesehen, um mit neuen Situationen umgehen zu können. Es wurden keine Ressourcen oder Kooperationsstrukturen und -prozesse für eine flexible und dynamische Umsetzung vorgesehen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Umgang mit Flexibilität und Stabilität immer auch eine Gratwanderung darstellt. Für eine erfolgreiche Umsetzung des IBM ist auch eine gewisse Stabilität und Kontinuität notwendig, welche die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden festigt.

3.5 Zwischenfazit

Mit der Erarbeitung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans wurde in der Schweiz in der Grenzverwaltung Neuland betreten. Durch den intensiven Einbezug der beteiligten Behörden führten bereits die Entwicklungsprozesse zu einem besseren Austausch und einer stärkeren Zusammenarbeit unter den Beteiligten. Die IBM-Strategie und der IBM-Aktionsplan sind deshalb als Startpunkt hin zu einer neuen Kooperationskultur rund um das Thema Grenze zu verstehen.

Die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung wies sowohl Stärken als auch gewisse Schwächen auf, die in der nachfolgenden Tabelle entlang der erfahrungsbasierten, prozessorientierten und umsetzungsorientierten Qualitätsmerkmale dargestellt sind. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass diese Qualitätsmerkmale teilweise auch in einem

Spannungsverhältnis zueinander stehen. So kann beispielsweise ein Fokussieren auf die Schaffung von Akzeptanz bei den Entscheidungsträgern und Umsetzungspartnern dazu führen, dass darauf verzichtet werden muss, die Verbindlichkeit detailliert und klar festzulegen.

Aus der untenstehenden Übersichtstabelle und den vorhergehenden Erläuterungen geht hervor, dass die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung als Prozesse systematisch und effizient gestaltet wurden. Allerdings war die Prozessdauer mit rund vier Jahren lang.

Tabelle 7: Bewertung Erarbeitung IBM-Strategie und IBM-Aktionsplan

Erfahrungsbasierte Qualität	Berücksichtigungsgrad
Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse und Erfahrungen zum Schengen Grenzverwaltungsmodell / integrated border management	✓
Berücksichtigung von Prozesserfahrungen/-wissen	✓
Berücksichtigung von Kontexterfahrungen/-wissen	~
Prozessorientierte Qualität	
Prozessplanung und –gestaltung	✓
Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern	✓✓
Gemeinsame Orientierung	✓
Innovationsfähigkeit	~
Responsivität	~
Prozesseffizienz	✓
Umsetzungsorientierte Qualität	
Akzeptanz und Unterstützung bei den an der Umsetzung beteiligten Akteuren	✓
Verbindlichkeit und Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel	~
Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen	xx
Legende: ✓✓ vollständig berücksichtigt; ✓ berücksichtigt, gewisse Defizite beim Umfang und/oder Systematik; ~ neutrale Beurteilung (widersprüchliche Hinweise); x kaum berücksichtigt; xx gar nicht berücksichtigt	

Das SEM-Projektteam hat die relevanten Umsetzungspartner insgesamt angemessen in die Erarbeitung der Grundlagendokumente einbezogen und sich stark für die Schaffung von Akzeptanz und Unterstützung bei den relevanten Akteuren engagiert. Allerdings wurden die Staatsanwaltschaften nicht einbezogen und auch bezüglich der Vertretungen der Kantone und Bundesbehörde wurde vereinzelt Kritik geübt. Indem jedoch die Strategie und der Aktionsplan durch den Bundesrat und durch eine Rahmenvereinbarung zwischen EJPD und der KKJPD auch von den Kantonen verabschiedet wurden, verfügen diese Grundlagen über eine hohe politische Verbindlichkeit.

Bestehende Erkenntnisse und Erfahrungen zur integrierten Grenzverwaltung und zu solchen Strategieprozessen wurden berücksichtigt, aber die vorliegende Evaluation weist auf gewisse Schwächen im Umfang und in der Systematik hin. Dies gilt ebenso für die gemeinsame Orientierung. Hier gilt es jedoch festzuhalten, dass es eine anspruchsvolle Aufgabe ist, ein gemeinsames Verständnis zu einer solchen komplexen Thematik wie der integrierten Grenzverwaltung unter Akteuren mit unterschiedlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten zu erzielen. Da praktisch bei «Null» begonnen wurde, ist das erzielte gemeinsame, bessere Problemverständnis und die Gesamtsicht im Bereich des Grenzmanagements nicht zu unterschätzen. Auch ist vor diesem Hintergrund die erste Strategiephase selbst als wichtiger Schritt hin zu diesem gemeinsamen Verständnis zu betrachten.

Weniger gut ist es gelungen, die Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel sicherzustellen. Zwar wurden die Problemfelder systematisch mit Teilzielen und Massnahmen verknüpft und Zielkonflikte thematisiert, die Rollenklärung blieb jedoch vage (Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im föderalen System), eine konsequente Abhängigkeitsanalyse zwischen den Massnahmen blieb aus, und die Ressourcenfrage wurde letztlich ausgeklammert. Die Strategie und der Aktionsplan zeichnen sich durch eine hohe Komplexität und einen hohen Detaillierungsgrad aus. Die Teilziele und Massnahmen sind zudem auf strategischer und operativer Ebene angesiedelt und vermitteln insgesamt ein sehr heterogenes Bild.

Gewisse Schwächen konnten wir speziell auch im Umgang mit dem Kontext feststellen. Dies gilt für den Einbezug des Kontextwissen wie aber auch bezüglich der Responsivität des Erarbeitungsprozesses. Zudem wurden vorausschauend mit Blick auf die Umsetzung keine expliziten Vorkehrungen getroffen, wie während der Umsetzungsperiode 2014-2017 mit neuen Situationen oder unterschiedlichen Umsetzungskontexten umzugehen ist.

4 Evaluation des IBM-Umsetzungsarrangements

Dieses Kapitel befasst sich mit der Umsetzung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans. Der Fokus liegt in diesem Kapitel auf der Evaluation des massnahmenübergeordneten Umsetzungsarrangements von IBM, d.h. auf der Struktur und dem Vorgehen zur Begleitung und Überwachung der Umsetzungsarbeiten. IBM-Massnahmen werden hingegen im Kapitel 5 mittels Fallstudien vertieft analysiert.

Zuerst erfolgt eine kurze Beschreibung der eingesetzten Strukturen und des gewählten Vorgehens. Anschliessend wird deren Zweckmässigkeit beurteilt und die Aktualität der Hauptzielsetzung der IBM-Strategie sowie zukünftige Handlungsfelder erörtert. Die Analysen stützen sich auf die geführten Interviews und die Dokumentenanalyse.

4.1 IBM-Umsetzung: Strukturen und Vorgehen

Die Umsetzung der IBM-Strategie und des IBM-Aktionsplans erfolgt in den ordentlichen Strukturen durch die jeweils zuständigen Behörden. Die Finanzierung der jeweiligen Massnahmen ist Sache der beteiligten Behörden (BFM/ KKJPD 2014: 65). Die Umsetzung der Massnahmen startete teilweise bereits vor der Strategieentwicklung und der Aktionsplanung; zum Zeitpunkt der Evaluation waren 29 von 68 Massnahmen noch nicht abgeschlossen (Steuergruppe Grenze 2017).

Mit der strategischen Begleitung und Überwachung der Umsetzungsarbeiten wurde ein bestehendes Gremium – die Steuergruppe Grenze – betraut und für die Zwecke des IBM erweitert: In der erweiterten Steuergruppe Grenze sind seit 2015 alle Behörden vertreten, die an der Erarbeitung der IBM-Strategie beteiligt waren und in die Umsetzung involviert sind. Zusätzlich eingebunden wurden die Staatsanwaltschaften durch einen Vertreter der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (siehe Tabelle 3). Die erweiterte Steuergruppe Grenze wird vom SEM geleitet und tagt einmal jährlich.

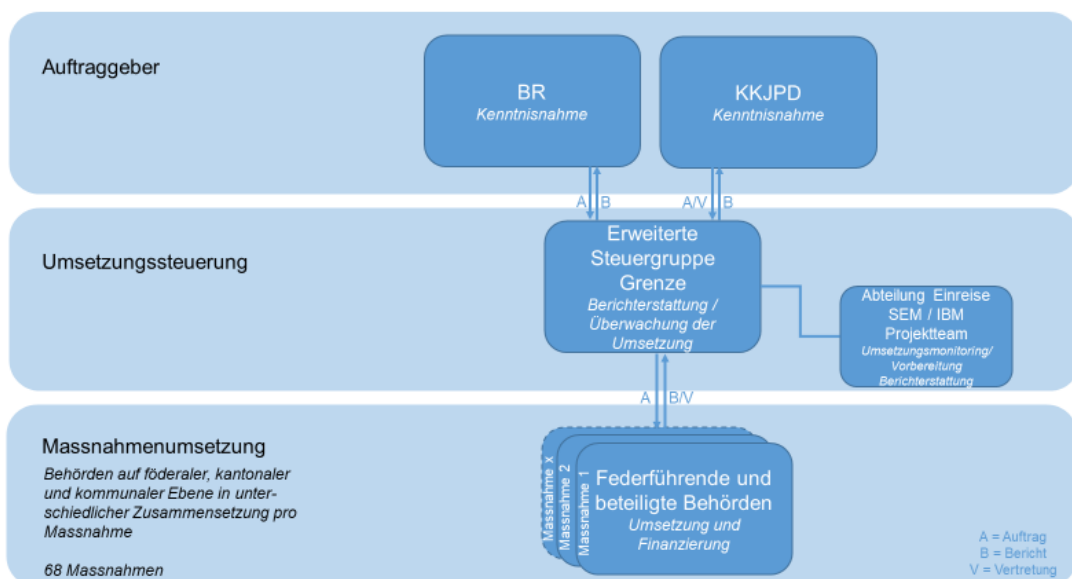


Abbildung 3: IBM-Umsetzungsorganisation

Das SEM-Projektteam wurde zudem mit administrativen, koordinierenden und fachlichen Aufgaben betraut, um die erweiterte Steuergruppe Grenze zu unterstützen und die Nutzung von Synergien sowie die Abstimmung der Schweizer Position bzgl. den Entwicklungen im Schengen-Raum zu gewährleisten. Die Hauptaufgabe des Projektteams besteht im Monitoring des Umsetzungsstandes und der diesbezüglichen Berichterstattung (IBM-Aktionsplan BFM/ KKJPD: 65). Das Monitoring erfolgt anhand von Statusberichten zu den 68 Massnahmen des Aktionsplans. Diese Statusberichte werden von den jeweils federführenden Behörden halbjährlich zuhause des SEM-Projektteams erstellt. Das Monitoring dient einerseits der Rechenschaftslegung, andererseits liefert es dem SEM-Projektteam auch die Grundlage, um bei nicht planmässiger Umsetzung bei den zuständigen Behörden die Einhaltung des Aktionsplans einzufordern (IBM-Aktionsplan BFM/ KKJPD: 65). Für die Rechenschaftslegung verfasst das SEM-Projektteam anhand des Monitorings jährlich einen IBM-Jahresbericht, der durch die erweiterte Steuergruppe Grenze verabschiedet und dem Bundesrat und der KKJPD zur Kenntnisnahme vorgelegt wird (SEM 2015, 2016a, 2017).

Die Umsetzung der 68 Massnahmen des IBM-Aktionsplans wurde durch sogenannte «Realisierungseinheiten» gestaffelt, indem jeweils der Beginn der Umsetzung zeitlich festgelegt wurde.

In diesem Sinne erfolgte die Begleitung und Überprüfung der IBM-Umsetzung im Wesentlichen durch eine jährliche Sitzung der erweiterten Steuergruppe Grenze und das Monitoring des SEM-Projektteams.

4.2 Zweckmässigkeit der Strukturen und des Vorgehens

Umsetzungsbegleitung durch die erweiterte Steuergruppe Grenze und das IBM-Projektteam des SEM

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den unterschiedlichen Departementen des Bundes im Bereich der Grenzverwaltung führt dazu, dass die Umsetzung von IBM sehr wesentlich von der Bereitschaft der involvierten Behörden abhängt. Es handelt sich in diesem Sinne um ein Kooperationsprojekt, in dem keine neuen Hierarchien geschaffen oder Zuständigkeiten anders geregelt werden. Entwicklungen werden einvernehmlich vorangebracht. Aufgrund dieser Ausgangslage und bedingt durch das schlanke Umsetzungsarrangement verfügte das IBM-Projektteam des SEM oder auch die erweiterte Steuergruppe Grenze nur über beschränkte Mittel, um die Umsetzung einer Massnahme zu beeinflussen.

Das folgende Rating zeigt, dass das Vorgehen in der Umsetzung von den interviewten Personen insgesamt eher positiv bewertet wird. Im Vergleich zu anderen IBM-Elementen (siehe etwa Tabelle 6) fällt die Einschätzung, die Raum für Verbesserung nahelegt, jedoch kritischer aus.

Tabelle 8: Ratingergebnis Vorgehen in der Umsetzung

Rating Interviewpartner/-innen (n=28)	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	keine Antwort
» Das Vorgehen in der Umsetzung der IBM-Strategie und des Aktionsplans war zielführend «	1	5	11	6	5

Aus den Interviews geht hervor, dass der Austausch in der erweiterten Steuergruppe Grenze geschätzt wird. Dieser Austausch habe Entscheide der beteiligten Partnerbehörden im Sinne von IBM begünstigt und sich somit als zweckmässig erwiesen. Kritisch wurde angemerkt, dass sich die erweiterte Steuergruppe Grenze zu wenig vertieft mit den Erfolgen und Misserfolgen von IBM befasste. In einigen Interviews wurde auch die Ansicht vertreten, dass das SEM eine stärkere Führungsrolle hätte einnehmen sollen, um Umsetzungsfortschritte zu erzielen. Dies gilt speziell für IBM-Massnahmen mit geteilten und unklaren Zuständigkeiten und/oder solchen, die in der Umsetzung auf Widerstände gestossen sind. In einem solchen Umfeld hätte, so ein wiederholt geäussertes Argument, eine stärker definierte Rolle des SEM eine Klärung herbeiführen und die zuständigen Behörden auch organisatorisch entlasten können. Man hätte auch die Weiterentwicklung von IBM aktiver betreiben können.

Insgesamt vermitteln die Dokumentenanalyse²¹ sowie die Interviewaussagen das Bild eines wenig dynamischen integrierten Grenzmanagements. Die erweiterte Steuergruppe Grenze nahm 2016 eine Prüfung der IBM-Strategie vor und kam zum Schluss, dass nur geringfügige, eher formelle Anpassungen vorzunehmen sind (SEM 2016a). Die IBM-Massnahmen wurden abgearbeitet, jedoch bei auftretenden Umsetzungsschwierigkeiten suchte die erweiterte Steuergruppe Grenze oder auch das SEM-Projektteam kaum nach alternativen Lösungsansätzen. Es wurden auch kaum Unterstützungsmassnahmen ergriffen, um bei stockender Massnahmenumsetzung einen Fortschritt zu erreichen. Mit wenigen Ausnahmen wurden keine neuen Massnahmen oder Folgemaassnahmen integriert. So gilt ein erfolgreich abgeschlossener Pilotversuch (Einsatz von eDoc Readern auf Migrationsämtern, siehe auch Fallstudie 10 in Kapitel 5) als umgesetzt, aber es finden sich keine Hinweise dazu, dass die Bedeutung und Konsequenzen für die integrierte Grenzverwaltung in der Schweiz erörtert wurden.

Die Massnahme «Prüfung des Beitritts zu den Prümer Beschlüssen» gilt ebenfalls als umgesetzt, die Nachfolgetätigkeiten wurden jedoch nicht in den IBM-Aktionsplan integriert. Es ist auch unklar, ob die Ermittlungsgruppe (Gruppo interforze repressione passatori, GRIP) zur Bekämpfung von Menschenschmuggel bestehend aus Mitarbeitenden von fedpol, der Kantonspolizei TI und GWK im Centro di Cooperazione di Polizia e Dogana Chiasso Svizzera zum IBM gehört oder nicht. Diese Beispiele unterstreichen die Interviewaussagen, wonach die Umsetzung des Aktionsplans zu starr gehandhabt wurde. Es zeigt aber auch, dass keine dynamische Weiterentwicklung von IBM erfolgte. Es wurde sodann in den Interviews mehrfach angeführt, dass die Auswirkungen der Migrationskrise und der Terrorismussituation auf die integrierte Grenzverwaltung bisher nicht (ausreichend) erörtert wurden.

Monitoring

Negative und positive Interviewaussagen zur Zweckmässigkeit des Monitorings halten sich etwa die Waage. Positive Beurteilungen wiesen auf die Bedeutung des Monitorings für die Rechenschaftslegung gegenüber dem Bundesrat, der KKJPD wie auch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit hin. Es wurde auch angemerkt, dass das Monitoring durchaus einen gewissen Anreiz setze, die Umsetzung der geplanten Massnahmen anzugehen. Die Jahresberichte hätten der Steuergruppe Grenze und dem SEM sodann auf-

²¹ Berücksichtigte Dokumente sind Sitzungsprotokolle der erweiterten Steuergruppe Grenze, Monitoring Statusberichte und IBM-Jahresberichte (Steuergruppe Grenze 2015, 2016, 2017).

gezeigt, wo sich bei der Umsetzung Schwierigkeiten ergaben. Die Jahresberichte (Steuergruppe Grenze 2015, 2016, 2017) wurden vom Bundesrat und der KKJPD zur Kenntnis genommen, lösten jedoch keine Diskussionen oder weiterführende Entscheide aus.

Die geführten Interviews zeigen aber auch, dass zu Beginn zumindest teilweise und speziell bei geteilter Federführung nicht klar war, wer für die Berichterstattung zuhänden des SEM verantwortlich ist. Kritisiert wurde weiter, dass ein grosser Anreiz bestand, kritische Einschätzungen zur Umsetzung der Massnahmen zurückzuhalten und ein positives Bild zu vermitteln, da die Rückmeldungen direkt in den IBM-Jahresbericht und damit in die Berichterstattung an den Bundesrat und die KKJPD einflossen. Zudem wurde angeführt, dass die Jahresberichte für eine Kommunikation nach aussen nicht geeignet sind, weil sie für unbeteiligte Dritte kaum verständlich seien. Vermisst wurde eine Übersicht über die erzielten Fortschritte, d.h. die Ergebnisse der erfolgten und im Monitoring dokumentierten Umsetzungsschritte.

Aus Sicht der Evaluatoren lieferte das Monitoring mit vertretbarem Aufwand Einschätzungen der jeweils zuständigen Behörden zum Umsetzungsstand, die der Rechenschaftslegung dienten und der erweiterten Steuergruppe erlaubten, die Umsetzung zu überwachen. In diesem Sinne erachten wir das Monitoring in der vorliegenden Form als zweckmässig. Das insgesamt schlanke Umsetzungsarrangement und die eher eng interpretierte Führungsrolle des SEM und seines Projektteams führten aber dazu, dass das Monitoring nur bedingt zur Steuerung und Unterstützung der Umsetzung genutzt werden konnte und auch eine zielgruppenspezifische Kommunikation zum IBM grösstenteils ausblieb.

Staffelung

Die Massnahmen wurden in Realisierungseinheiten eingeteilt, um den zuständigen Behörden einen angemessenen Zeitraum zur Umsetzung zu gewähren, speziell auch deshalb, weil im Rahmen von IBM für die Umsetzung keine finanziellen Mittel zur Verfügung standen. Die Staffelung der Massnahmen wurde von den Interviewten kaum in Frage gestellt. Allerdings zeigen die Fallstudien (siehe Kapitel 5) und weitere Interviewaussagen, dass die Abhängigkeiten zwischen Massnahmen bei der Planung nicht systematisch berücksichtigt wurden. Dies führte zu Verzögerungen sowie auch zum Streichen von Massnahmen. Zudem blieb der Massnahmenkatalog (Anzahl und Umfang an Massnahmen) für einzelne Behörden trotz Staffelung beträchtlich. Das Vorgehen war entsprechend stark durch die hohe Anzahl und Heterogenität der Massnahmen geprägt. Eine dynamische Weiterentwicklung von IBM blieb auch deshalb weitgehend aus.

4.3 Aktualität der IBM-Hauptzielsetzung und zukünftige Handlungsfelder

Die grosse Mehrheit der interviewten Personen ist der Ansicht, dass die doppelte Zielsetzung der IBM-Strategie – die Bekämpfung der illegalen Migration und grenzüberschreitenden Kriminalität einerseits und des reibungslosen legalen Grenzverkehrs andererseits – nach wie vor Aktualität genießt. Allerdings habe sich das Gewicht seit 2010 aufgrund der Migrationskrise und der Terrorismusbedrohung zugunsten der Sicherstellung der inneren Sicherheit verschoben. Das Vier-Filter-Modell wird von den beteiligten interviewten Personen nach wie vor als zweckmässige konzeptionelle Grundlage erachtet.

Kritisch eingebracht wurde, dass der Beitrag des ersten und vierten Filters und die bestehenden Abgrenzungsfragen zu wenig geklärt wurden. Dies zeigte sich in den Interviews

auch in unterschiedlichen Erwartungshaltungen gegenüber der Tätigkeiten der Kantone im Bereich des vierten Filters. Als weitere Schwierigkeit wurde erwähnt, dass zahlreiche Massnahmen nicht einem Filter zugeordnet werden können, sondern übergreifend sind. Bei solchen Massnahmen akzentuieren sich (ungelöste) Fragen zur Zusammenarbeit und Finanzierung.

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass speziell zur Bedeutung und Ausgestaltung des ersten und vierten Filters Klärungsbedarf besteht: Welches sind die zentralen Aktivitäten der Migrationskontrolle, wer ist dafür zuständig und welche lokalen Rahmenbedingungen in den Drittstaaten (erster Filter) bzw. den Kantonen/Regionen (vierter Filter) sind dabei zu berücksichtigen?

In den Interviews wurden zudem folgende Felder mit Klärungs- und Handlungsbedarf thematisiert, die hier gemäss Einschätzung der Evaluatoren nach ihrer Priorität aufgelistet sind:

- **Daten- und Informationsaustausch:** Der aktuelle Daten- und Informationsaustausch zwischen den Behörden wird grossmehrheitlich als mangelhaft, kompliziert und schwerfällig erachtet. Einerseits bestünden ungelöste Fragen zu Zugriffsrechten (Datenschutz), andererseits zu viele unterschiedliche IT-Systeme.
- **Operative Koordination:** Die Koordination der Institutionen, die im Bereich der Grenzverwaltung tätig sind, solle weiterhin vorangetrieben und die Kompetenzen dieser Akteure klar definiert werden.
- **Terrorismusbekämpfung:** Mehrfach wurde thematisiert, dass zu klären ist, wie IBM zur Terrorismusbekämpfung beiträgt und welche Schnittstellen sich ergeben (etwa zu Migrationskontrolltätigkeiten der Schweizerbotschaften und im Asylbereich).
- **Bewältigung der enormen Grenzströme (automatisierte Grenzkontrollen):** Als relevant wurde in diesem Zusammenhang erwähnt, dass die Erhebung von Daten aufgrund der schieren Masse der Einreisenden in Zukunft weitestgehend automatisiert erfolgen sollte.
- **Biometrie:** Es wurde mehrfach geäussert, dass der Einsatz von Biometrie durch klare strategische Vorgaben und rechtliche Rahmenbedingungen abgesichert werden sollte.
- **Migrationskrise:** Es sei zu prüfen, ob aufgrund der Erfahrungen mit der Migrationskrise im Bereich IBM Anpassungsbedarf besteht.
- **Schnittstellen zum Asylbereich:** Die Schnittstellen zwischen dem Asylbereich und IBM sollten zum Zweck der Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität verstärkt gepflegt werden. Hier wurde die Wirksamkeit des ALO-Systems explizit betont.
- **Europäische Entwicklungen (Richtlinien, Systeme und Projekte):** Europäische Projekte (Advanced Passenger Information (API), Passenger Name Records (PNR), Entry-Exit-System (EES), ETIAS, Interoperabilität) werden auch Umstellungen für die Schweiz bedingen und grosse technische Neuerungen und damit verbunden Investitionen erfordern.
- **Menschenschmuggel:** Als grundlegendes Problem im Bereich des Menschenschmuggels wurde mehrfach angeführt, dass die Verfolgung dieses Delikts aus verschiedenen Gründen noch zu wenig priorisiert ist: So wird zum einen die systematisch unsaubere Verortung des Menschenschmuggels im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) und die fehlende Abstützung im Strafgesetzbuch (StGB) sowie die

mangelnde Definition des Menschenschmuggels im AuG²² als Hemmnis angesehen, zum anderen führten die dem jeweiligen Kanton entstehenden Kosten der sich gegebenenfalls an eine erfolgreiche Ermittlung des Menschenschmuggels anschliessenden Ausschaffung zu einer gewissen Zurückhaltung in diesem Bereich.

- Rückführungen: Mittels eines «whole of government approach» solle die Bereitschaft zur Rücknahme speziell von Ländern, die auf der prioritären Liste geführt sind, weiterhin verbessert werden.

²² Art 116 AuG spricht von der «Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts» Der Begriff des «Menschenschmuggels» wird im AuG nicht eingeführt. Das Delikt beschränkt sich de facto auf den Schutz der Grenze, so die Kritik, und lässt den Schutz der Opfer des Menschenschmuggels vermissen.

