

ANHANG 1:

MEHRJAHRESPROGRAMM 2010-2013

ASSOZIIERTER STAAT: Schweiz¹

FONDS: Aussengrenzenfonds

ZUSTÄNDIGE BEHÖRDE: Bundesamt für Migration, Sektion „Europa“

PROGRAMMZEITRAUM: 2010-2013

INHALT

1. Situation

- 1.1 Die nationale Situation und die Migrationsströme, die Einfluss auf diese Situation haben
- 1.2 Die bisher ergriffenen Massnahmen
- 1.3 Bisher bereitgestellte nationale Ressourcen

2. Analyse des Bedarfs im Mitgliedsstaat

- 2.1 Der Bedarf bezogen auf die Ausgangssituation
- 2.2 Die operativen Ziele, mit denen dem Bedarf entsprochen werden soll

3. Strategie für die Verwirklichung der Ziele

- 3.1 Priorität 1
- 3.2 Priorität 3
- 3.3 Priorität 4
- 3.4 Priorität 5

4. Vereinbarkeit mit anderen Instrumenten

5. Rahmen für die Durchführung der Strategie

- 5.1 Veröffentlichung des Programms
- 5.2 Für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips gewähltes Konzept

6. Indikativer Finanzierungsplan

- 6.1 Beitrag der Gemeinschaft
- 6.2 Gesamtfinanzierungsplan

¹ Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands.

GLOSSAR

AGF	Aussengrenzenfonds
AP	Jahresprogramm (annual programme)
API	Advance Passenger Information System
BFM	Bundesamt für Migration
BJ	Bundesamt für Justiz
COM	Europäische Kommission
DS	Document signing certificate
DV	Document verifier
CRLs	Country revocation lists
CSCA	Country signing certificate
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Europäischen Union
GS-EJPD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
GWK	Grenzwachtkorps
ICAO	International Civil Aviation Organization
INADs	Inadmissible passengers
IS	Inspection system
Kapo	Kantonspolizei
MAP	Mehrjahresprogramm (multi-annual programme)
PKD	Public key directory
SIS	Schengen-Informationssystem
VIS	Europäisches Visa-Informationssystem
WTO	World Trade Organization

MEHRJAHRESPROGRAMM 2010-2013

1. SITUATION

1.1. Die nationale Situation und die Migrationsströme, die Einfluss auf diese Situation haben

1.1.1. Rechtslage

Gemäss der Organisationsverordnung² des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (OV EJPD) ist das Bundesamt für Migration (BFM) die Fachbehörde des Bundes für die Belange der Ein- und Auswanderung, des Ausländerrechts, des Asyl- und Flüchtlingsrechts sowie des Schweizer Bürgerrechts.

Im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)³ ist u.a. die Ein- und Ausreise von Ausländerinnen und Ausländer geregelt.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Rechtsgrundlagen ist das BFM für die Umsetzung der migrationsrelevanten Komponenten des Schengener Assoziierungsabkommens, welches am 12. Dezember 2008 in Kraft getreten ist, zuständig.

1.1.2. Institutionelle Organisation der Schweiz im Bereich Aussengrenzen

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ist eines von sieben Departementen der Bundesverwaltung. Dem EJPD unterstellt sind das Bundesamt für Migration (BFM) sowie das Bundesamt für Polizei (fedpol) und das Bundesamt für Justiz (BJ). Auf Bundesebene sind insbesondere das BFM und das fedpol für die Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstandes verantwortlich. Dem BJ kommt eine Koordinationsfunktion zuteil. Im Weiteren sind auch das schweizerische Grenzwachtkorps (GWK) des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit Umsetzungs- und Anwendungsaufgaben im Schengen-Bereich, insbesondere im Bereich der Aussengrenzen bzw. Visumausstellung betraut. Auf kantonaler Ebene sind es die Kantonspolizeien (Kapo) sowie die kantonalen Migrationsämter, welche für Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstandes, und damit Bereich der Aussengrenzen, verantwortlich zeichnen.

Nachfolgend werden die Aufgaben der verschiedenen involvierten Stellen kurz dargestellt.

a) Aufgaben des BFM:

Gemäss Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a der OV EJPD erarbeitet das BFM die Grundlagen der schweizerischen Visumspolitik und entwickelt Strategien zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich des Ausländerrechts unter Berücksichtigung der internationalen Lage und setzt diese um. Damit kommt dem BFM die Federführung in der Bekämpfung illegaler Migration zu. Zudem ist das BFM zuständig für die Umsetzung der ausländerrechtlichen Massnahmen und die Konzeption der ausländerrechtlichen Kontrollen beim Grenzübertritt (Art. 12 Absatz 2 lit. c. OV EJPD). Hauptverantwortliche Einheiten für die Umsetzung dieser Aufgaben im BFM sind die Sektion „Grundlagen Visa“ und die Sektion „Grundlagen Grenze“.

Die Sektion „Grundlagen Visa“ ist zuständig für:

- Weisungen an sämtliche Visa ausstellenden Behörden und deren laufende

² SR 172.213.1

³ SR 142.20

- Anpassung (Art. 27, 28 und 31 VEV, Art. 12 OV EJPD);
- die Erarbeitung von Grundlagen der schweizerischen Visumpolitik (Art. 27 VEV, Art. 12 OV EJPD);
- Umsetzung der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes im Visumsbereich (Art. 5/12 OV EJPD), dies schliesst auch die Umsetzung des nationalen VIS sowie der gemeinschaftlichen Visumpolitik mit ein;
- die Erarbeitung von praktischen Grundlagen für Schengen-Vertretungen und Outsourcing-Strategien im Visumsbereich (Art. 5/12 OV EJPD);
- Ausbildung sämtlicher Visumsbehörden (Art. 27 VEV, Art. 12 OV EJPD).

Die Sektion „Grundlagen Grenze“ ist für folgende Aufgaben verantwortlich:

- Ausarbeitung einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie, welche erstmals eine ganzheitliche Betrachtung und Strategie im Hinblick auf die vier Filter der Zugangskontrolle⁴ erlauben wird;
- Weisungen an die Grenzkontrollorgane über die Schengen-konforme Durchführung der Grenzkontrolle⁵;
- Zusammenarbeit mit Fluggesellschaften im Rahmen von Memorandums of Understanding (Art. 92 Abs. 3 AuG);
- Sanktionierung von Fluggesellschaften, die gegen die Meldepflicht verstossen (Art. 120 b AuG);
- Umsetzung der Richtlinie 2004/82 über die Verpflichtung von Fluggesellschaften Angaben über die beförderten Passagiere zu liefern (sog. Advance Passenger Information; Art. 104 AuG);
- Umsetzung des zukünftigen Art. 100a AuG⁶ 'Einsatz von Dokumentenberatern';
- Erstellung des monatlich erscheinenden Integralen Lagebildes Aussengrenzen, mit dem ein Beitrag zu einer gesamtschweizerischen Risikoanalyse geleistet wird (siehe 1.3.);
- Anerkennung von Reisedokumenten.

b) Aufgaben des GWK und der Kapo:

Der Grenzschutz umfasst neben der polizeilichen Überwachung der Grenzen auch die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs. Letztere schliesst ausserdem die Grenzfehndung sowie die Abwehr von Gefahren sowie (an der Aussengrenze) die Überprüfung von Grenzübertrittspapieren und die Berechtigung zum Grenzübertritt mit ein. Der Wegfall der systematischen Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen bringt die Konzentration auf die Luftaussengrenzen mit sich. Personenkontrollen an den Flughäfen werden von der für den jeweiligen Flughafen zuständigen Kantonspolizei durchgeführt; dabei delegieren Abkommen mit einigen Kantonen diese Aufgabe an das GWK (Tabelle 1). Das GWK führt Personenkontrollen an den Schengenaussengrenzen, fremdenpolizeiliche Kontrollen im Rahmen der nationalen Einsatzmassnahmen zu Schengen sowie vorgelagerte Massnahmen im Rahmen von internationalen Einsätzen (bspw. Dokumentenberater, FRONTEX) durch⁷.

Die Grenzkontrollorgane übermitteln ausserdem Informationen zu Entwicklungen im Migrationsbereich sowie zu Dokumentenfälschungen direkt an das GWK und fedpol. Diese

⁴ Das Vier-Stufen-Modell der Zugangskontrolle geht davon aus, dass eine erfolgreiche Migrationskontrolle weder erst an der Schengen-Aussengrenze beginnt noch dort endet, sondern sowohl vor-, als auch nachgelagerte Elemente umfasst. Jede der vier Stufen wirkt dabei als eigentlicher Filter zur Vereitelung irregulärer Migration.

⁵ Für die Kontrolle an den Schweizerischen Schengen-Aussengrenzen sind grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 9 AuG). Auf Grund von Vereinbarungen zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und den Kantonen können Personenkontrollen ebenfalls vom Grenzwachtkorps (GWK) durchgeführt werden (Art. 97 des Zollgesetzes vom 18. März 2005, ZG, SR 631.0).

⁶ Der neue Art. 100a AuG tritt voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft.

⁷ Vgl. die Grundlagen gemäss Fussnote Nr.4.

beiden Ämter wiederum sind verantwortlich, diese Daten an andere Grenzkontrollorgane weiterzuleiten, einschliesslich der Partner im Schengen-Bereich sowie der diplomatischen Auslandsvertretungen.

Ausserdem gibt das EJPD direkt bindende Direktiven heraus für die die Grenzkontrolle ausübenden Polizeikräfte sowie für das GWK (Art. 23 of the Entry and Visa Procedure Ordinance of 24 October 2007 EVPO). Somit ist gewährleistet, dass alle Grenzkontrollorgane einheitlichen Abläufen folgen. In Fällen, wo die Grenzkontrolle durch die Polizei ausgeführt wird, ist das jeweilige Personal in direktem Kontakt mit dem für die Zollkontrolle verantwortlichen Personal, so dass ein umgehender Austausch bezüglich den täglich im Arbeitsalltag anfallenden Informationen stattfinden kann.

Tabelle 1 Zuständigkeit für Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen

Art der Kontrolle/Produkt GWK	Verkehrsart	Zuständigkeit
Zollkontrolle (inkl. allfälliger Personenkontrolle) Reiseverkehr	Alle Verkehrsarten	Grenzwache + ziviler Zoll (Flughäfen)
Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen (Personenkontrolle/Grenzpolizei)	- o Basel-Mulhouse - o Genève-Cointrin - o Zürich - o St. Gallen-Altenrhein SG - o Bern-Belp - o Grenchen - o La-Chaux-de-Fond-Les Eplatures - o Lausanne-La Blécherette - o Locarno-Magadino - o Lugano-Agno - o Samedan - o Sion	GWK GWK + Kapo Kapo GWK Kapo Kapo GWK GWK GWK GWK GWK GWK + Kapo
Nationale Ersatzmassnahmen (mobile Personenkontrollen) im rückwärtigen Raum	- o Strassenverkehr - o Schiffsverkehr - o Regionaler und internationaler Bahnverkehr - o Gelände	Grenzwache und/oder Kantonspolizei

Quelle: GWK, Bern, 2010.

Insbesondere erfolgt die Grenzkontrolle an den drei grossen Landesflughäfen (Zürich-Kloten, Genf-Cointrin, Basel-Mulhouse), die am Flughafen Zürich unter Einbezug moderner Technik sowie aller zur Verfügung stehender Fahndungsmittel und –methoden durchgeführt wird, die folgenden Ziele:

- Berechtigten Personen (bona fide) die Einreise verzögerungsfrei zu gestatten;
- Einsatz technischer Einrichtungen (bspw. automatisierte Grenzkontrolle, zurzeit nur im Flughafen Zürich) zur Beschleunigung des Grenzübertritt-Prozesses;
- Verhinderung von Einreisen unberechtigter Personen;
- Zurückweisung ungenügend dokumentierter Passagiere;
- Reduktion der versuchten illegalen Migration durch Feststellen, Analysieren, Informationsaustausch zwischen Behörden sowie Fluggesellschaften, Einleiten von

Gegenmassnahmen;

- Aufdeckung von Fälschungen;
- Enge Kooperation mit den Fluggesellschaften zur Verhinderung des Transports von ungenügend dokumentierten Passagieren am Abgangsflughafen ("Grenzvorbereich") ;
- Feststellen von „overstayers“ bei der Ausreisekontrolle und Ahnden des Vergehens.

c) Aufgaben des EDA:

Das EDA, bzw. dessen Auslandvertretungen, stellt im Auftrag des und gemäss den Weisungen des Bundesamts für Migration, die Visa aus. Das EDA ist zudem zuständig für Einreisebewilligungen und -verweigerungen betreffend

- a. Personen, die aufgrund ihrer politischen Stellung die internationalen Beziehungen der Schweiz berühren;
- b. Inhaberinnen und Inhaber eines Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpasses, die in die Schweiz einreisen oder durch die Schweiz durchreisen;
- c. Personen, die aufgrund des Völkerrechts oder aufgrund von Artikel 2 Absatz 2 des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007 Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen geniessen.

d) Aufgaben des BJ:

Dem BJ kommen im Rahmen des Aussengrenzschutzes keine unmittelbaren Aufgaben zu. Im Rahmen seiner Koordinationsfunktion für die Schengener Zusammenarbeit mit den übrigen Schengen-Staaten unterstützt es jedoch die übrigen Ämter in ihren Aufgaben. Zudem ist das BJ im Rahmen der rechtsetzenden Aktivitäten der fachlich zuständigen Bundesämter beratend tätig und wacht über die rechtskonforme Umsetzung des Schengener Acquis in der Schweiz.

e) Aufgaben von fedpol:

Fedpol erfüllt kriminal-, sicherheits-, verwaltungspolizeiliche und unterstützende polizeiliche Aufgaben. Die einzige, zentrale, ständig verfügbare Kontaktstelle jedes Schengen-Mitgliedstaates, die sogenannte SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) ist im fedpol angesiedelt und in Zusammenhang mit SIS-Fahndungstreffer immer erste Ansprechstelle für alle nationalen und internationalen Partner. Nebst den verschiedenen laufenden SIS-Projekten (Entwicklung N-SIS sowie Koordination der Entwicklung der Schnittstellen zwischen SIS und den nationalen Fachapplikationen) ist fedpol u.a. auch zuständig für die Umsetzung des VIS-Beschlusses sowie der Einrichtung der zentralen Zugangsstelle. Durch diese werden die berechtigten Sicherheitsbehörden zwecks Bekämpfung von schwerer Kriminalität auf bestimmte Daten im VIS Zugang erhalten. Bei sämtlichen Anwendungen ist fedpol für die Ausbildung der Partner auf kantonaler und eidgenössischer Ebene zuständig.

f) Aufgaben des GS-EJPD:

Im Rahmen der Umsetzung Schengen/Dublin erfolgt die Anbindung verschiedener durch Bund, Kantone und Gemeinden genutzter nationaler Anwendungen an Netzwerke und Zentralsysteme der EU. Die Federführung dieser Umsetzung obliegt dem GS-EJPD. Diese beinhaltet die behördenübergreifende Koordination der Umsetzung Schengen/Dublin und deren Finanzierung (Verwaltung des Verpflichtungskredits für die Umsetzung Schengen/Dublin).

