

Strategie der Integrierten Grenzverwaltung III (IBM-Strategie III)

November 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Vorgaben und rechtliche Grundlagen	4
3	Akteure und Aufgaben	5
4	Vision	6
5	Modell	7
6	Trends	8
7	Komponenten	9
	a) Grenzkontrolle	9
	b) Such- und Rettungseinsätze auf See	10
	c) Risikoanalyse	10
	d) Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)	11
	e) Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden	12
	f) Zusammenarbeit zwischen den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union	13
	g) Zusammenarbeit mit Drittstaaten	13
	h) Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums (inkl. Binnengrenzkontrollen)	14
	i) Rückkehr	15
	j) Einsatz moderner Technologien	16
	k) Qualitätssicherungsmechanismen	17
	l) Solidaritätsmechanismen	18
	m) Grundrechte	18
	n) Aus- und Weiterbildung	19
	o) Forschung und Innovation	20
8	Umsetzung	21
9	Strategische Ziele	22
10	Anhang	25

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
ALO	Airline Liaison Officer – Dokumentenberaterinnen und -berater
API	Advance Passenger Information
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit > EFD
BBI	Bundesblatt
BE	Kanton Bern
BMVI	Border Management and Visa Instrument
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CCC	Common Core Curriculum for Border and Coast Guards > Frontex
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
COM	Kommission der EU
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry-Exit System
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETIAS	European Travel Information and Authorization System
EU	Europäische Union
EUROSUR	Europäisches Grenzkontrollsystem
FADO	False and Authentic Documents Online
fedpol	Bundesamt für Polizei > EJPD
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GE	Kanton Genf
GL	Kanton Glarus
IBM	Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung
IBMF	Integrated Border Management Fund
ILA	Integrales Lagebild Aussengrenze
ILO	Immigration Liaison Officer – Migrationsverbindungspersonen
IRMA	Integrated Return Management Application
KD	Konsularische Direktion > EDA
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
NCC	Nationales Koordinierungszentrum für EUROSUR > BAZG
NDB	Nachrichtendienst des Bundes > VBS
NFPoC	Nationale Frontex Kontaktstelle > BAZG
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NTC	Nationale Kontaktstelle für die Ausbildung > BAZG
NW	Kanton Nidwalden
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
PA	Polizeiattaché
PNR	Passenger Name Record
RECAMAS	Return Case Management System Model
SGK	Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)
SEM	Staatssekretariat für Migration > EJPD
SIS	Schengen-Informationssystem
SMRI	Schweizerische Menschenrechtsinstitution
SO	Kanton Solothurn
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VEV	Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (SR 142.204)
vgl.	vergleiche
VIS	Europäisches Visa-Informationssystem
ViZG	Verordnung über die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit (SR 631.062)
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsämter
VS	Kanton Wallis
VO 2019/1896	Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624
ZG	Zollgesetz (SR 631.0)
ZH	Kanton Zürich

1 Einleitung

Mit einer Integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management, IBM) wird das Ziel verfolgt, die Schengen-Aussengrenze effektiv, effizient und in geordneter Weise zu verwalten, um sie durch eine bessere Kontrolle sicherer zu machen und sie gleichzeitig für legal Reisende so offen wie möglich zu halten. Der Begriff der Integrierten Grenzverwaltung fasst all jene Funktionen zusammen, mit denen das Überschreiten der Aussengrenze gesteuert, potenzielle Bedrohungen der Aussengrenze bewältigt und ein Beitrag zur Bekämpfung illegaler Migration sowie grenzüberschreitender Kriminalität geleistet wird. Weil die Schweiz von Schengen-Staaten umgeben ist und über den Landweg keine direkte Ein- oder Ausreise aus einem bzw. in einen Nicht-Schengen-Staat möglich ist, befinden sich die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz nur an den dafür vorgesehenen Flughäfen und Flugplätzen.

Diese Strategie ist die dritte nationale IBM-Strategie. Die relevanten Akteurinnen und Akteure haben die Strategie miteinander erarbeitet (vgl. Kapitel 3). Die KKJPD und der Bundesrat haben die Strategie zur Kenntnis genommen. Die IBM-Strategie III richtet sich nach dem mehrjährigen Politikzyklus für die europäische Grenzverwaltung¹ und bezieht sich auf die Jahre 2024–2029.

Die IBM-Strategie III hat zum Ziel, unter Berücksichtigung der Vorgaben und rechtlichen Grundlagen (vgl. Kapitel 2), die Vision der Schweiz für die Integrierte Grenzverwaltung (vgl. Kapitel 4) mit strategischen Zielen (vgl. Kapitel 7) und entsprechenden Massnahmen (in einem separaten Aktionsplan dargestellt) zu erreichen.

2 Vorgaben und rechtliche Grundlagen

Die IBM-Strategie III der Schweiz leitet sich von nationalen, europäischen und internationalen Vorgaben und Rechtsgrundlagen ab. Auf europäischer Ebene geben die europäische Union und die Europäische Grenz- und Küstenwache die Vorgaben für die Integrierte Grenzverwaltung vor:

- Schengener Grenzkodex (SGK)²,
- Schengen-Evaluierung 2018,
- Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die europäische Grenz- und Küstenwache (VO (EU) 2019/1896)³,
- Europäische Kommission: thematische Evaluierung der nationalen IBM-Strategie II vom Dezember 2020,
- Europäische Kommission: Strategie für eine Integrierte europäische Grenzverwaltung vom 14. März 2023⁴,
- Europäische Grenz- und Küstenwache: Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023 – 2027⁵ vom 20. September 2023.

Die Schweiz ist in der Arbeitsgruppe von Frontex «European Integrated Border Management» vertreten, welche die technische und operative Strategie für das integrierte und europäische Grenzmanagement beraten hat. Auf nationaler Ebene sind folgende Rechtsgrundlagen wichtig für die Grenzverwaltung:

- Bundesverfassung (BV)⁶,
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)⁷,
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)⁸,
- Zollgesetz (ZG)⁹,
- Verordnung über die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit (ViZG)¹⁰,
- kantonale Polizeigesetze.

1 Verordnung (EU) 2019/1896, Art. 8.

2 [Verordnung \(EU\) 2016/399](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

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

4 Mitteilung der Kommission [COM/2023/146](#) an das europäische Parlament und den Rat zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement vom 14. März 2023.

5 [Management Board Decision 30/2023](#) adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023–2027 vom 20. September 2023.

6 [SR 101](#).

7 [SR 142.20](#).

8 [SR 142.204](#).

9 [SR 631.0](#).

10 [SR 631.062](#).