5 Evaluation von ausgewählten IBM-Massnahmen

5.1 Einleitung

Der Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» (BFM/KKJPD 2014) umfasst insgesamt 68 Massnahmen, mit deren Hilfe die in der Strategie verankerten 49 Teilziele und 4 Hauptziele erreicht werden sollen. Die Arbeiten zur Entwicklung dieser Massnahmen wurden im September 2012 initiiert und in 5 Teilprojekten erarbeitet, die sich inhaltlich an dem 4-Filter-Modell orientierten: Neben den Teilprojekten «Ausland» (Filter 1), «Internationale Kooperation» (Filter 2), «Grenze» (Filter 3) und «Inland» (Filter 4), wurde zudem ein Teilprojekt «Übergreifendes» gebildet, welches typische Querschnittsthemen zum Inhalt hatte. Die Massnahmen dieser 5 Teilprojekte wurden zu vier Realisierungseinheiten (Realisierungseinheit 0-3) zugeordnet, welche nach einem gestaffelten Umsetzungsplan implementiert werden sollten (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9: Verteilung der IBM Massnahmen in Realisierungseinheiten

Realisierungseinheit	Anzahl vorgesehener Massnahmen pro Teilprojekt					Total
	Teilprojekt „Ausland“	Teilprojekt „Internationale Kooperation“	Teilprojekt „Grenze“	Teilprojekt „Inland“	Teilprojekt „Übergreifendes“	
Realisierungseinheit 0 <i>Massnahmen, die sich in Umsetzung befinden oder bereits umgesetzt sind (Stand: 31.12.2013)</i>	1	10	3	4	12	30
Realisierungseinheit 1 <i>Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015</i>	4	0	3	7	5	19
Realisierungseinheit 2 <i>Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2016</i>	2	1	5	1	4	13
Realisierungseinheit 3 <i>Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2017</i>	0	0	4	0	2	6
Total	7	11	15	12	23	68
Quelle: IBM-Aktionsplan (BFM/KKJPD 2014)						

Der Aktionsplan sah vor, mit der Umsetzung sämtlicher Massnahmen bis spätestens Ende 2017 zu beginnen. Diese Zielsetzung wurde nicht vollständig erreicht, da neben der planmässigen Umsetzung einer Vielzahl von Massnahmen, mit der Umsetzung einiger Massnahmen bis Ende 2017 noch nicht begonnen wurde.

Gemäss dem auf Selbstdeklarationen der jeweils federführenden Behörde beruhenden Jahresbericht 2016 (Steuergruppe Grenze 2017) sind von den 68 Massnahmen 35 Massnahmen (entspricht 51% der Massnahmen) umgesetzt. 17 Massnahmen (25%) werden

planmässig umgesetzt, 10 Massnahmen (15%) werden als teilweise kritisch betrachtet, 4 Massnahmen als kritisch (6%) und 2 Massnahmen (3%) waren nicht umsetzbar.

Der Umsetzungsstand gegliedert nach den 5 Teilprojekten stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 10: Umsetzungsstand der IBM-Massnahmen nach Teilprojekten

Teilprojekt	Anzahl Massnahmen	Davon umgesetzt bzw. in Umsetzung (planmässig)	Davon teilweise kritisch, bzw. kritisch	Nicht umsetzbare Massnahmen	Massnahmen untersucht in Evaluation mittels Fallstudie
Ausland (Filter 1)	7	4 (57%)	3 (43%)	0	0
Internationale Kooperation (Filter 2)	11	11 (100%)	0	0	0
Grenze (Filter 3)	15	13 (87%)	2 (13%)	0	4, davon 1 teilweise kritisch
Inland (Filter 4)	12	7 (58%)	5 (42%)	0	5, davon alle teilweise kritisch
Übergreifendes	23	17 (74%)	4 (17%)	2 (9%)	5, davon 1 kritisch und 2 teilweise kritisch
Total	68	52 (76%)	14 (21%)	2 (3%)	14, davon 1 kritisch und 8 teilweise kritisch
Quelle: Die Angaben wurden dem IBM-Jahresbericht 2016 entnommen (Steuergruppe Grenze 2017)					

Die im Aktionsplan enthaltenen Massnahmen sind sehr heterogen und in ihrer Umsetzung teilweise sehr komplex: Das Spektrum reicht hier von einfach umzusetzenden Massnahmen, die den Charakter eines Sitzungstraktandums haben, über richtlinienartige Massnahmen²³, bis hin zu sehr komplexen projektartigen Vorhaben²⁴.

Das SEM hat elf Massnahmen ausgesucht, zu denen im Rahmen der Evaluation vertiefende Fallstudien durchgeführt wurden. Das SEM hat dabei bewusst mehrheitlich Massnahmen ausgewählt, bei denen gewisse Umsetzungsprobleme bestehen (s. Tabelle 10) und die es für die (zukünftige) integrierte Grenzverwaltung als speziell relevant erachtet. Von den Fallstudienresultaten erwartet sich das SEM hilfreiche Hinweise für die Gestaltung der einer Nachfolgestrategie. Darüber hinaus hat die Steuergruppe Grenze auf Vorschlag des Evaluationsteams drei weitere zu evaluierende Massnahmen bestimmt.

Wie die Tabelle 11 zeigt, stammen die meisten der ausgewählten Massnahmen (10) aus der Realisierungseinheit 1, zwei Massnahmen aus der Realisierungseinheit 2 und jeweils

²³ Zum Beispiel: M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich.

²⁴ Zum Beispiel: M 3.5-1-2: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen.

eine aus den Realisierungseinheiten 0 und 3. Somit wurden mehrheitlich Massnahmen analysiert, die sich spätestens seit 2015 in der Umsetzung befinden sollten.

Die Daten für die nachfolgenden Fallstudien wurden zwischen September 2017 und Februar 2018 erhoben und folglich beziehen sich die Befunde auf den Umsetzungsstand per Ende 2017.

Tabelle 11: Auswahl Massnahmen für Fallstudien

Bereich ²⁵	Massnahme	Realisierungseinheit
Bereich 1: Koordination im Grenzkotrollbereich	M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkotrollbereich	2
	M 3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkotrollbereich	1
	M 3.5-1-2: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen	3
Bereich 2: Analyse	M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire)	1
Bereich 3: Menschenschmuggel	M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	1
	M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	1
	M 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	1
	M 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	1
Bereich 4: Biometrie	M 4.1-2-3: Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)	1
	M 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch)	2
	M 4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie	1
Zusätzliche Fallstudien	M 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkotrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien	1
	M 4.1-2-8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)	1
	M 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur	0

²⁵ Die Kategorisierung und die Bereiche wurden vom SEM im Pflichtenheft zum Einladungsverfahren zur Evaluation IBM vom Mai 2017 definiert und vorgegeben (Seite 6), die Kategorie «Zusätzliche Fallstudien» wurde von den Evaluatoren eingefügt.

5.2 Fallstudie 1: «M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich»

Tabelle 12: Fallstudie 1 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: Steuergruppe Grenze - Mitbeteiligung: GWK, KaPo BE, KaPo GE, Kapo SO, KaPo VS, KaPo ZH	Federführung plangemäss bei Steuergruppe Grenze, Mitbeteiligung der vorgesehenen Institutionen plangemäss erfolgt.
Realisierungseinheit	2 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2016)	Massnahme plangemäss innerhalb der vorgesehenen Realisierungseinheit umgesetzt.
Laufzeit	Dauerhaft	Laufzeit dauerhaft (s.u.) und somit plangemäss.
Indikatoren	Ständige Traktandierung von strategischen oder operativen Erkenntnissen zwischen den Grenzkontrollbehörden in der Steuergruppe Grenze	Erreicht, ständiges Traktandum der Steuergruppe Grenze.
Aktueller Status laut Faktenblatt	Abgeschlossen: Umgesetzt	Plangemäss umgesetzt.

5.2.1 Kontext

Unter den Schweizer Grenzkontrollbehörden fanden nur in einzelnen Teilbereichen auf operativer Stufe institutionalisierte, regelmässige Treffen statt (z.B. Dokumentenprüfung: national sowie tri-national D/F/CH).

Diese teilweise unzureichende Vernetzung der relevanten Behörden und die daraus resultierenden Defizite im Bereich des Informationsaustauschs stehen in direktem Zusammenhang mit der geltenden Kompetenzordnung, wonach in der Schweiz Grenzkontrollaufgaben von verschiedenen Behörden wahrgenommen werden, und hat direkte Auswirkungen auf die eigentlichen Grenzkontrollen (dritter Filter des 4-Filter Modells) und die Effektivität der Massnahmen der integrierten Grenzverwaltung im Inland (vierter Filter des 4-Filter Modells).

5.2.2 Konzeption

Die Massnahme sieht vor, den Austausch über operative und strategische Erkenntnisse als dauerndes Traktandum zu institutionalisieren. Sie entspricht der Zielsetzung aller vier Hauptziele der IBM-Strategie, die durch die verstärkte Zusammenarbeit der Behörden der Grenzverwaltung im gemeinsamen Austausch gefördert werden und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Als Vehikel für diesen institutionalisierten Austausch wurde sinnvollerweise die Steuergruppe Grenze gewählt, die als Gremium mit hochrangigen Vertretern der relevanten Behörden im Grenzkontrollbereich (fedpol, GWK, SEM, Flughafenpolizei Zürich, Police de la Sécurité Internationale des Kantons Genf) bereits bestand. Der Auftrag dieses Gremiums

bestand unter anderem in der Unterstützung des SEM bei der Konzeption der Grenzkontrolle und in der Identifikation des Verbesserungspotenzials in der Gestaltung der Grenzkontrolle (BFM/KKJPD 2014). Gemäss Artikel 4 der Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD zur Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans «Integrierte Grenzverwaltung» vom 13.11.2014 obliegt der Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung die Aufsicht über die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans und über die Koordination. Zudem hat die Steuergruppe Grenze in erweiterter Zusammensetzung namentlich folgende Aufgaben:

- Sie überprüft jährlich den Inhalt und die Wirksamkeit der Strategie und entwickelt diese bei Bedarf weiter.
- Sie überwacht die Umsetzung des Aktionsplans. Dabei stützt sie sich primär auf den vom SEM erstellten Jahresbericht.
- Sie informiert den Bundesrat und die KKJPD mindestens einmal jährlich über den Fortschritt der Umsetzungsarbeiten.

5.2.3 **Umsetzung**

Die Umsetzung ist gemäss der Konzeption der Massnahme rasch erfolgt: Die Traktandierung relevanter Grenzkontrollthemen in den Sitzungen der Steuergruppe Grenze²⁶ und die Beteiligung der oben erwähnten, relevanten Akteure reflektieren die erfolgreiche Umsetzung der Massnahme innerhalb der vorgesehenen Realisierungseinheit.

5.2.4 **Wirkung**

Die Massnahme ist seit 2013 umgesetzt. In den geführten Interviews wurde einheitlich erwähnt, dass die Massnahme funktioniert und sich sehr bewährt hat, da die Vernetzung der Grenzkontrollbehörden wesentlich besser geworden ist.

5.2.5 **Nachhaltigkeit**

Die Nachhaltigkeit der Massnahme ist sichergestellt, solange die Steuergruppe Grenze tagt.

5.2.6 **Wirtschaftlichkeit**

Die Massnahme ist wirtschaftlich umgesetzt worden: Die Umsetzungskosten waren gering (Salärkosten der Sitzungsteilnehmenden während der Sitzungen) und es wurde ein grosser qualitativer Nutzen und Mehrwert geschaffen, da die Steuergruppe Grenze durch die Einsetzung des Standardtraktandums als themenübergreifendes institutionalisiertes strategisches Netzwerk mit den relevanten operativen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern im Bereich der Grenzverwaltung erfolgreich und nachhaltig gerstärkt wurde.

²⁶ S. zum Beispiel die Protokolle der jeweiligen Sitzungen der Steuergruppe Grenze.

5.3 Fallstudie 2: «M 3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich»

Tabelle 13: Fallstudie 2 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: Steuergruppe Grenze - Mitbeteiligung: SEM, GWK, fedpol, KaPo BE, KaPo GE, KaPo SO, Kapo VS, KaPo ZH	Die Federführung lag plangemäss bei der Steuergruppe Grenze. Allerdings hat dieses Gremium keine Befugnis, ihre Empfehlungen und Entscheidungen bei den betroffenen Behörden durchzusetzen.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Massnahme plangemäss innerhalb der vorgesehenen Realisierungseinheit umgesetzt.
Laufzeit	Dauerhaft	Laufzeit dauerhaft und somit plangemäss.
Indikatoren	Koordination der Beschaffung von IT und Infrastruktur im Grenzkontrollbereich durch die Steuergruppe Grenze	Teilweise erreicht: Steuergruppe Grenze als Plattform zum Austausch geeignet. Eine proaktive Koordination durch die Steuergruppe Grenze gestaltet sich jedoch schwierig, da Empfehlungen und Entscheidungen der Steuergruppe Grenze gegenüber den betroffenen Behörden nicht durchsetzbar sind.
Aktueller Status laut Faktenblatt	Abgeschlossen: umgesetzt	Umgesetzt, allerdings verfügt die Steuergruppe Grenze nur über eingeschränkte Weisungsbefugnis.

5.3.1 Kontext

Gemäss dem Massnahmenkonzept und den Interviews, hat jede Behörde im Bereich der Grenzverwaltung bis anhin selbständig ihre IT- und Infrastruktur-Ausrüstung beschafft, was zu kostenträchtigen Doppelspurigkeiten geführt hat. Da die verschiedenen Systeme künftig technisch immer stärker miteinander vernetzt sein müssen, kommt es häufiger zu Schnittstellenproblemen. Dieser Problematik kann nur mit einem Ansatz zur Harmonisierung und Koordinierung der Beschaffungsmassnahmen in diesem Bereich begegnet werden.

Dies wurde auch von den Polizeien und der Justiz erkannt, die sich in den Programmen HPI (Harmonisierung der Schweizer Polizeiiinformatik)²⁷ und HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz)²⁸ zusammengeschlossen haben. Im Rahmen dieser Programmstrukturen, welche befugt sind, im Rahmen der jeweiligen Aufträge koordinierte Entscheidungen zu fällen, sind erfolgreiche Beschaffungen durchgeführt worden.

²⁷ S. hierzu: <https://www.hpi-programm.ch/de/>

²⁸ S. hierzu: <https://www.his-programm.ch/de/>

5.3.2 Konzeption

Die Massnahme sieht die Anmeldung von zukünftigen IT-Projekten und Infrastrukturprojekten im Grenzkontrollbereich bei der Steuergruppe Grenze vor.

Sie entspricht der Zielsetzung aller vier Hauptziele der IBM-Strategie, die durch eine harmonisierte Beschaffung und die dadurch bedingte verstärkte Zusammenarbeit der Behörden der Grenzverwaltung gefördert werden und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Die Konzeption war relativ einfach: Zwei Elemente waren notwendig, nämlich eine Plattform zum Austausch und zur Koordination und zum anderen der Umsetzungswille der beteiligten Behörden.

Als Plattform für die Koordinierung der Beschaffung wurde sinnvollerweise die Steuergruppe Grenze gewählt, die als Gremium mit hochrangigen Vertretern der Hauptkontrollbehörden im Grenzkontrollbereich (fedpol, GWK, SEM, Flughafenpolizei Zürich, Police de la Sécurité Internationale des Kantons Genf) bereits bestand.

In den Interviews stellte sich jedoch heraus, dass bei der Konzeption der Massnahme unterschätzt wurde, dass der Umsetzungswille der beteiligten Behörden nur zum Teil vorhanden war. Auch wurde in einigen Interviews bemängelt, dass die Steuergruppe Grenze keinerlei Befugnisse hat, die für die Beschaffungen relevanten Entscheidungen selber zu fällen und durchzusetzen. Andererseits wurde auch erwähnt, dass bei der Konzeption der Steuergruppe Grenze eine gegebene Rahmenbedingung gewesen sei, dass sie nur koordinierend und beratend wirkt und den Austausch zwischen den relevanten Akteuren ermöglicht, jedoch die Kompetenzen bei den Kantonen belässt. Diese Restriktion sei aufgrund der bestehenden Kompetenzteilung bewusst in Kauf genommen worden.

5.3.3 Umsetzung

Der Austausch zu allfälligen Beschaffungen wurde anlässlich der Sitzungen der Steuergruppe Grenze als mögliches Traktandum institutionalisiert.

Die Umsetzung in der Praxis hängt jedoch massgeblich vom Verhalten der beteiligten Organisationen ab. So ist es für die erfolgreiche Umsetzung der Massnahme unerlässlich, dass die an der Beschaffung beteiligten Behörden die Steuergruppe Grenze aktiv in das Vorhaben mit einbeziehen, damit diese wirksam ihre koordinierende Funktion wahrnehmen kann. Dies setzt voraus, dass Beschaffungsvorhaben frühzeitig angemeldet werden und kann unter Umständen bedeuten, dass auch die Bereitschaft anderer Behörden, ähnliche Beschaffungen durchzuführen, abgewartet werden muss. Dies kann bei der Umsetzung einer solchen Massnahme zur Koordinierung von Beschaffungen zu Schwierigkeiten führen. Diese Schwierigkeiten bestanden gemäss den geführten Interviews auch bei der Beschaffung der Automated Border Control-Schleusen (ABC-Schleusen, siehe unten M 3.5-1-2): Hier wurde von einer der beteiligten Behörden eigenständig, ohne Koordination und Rücksprache mit der Steuergruppe Grenze, ein Prototyp einer solchen Schleuse beschafft.

Um das volle Potenzial einer zwischen verschiedenen Behörden koordinierten Beschaffung zu nutzen, ist sicherzustellen, dass solche Alleingänge vermieden werden. Die Umsetzung der Massnahme ist dementsprechend nur zum Teil erfolgreich.

5.3.4 Wirkung

Die Massnahme ist seit 2013 termingerecht umgesetzt. Sie kann jedoch aus den oben genannten Gründen nur ihre volle Wirkung entfalten, wenn (Beschaffungs-) Projekte, welche verschiedene Grenzkontrollbehörden involvieren, über eine Programmstruktur ähnlich wie HPI abgewickelt werden, da eine solche Struktur die relevanten Behörden vertritt und über einen politischen Auftrag und angemessene Projektabwicklungsmechanismen verfügt.

5.3.5 Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der Massnahme ist sichergestellt, solange die Steuergruppe Grenze tagt. Dies betrifft jedoch nur die Anmeldung und die Koordination der Beschaffungsvorhaben. Um die Nachhaltigkeit vollständig zu gewährleisten wäre darüber hinaus eine Programmstruktur (z.B. HPI) erforderlich, in der Beschaffungsprojekte organisationsübergreifend gesteuert und abgewickelt werden können.

5.3.6 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit der Massnahme kann als hoch betrachtet werden: Die Umsetzungskosten waren gering (Salärkosten der Sitzungsteilnehmer während der Sitzungen), der potenzielle Mehrwert hingegen gross, da die Anzahl der Beschaffungsverfahren für ähnliche Produkte oder Dienstleistungen (Anzahl Prozessiterationen) minimiert und gleichzeitig das Einsparungspotenzial (bei grösseren Beschaffungsvolumen sind i.d.R. bessere Bedingungen verhandelbar) optimiert wird.

5.4 Fallstudie 3: «M 3.5-1-2 Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen»

Tabelle 14: Fallstudie 3 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: GWK, KaPo BE, KaPo GE, KaPo ZH - Mitbeteiligung: KaPo SO, KaPo VS, fedpol	Die Behörden, die die Federführung innehatten, sind auch die Behörden, welche für die Umsetzung zuständig sind.
Realisierungseinheit	3 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2017)	Umsetzung plangemäss innerhalb der vorgesehenen Realisierungseinheit begonnen.
Laufzeit	Dauerhaft	Massnahme noch nicht vollständig umgesetzt.
Indikatoren	10% der erwachsenen EU/EFTA und CH-Bürger werden an den schweizerischen Schengen-Ausgangsgrenzen automatisiert beim Grenzübertritt kontrolliert.	Noch nicht zu beurteilen. Erste Tests zeigen jedoch, dass der Business Case zu optimistisch war und es durch den Einsatz von ABC-Gates nicht zu den Personaleinsparungen in der ursprünglich angenommenen Höhe kommen wird.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: Planmässig	Massnahme in Bearbeitung

5.4.1 Kontext

Jede Person, welche die Schengen-Aussengrenze übertritt, muss gemäss dem Schengen-Abkommen kontrolliert werden. Während bei Drittstaatsangehörigen eine eingehende Kontrolle zu erfolgen hat, beschränkt sich die Überprüfung bei Schweizer-, EU- und EFTA-Bürgerinnen und Bürgern auf die Frage, ob sie über ein gültiges Reisedokument verfügen, ob ihnen letzteres zusteht und ob es nicht in den Fahndungsregistern als gestohlen oder abhandengekommen ausgeschrieben ist. Seit 7. April 2017 sind die Personen zudem systematisch in den Fahndungsregistern abzufragen.

Die oben erwähnten Kontrollen von Schweizer-, EU- und EFTA-Bürgerinnen und Bürgern können auch automatisiert erfolgen und so zu einer Entlastung der Personalressourcen der Grenzkontrollbehörden führen.

Im Beobachtungszeitraum ist alleine am Flughafen Zürich die Anzahl der Passagiere (2010: 22.9 Mio, 2016: 27.7 Mio) und somit auch die Anzahl der Einreisenden in den Schengen-Raum über diese Aussengrenze signifikant gestiegen (Flughafen Zürich 2010, 2016).

5.4.2 Konzeption

Die Massnahme sieht vor, automatisierte Grenzkontrollen für erwachsene Schweizer-, EU- und EFTA-Bürgerinnen und Bürger an den Flughäfen durchzuführen und deckt sich mit dem dritten Hauptziel der IBM-Strategie («Legale Einreisen erfolgen reibungslos»). Die Massnahme ist somit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert und soll bei einem erhöhten Aufkommen von Reisenden zu besseren Kontrollen mit einem geringeren Ressourcenaufwand führen.

5.4.3 Umsetzung

Ein Projekt zur Beschaffung von ABC-Gates, existierte schon vor der Ausarbeitung der IBM-Strategie (Projekt der Kantonspolizei KaPo ZH am Flughafen Zürich), musste aber nach einem ersten Misserfolg wegen ungenügender Reife der einzusetzenden Technologie neu definiert werden. Das neue, im Rahmen der IBM-Strategie aufgesetzte Projekt beruht auf neuen Systemen, wie z.B. biometrischen Pässen.

Die Umsetzung dieser Massnahme zeigt die Grenzen des gemäss dem Aktionsplan gewählten arbeitsgruppenorientierten Vorhabens auf: Obwohl die richtigen Akteure, nämlich GWK, KaPo ZH, KaPo GE und u.U. KaPo BE, von Anfang an involviert waren und die Massnahme den ermittelten Bedürfnissen entsprochen hat, wurde ein koordiniertes Projekt nicht frühzeitig genug definiert, was zu Zeitverzögerungen geführt hat, bevor die angemessenen Mittel zur Umsetzung gesprochen wurden. Der Grund hierfür war, dass politische Entscheidungsträger nicht rechtzeitig eingebunden wurden. So mussten zur Umsetzung zunächst die erforderlichen Mittel gesprochen werden, wozu die Steuergruppe Grenze im Rahmen ihres oben skizzierten Mandates nicht in der Lage war. Zudem war der Reifegrad der verfügbaren Technologie immer noch ungenügend und die Wahl des Genfer Flughafens als ursprüngliche Pilotanlage hat aufgrund von Bauarbeiten und Platzproblemen zu weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung geführt. Des Weiteren hat die Aufgleisung der Koordination bei der Beschaffung zwischen GWK und KaPo ZH über HPI sehr lange gedauert, was zu weiteren Verzögerungen geführt hat. In den Interviews wurde jedoch auch deutlich, dass der über HPI abgewickelte Beschaffungsprozess, nachdem die oben genannten Probleme überwunden wurden, inzwischen funktioniert.

5.4.4 Wirkung

Es ist zu früh, um die Wirkung der Massnahme zu beurteilen, da das System noch nicht vollständig implementiert ist. Einige «Kinderkrankheiten» sind beim Startbetrieb festgestellt worden, insbesondere die Notwendigkeit, im Gegensatz zu den Annahmen des Business Cases vorläufig mehr Personal beim Betrieb einsetzen zu müssen, um Reisende bei der ABC-Kontrolle zu unterstützen und zu orientieren.

5.4.5 Nachhaltigkeit

Da das System noch nicht vollständig implementiert ist, können im Rahmen dieser Evaluation noch keine Aussagen zur Nachhaltigkeit der Massnahme getroffen werden. Allerdings wurden bereits jetzt Vorkehrungen getroffen, welche die Nachhaltigkeit der Massnahme gewährleisten sollen, wie z.B. die verbindlichen Zweckbindungsfristen bzw. die Abschreibungsdauer und die Betriebskostenunterstützung über den Fonds für die Innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa, die Einbindung des GWK auf allen Ebenen in die Projektstruktur dieser Massnahme zur Erleichterung eines allfälligen Wissenstransfers und die Möglichkeit die Konfiguration und das System der ABC-Gates auch an einem anderen Internationalen Flughäfen²⁹ der Schweiz einzusetzen (ISF-Grenze, Kapff 2017).

5.4.6 Wirtschaftlichkeit

Laut Interviews besteht der Business Case der Massnahme darin, dass 10 ABC-Gates von 4 Polizisten bzw. Grenzwächtern überwacht werden.

Bisherige Erfahrungen beim Probebetrieb zeigen aber, dass der Business Case zu optimistisch ist, weil zur Überwachung der ABC-Gates mehr Personal gebraucht wird.

Die Interviews haben zudem ergeben, dass für die Pilotanlage CHF 1.2 Mio., inkl. Betrieb und Personal budgetiert worden sind, für die ganze Anlage CHF 4.8 Mio., inklusive Anschluss an die relevanten Datenbanken ab 2020, was die im Aktionsplan vorgesehenen Aufwände übersteigt.

Eine Verknüpfung mit dem von fedpol ausserhalb des IBM-Aktionsplans geplanten PNR Projektes (Passenger Name Records) solle laut einiger Interviewpartner aufgrund der fachlichen Nähe geprüft werden.

²⁹ Definition gemäss Entwurf „LEX IBM“, siehe hierzu 5.13 Fallstudie 12: «M 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien».