1.1.3 Nationale Situation, Aussengrenzen und Migrationslage

Nationale Situation

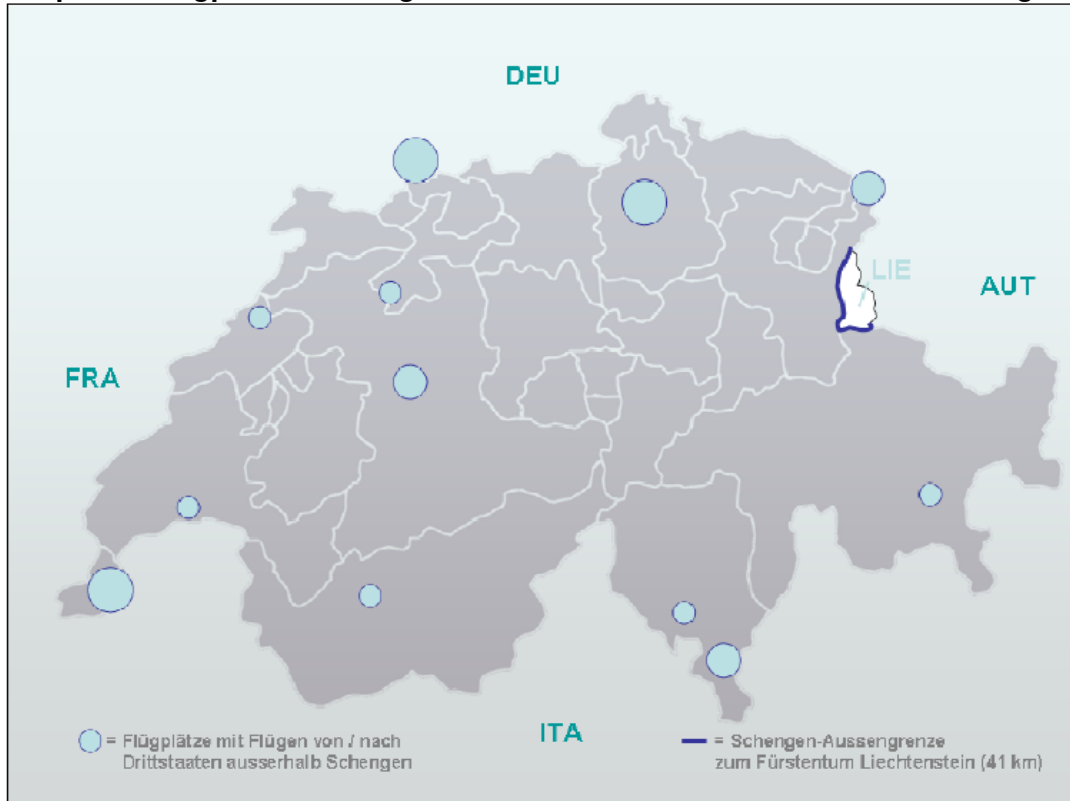
Seit Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes am 12. Dezember 2008 nimmt die Schweiz auf der operationellen Ebene an der Schengener Zusammenarbeit Teil. An den Flughäfen wurden die Grenzkontrollen auf Binnenflügen flugplanbedingt jedoch erst am 29. März 2009 aufgehoben. 12 Flughäfen bzw. Landeplätze bilden (neben der Landgrenze zum Fürstentum Liechtenstein) die schweizerische Aussengrenze (Graphik 1). Davon sind drei internationale Flughäfen (Kategorie A) (Zürich, Genf, Basel), fünf Landeplätze mit Linien- und/oder regelmässigen Flügen aus Drittstaaten (Kategorie B) und vier Landeplätze mit geringem oder bloss sporadischem Verkehrsaufkommen aus Drittstaaten (Kategorie C). Flugplätze der Kategorie D können ausnahmsweise Extra-Schengen-Flüge abwickeln, nachdem das BFM diese bewilligt hat. In solchen Fällen werden die Personenkontrollen mobil durch das GWK oder die Kantonspolizeien getätigt.

Die Grenzen zu Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich sind zu Binnengrenzen innerhalb des Schengenraums geworden, an denen keine systematischen Personenkontrollen mehr stattfinden. Der Sicherung der Aussengrenzen kommt damit eine zentrale Bedeutung zu. Die Qualität der dortigen Grenzkontrollen hat unmittelbare Auswirkungen nicht nur auf die Sicherheit der Schweiz, sondern auch auf die Sicherheit aller Schengen-Staaten⁸.

Dem Flughafen Zürich-Kloten kommt eine besondere Bedeutung zu, da hier der weitaus grösste Teil des gesamten Passagieraufkommens abgewickelt wird (Graphik 2). Im Jahre 2009 verzeichnete der Flughafen Zürich-Kloten über 21 Mio Passagiere (Vergleich: Genf-Cointrin: 11.3 Mio., Basel-Mulhouse: 3.9 Mio.), wovon etwa 60% auf Schengen-Passagiere entfielen (Graphik 3). Von den 178 vom Flughafen Zürich-Kloten aus angeflogenen Destinationen liegen 83 (46%) innerhalb des Schengen-Raumes. Bei den aussereuropäischen Destinationen waren in 2009, in absoluten Zahlen gemessen, insbesondere Nordamerika und der Ferne Osten von Bedeutung (Graphik 3); den grössten Zuwachs verzeichneten Regionen des Nahen und Mittleren Ostens (Graphik 4). Insgesamt wurde der Flughafen Zürich 2009 von 78 Fluggesellschaften angeflogen, wobei der grösste Teil der Passagiere (59%) auf Swiss International Airlines entfiel. Für die kommenden Jahre wird eine leichte Erhöhung der Passagierzahlen erwartet (Prognose 2010, Flughafen Zürich-Kloten: 3-5% Wachstum).

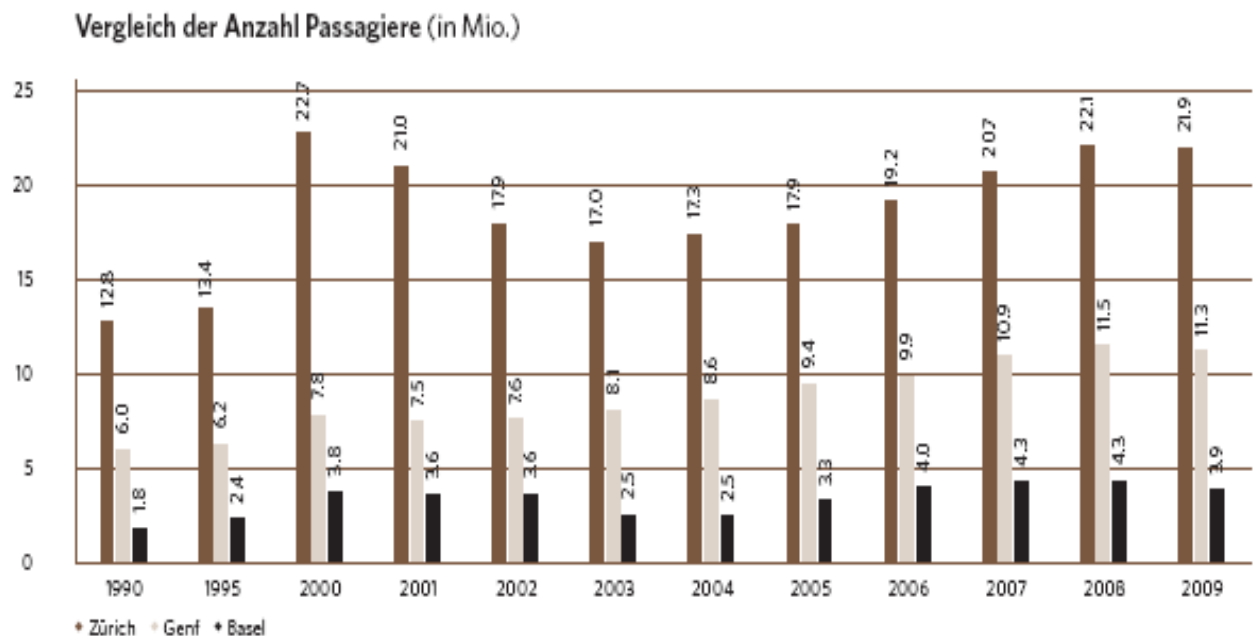
⁸ Lediglich an der Grenze zum Fürstentum Liechtenstein verfügt die Schweiz vorübergehend, d.h. bis zur Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für das Fürstentum Liechtenstein, über eine Landaussengrenze. Für die Berechnung der Zuweisungen unter dem AGF wird diese allerdings nicht berücksichtigt.

Graphik 1 Flugplätze mit Flügen von/nach Drittstaaten ausserhalb Schengen



Quelle: BFM, Bern, 2010.

Graphik 2 Entwicklung Passagierströme Flughäfen Zürich-Kloten, Genf-Cointrin, Basel-Mulhouse, 1990-2009



Quelle: Flughafen Zürich AG, Zahlen und Fakten 2009, Zürich, 2010, www.flughafen-zuerich.ch

Graphik 3 Passagierströme Flughafen Zürich-Kloten, 2009

Passagiere Total	21'926'872
Linien- und Charterpassagiere	21'879'094
Passagiere innerhalb Europas	17'039'144
Passagiere Interkontinental	4'839'950
Passagiere Schengen	12'930'203
Passagiere Non-Schengen	8'948'891
General Aviation & andere Passagiere	47'778
Passagiere pro Tag im Durchschnitt	60'074

Quelle: Flughafen Zürich AG, Zahlen und Fakten 2009, Zürich, 2010, www.flughafen-zuerich.ch

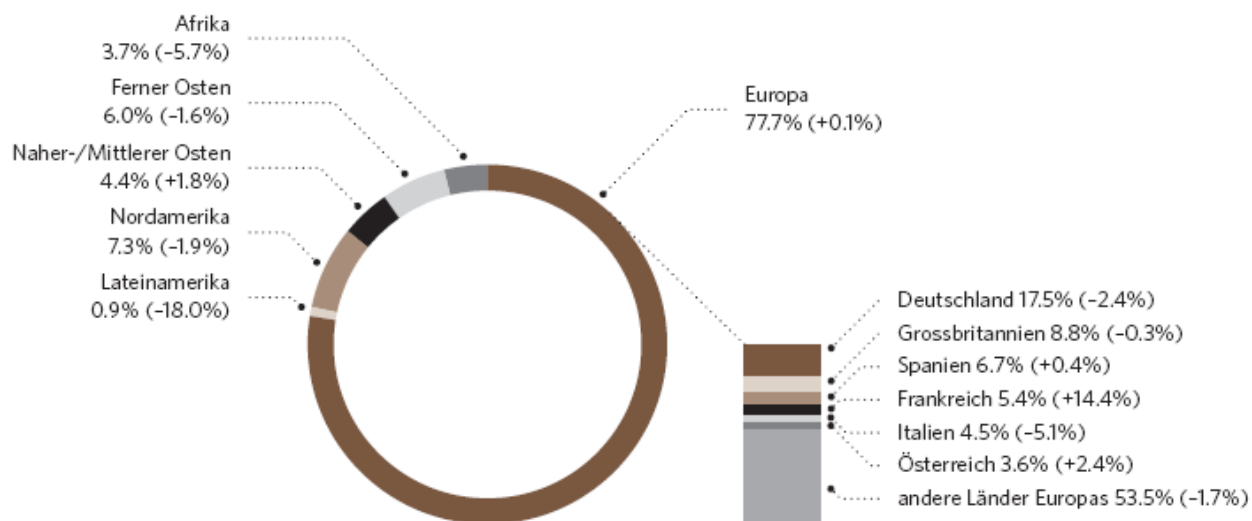
Graphik 4 Herkunft und Destination der Passagiere nach Ländern, Linien- und Charterverkehr 2009