3 Akteure und Aufgaben

Die Schweiz begreift die Grenzverwaltung als Gesamtsystem, das von zahlreichen Akteurinnen und Akteuren mitgetragen wird. Dazu gehören die Behörden des Bundes und der Kantone, aber auch der Schengen-Verbund bestehend aus den Schengen-Staaten und den relevanten EU-Agenturen, namentlich Frontex.

Im föderalistischen System der Schweiz sind die Aufgaben der Grenzkontrolle zwischen den Kantonen und dem Bund (BAZG) verteilt. Für den Rückführungsvollzug sind die Kantone zuständig. An den schweizerischen Schengen-Aussengrenzen sind operativ acht Grenzkontrollbehörden tätig¹¹.

Die strategische Austauschplattform der Behörden des Bundes und der Kantone und das zentrale Koordinationsgremium für IBM-Themen ist die (erweiterte) Steuergruppe Grenze. In diesem Gremium sind alle relevanten Akteurinnen und Akteure vertreten.

Steuergruppe Grenze	
Die Steuergruppe Grenze ist das strategische Konsultations- und Koordinationsgremium und die Austauschplattform der Behörden des Bundes und der Kantone für die Grenzverwaltung. Die erweiterte Steuergruppe Grenze ist das zentrale Koordinationsgremium für IBM-Themen und begleitet die Umsetzung der strategischen Ziele und der Massnahmen. Sie fungiert beim Aktionsplan als oberstes Aufsichts- und Genehmigungsorgan. Somit erfüllt die (erweiterte) Steuergruppe Grenze die von der Europäischen Kommission geforderte zentrale Leitungsstruktur und koordiniert alle an der Grenzverwaltung und an Rückkehrmassnahmen beteiligten Behörden. In der erweiterten Steuergruppe Grenze sind vertreten: Bund (BAZG, fedpol, KD, NDB, SEM) und Kantone (Polizeikorps der Kantone Bern, Genf, Tessin, Zürich, KKJPD, KKPKS, VKM, SSK). Das SEM leitet die (erweiterte) Steuergruppe Grenze. Die erweiterte Steuergruppe Grenze hat die IBM-Strategie zuhanden der politischen Ebene (Bundesrat und KKJPD) verabschiedet.	

Die Akteurinnen und Akteure der Integrierten Grenzverwaltung und ihre Aufgaben sind in der Tabelle alphabetisch dargestellt.

Einheit	Hauptaufgaben
BAZG	Das BAZG ist gemäss Zollgesetz für die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze zuständig. Auf Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen nimmt das BAZG in einigen Kantonen die Grenzkontrolle an einzelnen Flugplätzen wahr (Art. 97 ZG anstelle Art. 9 AIG).
Bundesrat	Der Bundesrat nimmt die IBM-Strategie jeweils zusammen mit der KKJPD zur Kenntnis. Er kann Mandate für die Umsetzung von wichtigen Massnahmen erteilen.
fedpol	fedpol erkennt und bekämpft organisierte kriminelle nationale und grenzübergreifende Aktivitäten im Zusammenhang mit illegaler Migration. Es koordiniert die interkantonalen und internationalen Ermittlungen in Fällen von Schwerstkriminalität und den Informationsaustausch zwischen ausländischen und nationalen Partnerorganisationen. fedpol ergreift kriminalpräventive Massnahmen, um Schwerstkriminalität vorzubeugen. Es entwickelt Strategien und koordiniert die Bekämpfung und die Analyse von Menschenhandel und Menschenschmuggel auf strategischer Ebene zwischen nationalen und kantonalen Behörden sowie der Zivilgesellschaft. fedpol stellt den Partnerinnen und Partnern Informationen zur effizienten Ausweiskontrolle und zur Bekämpfung von Missbräuchen zur Verfügung.
Kantone	Die Kantone sind zuständig für die ausländerrechtliche und sicherheitspolizeiliche Grenzkontrolle sowie für die Sicherung der Grenze ausserhalb der definierten Grenzübergangsstellen. Einige Kantone haben die Grenzkontrolle an den Flugplätzen ihres Hoheitsgebietes an das BAZG delegiert.
Kantonspolizei BE, GE, GL, NW, SO, VS, ZH	Die Polizeikorps der Kantone Bern, Genf (in Zusammenarbeit mit dem BAZG), Glarus, Nidwalden, Solothurn, Wallis (in Zusammenarbeit mit dem BAZG) und Zürich führen an den Flugplätzen ihres Hoheitsgebietes die Grenzkontrollen durch.
KD	Die KD sorgt als zentrale Anlaufstelle («Guichet unique») für effiziente und kundenfreundliche konsularische Dienstleistungen weltweit. Sie arbeitet mit anderen Bundesstellen, kantonalen Gremien, ausländischen Behörden und weiteren nationalen und internationalen Partnerinnen und Partnern zusammen. Sie unterstützt die Schweizer Konsulate und Botschaften in Visumangelegenheiten und nimmt die Koordination für Auslandschweizerangelegenheiten wahr.

11 Polizeikorps der Kantone Bern, Genf, Glarus, Nidwalden, Solothurn, Wallis, Zürich sowie das BAZG, soweit einzelne Kantone die Kontrollaufgabe an das BAZG delegiert haben.

Einheit	Hauptaufgaben
KKJPD	Die KKJPD sorgt in den Bereichen Polizei, Justiz, Strafvollzug und Migration auf politischer Ebene für die Koordination der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund. Die KKJPD nimmt die IBM-Strategie jeweils zusammen mit dem Bundesrat zur Kenntnis. Sie kann Mandate für die Umsetzung von wichtigen Massnahmen erteilen.
KKPKS	Die KKPKS fördert die Zusammenarbeit und den Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen den schweizerischen Polizeikörpern. Sie koordiniert die operative Umsetzung der vorgegebenen politischen Ziele in wesentlichen Polizeifragen.
NDB	Der NDB macht Analysen der sicherheitspolitischen Aspekte der Migration und deren Auswirkungen vor allem im Zusammenhang mit Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und verbotenen Nachrichtendienst.
SEM	Das SEM regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Es ist für die Konzeption und Konformität der Grenzkontrolle zuständig und erlässt Weisungen zur Grenzkontrolle zuhanden der operativ tätigen Behörden. Zudem ist es für die Rückkehr von Personen mit abgewiesenem Asylgesuch oder sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Personen verantwortlich.
SSK	Die SSK fördert die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Kantone und des Bundes. Sie bezweckt den Meinungsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Kantone untereinander und mit denjenigen des Bundes und koordiniert gemeinsame Interessen.
VKM	Die VKM vereint und unterstützt die kantonalen Migrationsbehörden beim Vollzug des Ausländer- und Asylrechts des Bundes. Die Vereinigung vernetzt die Migrationsbehörden der Kantone mit dem Bund.