5.5 Fallstudie 4: «M 0.1-3-1 Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM)»

Tabelle 15: Fallstudie 4 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: SEM - Mitbeteiligung: DR, GWK, fedpol, KaPo BE, KaPo GE, KaPo SO, KaPo VS, KaPo ZH, KD, KKPKS, NDB, VKM	Federführung plangemäss beim SEM, Mitbeteiligung der vorgesehenen Institutionen plangemäss erfolgt.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Massnahme plangemäss im März 2015 lanciert, im Laufe der Arbeiten angepasst, Umsetzung im Jahr 2017 als Prototyp (erstes Produkt).
Laufzeit	Dauerhaft	Massnahme anders als ursprünglich geplant und noch nicht vollständig umgesetzt.
Indikatoren	Operativer Betrieb des Analyse- zentrums Wirksamkeit des neuen Analyse- zentrums: Nutzung von Synergien, Erkennung von Bedrohungen, zirkulärer Daten- und Informations- fluss, Beseitigung systematischer Schwachstellen, aktuelle Empfehlun- gen	Nicht erreicht: Massnahmeninhalt wurde geändert (Netzwerk anstelle eines Lagezentrums). Der Aktionsplan wurde nicht angepasst, insofern ist der Indikator nicht mehr relevant.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Massnahme noch nicht vollständig umgesetzt.

5.5.1 Kontext

Die Zuständigkeiten im Bereich der Grenzverwaltung sind in der Schweiz stark zersplittert. Auf Bundesebene ist das EJPD mit dem SEM und dem fedpol beteiligt, das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit dem GWK, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit der Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA, vormals IB) und der Konsularischen Direktion (KD) sowie das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit dem NDB. Daneben sind auch die Kantone Teil der schweizerischen Grenzverwaltung, insbesondere die Polizeikörper und die Migrationsämter. Dementsprechend verfügt fast jede der oben genannten Institutionen über eine eigene Einschätzung der Migrationslage. Eine Zusammenlegung und Konsolidierung der verfügbaren Informationen hat nicht stattgefunden.³⁰

Folglich bestand das Bedürfnis der an der Grenzverwaltung beteiligten Behörden, nach einem koordinierten Informationsaustausch und einem gemeinsamen Lagebild im Bereich Migration.

³⁰ Quelle: IBM-Aktionsplan und Evaluationsinterviews

In den Interviews wurden die verschiedenen angedachten Modelle zur Gewinnung eines solchen konsolidierten Lagebildes skizziert:

- Aufbau einer physischen Drehscheibe nach dem Vorbild des GASIM (Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum Illegale Migration) in Deutschland: Hierfür hätten die an der Grenzverwaltung beteiligten Behörden jeweils eine oder einen Mitarbeiter/-in zum Zwecke des Informationsaustauschs an das SEM entsenden sollen. Hier hätte dann ein persönlicher Austausch von Informationen stattfinden sollen.
- Ausweitung dieser Drehscheibe um die Elemente der organisierten Kriminalität und des Menschenschmuggels.
- Aufbau eines Netzwerks, das bei Bedarf adressatengerechte Informationen liefert.

5.5.2 Konzeption

Der IBM Aktionsplan sah zunächst den Aufbau eines gemeinsamen nationalen strategischen Analysezentrum Migration (GNAM) unter der Leitung des SEM vor, in dem sämtliche relevanten Grenzverwaltungsbehörden vertreten sind. Gefolgt wurde in der Konzeption somit dem Modell des GASIM in Deutschland. Durch den gemeinschaftlichen Ansatz sollte das Phänomen der Migration umfassend beleuchtet werden, was wiederum die Basis gebildet hätte für einen zielgerichteten und effizienten Einsatz der Mittel auf operativer Stufe (BFM/KKJPD 2014).

Aufgrund der Ressourcenknappheit und der Meinungsverschiedenheiten über die Form und Natur des GNAM wurde auf die Schaffung einer eigenständigen Institution nach dem Vorbild des GASIM verzichtet. Der Umfang der Massnahme wurde neu definiert, nämlich vom GNAM (physische Drehscheibe), hin zum RAM (Réseau d'Analyse Migratoire), einem Netzwerk, in das jede Behörde ihre Informationen einspeist.

Die Änderung der Massnahmen und deren Auswirkungen auf die IBM-Strategie und den IBM-Aktionsplan wurden weder explizit analysiert noch im IBM-Aktionsplan widergespiegelt. Eine Anpassung der Massnahme und der Indikatoren ist nicht erfolgt, so dass eine Messung und Überprüfung der Umsetzung anhand der im Aktionsplan aufgeführten Indikatoren nicht möglich ist.

Die Massnahme ist sinnvoll in die IBM-Strategie eingebunden, da der Aufbau einer zentralen Analysestelle Migration durch das Teilziel 0.1-3 vorgegeben ist.

5.5.3 Umsetzung

Die oben erwähnten Diskussionen um die Ausgestaltung des GNAM/RAM haben zu bedeutenden Zeitverzögerungen bei der Umsetzung geführt, so dass zum Zeitpunkt der Evaluation nur die erste Version eines RAM-Produktes vorlag. Die Dienstleistungen bzw. die Produkte dieses RAMs befinden sich noch in der Definitionsphase und es wurde eine erste Version eines Produktes namens «Migrationslage Schweiz» von der Migrationsanalyse des SEM erstellt. Dieses besteht aus einer Zusammenlegung der neusten migrationsrelevanten Informationen und Nachrichten der Grenzkontrollbehörden der Schweiz.

Erfolgsfaktoren im Rahmen der Umsetzung dieser Massnahme waren:

- Die Flexibilität und Anpassung der Massnahme (GNAM->RAM),
- Die Motivation der Mitarbeitenden auf bestimmten Stellen,
- Die Bereitschaft zur Teilnahme am RAM auf kantonaler Ebene.

Demgegenüber wurden die folgenden Hindernisse bei der Umsetzung der Massnahme identifiziert:

- Es wurden keine eigenen finanziellen Mittel zur Umsetzung der Massnahme gesprochen.
- Die amtlichen und politischen Entscheidungsträger der beteiligten Behörden wurden nicht involviert.
- Die Vorgaben bezüglich der organisatorischen Ausgestaltung im Aktionsplan waren nicht detailliert und verbindlich genug.
- Bei der Konzeptionierung und der Zielsetzung der Massnahme wurde über das realistische und umsetzbare Ziel hinausgeschossen.

Die Projektorganisation zur Umsetzung des IBM-Aktionsplans war für diese Massnahme nicht angemessen, da es keine wirklich nachhaltige und koordinierte Programm-/Projektstruktur zu diesem Zweck gab und dadurch keine Möglichkeit bestand, Akteure auf strategisch-politischer Ebene in das Vorhaben miteinzubeziehen und so Mittel für diese Massnahme zu sprechen.

5.5.4 **Wirkung**

Das erste Produkt des RAM ist noch als Prototyp zu betrachten, der zur Präzisierung der Bedürfnisse der verschiedenen involvierten Akteure dienen kann. Die ersten, sehr unterschiedlichen Feedbacks zeigen, dass teilweise noch Anpassungsbedarf besteht. So sind laut den Interviewpartnern die Einschätzungen zum heutigen Produkt des RAM sehr unterschiedlich: Die Spanne reicht von «Copy/Paste, von dem was wir schon kennen», über «nutzlos», bis hin zu «sehr interessant, habe etwas Neues erfahren». Zudem wurde angeführt, dass keine Metainformationen verarbeitet werden und der analytische Aspekt kaum berücksichtigt werde.

Dementsprechend können noch keine Aussagen zur Wirkung der Massnahme getroffen werden. Sollte das bestehende Produkt rasch an die Nutzerbedürfnisse angepasst werden, ohne zu viele Ressourcen in Anspruch zu nehmen, dann kann diese angepasste und reduzierte Massnahme als erfolgreich implementiert betrachtet werden.

5.5.5 **Nachhaltigkeit**

Da zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht absehbar ist, wie sich diese Massnahme weiterentwickelt, ist es zu früh, Aussagen zur Nachhaltigkeit zu treffen.

5.5.6 **Wirtschaftlichkeit**

Die Wirtschaftlichkeit des heutigen RAM ist mindestens zum Teil sichergestellt, weil das Produkt auf bestehenden Organisationen und Informationsquellen beruht und als solches bis auf einige bestehende Ressourcen der Migrationsanalyse des SEM keine zusätzlichen Mittel benötigt. Der Nutzen des heutigen Produktes ist jedoch umstritten.

5.6 Fallstudie 5: «M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel»

Tabelle 16: Fallstudie 5 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden - Mitbeteiligung: KKP KS/KKJPD	Federführung unklar formuliert. Mitbeteiligung KKP KS/KKJPD nur punktuell erfolgt.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Massnahme plangemäss im Januar 2015 lanciert.
Laufzeit	1 Jahr	Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2 Jahre nach Beginn der Umsetzungsarbeiten) noch in Bearbeitung. Massnahme konnte so wie vorgesehen nicht umgesetzt werden. Deshalb wurde der Ansatz gewählt, zunächst die betroffenen Behörden zu dem Thema Menschen schmuggel zu sensibilisieren.
Indikatoren	Klare Zuweisung der Zuständigkeiten (Ermittlungskompetenz) innerhalb der Kantone an eine jeweilige Organisationseinheit mit kriminalpolizeilichen Mitteln	Teilweise erreicht: 16 Kantone haben in Umfragen der KSMM aus den Jahren 2015 und 2017 zurückgemeldet, dass eine klare Zuweisung der Ermittlungskompetenz im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel an eine Organisationseinheit mit kriminalpolizeilichen Mitteln erfolgt ist.
	Empfehlung der KKP KS/KKJPD ist erfolgt und wird umgesetzt	Nicht erreicht: Empfehlung der KKP KS/KKJPD weder erfolgt noch umgesetzt.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Massnahme noch nicht vollständig umgesetzt.

5.6.1 Kontext

Menschen schmuggel bezeichnet die Beihilfe zur illegalen Einreise einer Person in ein anderes Land und/oder zum illegalen Aufenthalt gegen Bezahlung. Menschen schmuggel ist für die Schweiz relevant, da sie als Ziel und aufgrund ihrer geografischen Lage oftmals auch als Transitland missbraucht wird.

Menschen schmuggel in der Schweiz weist laut der Koordinationsstelle gegen Menschen schmuggel und Menschen handel (KSMM) folgende Erscheinungsformen auf:

- Die Menschen schmuggler lassen die einreisewilligen Migrantinnen und Migranten mit oder ohne Begleitung die Landesgrenze überqueren. Dies kann über unbewachte Grenzübergänge, über die Grenze im Gelände oder durch Verstecke in Fahrzeugen über kontrollierte Grenzübergänge erfolgen.
- Die Menschen schmuggler statten die einreisewilligen Migrantinnen und Migranten mit Reisedokumenten aus, die nicht auf rechtmässige Weise erstellt wurden.

- Die Einreise in das Land kann legal als Tourist/-in oder mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung erfolgen, die Menschenschmuggler treffen jedoch Vorkehrungen für den Aufenthalt des Migranten oder der Migrantin nach der erlaubten Aufenthaltsdauer.

Im Schweizer Recht sind die Straftatbestände des Menschenschmuggels im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) enthalten, das Bestandteil des Nebenstrafrechts ist. Im Vergleich zu den im StGB aufgeführten Straftatbeständen wird dem qualifizierten Menschenschmuggel deshalb von den kantonalen Ermittlungsbehörden eine geringe Priorität eingeräumt.

Nach Art. 116 AuG ist die Förderung der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise sowie die Förderung des rechtswidrigen Aufenthaltes strafbar. Gemäss Art. 116 Abs. 1 a^{bis} AuG besteht jedoch auch die Möglichkeit, in der Schweiz wohnhafte Menschenschmuggler auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie Personen, die nie die Schweiz betreten haben, innerhalb des Schengen-Raums schleusen. Der qualifizierte Menschenschmuggel ist eine schwere Straftat, in deren Zusammenhang die Möglichkeit besteht, Observation und Telefonkontrolle durchzuführen.

Die Interviews haben allerdings ergeben, dass es häufig nicht die Kriminalabteilungen der Polizeikorps, sondern Angehörige der Uniformpolizei oder der Administrativbehörden der Migration sind, die sich mit allfälligen Meldungen und Abklärungen zum qualifizierten Menschenschmuggel befassen. Diese verfügten jedoch oftmals nicht über die kriminalpolizeilichen Auswertungsmethoden und wenden die nach dem Gesetz zur Verfügung stehenden Überwachungsmassnahmen nicht an.

5.6.2 Konzeption

Auf Anregung von fedpol wurde die Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels in die IBM-Strategie und dementsprechend in den Aktionsplan aufgenommen.

Die hier untersuchte Massnahme sieht vor, dass eine ausdrückliche Zuweisung der Ermittlungskompetenz in den Kantonen im Bereich des qualifizierten Menschenschmuggels zu den Abteilungen erfolgt, die über die nötigen Ermittlungskompetenzen und -instrumente verfügt. Neben einer schlagkräftigeren Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels soll damit sichergestellt werden, dass in allen Kantonen eine bekannte zuständige Stelle für die Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels besteht.

Die Massnahme entspricht der Zielsetzung des Hauptziels 1 («Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des gewerbsmässigen Menschenschmuggels») des Teilziels 0.3-2 («Konsequente Verfolgung und Sanktionierung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel») der IBM Strategie und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Zu Beginn der Konzeption der Massnahme ist eine Bedarfsanalyse durchgeführt worden, allerdings wurde hierbei nicht berücksichtigt, dass das Phänomen «Qualifizierter Menschenschmuggel» in den Kantonen aufgrund eines unterschiedlichen Problembewusstseins (kriminal-) politisch unterschiedlich priorisiert wird. Diese Bedarfsanalyse wurde in einem der geführten Interviews kritisch bewertet: So seien im Rahmen der Massnahmen des IBM zum Menschenschmuggel lediglich Massnahmen aus dem Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel angepasst übernommen worden, ohne das tatsächliche Problem, nämlich die Verankerung des Menschenschmuggels im AuG und nicht im StGB, zu adressieren.

Die teilweise nicht vorhandene Akzeptanz der Massnahme hat dann auch dazu geführt, dass die Massnahme im Laufe der Umsetzung angepasst werden musste. Eine Anpassung des Inhalts der Massnahme und der Indikatoren im Aktionsplan ist jedoch nicht erfolgt.

Unterschätzt wurde bei der Konzeption zudem die Tatsache, dass eine solche gesamtschweizerische Massnahme im föderalen System, wo die Ermittlungskompetenz im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel gemäss Art. 116 AuG bei den Kantonen liegt, nur umzusetzen ist, wenn die kantonale politische Ebene die Umsetzung unterstützt und die Zuständigkeiten klar definiert sind. Eine solche politische Unterstützung sowie eine klare Definition der Zuständigkeiten waren in der vorliegenden Massnahme jedoch nicht gegeben.

5.6.3 Umsetzung

Die Massnahme musste gemäss der geführten Interviews im Laufe der Umsetzung angepasst werden, da die ursprünglich vorgesehene Zielsetzung aufgrund der Organisationshoheit der kantonalen Behörden und der unterschiedlichen Prioritätensetzung im Bereich Menschenschmuggel nicht zu erreichen war.³¹ Als Zwischenschritt sollte daher versucht werden, die betroffenen Behörden für das Thema Menschenschmuggel zu sensibilisieren. Diese Sensibilisierung ist anhand zweier Präsentationen zu dem Thema erfolgt:

- Präsentation an der Jahrestagung der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs am 21.09.2015.
- Präsentation bei der von der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz veranstalteten 6. Plattform der Generalstaatsanwälte am 20.04.2016 in Rapperswil.

Ziel dieser Präsentationen war primär, über die Notwendigkeit der Bekämpfung von Menschenschmuggel zu sensibilisieren und zu erreichen, dass der Strafverfolgung gegen Menschenschmuggel kriminalpolitisch eine grössere Priorität eingeräumt wird. Die Interviews haben ergeben, dass bei diesen Anlässen zudem festgestellt wurde, dass IBM unter den Staatsanwälten gänzlich unbekannt war und dass bei den Kantonspolizeien in vielen Fällen die Ressourcen und das erforderliche Fachwissen für die Bearbeitung von Fällen im Bereich Menschenschmuggel fehlten.

Zu erwähnen in diesem Zusammenhang sind jedoch noch zwei weitere Ansätze, die gemäss den Interviewpartnern zwar unabhängig von der hier untersuchten Massnahme und der IBM-Strategie erfolgt sind, aber dennoch eine ähnliche strategische Stossrichtung verfolgen:³²

- Fedpol hat in den Jahren 2015 und 2016 die 1. und 2. Nationale Fachtagung für die Bekämpfung von Menschenschmuggel durchgeführt, an der sich jeweils 75 bis 80 Fachspezialistinnen und -spezialisten der kantonalen und städtischen Kriminalpolizeidienste, Staatsanwaltschaften, des GWK und des SEM getroffen haben. Im Rahmen von Fallpräsentationen und Lagedarstellungen wurden Problemstellungen, Erfahrungen, Entwicklungen und die internationale Zusammenarbeit praxisnah aufgezeigt und diskutiert.
- Im September 2015 wurde eine gemeinsame Ermittlungsgruppe (Gruppo interforze repressione passatori, GRIP) zur Bekämpfung von Menschenschmuggel bestehend

³¹ Siehe auch Faktenblätter zu M 0.3-2-1.

³² Siehe auch Faktenblätter zu M 0.3-2-1

aus Mitarbeitenden von fedpol, der Kantonspolizei TI und GWK im Centro di Cooperazione di Polizia e Dogana Chiasso Svizzera geschaffen (KSMM 2017).

Weitere, sich daran anschliessende und im Rahmen des Aktionsplans «Integrierte Grenzverwaltung» durchgeführte Sensibilisierungsmassnahmen sind nicht erfolgt. Darüber hinausgehende Aktivitäten, die auf eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten (Ermittlungskompetenz) innerhalb der Kantone an eine jeweilige Organisationseinheit mit kriminalpolizeilichen Mitteln hingewirkt hätten (z.B. die Erarbeitung und Umsetzung der Empfehlung der KKJPD/KKPKS), sind aufgrund einer unterschiedlichen (kriminal-) politischen Prioritätensetzung nicht durchgeführt worden.

Die Zuständigkeit zur Umsetzung dieser Massnahme lag bei den kantonalen Ermittlungsbehörden unter Mitbeteiligung der KKPKS und KKJPD. Aufgrund dieser recht vagen Zuordnung, hat keines dieser Organe die Federführung übernommen, so dass die Umsetzung der Massnahme operativ nicht gesteuert wurde und eine Rückmeldung an das SEM nur anhand des jährlichen Reportings, das aufgrund der Meldungen der KSMM erstellt wurde, erfolgt ist.

5.6.4 Wirkung

16 Kantone haben laut Umfragen der KSMM aus den Jahren 2015 und 2017 (KSMM 2015/2017) zurückgemeldet, dass eine klare Zuweisung der Ermittlungskompetenz im Bereich des qualifizierten Menschenschmuggels an eine Organisationseinheit mit kriminalpolizeilichen Mitteln erfolgt ist. Auffallend ist, dass sich die Zahl der Kantonspolizeien, die die Massnahme umgesetzt haben, in dem Zeitraum zwischen 2015 und 2017 nicht erhöht hat. Daraus kann geschlossen werden, dass die im Rahmen der angepassten Umsetzung erfolgten Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel bei dieser Massnahme keine direkte Wirkung entfaltet hat.

In den übrigen 10 Kantonen ist in den Jahren 2015 und 2017 eine Zuweisung der Ermittlungskompetenz im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel an eine Organisationseinheit mit kriminalpolizeilichen Mitteln nicht erfolgt. Hier handelt es sich mit der Ausnahme von BL, NE und SG um kleine Kantone, die oftmals argumentieren, dass sie von Menschenschmuggel nicht betroffen seien. Bei dieser Argumentation wird jedoch nicht berücksichtigt, dass Fälle von Menschenschmuggel meist erst durch aufwendige Ermittlungen aufgedeckt werden.

Die Wirkung der im Rahmen der Umsetzung dieser Massnahme erfolgten Sensibilisierungsaktivitäten ist mit den für diese Evaluation zur Verfügung stehenden Mitteln und Methoden nur schwer zu messen und zu beurteilen. Sie dürfte sich aber aufgrund der ausgebliebenen Folgemaassnahmen in Grenzen halten.

Zudem sind die Fallzahlen und die Aufklärungsquote beim qualifizierten Menschenschmuggel gemäss Art. 116 AuG in den Jahren 2015 und 2016 laut der Polizeilichen Kriminalstatistik konstant (BFS 2015, 2016). Dasselbe gilt für die Verurteilungen nach Art. 116 AuG, die in den Jahren 2015 und 2016 relativ konstant sind (BFS 2015, 2016).

Eine Wirkung der Massnahme lässt sich somit auch nicht aus den Statistiken ableiten. Auch in den Interviews wurden die durchgeführten Sensibilisierungsmassnahmen zwar als hilfreich, deren Wirkung aber eher als gering angesehen.

5.6.5 **Nachhaltigkeit**

Da sich die im Rahmen der Umsetzung dieser Massnahme durchgeführten Sensibilisierungsaktivitäten auf zwei Präsentationen ohne follow-up beschränkt haben, hat die Massnahme keine besonders nachhaltige Wirkung entfaltet.

Die in 16 Kantonen erfolgte Zuweisung, von der nicht klar ist, ob und inwieweit sie auf die hier untersuchte Massnahme zurückzuführen ist, ist hingegen nachhaltig und wird solange bestehen bleiben, wie das Thema Menschenschmuggel eine kriminalpolitische Priorität in den jeweiligen Kantonen darstellt.

5.6.6 **Wirtschaftlichkeit**

Bei der Massnahme handelt es sich primär um eine Sensibilisierung der Polizeien und nicht um die Zuweisung einer neuen Aufgabe. Insofern fallen keine gesonderten Kosten bei der Umsetzung der Massnahme an.

Sollte die Massnahme in ihrer ursprünglich geplanten Form umgesetzt werden, müssten zwar teilweise neue Stellen geschaffen werden. Andererseits könnte die Massnahme zu einer Reduzierung der illegalen Migration beitragen und damit gegebenenfalls einen Beitrag zu Einsparungen in verschiedenen Bereichen (Asylwesen, Sozialausgaben, Rückführungen etc.) leisten.

5.7 Fallstudie 6: «M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschen- schmuggel»

Tabelle 17: Fallstudie 6 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden - Mitbeteiligung: KKPKS/KKJPD	Federführung unklar formuliert. Mitbeteiligung KKPKS/KKJPD nur punktuell erfolgt.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Massnahme plangemäss im Januar 2015 lanciert.
Laufzeit	1 Jahr	Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2 Jahre nach Beginn der Umsetzungsarbeiten) noch in Bearbeitung. Massnahme konnte so wie vorgesehen nicht umgesetzt werden. Deshalb wurde der Ansatz gewählt, zunächst die betroffenen Behörden zu dem Thema Menschen-smuggel zu sensibilisieren.
Indikatoren	Erfolgte Ernennung und Schulung von Spezialisten durch die zuständige Ermittlungsbehörde und Staatsanwaltschaft	Teilweise erreicht: 15 Kantone haben in einer Umfrage der KSMM aus dem Jahr 2017 zurückgemeldet, dass Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich qualifizierter Menschen-smuggel ernannt und geschult sind.
	Empfehlung der KKPKS/KKJPD ist erfolgt und wird umgesetzt	Nicht erreicht: Empfehlung der KKPKS/KKJPD weder erfolgt noch umgesetzt.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Massnahme noch nicht vollständig umgesetzt.

5.7.1 Kontext

Ermittlungen gegen transnational agierende Netzwerke im Bereich Menschen-smuggel sind kriminalistisch anspruchsvoll und erfordern ein Fachwissen und Erfahrung über die verschiedenen Formen der Tatbegehung, das Zusammenwirken von transnationalen Tätergruppen, Verbindungen zu anderen Deliktsfeldern, die internationale Zusammenarbeit in der Strafverfolgung und der Umgang mit den Opfern. Laut Interviews sind die Mitarbeitenden der kantonalen Ermittlungsbehörden jedoch selten spezifisch für besondere Ermittlungen und Untersuchungen im Umfeld des qualifizierten Menschen-smuggels ausgebildet. Um diese Lücke zu schliessen und um letztendlich eine erfolgreiche Strafverfolgung in diesem Bereich zu gewährleisten, bietet das Schweizerische Polizei-Institut seit 2017 einen Grundkurs zur Bekämpfung von Menschen-smuggel an.³³

³³ Siehe hierzu Aktionsplan IBM, M 4.3-5-1: Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschen-smuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und -material.

5.7.2 Konzeption

Die Massnahme sieht die explizite Benennung und Schulung von Spezialisten für die Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels bei den kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften vor.

Die Benennung der Spezialistinnen und Spezialisten und die Zuweisung der Verantwortung für Ermittlungen und Untersuchungen sind als Sensibilisierungsmassnahme und Erweiterung der Fachkompetenzen zu verstehen. Damit soll erreicht werden, dass Hinweisen auf qualifizierten Menschenschmuggel mit der notwendigen Sorgfalt nachgegangen und bei einem hinreichenden Tatverdacht entsprechende Untersuchungen ausgelöst werden.

Die Massnahme dient der Erfüllung des ersten Hauptziels («Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des gewerbsmässigen Menschenschmuggels») sowie des Teilziels 0.3-2 («Konsequente Verfolgung und Sanktionierung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel») der IBM Strategie.

Wie bei der Konzeption der Massnahme «M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel» (s. 5.6.2 oben) ist laut den geführten Interviews bei der Konzeption der Massnahme zu wenig berücksichtigt worden, dass das Phänomen des qualifizierten Menschenschmuggels in den Kantonen (kriminal-) politisch unterschiedlich priorisiert wird. Die dadurch verursachte geringe Akzeptanz der Massnahme bei einigen Kantonen hat dann auch dazu geführt, dass die Massnahme im Laufe der Umsetzung angepasst werden musste. Eine dementsprechende inhaltliche Anpassung der Massnahme und der Indikatoren im Aktionsplan ist jedoch nicht erfolgt.

Eine klare Regelung der Zuständigkeit zur Umsetzung der Massnahme ist nicht erfolgt (zuständig sind die «kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften»).

Auch wurde verpasst, die Staatsanwaltschaften, die von der Massnahme unmittelbar betroffen und die mit als federführende Organe bei der Umsetzung der Massnahme vorgesehen waren, rechtzeitig zu involvieren: Der Delegierte der SSK wurde erst ab Juni 2015 zu den Sitzungen der Steuergruppe Grenze eingeladen und war somit nicht in die Erarbeitung der Strategie und der Massnahmen involviert.