	Total Passagiere/Total passengers	Anteil (%) / % of total
Europe		
Albania	7'117	0.0
Armenia	4'172	0.0
Austria	780'042	3.6
Belgium	263'899	1.2
Bosnia and Herzegovina	13'286	0.1
Bulgaria	82'126	0.4
Canary Islands	190'347	0.9
Croatia	96'366	0.4
Cyprus	78'294	0.4
Czech Republic	248'759	1.1
Denmark	475'507	2.2
Finland	161'784	0.7
France	1'170'651	5.4
Germany	3'837'195	17.5
Greece	677'911	3.1
Hungary	247'866	1.1
Iceland	2'114	0.0
Ireland	165'888	0.8
Italy	994'948	4.5
Kosovo	296'030	1.4
Latvia	32'692	0.1
Luxembourg	100'560	0.5
Macedonia (FYROM)	69'664	0.3
Malta	58'139	0.3
Montenegro	25'524	0.1
Netherlands	592'053	2.7
Norway	121'041	0.6
Poland	221'592	1.0
Portugal	355'868	1.6
Portugal (Übersee)	19'613	0.1
Romania	78'595	0.4
Russian Federation	341'679	1.6
Serbia	177'919	0.8
Slovenia	67'518	0.3
Spain	1'464'455	6.7
Sweden	314'192	1.4
Switzerland	599'045	2.7
Turkey	632'609	2.9
Ukraine	54'550	0.2
United Kingdom	1'915'973	8.8
Übrige/Others	1'561	0.0
Total Europa/Europe	17'039'144	77.9
davon EU/Of which EU	14'597'002	85.7
Afrika/Africa	816'284	3.7
Ferner Osten/Far East	1'271'240	5.8
Lateinamerika/Latin America	194'009	0.9
Naher/Mittlerer Osten / Near/Middle East	961'366	4.4
Nordamerika/North America	1'597'051	7.3
Total Interkontinental/Intercontinental	4'839'950	22.1
Gesamttotal/Total	21'879'094	100.0

Quelle: Flughafen Zürich AG, Statistikbericht 2009, Zürich, 2010, www.flughafen-zuerich.ch

Graphik 5 Passagiere nach Herkunft und Destination des Fluges (Veränderungen in % gegenüber Vorjahr)

Total: 21'879'094



Quelle: Flughafen Zürich AG, Zahlen und Fakten 2009, Zürich, 2010, www.flughafen-zuerich.ch

Einreiseverweigerung von Drittstaatenangehörigen an Luftaussengrenzen

Im Jahr 2009 wurde an den schweizerischen Luftaussengrenzen insgesamt 1178 Personen die Einreise verweigert (2008: 1259), davon am Flughafen Zürich 812 (2008: 845), am Flughafen Genf 333 (2008: 394) und am Flughafen Basel-Mulhouse 27 (2008: 20). Zusätzlich wurden noch vor Aufhebung der Grenzkontrollen bei Intra-Schengen-Flügen am 29. März 2009 sechs Personen in Lugano die Einreise verweigert (Tabelle 2). Bei Einreiseverweigerungen waren in 2009 am häufigsten die folgenden Nationalitäten repräsentiert: Brasilien, Indien, Serbien, Südafrika und Nigeria (Tabelle 3).

Tabelle 2 Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze, 2008 und 2009

	Total	Zürich	Genf	Basel	Lugano
2009	1178	812	333	27	6
2008	1259	845	394	20	...

Quelle: BFM, Sektion Grenze, Bern, 2010.

Tabelle 3 Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze, Top 5 Nationalitäten 2009

Nationalität	Anzahl
Brasilien	152
Indien	77
Serbien	55
Südafrika	53
Nigeria	46

Quelle: BFM, Sektion Grenze, Bern, 2010.

Die häufigsten Gründe für Einreiseverweigerungen von Drittstaatenangehörigen waren im Jahre 2009 fehlende Visa oder Aufenthaltstitel (Grund C, 521), Einreiseverbote (Grund H, 240), falsche, gefälschte oder verfälschte Reisedokumente (Grund B, 127) und unzureichende finanzielle Mittel (Grund G, 102) (Tabelle 4).

Die meisten INADs (Inadmissible passengers) kamen 2009 aus London, São Paulo, Istanbul, Priština und Belgrad. Den aus London kommenden INADs wurde die Einreise fast ausschliesslich aufgrund fehlender Visa verweigert. Dabei handelte es sich vor allem um Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel aus Grossbritannien, die seit der Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands in der Schweiz visumpflichtig wurden. Es handelte sich dabei um ein vorübergehendes Phänomen.. Bei den INADs aus São Paulo wurde die Einreise beinahe ausschliesslich aus den Gründen E, G und H verweigert (Zweifel am Aufenthaltzweck, ungenügende finanzielle Mittel, Einreiseverbot). INADs aus Priština und Belgrad wurde ebenfalls mehrheitlich aus diesen Gründen die Einreise verweigert.

Tabelle 4 Einreiseverweigerung an der Luftaussengrenze nach Grund, 2009

Einreiseverweigerungsgrund	Anzahl
A) Ohne gültiges Reisedokument	38
B) Falsches, gefälschtes oder verfälschtes Reisedokument	127
C) Ohne Visum oder gültigen Aufenthaltstitel	521
D) Falsches, gefälschtes oder verfälschtes Visum/Aufenthaltstitel	31
E) Zweifel am Aufenthaltzweck	4
F) Overstay	65
G) unzureichende finanzielle Mittel	102
H) Einreiseverbot	240
I) Gefahr für die öffentliche Ordnung/innere Sicherheit	8

Quelle: BFM, Sektion Grenze, Bern, 2010.

Gefälschte oder missbräuchlich verwendete Dokumente

In 2009 wurden von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) insgesamt 1'774 gefälschte Dokumente sichergestellt. Insgesamt wurden 1'436 Personen angehalten, welche gefälschte oder missbräuchlich verwendete Dokumente auf sich trugen, 170 Personen verwendeten einen Ausweis, der ihnen nicht zustand. Da die Fälschungen zunehmend eine hohe Qualität aufweisen, können nur versierte Spezialisten echte von falschen Dokumenten unterscheiden, was viel Erfahrung und technisches Know-how verlangt. Dabei werden viele Dokumente im Bahn- (623 Fälschungen) oder Post- und Kurierverkehr (149 Fälle) festgestellt.⁹ Dokumentenprüfungen der Kantonspolizei Zürich im Zeitraum 2007-Juni 2010 ergaben einen tendenziell sinkenden Fälschungsanteil (Tabelle 5).

Tabelle 5 Dokumentenprüfungen 2007 bis Juni 2010

Jahr	Anzahl Dokumente	Anzahl unverfälscht	Anzahl verfälscht	Fälschungsanteil
2007	3395	2657	738	21.7%
2008	2860	2287	573	20.0%
2009	2371	1985	386	16.3%
~Juni 2010	1200	1012	188	15.7%

Quelle: Kantonspolizei Zürich, Flughafenpolizei Zürich, 2010.

Konsularische Vertretungen der Schweiz

Die Schweiz verfügt zurzeit über 134 Auslandsvertretungen, die Visa ausstellen (Graphik 6). Zu den Aufgaben im Migrationsbereich gehört die Ausstellung von Visa durch konsularische Vertretungen. In 2009 wurden über 400'000 Visa ausgestellt (Tabelle 7).

Tabelle 6 Von schweizerischen Botschaften und Konsulaten erteilte Visa (Anzahl Personen), 2007-2009

Jahr	erteilte Visa an Personen total	Einreisevisa	Transitvisa	Verweigerungen
2009	408'196	407'645	551	24'171
2008	626'152	622'522	3'630	27'212
2007	638'875	634'238	4'637	27'381

Quelle: Bundesamt für Migration BFM, Zentrales Ausländerregister, Statistikdienst Ausländer, Bern-Wabern

⁹ Informationen basieren auf „Fakten und Zahlen 2009“, EZV, Bern 2010, www.ezv.admin.ch.



1.2. Die bisher ergriffenen Massnahmen

Die Schweiz trägt zu einem hohen und einheitlichen Niveau der Personenkontrollen und der Überwachung der Schengen-Aussengrenzen im Rahmen der gemeinsamen Regelungen bei und hat ihre aus dem Schengen-Besitzstand fliessenden Verpflichtungen bereits umgesetzt. Im Rahmen der Evaluierung der Luftgrenzen durch das Schengen Evaluation Committee wurden keine wesentlichen Defizite im Bereich der Grenzkontrolle und der Migrationsflüsse hervorgehoben.¹⁰

Der folgende Überblick über die bisher ergriffenen Massnahmen im Bereich der Aussengrenzen orientiert sich an der Systematik des vierstufigen Modells der Zugangskontrolle. Nach diesem Modell können vier Stufen (oder Filter) unterschieden werden, an denen sich eine erfolgreiche Migrationskontrolle orientiert, die auch der eigentlichen Grenzkontrolle vor- und nachgelagerte Elemente einbezieht.¹¹ Damit ergeben sich die folgenden vier Stufen in der Bekämpfung irregulärer Migration¹²: Aktivitäten in Drittstaaten (Vorverlagerungsstrategie), Kooperation auf bilateraler oder multilateraler Ebene, Grenzkontrolle und Binnenraum.

1.2.1 Aktivitäten in Drittstaaten

Visumsverfahren

Die Schweiz stellt ihre Visa in Übereinstimmung mit den Schengen-Vorschriften aus. Die Einführung von Erfassungssystemen für biometrische Daten ist in Vorbereitung. In diesem Zusammenhang sind auch die Vorbereitungsarbeiten zum geplanten Anschluss des nationalen Visumssystems an das zentrale europäische Visa-Informationssystem (CS-VIS) zu nennen (vgl. 1.2.6). Die schweizerischen Auslandsvertretungen sind bereits mit den Geräten zur Erfassung der biometrischen Daten ausgerüstet, da sie auch zur Ausstellung von biometrischen Pässen verwendet werden. Der biometrische Pass wurde bereits eingeführt.

Ausbildungen

Damit Migrationskontrolle bereits in den Herkunfts- und Transitländern ansetzen kann, werden den MitarbeiterInnen der Auslandsvertretungen regelmässig Aus- und Weiterbildungen im Bereich der Visumsausstellung angeboten. Die vom BFM erlassenen Weisungen im Bereich Visa werden zudem laufend aktualisiert, damit ein schengenkonformes Visumsverfahren sichergestellt wird. Zur Bedienung des Elektronischen Visaausstellungssystems (EVA) wird den konsularischen Mitarbeitenden neben Schulungen auch ein Handbuch zur Verfügung gestellt.

Das BFM bildet seine MitarbeiterInnen speziell auf ihre Aufgabe als Ausbilder aus. Um die Qualität der Ausbildungen zu optimieren, wurden im Jahr 2009 alle Ausbilder für zwei Wochen auf eine Auslandsvertretung gesandt, damit diese das Visumsgeschäft auch in der Praxis vertieft kennenlernen. Für die Ausbilder bestehen zudem fachliche wie auch didaktische Weiterbildungsseminare.

¹⁰ Es wurde "die Entwicklung eines umfassenden nationalen Plans, der alle Elemente einer integrierten Grenzverwaltung auf allen vier Stufen des Schengener Grenzsicherheitsmodells enthält" empfohlen, s. Flughafen-Evaluation Schweiz – Folgebericht vom 28. August 2009. Elemente der vorläufigen Version eines nationalen Plans zu einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie sind in die Vorbereitung des vorliegenden Kapitels eingeflossen.

¹¹ EU-Schengen-Katalog – Empfehlungen und bewährte Praktiken Aussengrenzenkontrollen, Rückführungen und Rückübernahmen, Doc. 7864/09, FRONT 21, 19. März 2009.

¹² "Irreguläre Migration" bezeichnet in diesem Zusammenhang die erfolgte/versuchte Einreise via eine Schweizerische Schengen-Aussengrenze von Drittstaatenangehörigen, die die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen einerseits, sowie die Wanderungsbewegungen und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die die Aufenthaltsvoraussetzungen nicht (mehr) erfüllen.

Im Hinblick auf die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes für die Schweiz wurden im Jahr 2008 für die MitarbeiterInnen der konsularischen Vertretungen Schulungen vor Ort durchgeführt. Auch die Inland- und Grenzkontrollbehörden wurden entsprechend ausgebildet.

Zusammenarbeit mit Fluggesellschaften

Eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der irregulären Migration spielen im schweizerischen Kontext die Fluggesellschaften. Seit August 2004 verfügt die Schweiz über einen Zusammenarbeitsvertrag mit der Swiss International Airlines AG (Swiss), der dazu geführt hat, dass die Anzahl der ungenügend dokumentierten Passagiere reduziert und die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen dem BFM, Swiss und den Grenzkontrollorganen verbessert werden konnte. Das BFM erarbeitet zurzeit einen Standard-Zusammenarbeitsvertrag aus, welcher auch anderen Fluggesellschaften offen stehen soll.¹³

ALO (Dokumentenberater)

Vorbereitungen werden unternommen, um Dokumentenberater (Fachspezialisten mit vertieften Kenntnissen und Erfahrung in Dokumentenprüfung, Personenidentifikation und Profiling) vor Ort einzusetzen, um durch Schulungen und Beratungen die Fluggesellschaften sowie das konsularische Personal zu unterstützen. Die dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zur Entsendung von Dokumentenberatern wurden inzwischen erarbeitet. Sie werden voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Gleichzeitig laufen Vorbereitungsarbeiten für einen ALO-Piloteinsatz Ende 2010.