Tabelle 1: Akteure und Aufgaben

4 Vision

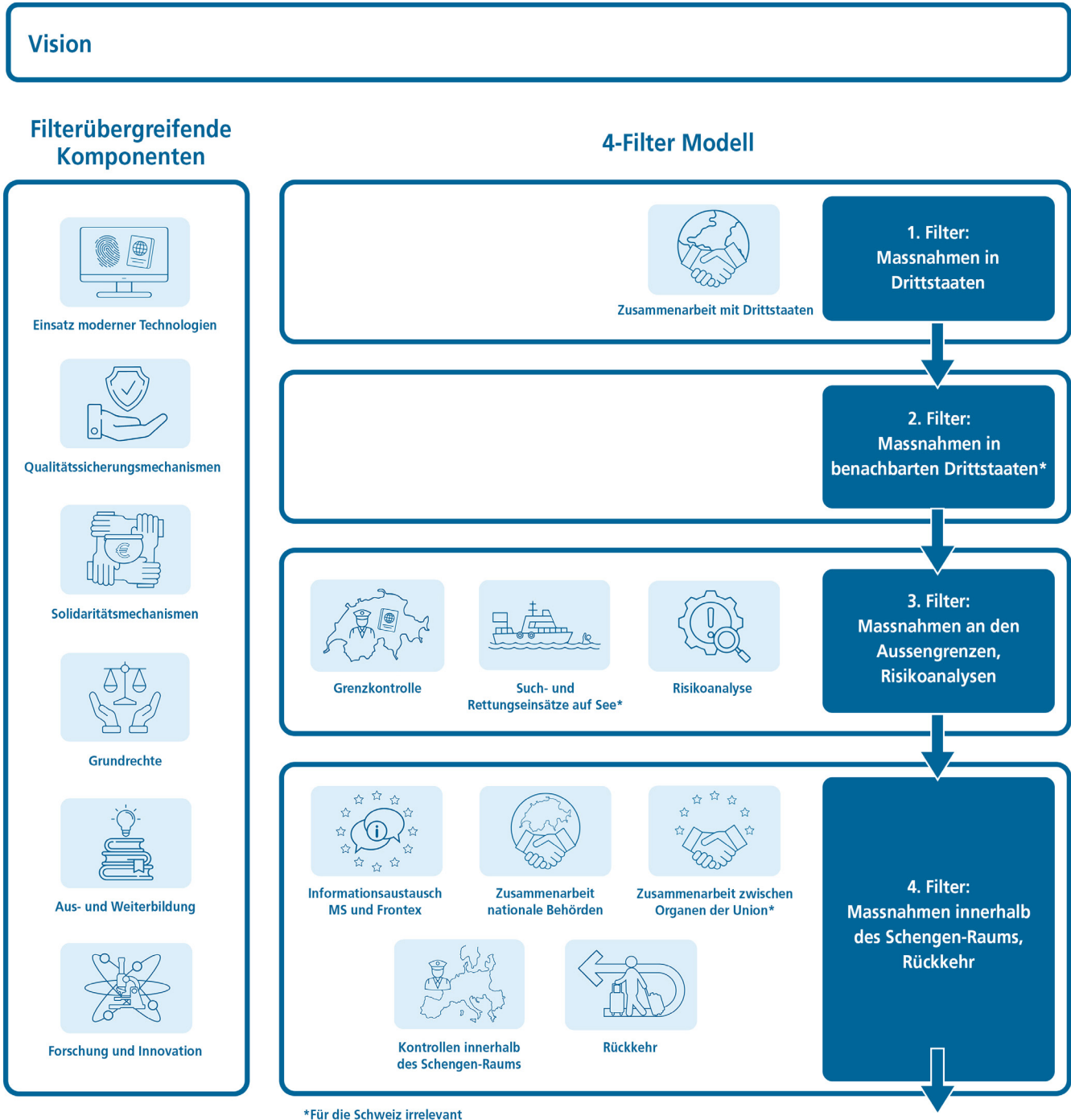
Die Schweiz folgt mit ihrer Integrierten Grenzverwaltung folgender Vision:

Die Schweiz betreibt eine professionelle, rechtskonforme und effiziente Grenzverwaltung,

- die zur Sicherheit der Schweiz und des Schengen-Raums beiträgt und im internationalen Kontext die Sicherheit erhöht,
- die eine reibungslose Ein- und Ausreise für legal Reisende ermöglicht und dadurch die Standortattraktivität der Schweiz wahrt,
- die illegale Migration und grenzüberschreitende Kriminalität bekämpft,
- die die Grundrechte achtet und schützt,
- die eine wirksame Rückkehr von weggewiesenen Personen anstrebt,
- die geeignete moderne Technologien einsetzt,
- die eng mit den relevanten in- und ausländischen Akteuren zusammenarbeitet.

5 Modell

Das Vier-Filter-Modell ist im Kontext der europäischen Grenzverwaltung gebräuchlich¹². Es stellt dar, dass eine erfolgreiche und effiziente Bekämpfung der illegalen Migration nicht erst an den Aussengrenzen des Schengen-Raums ansetzt, sondern bereits in den Drittstaaten¹³ beginnt (Filter 1) und Massnahmen in Zusammenarbeit mit benachbarten Drittstaaten (Filter 2), Kontrollmassnahmen an Aussengrenzen und Risikoanalysen (Filter 3) sowie Massnahmen innerhalb des Schengen-Raums und die Rückkehr (Filter 4) umfasst. Die 15 sogenannten Komponenten¹⁴ sind entweder einem Filter zugeteilt oder beziehen sich auf mehrere Filter. Das Vier-Filter-Modell veranschaulicht die Zuteilung der Komponenten, dient aber nicht als inhaltliches Raster der Strategie. Kapitel 7 beinhaltet die Komponenten a) – o) und die definierten strategischen Ziele.



*Für die Schweiz irrelevant

Abbildung 1: IBM-Modell

12 Verordnung (EU) 2019/1896, Erwägungsgrund 11.

13 Unter dem Begriff „Drittstaaten“ werden im Schengen-Kontext all jene Staaten verstanden, die weder EU-Mitglied noch Schengen-assoziierte Staaten sind.