5.7.3 Umsetzung

Nachdem sich gezeigt hat, dass die vorgesehene Zielsetzung aufgrund der Organisationshoheit der kantonalen Behörden und deren unterschiedliche Prioritätensetzung nicht zu erreichen war, wurde die Massnahme angepasst und es wurden als Zwischenschritt die oben unter 4.6.4 aufgeführten Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel durchgeführt.

Auch hat sich die im Aktionsplan enthaltene Zuständigkeitsregelung (zuständig zur Umsetzung sind gemäss Aktionsplan die «kantonalen Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften») als untauglich und wenig zielführend erwiesen. In diesem Zusammenhang wird auf die obigen Ausführungen unter 5.6.4 verwiesen, die hier ebenfalls Gültigkeit haben.

5.7.4 Wirkung

14 Kantonspolizeien haben in einer Umfrage der KSMM aus dem Jahr 2015 zurückgemeldet, dass Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel ernannt und geschult sind.

In einer Umfrage der KSMM aus dem Jahr 2017 hat sich die Zahl der Kantonspolizeien, die Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel ernannt und geschult haben, auf 15 erhöht. Es ist davon auszugehen, dass die im Rahmen der Umsetzung der hier untersuchten Massnahme erfolgten Sensibilisierungsmassnahmen zumindest mitursächlich hierfür waren und somit eine Wirkung entfaltet haben. Eine darüber hinaus gehende Wirkung dürfte sich aufgrund der ausgebliebenen Folgemassnahmen in Grenzen halten.

Die übrigen 11 Kantonspolizeien haben noch keine Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich Menschenschmuggel benannt und ausgebildet. Hierbei handelt es sich sowohl um vier grosse (BL, BS, GE, NE) als auch sieben kleine Kantone. Dies ist vor allem mit der bisherigen Ausbildungssituation in der Schweiz (keine speziellen Ausbildungsmodule für den Bereich Menschenschmuggel) in diesem Bereich zu begründen.

Die Massnahme erstreckt sich zudem auch auf die kantonalen Staatsanwaltschaften, für die eine Erhebung, die der oben erwähnten Erhebung der KSMM für die Kantonspolizeien entspricht, nicht vorliegt. Eine im Rahmen dieser Evaluation stichprobenartig erfolgte Befragung in zwei Kantonen hat jedoch ergeben, dass die Massnahme auf der operativen Ebene der kantonalen Staatsanwaltschaften bisher noch nicht wahrgenommen wurde.

5.7.5 Nachhaltigkeit

Die bei 15 Kantonspolizeien erfolgte Benennung und Schulung von Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich Menschenschmuggel, ist nachhaltig und wird solange bestehen bleiben, wie das Thema Menschenschmuggel eine kriminalpolitische Priorität in diesen Kantonen darstellt.

5.7.6 Wirtschaftlichkeit

Die Umsetzung der Massnahme verursacht neben allfälliger Ausbildungskosten keine gesonderten Kosten.

Sollte die Umsetzung der Massnahme zu einer Reduzierung der illegalen Migration beitragen, so ist davon auszugehen, dass sie einen Beitrag zu Einsparungen in verschiedenen Bereichen (Asylwesen, Sozialausgaben, Rückführungen etc.) leisten könnte.

5.8 Fallstudie 7: «M 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel»

Tabelle 18: Fallstudie 7 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: Kantonale Ermittlungsbehörden - Mitbeteiligung: KKP KS/KKJPD	Federführung unklar formuliert. Mitbeteiligung KKP KS/KKJPD nur punktuell erfolgt.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Massnahme plangemäss im Januar 2015 lanciert.
Laufzeit	1 Jahr	Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2 Jahre nach Beginn der Umsetzungsarbeiten) noch in Bearbeitung. Massnahme konnte so wie vorgesehen nicht umgesetzt werden. Deshalb wurde der Ansatz gewählt, zunächst die betroffenen Behörden zu dem Thema Menschen schmuggel zu sensibilisieren.
Indikatoren	Erfolgte Benennung von Dienstgruppen innerhalb der kantonalen Ermittlungsbehörden	Teilweise erreicht: 16 Kantone haben in Umfragen der KSMM aus dem Jahr 2015 und 2017 zurückgemeldet, dass Dienstgruppen im Bereich des Menschen schmuggels innerhalb der kantonalen Ermittlungsbehörden benannt wurden.
	Empfehlung der KKP KS/KKJPD ist erfolgt und wird umgesetzt	Nicht erreicht: Empfehlung der KKP KS/KKJPD weder erfolgt noch umgesetzt.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Massnahme noch nicht vollständig umgesetzt.

5.8.1 Kontext

Meist ist in Fällen des Menschen schmuggels eine Komplexitätsstufe erreicht, die nicht mehr von einzelnen Spezialistinnen und Spezialisten bewältigt werden kann. Vielmehr sollte in solchen Fällen eine gemischte Ermittlungsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen beteiligten Behörden (z.B. Kantonspolizeien, Bundeskriminalpolizei, Grenzwachtkorps, Staatsanwaltschaften) tätig werden, um die Ermittlungen effektiv und effizient durchführen zu können.³⁴

5.8.2 Konzeption

Die Massnahme sieht die Benennung von Dienstgruppen innerhalb der in Massnahme 0.3-2-1 definierten Ermittlungsbehörden für die Ermittlung bei Fällen qualifizierten Menschen schmuggels vor, die umfassende Ermittlungen erfordern. Die Massnahme dient der Erfüllung des ersten Hauptziels («Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des

³⁴ Siehe Massnahmenkonzept M 0.3-2-3.

gewerbsmässigen Menschenschmuggels») sowie des Teilziels 0.3-2 («Konsequente Verfolgung und Sanktionierung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel») der IBM Strategie und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Wie auch bei den Massnahmen «M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel» (s. oben) und «M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel» (s. oben) musste die Massnahme im Laufe der Umsetzung angepasst werden.

Auch ist hier eine klare Regelung der Zuständigkeit zur Umsetzung der Massnahme nicht erfolgt (zuständig sind die «kantonalen Ermittlungsbehörden»).

Eine Einbeziehung der SSK ist auch hier erst ab Juni 2015 und somit zu spät erfolgt.

5.8.3 Umsetzung

Nachdem sich gezeigt hat, dass die vorgesehene Zielsetzung nicht zu erreichen war (siehe oben), wurde die Massnahme angepasst und es wurden als Zwischenschritt die oben unter 5.6.3 aufgeführten Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel durchgeführt.

5.8.4 Wirkung

16 Kantonspolizeien haben in Umfragen der KSMM aus den Jahren 2015 und 2017 zurückgemeldet, dass sie über Ermittlungsgruppen im Bereich des qualifizierten Menschenschmuggels verfügen. Auffallend ist, dass sich die Zahl der Kantonspolizeien, die die Massnahme umgesetzt haben, in dem Zeitraum zwischen 2015 und 2017 nicht erhöht hat. Daraus kann geschlossen werden, dass die im Rahmen der angepassten Umsetzung erfolgten Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel bei dieser Massnahme keinerlei Wirkung entfaltet hat.

Die übrigen 10 Kantonspolizeien verfügen nicht über solche Ermittlungsgruppen. Hier handelt es sich mit der Ausnahme von BL, NE und SG um kleine Kantone, die oftmals argumentieren, dass sie von Menschenschmuggel nicht betroffen seien. Bei dieser Argumentation wird jedoch nicht berücksichtigt, dass Fälle von Menschenschmuggel meist erst durch aufwändige Ermittlungen aufgedeckt werden.

5.8.5 Nachhaltigkeit

Die in 16 Kantonspolizeien erfolgte Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich Menschenschmuggel, von der nicht klar ist, ob und inwieweit sie auf die hier untersuchte Massnahme zurückzuführen ist, ist nachhaltig und wird solange bestehen bleiben, wie das Thema Menschenschmuggel eine kriminalpolitische Priorität in diesen Kantonen darstellt.

5.8.6 Wirtschaftlichkeit

Sollte die Massnahme in ihrer ursprünglich geplanten Form umgesetzt werden und so zu einer Reduzierung der illegalen Migration beitragen, so ist davon auszugehen, dass sie einen Beitrag zu Einsparungen in verschiedenen Bereichen (Asylwesen, Sozialausgaben, Rückführungen etc.) leisten könnte.

5.9 Fallstudie 8: «M 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel»

Tabelle 19: Fallstudie 8 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: GWK, kantonale Ermittlungsbehörden - Mitbeteiligung: KKPKS	Federführung unklar formuliert. Mitbeteiligung KKPKS/KKJPD nur punktuell erfolgt.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
Laufzeit	1 Jahr	Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
Indikatoren	Erarbeitung Masterprozesse und Abschluss standardisierter Vereinbarungen Zunahme der von den kantonalen Ermittlungsbehörden übernommenen Fälle im Bereich Menschenschmuggel Zunehmende Verfügbarkeit der Angaben über den Menschenschmuggel für die operative Kriminalanalyse	Nicht erreicht: Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Massnahme wurde nicht umgesetzt.

5.9.1 Kontext

Werden bei einem illegalen Grenzübertritt Menschenschmuggler, die eine Gruppe von Migranten begleiten, durch das GWK angehalten, werden vom GWK je nach Umfang der delegierten Befugnisse erste Abklärungen getätigt, die verdächtige Person befragt und der Sachverhalt rapportiert. In den Interviews hat sich zudem herausgestellt, dass auf die sich dann anschliessende Übernahme des Falles durch die kantonalen Ermittlungsbehörden aus verschiedenen Gründen oftmals verzichtet wird. Es bleibt dann dem GWK überlassen, Anzeige an die Untersuchungsbehörden zu erstatten und den Menschenschmuggler nach der Einvernahme zu entlassen. Dadurch werden Gelegenheiten zur Gewinnung weiterer Erkenntnisse über die Hintermänner bzw. das Netzwerk des gefassten Menschenschmugglers, die sich mittels eines eingeleiteten Ermittlungsverfahrens bieten, nicht wahrgenommen.

5.9.2 Konzeption

Die Massnahme sieht die Optimierung der Zusammenarbeit im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel zwischen dem GWK und den kantonalen Ermittlungsbehörden mittels Masterprozessen und standardisierten Vereinbarungen vor.

Die Massnahme dient der Erfüllung des ersten Hauptziels («Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des gewerbsmässigen Menschenschmuggels») sowie des Teil-

ziels 0.3-2 («Konsequente Verfolgung und Sanktionierung von gewerbsmässigem Menschenschmuggel») der IBM Strategie und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Es ist weitgehend anerkannt, dass die Schnittstellen und die Prozesse zur Zusammenarbeit der kantonalen Ermittlungsbehörden mit dem GWK schweizweit harmonisiert werden sollten. Eine solche Harmonisierung durch die Erarbeitung von Masterprozessen und standardisierte Vereinbarungen war in dieser Massnahme auch vorgesehen.

Es ist jedoch bei der Konzeption der Massnahme zu wenig berücksichtigt worden, dass das Phänomen des qualifizierten Menschenschmuggels in den Kantonen unterschiedlich priorisiert wird. Eine klare Regelung der Zuständigkeit zur Umsetzung der Massnahme ist nicht erfolgt (zuständig sind die «kantonalen Ermittlungsbehörden»).

Es wurde zudem unterschätzt, dass es sich bei der Definition der Zusammenarbeit Kantonspolizeien/GWK um eine in hohem Masse politische gesamtschweizerische Massnahme im föderalen System handelt, die nur umzusetzen ist, wenn die kantonale politische Ebene die Umsetzung unterstützt und die Verantwortlichkeiten klar definiert sind.

5.9.3 Umsetzung

Es sind keinerlei Ansätze zur Umsetzung der Massnahme erfolgt.

5.9.4 Wirkung

Eine Wirkung ist mangels Umsetzung der Massnahme nicht ersichtlich.

5.9.5 Nachhaltigkeit

Zur Nachhaltigkeit der Massnahme können mangels Umsetzung keine Angaben gemacht werden.

5.9.6 Wirtschaftlichkeit

Die (nicht erfolgte) Umsetzung der Massnahme, nämlich die Ausarbeitung von Standardprozessen und -vereinbarungen hätte im Rahmen der ordentlichen Verwaltungstätigkeit stattfinden können und hätte somit keine zusätzlichen Kosten generiert.

Sollten im Folge der Umsetzung die zwischenbehördliche Zusammenarbeit zwischen dem GWK und den Kantonspolizeien optimiert werden, so ist damit zu rechnen, dass einerseits Synergieeffekte hätten erzielt werden können, auf der anderen Seite sich jedoch auch der Aufwand der kantonalen Ermittlungsbehörden aufgrund der höheren Fallzahlen erhöht hätte. Zudem ist im Fall der Umsetzung der Massnahme und einer dadurch verursachten Reduzierung der illegalen Migration davon auszugehen, dass sie einen Beitrag zu Einsparungen in verschiedenen Bereichen (Asylwesen, Sozialausgaben, Rückführungen etc.) leisten könnte.

5.10 Fallstudie 9: «M 4.1-2-3: Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)»

Tabelle 20: Fallstudie 9 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	Federführung: EMF der Stadt Bern	Das EMF der Stadt Bern, das die Federführung innehatte, ist auch die Behörden, welche die Massnahme umgesetzt hat.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Pilotversuch hat im 1. Semester 2015 begonnen.
Laufzeit	1 Jahr	Pilotversuch wurde Ende 2015 plangemäss abgeschlossen.
Indikatoren	Einsatz von drei Lesegeräten während sechs Monaten	Wegen finanzieller Beschränkungen, nur 1 Lesegerät während des Pilotversuchs eingesetzt.
	Vorliegen eines Schlussberichts drei Monate nach Ende des Pilotversuchs	Es wurde kein Schlussbericht erstellt und die Massnahme nur in Faktenblättern dokumentiert.
	Beitrag der im Pilotversuch eingesetzten Hard- und Software zur Aufdeckung von Missbräuchen/illegaler Migration	Positive qualitative Einschätzung. Aufgrund nicht vorhandener Baseline Daten, keine quantitative Einschätzung möglich.
Aktueller Status laut Faktenblatt	Abgeschlossen: Umgesetzt	Plangemäss umgesetzt.

5.10.1 Kontext

Im Verlauf von Reise- und Migrationsprozessen werden an verschiedenen Stationen in Drittstaaten, an der Schengen- bzw. Landesgrenze sowie im Inland zahlreiche Daten erhoben und/oder Datenbanken abgefragt sowie Dokumente und Reisepässe geprüft, um die Authentizität der Dokumente und der Identität zu bestätigen. Die Anzahl der durch das GWK sichergestellten gefälschten Reisepässe nimmt dabei immer mehr zu (2014: 404; 2015: 588; 2016: 762; EZV 2017).

Die Prüfung der Reisepässe erfolgt meistens anhand von elektronischen Dokumenten (e-Dokumente), d.h. Reisedokumente gemäss ICAO-Richtlinie 9303 in die ein Chip eingearbeitet ist, auf dem verschiedene Informationen, insbesondere die Angaben der Personalienseite, das Gesichtsbild und gegebenenfalls auch die Fingerabdrücke abgespeichert sind und unter gewissen Voraussetzungen ausgelesen werden können. Der maschinelle Leseprozess von eDokumenten kann die folgenden Schritte beinhalten:

- Vorläufige Überprüfung des Dokumententrägers: Überprüfung der Sicherheitsmerkmale und der physischen Integrität des Dokuments zur Bestätigung der Gültigkeit des Dokuments.
- Lesen des maschinenlesbaren Bereichs (Machine Readable Zone-MRZ): Bestätigen der Gültigkeit der MRZ.
- Biometrische Untersuchung und Identifikation.

eDoc-Reader sind die Instrumente, die bei der Prüfung von eDokumenten Anwendung finden. Sie ermöglichen zum einen das maschinelle Auslesen von biometrischen Daten, zum anderen überprüfen sie die Sicherheitsmerkmale und die MRZ auf ihre Echtheit. In Kombination mit der entsprechenden Software ist es zudem möglich, die Dokumente beim Auslesen gleich auch auf bekannte, in einer entsprechenden Datenbank hinterlegte Fälschungsmerkmale zu untersuchen.

5.10.2 Konzeption

Die Massnahme sieht den Einsatz von Geräten zum Auslesen und Prüfen von Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) sowie zur automatisierten Überprüfung ausgewählter Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale vor und dient der Erfüllung des ersten Hauptziels der IBM Strategie («Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des gewerbsmässigen Menschenschmuggels») sowie der Erfüllung des Teilziels 4.1-2 («Systemische Potenziale zur Aufdeckung und Bekämpfung illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschenschmuggels werden systematisch genutzt»). Zudem deckt die Massnahme auch das Teilziel 4.3-4 («Behörden, die Aufenthaltsbewilligungen ausstellen, prüfen die Reisedokumente systematisch auf Fälschungen hin und verfügen über das dazu notwendige Know-how») ab. Die Massnahme ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Die Massnahme soll den vierten Filter («Massnahmen im Binnenraum») abdecken, der aufgrund der weniger systematischen Identitätskontrollen an den Grenzen an Wichtigkeit gewinnt und dem im Zuge der Migrationskrise in Europa mehr Bedeutung zufällt. Im Rahmen der Konzeption der Massnahme wurden keine Bedarfsanalyse und keine vertiefte technische Analyse der verfügbaren Systeme durchgeführt und dokumentiert. Eine formelle Bestandsaufnahme (Baseline) wurde nicht durchgeführt.

5.10.3 Umsetzung

Im Rahmen eines sechsmonatigen Pilotversuchs wurde beim Einwohnerdienst der Fremdenpolizei der Stadt Bern ein Lesegerät für elektronische Dokumente eingesetzt, das in der Lage war, das auf dem Chip gespeicherte Gesichtsbild und die biographischen Angaben auszulesen, diese automatisch mit den optisch sichtbaren Angaben zu vergleichen und das Dokument auf bekannte Fälschungsmerkmale hin zu untersuchen. Fehlende finanzielle Ressourcen führten jedoch dazu, dass der Pilotversuch in reduziertem Umfang mit nur einem statt der drei im Aktionsplan vorgesehenen eDoc-Reader durchgeführt wurde.³⁵

Die Umsetzung der Massnahme wurde vom EMF der Stadt Bern gesteuert und finanziert. Eine finanzielle Unterstützung des Bundes wurde nicht gewährt. Die Ausbildung der Mitarbeiter des EMF zur Prüfung von Identitätsdokumenten und der Bedienung der eDoc-Reader wurde vom GWK durchgeführt.

Die Massnahme wurde innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt, ein Schlussbericht nach Abschluss des Pilotversuchs wurde nicht erstellt.

³⁵ Siehe Faktenblatt M 4.1-2-3.

5.10.4 Wirkung

Die zu dieser Massnahme geführten Interviews zeigen, dass eine positive Bilanz des Pilotversuchs gezogen werden kann: Die Massnahme funktioniert und hat sich bewährt. Mit der Umsetzung der Massnahme wurde die beabsichtigte Wirkung erzielt. Zum einen verlaufen die Kontrollen schneller als vorher, zum anderen konnten mehr Dokumente mit Fälschungsmerkmalen festgestellt werden.³⁶

5.10.5 Nachhaltigkeit

Die Massnahme ist nachhaltig: Nach Abschluss des Pilotversuchs, hat das EMF der Stadt Bern zusätzliche Geräte angeschafft und installiert, so dass heute im EMF mit 5 eDoc-Readern gearbeitet wird. Die Geräte sind bestens in die Arbeitsabläufe integriert, die Beschaffung neuer Geräte steht bevor. Der Pilotbetrieb ist in einen ordentlichen Dauerbetrieb überführt worden. Die Ergebnisse und Erfahrungen des Pilotversuchs sind mit anderen Behörden geteilt worden, so dass bezüglich der Umsetzung der Massnahme ein Wissenstransfer stattgefunden hat³⁷.

5.10.6 Wirtschaftlichkeit

Dem EMF sind durch die Umsetzung der Massnahme Kosten in Höhe von insgesamt CHF 20.000 für die Beschaffung der Soft- und Hardware und die Schulung des Personals entstanden.

Auf der anderen Seite wurde im Interview mit dem EMF deutlich gemacht, dass diese Kosten nach Berechnungen des EMF um ein Vielfaches von den Einsparungen, die durch den Einsatz der eDoc-Reader generiert werden, gedeckt werden: Durch die verbesserte Fähigkeit des EMF gefälschte Dokumente zu identifizieren, konnten vermehrt gefälschte bzw. verfälschte ausländische Ausweise identifiziert und so ein missbräuchliches Erlangen einer fremdenpolizeilichen Bewilligung verhindert und dadurch substanzielle Einsparungen bei den Fällen von Missbrauch von Sozialhilfe realisiert werden.

³⁶ Diese Einschätzung beruht auf den in den Interviews gewonnenen Erkenntnissen. Weitere Daten zur Messung der Wirksamkeit der Massnahme liegen leider mangels erhobenem Ausgangswert der Massnahme (Baseline) nicht vor.

³⁷ Siehe hierzu z.B. die Präsentation des EMF Bern anlässlich der Fachtagung im Bereich Einwohnerkontrolle des Verbund des Gemeindepersonals Solothurn vom 02.11.2016 unter https://www.vgso.ch/fileadmin/Inhalte/VGSO/Weiterbildung/WB2016_Fachtagung_-_Migration.pdf

5.11 Fallstudie 10: «M 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch)»

Tabelle 21: Fallstudie 10 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	Federführung: EDA	Die Federführung liegt plangemäss beim EDA - allerdings ist das EJPD Eigentümer der hier zu nutzenden eDoc-Reader und hätte als wichtiger Partner auch in der Zuständigkeit aufgeführt werden müssen.
Realisierungseinheit	2 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2016)	Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen. Die Massnahme ist abhängig von Massnahme M 4.1–2–5 (Gesamtstrategie Biometrie), die in Realisierungseinheit 1 stattfinden sollte, aber ebenfalls nicht umgesetzt wurde (s.u.).
Laufzeit	1 Jahr	Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
Indikatoren	Einsatz von Lesegeräten auf drei Vertretungen	Nicht erreicht: Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
	Vorliegen eines Schlussberichts drei Monate nach Ende des Pilotversuchs	
	Beitrag der im Pilotversuch eingesetzten Hard- und Software zur Aufdeckung von Missbräuchen/illegaler Migration	
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Massnahme wurde nicht umgesetzt.

5.11.1 Kontext

Im Jahr 2010 wurden zweihundert L1-Document Reader³⁸ bei den Auslandsvertretungen installiert (Projekt eDoc - Bio-Pass). Die einzige, gesetzlich vorgeschriebene Funktionalität dieser L1 Reader ist das Auslesen der biometrischen Daten des Schweizer Passes. Aufgrund des Bundesgesetzes über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweissgesetz, AwG) und der darauf basierenden Verordnungen muss jedem Inhaber eines biometrischen Schweizer Passes die Möglichkeit offenstehen, bei der ausstellenden Behörde über ein entsprechendes Lesegerät die in seinem Pass gespeicherten Angaben einsehen und auf Richtigkeit überprüfen zu können. Aus diesem Grund verfügt jede schweizerische

³⁸ Der L1 Reader ist ein Bildabtaster, welcher die Daten von Ausweisschriften in eine Computer-Applikation überträgt. Dabei werden sowohl Chip-Inhalte, als auch Informationen der MRZ ausgelesen. Durch zusätzliche Funktionalitäten ist es möglich, die Ausweisschriftinhalte mit einer zentralen Datenbank auf bekannte Fälschungsmerkmale hin zu überprüfen.

Auslandsvertretung über ein entsprechendes Lesegerät, das durch das EJPD (Eigentümer der Geräte) geliefert wurde. Da dieser Service kaum je nachgefragt wird, sind längst nicht alle dieser Geräte in betriebsbereitem Zustand.³⁹ Technisch gesehen sind diese Lesegeräte universeller Natur, d.h. sie könnten beispielsweise auch ausländische Pässe oder Visa auslesen und prüfen.

5.11.2 Konzeption

Die Massnahme sieht vor, dass die auf den Auslandsvertretungen bereits vorhandenen, aber bisher weitgehend ungenutzten Geräte zum Einsatz kommen und mit deren Hilfe Informationen (namentlich Gesichtsbild und Personalien) aus eDokumenten (namentlich biometrischen Pässen und Ausländerausweisen) ausgelesen und geprüft werden sowie ausgewählte Sicherheitsmerkmale von eDokumenten auf bekannte Fälschungsmerkmale automatisiert überprüft werden.

Die Massnahme dient der Erfüllung des ersten Hauptziels der IBM Strategie («Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des gewerbsmässigen Menschen Schmuggels») sowie der Erfüllung des Teilziels 4.1-2 («Systemische Potenziale zur Aufdeckung und Bekämpfung illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschen Schmuggels werden systematisch genutzt») und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert. Bei der Konzeptionierung der Massnahme wurden die konkreten Bedürfnisse der beteiligten Behörden (insbesondere der Auslandsvertretungen) weder klar analysiert noch dokumentiert.

Laut der geführten Interviews haben sich nach langen Diskussionen zwischen dem EDA und dem EJPD als Eigentümerin der L1 Reader die Behörden darauf geeinigt, dass die Geräte in den Auslandsvertretungen im dualen Modus genutzt werden sollten und somit eine Auslesung und Prüfung ausländischer Pässe ermöglicht wurde.

5.11.3 Umsetzung

Im Laufe der Vorbereitung der Umsetzungsaktivitäten wurde festgestellt, dass die heutige Systemplattform, einschliesslich der Lesegeräte in den Auslandsvertretungen, voraussichtlich bis Ende 2019 aufgrund auslaufender Verträge und des Alters der verwendeten Komponenten ersetzt werden muss. Zudem wurde festgestellt, dass die Datenbank, auf die die Lesegeräte zugreifen würden, veraltet war und auch vom GWK nicht mehr genutzt wurde. Aus diesen Gründen wurde die Umsetzung der Massnahme Mitte 2017 abgebrochen. Somit werden die bei den Schweizer Auslandsvertretungen vorhandenen eDoc-Reader nicht gemäss der vorgesehenen Massnahme genutzt.

5.11.4 Wirkung

Mangels Nutzung der Geräte, kann zur Wirkung der Massnahme keine Aussage getroffen werden.