Verbindungsbeamte/Migrationsattachés

Das BFM verfügt über die Möglichkeit, bis zu sechs Migrationsattachés zu entsenden, die vorwiegend in Herkunftsländern von Asylsuchenden eingesetzt werden. Gegenwärtig hat das BFM drei solche Migrationsattachés im Einsatz, nämlich in Priština (Kosovo), Ankara (Türkei) und Moskau (Russische Föderation). Der Aufgabenbereich der Migrationsattachés war ursprünglich auf den Asylbereich fokussiert, hat sich inzwischen aber ausgeweitet und schliesst heute vermehrt Informationserhebung und Analysen im Migrationsbereich sowie die Kontaktpflege mit Grenzkontrollorganen, relevanten Behörden und internationalen Organisationen vor Ort mit ein. Überlegungen zur Umwandlung von Migrationsattachés in Verbindungsbeamte und deren Einbindung in ein schengenweites, verknüpftes Netzwerk werden derzeit unternommen.

1.2.2 Kooperation

Enge Kooperation auf bilateraler und multilateraler Ebene spielt ebenfalls eine wichtige Rolle in der Bekämpfung irregulärer Migration. Dabei ist insbesondere die Zusammenarbeit im Schengenverbund sowie mit anderen Mitgliedstaaten zu nennen (beispielsweise Beteiligung an Expertengruppen der EU, konsularische Zusammenarbeit vor Ort, informelle Polizeizusammenarbeit). Die Schweiz hat mit der Einbindung eines grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten der deutschen Bundespolizei im GWK die operative Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten weiter vorangetrieben. Die Schweiz betreibt ausserdem Verbindungsbüros mit Nachbarnstaaten (Chiasso, Genf, Basel, Schaanwald). Daneben ist auch die Vollzugszusammenarbeit mit Ursprungs- und Transitstaaten illegaler Migration ausserhalb des Schengenverbundes von Relevanz (beispielsweise Rücknahmeabkommen mit Herkunfts- sowie Transitstaaten). Im Bereich der Mitarbeit in internationalen Organisationen ist auch der Beobachter-Status der Schweiz bei FRONTEX zu nennen.

¹³ Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Transportunternehmen ist in Art.92, Abs.3 AuG vorgesehen.

1.2.3 Grenzsicherung Flughäfen

Da die Schweiz von Schengen-Staaten umgeben ist (mit Ausnahme der vorübergehenden Landgrenze mit Liechtenstein)¹⁴, existieren Aussengrenzen insbesondere an den drei internationalen Flughäfen Zurich-Kloten, Genf-Cointrin und Basel-Mulhouse, sowie den regionalen Flughäfen und autorisierten Landeplätzen. Extra-Schengen Flüge zu nicht autorisierten Flughäfen werden fallweise gestattet und kontrolliert. Die systematischen Grenzkontrollen beinhalten mindestens Identitätskontrollen (auf der Basis von Reisedokumenten), nach Art.7, para.2 des Schengener Grenzkodex. Personen aus Drittländern, die nicht unter die Personenfreizügigkeit fallen, werden gründlichen Kontrollen unterzogen, um sicherzustellen, dass sie die entsprechenden Einreisebedingungen erfüllen sowie, falls zutreffend, die notwendigen Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen für den Schengen-Raum, nach Art.7, para.3 des Schengener Grenzkodex.

Advance Passenger Information (API) System

In der Schweiz liegt die Zuständigkeit für die Umsetzung der API-Richtlinie beim Bundesamt für Migration (BFM). Am 12. Dezember 2008 sind die entsprechenden Rechtsvorschriften in Kraft getreten¹⁵. Damit ist die Umsetzung erfolgt, und somit eine Voraussetzung für den Schengen-Beitritt erfüllt.

Das BFM entwickelt ein Informationssystem (API-System) für die automatische Verarbeitung und Auswertung von Passagierdaten (API-Daten), auf der Basis der Richtlinie 2004/82/EG¹⁶ (API-Richtlinie). Damit folgen wir dem Beispiel einiger Schengen-Staaten, die API-Daten automatisiert verarbeiten. Das System wird ähnlich aufgebaut sein wie das von Deutschland entwickelte System.

Das BFM erhält von Fluggesellschaften API-Daten unmittelbar nach Abflug auf elektronischem Weg, die Daten werden in das API-System importiert. Das API-System protokolliert jeden Dateneingang und prüft, ob die Daten rechtzeitig, vollständig und richtig übermittelt wurden. Fluggesellschaften, die ihre Meldepflicht verletzen, werden vom BFM sanktioniert. Die Passagierdaten werden automatisch in den relevanten Datenbanken abgefragt (u.a. Schengener Informationssystem, SIS und Schweizerisches Fahndungssystem). Aufgrund dieser Überprüfung wird eine Liste der Passagiere erstellt, die einen Treffer (z.B. Einreisesperre, gestohlener Pass) erzeugt haben. Mit einem automatisch generierten Alert-Mail werden die Grenzkontrollorgane am jeweiligen Zielflughafen auf den Treffer beim Abgleich der Passagierdaten aufmerksam gemacht. Die Grenzkontrollorgane können die Trefferliste wie auch die Passagierliste im API-System einsehen. Zusätzlich enthält das API-System eine Statistikfunktion sowie eine Suchfunktion.

Das Ziel ist es, die Flugzeit für die fahndungsmässige Überprüfung der Passagierdaten zu nutzen und sich auf diese Weise effizienter auf besondere Flüge vorbereiten zu können und somit ein Beitrag zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu leisten.

Automatisierte Grenzkontrollverfahren und biometriegestützte Grenzkontrolle

Automatisierte Grenzkontrollverfahren haben zum Ziel, vorerst freizügigkeitsberechtigten Passagieren auf der Basis von biometrischen Daten eine zügige, automatisierte Grenzkontrolle anzubieten, unter Wahrung der vom Schengener Grenzkodex geforderten Kontrollsicherheit. Dies ist vor dem Hintergrund steigender Anforderungen an Grenzkontrolle sowie zu erwartendem Zuwachs von Passagierzahlen zu sehen. Im Folgenden werden verschiedenen Bereiche näher erläutert.

Das GWK verfügt seit dem 1. März 2010 über die entsprechende Hard- und Software, um die Grenzkontrolle biometrieunterstützt durchführen zu können. In der 1. Kontrolllinie (KL)

¹⁴ Vgl. Fussnote 6.

¹⁵ Art. 104 und 120b Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20.

¹⁶ Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln.

werden alle eDokumente ausgelesen (inkl. RFID-CHP), und das auf dem Chip gespeicherte sowie das aufgedruckte Gesichtsbild werden am Bildschirm des Operators angezeigt, um die Identifikation des Dokumenteninhabers zu unterstützen. In der 1. KL wird der Chip des Ausweises mit Zertifikaten aus dem Zertifikatsserver geprüft, und das auf dem Chip gespeicherte Photo wird zum visuellen Vergleich neben dem Photo des Dokumentes dargestellt. Ergibt die visuelle Prüfung oder die mittels Zertifikaten erfolgte Prüfung Unstimmigkeiten, wird eine Verifizierung in der 2. KL vorgenommen. In der 2. KL kann ein Bild von der Person gemacht werden und elektronisch mit dem Bild vom Chip verglichen werden (d.h. es werden verschiedene Erkennungsmerkmale elektronisch verglichen/ausgemessen z.B. Augenabstand etc.), das GWK verfügt über Erfassungsgeräte für Gesichtsbilder und Fingerabdrücke. Mit Hilfe der Systemplattform eDokumente stehen Funktionen zur Verfügung, um die erfassten biometrischen Indikatoren (Gesichtsbild und Fingerabdruck) mit den Daten aus dem Chip zu verifizieren (in der 1. KL findet keine elektronische Verifizierung der biometrischen Daten aus dem Chip statt). Die Daten auf dem Chip sind über die Passive Authentication (PA) gesichert. Dazu wird das Document Signer Certificate auf dem Chip gespeichert. Dieses Document Signer Certificate kann mit der Country Signer Certificate Authority (CSCA) geprüft werden. Die CSCA werden ausschliesslich auf dem Zertifikatsspeicher (IS-HSM) auf der Systemplattform eDokumente zur Verfügung gestellt. Somit ist der Anschluss an die Systemplattform Voraussetzung für die zweifelsfreie Prüfung der Daten auf dem Chip. Die Geräte in der 2. KL dienen der Erfassung von biometrischen Daten zur Kontrolle respektive Verifikation mit den biometrischen Daten auf dem Chip eines eDokumentes oder aber für die Abfrage im CS-VIS. Die Daten auf dem Chip sind über die PA gesichert. PA dient dazu, die Echtheit und Unverfälschtheit der Daten auf dem RF-Chip des Ausweisdokuments zu prüfen. Beim Lesen eines Ausweisdokuments wird mittels der PA die Signatur der im RF-Chip gespeicherten Daten geprüft und bis zum CSCA-Zertifikat zurückverfolgt. So kann festgestellt werden, ob die Daten im Ausweisdokument vom offiziell beauftragten Passhersteller im RF-Chip gespeichert wurden oder ob diese unverfälscht sind. Für diesen oben aufgezeigten Weg wird der Zugang zum Zertifikatsserver (IS-HSM) benötigt. Die Systemplattform, welche durch sämtliche Kontrollbehörden in der Schweiz verwendet wird, stellt die Grundlage für die Erfassung und Überprüfung biometrischer Indikatoren dar. Um mit den Funktionen der Systemplattform zu kommunizieren, setzt das GWK eine spezielle Software ein, eneXs, die durch das GWK entwickelt wird.

Am Flughafen Zürich-Kloten erfolgte mit der Umsetzung des Schengen-Besitzstandes eine Trennung der Passagierströme in Schengen/Nicht-Schengen-Passagiere. Grenzkontrollen werden durch Mitarbeitende der Kantonspolizei Zürich durchgeführt, manuell und computerunterstützt sowie mittels Dokumentenscanner. Die Durchführung der Grenzübertrittskontrolle (Transfereinreise) bei Personen mit Anschluss auf Intra-Schengen-Flügen erfordert das notwendige technische Kontroll-Equipment (u.a. Dokumentenscanner und später Fingerprint-Scanner für die Kontrolle visumpflichtiger Passagiere), um Verzögerungen im Passagierfluss und damit verbunden die kurzen Umsteigezeiten nicht zu gefährden (Einhalten der MCT – minimum connecting time). Der künftige Einsatz der automatisierten Grenzkontrolle für EU/EFTA-BürgerInnen unterstützt die MCT-Vorgaben.

Ausserdem stehen am Flughafen Zürich-Kloten das Back-office (2. KL) sowie 21 neue Grenzkontrollschalter mit insgesamt 46 Arbeitsplätzen zur Verfügung. Diese sind ausgerüstet mit Fahndungsterminals, Dokumentenscanner mit automatisiertem Zugriff auf (Fahndungs-) Datenbanken, Dokumenten-Prüfgeräten und Photokamera für ND-Zwecke. Daneben wird das FACE-Recognition-System eingesetzt im Sinne einer vorgelagerten Grenzkontrolle (Personenbeurteilung und Dokumentensichtung beim Aussteigen aus dem Flugzeug und fotografische Erfassung bestimmter (migrationsverdächtigter) Personen zwecks Speicherung im FAREC). Monatlich werden anlässlich der vorgelagerten Grenzkontrolle mit FAREC etwa 50 Personen erfasst.

Basierend auf der Verordnung (EC) No 225/2004 und den Entscheidungen der Europäischen Kommission zur Annahme der technischen Spezifizierungen (K[2005]409 endg.) und der

International Civil Aviation Organization (ICAO) Doc 9303, hat die Schweiz am 4. September 2006 die erste Generation von e-passports eingeführt. Die e-passports der 2. Generationen (Gesichtserkennung und zwei Fingerabdrücke) wurde am 1. März 2010 eingeführt.

Die Einführung von elektronisch gespeicherten biometrischen Identitätsmerkmalen in einem vollständig kompatiblen Format für Pässe und Reisedokumente¹⁷ ist ein weiterer Schritt zu Erhöhung der Dokumentensicherheit, Stärkung der Aussengrenzen und Vereinfachung der Grenzkontrolle. Um zu verifizieren, ob die auf einem Speichermedium (Chip) gesicherten Daten von einer autorisierten Behörde eingegeben wurden und nicht manipuliert wurden, muss der Inhalt des Chips authentifiziert werden. Diese Authentifizierung geschieht anhand von Zertifikaten, die vom Ausgabestaat bereitgestellt werden (Country Signing Certificate (CSCA) sowie Document Signer Certificate (DS) und revocation lists (CRLs)).

Die gespeicherten Fingerabdrücke sind nur dann zugänglich, wenn die Überprüfungsbehörde in Besitz eines Inspection System (IS)- Zertifikates ist, welches durch das den Pass ausstellende Land auf der Basis eines Document Verifier (DV)-Zertifikates ausgegeben wurde. Auf Basis der Entscheidung C(2009) 7476 (final) der Europäischen Kommission, soll in jedem Mitgliedstaat ein zentraler Kontaktpunkt (single point of contact (SPOC)) etabliert werden, um den Austausch von Zertifikaten von mobilen Endgeräten (terminal authentication certificates) zu ermöglichen. Diese sind notwendig, um die Abfrageautorisierung für den Zugang zu den auf dem Chip gespeicherten Fingerabdruckbildern zu erteilen.