14 Verordnung (EU) 2019/1896, Art. 3.

6 Trends

Basierend auf der strategischen Risikoanalyse von Frontex¹⁵, dem sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates (2021)¹⁶ und dem Zusatzbericht (2022)¹⁷ sowie den Einschätzungen der IBM-Akteurinnen und Akteure der Schweiz wurden Trends identifiziert, die die Tätigkeiten und Entwicklungen der Integrierten Grenzverwaltung beeinflussen und in den nächsten Jahren Chancen aber auch Herausforderungen zur Folge haben könnten. Kapitel 7 stellt dar, wie die Integrierte Grenzverwaltung der Schweiz diesen Trends begegnen will.

Migration und Mobilität

Zahlreiche ungelöste kriegerische Konflikte, klima- und umweltbedingte Migrationsbewegungen, fragile Staaten sowie die Diskrepanz zwischen Europa und anderen Teilen der Welt bezüglich Wohlstand, Sicherheit und Zukunftsperspektiven sorgen für einen weiterhin hohen Migrationsdruck in Richtung Europa. Der Krieg in der Ukraine und die damit verbundene Migration in die Schweiz und in Staaten des Schengen-Raums sind ein Beispiel dafür.

Zudem ist von einem kontinuierlichen Anstieg des Passagieraufkommens auszugehen, der von Wohlstand, tiefen Flugpreisen und der allgemein zunehmenden Mobilität getrieben wird.

Bedrohung der öffentlichen und der inneren Sicherheit

Geopolitische Instabilität und die Zunahme von Konfliktzonen tragen zur Verbreitung extremistischer Ideen und Radikalisierung bei. Extremistische Gruppierungen teilen und verbreiten dank der Verfügbarkeit von Informationen und Kommunikationstechnologien sowie sozialen Medien ihre Ideologien und können so die öffentliche und innere Sicherheit stören. Solche Gruppierungen können Migrationsbewegungen nutzen, um nach Europa zu gelangen und neue Mitglieder zu rekrutieren.

Durch risikoarme, hochprofitable Geschäftsmodelle und den zunehmenden Verbindungen zwischen kriminellen Gruppierungen nehmen die Vielfalt und die Komplexität der grenzüberschreitenden kriminellen Aktivitäten zu. Mit der Pandemie sind neue Geschäftsmodelle und -wege von kriminellen Netzwerken entstanden: Moderne Technologien erlauben ihnen neue, hochentwickelte modi operandi. Die sich verschlechternde Sicherheitslage an den östlichen Aussengrenzen der EU beeinträchtigt die Bemühungen der EU und der Mitgliedstaaten zur Verhinderung grenz-überschreitender Kriminalität.

Hybride Bedrohungen

Staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure nutzen schon heute rechtliche und operative Schwachstellen aus, um die Sicherheit zu beeinträchtigen. Das Risiko von Cyberangriffen auf Grenzinfrastrukturen ist erhöht. Auch können Migrantinnen und Migranten von Drittstaaten für politische Zwecke instrumentalisiert werden, um einen Staat oder den Schengen-Raum zu destabilisieren. Propaganda und falsche Informationen (Desinformation) über Visa- und Migrationspolitik können Migrationsbewegungen beeinflussen und gezielt steuern.

Governance und Digitalisierung

Die Aufgaben der Integrierten Grenzverwaltung werden zunehmend komplexer und die Reformkadenz des Schengen-Systems bleibt konstant hoch. Die damit verbundenen hohen Anforderungen an die Governance und die schon jetzt knappen (finanziellen und personellen) Ressourcen stellen eine grosse Herausforderung dar. Die fortschreitende Digitalisierung und Vernetzung bringen technische Abhängigkeiten zwischen den Systemen und einen grossen Aufwand für die Datenbewirtschaftung mit sich. Die Interoperabilität und Vernetzung der Grenzverwaltungssysteme haben aber auch den Vorteil, die Grenzkontrolle basierend auf umfassenden und genauen Datenbanken durchzuführen. Es ist davon auszugehen, dass plötzlich auftretende Situationen wie technisches Versagen und Naturereignisse zunehmen werden und aufgrund der technischen Abhängigkeiten Infrastrukturausfälle bewirken können. Solche Ereignisse aber auch Pandemien oder bewaffnete Konflikte werden künftig hohe Anforderungen an die Governance und an die operativen Tätigkeiten der Grenzverwaltung stellen.

15 Frontex [Risk Analysis](#) for 2022/2023.

16 Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021 ([BBl 2021 2895](#)).

17 Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine. Bericht des Bundesrates ([BBl 2022 2357](#)).

7 Komponenten

Die Strategie für eine Integrierte europäische Grenzverwaltung der Europäischen Kommission und die davon abgeleitete technische und operative Strategie für das integrierte und europäische Grenzmanagement der europäischen Grenz- und Küstenwache geben die Rahmenbedingungen für die nationale IBM-Strategie und für die Tätigkeiten der Grenzverwaltungsbehörden des Schengen-Raums vor. Auch die Ergebnisse und Empfehlungen der Schengen-Evaluierung 2018 und der thematischen Evaluierung 2020 für die IBM-Strategie II werden berücksichtigt.

Die Strategie der Europäischen Kommission definiert für jede Komponente politische Prioritäten und verschiedene strategische Leitlinien. Die technische und operative Strategie übernimmt bzw. leitet davon Ziele (Goals), Erfolgskontrollen (Success Measures) und Prozesse (Process Steps) ab. Diese Ziele für die Europäische Grenz- und Küstenwache sind im Aktionsplan der technischen und operativen Strategie mit Massnahmen (Actions) konkretisiert.

Die Schweiz richtet sich nach den Rahmenbedingungen der beiden Strategien und ihren Anhängen und leitet davon für 13 Komponenten strategische Ziele und den angestrebten Sollzustand ab. Diese Ziele sind während der Periode der IBM-Strategie III mit entsprechenden Massnahmen (separater Aktionsplan) zu erreichen.

Während der Periode der IBM-Strategie 2027 wurde das Projekt reFRONT angestossen, das in einem umfangreichen Schlussbericht mit Empfehlungen mündete. Es bestand aus vier Teilprojekten (1. Ausbildung, 2. Prozesse, Infrastruktur und Technik, 3. Risikoanalyse, 4. Policy und Governance). Es wurde von den politischen Behörden, der KKJPD und dem Bundesrat, im 2023 beraten. Sie haben die zuständigen Behörden beauftragt, die Empfehlungen in der Periode der IBM-Strategie III zu vertiefen.

a) Grenzkontrolle



Mit dem hohen Migrationsdruck, der zunehmenden Komplexität der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie den Anforderungen an die Governance und an die Digitalisierung steigen auch die Herausforderungen für die Grenzkontrolle. Zudem ist davon auszugehen, dass staatliche und nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure rechtliche und operative Schwachstellen auszunutzen versuchen, um grenzüberschreitenden illegalen Tätigkeiten nachzugehen. Um die Grenzkontrollen weiterhin effizient und sicher zu gewährleisten, ist diesen Herausforderungen mit dem Einsatz neuester Technologien aber auch mit einer wirksamen Zusammenarbeit unter den nationalen Akteurinnen

und Akteuren und mit den europäischen Partnerorganisationen und Drittstaaten zu begegnen.