5.11.5 Nachhaltigkeit

Mangels Nutzung der Geräte, kann zur Nachhaltigkeit der Massnahme keine Aussage getroffen werden.

³⁹ Siehe Massnahmenkonzept, M 4.1-2.5.

5.11.6 Wirtschaftlichkeit

Bei Implementierung der Massnahme wären nach ersten Schätzungen für die Softwarelizenz Zusatzkosten in Höhe von CHF 20'000 sowie Kosten für 8 Personentage (PT) für die Implementierung und Schulung entstanden. Bei der Umsetzung der Massnahme wären Einsparungen durch die Aufdeckung von Missbräuchen zu erwarten gewesen. Mit welchen Grössenordnungen diesbezüglich zu rechnen ist, lässt sich noch nicht veranschlagen und ist unter anderem eine der Fragen, die im Rahmen des Pilotversuches beantwortet werden sollte.

5.12 Fallstudie 11: «M 4.1-2-5 Gesamtstrategie Biometrie»

Tabelle 22: Fallstudie 11 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: Fachausschuss Ausweisschriften - Mitbeteiligung: BBL, SEM, GWK, fedpol, KaPo ZH, KD, KKPKS, SVZW, VKM	Der Fachausschuss Ausweisschriften hat keine aktive Rolle gespielt, um die Strategie Biometrie voranzutreiben. Der jährlich wechselnde Vorsitz dieses Fachausschusses lag im Jahr 2017 beim SEM.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
Laufzeit	1 Jahr	Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
Indikatoren	Vorliegen einer Strategie	Nicht erreicht: Umsetzung der Massnahme zum Zeitpunkt der Evaluation (2017) noch nicht begonnen.
	Kenntnisnahme der Strategie durch den Bundesrat	
	Vermeidung unnötiger Systemkosten	
	Verbesserung der Qualität des ausländischer- und asylrechtlichen Datenbestandes	
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Massnahme wurde nicht umgesetzt.

5.12.1 Kontext

Nach den Vorgaben der ICAO (International Civil Aviation Organization) ist «Biometrische Identifikation» ein allgemeiner Begriff, der verwendet wird, um automatisierte Mittel zur Erkennung einer lebenden Person durch die Messung von Unterscheidungsmerkmalen von physiologischen oder Verhaltensmerkmalen zu beschreiben. Die einzige Methode, eine Person unwiderruflich mit ihrem Reisedokument in Verbindung zu bringen, besteht darin, physiologische Merkmale, d. h. Biometrie, dieser Person in manipulationssicherer Weise mit seinem Reisedokument in Verbindung zu bringen. Dabei ist das Gesichtsbild ('Facial Image') das hauptbiometrische Datum, das weltweit verwendet wird. Darüber hinaus kann ein Staat optional wählen, Fingerabdruck- und/oder Iriserkennung zur Unterstützung der Gesichtsbildererkennung zu verwenden.

In der Schweiz wurde im Jahr 2010 ein biometrischer Pass eingeführt. Ein Fachausschuss Ausweisschriften wurde im Rahmen des «Betriebskonzepts Systemplattform eDokumente» gegründet. Dieses Gremium trägt die fachliche Produktverantwortung für die Systemplattform eDokumente, die ein technisches Subsystem ist, mit dem biometrische Daten erfasst und eDokumente geprüft werden können. Im Gremium vertreten sind das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), das SEM, die KD, fedpol und die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV). Die heutige Systemplattform wird voraussichtlich Ende 2019 aufgrund auslaufender Verträge und des Alters der verwendeten Komponenten ersetzt werden müssen.

Auf interkantonaler Ebene gibt es zudem eine Arbeitsgruppe Ausweisschriften, die normalerweise zweimal pro Jahr tagt. Einsitz haben die Kantonspolizeien GE, VD, NE, FR, VS, BE und sowie GWK, fedpol und das SEM. Das Ziel ist der Austausch von best practices auf taktischer und strategischer Ebene.

Biometrische Daten und deren Überprüfung gewinnen in den ausländer- und asylrechtlichen Verfahren zunehmend an Bedeutung (Abnahme und Speicherung biometrischer Merkmale bei der Ausstellung von Schengen-Visa, Ausstellung biometrischer Ausländerausweise und Reisedokumente für ausländische Personen, etc.). Dennoch ist keine dokumentierte kohärente, von allen relevanten Behörden mit getragene Gesamtstrategie ersichtlich.

5.12.2 Konzeption

Die Massnahme sieht die Erarbeitung einer nationalen Biometriestrategie z. Hd. des Bundesrates vor und soll folgende Kernfragen beantworten:

- Biometriekompetenz im Bund,
- Verifikation bestehender Biometriedokumente,
- steigende Anforderungen an Systemplattform eDokumente,
- etc.

Die Massnahme dient der Erfüllung des ersten Hauptziels der IBM Strategie («Bekämpfung der illegalen Migration, insbesondere des gewerbsmässigen Menschen Schmuggels») sowie der Erfüllung des Teilziels des Teilziels 4.1-2 («Systemische Potenziale zur Aufdeckung und Bekämpfung illegaler Migration und gewerbsmässigen Menschen Schmuggels werden systematisch genutzt») und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Vorgesehen wurde, einen Rahmen zu erarbeiten um die bisherigen punktuellen Systeme und Initiativen in eine gesamtschweizerische Strategie einzubetten. Hierbei sollten laut den Interviews unter anderem die folgenden Fragen adressiert werden:

- Aufbau von Fachexpertise,
- Organisatorische Ausgestaltung,
- Geschäftsprozesse im Bereich Biometrie,
- Beschaffung und Entwicklung,
- Finanzierung,
- Internationale Standards,
- Abgleiche mit Datenbanken,
- Auslesung der Daten von Behörden,
- Standards,
- Umgang mit den Vorgaben des AwG.

Die geführten Interviews und die Analyse der anderen Fallstudien aus dem Bereich Biometrie haben gezeigt, dass eine gesamtschweizerische Strategie im Bereich Biometrie zur Festlegung der grundsätzlichen strategischen Leitlinien in diesem Bereich dringend erforderlich ist.

5.12.3 Umsetzung

Der für die Umsetzung der Massnahme zuständige Fachausschuss Ausweisschriften hat in den Jahren 2015 und 2016 nicht getagt, so dass die Erarbeitung einer Gesamtstrategie bisher noch nicht erfolgt und die Massnahme somit noch nicht umgesetzt ist.⁴⁰

Gründe hierfür sind vor allem, dass es zu diesem Thema auf nationaler und politischer Ebene keinen Lead gibt. Es fehlt ein Entscheid des Bundesrates oder des Parlamentes, in welche Richtung die Schweiz in Sachen Biometrie gehen will. Hinzu kommt, dass beim Thema Biometrie auch datenschutzrechtliche Fragen aufgeworfen werden, welche politisch umstritten diskutiert werden.⁴¹

Derzeit begnügt man sich deshalb mit «technischen» Fragen, um die bestehenden Infrastrukturen abzulösen und die internationalen Vorgaben für Dokumentensicherheit einzuhalten. Ein eigentliches proaktives Vorgehen fehlt aber. Hinzu kommt, dass auf operativer Ebene auch die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung dieser Massnahme fehlen.

5.12.4 Wirkung

Mangels Umsetzung, kann zur Wirkung der Massnahme keine Aussage getroffen werden. Wie bereits oben erwähnt, wird aufgrund der zahlreichen Schnittstellen zu anderen Massnahmen in diesem Bereich sowie der potenziell weitreichenden Wirkung, die Formulierung einer Gesamtstrategie für dringend notwendig erachtet.

5.12.5 Nachhaltigkeit

Mangels Umsetzung kann zur Nachhaltigkeit der Massnahme keine Aussage getroffen werden.

5.12.6 Wirtschaftlichkeit

Die Kosten für die Umsetzung dieser komplexen Massnahme würden ausschliesslich im Personalaufwand bestehen und würden laut Massnahmenkonzept nach ersten Schätzungen auf den Ebenen Kantone und Bund insgesamt ca. 200 PT betragen.

⁴⁰ Siehe Faktenblatt zu M 4.1-2-5.

⁴¹ Siehe Faktenblatt zu M 4.1-2-5.

5.13 Fallstudie 12: «M 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien»

Tabelle 23: Fallstudie 12 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: SEM - Mitbeteiligung: BAZL, BJ	Die Federführung liegt plangemäss beim SEM, BAZL und BJ wurden mitbeteiligt.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Umsetzungsarbeiten am 02.03.2015 begonnen.
Laufzeit	Dauerhaft	«LEX IBM» noch nicht umgesetzt.
Indikatoren	Finanzierung der Kosten für Räume, Infrastruktur und technische Geräte der Grenzkontrolle durch die Flugplatzhalter	Mangels gesetzlicher Grundlage («LEX IBM») noch nicht erreicht.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Situationsanalyse und Umsetzungskonzept «LEX IBM» erarbeitet. Rechtsetzungsverfahren noch nicht eingeleitet.

5.13.1 Kontext

Flugplätze, die Flugverkehr aufweisen, der die Schengen-Aussengrenze überschreitet, sind je nach Verkehrsaufkommen in die folgenden vier Kategorien unterteilt (SEM 2017a):

- Kategorie A: Basel, Genf, Zürich
- Kategorie B: Bern, Lugano, Samedan, Sion, Altenrhein
- Kategorie C: Grenchen, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Locarno
- Kategorie D: Bad Ragaz, Birrfeld, Buochs, Ecuwillens, Lommis, Mollis, Neuchâtel, Payerne, Porrentruy, Saanen, Speck-Feraltorf, Wangen-Lachen, Yverdon, Alpnach, Dübendorf, Emmen, Hausen am Albis, Loderino, Sitterdorf

Je nach Kategorie haben die Flugplätze eine andere Infrastruktur für die Grenzkontrolle vorzuhalten. Die Kosten für den dadurch entstehenden Aufwand tragen die für diese Aufgabe zuständigen Gemeinwesen, eine finanzielle Beteiligung der Flugplatzhalter, die sich teilweise durch die Erhebung von Gebühren für die über ihren Flugplatz reisenden Passagiere finanzieren, ist gesetzlich nicht vorgesehen. Teilweise werden den Grenzkontrollbehörden von den Flughafenhaltern zwar die benötigten Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt⁴², dies erfolgt jedoch nicht nach einem einheitlichen Standard und beruht nur auf informellen Absprachen der jeweils beteiligten Akteure.

⁴² Der Flughafen Zürich stellt der Kantonspolizei Zürich entsprechende Räume zur Verfügung, verrechnet dieser aber knapp CHF 1 Mio. pro Jahr für Miete und Nebenkosten; zusätzlich ist Miete für die Räume der rückwärtigen Dienste und der Führung zu bezahlen. Der Flughafen Genf stellt den Grenzkontrollbehörden die benötigten Räume kostenlos zur Verfügung. In Basel bezahlen GWK und Zoll auf Grund eines Staatsvertrages keine Miete, die Nebenkosten müssen jedoch erstattet werden.

5.13.2 Konzeption

Die Massnahme, die originär auf die IBM-Strategie zurückzuführen ist, sieht vor, die Flugplatzhalter nach dem Verursacherprinzip an dem Aufwand zu beteiligen, der für die Grenzkontrollbehörden aufgrund des Flugverkehrs entsteht, der über die Schengen-Aussen-grenze erfolgt. Je nach Kategorie des Flugplatzes, sind die Anforderungen unterschiedlich hoch anzusetzen.

Die Massnahme dient zumindest indirekt der Erfüllung von drei Hauptzielen der IBM- Strategie («Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität», «Legale Einreisen erfolgen reibungslos», «Gesetzes- und Menschenrechtskonformität der Grenzverwaltung»), indem sie die Arbeitsbedingungen der Grenzverwaltungsbehörden sicherstellt. Sie ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Die Zielsetzung dieser Massnahme soll mittels der Erarbeitung und der Verabschiedung einer neuen gesetzlichen Grundlage erreicht werden, die die Flugplatzhalter dazu verpflichtet, den Grenzkontrollorganen die zur Personenkontrolle erforderliche Infrastruktur kostenlos zur Verfügung zu stellen. Der Umfang dieser Infrastruktur soll dabei von der Grösse des Flugplatzes und dem jeweils abgefertigten Passagiervolumen abhängen.

5.13.3 Umsetzung

Am 02.03.2015 erteilte die stellvertretende Direktorin des SEM den Auftrag, das Projekt «LEX IBM» zu initialisieren, das unter anderem die Umsetzung der hier untersuchten Massnahme umfasst.

Im Rahmen einer Studie zum «LEX IBM» (SEM 2017a) wurde zunächst eine Situationsanalyse erarbeitet, die Ziele der gesetzlichen Revision festgelegt, der Strategiebezug und die Umsetzung der Vorgaben definiert sowie Grobanforderungen, Lösungsvarianten und Empfehlungen formuliert.

Auf dieser Basis wurde dann das Umsetzungskonzept «LEX IBM» (SEM 2017b) erarbeitet. Dieses Konzept skizziert die Ausgangslage, konkretisiert die Grobanforderung und zeigt die zur Umsetzung der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderlichen Anpassungen der bestehenden Regelungen im Ausländergesetz (AuG) und in der Verordnung über die Einreise und Visumserteilung (VEV) auf. In Bezug auf die hier untersuchte Massnahme sieht das Umsetzungskonzept die Einführung von Rechtsgrundlagen vor, die sicherstellen sollen, dass die Grenzkontrollbehörden von Teilen der durch die Grenzkontrolltätigkeit bedingten Infrastrukturkosten entlastet werden. Laut Umsetzungskonzept ist geplant, die Flugplätze nur noch anhand von zwei Kategorien («Internationale Flughäfen» und «Landeplätze») einzustufen und je nach Einstufung und Erforderlichkeit die Flugplatzhalter zu verpflichten, die folgende Infrastruktur inklusive der damit verbundenen Nebenkosten gratis vorzuhalten:

- Ausreichende Warteräume vor den Grenzkontrollschaltern (beidseitig);
- Unterbringungsinfrastruktur für Personen, denen die Einreise verweigert wird;
- Grenzkontrollschalter;
- Räumlichkeiten, die zum Betrieb der ersten Kontrolllinie (Dispositionsbüro, Räumlichkeiten zur Lagerung von Stempeln, etc.);
- Warteräume für Passagiere, bei denen weitere Abklärungen erforderlich sind;
- Befragungsräumlichkeiten;
- Separate Büroräumlichkeiten;
- Festhalteräumlichkeiten bzw. Zellen;

- Büroräumlichkeiten für Schichtleitung, Einsatzplanung, Kommando, Stab; Garderoben, Toiletten, Duschen, Aufenthaltsräumen für Personal;
- Technische Infrastruktur wie Breitband-LAN, Telefon- und Stromanschlüsse für Büros, Grenzkontrollschalter, ABC-Gates sowie allfällige Kiosklösungen;
- Parkplätze für Dienstfahrzeuge (SEM 2017b).

Die Interviews zu dieser Massnahme haben ergeben, dass im Zuge der Analyse der gesetzlichen Grundlagen deutlich geworden ist, dass neben der Einführung neuer Begrifflichkeiten die Terminologie und die Kompetenzzuweisungen der bestehenden Regelungen des AuG und der VEV harmonisiert werden sollten. Zudem wurde erkannt, dass eine Anpassung der Zuständigkeiten im Rahmen der Grenzkontrollen bei Extra-Schengen-Flügen der Luftwaffe sinnvoll sein könnte. Eine Klärung dieser Punkte hat laut Interviews noch zu erfolgen, bevor die weiteren Schritte des Rechtsetzungsverfahrens durchgeführt werden können.

Darüber hinaus wurde in den Interviews einerseits erwähnt, dass die oben geschilderten Arbeiten nur so gründlich und gut durchgeführt werden konnten, weil alle relevanten Partner zu einem frühen Zeitpunkt in die Arbeiten zur Konzeptionierung umfassend mit einbezogen wurden. Es wurde jedoch auch angeführt, dass eine stärkere Einbeziehung der Kantone gewünscht worden wäre.

Die Massnahme ist somit bisher nur teilweise umgesetzt, die gesetzten Indikatoren sind noch nicht erreicht.

5.13.4 **Wirkung**

Mangels Umsetzung kann zur Wirkung der Massnahme keine Aussage getroffen werden. Im Falle der Umsetzung des «LEX IBM» ist jedoch davon auszugehen, dass die Massnahme eine weitreichende Wirkung erzielen wird, da sie die Flugplatzhalter gesetzlich zur Beteiligung an den Grenzkontrollkosten verpflichtet wird.

5.13.5 **Nachhaltigkeit**

Mangels vollständiger Umsetzung der Massnahme können zu deren Nachhaltigkeit keine Aussagen gemacht werden.

Würde das «LEX IBM», welches die in der hier untersuchten Massnahme postulierte Verpflichtung der Flughafenhalter zur Kostentragung der Grenzkontrollinfrastruktur enthält, umgesetzt, wäre ein hoher Grad an Nachhaltigkeit gegeben.

5.13.6 **Wirtschaftlichkeit**

Bei Umsetzung der Massnahme würden die eingangs erwähnten Kosten komplett von den Flugplatzhaltern getragen und somit die Grenzkontrollbehörden durch diese Verschiebung der Kostentragungspflicht entsprechend finanziell entlastet werden.

5.14 Fallstudie 13: «M 4.1-2-8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)»

Tabelle 24: Fallstudie 13 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: SEM - Mitbeteiligung: GWK, fedpol, ISC-EJPD, Kapo BE, Kapo GE, Kapo SO, Kapo VS, Kapo ZH, KKPKS	Die Federführung lag plangemäss beim SEM.
Realisierungseinheit	1 (Umsetzungsbeginn bis spätestens Ende 2015)	Die Umsetzung der Massnahme ist 2015 erfolgt.
Laufzeit	1 Jahr	Die Laufzeit wurde eingehalten.
Indikatoren	Schriftlicher Bericht, der sich zur Machbarkeit einer ISR Anpassung äussert und darlegt, unter welchen technischen und betrieblichen Voraussetzungen diese Massnahme realisierbar ist.	Ein Bericht wurde nicht erstellt. Mittels eines Releases und kleinen Änderungen im System können die Abfragen im ISR seit 2015 wie vorgesehen durchgeführt werden.
Aktueller Status laut Faktenblatt	Abgeschlossen: Umgesetzt.	Die Massnahme ist umgesetzt.

5.14.1 Kontext

Im Verlaufe eines Migrationsprozesses werden an verschiedenen Stationen in Drittstaaten, an der Schengen- bzw. Landesgrenze sowie im Inland zahlreiche Daten erhoben und/oder Datenbanken abgefragt. Die hierzu geführten Interviews haben ergeben, dass es in der Praxis allerdings häufig zu systemischen Unzulänglichkeiten kommt, die dazu führen können, dass Entscheidungen von Kontroll- oder Bewilligungsbehörden auf unvollständigen oder falschen Grundlagen getroffen werden.

Eine solche systemische Unzulänglichkeit ist die ungenügende Suchmöglichkeit in dem Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer (ISR). So können die Grenzkontrollbehörden bisher im Rahmen einer ISR-Abfrage die Identitätsklärung einer Person nur unter der Mindestangabe der jeweiligen Ausweisnummer oder der Angabe des Namens und der biometrischen Daten vornehmen. Demgegenüber ist eine Abfrage anhand des Namens, Vornamens und Geburtsdatums zur Identifikation einer Person nicht möglich.

Während diese Abfragemöglichkeit gemäss Art. 30 Abs. 2 Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (VAwG) für das Informationssystem Ausweisschriften für Schweizer Staatsangehörige (ISA) verboten ist, fehlt ein solches gesetzliches Verbot für Abfragen mittels ISR. Da aber in der Praxis sowohl für die ISA- als auch für die ISR-Abfrage ein weitgehend identisches Informationssystem verwendet wird, kommen auch dieselben Recherchekriterien zur Anwendung. So können Träger eines schweizerischen Reisedokuments oder einer Bewilligung zur Wiedereinreise, die dieses Dokument bei einer Kontrolle nicht vorweisen können, erst nach äusserst aufwändigen Abklärungen und teilweise erst nach der Abnahme von Fingerabdrücken identifiziert werden. Die hierfür erforder-

derliche Infrastruktur ist jedoch nicht überall verfügbar, was dazu führt, dass eine ungesicherte Identität häufig nur rudimentär und nicht mit der erforderlichen Sicherheit abgeklärt werden kann.

5.14.2 Konzeption

Im Rahmen der Konzeptionierung der Massnahme wurde zunächst vorgesehen, mittels einer Machbarkeitsstudie abzuklären, ob die Vereinfachung der ISR Abfragen nur anhand des Namens, Vornamens und Geburtsdatums zur Identifikation einer Person technisch möglich und rechtmässig ist. Die dadurch angestrebte Zielsetzung ist eine einfachere Identitätsabklärung zur Ermittlung des rechtmässigen Aufenthalts. Die Massnahme dient somit letztlich der Bekämpfung der illegalen Migration, so dass sie einem der Hauptziele der IBM-Strategie entspricht und damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert ist.

5.14.3 Umsetzung

Die ursprünglich vorgesehene Machbarkeitsstudie musste nie erstellt werden. Vielmehr können seit 2015 mittels eines Releases und kleinen Änderungen im System die Abfragen im ISR anhand des Namens, Vornamens und Geburtsdatums durchgeführt werden.

Die im Aktionsplan vorgesehene rechtliche Beurteilung dieser Vereinfachung der ISR-Abfrage ist allerdings unterblieben.

5.14.4 Wirkung

Die Interviews zu dieser Massnahme haben ergeben, dass die im Rahmen dieser Massnahme erfolgte Anpassung der ISR Abfrage einen Mehrwert für die Grenzkontrollbehörden geschaffen hat, da der Prozess der Identifizierung von Personen, die im Besitz eines Schweizer Reisedokuments für Ausländer sind, deutlich vereinfacht wurde.

5.14.5 Nachhaltigkeit

Aufgrund der positiven Effekte der Massnahme, ist davon auszugehen, dass sie über die Dauer des IBM-Aktionsplans beibehalten wird und somit nachhaltig genutzt wird.

5.14.6 Wirtschaftlichkeit

Die Interviews haben ergeben, dass die Massnahme zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung geführt hat. Die bisher erforderlichen und oben skizzierten aufwändigen Massnahmen der Grenzkontrollbehörden zur Abklärung der Identität von Trägern einer Bewilligung zur Wiedereinreise, die dieses Dokument bei einer Kontrolle nicht vorweisen können, entfallen. Wie hoch die dadurch resultierenden Einsparungen ausfallen würden, kann noch nicht exakt abgeschätzt werden. Allein beim GWK geht man jedoch von einer Effizienzsteigerung im Umfang von rund CHF 100.000/Jahr aus, da dadurch wöchentlich rund 100 Abklärungen à 15 Min je Abklärung zu einem Ansatz von CHF 72 pro Personensunde entfallen würden.

5.15 Fallstudie 14: «M 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur»

Tabelle 25: Fallstudie 14 Massnahmenbeschreibung und Evaluationsergebnisse

	Ausgestaltung laut Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»	Zusammenfassung des Evaluationsergebnisses
Zuständigkeit	- Federführung: SEM - Mitbeteiligung: DEZA, PD, SECO, bei Bedarf situativer Einbezug weiterer Behörden	Federführung liegt plangemäss beim SEM, EDA PD, SECO mitbeteiligt.
Realisierungseinheit	0 (Massnahmen, die sich bereits in Umsetzung befinden oder bereits umgesetzt sind)	Massnahme bereits 2012 von IMZ Ausschuss verabschiedet.
Laufzeit	Dauerhaft	Da der Austausch zwischen den beteiligten Institutionen zu relevanten Opportunitäten zurückgeht, ist eine dauerhafte Laufzeit der Massnahme fraglich.
Indikatoren	Erhöhte Bereitschaft der entsprechenden Staaten zur Kooperation mit der Schweiz bei der Übernahme eigener Staatsangehöriger	Teilweise erreicht: Massnahme zumindest mitursächlich dafür, dass ein Rückführungsabkommen abgeschlossen wurde und sich in drei weiteren Ländern eine positive Entwicklung im Bereich Rückführung abzeichnet.
Aktueller Status laut Faktenblatt	In Bearbeitung: teilweise kritisch.	Informationsaustausch zwischen den beteiligten Institutionen suboptimal, nicht alle Opportunitäten werden gemeldet, ausserpolitischer Zielkonflikt.

5.15.1 Kontext

Die ausserpolitischen Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Migration sind vielfältig und betreffen Bundesämter verschiedener Departemente. Um die verschiedenen Aktivitäten im Migrationsbereich zu koordinieren und dabei eine kohärente Migrationsausserpolitik sicherzustellen, hat der Bundesrat im Februar 2011 die interdepartementale Struktur zur Koordination der internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur) geschaffen, die im November 2016 einer Evaluation unterzogen und organisatorisch und inhaltlich angepasst wurde (econcept 2016). Diese IMZ-Struktur umfasst den IMZ Vorsitz auf Stufe DirektorInnen/StaatssekretärInnen, den Ausschuss für internationale Migrationszusammenarbeit auf Stufe VizedirektorInnen sowie die Arbeitsgruppen für Regionen, Länder und Schwerpunktthemen (SEM 2016b).

Eine IMZ-relevante Aktivität im Migrationsbereich ist die Gewährung einer Vollzugsunterstützung im Rahmen des Wegweisungsvollzugs bei asyl- und ausländerrechtlichen Wegweisungen gemäss Art. 71 AuG durch das SEM auf Gesuch eines Kantons. Nach dieser Vorschrift umfasst die Vollzugsunterstützung u.a. die drei Bereiche «Staats- und Identitätsabklärungen von weggewiesenen Personen», «Beschaffung von Reisedokumenten» sowie «Durchführung von Sonderflügen». Ist die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten

ten in diesen drei Bereichen gut, kann laut Interviews von einem unproblematischen Vollzug gesprochen werden und es besteht folglich kein spezieller Handlungsbedarf. Werden in einzelnen oder allen drei Bereichen Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat festgestellt, ist der Vollzug problematisch, im schlimmsten Fall blockiert. So ist der zwangsweise Wegweisungsvollzug in bestimmte Herkunftsländer nicht oder nur bedingt möglich und allein mit den dem SEM zur Verfügung stehenden Mitteln schwer umzusetzen.