Um einen Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit von Reisedokumenten und der internationalen Kooperation im Bereich der Dokumentenverifizierung zu leisten, trat die Schweiz im Juli 2009 dem ICAO Public Key Directory (ICAO-PKD) bei. Eine aktive Teilnahme ist ab Ende 2010 vorgesehen. Schweizer CSCA-Zertifikate wurden bereits erfolgreich in das ICAO-PKD importiert. Schweizer Grenzkontrollbehörden nutzen bereits IS und sind in der Lage, Fingerabdruckbilder zu lesen und zu authentifizieren (Schweizer Pässe). Ein [zertifiziertes](#) SPOC System für den Austausch von terminal authentication certificates wird voraussichtlich im Juli 2011 operationell sein. Bisher sind bereits CSCA, Inspection System (IS) certificates (für Schweizer Pässe) und CRLs on-line bereitgestellt über den SPOC an Schweizer Grenzkontrollstellen.

1.2.4 Binnenraum

Risikoanalyse

Aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz und der Aufteilung der Zuständigkeit für die Grenzkontrolle (Kantone und, sofern mit diesen vereinbart, GWK), werden von den jeweiligen Behörden an den Flughäfen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, Lagebeobachtungen durchgeführt, Lageanalysen erstellt und statistische Daten erhoben. Das BFM hat zusammen mit den Grenzkontrollbehörden erkannt, dass dies den Anforderungen einer integrierten Grenzverwaltung nicht genügt. Aus diesem Grund werden die statistischen Daten der verschiedenen Flughäfen nun zentral durch das BFM gesammelt. Das BFM bereitet die Daten und Erkenntnisse monatlich in Form eines sog. integralen Lagebildes Aussengrenzen auf (ILA). Damit soll ein Beitrag zu einer gesamtschweizerischen Risikoanalyse und verstärktem Lagebewusstsein geleistet werden. Um den Austausch von kurzfristigen lagerelevanten Informationen zwischen den Flughäfen zu ermöglichen, hat das BFM eine Plattform für den gesicherten und schnellen Informationsaustausch aufgebaut.

¹⁷ Im folgenden Text werden Reisedokumente für Ausländer nicht mehr separat erwähnt; die Erläuterungen zu e-Passports gelten analog für diese Dokumente.

1.2.5 Technische Unterstützung durch Schengener Informationssystem (SIS)

Am 16. Mai 2007 entschied sich der Bundesrat für eine schnelle Inkraftsetzung des Schengen/Dublin-Abkommens per Ende 2008 mittels einer Übergangslösung auf der Basis des SISone4ALL. Der Entscheid wurde dadurch beeinflusst, dass sich abzeichnete, dass das SIS II mit einer grossen Verspätung durch die EU eingeführt würde. Die IT-Umsetzung von Schengen/Dublin wurde in drei Realisierungseinheiten aufgeteilt:

- RE1: Inkraftsetzung der Übergangslösung auf der Basis SISone4ALL
- RE2: VIS-Anbindung
- RE3: Anbindung an das definitive SIS

Das Hauptziel des Projekts im Jahr 2008 war das Bestehen der Compliance Tests mit der EU und der Aufbau der Voraussetzungen, um zum Einführungszeitpunkt von SIS II das SISone4All abzulösen. Nach dem definitiven Beitritt zu Schengen erfolgte die Initialisierung der Implementierung mit der Release-Planung 2009-2013. Der Release 0 im Jahr 2009 beinhaltete folgende Komponenten:

- CEMES (Zentrales Mail-Dispatching-System)
- FEMS (Front-End-Mail-System)
- Routing-Funktion / -Regeln
- Integration von Mailsystemen

Im Bereich SIRENE fedpol ist die Implementierung durch den Release 1 des nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS) erfolgt. Diese war dringend notwendig, weil dies den Benutzern eine entsprechende Unterstützung und Arbeitsentlastung durch das System bringt. Aufgrund der Planungsunsicherheit der EU hinsichtlich des definitiven Einführungstermins des SIS II muss die Schweiz in der Lage sein, mit dem geplanten System N-SIS vorerst an das SIS I+ anzuschliessen und später auf das definitive SIS zu migrieren. Die Entwicklung des N-SIS ist durch diese Problematik nicht wesentlich tangiert worden.

Die EU hat mit den Ratsbeschlüssen vom 8. Oktober 2010 einen neuen Zeit- und Finanzplan verabschiedet, welcher die Migration vom SIS 1+ auf das SIS II auf das erste Quartal 2013 festlegt. Die schweizerische Infrastruktur wird nun gemäss den Anforderungen der EU laufend aktualisiert werden.

1.2.6 Technische Unterstützung durch Europäisches Visa-Informationssystem (VIS)

Im Zuge der Schengen-Assoziierung, und vor dem Hintergrund der Umsetzung der gemeinschaftlichen Visapolitik, ist die Schweiz verpflichtet, mehrere damit zusammenhängende Informatiksysteme zu realisieren. Hierzu gehören ein nationales Visum-Informationssystem (N-VIS), die Applikation VISION (wurde bereits realisiert), die die Schweiz an das Schengenkonsultationsnetzwerk der EU anschliesst, und die Messaging Anwendung VIS-Mail.

Das Visa-Informationssystem (VIS) dient der Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik und hat – unter anderem – zum Ziel, die Kontrollen an den Aussengrenzen und innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten zu erleichtern bzw. zu verbessern. Realisiert wird dies unter anderem mit der Einführung eines zentralen Visa-Informationssystems (CS-VIS), einer europäischen Datenbank, in der die Visumsantragsdaten gespeichert werden. Das System enthält die Visumsdaten aller Schengen-Staaten, für welche die Verordnung (EG) Nr. 767/2008 gilt. Gemäss dieser VIS-Verordnung wird gleichzeitig mit der Inbetriebnahme des CS-VIS auch die Erfassung biometrischer Daten der Antragsteller eingeführt. Konkret werden die zehn Fingerabdrücke sowie das Gesichtsbild erfasst. Bei der Einreise in den Schengen-Raum werden die Visa und die Visumsinhaber systematisch im Zentralsystem verifiziert.

In der Schweiz wird das N-VIS und die Anbindung an das Zentralsystem CS-VIS im Teilprojekt N-VIS RE2 realisiert. Die Einführung des VIS erfolgt in zwei Etappen. In einer ersten Etappe wird das bisherige System EVA, das aktuelle CH-Visumsystem, das durch N-VIS abgelöst wird, so angepasst, dass die Anforderungen der VIS-Verordnung und des Visakodex erfüllt werden. Zusätzlich werden für den Anschluss an das CS-VIS neue Systemkomponenten entwickelt. Diese dienen auch der Anbindung an die Systemplattform eDokumente für die Erfassung der biometrischen Daten sowie weiteren Anwendungen wie bspw. dem Abfragesystem des GWK für die Grenzkontrolle. Die erste Etappe wird im Oktober 2010 den Betrieb aufnehmen. In der zweiten Etappe wird, zusammen mit der geplanten Einführung des CS-VIS im Juni 2011, das schweizerische N-VIS an das CS-VIS angeschlossen.

Die Schweiz hat im Hinblick auf die Einführung des VIS neue Systeme und Geräte entwickelt, auch für die Biometrieerfassung. Um deren einwandfreies Funktionieren ab Zeitpunkt der Einführung sicherzustellen, wurde im August 2010 auf der Auslandsvertretung in Rabat ein Feldtest durchgeführt. Ziel dieses Feldtests war es, die neuen Geräte sowie das neue Softwareprogramm für die Biometrieerfassung zu testen. Der Feldtest erforderte Ausbildungsunterlagen sowie eine fundierte Ausbildung der Mitarbeiter der genannten Vertretung.

Zusammen mit der Einführung des Visa-Informationssystems ist auch die Messaging Anwendung VIS-Mail zu realisieren. Gemäss Spezifikation der EU können mit VIS-Mail für den Schengen-Visumsprozess relevante Dokumentkopien und andere Informationen in elektronischer Form angefordert und zugestellt werden. VIS-Mail soll dadurch die konsularische Zusammenarbeit in Visumsfragen von der Verwendung herkömmlicher Mittel (Fax, Telefon, Botengängen etc.) befreien.

Jeder Mitgliedstaat realisiert eine nationale VIS-Mail Anwendung, die mit dem zentralen VIS-Mail Relay der EU kommuniziert. VIS-Mail wird in der Schweiz in zwei Phasen geschaffen. In VIS-Mail Phase 1 laufen VIS-Mail und das Konsultationsverfahren VISION parallel und als getrennte Anwendungen.

1.3. Die insgesamt bereitgestellten nationalen Ressourcen

Aus der Beschreibung der nationalen Massnahmen in den vorhergehenden Kapiteln wird deutlich, dass bereits signifikante Investitionen getätigt wurden im Bereich des Aussengrenzschutzes. Dabei stehen mit den Bereichen – personelle Ressourcen sowie - Infrastruktur und technische Ausstattung zwei umfassende Kategorien im Vordergrund. Da sich diese Mittel auf die verschiedenen Budgets der involvierten Behörden verteilen, ist es nicht immer möglich, gesonderte Schätzwerte anzugeben für die (jährlichen) finanziellen Ressourcen, die im Bereich des Aussengrenzschutzes investiert werden. Eine gesonderte Ausweisung auf die Sicherung der Aussengrenzen erfolgt im Allgemeinen nicht. Somit ist keine belastbare Angabe der bisher für diesen Zweck zugewiesenen innerstaatlichen Mittel möglich. In folgender Aufstellung soll ansatzweise ein Überblick über die in den letzten Jahren investierten Mittel versucht werden:

1.3.1 Ausbildungsmassnahmen an Konsularstellen/Auslandsvertretungen/Inlandbehörden

Für die Ausbildungen im Ausland wurden im Jahr 2008 145 686 CHF investiert, für die Ausbildungen im Inland 7 000 CHF. Die Kosten für die Broschürenherstellung im Rahmen der Ausbildungen betrugen 70 471 CHF, für das Mieten von Laptops 20 000.

1.3.2 Migrationsattachés

Der Totalaufwand für den Einsatz von Migrationsattachés belief sich im Jahr 2008 auf rund 930 000 CHF (inkl. Lohnkosten).

1.3.3 API (Advance Passenger Information) System

Die Ausgaben für API beliefen sich in 2009 auf etwa 360 000 CHF (nicht eingeschlossen Informatikdienstleistungen sowie Hard- und Software).

1.3.4 ICAO-PKD

ICAO-PKD¹⁸:

Registrierungsgebühr 2009: USD 56 000

Jahresgebühr 2009: USD 12 700

1.3.5 Systemplattform eDokumente

Entwicklungskosten (GWK)

Die Kosten für die Entwicklung der Systemplattform eDokumente belaufen sich auf Seiten des GWK im Jahre 2009 auf CHF 3 387 000.¹⁹ Darin eingeschlossen sind die Kosten für die Entwicklung der Grenzkontrollsoftware.

Hardware (GWK)

Die Kosten für die im Zusammenhang mit der Systemplattform eDokumente beschaffte Hardware (90 Server, 175 Passlesegeräte, 80 Fingerabdruckscanner, 20 Enrollmentstations) für das GWK betrug CHF 2.651 Mio. in 2009.

¹⁸ Dies bezieht sich auf die für die Teilnahme an ICAO-PKD vorgesehenen Mittel, gemäss 1519/09 (FRONT 93/ COMIX 808). Benötigte Mittel zum Aufbau und Betrieb der gesamten Public Key Infrastructure (PKI) sind nicht Teil dieser Aufstellung.

¹⁹ GWK trägt etwa 20% der Kosten in 2009. Daneben sind auch BFM und fedpol finanziell beteiligt.

1.3.6 Handgeräte

Das Teilprojekt "Handgerät" ist gegenwärtig in der Konzeptphase. Bislang wurden durch die EZV CHF 85 000.- für die Vorbereitung der notwendigen WTO-Ausschreibung bewilligt.

1.3.7 Grenzsicherung Flughäfen (für Kat.A)

Im Zuge der Umsetzung von Schengen seit Ende 2008 stehen am Flughafen Zürich das Back-office (2. Kontrolllinie) sowie 21 neu Grenzkontrollschalter mit insgesamt 46 Arbeitsplätzen zur Verfügung. Diese sind ausgerüstet mit:

- 50 Fahndungsterminals (PC)	CHF 225 000
- 52 Dokumentenscanner mit autom. Zugriff auf (Fahndungs-) Datenbanken inkl. MACS-Lizenzen und Wartungsvertrag	CHF 550 000
- 20 Dokumenten-Prüfgerät PROJECTINA Inspec 3	CHF 50 000
- Fotokamera für ND-Zwecke	..

Einsatz des FACE-Recognition-System bei der vorgelagerten Grenzkontrolle (Personenbeurteilung und Dokumentensichtung beim Aussteigen aus dem Flugzeug und fotografische Erfassung bestimmter (migrationsverdächtigter) Personen zwecks Speicherung im FAREC.

1.3.8 Europäisches Visa-Informationssystem (VIS)

Die 2008 angefallenen Projektkosten für die Entwicklung des Schengen-kompatiblen Visumsystems, das im Dezember 2008 in Betrieb gesetzt wurde, betrugen CHF 3 412 800.-. In 2009 fielen für die Projekte N-VIS RE2 und VIS-Mail Kosten in Höhe von CHF 14.1 Mio. an.

1.3.9 Schengener Informationssystem (SIS)

Die 2008 und 2009 angefallenen Projektkosten für die Anbindung an das SIS I+ über die Schnittstelle SISone4All sowie die Erfüllung der Anforderungen für das SIS II seitens der EU und die Entwicklung des N.SIS betrugen CHF 13.5 Mio.