Grenzkontrollen an den Aussengrenzen (in der Schweiz an Flughäfen und Flugplätzen) dienen dazu, illegale Grenzübertritte in die Schweiz und somit in den Schengen-Raum zu verhindern. Mit verschiedenen Instrumenten zur Prävention, Aufdeckung und Verhinderung der grenzüberschreitenden Kriminalität (z.B. Menschenschmuggel/Menschenhandel) und von Terrorismus trägt die Schweiz zur inneren Sicherheit der EU bei¹⁸. Sie will die Aus- und Einreise von terroristisch oder kriminell motivierten Personen verhindern und die innere Sicherheit der Schweiz und des gesamten Schengen-Raumes stärken.

Damit die Grenzkontrolle gemäss der Vision dieser Strategie (vgl. Kapitel 4) durchgeführt werden kann, müssen die dazu erforderlichen Ressourcen und Kapazitäten (rechtlich, organisatorisch, technisch und personell) gewährleistet sein. Die Einsatzplanung und eine angemessene Reaktionsfähigkeit sind u.a. basierend auf einer Risikoanalyse und einem Lagebild möglich.

Weiter sind für die Grenzkontrolle auch Systeme und geeignete Technologien nötig. Die neuen und weiterentwickelten EU-Informationssysteme haben zum Ziel, die Sicherheit des Schengen-Raums zu erhöhen und mit digitalen Prozessen und ressourcenschonenden Abläufen die Grenzkontrollen effizienter und effektiver zu gestalten. Die Schweiz hat die Schengen-relevanten EU-Informationssysteme implementiert. Die für die Weiterentwicklung der Systeme (API, PNR, VIS, zukünftig EES, ETIAS und Screening Regulation) nötige bauliche und technische Infrastruktur ist auf den Zeitpunkt der Einführung einzurichten und muss funktionsfähig sein (vgl. Kapitel 7j). Zurzeit steht die Weiterentwicklung noch im Widerspruch zur angestrebten Effizienz wegen der zunehmenden Komplexität, der verschiedenen Prozesse und den Daten, die in Echtzeit abgeglichen werden müssen. Dies ist in den nächsten Jahren zu verbessern.

Die Grenzverwaltung sollte von technologischen Fortschritten und Entwicklungen (z. B. künstliche Intelligenz) profitieren, um inter-operabler, kosteneffizienter und nachhaltiger zu werden. Innovative Lösungen sind im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu nutzen, wenn diese die Grenzkontrollbehörden in ihren Tätigkeiten unterstützen (vgl. Kapitel 7o).

¹⁸ Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015 ([BBl 2015 7487](#)), Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom 25. September 2020 ([BBl 2020 7741](#)), [Aktionsplan](#) zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus 2023-2027.

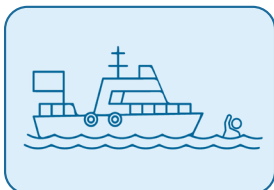
Die Schweizer Grenzkontrollbehörden wahren und respektieren in ihrem Handeln die Grund- und Menschenrechte. Die Erkennung schutzbedürftiger und vulnerabler Personen, Opfern von Straftaten wie Menschenschmuggel/Menschenhandel sowie der Täterschaften ist weiter zu stärken. Mit dem Aktionsplan gegen Menschenhandel¹⁹ hat die Schweiz dazu ein Instrument geschaffen (vgl. Kapitel 7m). Die Erkennung von Opfern hilft auch, Täterinnen und Täter zu identifizieren.

Damit die Grenzkontrollbehörden effektiv handeln können, ist der Informations- und Datenaustausch auf europäischer und nationaler Ebene wichtig. Systeme und Initiativen, die diesen Austausch erleichtern, beispielsweise das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO), unterstützt die Schweiz und setzt sie um. Wichtige Informationen für die Grenzkontrollbehörden liefern Risikoanalysen und ein nationales und aktuelles Lagebild (Migrationslage, Trends, modi operandi, Dokumentenfälschungen). Es stehen viele Informationen (von Frontex, auf nationaler und kantonaler Ebene) zur Verfügung. Die verschiedenen Informationen und Erkenntnisse aus den europäischen und nationalen Produkten zur Migrationslage sind in aggregierter und konzentrierter Form (u.a. Differenzierung nach Landes- und Luftgrenze) für die Grenzkontrollbehörden aufzubereiten (vgl. Kapitel 7c). Alle Grenzkontrollbehörden sollten Zugang zu diesen Informationen haben und ihre Erkenntnisse dort teilen. Der Daten- und Informationsaustausch (z.B. von personenbezogenen Fällen bei Einreiseverweigerung an einem Flughafen) ist unter den Grenzkontrollbehörden weiter zu verbessern. Mit gemeinsamer Infrastruktur und einer Harmonisierung der Systeme sowie einheitlichen Prozessen ist ein solcher Austausch einfacher und zeitnah zu ermöglichen. Diese Vorhaben wurden im Rahmen der bisherigen IBM-Strategie im Projekt reFRONT im Grundsatz gutgeheissen. Der Bundesrat und die KKJPD haben die Behörden beauftragt, diese Vorhaben zu vertiefen.

Strategische Ziele

- a1/c3: Nationale Risikoanalyseprodukte (u.a. aktuelle Lagebilder) sind zeitnah und unmittelbar den betroffenen Behörden zur Verfügung gestellt.
- a2: Effiziente Grenzkontrollverfahren basieren auf Informationsaustausch: Der Zugang zur Information und der Austausch von Daten unter den Grenzkontrollbehörden ist weiter zu fördern.
- a3/j2: Die Anforderungen an die Infrastruktur und Systeme zur Grenzverwaltung sind formuliert und deren Beschaffung erfolgt koordiniert oder gemeinsam.
- a4/n2: Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden verfügen über ein auf neue Technologien und Systeme ausgebildetes Personal, um die technischen Abfragemöglichkeiten unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben auch praktisch nutzen zu können.
- a5/n3: Der Erwerb von Kenntnissen oder spezifischem Fachwissen durch Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Behörden und mit Partnerbehörden im Ausland wird gefördert.
- a6: Den Grenzkontrollbehörden steht eine an das Passagiervolumen und an die neuen Systeme angepasste technische und bauliche Infrastruktur zur Verfügung, die eine effiziente und rechtskonforme Grenzkontrolle ermöglicht.

b) Such- und Rettungseinsätze auf See



Als Binnenstaat ohne Meeresanstoss unterhält die Schweiz keinen maritimen Such- und Rettungsdienst. Entsprechend hat diese Komponente für die Schweiz keine praktische Bedeutung.

c) Risikoanalyse



Die Steuerung und die Kontrolle der Migration sowie die effiziente Bekämpfung der illegalen Migration gewinnen in Anbetracht des anhaltend hohen Migrationsdrucks an Bedeutung. Daneben setzt die erfolgreiche Bekämpfung der zunehmend komplexen grenzüberschreitenden Kriminalität ein umfassendes Verständnis der Risiko- und Bedrohungslage voraus. Es ist deshalb unabdingbar, dass die Risikoanalyse auf nationaler und auf europäischer Ebene weiter ausgebaut, besser vernetzt und effizienter gestaltet wird.