Um die Möglichkeit zu nutzen, Schwierigkeiten im Wegweisungsvollzug mit anderen Themen der schweizerischen Aussenpolitik zu verknüpfen, hat der Bundesrat das SEM mit dem Beschluss vom 15.06.2012 damit beauftragt, eine Liste der prioritären Länder («Problemstaaten-Liste», s. Massnahme 4.3-1.1 IBM-Aktionsplan) aus Perspektive der Rückkehr zu führen und zu Handen des EDA und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) (heute: Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)) in die IMZ-Struktur einzubringen.

5.15.2 Konzeption

Die Massnahme sieht vor, mittels eines «whole of government approach» die Rückkehrsituation insbesondere in Ländern, die auf der prioritären Liste geführt sind, zu verbessern. So sollen durch die Massnahme insbesondere das EDA und das WBF verpflichtet werden, das EJPD (SEM) auf Basis der Liste der prioritären Länder und unter Einbezug der gesamten Schweizer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik zeitgerecht über konkrete Opportunities (z.B. Besuche einer Delegation aus einem auf der Liste geführten Land, Reise einer schweizerischen Delegation in ein auf der Liste geführtes Land, ...) zu informieren und mögliche Verknüpfungen mit anderen Bereichen aufzuzeigen.

Laut Interviews ist die Massnahme 2012 von dem IMZ-Ausschuss verabschiedet worden und somit eigenständig und vor der IBM-Strategie konzipiert worden. Die Aufnahme in den IBM-Aktionsplan erfolgte gemäss den Aussagen in den Interviews aus Gründen der weiteren Formalisierung und Verstetigung der Massnahme.

Zielsetzung der Massnahme ist die Stärkung der bilateralen Rückkehrzusammenarbeit und damit die Bekämpfung der illegalen Migration, die mittels einer Verknüpfung der Rücknahme mit wirtschaftlichen Beziehungen und der Hilfeleistungen der Schweiz an die Herkunftsländer erfolgen soll. Die Massnahme dient somit einem der Hauptziele der IBM-Strategie und ist damit sinnvoll in die Gesamtstrategie der integrierten Grenzverwaltung integriert.

Allerdings wurde die Massnahme laut den Interviews etwas zu optimistisch konzipiert. So sei davon ausgegangen worden, dass die oben erwähnte Verknüpfungsphilosophie von allen beteiligten Institutionen voll mitgetragen würde. In der Praxis ist dieses Ziel aus verschiedenen Gründen schwierig zu erreichen. Die beteiligten Akteure lassen sich von den jeweiligen Partikularinteressen leiten, der aussenpolitische Zielkonflikt zwischen einer effektiven Rückführung und der Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz bleibe auch nach der Formalisierung der Massnahme in der IBM-Strategie ungelöst.

5.15.3 Umsetzung

Die Umsetzung der Massnahme gestaltet sich laut Interviews schwierig: So werden dem SEM oftmals sich eröffnende Opportunities gar nicht oder zu spät gemeldet, so dass eine Verknüpfung der jeweils relevanten Themen mit dem Thema Rückkehr nicht erfolgen

kann. Dies sei einerseits auf die Unwissenheit und das Unverständnis der involvierten Akteure, andererseits auf den oben skizzierten aussenpolitischen Interessenkonflikt zurückzuführen. Zudem wurde in den Interviews angemerkt, dass sich mit der Zeit die Sensibilität bezüglich der auf der prioritären Liste enthaltenen Länder abgeschliffen und die Bereitschaft, auf ein gemeinsames Ziel hinzuwirken, deutlich nachgelassen habe.

5.15.4 Wirkung

Die Massnahme hat laut Interviews eine gewisse Wirkung entfaltet, da sie zumindest mitursächlich dafür sei, dass eines der Länder aufgrund des Abschlusses eines Rückübernahmeabkommens von der Liste gestrichen worden sei. Zudem zeichne sich mit drei weiteren in der Liste geführten Ländern eine positive Entwicklung im Bereich der Rückkehr ab.

5.15.5 Nachhaltigkeit

Die Massnahme ist aufgrund ihres eher informellen Charakters wenig nachhaltig. Solange keine formelle Informationspflicht besteht, ist das SEM auf das Wohlwollen der anderen involvierten Akteure angewiesen, das, wie oben erwähnt, unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Ohne die Etablierung eines verpflichtenden Meldeflusses, der alle Akteure gleichermaßen über mögliche Opportunitäten informiert, ist zu befürchten, dass die Massnahme weiterhin an Bedeutung verliert und in Zukunft immer weniger zur Anwendung kommt.

5.15.6 Wirtschaftlichkeit

Bei Umsetzung der Massnahme und der daraus resultierenden erhöhten Bereitschaft der entsprechenden Staaten zur Kooperation mit der Schweiz bei der Übernahme eigener Staatsangehöriger könnten Einsparungen in verschiedenen Bereichen (Asylwesen, Sozialausgaben, etc.) erzielt werden.

5.16 Synthese Fallstudien

Im Rahmen der Evaluation wurden 14 von 68 Massnahmen vertieft analysiert. In den Fallstudien wurde der Fokus auf die Konzeption der Massnahmen sowie die Umsetzung, Wirkung, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit gelegt. Die nachfolgende Synthese fasst die Befunde entlang dieser Kriterien zusammen und belegt sie mit ausgesuchten Beispielen aus den Fallstudien. Sie bezieht sich ausschliesslich auf die ausgewählten 14 Massnahmen und verzichtet bewusst auf eine Referenzierung zum Gesamtbild der IBM-Umsetzung. Dies erfolgt in der Gesamtsynthese der Evaluation (Kapitel 6). In diesem Sinne sind die hier nachfolgend präsentierten Befunde unter der Einschränkung der Massnahmenauswahl zu lesen (siehe Kapitel 1.3 und 5.1). Bei den vertieft evaluierten Massnahmen handelt es sich in der Mehrheit um Massnahmen, die von den federführenden Behörden kritisch eingestuft werden. Insgesamt sind aber im IBM-Aktionsplan eine deutliche Mehrheit der Massnahmen gemäss der Einschätzung der federführenden Behörden erfolgreich umgesetzt oder befinden sich plangemäss in Umsetzung.

Die untersuchten Massnahmen sind sehr heterogen und decken unterschiedliche Aspekte des IBM ab. Die Spanne reicht von einfachen, austauschbasierten Massnahmen⁴³ über

⁴³ z.B. M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich.

komplexere, richtlinienbasierte Massnahmen⁴⁴ bis hin zu sehr komplexen, projektbasierten Massnahmen.⁴⁵ Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die weniger komplexen Massnahmen besser umgesetzt wurden und dass mit zunehmender Komplexität der Massnahmen der Erfolg in der Umsetzung abgenommen hat.

Die Analyse der ausgewählten Massnahmen kommt zum Schluss, dass bei der Konzeption der Massnahmen die Anforderungen in Bezug auf Relevanz und Kohärenz mit der Hauptzielsetzung der IBM-Strategie erfüllt wurden: Die untersuchten Massnahmen sind alle von hoher Bedeutung im IBM-Kontext, entsprechen weitgehend den tatsächlichen Bedürfnissen und sind sinnvoll in die IBM-Strategie eingebettet. Allerdings wurde auch konstatiert, dass bei drei der 14 untersuchten Massnahmen eine aufgrund der Konzeption erforderliche Bedarfsanalyse nicht durchgeführt wurde.⁴⁶ Das hat teilweise dazu geführt, dass diese Massnahmen zu oberflächlich konzipiert wurden, obwohl eine vertiefende Bedarfsanalyse und eine detaillierte Aufnahme des Ist-Zustandes zur Umsetzungsplanung und zur Wirkungsmessung angezeigt gewesen wären. Zudem wurde festgestellt, dass die Konzeption der Massnahmen teilweise auf zu optimistischen Annahmen beruhte, da die Zielsetzung unter den gegebenen Umständen nicht erreichbar war.⁴⁷

Hinsichtlich der Umsetzung der analysierten Massnahmen kommt die Evaluation zum Schluss, dass die im Aktionsplan definierten Ziele nur teilweise erreicht wurden. So sind lediglich drei der 14 untersuchten Massnahmen vollständig umgesetzt, acht sind teilweise umgesetzt und drei sind noch nicht umgesetzt. Die bei der Umsetzung identifizierten Herausforderungen haben verschiedene Gründe. So hat die Analyse der Fallstudien gezeigt, dass teilweise eine detaillierte Umsetzungsplanung unter Berücksichtigung der Abhängigkeiten und Schnittstellen gar nicht bzw. nur ansatzweise erfolgt ist. So wurde z.B. im Bereich Biometrie erkannt, dass eine nationale Gesamtstrategie (M 4.1-2-5) als Grundlage für alle Massnahmen in diesem Bereich nötig ist. Diese Abhängigkeit und die daraus resultierende Staffelung ist jedoch im Rahmen der Umsetzungsplanung nur ansatzweise berücksichtigt worden. Hinzu kommt, dass die Zuständigkeiten im Aktionsplan teilweise unklar formuliert sind, da als federführende und verantwortliche Institution bei einigen Massnahmen mehrere Behörden benannt sind und somit der Lead nicht klar definiert wurde.

So liegt beispielsweise die Federführung für die Massnahme Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel (M 0.3-2-5) beim GWK und den kantonalen Ermittlungsbehörden. Welche kantonale Ermittlungsbehörde damit genau gemeint ist, ist nicht spezifiziert. Dies führte dazu, dass die Zuständigkeit von

⁴⁴ z.B. M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel.

⁴⁵ z.B. M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire

⁴⁶ M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire), M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch).

⁴⁷ M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire), M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschen schmuggel, M 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch), M 4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie, M 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur.

keiner der benannten Behörden wahrgenommen wurde und die Massnahme nicht umgesetzt wurde. Bei den untersuchten komplexeren Massnahmen mit Projektcharakter⁴⁸ ist die nur partiell erfolgte Umsetzung zudem massgeblich darauf zurückzuführen, dass eine der Komplexität der Massnahme angemessene Umsetzungsstruktur auch aus Kostengründen nicht aufgebaut wurde. Das Umsetzungsmonitoring zeigt diese im Rahmen der Untersuchung der Fallstudien identifizierten Problemstellungen nur ansatzweise auf. Zudem sind fünf der 14 untersuchten Massnahmen inhaltlich angepasst worden. Diese Anpassungen wurden im Monitoring nicht festgehalten.

Bezüglich der aus der Umsetzung der 14 untersuchten Massnahmen resultierenden Wirksamkeit zeichnet die Evaluation ein differenziertes aber insgesamt positives Bild. 11 der 14 untersuchten Massnahmen sind teilweise bzw. vollständig umgesetzt und erzielen die intendierte Wirkung oder haben das Potential dazu. Die präzise Messung der Wirksamkeit der untersuchten Massnahmen hat sich jedoch als schwierig erwiesen, da weder im Aktionsplan noch in den Monitoringdokumenten die Ausgangslage (etwa durch eine Baseline) der jeweiligen Massnahme detailliert dokumentiert ist. Die Einschätzung hinsichtlich der Wirksamkeit der untersuchten Massnahmen stützt sich hauptsächlich auf qualitative Daten, die im Rahmen der Fallstudien erhoben wurden.

- Die drei untersuchten Massnahmen im Bereich Koordination im Grenzkontrollbereich⁴⁹ entfalten eine Wirkung: Der dadurch intensivierte und institutionalisierte Austausch zu Beschaffungen, strategischen und operativen Fragen stellt ein essentielles Element einer integrierten Grenzverwaltung dar und wird von allen Beteiligten als grosser Mehrwert angesehen.
- Die untersuchte Massnahme im Bereich Analyse⁵⁰ ist erst seit Sommer 2017 umgesetzt. Das erste Produkt des RAM ist noch als Prototyp zu betrachten und konnte somit noch keine messbare Wirkung entfalten.
- Bei den Massnahmen im Bereich Menschenschmuggel entfalten drei der vier untersuchten Massnahmen eine Wirkung.⁵¹ So haben 16 Kantone die Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel eindeutig zugewiesen sowie Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel benannt. Darüber hinaus haben 15 Kantonspolizeien Spezialisten im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel benannt.
- Im Bereich Biometrie hat eine von drei untersuchten Massnahmen eine Wirkung entfaltet: Der Pilotversuch zum Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (M 4.1-2-3) zeigt Wirkung und schafft einen Mehrwert für die umsetzende Behörde. So verlaufen die Kontrollen schneller als vorher und es können mehr Dokumente mit Fälschungsmerkmalen identifiziert werden. Die übrigen beiden untersuchten Massnahmen in diesem Bereich⁵² haben mangels Umsetzung keine Wirkung entfalten können.

⁴⁸ M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire), M 3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich.

⁴⁹ M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich, M 3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich, M 3.5-1-2: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen.

⁵⁰ M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire).

⁵¹ M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel, M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel, M 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel.

⁵² M 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch), M 4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie.

- Bei den drei zusätzlich durchgeführten Fallstudien verhält es sich bezüglich der Wirksamkeit wie folgt: Die Massnahme Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien (M 3.4-1-1) hat bisher noch keine Wirkung entfaltet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das der Massnahme zugrunde liegende Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Wird das «LEX IBM» in der Form des momentan vorliegenden Konzepts verankert, ist von einer weitreichenden Wirkung auszugehen, weil es die Flugplatzhalter gesetzlich dazu verpflichtet, sich an den an ihrem Flugplatz entstehenden Grenzkontrollkosten zu beteiligen. Die Machbarkeitsstudie zur vereinfachten ISR-Abfrage (M 4.1-2-8) hat indessen eine Wirksamkeit entfaltet, die sogar über die ursprünglich intendierte Wirkung hinausgeht: Vorgesehen war eine Machbarkeitsstudie, umgesetzt wurde hingegen mittels eines Releases und kleineren Anpassungen im System die Zugriffsberechtigungen. So ist für die Grenzkontrollbehörden die Identifikation einer Person nun alleine unter Angabe von Name, Vorname und Geburtsdatum möglich. Diese Anpassung hat zumindest beim GWK den Prozess zur Identifizierung von Personen, welche im Besitz eines Schweizer Reisedokuments für ausländische Personen sind, erheblich vereinfacht. Schliesslich hat die Massnahme M 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur ebenfalls eine Wirkung entfaltet: Durch die Massnahme ist die Sensibilität für das Thema IMZ-Struktur präsenter und die Massnahme ist zumindest mitursächlich dafür, dass eines der prioritären Länder aufgrund des Abschlusses eines Rückübernahmeabkommens von der Liste gestrichen worden ist. Zudem zeichnet sich mit drei weiteren in der Liste geführten Ländern eine positive Entwicklung im Bereich der Rückkehr ab.

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der 14 Fallstudien kommt die Analyse ebenfalls zu einem differenzierten Ergebnis. Die drei vollständig umgesetzten Massnahmen⁵³ sind mit einem vertretbaren Kostenaufwand implementiert worden und haben zudem zu einer Vereinfachung des jeweiligen Verfahrens geführt. Aufgrund der noch nicht vollständig abgeschlossenen Umsetzung der übrigen 11 untersuchten Massnahmen, kann eine abschliessende Aussage bezüglich deren Wirtschaftlichkeit noch nicht getroffen werden.

Bei den acht teilweise umgesetzten Massnahmen zeichnet sich jedoch ab, dass auch diese in einem vertretbaren Kostenrahmen umgesetzt werden. Zwei dieser Massnahmen werden zudem zu erheblichen Einsparungen führen. So ist davon auszugehen, dass durch die in M 3.1-3-1 vorgesehene gemeinsame Beschaffung mittels einer Bedarfsbündelung deutlich bessere Konditionen und Rahmenbedingungen ausgehandelt und damit signifikante Einsparungen erzielt werden können. Ähnliches gilt für die in M 3.4-1-1 vorgesehene Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten: Hier ist mit einer Rückerstattung von erheblichen Kosten an die Grenzkontrollbehörden zu rechnen. Gleichzeitig muss in diesem Zusammenhang jedoch auch erwähnt werden, dass aufgrund der Prämisse der Haushaltsneutralität und der Tatsache, dass keine eigenen Mittel zur Umsetzung der Massnahmen gesprochen wurden, die Umsetzung von drei Massnahmen⁵⁴ erschwert wurde.

⁵³ M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich, M 4.1-2-3: Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch), M 4.1-2-8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie).

⁵⁴ M 3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich, M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire, M 4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie.

Bezüglich der Nachhaltigkeit der untersuchten 14 Massnahmen ist wiederum zu unterscheiden zwischen den vollständig und den teilweise umgesetzten Massnahmen. Es ist davon auszugehen, dass die drei vollständig umgesetzten Massnahmen aufgrund der damit verbundenen Verfahrensvereinfachungen und des dadurch erzielten Mehrwerts für die jeweiligen Behörden über die Dauer des IBM-Aktionsplans hinaus beibehalten werden. Bei den acht teilweise umgesetzten Massnahmen ist davon auszugehen, dass zumindest bei der Massnahme,⁵⁵ bei der eine gesetzliche Verankerung vorgesehen ist, eine Verstärkung der Massnahme über die Dauer des IBM-Aktionsplans hinaus gegeben ist und damit ein erhöhtes Mass an Nachhaltigkeit vorliegt.

Eine Gesamtübersicht zu den Evaluationsergebnissen zu den Fallstudien kann der Tabelle auf der nächsten Seite entnommen werden.

⁵⁵ M 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien.

Tabelle 26: Gesamtübersicht Evaluationsergebnisse Fallstudien

Bereich	Massnahme	Status zum 31.12.2016 laut Faktenblatt	Zusammenfassung Evaluations- ergebnisse					
			Konzeption	Umsetzung	Wirkung	Nachhaltigkeit	Wirtschaftlichkeit	Zielerreichungsgrad gem. Indikatoren Aktionsplan
Koordination im Grenzkontrollbereich	M 3.2-1-1: Nationaler Austausch über strategische und operative Fragen im Grenzkontrollbereich	Abgeschlossen: Umgesetzt	●	●	●	●	●	●
	M 3.1-3-1: Koordination der Beschaffungsprozesse im Grenzkontrollbereich	Abgeschlossen: Umgesetzt	◐	◐	◐	◐	●	◐
	M 3.5-1-2: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen	In Bearbeitung: Planmässig	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Analyse	M 0.1-3-1: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM; inzwischen: RAM - Réseau d'Analyse Migratoire)	In Bearbeitung: teilweise kritisch	◐	◐	○	○	◐	○
Menschenschmuggel	M 0.3-2-1: Eindeutige Zuweisungen der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	In Bearbeitung: teilweise kritisch	◐	◐	◐	◐	◐	◐
	M 0.3-2-2: Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	In Bearbeitung: teilweise kritisch	◐	◐	◐	◐	◐	◐
	M 0.3-2-3: Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	In Bearbeitung: teilweise kritisch	◐	◐	◐	◐	◐	◐

Bereich	Massnahme	Status zum 31.12.2016 laut Faktenblatt	Zusammenfassung Evaluations- ergebnisse					
			Konzeption	Umsetzung	Wirkung	Nachhaltigkeit	Wirtschaftlichkeit	Zielerreichungsgrad gem. Indikatoren Aktionsplan
Menschenschmuggel	M 0.3-2-5: Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel	In Bearbeitung: teilweise kritisch	◐	○	○	○	○	○
Biometrie	M 4.1-2-3: Einsatz von eDoc-Readern auf den Migrationsämtern (Pilotversuch)	Abgeschlossen: umgesetzt	●	●	●	●	●	●
	M 4.1-2-4: Nutzung der bestehenden eDoc-Reader auf den Auslandsvertretungen (Pilotversuch)	In Bearbeitung: teilweise kritisch	◐	○	○	○	○	○
	M 4.1-2-5: Gesamtstrategie Biometrie	In Bearbeitung: kritisch	◐	○	○	○	○	○
Zusätzliche Fallstudien	M 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien	In Bearbeitung: teilweise kritisch	●	◐	○	○	○	○
	M 4.1-2-8: Vereinfachte ISR-Abfragen (Machbarkeitsstudie)	Abgeschlossen: umgesetzt	●	●	●	●	●	●
	M 4.3-1-2: Einbezug der Liste der prioritären Länder aus der Rückkehrperspektive in die internationale Migrationszusammenarbeit (IMZ)-Struktur	In Bearbeitung: teilweise kritisch	●	◐	◐	○	○	◐
Legende: ● = erreicht, ◐ = teilweise erreicht, ○ = nicht erreicht								

6 Synthese

In diesem Kapitel werden zuerst die Evaluationsfragen anhand der Befunde aus den vorhergehenden Analysen im Sinne einer zusammenfassenden Bewertung beantwortet. Anschliessend werden die Empfehlungen zur zukünftigen Ausrichtung einer Strategie der integrierten Grenzverwaltung formuliert.

6.1 Evaluationsfrage 1 zur Strategieerarbeitung und Aktionsplanung

1a: War das Vorgehen des Projektteams bei der Erarbeitung der IBM-Strategie zielführend?

Das Vorgehen des Projektteams bei der Erarbeitung der IBM-Strategie war insgesamt zielführend. Erstens orientierte es sich an den konzeptionellen Grundlagen zur integrierten Grenzverwaltung des Schengen-Raums und ermittelte den spezifischen Handlungsbedarf für die Schweiz. Zweitens sorgte es durch den intensiven Einbezug der in der Grenzverwaltung involvierten Behörden dafür, dass die bestehende Expertise und die Erfahrungen der Schweiz angemessen berücksichtigt und die IBM-Strategie von den involvierten Behörden unterstützt wurde. Drittens erfolgte Zuordnung von Problemfeldern zu den vier Filtern des Modells sowie auch die Formulierung von Teilzielen systematisch. Viertens hat das Projektteam den Prozess gut geführt, geplant und dokumentiert, so dass die beteiligten Behörden dem Bundesrat nach fünf Sitzungen und knapp einem Jahr die IBM-Strategie unterbreiten konnten.

Das Vorgehen weist jedoch auch gewisse Schwächen auf. So wurde keine vertiefte Analyse und Verständigung über die bestehenden Zuständigkeiten im Bereich der vierstufigen integrierten Grenzkontrolle durchgeführt. Die Analyse der Ausgangslage umfasst keine Trend- und Risikoanalyse. Dies dürfte auch dazu geführt haben, dass Veränderungen im Kontext oder auch unterschiedliche Umsetzungskontexte nur am Rande berücksichtigt und antizipiert wurden. Zudem weist die Strategie mit insgesamt 49 Teilzielen einen hohen Detaillierungsgrad und teilweise bereits stark operativen Charakter auf. Schliesslich wurde bei der Strategieerarbeitung die Frage der Ressourcen und Strukturen für die IBM-Umsetzung weitgehend ausgeklammert, was zu einer gewissen Inkohärenz führte.

1b: Waren Vorgehen, Projektkonzeption und Methodik zur Erarbeitung des IBM-Aktionsplans mit seinen Teilprojekten für das Erreichen der Ziele gemäss der IBM-Strategie sinnvoll?

Das gewählte Vorgehen kann grundsätzlich als zweckmässig erachtet werden. Indem die operativ zuständigen Behörden im Rahmen von Teilprojekten an der Aktionsplanung mitarbeiteten, trug das Vorgehen bereits selbst zur IBM-Zielsetzung einer stärkeren Vernetzung der relevanten Behörden bei. So lagen am Schluss der Aktionsplanung insgesamt 68 gemeinsam verabschiedete Massnahmen zur Verbesserung der integrierten Grenzverwaltung vor. Indem der Aktionsplan nicht nur vom Bundesrat, sondern auch durch eine Rahmenvereinbarung zwischen EJPD und KKJPD als Handlungsgrundlage für die integrierte Grenzverwaltung verabschiedet wurde, wurde eine hohe Verbindlichkeit erreicht. Angesichts der fragmentierten Zuständigkeiten und der damaligen kaum etablierten Zusammenarbeit der beteiligten Behörden ist dies als Erfolg zu werten.

Diesen Stärken des gewählten Vorgehens stehen jedoch auch einige Schwächen gegenüber. So zeichnen sich die Massnahmen durch eine hohe Heterogenität aus, eine Priorisierung blieb weitgehend aus und Bedarf, Ausgestaltung (inkl. Zuständigkeiten) und Abhängigkeiten der Massnahmen wurden teilweise nur grob und unzureichend geklärt. Dies wurde bis zu einem Grad bewusst in Kauf genommen, um die Akzeptanz des IBM-Aktionsplans nicht zu gefährden. Diese Unschärfen sind jedoch auch auf die zurückhaltende inhaltliche Steuerung und Unterstützung durch die Projektleitung zurückzuführen. So wurden Fragen zur finanziellen und organisationalen Ausgestaltung der IBM-Umsetzung zu spät geklärt. Diese Schwächen führten zu Schwierigkeiten bei der anschliessenden Umsetzung der Massnahmen.

1c: War die gestaffelte Umsetzung der Massnahmen in Form von vier Realisierungseinheiten sinnvoll?

Die Staffelung wurde gemäss den geführten Interviews primär dazu eingesetzt, die Arbeitslast der Umsetzungsverantwortlichen auf eine längere Zeitperiode zu verteilen und dadurch die Anforderung der budgetneutralen Umsetzung abzufedern. Dieses Anliegen ist an sich sinnvoll und zweckdienlich. Aus den Fallstudien geht allerdings hervor, dass die zeitliche Flexibilisierung die Ressourcenknappheit nur bedingt entschärfen konnte, da es insgesamt viele Massnahmen umzusetzen galt und keine zusätzlichen Mittel gesprochen wurden. Die Analyse der Fallstudien zeigt weiter auf, dass vor der Staffelung der Massnahmen zunächst die Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Massnahmen hätten geklärt werden müssen. Dadurch wird die Zweckmässigkeit der Staffelung geschmälert.

1d: Wurden relevante Partner angemessen in die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung eingebunden?

Die geführten Interviews mit den beteiligten Partnern sowie auch die Analyse der Prozessdokumentation zeigen, dass das Projektteam die relevanten Partner mit Ausnahme der Staatsanwaltschaften angemessen eingebunden hat. Die Staatsanwaltschaften wurden erst nach erfolgter Umsetzungsplanung einbezogen.