2. ANALYSE DES BEDARFS IN DEM ASSOZIIERTEN STAAT

2.1. Der Bedarf bezogen auf die Ausgangssituation

Durch den Wegfall der systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen führt die Schweiz keine fremdenpolizeilichen Kontrollen an den Binnengrenzen mehr durch. Daraus ergibt sich die Konzentration auf die verbleibenden Luftaussengrenzen und bis zur Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für das Fürstentum Liechtenstein auf die Landgrenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein.

Um den Grenzschutz effektiver und effizienter gestalten zu können, ist die Schweiz als Schengen-assoziierter Staat bestrebt, die im Rahmen von Schengen beschlossenen Verbesserungen des Grenzschutzes möglichst effektiv und effizient umzusetzen. Dabei lassen sich zwei Schwerpunkte erkennen:

Auf der einen Seite zeigt sich die Notwendigkeit, laufend in die technische Ausstattung der Infrastruktur zu investieren und das Personal im Umgang mit Infrastrukturen zu schulen.

Auf der anderen Seite zeigt die gesamtheitliche Betrachtung der bisherigen Massnahmen in Ursprungs- und Transitländern zur Verhinderung irregulärer Migration, dass die Schweiz in diesem Bereich im Vergleich mit anderen Schengen-Staaten eher schwach positioniert ist.

Daraus leitet sich folgender spezifischer Bedarf ab:

2.1.1 Effizienter Informationsaustausch

Um irreguläre Migration im Sinne einer Vorverlagerungsstrategie bereits in ihren Quell- und Transitstaaten zu unterbinden, bedarf es aktueller Informationen über die Verhältnisse in den Quell- und Transitregionen irregulärer Migration. Dabei soll einerseits der Einsatz von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten geprüft werden. Deren Aufgabe ist es, im Empfangsstaat direkte Kontakte zu den Grenzkontrollorganen, weiteren Behörden und Organisationen aufzubauen, vor Ort aufgabenbezogene Informationen zu sammeln, auszuwerten und zu analysieren. Damit liefern sie die Grundlage für eine umfassende Lageeinschätzung. Andererseits bedarf es eines verstärkten Einsatzes von Migrationsattachés und eine Anpassung ihres Pflichtenhefts, damit sie als Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen gemeldet werden können und somit Teil des Schengen-weiten, international verknüpften Netzwerkes werden.

2.1.2 Effektivere Grenzkontrollen durch verstärkte Kooperation zwischen den Grenzkontrollorganen, den Fluggesellschaften und dem Bundesamt für Migration

Dokumentenberater sind ein anerkanntes und wirksames Instrument zur Migrationskontrolle. Die Schweiz hat bis jetzt keine Dokumentenberater im Einsatz, der Bedarf ist aber ausgewiesen. So drängt beispielsweise die Fluggesellschaft Swiss auf entsprechende Einsätze und auch seitens der schweizerischen Vertretungen im Ausland wurde wiederholt Ausbildungsbedarf im Bereich der Urkundenprüfung angemeldet.

Bis jetzt besteht erst mit dem Home Carrier eine vertiefte Zusammenarbeit. Es besteht der Bedarf, die Zusammenarbeit und insbesondere den Informationsaustausch mit allen Fluggesellschaften zu verbessern und die Zusammenarbeit wenn immer möglich in der Form eines Zusammenarbeitsvertrages zu institutionalisieren. Zudem werden finanzielle Mittel benötigt, damit das BFM in Zusammenarbeit mit den Grenzkontrollorganen bei der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden von Fluggesellschaften an risikoreichen Flughäfen mitwirken und sie im Hinblick auf die Erkennung von Ausweis- und Visumsfälschungen beraten kann. Das BFM hat den Bedarf an Dokumentenberatern erkannt. Bisherige Bemühungen zur Entsendung von Dokumentenberatern sind aber an der fehlenden

rechtlichen Grundlage gescheitert. Bis Anfang 2011 wird eine entsprechende Rechtsgrundlage vorliegen. Ein Piloteinsatz ist für 2010 geplant.

2.1.3 API System

Bedarf für die Entwicklung von Funktionalitäten im Zusammenhang mit einem API System wurde festgestellt (Informatikdienstleistungen, Unterstützung durch Business Architekten sowie Kosten für die benötigte Hardware) zur Erleichterung der vorgängigen Kontrolle von Passagierlisten.

2.1.4 Technisch unterstützte und effektivere Grenzkontrollen an den internationalen Flughäfen

Einige Aussengrenzstellen (Flughäfen Kat. C+D) verfügen zurzeit noch nicht über eine entsprechende Infrastruktur, um die neuen eDokumente prüfen zu können und allenfalls Personen mit Schengenvisa mittels biometrischen Daten gegenüber dem CS-VIS zu identifizieren. Es ist eine Konzeptphase zum Einsatz von ca. 150 Handgeräten an internationalen Flughäfen durch das GWK vorgesehen. Die Vorbereitung der notwendigen WTO-Ausschreibung ist am Laufen.

2.1.5 Ausstattung Grenzschutzbehörden (Terminals, etc)

Von der Kantonspolizei Zürich werden im Zuge des Flughafen-Ausbaus Dock Terminal 2 ab 2012 acht Doppelschalter mit total 16 Arbeitsplätzen neu in Betrieb genommen. Die Einführung von Scannern ist geplant. Ausserdem werden für die Verifikation und Identifikation der biometriegestützten Reisedokumente und Abfrage der Visa-Daten im VIS in den Grenzkontrollschaltern zusätzliche Ausrüstungen benötigt (Fingerprint-Scanner, Softwareanpassungen usw.). Des Weiteren ist technische Ausrüstung für die Ausstellung von Visa an der Grenze inkl. Biometrieerfassung geplant.

Die Kantonspolizei Zürich strebt mit dem Projekt «AUGREKO» zur Einrichtung automatisierter Grenzkontrollen an, auf den Bedarf im Bereich effiziente Organisation der Kontrollen; effiziente Steuerung der Verkehrsströme von Personen; reibungsloses Überschreiten der Aussengrenzen; Entwicklung und Anwendung moderner Technologien zu reagieren. Damit werden Teilbereiche der Ziele des AGF²⁰ abgedeckt. Nach heutigem Planungsstand ist beim Pilotversuch 2010/2011 mit Kosten von rund 200'000 Franken zu rechnen. Nach Abschluss der Pilotphase und Beurteilung (u.a. Wirtschaftlichkeit, Grenzkontroll-Qualität usw.) sowie der Gesamtauswertung mit positivem Ergebnis erfolgt die Ausschreibung für das definitive System «AUGREKO». Je nach Erfahrung der Pilotphase werden die definitiven Kontroll-Standorte sowie die Anzahl automatischer Kontrollspuren festgelegt.

Damit ePässe, der neue Ausländerausweis (NAA) und das neue Schengenvisum ausgestellt und kontrolliert werden können, hat die Schweiz die Systemplattform eDokumente entwickelt und beschafft. Diese Plattform sichert auch den Zugang zu den notwendigen Zertifikaten im Zusammenhang mit EAC geschützten Dokumenten und wird gem. EU CP zertifiziert. Sie bildet die Grundlage für die Erfassung und Speicherung biometrischer Indikatoren (Gesichtsbild und Fingerabdruckdaten), wie sie in der VIS-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 767/2008 vom 9. Juli 2008) festgelegt sind. Um die Anforderungen an die Grenzkontrolle auch in Zukunft zu erfüllen, werden die Funktionen der Systemplattform eDokumente auch für die Kontrollprozesse verwendet. Das bedeutet erhebliche Investitionen im Bereich der

²⁰ Artikel 3 und 4 der: ENTSCHEIDUNG Nr. 574/2007/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“

Kontrollstandorte wie z.B. neue Dokumentlesegeräte, Fingerabdruckscanner und Erfassungsgeräte für biometrische Daten. Die Anbindung dieser Funktionen an die Systemplattform eDokumente sowie die allfällige Weiterentwicklung derselben haben sich als kostenintensiv herausgestellt.

Um die Authentizität von Chips mit elektronisch gespeicherten Daten prüfen zu können, ist es zwingend notwendig, Zugriff auf die hierzu notwendigen elektronischen Zertifikate des ausstellenden Landes zu haben. Die ICAO betreibt dazu ein zentrales Verzeichnis (ICAO-PKD), an welchem auch die Schweiz partizipiert. Für die Teilnahme der Schweiz an dem ICAO-PKD fallen Gebühren an (einmalig und jährlich, vgl. 1.3.4).

2.1.6 Leistungsfähige und kompatible Fahndungs- und Auskunftssysteme durch moderne IT-Systeme

Per Oktober 2010 wird das aktuelle schweizerische Visumsausstellungssystem (EVA) an die VIS-Anforderungen angepasst (vgl. oben 1.2.6). Somit wird den Schweizer Vertretungen in den von der EU-Kommission bestimmten Regionen des Rollouts rechtzeitig ein VIS-fähiges System zur Verfügung stehen. Gleichzeitig mit dem angepassten Visumsausstellungssystem wird das Kommunikationsinstrument VIS-Mail produktiv werden, das dem Nachrichtenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten dient.

Von Mitte März bis Mitte April 2011 wird auf einer Schweizer Auslandsvertretung ein weiterer Feldtest durchgeführt werden, damit der gesamte Ablauf des künftigen Visumverfahrens unter realitätsnahen Bedingungen getestet werden kann. Der Feldtest dient dazu, sämtliche Softwarelösungen wie auch die organisatorischen Abläufe zu optimieren, Anhaltspunkte für die Dauer der einzelnen Teilprozesse zu gewinnen, Erfahrungen mit der Biometrieerfassung zu sammeln und Informationen für die Ausbildungen zu gewinnen.

Die nationale Betriebsbereitschaft von VISMail Phase 1 ist gleichzeitig mit der Inbetriebnahme der Anpassung von EVA per Oktober 2010 geplant. Die eigentliche Betriebsaufnahme von VISMail Phase 1 erfolgt gleichzeitig mit dem CS-VIS im Juni 2011. In VISMail Phase 2 werden zu einem späteren Zeitpunkt die Funktionalitäten von VISION in die Anwendung VISMail integriert.

In einer weiteren Etappe wird im Rahmen eines Technologiewechsels eine Weiterentwicklung der nationalen VIS-Lösung realisiert. Der Zeitpunkt der Einführung dieser Weiterentwicklung steht noch nicht konkret fest. Der Zielhorizont ist eine Einführung 2012. Dieses Projekt befindet sich zurzeit in der Konzeptphase.

2.1.7 Leistungsfähige und kompatible Fahndungs- und Auskunftssysteme durch moderne IT-Systeme / SIS

Die Gewährleistung der auch künftig erfolgreichen und effizienten Nutzung des europaweiten Fahndungsinformationssystems sowie die Anbindung an das definitive SIS werden in der Schweiz grundsätzlich in drei Schritten wahrgenommen.

In einem ersten Schritt (Release 1) wird im Jahr 2010 der Query-Manager aufgebaut. Im Bereich der Sachfahndung werden die Erfassungsprozesse aus dem nationalen Fahndungssystem mittels Alert-Manager ins SIS automatisiert. Das SIRENE-Büro erhält mittels SIRENE-IT zusätzliche technische Unterstützung.

Der zweite Schritt (Release 2) ist 2011 geplant. Dabei soll der Alert-Manager auf den Bereich Personenfahndung erweitert und an die wichtigsten Umsysteme der Schweiz angebunden werden. Das SIRENE-IT wird fertig gestellt und insbesondere um zentrale Anfragen in verschiedenen Applikationen erweitert werden. Mit der Inbetriebnahme des VIS muss die erweiterte VIS-Abfrage ins N.SIS integriert werden.

Ab 2012 bis zur Inbetriebnahme des SIS II im März 2013 erfolgen die restlichen Arbeiten (Release 3). Wichtigster Schritt wird dabei die Migration auf das definitive SIS sein und die entsprechende Adaptation des N.SIS. Sowohl in der Schweiz wie auch auf EU Ebene werden die dafür entsprechend notwendigen funktionalen und technischen Tests durchgeführt werden (functional tests, system tests, user tests, compliance tests, etc.).

2.1.8 Ausbildung und Training

In 2010 wird das aktuelle Schweizer Visumsystem so angepasst, dass die wichtigsten Anforderungen der VIS-Verordnung und des Visakodex erfüllt werden. Für die entsprechende Schulung der konsularischen MitarbeiterInnen werden durch das BFM Ausbildungsunterlagen erstellt. Für Inlandbehörden wird im Hinblick auf die Einführung des N-VIS eine begrenzte Anzahl von Ausbildungen durchgeführt; diese werden vor Anschluss der nationalen Behörden an das CS-VIS stattfinden. Dies sind einerseits alle Mitarbeiter der kantonalen Migrationsämter, das GWK sowie die Flughafenpolizei und zahlreiche Mitarbeiter der zentralen Migrationsbehörde (BFM).

Im Rahmen der VIS-Einführung sind ab Mitte 2011 umfassende Ausbildungsmassnahmen notwendig. Die Einführung der Biometrie hat eine Anpassung des gesamten Visumsverfahrens zur Folge. Dafür sind adäquate Schulungen erforderlich. Da mit der Einführung des VIS massive Änderungen im Visumsverfahren auftreten werden, unterstützt das BFM die Auslandsvertretungen individuell vor Ort bei den Prozessoptimierungen. Für die Ausbilder sind in den kommenden Jahren Workshops geplant. Einerseits wird hier das technische Know-how bezüglich der neuen Systeme und Apparaturen vermittelt, andererseits wird das fachliche Wissen vertieft. Vor dem Roll-out in den von der Europäischen Kommission festgelegten Weltregionen finden auf den Auslandsvertretungen Schulungen statt. Pro Auslandsvertretung wird ein Team von 2 Personen 4-5 tägige Schulungen durchführen.