In der Schweiz verfügen verschiedene Behörden auf nationaler und auf kantonaler Ebene über ein grosses Wissen in der illegalen Migration. Das Wissen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind bisher jedoch nicht umfassend zentral verknüpft.

Die Risikoanalyseprodukte, wie beispielsweise integrale Lagebilder, Informationsbulletins und die Schwachstellenbeurteilung, müs-

¹⁹ Nationaler [Aktionsplan](#) gegen Menschenhandel 2023 bis 2027 vom 18. Dezember 2022, strategische Ziele 2.2 und 3.3.

sen sich an den Bedürfnissen der kantonalen und nationalen Partnerinnen und Partner orientieren und sind einheitlich zu erstellen. Sie müssen ihnen unmittelbar zur Verfügung stehen. Zudem sollten sie die aktuellen europäischen Standards berücksichtigen. Aktuelle Lagebilder und der zeitnahe Austausch von Informationen zwischen den Behörden über die neusten Entwicklungen (z.B. neue modi operandi) sind essenziell. Nur so können die rasch wechselnden und oft plötzlich auftretenden Herausforderungen erkannt und bewältigt werden. Die Risikoanalyseprodukte sollten alle Ebenen des Vier-Filter-Modells (vgl. Kapitel 5) überwachen. Es sind beispielsweise massgeschneiderte integrale Lagebilder sowohl für die Aussengrenzen als auch für die Binnengrenzen zu erstellen. Wenn nötig und sinnvoll sind auch Produkte zu spezifischen Phänomenen zu erstellen.

Diese nationalen Risikoanalyseprodukte sind in enger Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Grenzverwaltungsbehörden zentral zu erstellen. Alle Grenzverwaltungsbehörden liefern dafür regelmässig, systematisch und nach einheitlichen Standards die nötigen Informationen und Daten. Dieses Vorhaben wurde im Rahmen der bisherigen IBM-Strategie im Projekt reFRONT im Grundsatz gutgeheissen. Der Bundesrat und die KKJPD haben die Behörden beauftragt, diese Vorhaben zu vertiefen. Ebenfalls sind Informationen und Daten aus der Risikoanalyse von Frontex (vgl. Kapitel 7d), von Partnerbehörden im Ausland sowie von weiteren Informationsquellen wie den ILO und den ALO (vgl. Kapitel 7g) zu berücksichtigen und in die Risikoanalyseprodukte strukturiert zu integrieren.

Strategische Ziele

- c1: Es besteht eine formalisierte, alle massgebenden Akteurinnen und Akteure involvierende nationale Risikoanalysestruktur mit definierten Aufgaben und Verantwortlichkeiten.
- c2: Nationale und an die Bedürfnisse der Stakeholder orientierte Risikoanalyseprodukte werden unter Berücksichtigung der aktuellen europäischen Standards erstellt. Bund und Kantone tragen mit ihren Ressourcen, Daten und Erkenntnissen zur Erstellung der nationalen Risikoanalyse bei.
- a1/c3: Nationale Risikoanalyseprodukte (u.a. aktuelle Lagebilder) sind zeitnah und unmittelbar den betroffenen Behörden zur Verfügung gestellt.

d) Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)



Mit der konstant hohen Reformkadenz des Schengen-Besitzstands, dem weiterhin hohen Migrationsdruck sowie dem steigenden Aufwand für die Datenbewirtschaftung nehmen auch die Herausforderungen an die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Grenz- und Küstenwache zu. Die Schweiz hat ein grosses Interesse an einem gut funktionierenden Schutz der Aussengrenzen und dementsprechend an einer koordinierten und integrierten Zusammenarbeit mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache.

Die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache²⁰ regelt den laufenden Ausbau der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) und gibt den Rahmen für die zunehmend zentrale Rolle des Informationsaustauschs über geschützte Informationssysteme wie beispielsweise das EUROSUR-Netzwerk vor. Die steigenden rechtlichen und technischen Anforderungen an den Informationsaustausch zwischen den Schengen-Staaten und Frontex machen eine funktionierende Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den an der Europäischen Grenz- und Küstenwache beteiligten Akteurinnen und Akteuren notwendig. Trotz dieser hohen Anforderungen müssen sie in der Lage sein, schnell und effektiv Informationen (z. B. Risikoanalysen, vgl. Kapitel 7c, und sonstige sensible Informationen) auszutauschen, um Bedrohungen wie der grenzüberschreitenden Kriminalität, dem Terrorismus oder der illegalen Migration wirksam zu begegnen. Dazu setzen Frontex und die Schengen-Staaten verschiedene Massnahmen um, u.a. die Erarbeitung von gemeinsamen Lagebildern, den Betrieb von akkreditierten Kommunikationsnetzwerken wie z.B. das EUROSUR-Netzwerk und die Verbesserung der technischen Infrastruktur.

Die Schweiz tauscht relevante Informationen zur Lage, zu Trends und potenziellen Bedrohungen an den Aussengrenzen mit Frontex u.a. über das nationale Koordinierungszentrum für EURO-SUR (NCC), die nationale Frontex Kontaktstelle (NFPoC) und die nationale Kontaktstelle für die Ausbildung (NTC) aus. Diese Stellen sind im BAZG angesiedelt. Nationale Koordinationsmechanismen (z.B. wöchentliche Lagerapporthe, interdepartementale Arbeitsgruppen und das nationale Netzwerk zur Erhebung der Daten für die Schwachstellenbeurteilung) unterstützen die effiziente Zusammenarbeit zwischen den Partnerinnen und Partnern.