Zu Beginn der Strategieformulierung war das Verhältnis zwischen den beteiligten Behörden der Grenzverwaltung angespannt und die Vernetzung limitiert. Die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung haben wesentlich zum Austausch und zur Stärkung der Zusammenarbeit im IBM-Bereich beigetragen.

Der Einbezug der Kantone stellte während des Strategie- und Planungsprozesses wie auch später bei der Umsetzung eine Herausforderung dar. Während sich die Flughafenkantone Genf und Zürich gemeinsam mit einer Reihe weiterer Kantone direkt beteiligten, erfolgte der Einbezug der meisten Kantone durch kantonale Konferenzen (KKJPD, KKPKS, VKM). Gemäss Interviewaussagen blieb deshalb die Abstützung von IBM etwa in den Kantonen, die eine Binnengrenze (Flughafen oder Landesgrenze) zum Schengen-Raum haben, limitiert.

1e: Wurden die Ressourcen des Projektteams richtig eingesetzt?

1f: Wie könnten die Projektarbeiten zukünftig effizienter gestaltet werden?

Die Dokumentenanalyse und die geführten Interviews zur Strategieentwicklung und Aktionsplanung weisen insgesamt darauf hin, dass das SEM-Projektteam seine zur Verfügung stehenden Ressourcen zweckmässig eingesetzt hat. Das Projektteam (ca. 2,5 Voll-

zeitstellen im Schnitt über die gesamte Erarbeitungsphase) stellte den Einbezug der relevanten Partner sicher, organisierte die Sitzungen und erstellte die Grundlagendokumente (Arbeitspapier, Entwürfe zu Strategie und Aktionsplan) und bereitete die notwendigen Entscheide vor. Da zum damaligen Zeitpunkt die relevanten Partner noch kaum vernetzt waren und noch keine Schweiz-spezifischen konzeptionellen Grundlagen zur integrierten Grenzverwaltung bestanden, und da der Bundesrat sowie die KKJPD das Produkt zu verabschieden und ihre Zusammenarbeit zu klären hatten, handelte es sich dabei um aufwändige Aufgaben.

Mit Blick auf die zu erneuernde Strategie und Aktionsplanung gilt es die unterschiedliche Bedeutung von IBM bei den involvierten Partnern angemessen zu berücksichtigen. Bei einzelnen Partnern ist IBM ein wesentlicher Bestandteil ihrer beruflichen Tätigkeiten, bei anderen Partnern hingegen stellt IBM nur einen Aufgabenbereich neben zahlreichen anderen dar. Folglich gilt es die Unterstützung und Führungsleistungen des SEM auf diese unterschiedlichen Situationen der Partner abzustimmen. Darüber hinaus könnte eine stärkere Nutzung digitaler Austauschmöglichkeiten die Mitwirkung der beteiligten Behörden unterstützen.

1g: Welche Erkenntnisse lassen sich aus den Erfahrungen der ersten Strategie- und Aktionsplanerarbeitung für das Vorgehen zur Erarbeitung einer neuen Strategie ableiten?

Die vorliegende Analyse der Strategieerarbeitung und Aktionsplanung zeigt auf, dass der Einbezug der zuständigen Behörden sehr wichtig war, um dadurch ein gemeinsames Verständnis von IBM aufzubauen und die Einsicht in Notwendigkeit einer stärkeren Abstimmung und Zusammenarbeit zu fördern. Aufgrund der geltenden Zuständigkeiten wird der Einbezug der zuständigen Akteure auch in Zukunft sehr bedeutsam sein, da es sich bei IBM um ein gesamtstaatliches Kooperationsmodell unterschiedlicher Partner handelt. Die Analyse der IBM-Umsetzung anhand von ausgewählten Massnahmen (Fallstudien) verdeutlicht, dass in gewissen Kantonen die Bereitschaft fehlte, die IBM-Massnahmen umzusetzen. Mit Blick auf das Vorgehen bei der Erarbeitung einer neuen Strategie gilt es einerseits die unterschiedliche Betroffenheit und weitere spezifische Rahmenbedingungen in den Kantonen angemessen zu berücksichtigen. Andererseits sollte geklärt werden, ob und wie die politische Ebene der Kantone stärker einzubinden ist, um die Umsetzungsbereitschaft zu stärken.

Die Analyse des Kontextes, der Strategieerarbeitung und der Aktionsplanung sowie auch die Fallstudien zu ausgewählten IBM-Massnahmen zeigen auf, dass die Erarbeitung von neuen strategischen Grundlagen, Entwicklungen im Kontext berücksichtigen und explizit eine dynamische Umsetzung und Weiterentwicklung von IBM vorsehen sollte. Es gilt folglich eine angemessene Balance zwischen Flexibilität und Planung zu finden.

In Kapitel 6.3 «Empfehlungen» werden diese und weitere Überlegungen konkretisiert.

6.2 Evaluationsfrage 2 zur Umsetzung und Wirkung der IBM-Strategie

2a: Relevanz und Zweckmässigkeit

- *Entsprachen die in IBM-Strategie und -Aktionsplan festgelegten Ziele den tatsächlichen Bedürfnissen bzw. dem ermittelten Bedarf?*
- *Sind die gewählten Instrumente (IBM-Strategie und -Aktionsplan) geeignet, um die ermittelten Bedürfnisse zu befriedigen bzw. die ermittelten Herausforderungen zu lösen? Waren die in der IBM-Strategie definierten Hauptziele angemessen und ziel führend?*
- *Welche Massnahmen wurden zur Bewältigung des sich (z.B. aufgrund des wandelnden Kontexts) verändernden Bedarfs unternommen?*
- *Inwiefern sind die bestehenden IBM-Ziele heute noch aktuell? Welches sind die wichtigsten zukünftigen Handlungsfelder?*

Die Ziele der IBM-Strategie und des Aktionsplans wurden auf Basis einer Problemanalyse und eines Probleminventars durch die direkt in IBM involvierten Akteure formuliert. Sie orientierten sich am identifizierten Bedarf. Die Problemanalyse und das Probleminventar wurden vom SEM-Projektteam erstellt und zu Beginn des Strategieprozesses durch die Partnerbehörden konsolidiert. Die Hauptzielsetzungen sind nach wie vor aktuell. Allerdings gilt es aufgrund der Migrationskrise und der Terrorismuslage das Verhältnis zwischen den Sicherheitsanliegen und dem reibungslosen Grenzverkehr neu auszuloten.

Kritisch muss angemerkt werden, dass die Bedürfnisse und Rahmenbedingungen der Kantone ohne Schengen-Aussengrenzen in der Strategie- und Massnahmenerarbeitung kaum berücksichtigt worden sind (Filter 4), dass Informationen aus den bestehenden migrationsspezifischen Lagebeurteilungen nur begrenzt eingeflossen sind und eine Trendanalyse und eine Risikobewertung ausblieben. Der Bedarf auf der Ebene der einzelnen Teilziele/Massnahmen wurde sodann meist nur grob geklärt. Man ging davon aus, dass der Bedarf durch den engen Einbezug der kompetenten Partner als bekannt angenommen werden könne, und hat diesen deshalb meist kaum expliziert.

Die Antwort auf die Frage, ob IBM-Strategie und speziell der Aktionsplan geeignet waren, um die Bedürfnisse zu befriedigen und die Herausforderungen zu meistern, verlangt nach einer differenzierten Antwort. So zeigt die Analyse der 14 ausgewählten Massnahmen, dass die gewählte schlanke Ausstattung der übergeordneten Begleitung von IBM und die Ressourcenknappheit (kostenneutrale Umsetzung) dazu führten, dass komplexe und ressourcenintensive Massnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden. In diesem Sinne wurde das Umsetzungsarrangement der Heterogenität der Massnahmen nicht gerecht; es war auf einfachere Massnahmen ausgelegt.

Die Umsetzung fokussierte stark auf die ursprünglich festgelegten 68 Massnahmen, eine dynamische Weiterentwicklung blieb weitgehend aus, da dafür keine Instrumente zur Verfügung standen oder entwickelt wurden. Eine Abstimmung auf den sich verändernden Kontext (namentlich die Migrationskrisen, die Terrorismussituation) fand nur sehr begrenzt statt und widerspiegelte sich nicht in der offiziellen IBM-Berichterstattung. Die Evaluation zeigt auf, dass die Menge der Massnahmen in Kombination mit dem gewählten Umsetzungsarrangement dazu führten, dass man primär auf die Umsetzung der gemachten Planung fokussierte.

Die Evaluationsbeteiligten haben die wichtigsten zukünftigen Handlungsfelder im Bereich der integrierten Grenzverwaltung identifiziert. Diese sind in Kapitel 4.3 detaillierter erläutert. Sie umfassen:

- eine weitere Optimierung des Daten- und Informationsaustauschs;
- die Fortführung der (operativen) Koordination aller Institutionen, die im Bereich der Grenzverwaltung tätig sind;
- die Klärung und ggf. Stärkung der Schnittstelle zwischen IBM und Terrorismusbekämpfung wie auch dem Dispositiv resp. Vorgehen im Fall von grösseren legalen und illegalen Migrationsbewegungen;
- die Weiterentwicklung der automatisierten Grenzkontrollen;
- die strategische Nutzung der Biometrie;
- die Klärung und ggf. Stärkung der Schnittstelle zum Asylbereich zum Zweck der Bekämpfung der illegalen Migration und grenzüberschreitenden Kriminalität;
- die konsequente Verfolgung und Umsetzung europäischer Entwicklungen (Richtlinien, Systeme und Projekte);
- die Klärung des Menschen Schmuggels als Delikt sowie die Klärung und Stärkung der diesbezüglichen Prozesse;
- die Verbesserung der Situation im Rückkehrbereich.

2b: Wirksamkeit

- *Wie trugen IBM-Strategie und -Aktionsplan dazu bei, dass die Ziele der Integrierten Grenzverwaltung erreicht wurden? Welche Wirkung konnte mit den beiden Instrumenten erzielt werden?*
- *Welchen Mehrwert hat IBM generiert? Hätten die beteiligten Akteure die umgesetzten IBM-Massnahmen auch ohne IBM-Strategie und -Aktionsplan durchgeführt? Welche wahrscheinlichen Folgen hätte ein Verzicht auf IBM-Strategie und -Aktionsplan gehabt?*
- *Welcher Mehrwert wurde durch die Umsetzungsbegleitung durch das Projektteam erzielt?*
- *Welche Massnahmen oder welcher Massnahmenbereich werden als besonders wertvoll betrachtet, welche nicht? Bzw. welche entfalten die grösste Wirkung, welche nicht?*
- *Wird IBM von den Partnerbehörden anerkannt und fühlen sie sich als Teil von IBM?*
- *Hat IBM Eingang gefunden in die tägliche Arbeit der involvierten Behörden?*
- *Welchen Wert hat das Umsetzungsmonitoring, das in Form eines Jahresberichts erfolgt?*

Aufgrund der Einschränkungen der Evaluation (siehe auch Kapitel 1.3) kann die Wirkung der IBM-Strategie und des Aktionsplans nur partiell beurteilt werden. Die Interviews, namentlich mit den Mitgliedern der erweiterten Steuergruppe Grenze, liefern primär Hinweise zur Zweckmässigkeit des Umsetzungsarrangements von IBM und über Wirkungen auf der massnahmenübergeordneten Ebene. Die 14 Fallstudien umfassen Befunde zur Wirkung der ausgewählten Massnahmen. Da es sich mehrheitlich um als kritisch eingeschätzte Massnahmen handelt, während die deutliche Mehrheit der insgesamt 68 Massnahmen gemäss IBM-Jahresberichterstattung (Steuergruppe Grenze 2017) umgesetzt oder in Umsetzung begriffen ist, legt die vorliegende Analyse den Fokus eher auf Umsetzungsschwierigkeiten denn auf Umsetzungserfolge.

Der Mehrwert der IBM-Strategie liegt zuallererst in der besseren Kooperation der Grenzkontrollbehörden. Die im Rahmen der Evaluation interviewten Akteure haben übereinstimmend dargelegt, dass die IBM-Strategie die definierten strategischen Leitlinien erfüllt: Sie leistet einen Beitrag zur inneren Sicherheit und besseren Kooperation, indem sie eine gesamtstaatliche Sicht unterstützt und eine verbesserte Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz gefördert hat. Die Relevanz von IBM ist unbestritten und die beteiligten Behörden stützten IBM und betrachten sich als Teil davon. Dies trifft für eng an der Thematik arbeitende Behörden eher zu als für jene, für die die Grenzverwaltung kein Kerngeschäft ist.

IBM bietet ein gemeinsames, verbindliches Dach für bestehende aber auch neue Massnahmen zur Verbesserung der integrierten Grenzverwaltung. Der etablierte ständige Austausch auf strategischer und operativer Ebene hat zu einem gemeinsamen Verständnis des Grenzmanagements beigetragen und ein Bewusstsein sowohl für die Notwendigkeit einer guten Zusammenarbeit als auch für relevante Zusammenhänge geschaffen. Dieser Austausch bestand vor IBM nicht. Die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen kantonalen und nationalen Behörden im Grenzverwaltungsbereich wurde deutlich gestärkt, was auch zu einem Harmonisierungseffekt geführt hat.

Die Wirkung auf der Ebene der Massnahmen wurde in der vorliegenden Evaluation anhand von 14 ausgewählten Massnahmen ermittelt. Insgesamt zeigt die Analyse bei 11 von 14 umgesetzten oder teilweise umgesetzten Massnahmen eine positive Wirkung oder ein gutes Wirkungspotential auf. Die Wirkungen fallen jedoch aufgrund der jeweiligen Massnahmenkonzeption und -komplexität sehr unterschiedlich aus. Für eine Beurteilung der längerfristigen Wirkung kam die Evaluation zu einem zu frühen Zeitpunkt.

Mit Blick auf bestimmte Bereiche weisen speziell die Massnahmen zur besseren Koordination eine eindeutige und unbestrittene positive Wirkung auf. Sämtliche interviewte Partner haben die Bedeutung der IBM-Strategie auf dieser Ebene betont. Ansonsten erlaubt die Evaluationsanlage zur Frage, ob bestimmte Bereiche wirkungsvoller sind als andere, keine verlässliche Aussage, da die Anzahl der analysierten Massnahmen auf 14 beschränkt ist und die Auswahl der Massnahmen gezielt erfolgte. Es sei hier deshalb auf die zukünftigen Handlungsfelder verwiesen (siehe Kapitel 4.3) sowie darauf, dass die Wirkung von Massnahmen von deren Umsetzung abhängt, welche wiederum eine kohärente Struktur und Ressourcenausstattung benötigt.

Die Umsetzungsbegleitung (inkl. Monitoring) des IBM-Projektteams des SEM unterstützte die Realisierung der definierten Massnahmen sowie der Zielerreichung. Basierend auf einer geringen Ressourcenausstattung und einem entsprechend eingeschränkten Rollenverständnis fokussierten Begleitung und Monitoring primär auf die Berichterstattung und Rechenschaftslegung. Der erweiterten Steuergruppe erlaubte dies grundsätzlich, die Umsetzung zu überwachen. In diesem Sinne erachten wir das Monitoring in der vorliegenden Form als zweckmässig. Es liegen jedoch keine Hinweise vor, wonach das Monitoring auf der Ebene der erweiterten Steuergruppe Grenze, des Bundesrates und der KKJPD über die Rechenschaftslegung hinaus zur Steuerung der IBM-Umsetzung oder -Weiterentwicklung genutzt worden wäre. Hingegen finden sich Hinweise, dass die Berichterstattungspflicht in gewissen Bereichen dazu führte, dass die Umsetzung von Massnahmen angegangen und durch gezielte unterstützende Interventionen des IBM-Projektteams des SEM ermöglicht wurde.

2c: Wirtschaftlichkeit

- *Wurden die Ergebnisse von IBM-Strategie und -Aktionsplan mit einem vertretbaren Kostenaufwand erzielt?*
- *Gibt es Potential für Verfahrensvereinfachungen und eine Verringerung des Verwaltungsaufwands?*

Die Analyse der ausgewählten IBM-Massnahmen zeigt, dass die erfolgreich umgesetzten Massnahmen mit einem vertretbaren Kostenaufwand implementiert wurden und zu einer Vereinfachung der Verwaltungsabläufe führten. Bei den Massnahmen, die sich noch in Umsetzung befinden, deuten die Evaluationsergebnisse auf positive Resultate hin. Die Wirtschaftlichkeit der nicht oder nur teilweise umgesetzten Massnahmen kann jedoch noch nicht abschliessend beurteilt werden.

Der IBM-spezifische Verwaltungsaufwand beschränkt sich weitgehend auf das Monitoring und die Jahresberichterstattung zuhanden der erweiterten Steuergruppe Grenze und die anschliessende Genehmigung der Berichterstattung durch den Bundesrat und die KKJPD und ist bereits heute sehr schlank. Der Aufwand für das Monitoring lässt sich kaum wesentlich verringern (siehe auch Ausführungen zu Evaluationsfrage 2b). Möglicherweise könnte durch eine Online-Plattform eine Verfahrensvereinfachung und Reduktion des Aufwands erzielt werden. Dieser dürfte sich indes im eng beschränkten Rahmen halten, zumal solche Lösungen wiederum der Entwicklung und Pflege bedürfen. Es ist zudem darauf zu verweisen, dass die komplexeren Massnahmen der IBM-Strategie an sich einen stärkeren Ressourceneinsatz verlangen.

2d: Kohärenz

- *Gibt es widersprüchliche Zielsetzungen innerhalb der IBM-Strategie und/oder des -Aktionsplans?*
- *Wurden Zielkonflikte erkannt und wie wurde mit ihnen umgegangen?*
- *Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen den IBM-Massnahmen und anderen staatlichen Massnahmen mit ähnlichen Zielen, die aber ausserhalb der IBM-Strategie und des zugehörigen Aktionsplan lagen, festgelegt?*

Die IBM-Strategie und der IBM-Aktionsplan positionieren sich im Spannungsfeld zwischen Bekämpfung von illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität und der Sicherstellung reibungsloser Grenzübertritte. Dieses Spannungsfeld führte vor allem während der Strategieerarbeitung und Aktionsplanung zu Diskussionen. Danach verschob sich der Fokus auf die Umsetzung der geplanten Massnahmen. Unsere Analysen liefern keine Hinweise für weiterführende Zielkonflikte.

Zwischen Hauptzielsetzung, Teilzielen und Massnahmen wurde anhand einer systematischen Zuordnung eine hohe Kohärenz hergestellt. Die Analyse der 14 ausgewählten Massnahmen (Fallstudien) weist deutlich auf die Relevanz der einzelnen Massnahmen für die IBM-Strategie hin. Allerdings wurden die Massnahmen gerade auch aufgrund ihrer Bedeutsamkeit für IBM vom Auftraggeber und dem Begleitgremium ausgewählt.

Eine Einschränkung der an sich guten Kohärenz ergibt sich durch die bereits erwähnte mangelhafte Klärung und Festlegung der Kohärenz zwischen Massnahmenziel, Bedarf, Zuständigkeiten und Ressourcen(-beschaffung). Wie die Fallstudien zeigen, führte dies dazu, dass einige Massnahmen nur teilweise oder nicht umgesetzt wurden. Die Abhän-

gigkeiten zwischen den Massnahmen wurden nur bedingt berücksichtigt und die Abgrenzung des IBM-Bereichs (Aktivitäten) blieb vage. Nach der Verabschiedung der IBM-Strategie und speziell des IBM-Aktionsplans definierte sich IBM primär über die 68 Massnahmen des Aktionsplans. Indem keine neuen Massnahmen zum IBM aufgenommen wurden, schmälerte man die gesamtstaatliche Sicht und die bedarfsgerechte Umsetzung. So erschliesst sich nicht, weshalb Initiativen des fedpol (Fachtagungen zum Menschenschmuggel) oder die Ermittlungsgruppe Menschenschmuggel (task force) im Tessin nicht zur integrierten Grenzverwaltung gehören sollen.

Hinweise auf formelle und etablierte Koordinationsmechanismen mit anderen staatlichen Massnahmen mit ähnlichen Zielen liegen nicht vor. So wurde beispielsweise sowohl die Terrorbekämpfung als auch die Bewältigung der Migrationskrise 2015 zwar in der Steuergruppe Grenze traktandiert aber parallel zu IBM und ohne formelle Anbindung/Schnittstelle angegangen. Teilweise erfolgte die Abstimmung informell durch Personalunionen (Mitglieder der erweiterten Steuergruppe Grenze).

2e: Nachhaltigkeit

- *Handelt es sich bei den positiven Auswirkungen der umgesetzten IBM-Massnahmen um langfristige Auswirkungen, die über die Dauer des aktuellen IBM-Aktionsplans hinausgehen werden?*
- *Welches waren die wichtigsten Handlungen, die eingeleitet wurden, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der umgesetzten IBM-Massnahmen sicherzustellen?*
- *Inwieweit ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse/der Nutzen der umgesetzten IBM-Massnahmen nach Auslaufen der aktuellen IBM-Strategie und dem zugehörigen Aktionsplan fortbestehen werden?*

Die vorliegende Evaluation hat die Nachhaltigkeit für 14 der insgesamt 68 IBM-Massnahmen anhand von Fallstudien analysiert. Diese Analyse zeigt, dass die Nachhaltigkeit in Abhängigkeit vom Umsetzungsstand der jeweiligen Massnahmen unterschiedlich zu beurteilen ist: Bei den vollständig umgesetzten Massnahmen geht die Analyse von langfristigen positiven Auswirkungen aus, da eine Verfahrensvereinfachung erreicht und damit einen Nutzen für die beteiligten Akteure erzielt wurde. Die Nachhaltigkeit von nur teilweise umgesetzten Massnahmen zu beurteilen ist nicht sinnvoll. Bei den Massnahmen, die eine gesetzliche Verankerung vorsehen, kann grundsätzlich von einer hohen Nachhaltigkeit ausgegangen werden.

6.3 Empfehlungen

Die IBM-Strategie hat sich als umfassende gesamtstaatliche Strategie im föderalen System vor dem Hintergrund der mobilitäts-, migrations- und sicherheitspolitischen Entwicklungen im Grundsatz als zielführend und nützlich erwiesen. Sie fördert die Kohärenz, Kooperation und damit Wirksamkeit der Grenzverwaltung und kann als gute Praxis betrachtet werden. Eine nationale IBM-Strategie ist durch die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands mit der Ratifizierung der EU-Richtlinie 2016/1624⁵⁶ seit kurzem ein formelles Erfordernis der Schengen-Mitgliedschaft.

⁵⁶ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäi-

Empfehlung 1: Die IBM-Strategie ist zu erneuern.

Wir empfehlen eine Erneuerung der IBM-Strategie, da sich aufgrund der Erfahrungen in der IBM-Umsetzung und Kontextentwicklungen wesentliche Änderungen aufdrängen. Gemäss IBM-Jahresberichterstattung (Steuergruppe Grenze: 2017) wurden viele (54) Massnahmen umgesetzt oder können plangemäss umgesetzt werden. Die vorliegende Evaluation zeigt jedoch auf, dass in wichtigen Bereichen wie der Biometrie, der Bekämpfung des Menschen Schmuggels oder den Analysekapazitäten nur bedingt Fortschritte erzielt werden konnten. Zudem hat sich der Kontext im Bereich der Migration und durch die Terrorthematik wesentlich verändert, was auch teilweise zu einer veränderten Grenzpraxis im Schengen-Raum geführt hat. Zu Beginn ist deshalb neu zu klären, welche Funktion die IBM-Strategie erfüllen soll, d.h. für wen die sie nützlich sein soll und was mit ihr erreicht werden soll. Es ist festzulegen, welche Hauptzielsetzung IBM zukünftig verfolgen soll und welche Mittel dazu eingesetzt werden sollen. Eine Erneuerung bietet die Chance, das gemeinsame Verständnis der integrierten Grenzverwaltung aufgrund der realisierten Praxis zu schärfen und damit weiterzuentwickeln.

Wir regen an, bei dieser Erneuerung auf den bewährten Elementen aufzubauen, namentlich auf die konzeptionellen Grundlagen der vierstufigen integrierten Grenzkontrolle (Vier-Filter-Modell). Dieses Modell findet im Schengen-Raum Anwendung und wird von den involvierten Behörden in der Schweiz als angemessen und hilfreich erachtet. Dies gilt im Grundsatz auch für die Hauptzielsetzung bezüglich der Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie der Sicherstellung einer reibungslosen legalen Einreise.

Empfehlung 2: In der neuen IBM-Strategie sind klare Prioritäten zu setzen. Es ist zudem Raum für eine flexible Weiterentwicklung bei der Umsetzung zu schaffen.

Bei der IBM-Strategie und speziell beim IBM-Aktionsplan 2014-2017 wurde bewusst auf eine Vielzahl von heterogenen Massnahmen gesetzt. Dies erlaubte es damals, die Verständigung und Zusammenarbeit zwischen bisher wenig vernetzten Behörden auf der Basis von konkreten Massnahmen zu entwickeln. Die Vielzahl der Massnahmen zusammen mit einer ressourcenseitig schwach ausgestatteten und eng verstandenen Umsetzungsbegleitung verhinderten eine adaptive und dynamische Strategieumsetzung. Umsetzungsblockaden konnten kaum gelöst werden, Abklärungen oder Pilotversuche mit positiven Resultaten wurden nicht weiterverfolgt und entwickelt. Zudem wurden im Rahmen der IBM-Strategieumsetzung kaum auf relevante Kontextentwicklungen im europäischen Raum, wie die Migrationskrise und den Terrorismus, reagiert.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, bei der IBM-Nachfolgestrategie klare Prioritäten zu setzen. Die neue IBM-Strategie sollte sich auf die Bereiche konzentrieren, welche eine wesentliche Abstimmung und Zusammenarbeit der beteiligten Behörden erfordern und in denen ohne die IBM-Strategie keine Fortschritte erzielt werden könnten. Vor dem Hintergrund der unbestrittenen Hauptzielsetzung sind dies die Bereiche Koordination, Analyse, Daten- und Informationsaustausch sowie Technologienutzung. Zudem sind neue Felder und Schnittstellen, die sich aufgrund der Migrationskrise und Terrorbedrohung ergeben, für IBM zu prüfen.

schen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABl. EU vom 16. September 2016, Nr. L 251, S. 1-76.