Insgesamt müssen ca. 660 Personen im Ausland sowie ca. 300 Personen im Inland im Rahmen der Einführung des VIS ausgebildet werden. Während den Ausbildungen wird sowohl das technische Know-how zur Erfassung der biometrischen Daten als auch fachliches Wissen zur Visumsausstellung vermittelt.

Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung von Grenzkontrollorganen liegen in der Zuständigkeit der kantonalen Behörden sowie des GWK und werden bedarfsorientiert durchgeführt. Das BFM (Sektion Grundlagen Grenze) organisiert punktuell Ausbildungsmassnahmen in diesem Bereich.

2.2. Die operativen Ziele, mit denen seinem Bedarf entsprochen werden soll

Um dem im vorangehenden Abschnitt dargestellten Bedarf zu entsprechen (siehe 2.1), wurden die folgenden operativen Ziele abgeleitet:

2.2.1 Verstärkung der Vorverlagerungsstrategie, insbesondere in Zusammenhang mit Massnahmen zur wirksamen und effizienten Prüfung von Anträgen und Dokumenten, einschliesslich modernisierter Verfahren zur Datenerfassung

2.2.2 Investitionen in technische Ausrüstung und Infrastruktur zur wirksamen und effizienten Grenzkontrolle

2.2.3 Erfolgreiche und effiziente Einführung von VIS und den damit in Zusammenhang stehenden Massnahmen

2.2.4 Erfolgreiche und effiziente Einführung von SIS und den damit in Zusammenhang stehenden Massnahmen

2.2.5 Investitionen in Ausbildungen, Schulungen und Trainingsmassnahmen zur Unterstützung der erfolgreichen und effizienten Nutzung der umgesetzten Massnahmen zur Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der Aussengrenzen und Visamanagement

3. STRATEGIE FÜR DIE VERWIRKLICHUNG DER ZIELE

Neben einer Steigerung der Effektivität der Kontrollen an den Luftaussengrenzen ist die weitere gemeinsame Zusammenarbeit mit den europäischen Partnern zur Sicherung der Aussengrenzen des Schengen-Raumes ein entscheidendes Element der Steuerung der nationalen Ströme irregulärer Migration. Bisherige Bemühungen zur Erreichung der gesetzten Ziele werden fortgesetzt. Auch werden die Arbeiten im Rahmen von FRONTEX weiterhin unterstützt. Im Einklang mit den nationalen Zielen wurden vier der fünf strategischen Leitlinien des AGF für kofinanzierte Projekte identifiziert.

Auf Basis einer Situationsanalyse, die in Kooperation mit den Partnern stattgefunden hat, wurden Interventionen speziell in den Bereichen Entwicklung und Verstärkung internationaler Kooperation in den Sektoren Visapolitik und Grenzmanagement, Informations- und Kommunikationsausrüstung sowie Grenzkontrolltechnologie als wichtig erachtet. Diese Ziele werden durch Massnahmen unter den Prioritäten 1, 3, 4 und 5 verfolgt und werden im Zeitraum 2010-2013 besondere Aufmerksamkeit erhalten.

Die aufgeführten Prioritäten einschliesslich der Ziele und Leitaktionen unterliegen einer stetigen Weiterentwicklung. Somit können sich einzelne Massnahmen auf mehrere Jahre erstrecken, was eine Zuordnung zu einzelnen Jahresprogrammen erschwert.

3.1. Priorität 1

„Unterstützung für die weitere schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf Personenkontrollen an den Aussengrenzen und die Überwachung dieser Grenzen.“

Förderfähig sind Investitionen in Infrastruktur, Systeme und Ausrüstungen im Rahmen der Förderkriterien des Fonds. Diese Investitionen sollten unter anderem auf ein konvergentes Informationsmanagement abzielen, um die Beschlussfassung und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, sowie auf eine Verbesserung der Architekturen und Prozesse zur Verbesserung der Grenzsicherheit einschliesslich Bereitstellung von Geräten zur Erkennung von Fälschungen.

Spezifische Prioritäten:

1. Aufrüstung der einzelstaatlichen Kommunikationssysteme, um ihre Kompatibilität untereinander zu gewährleisten;
2. Anschaffung von mit den Geräten/Hilfsmitteln anderer Mitgliedstaaten kompatiblen Geräten/Hilfsmitteln für die Kontrolle der Aussengrenzen, die die Ergebnisse des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells berücksichtigen, und/oder Aufrüstung solcher Geräte/Hilfsmittel;
3. Anschaffung und/oder Aufrüstung von Geräten/Hilfsmitteln, um die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Teilnahme an der von FRONTEX koordinierten operativen Zusammenarbeit und/oder zur Unterstützung dieser Zusammenarbeit zu erhöhen.

Massnahmenbereich 3.1

Investitionen in technische Ausrüstung und Infrastruktur zur wirksamen und effizienten Kontrolle der Aussengrenzen, unter Berücksichtigung der Einführung von Gemeinschaftsinstrumenten im Bereich der Aussengrenzen

Die unter diesen Massnahmenbereich fallenden Leitaktionen unterstützen die weitere schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems mit Bezug auf die Grenzkontrolle. Sie umfassen insbesondere Investitionen in Systeme und Ausrüstung, die auf ein konvergentes Informationsmanagement abzielen, um den Informationsaustausch bei gemeinsamen Einsätzen zu erleichtern sowie eine Verbesserung der Prozesse der Grenzsicherheit zu erreichen.

Massnahmenbereich 3.1	Investitionen in technische Ausrüstung und Infrastruktur zur wirksamen und effizienten Kontrolle der Aussengrenzen, unter Berücksichtigung der Einführung von Gemeinschaftsinstrumenten im Bereich der Aussengrenzen
Beispiele für Leitaktionen	- Automatische Personenkontrollen an Flughäfen zur Verbesserung der Transferzeiten bei Erhöhung der Kontrollsicherheit. - Minimierung illegaler Einreise und effizientere Grenzkontrolle durch Beschaffung und Einsatz von technisch hochwertigen Dokumentenprüfgeräten und Abfrageeinrichtungen sowie deren Kompatibilität und Verbund, auch für mobile Einsätze. - Einführung neuer technisch hochwertiger Ausrüstung wie Dokumentlesegeräten, Fingerabdruckscanner, automatische Fälschungsdatenbank, Zugriff auf Fälschungsinformationen, Einmalabfrage in den Fahndungs- und Informationssystemen im Rahmen einer elektronischen Systemplattform. - Entwicklung einer Fachapplikation (eneXs) als Teil der Systemplattform, zum Lesen, Erfassen von biometrischen Daten, Abfrage aller Fahndungsdatenbanken und zur Unterstützung der biometriebezogenen dazugehörige Hardware; - Erweiterungen zur vorgängigen automatisierten Passagierdaten-Übermittlung und online-Zugriff auf diese Daten zur Minimierung illegaler Einreise, in Verbindung mit der operativen Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG. - Verringerung der illegalen Einreise an den Aussengrenzen mittels Aufbau der nötigen Infrastruktur zum Austausch elektronischer Zertifikate durch Teilnahme an ICAO-PKD. - Operationelle Teilnahme ICAO-PKD und Fertigstellung der SPOC-Infrastruktur gemäss C(2009) 7476.
Spezifische Priorität 2	
Spezifische Priorität 2	
Spezifische Priorität 2	
Spezifische Priorität 2	
Spezifische Priorität 1	
Spezifische Priorität 1	

Mögliche Ziele und Indikatoren	- Transferzeit von Passagieren an Flughäfen; - Nutzung von Dokumentenprüfgeräten und Abfrageeinrichtungen im Verbund; - Anzahl gefälschter Dokumente, die erfasst werden; - Einführung und erfolgreiche Nutzung von Dokumentenlesegeräten und Fingerabdruckscannern; - Durch die Systemplattform eDokumente stehen die benötigten Zertifikate den Kontrollstellen online zur Verfügung, und die Datensicherheit der Chipdaten kann gewährleistet werden; - Verbesserte Grenzkontrolle durch vorgängige Übermittlung von Passagierinformationen der Beförderungsunternehmen; - Zugriff auf Fälschungsinformationen in automatischer Fälschungsdatenbank; - Abfragen in den Fahndungs- und Informationssystemen; - Verbesserte Informationslage durch online-Zugriff auf Zertifikate an Kontrollstellen; - Verfügbarkeit der CSCA, DS und DV Zertifikate sowie CRLs einer möglichst grossen Anzahl von Ländern an den Schweizer Aussengrenzen, und Bereitstellung Schweizer Zertifikate für Länder, die diese Zertifikate anfragen.
---------------------------------------	--

Massnahmenbereich 3.1 wird voraussichtlich in allen Jahresprogrammen abgedeckt werden. Insbesondere sind folgende Massnahmen geplant: Fachapplikation eneXS unter dem Jahresprogramm 2010, Automatische Personenkontrolle an Flughäfen in 2011, Weiterentwicklung API System 2011-2013, und technische Ausrüstungsgegenstände zur Biometrieerfassung und Dokumentenprüfung in 2010-2013. Diese Planung unterliegt einer stetigen Weiterentwicklung und ist als provisorisch zu betrachten.

Priorität 3

„Unterstützung für die Visumerteilung und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung einschliesslich der Echtheitserkennung von Dokumenten durch Förderung der Massnahmen der Konsularstellen und anderer Dienste der Mitgliedstaaten in Drittländern.“

Spezifische Prioritäten:

1. Förderung einer systematischen, regelmässigen Zusammenarbeit zwischen den Konsularstellen der Mitgliedstaaten sowie zwischen den Konsularstellen und anderen Diensten verschiedener Mitgliedstaaten bei Visaangelegenheiten. Anschaffung von mit den Geräten/Hilfsmitteln anderer Mitgliedstaaten kompatiblen Geräte/Hilfsmittel;
2. Initiativen zum Aufbau und zur Einrichtung beschränkter Vertretungen oder gemeinsamer Visumstellen zunächst nur für die Entgegennahme der Visumanträge, später auch für deren Bearbeitung, sowie Initiativen für die gemeinsame Unterbringung von Dienststellen.

Massnahmenbereich 3.2

Verstärkung der Vorverlagerungsstrategie, insbesondere in Zusammenhang mit Massnahmen zur wirksamen und effizienten Prüfung von Anträgen und Dokumenten, einschliesslich modernisierter Verfahren zur Datenerfassung

Massnahmenbereich 3.2	Verstärkung der Vorverlagerungsstrategie, insbesondere in Zusammenhang mit Massnahmen im Bereich von Visumsanträgen, und insbesondere zur effizienteren Prüfung von Anträgen und Dokumenten, einschliesslich modernisierter Verfahren zur Datenerfassung
Beispiele für Leitaktionen	- Verringerung der Beförderung von ungenügend dokumentierten Personen durch verbesserte Zusammenarbeit, Schulungen und Informationsaustausch mit den Fluggesellschaften durch den Abschluss von Vereinbarungen, durch Einsatz von Dokumentenberatern, zur Beratung, Fortbildung, Unterstützung der Fluggesellschaften an risikoreichen Auslandsflughäfen bei der Erkennung von Dokumentenfälschungen und regelmässige Information der Fluggesellschaften über aktuelle Erkenntnisse aus dem Migrationsbereich (Risikoprofile und -destinationen, modi operandi, etc.). Schulung der Fluggesellschaften im Bereich der Einreisebestimmungen. - Einsatz von Dokumentenberatern in Herkunfts- und Transitländern von irregulären Migranten, welche einerseits durch Unterstützung, Beratung und Fortbildung eine wirksame Zusammenarbeit mit Fluggesellschaften fördern und andererseits die Konsularstellen bei der

Spezifische Priorität 2 Spezifische Priorität 1	Echtheitsprüfung von Dokumenten unterstützen und fortbilden. - Einsatz von Verbindungsbeamten mit dem Ziel, die strategische Zusammenarbeit der mit grenzpolizeilichen Aufgaben betrauten Behörden zu verbessern, aktuelle Informationen (z.B. über Fälschungsmethoden, Routen und Risikoprofile irregulärer Migration, etc.) über das Herkunfts-/Transitland zu gewinnen und Mittel und Wege zu finden, um Rückkehr und Rückführung von illegalen Einwanderern in ihre Herkunftsländer zu erleichtern. - Ausbildungen für Konsularmitarbeitende zur effizienteren Ausstellung von Visumanträgen - Verbesserte Prüfung und effizientere Ausstellung von Visumanträgen durch die Einrichtung gemeinsamer Konsularstellen. - Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation zwischen zentralen Visumbehörden durch Erleichterung des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über Visumsanträge und die damit verbundenen Entscheidungen.
Mögliche Ziele und Indikatoren	- Verstärkter Informationsaustausch mit Fluggesellschaften. - Abschluss weiterer Vereinbarungen mit Fluggesellschaften. - Verringerung der Beförderung von Personen mit ge- oder verfälschten oder nicht zustehenden Reisedokumenten. - Verringerung der Bearbeitungszeit von Visumsanträgen. - Erhöhte Digitalisierung der erfassten Informationen. - Zuverlässige Erfassung gefälschter Dokumente. - Einsatz und Ausbau des Netzes von Dokumentenberatern und Verbindungsbeamten. - Einsatz von Dokumentenprüfgeräten. - Verbesserte Beratung und Schulung der Konsularstellen und Beförderungsunternehmen in Bezug auf das Erkennen von Urkundenfälschungen. - Verstärkter Informationsaustausch zwischen Visumbehörden. - Verstärkter Austausch über Trends im Bereich irregulärer Migration.