Eine effektive Integrierte europäische Grenzverwaltung erfordert eine gute technisch-operative Planung zwischen den Schengen-Staaten und Frontex. Alle an Frontex beteiligten Staaten müssen ihre personelle Beteiligung an den gemeinsamen Operationen gestützt auf die Verordnung an den Aussengrenzen des Schengen-Raums in Zukunft erhöhen. Die Schweiz beteiligt sich an solchen gemeinsamen Operationen von Frontex und leistet damit weiterhin ihren Beitrag zum Schutz der Aussengrenzen. Diese Operationen sind ein wichtiges Instrument des dritten Filters (vgl. Kapitel 5) sowie zur Gewährleistung der inneren Sicherheit des Schengen-Raums und der Schweiz. Die aktive Beteiligung an Frontex Operationen ist sowohl aus taktisch-operativen Überlegungen als

²⁰ Verordnung (EU) 2019/1896.

auch vor dem Hintergrund des Prinzips der gemeinsamen Verantwortung zielführend. Mit diesen personellen Ressourcen leistet die Schweiz einen Beitrag zu den von Frontex koordinierten kollektiven Kapazitäten.

Grenzschutzexpertinnen und -experten sind den Anforderungen von Frontex entsprechend aus- und weiterzubilden (vgl. Kapitel 7n). Vertreterinnen und Vertreter aller involvierten Behörden werden auch künftig an den diversen strategischen, operativen und taktischen Sitzungen von Frontex teilnehmen und die Anliegen der Schweiz einbringen.

Strategische Ziele

- d1: Unter Berücksichtigung des nationalen Eigenbedarfs trägt die Schweiz in geforderter Qualität und Quantität zu den Ressourcen von Frontex bei.
- d2: Unter Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen sind die für den zeitnahen Informationsaustausch erforderlichen technischen und personellen Ressourcen sichergestellt.
- d3: Die für die Durchführung der Schwachstellenbeurteilung erforderlichen Ressourcen stehen bereit und die dabei festgestellten Mängel an den Aussengrenzen der Schweiz werden konsequent behoben.

e) Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden



Eine gute Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden ist Voraussetzung, um der zunehmenden Komplexität und Überschneidung der Aufgaben sowie den Abhängigkeiten der Systeme und der fortschreitenden Digitalisierung zu begegnen, aber auch um die heute vielfältige und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen.

Zentrale Elemente einer guten Zusammenarbeit zwischen den in der Grenzverwaltung involvierten Behörden sind ein institutionalisierter und zeitnaher Informationsaustausch, gemeinsame Risikoanalysen (vgl. Kapitel 7c), die Nutzung europäischer und nationaler Instrumente/Kapazitäten²¹, gleiche Standards sowie einheitliche Ausbildungen (vgl. Kapitel 7n). Wirksame Kooperationsstrukturen sind eine Voraussetzung für die zielführende Zusammenarbeit. Zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ist zudem verstärkt mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten. Für die Zusammenarbeit Polizei und Zoll (BAZG) siehe auch Kapitel 7h.

Eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden ist zu fördern, ohne die föderalen Strukturen der Schweiz und die entsprechenden Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu verändern. Bestehende Governance-Strukturen, wie z.B. die Steuergruppe Grenze sind zu stärken und die Verbindlichkeit der Kooperation damit weiter zu erhöhen. Zudem ist zu prüfen, ob die Steuergruppe Grenze mit finanziellen Mitteln auszustatten ist, damit finanzielle Anreize für die Weiterentwicklung der Grenzverwaltung gesetzt werden können. Diese Vorhaben wurden im Rahmen der bisherigen IBM-Strategie im Projekt reFRONT im Grundsatz gutgeheissen. Der Bundesrat und die KKJPD haben die Behörden beauftragt, diese Vorhaben zu vertiefen. Neben der Stärkung im Bereich Policy und Governance (Vertiefung Harmonisierung) soll auch in den Supportbereichen Ausbildung (vgl. Kapitel 7n und 7m), Prozesse, Infrastruktur und Technik sowie Risikoanalyse (vgl. Kapitel 7c) die Zusammenarbeit durch eine Institutionalisierung und Harmonisierung gestärkt werden.

Weiter ist künftig insbesondere die rechtliche Grundlagenarbeit besser abzustimmen, z.B. in der Steuergruppe Grenze. Damit stellt dieser zentrale Koordinationsmechanismus die Abstimmung zwischen den verschiedenen Behörden in den relevanten Tätigkeiten der Grenzverwaltung sicher.

Strategische Ziele

- e1: Die Zusammenarbeit der Grenzverwaltungsbehörden mit den Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wird verstärkt.
- e2: Die Schweiz verfügt über ein Gremium mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone, welches über die Kompetenzen und ein Budget verfügt, um operative Standards und gemeinsame Koordinierungsprozesse in der Grenzkontrolle verbindlich festzulegen und zu überwachen.
- e3: Die Bereiche Ausbildung, Risikoanalyse sowie Prozesse, Infrastruktur und Technik sind zentral koordiniert.

21 Kapazitäten: rechtlich, organisatorisch, technisch und personell.

f) Zusammenarbeit zwischen den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union



Die Strategie der Europäischen Kommission bezieht sich in dieser Komponente insbesondere auf die Zusammenarbeit der Agentur der Europäischen Grenz- und Küstenwache mit anderen europäischen Akteurinnen und Akteuren. Die Komponente hat deshalb für die Schweiz in der praktischen Umsetzung wenig Bedeutung. Weitere Aspekte der europäischen Zusammenarbeit sind in den anderen Komponenten dargestellt.

g) Zusammenarbeit mit Drittstaaten



Die Globalisierung und die zunehmende Mobilität bringen neue Herausforderungen mit sich und erfordern eine immer engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Konflikte, knappe Ressourcen und die politische Instabilität vieler Staaten lösen Migrationsbewegungen aus. Der Migrationsdruck in die Transitregionen und nach Europa hält an und die Instrumentalisierung der Migration bleibt ein politisches Thema. Eine wirksame Prävention der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität beginnt nicht erst an der Aussengrenze des Schengen-Raums, sondern bereits in den Drittstaaten. Das Engagement in Drittstaaten ist wichtig, um sowohl Reisen von Personen im Rahmen der legalen Migration als auch die Rückübernahme von Personen in irregulärer Situation

zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten umfasst das Visumverfahren, die Auslandsdetachierungen sowie die internationale Migrationszusammenarbeit.