Weiter empfehlen wir, die Strategie so zu formulieren, dass sie Raum für Anpassungen und Weiterentwicklungen zulässt. Die Strategie sollte es ermöglichen, zeitnah und angemessen auf zukünftige Kontextentwicklungen, etwa im Europäischen Raum, bei den Migrationsbewegungen, den Terrorismusaktivitäten oder im Bereich der Technologie, reagieren zu können. Dies bedingt jedoch auch, dass bei der Strategieumsetzung die Bereitschaft wie aber auch die Kapazitäten vorhanden sind, die Strategie dynamisch umzusetzen (siehe Empfehlung 5).

Empfehlung 3: Bei der Strategieentwicklung ist die Kohärenz der Ziele, Zuständigkeiten, Massnahmen und Ressourcen frühzeitig und kontinuierlich zu berücksichtigen.

Bei der Strategieerarbeitung und Aktionsplanung 2014-2017 wurden die Zuständigkeiten sowie Abhängigkeiten der einzelnen Massnahmen nicht ausreichend und die Frage der Umsetzungsressourcen erst zu einem sehr späten Zeitpunkt geklärt. Dies führte bei der IBM-Umsetzung zu Schwierigkeiten: So zeigen die Fallstudien auf, dass Massnahmen aufgrund unklarer Zuständigkeiten und fehlender Ressourcen nicht oder nur teilweise realisiert wurden.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, die Kohärenz zwischen den Zielen, Zuständigkeiten, Massnahmen und Ressourcen frühzeitig und kontinuierlich zu berücksichtigen. Bei wesentlichen Entscheiden zu einem Strategieelement sind die Konsequenzen für die jeweils anderen Elemente zu prüfen und gegebenenfalls eine entsprechende Anpassung der anderen Strategieelemente vorzunehmen.

Empfehlung 4: Die neue IBM-Strategie ist zusammen mit den relevanten Partnerbehörden zu erarbeiten. Bundesrat und KKJPD sollten den Auftrag zur Erarbeitung erteilen, die Strategie verabschieden und den Auftrag zur Umsetzung der neuen IBM-Strategie erteilen.

Aufgrund der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen den föderalen Ebenen aber auch den Departementen bedingt das Konzept der integrierten Grenzverwaltung eine Zusammenarbeit zwischen einer Vielzahl von Akteuren. Die Evaluation hat ergeben, dass im Rahmen der bestehenden Strategie die Vernetzung und die Zusammenarbeit wesentlich verbessert werden konnte und die relevanten Partner in der erweiterten Steuergruppe Grenze eingebunden sind. Die Verabschiedung durch die jeweils höchsten politischen Instanzen auf Ebene Bund und Kantone sowie der Abschluss der Rahmenvereinbarung zur Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans «Integrierte Grenzverwaltung» zwischen dem EJPD und der KKJPD waren Stärken des Erarbeitungsprozesses der auslaufenden Strategie.

Die Erarbeitung der neuen IBM-Strategie sollte wiederum partizipativ erfolgen. In Abhängigkeit mit der Prioritätensetzung (Schwerpunktsetzung) ist der Einbezug von weiteren kompetenten Akteuren zu prüfen.

Für die Verbindlichkeit der Strategieerarbeitung und -umsetzung ist es zentral, dass der Bundesrat und die KKJPD den Auftrag zur Entwicklung erteilen und anschliessend die neue Strategie verabschieden und deren Umsetzung beauftragen. Um die politische Ebene noch stärker in den IBM-Strategieprozess zu involvieren, wäre es sinnvoll einige politische Akteure aus Kantonen, die ein gesteigertes Interesse an der IBM-Umsetzung haben, ggf. mittels eines Lenkungs- oder Begleitgremiums aktiv institutionell in die Strategieerarbeitung und je nach Zielsetzung der erarbeiteten Strategie anschliessend auch in die Umsetzung miteinzubinden. Im Sinne einer effizienten Prozessgestaltung sollte die

erneuerte Strategie und Massnahmenplanung dem Bundesrat und der KKJPD in einem Genehmigungsschritt unterbreitet werden.

Empfehlung 5: Es sind angemessene Strukturen und Ressourcen für eine flexible, dynamische Umsetzung der neuen IBM-Strategie bereitzustellen.

Mit den bestehenden Strukturen konnte nur eine sehr beschränkte Umsetzungsbegleitung und Steuerung realisiert werden. Umsetzungsschwierigkeiten konnten kaum oder nur mit grosser zeitlicher Verzögerung angegangen werden, eine Weiterentwicklung fand höchstens in Ansätzen, ausserhalb oder parallel zu IBM statt. In Abstimmung zu Empfehlung 2 (Priorisierung und flexible Weiterentwicklung) empfehlen wir, das Umsetzungssetup so aufzubauen und auszustatten, dass es folgenden Anforderungen genügt:

- Geeignete Einbindung der Umsetzungspartner in die Steuerung: Die Umsetzungsstruktur muss die Steuerung gemeinsam mit allen Beteiligten wahrnehmen. Wie bisher ist ein Steuerungsgremium einzusetzen, das die thematische Ausrichtung resp. alle wesentlichen Beteiligten entsprechend ihrer Rolle einbindet.
- Sicherung der politischen Unterstützung: Die Politik sollte gerade auch auf Ebene Kantone so einbezogen werden, dass die Kantone, die ein gesteigertes Interesse an der IBM Umsetzung haben, aktiv institutionell in die Umsetzung eingebunden sind (siehe auch Empfehlung 4).
- Analysefähigkeit: Entwicklungen sollten zuverlässig und frühzeitig identifiziert werden können.
- Flexibilität: Die Strategieentwicklung und die Umsetzung sollten so ausgestaltet werden, dass neue Situationen und sich abzeichnende Entwicklungen angemessen behandelt und auch neue, nicht vorab definierte Massnahmen ergriffen resp. aufgenommen werden können.
- Anreize setzen: Die Umsetzungsbegleitung sollte Veränderung durch konkrete Leistungen z.B. in Form von administrativer Unterstützung und Organisation, Moderation von Prozessen oder Finanzierung fördern können.

Um diesen Anforderungen zu genügen, ist in jedem Fall eine stärkere Umsetzungsstruktur vorzusehen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Struktur ist abhängig von den neu zu definierenden Zielen, Massnahmen und Ressourcen. Sollten wiederum komplexe, projektartige Massnahmen Aufnahme in die IBM-Strategie finden, so ist eine geeignete Programmstruktur zu prüfen, die eine angemessene Planung, Finanzierung und Umsetzung gewährleistet.

Annex 1 Referenzen

- BFM Bundesamt für Migration (2010): Integrierte Grenzverwaltung. Basisanalyse. 21. Juni 2010; teilweise aktualisiert im Januar 2011. Internes Arbeitspapier des BFM.
- BFM Bundesamt für Migration (2011): Probleminventar. Internes Arbeitspapier des BFM.
- BFM Bundesamt für Migration (2012): Schlussbericht der Strategiegruppe «Integrierte Grenzverwaltung». Bern: BFM.
- BFM Bundesamt für Migration und KKJDP Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -Direktoren (2014): Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» 2014-2017. Bern: BFM
- BFS Bundesamt für Statistik (2015, 2016): Polizeiliche Kriminalstatistik.
- BFS Bundesamt für Statistik (2015, 2016): Statistik Strafrecht.
- econcept (2016): Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsausserpolitik, Schlussbericht vom 30. November 2016.
- EZV Eidgenössische Zollverwaltung (2018): Fakten & Zahlen der EZV 2018. Die Eidgenössische Zollverwaltung: Sicherheit für Bevölkerung, Wirtschaft und Staat. Bern: EZV.
- Europäischer Rat (2017): Einreise-/Ausreisesystem: Endgültige Annahme durch den Rat. Pressemitteilung vom 20.11.2017. <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/11/20/entry-exit-system-final-adoption-by-the-council/>
- Europol European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2017): European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017. www.europol.eu, heruntergeladen am 8.1.2018.
- Flughafen Zürich (2010 und 2016): Zahlen und Fakten. <https://www.flughafen-zuerich.ch/unternehmen/flughafen-zuerich-ag/zahlen-und-fakten>
- Kapff, Lionel (2017): Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz – Abschlussbericht, Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.633644.
- Kerngruppe Sicherheit KSGi TETRA (2017): Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus. Dritter TETRA-Bericht. <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-03-14/tetra-ber-d.pdf>
- KSM Koordinationssstelle gegen Menschenhandel und Menschenmuggel (2017): Bekämpfung von Menschenmuggel in der Schweiz: Strategische Meilensteine: https://www.ksm.admin.ch/ksm/de/home/menschenmuggel/meilensteine_ms.html
- SEM Staatssekretariat für Migration (2016a): 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. Bern: SEM.
- SEM Staatssekretariat für Migration (2016b): Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur): <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/imz-struktur.html>
- SEM Staatssekretariat für Migration (2017a): Projektstudie «LEX IBM». Internes Arbeitspapier des SEM.
- SEM Staatssekretariat für Migration (2017b): Umsetzungskonzept «LEX IBM». Internes Arbeitspapier des SEM.

- SEM Staatssekretariat für Migration (2018): Kommentierte Asylstatistik 2017.
- Steuergruppe Grenze (2015): Integrierte Grenzverwaltung. Jahresbericht 2014. Von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 03.06.2015 verabschiedet; vom Bundesrat am 11.09.2015 zur Kenntnis genommen; von der KKJPD am 12.11.2015 zur Kenntnis genommen.
- Steuergruppe Grenze (2016): Integrierte Grenzverwaltung. Jahresbericht 2015 zur Umsetzung des Aktionsplans 2014-2017. 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.
- Steuergruppe Grenze (2017): Integrierte Grenzverwaltung. Jahresbericht 2016 zur Umsetzung des Aktionsplans 2014-2017. Von der Steuergruppe Grenze in erweiterter Form am 02.05.2017 verabschiedet; vom Bundesrat am 28.06.2017 zur Kenntnis genommen; von der KKJPD am 30.06.2017 zur Kenntnis genommen.
- Widmer, Thomas und Kathrin Frey (2008a): Leitfaden zur Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Ein praxisorientiertes Instrument entwickelt im Rahmen der Studie «Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim BAG». Bern: BAG.
- Widmer, Thomas und Kathrin Frey (2008b): Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Synthesepapier. Bern: BAG.

Annex 2 Methodische Grundlagen

Interviewleitfaden Evaluation Integriertes Grenzmanagement IBM

Der Leitfaden wurde auf den jeweiligen Gesprächspartner/-in und die Gesprächssituation abgestimmt.

Teil 1: Start / Einführung

Teil 2: Zur interviewten Person und ihrer Rolle

1. * Welches ist heute ihre Rolle in der Umsetzung oder Steuerung der IBM-Strategie und ihrer Massnahmen?
2. * Was war Ihre Rolle in der Entwicklung der IBM-Strategie / IBM-Aktionsplan? Wie kam es dazu?

*Fragen mit Stern werden allen Gesprächspartner/-innen gestellt

Teil 3: Strategie / Prozess

Entwicklungsprozess

3. Bitte schildern Sie uns die Entstehungsgeschichte der IBM-Strategie und Aktionsplan.
4. Welche Akteure waren am Entwicklungsprozess beteiligt?

Prozessqualität

5. Wie wurde der Handlungs-/ Verbesserungsbedarf für ein integriertes Grenzmanagement ermittelt?
6. Inwiefern entsprechen die Ziele der IBM-Strategie dem damals ermittelten Bedarf?

	Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
» Die Ziele und Teilziele wurden systematisch aus der Situations- und Bedarfsanalyse abgeleitet. «					

7. * Inwiefern erachten Sie die vier definierten Hauptzielsetzungen der IBM-Strategie und die Teilziele als angemessen und zielführend? Weshalb?

	Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
* » Die IBM-Strategie und der Aktionsplan sind geeignet, um die Herausforderungen der Grenzverwaltung erfolgreich zu meistern. «					

8. *Inwiefern erachten Sie das Modell der vier Filter, nach dem die Massnahmen und Teilziele organisiert sind, als angemessen und zielführend? Weshalb?
9. * Inwiefern sind die bestehenden IBM-Zielsetzungen (Hauptziele, Teilziele) heute noch aktuell? Welches sind die wichtigsten zukünftigen Handlungsfelder?

10. Wie beurteilen Sie das Vorgehen bei der Erarbeitung der IBM-Strategie und des Aktionsplans?

	Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
» Das Vorgehen in der Erarbeitung der IBM-Strategie und des Aktionsplans war zielführend. «					

11. Wie wurden relevante Partner in die Strategieerarbeitung und Umsetzungsplanung eingebunden?

12. Welche Rahmenbedingungen beeinflussten die Erarbeitung von Strategie und Aktionsplan wesentlich?

13. Wie wurde im Laufe des mehrjährigen Erarbeitungsprozesses von Strategie und Aktionsplan mit Veränderungen und neuen Situationen umgegangen?

14. * Wie beurteilen Sie das Vorgehen bei der Umsetzung der IBM Strategie und des Aktionsplans?

	Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
* » Das Vorgehen in der Umsetzung der IBM-Strategie und des Aktionsplans war zielführend «					

15. Was würden Sie bei einem nächsten Mal im Prozess anders machen / sich anders wünschen? Was würden Sie wieder so machen?

Wirkung der Strategie und des Massnahmenpakets

16. *Was hat man mit der Strategie und den Massnahmen global betrachtet erreicht? Was ist der Mehrwert?

	Überhaupt nicht erreicht	Eher nicht erreicht	Eher erreicht	Vollständig erreicht	Keine Antwort
» Wurden die Ziele im Teilzielbereich 1 erreicht: „Stärkung gesamtstaatlicher Sicht“? «					
» Wurden die Ziele im Teilzielbereich 2 erreicht: „Optimierung und Harmonisierung der Ausbildung, Ausrüstung, Infrastrukturen und Abläufe“? «					
» Wurden die Ziele in Teilzielbereich 3 erreicht: „Verbesserung der Kooperation auf internationaler Ebene und mit nicht staatlichen Akteuren“? «					

17. *Welche Massnahmen oder welchen Massnahmenbereich betrachten Sie als besonders wichtig, welche weniger? Und: Welche Massnahmen entfalten die grösste Wirkung, welche eher weniger? Weshalb?

18. *Welchen Stellenwert hat das integrierte Grenzmanagement in Ihrer täglichen Arbeit? Ist die strategische Grundlage dafür hilfreich?

	Trifft nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft eher zu	Trifft zu	Keine Antwort
» Das integrierte Grenzmanagement ist für meine Arbeit eine wirkungsvolle Hilfestellung. «					

Teil 4: Massnahmen

Kontext und Inhalt der Massnahme

- i. Was ist der genaue Inhalt der Massnahme?
- ii. Was ist der Zeitrahmen zur Umsetzung der Massnahme? In welcher Realisierungseinheit ist die Massnahme zu verorten? Handelt es sich um eine Massnahme, die im Rahmen der IBM-Strategie formuliert worden ist, oder um eine Massnahme, die bereits geplant oder existent war und der IBM-Strategie zugerechnet worden ist?
- iii. Gibt es eine gesetzliche Grundlage für die Massnahme? Wenn ja, ist diese klar formuliert?
- iv. Inwieweit bestehen Schnittstellen oder Interdependenzen zu anderen Massnahmen des Aktionsplans IBM? Welche und zu welchen?
- v. Inwiefern ist die Massnahme sinnvoll in die Gesamtstrategie IBM integriert? Ist die IBM Strategie ggf. dementsprechend angepasst worden?
- vi. Bestehen Zielkonflikte zwischen der Massnahme und der IBM Strategie? Wenn ja, wie wurde mit diesen umgegangen?
- vii. Wie wird die Massnahme finanziert?

Konzeption der Massnahme

- i. Inwieweit wurden die Bedürfnisse der Umsetzer und Nutzniesser im Rahmen der Konzeption der Massnahme klar analysiert und dokumentiert?
- ii. Welche Akteure waren in die Bedarfsanalyse involviert? Hätten weitere Akteure beigezogen werden müssen?
- iii. Inwiefern entspricht die Massnahme den tatsächlichen Bedürfnissen bzw. dem ermittelten Bedarf?
- iv. Wie relevant und aktuell ist die Massnahme? Wurde die Massnahme ggf. aufgrund des sich wandelnden Bedarfs angepasst?
- v. Wie und wo sind die Ziele und Indikatoren (inkl. Baseline) dokumentiert?
- vi. Wie SMART (Spezifisch, Messbar, Akzeptiert, Realistisch, Terminierbar) sind die Ziele formuliert?
- vii. Inwieweit sind die Ziele der Massnahme von den Umsetzern akzeptiert?
- viii. Wurde das Budget zur Umsetzung der Massnahme klar definiert und gesprochen?
- ix. Wie langfristig ist die Massnahme? Wurden die Elemente der Nachhaltigkeit identifiziert und institutionalisiert?

Umsetzung der Massnahme

- i. Wie wurde die Umsetzung der Massnahme gesteuert und begleitet? Wenn ja, durch wen?
- ii. Wurde die Massnahme innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt?
- iii. Was waren die Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung der Massnahme? Was waren die größten Hindernisse bei der Umsetzung der Massnahme?
- iv. Inwieweit wurde ein regelmässiges Finanzcontrolling bei der Umsetzung der Massnahme durchgeführt? Wurde das Budget eingehalten?
- v. Welche Kosten sind schätzungsweise bei der Umsetzung der Massnahme entstanden (inkl. aufgewendete Arbeitszeit, ...)? Inwieweit stehen diese Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielten Nutzen der Massnahme?

Wirkung und Nutzen der Massnahme

- i. Welche Wirkung konnte durch die Umsetzung der Massnahme erzielt werden? Handelte es sich hierbei um die beabsichtigte Wirkung? Inwieweit hat die Umsetzung der Massnahme noch etwas anderes bewirkt?
- ii. Welchen Mehrwert hat die Wirkung der Massnahme generiert? Wenn ja, hat die Massnahme ggf. zu einer Verfahrensvereinfachung geführt, bzw. hat sie das Potenzial, den Verwaltungsaufwand zu verringern?
- iii. Inwiefern wird die Wirkung der Massnahme über die Dauer des aktuellen IBM Aktionsplan hinausgehen? Werden die Ergebnisse/Nutzen der Massnahme nach Auslaufen des aktuellen Aktionsplans fortbestehen oder erst dann sichtbar?
- iv. Wie wäre die Massnahme ohne die IBM Strategie und den dazugehörigen Aktionsplan umgesetzt worden? Was wäre ggf. anders gewesen?
- v. Wie wurde ein Mehrwert durch die Umsetzungsbegleitung des SEM und der Steuergruppe Grenze erzielt? Inwieweit hat das Umsetzungsmonitoring durch das SEM einen Mehrwert generiert?
- vi. Inwieweit hat die Massnahme Eingang in die tägliche Arbeit der involvierten Behörden gefunden?
- vii. Wie geht es weiter? Was wurde bei der Umsetzung der Massnahme gelernt?

Teil 5: Abschluss

Liste der interviewten Personen

Name	Organisation ^a	Funktion ^a	Ort, Datum des Interviews	Durchführung	im Interview abgedeckte Evaluationsbereiche															
					Prozess		Fallstudien													
					S ^b	A ^b	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Stefan Aepli	ehem. Flughafen Spezialabteilung, KaPo ZH	ehem. Chef	KaPo ZH, Zürich 8.12.17	Kathrin Frey																
Vera Aguirre	Ausländerdienst, NDB	Chefin	NDB Bern, 29.11.17	Kathrin Frey																
Simon Baechler	KaPo NE, Service Forensique	Chef Adjoint	KaPo NE, Neuchâtel, 07.12.17	Magali Bernard																
Eric Baltisberger	Abteilung Analysen und Services, SEM	Chef	SEM, Bern, 16.11.17	Ruggero Hüsler																
Martin Banz	Sektion Grundlagen Grenze, SEM	Chef	SEM, Bern, 12.10.17 21.02.2018	Kathrin Frey / Victor Prestel Victor Prestel																
Patrick Benz	Kommandobereich Operationen, GWK	Chef	GWK, Bern, 30.11.17	Victor Prestel / Kathrin Frey																
Daniel Berger	Spezialfahndung 3, KaPo BE	Chef	KaPo Bern, Bern, 31.10.17	Ruggero Hüsler																
Bertrand Campeol	Police International, KaPo GE	Capitain, Responsable du l'Unité Aéroport	KaPo GE, Genf, 15.11.17	Ruggero Hüsler																
Christophe Cerinotti	KaPo TI	Verantwortlicher Internationale Kooperationen	KaPo TI, Chiasso, 03.11.17	Ruggero Hüsler																
Attilio Cometta	Integration, Kanton TI	ehem. Vorstand VKM	Bellinzona, 09.11.17	Ruggero Hüsler																
Rodolfo Contin	ehem. Sektion Stabsdienste, GWK	ehem. Stv. Chef	EZV, Bern, 21.11.17	Franz Kehl																
Christoph Curchod	Migrationsanalyse, SEM	Chef	SEM, Bern, 30.10.17	Ruggero Hüsler																

Name	Organisation ^a	Funktion ^a	Ort, Datum des Interviews	Durchführung	im Interview abgedeckte Evaluationsbereiche															
					Prozess		Fallstudien													
					S ^b	A ^b	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Florian Döblin	Generalsekretariat KKJPD	Stv. Generalsekretär	KKJPD, Bern, 30.11.17, gemeinsam mit R. Schneeberger	Kathrin Frey / Victor Prestel																
Marco Gamma	ehemals: Abteilung Strategie und intern. Beziehungen, fedpol	Chef	fedpol, Bern 29.11.17	Kathrin Frey																
Bettina Gerber	Sektion Grundlagen Grenze, SEM	Fachreferentin	SEM, Bern, 16.11.17	Franz Kehl / Victor Prestel																
Jan Gutzwiller	Staatsanwaltschaft Solothurn	Leitender Staatsanwalt	Telefonisch, 10.01.2018	Victor Prestel																
Markus Haltiner	Fremdenpolizei und Ausweiszentren, Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht, Kanton GR:	Chef	telefonisch, 7.12.17	Kathrin Frey																
Reto Hüsler	ehem. Abteilung Strategie IPK, fedpol, heute Abteilung Einreise, SEM	ehem. Stv. Chef, heute Chef	SEM, Bern 16.1.18	Kathrin Frey																
Rolf Jäger	Staatsanwaltschaft Winterthur, JI ZH	Leiter	Staatsanwaltschaft, Winterthur, 15.11.17	Victor Prestel																
Corinne Karli	Geschäftsführung VKM / MA BE	Geschäftsleiterin	VKM, Bern, 10.11.17	Ruggero Hüsler																
Fabian Kühner	Flughafen Spezialabteilung, KaPo ZH	Chef	KaPo ZH, Zürich, 23.11.17	Kathrin Frey																
Christoph Kunz	Sektion Europa, SEM	Fachreferent	SEM, Bern, 18.12.17	Franz Kehl																
Beat Leingruber	KD / Konsularische Strategien, Entwicklungen und Abkommen, EDA	Wiss. Mitarbeiter	KD/EDA, Bern, 14.11.17	Magali Bernard																
Karl Lorenz	Sektion Drittstaaten und Multilaterales, SEM	Chef	SEM, Bern, 21.02.2018	Victor Prestel																
Cornelia Lüthy	Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, SEM	Chefin/ Vizedirektorin	SEM, Bern 20.11.17	Franz Kehl																
Laura Marinello	Spezialfahndung 5, KaPo BE, ehem. KKPKS;	Chefin	KaPo BE, Bern 18.1.18	Franz Kehl																

Name	Organisation ^a	Funktion ^a	Ort, Datum des Interviews	Durchführung	im Interview abgedeckte Evaluationsbereiche														
					Prozess		Fallstudien												
					S ^b	A ^b	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Claudio Martelli	ehem. Abteilung Einreise, SEM	ehem. Chef	SEM, Zürich, 1.12.17	Kathrin Frey															
Boris Mesaric	Koordinationsstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel KSMM, fedpol	Leiter	fedpol, Bern, 21.11.17	Franz Kehl / Ruggero Hüsler															
Runa Meier	Staatsanwaltschaft Zürich	Staatsanwältin	telefonisch, 09.01.2018	Victor Prestel															
Jürg Noth	Kommando GWK, EZV	stv. Direktor EZV/ Chef GWK	GWK, Bern, 19.12.17	Franz Kehl / Victor Prestel															
Alexander Ott	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF), Stadt Bern	Leiter	EMF, Bern, 05.12.17	Magali Bernard / Victor Prestel															
Laurent Perriard	KD / Konsularische Strategien, Entwicklungen und Abkommen, EDA	stv. Direktor/ Chef	EDA/KD, Bern, 14.11.17	Magali Bernard															
Roger Schneeberger	Generalsekretariat KKJPD	Generalsekretär	KKJPD, Bern, 30.11.17, mit F. Döblin	Kathrin Frey / Victor Prestel															
André Pittet	Kommandobereich Operationen, Fachbereich Fachstellen, GWK,	Chef	GWK, Bern, 10.11.17	Ruggero Hüsler															
Roman Vanek	Abteilung Ausweisschriften, fedpol	Chef	fedpol, Bern 07.12.17	Magali Bernard															
Patrick Zehner	Abteilung Strategie und internationale Beziehungen, fedpol	Chef a.i.	fedpol, Bern, 21.11.17	Franz Kehl															
Ueli Zoelly	Flughafen Spezialabteilung, KaPo ZH	Leiter	KaPo ZH, Zürich, 20.11.17	Franz Kehl															

^a Es werden die Organisationen und Funktionen aufgeführt, in welcher die Personen an der IBM-Strategie und IBM-Aktionsplan beteiligt waren. Bei ehemals (ehem.) Beteiligten wurde ein entsprechender Vermerk eingefügt.

^b S = Strategieentwicklung; A = Aktionsplanung

dunkel grau schraffiert: Hauptfokus des Interviews; hell grau schraffiert: sekundäre Hinweise.