Massnahmenbereich 3.2 wird voraussichtlich in den Jahresprogrammen 2012-2013 abgedeckt werden; die genannte Aufstellung ist provisorisch und zum heutigen Zeitpunkt ist nicht mit Sicherheit zu sagen, für welche der genannten möglichen Massnahmen eine Kofinanzierung unter dem AGF beantragt werden wird.

3.3 Priorität 4

„Unterstützung für die Einrichtung von IT-Systemen, die für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum erforderlich sind.“

Spezifische Prioritäten:

1. Investitionen im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem (SIS);
2. Investitionen im Zusammenhang mit dem Visa-Informationssystem (VIS);

Massnahmenbereich 3.3

Erfolgreiche und effiziente Einführung von VIS und den damit in Zusammenhang stehenden Massnahmen.

Die unter diesen Massnahmenbereich fallenden Leitaktionen unterstützen die weitere schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf Überwachung und Kontrolle der Grenzen. Sie umfassen insbesondere Investitionen in Systeme und Ausrüstung, die auf ein konvergentes Informationsmanagement abzielen.

Der Massnahmenbereich 3.3 entspricht der spezifischen Priorität 2.

Massnahmenbereich 3.3	Erfolgreiche und effiziente Einführung von VIS und den damit in Zusammenhang stehenden Massnahmen.
Beispiele für Leitaktionen Spezifische Priorität 2	- Entwicklung, Umsetzung und Inbetriebnahme des nationalen VIS; - Entwicklung und Programmierung und Testing durch das departementsinterne Informatikdienstleistungszentrum, begleitet durch externe Berater; - Anbindung an das europäische Zentralsystem; Entwicklung des Anschlusses durch das departementsinterne Informatikdienstleistungszentrum und Testing (PSAT-Tests der EU), begleitet durch externe Berater;
Mögliche Ziele und Indikatoren	- Entwickeln, Testen und Implementieren des VIS und Einführung der Biometrie; - Umfassende Anwendung des VIS; - Verbesserter Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visumanträge; - Verbesserte Implementierung der gemeinschaftlichen Politik im Visumsbereich; - Realisierung von Skaleneffekten durch den effizienten Einsatz von VIS.

Massnahmenbereich 3.3 wird voraussichtlich in den Jahresprogrammen 2010-2013 abgedeckt werden, zunächst mit Massnahmen im Bereich VIS-Rollout und Einführung VIS-Mail. Die Informationen basieren auf provisorischen Informationen und können somit

Änderungen unterliegen.

Massnahmenbereich 3.4

Erfolgreiche und effiziente Einführung von SIS und den damit in Zusammenhang stehenden Massnahmen.

Die unter diesen Massnahmenbereich fallenden Leitaktionen unterstützen die weitere schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf Überwachung und Kontrolle der Grenzen. Sie umfassen insbesondere Investitionen in Systeme und Ausrüstung, die auf ein konvergentes Informationsmanagement abzielen.

Der Massnahmenbereich 3.4 entspricht der spezifischen Priorität 1.

Beispiele für Leitaktionen Spezifische Priorität 1	- Nationales SIS: Entwicklung, Tests, Umsetzung und Inbetriebnahme des Systems; - Anbindung an die europäischen Zentralsysteme; - Automatisierung der Erfassungsprozesse im Bereich der Personenfahndung;
Mögliche Ziele und Indikatoren	- Erfolgreiche Tests und Implementierung des SIS; - Umfassende Anwendung des SIS inklusive Migration des N.SIS auf den Level SIS II; - Erfolgreiche Absolvierung funktionaler und technischer Tests (functional tests, system tests, user tests, compliance tests etc.) - Verbesserter Datenaustausch über Personen- und Sachfahndungen; - Gewährleistung europaweiter Fahndungserfolge; - Realisierung von Skaleneffekten durch den effizienten Einsatz von SIS.

Massnahmenbereich 3.4 wird voraussichtlich in den Jahresprogrammen 2012-2013 abgedeckt werden, mit Massnahmen zu Entwicklung, Tests, Umsetzung und Inbetriebnahme des Nationalen SIS Systems sowie Anbindung an die europäischen Zentralsysteme. Die Informationen basieren auf provisorischen Informationen und können somit Änderungen unterliegen.

3.4 Priorität 5

„Unterstützung für die wirksame und effiziente Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum, insbesondere des Schengener Grenzkodex und des Visakodex der Gemeinschaft.

Förderfähig sind insbesondere die Verbreitung von Informationen über die einschlägigen Vorschriften einschliesslich Texte wie dem Leitfaden für Grenzschutzbeamte und Konsularbedienstete.

Spezifische Prioritäten:

1. Anwendung des gemeinsamen spezifischen Lehrplans für die Ausbildung von Grenzschutzbeamten auf nationaler Ebene;
2. Verbesserung der Qualität der nationalen Beiträge zum gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell.

Massnahmenbereich 3.5

Investitionen in Ausbildungen, Schulungen und Trainingsmassnahmen zur Unterstützung der erfolgreichen und effizienten Nutzung der umgesetzten Massnahmen zur Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich der Aussengrenzen und Visamanagement

Massnahmenbereich 3.5	Schulungen zur Sicherung der erfolgreichen und effizienten Nutzung der umgesetzten Massnahmen im Bereich von Aussengrenzen und Visumsmanagement
Beispiele für Leitaktionen	- Schulungen für Mitarbeiter der Inlandbehörden (Grenzkontroll- und kantonale Behörden) und konsularische Mitarbeiter auf den Schweizerischen Auslandsvertretungen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Verfahren, insbesondere im Bereich des Visakodex der Gemeinschaft.
Mögliche Ziele und Indikatoren	- Anzahl der organisierten Ausbildungen, Schulungen, Trainingsmassnahmen; - Anzahl der geschulten Grenzkontrollbeamten und Konsularbediensteten; - Verbesserte Prüfung und effizientere Ausstellung von Visumanträgen durch Ausbildungen der Konsularmitarbeitenden.

Massnahmenbereich 3.5 wird voraussichtlich in den Jahresprogrammen 2010-2013 abgedeckt werden, dabei sind zum heutigen Zeitpunkt zunächst Massnahmen in 2010 zur Ausbildung von Mitarbeitern der Inlandbehörden (Grenzkontroll- und kantonale Behörden) und konsularischen Mitarbeiter auf den Schweizerischen Auslandsvertretungen in Zusammenhang mit dem VIS-Rollout vorgesehen. Weitere Massnahmen sind in Planung.

4. VEREINBARKEIT MIT ANDEREN INSTRUMENTEN

Die Schweiz nimmt nur am AGF teil, nicht an den drei anderen Fonds unter dem Generellen Programm „Solidarität und Steuerung von Migrationsströmen - SOLID“.

Eine Überlappung von den durch die Schweiz beantragten Fördermitteln aus dem Aussengrenzenfonds mit nationalen Refinanzierungs- oder Förderinstrumenten besteht nicht.

Aus dem Fonds unterstützte Projekte werden nicht aus anderen Quellen des Budgets der Gemeinschaft finanziert. Projekte, die durch den Fonds kofinanziert werden, werden durch die entsprechenden Haushalte der Bundes- und Kantonsbehörden ko- bzw. vorfinanziert. Die Mitglieder der Lenkungsgruppe werden ausserdem darüber wachen, dass keine Doppelfinanzierung von Projekten unter dem AGF stattfindet.

Die unter dem AGF vorgesehenen Projekte werden im Allgemeinen im Exekutiv-Modus ausgeführt, was sich durch die monopolähnliche Stellung der öffentlichen Behörden und Sicherheitsfragen im Bereich der Aussengrenzensicherung und Migrationspolitik ergibt. Damit ist ausserdem klar, dass keine Alternative zur Finanzierung durch öffentliche Budgets besteht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das vorliegende Mehrjahresprogramm in Übereinstimmung steht mit anderen regionalen und nationalen Finanzierungsinstrumenten im Bereich der Aussengrenzensicherung sowie dem Gemeinschaftsbereich, und eine Doppelfinanzierung somit ausgeschlossen werden kann.

5. RAHMEN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DER STRATEGIE

5.1. Veröffentlichung des Programms

Programme und einzelne Teilabschnitte werden durch entsprechende Massnahmen der Öffentlichkeitsarbeit werbewirksam bekanntgegeben. Das Mehrjahres- und die Jahresprogramme werden auf der Internetseite des BFM bekanntgegeben. Des Weiteren werden allgemeine Informationen zum AGF durch diese Website präsentiert, auf der auch alle relevanten Dokumente (Basisverordnung, Strategische Leitlinien, Implementierungsrichtlinien, Förderrichtlinien, Handbuch zur Programmplanung, etc) zum Download zur Verfügung stehen. Die Website wird laufend aktualisiert.

Insbesondere bei Einsatz von technischer Ausrüstung wird eine gemeinsam betriebene Öffentlichkeitsarbeit auf die Mittel aus dem Aussengrenzenfonds hinweisen.

5.2. Für die Umsetzung des Grundsatzes der Partnerschaft gewähltes Konzept

Alle relevanten Behörden (FEDPOL, BAZL, EFD(GWK), EDA, BFM (Sektionen „Grundlagen Grenze“ und „Grundlagen Visa“, MILA), Kantonspolizei) werden in Einklang mit dem Grundsatz der Partnerschaftlichkeit (nach Art.12, 574/2007/EC) und in Einklang mit geltenden nationalen Regelungen und Praktiken und den Vorgaben der Kommission partnerschaftlich in die Erarbeitung des Entwurfs des Mehrjahresprogramms, und die daraus resultierenden Jahresprogramme, einbezogen. Die Lenkungsgruppe, bestehend aus Repräsentanten der relevanten Ämter und Behörden, trifft globale Entscheidungen zur Auswahl der Mittelverwendung, wurde zu verschiedenen Stufen der Planung konsultiert und entschied über die Festlegung der Prioritäten. Sie leistete ausserdem einen Beitrag zur Erstellung der vorläufigen Mehrjahresprogrammplanung, die von der Zuständigen Behörde koordiniert wurde.

Beginnend mit der Ausarbeitung der Projektvorschläge und über Beratung und Hilfestellung bei der Bearbeitung der Projekte der Partner bis zur Erarbeitung der Jahresprogramme wird somit ein stetiger Austausch gefördert. Die Mitglieder der strategischen Partnerschaft können somit aktiv zur Programmplanung beitragen. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit wird auch weiterhin in vollem Umfang dem in den Durchführungsbestimmungen festgeschriebenen Grundsatz der Partnerschaftlichkeit entsprechen.

6. INDIKATIVER FINANZIERUNGSPLAN

6.1 Beitrag der Gemeinschaft

6.1.1 Tabelle

Mehrjahresprogramm – Entwurf des Finanzierungsplans					
Tabelle 1: Beitrag der Gemeinschaft					
Assoziierter Staat: Schweiz					
Fonds: AGF					
(in 1000 Euro – jeweilige Preise)	2010	2011	2012	2013	GESAMT
Priorität 1:	614.533	747.000	1 250.000	1 750.000	4 361.533
Priorität 3:	.000	.000	275.000	1 000.000	1 275.000
Priorität 4:	3 646.043	2 153.973	2 562.077	3 008.050	11 370.143
Priorität 5:	43.925	.000	50.000	100.000	193.925
Technische Hilfe	356.253	152.124	203.628	275.335	987.340
GESAMT	4 660.754	3 053.097	4 340.705	6 133.385	18 187.941

6.1.2. Anmerkungen zu den Zahlen/Trends

Die wiedergegebenen Daten basieren auf dem heutigen Planungsstand und stellen indikative Zahlen dar. In Abhängigkeit des Planungshorizontes sowie der Gemeinschaftsmassnahmen können zu einem späteren Zeitpunkt Anpassungen nötig werden.

Des Weiteren wurde die Tabelle auf der Basis der von der Europäischen Kommission berechneten Projektionswerte (SOLID/2007/24) erstellt. Revidierte Schätzungen, die am 14. Oktober 2010 von der Europäischen Kommission kommuniziert wurden, wurden ebenfalls berücksichtigt. Die Allokationen werden in Abhängigkeit von statistischen Indikatoren berechnet, die endgültigen Beträge für 2011-2013 sind zum heutigen Zeitpunkt noch nicht bekannt.

6.2 Gesamtfinanzierungsplan

6.2.1. Tabelle

Mehrjahresprogramm – Entwurf des Finanzierungsplans					
Tabelle 2: Gesamtfinanzierungsplan					
Assoziierter Staat: Schweiz					
Fonds: AGF					
(in 1000 Euro – jeweilige Preise)	2010	2011	2012	2013	GESAMT
Beitrag der Gemeinschaft	4 660.754	3 053.097	4 340.705	6 133.385	18 187.941
Öffentliche Kofinanzierung	6 734.172	1 500.973	2 429.026	3 852.683	14 516.854
Private Kofinanzierung	.000	.000	.000	.000	.000
GESAMT	11 394.926	4 554.070	6 769.731	9 986.068	32 704.795
Beitrag Gemeinschaft in %	41%	67%	64%	61%	56%

6.2.2. Anmerkungen zu den Zahlen/Trends

Die Annahmen zur öffentlichen Kofinanzierung basieren auf vorläufigen Schätzwerten.

Unterschrift zuständige Person

Markus Peek,

Chef, Sektion "Europa"/Bundesamt für Migration