Die Schweiz setzt sich für rechtliche Grundlagen im Visumbereich ein, die einerseits legale Reisen vereinfachen und andererseits ein wirksames Instrument gegen illegale Migration und Bedrohungen für die innere Sicherheit darstellen. Die Schweiz beteiligt sich an den Diskussionen zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands im Visumbereich. Um die Ziele ihrer Migrationsausserpolitik zu erreichen, nutzt die Schweiz auch neue Instrumente des Visakodex, wie die Möglichkeit, Massnahmen gegenüber visumpflichtigen Drittstaaten zu ergreifen, bei denen sich die Rückübernahme schwierig gestaltet.

Das Ziel der Schengen-Staaten ist es, in allen visumpflichtigen Drittstaaten vertreten zu sein, damit der Zugang für Visumantragstellende nicht mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden ist. Um dieses Ziel zu erreichen, prüft die Schweiz verschiedene Formen der Zusammenarbeit mit externen Dienstleisterinnen und Dienstleistern und den Schengen-Staaten. Die Schweiz berücksichtigt im Visumverfahren auch die Sicherheitsaspekte der Schengen-rechtlichen Vorgaben sowie zusätzliche Sicherheitselemente auf nationaler Ebene.

Die Entsendung von Vertreterinnen und Vertretern von Migrations-, Polizei- oder Zollbehörden dient dem Ziel, illegale Migration und grenzüberschreitende Kriminalität in den Herkunfts- und Transitstaaten zu verhindern. Es handelt sich dabei um Airline Liaison Officers (ALO), Polizei-Attachés (PA) sowie um Immigration Liaison Officers (ILO). Der Einsatz dieser Verbindungspersonen erfolgt je nach Schwerpunktstaaten und Bedarf. Die ALO, PA, ILO haben die Aufgabe, einen schnellen und unmittelbaren Informationsaustausch und eine enge Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden vor Ort herzustellen. Sie tragen zur Risikoanalyse (vgl. Kapitel 7c) bei, indem sie die Entwicklungen vor Ort analysieren. Sie arbeiten gemäss ihrem Auftrag auch mit Schengen-Staaten und Drittstaaten in Bereichen zusammen, die mit der Integrierten Grenzverwaltung im Zusammenhang stehen, wie die Verhinderung der illegalen Einreise, die polizeiliche Zusammenarbeit oder die Bekämpfung des Menschenhandels. Das Netzwerk der Verbindungspersonen wird auch einbezogen, um bereits vor Ort auf die Migration Einfluss zu nehmen, z.B. mit Ausbildungsmaßnahmen für die Partnerbehörden.

Die Schweiz verfolgt eine kohärente Aussenpolitik und nutzt Synergien zwischen der Migrationspolitik, der Aussenpolitik und der internationalen Zusammenarbeit. Sie baut eine enge Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten auf, indem sie Migrationsdialoge führt und Migrationsabkommen und -partnerschaften abschliesst. Dabei geht die Schweiz auf Migrationsfragen ein und unterstützt insbesondere Projekte in den Bereichen Rückkehrhilfe und Reintegration, Prävention illegaler Migration, Flüchtlingsschutz, Bekämpfung von Menschenhandel und Stärkung der Fähigkeiten der Partnerbehörden. Die Schweiz setzt sich auch für die Berufsbildung und den Zugang zu Arbeitsplätzen ein, um jungen Menschen Perspektiven vor Ort zu bieten und dadurch eine Ursache der illegalen Migration zu bekämpfen. Auch die Zusammenarbeit im Justiz- und Polizeibereich wird thematisiert und trägt zu einer besseren Steuerung der Migration bei.

Neben der bilateralen Zusammenarbeit mit Drittstaaten bieten auch multilaterale und regionale Prozesse und Plattformen, wie die Prozesse Rabat, Khartum und Budapest, Möglichkeiten, um die Ziele der Schweizer Migrationsausserpolitik zu erreichen. So setzt sich die Schweiz für gemeinsame Grundsätze und Ziele in der Migration ein, die mit dem Völkerrecht konform sind, beispielsweise das Prinzip des Non-Refoulement. Auf europäischer Ebene setzt sich die Schweiz für eine kohärente europäische Migrationspolitik ein und beteiligt sich im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung an gemeinsamen europäischen Vorgehen.

Strategische Ziele

- g1: Die Schweiz setzt sich auf europäischer Ebene für rechtliche Grundlagen im Visumbereich ein, welche das legale Reisen vereinfachen und ein wirksames Instrument gegen illegale Migration und Bedrohungen für die innere Sicherheit darstellen. Sie nutzt ihre Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Visumverfahren, um ihre migrationsausserpolitischen Ziele zu erreichen.
- g2: Der Einsatz der Verbindungspersonen (ALO, PA/Attachés BAZG und ILO) wird regelmässig nach Prioritäten und der Lage vor Ort neu beurteilt, um eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden der betreffenden Drittstaaten sowie mit dem internationalen Verbindungsnetzwerk sicherzustellen.
- g3: Um zu einer besseren Steuerung der Migration beizutragen, führt die Schweiz Migrationsdialoge mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitstaaten und bemüht sich, die Zusammenarbeit durch den Abschluss von Abkommen oder Partnerschaften zu formalisieren.
- g4: Die Schweiz setzt sich ein, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf strategischer und operativer Ebene in den Bereichen Rückübernahme, Bekämpfung des Menschenhandels und Verhinderung der illegalen Migration zu verstärken und trägt damit zur Förderung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung bei.

h) Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums (inkl. Binnengrenzkontrollen)



Die anhaltend hohe Migration in Richtung Europa und die damit verbundene Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums, die zunehmende Komplexität in der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie die Ausnutzung von rechtlichen und operativen Schwachstellen durch staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure werden auch die nächsten Jahre einen Einfluss auf die Art und Weise (personell, technisch) der Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums und (bei einer Wiedereinführung solcher Kontrollen) an den Binnengrenzen haben.

Für gezielte Kontrollen im Binnenraum gemäss Schengener Grenzkodex sind ein umfassendes Lagebild und eine Risikoanalyse unerlässlich (vgl. Kapitel 7c). Sie dienen für polizeilich motivierte Kontrollen und für Kontrollen im Rahmen des Zolldispositivs als Grundlage für gezielte und effiziente Massnahmen (z.B. Kontrollen von Reisenden bestimmter Beförderungsunternehmen). Auch für den Fall, dass Binnengrenzkontrollen wieder eingeführt werden, dienen die Risikoanalyse und das Lagebild zur Planung (Einsatzbereitschaft) und zum effektiven und effizienten Einsatz der Kapazitäten (personelle und finanzielle Ressourcen). Damit können Polizeikontrollen im Zusammenhang mit illegaler Migration an den Binnengrenzen am richtigen Ort und effektiv vorgenommen werden. Heute fehlen insbesondere zur Sekundärmigration sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ausgereifte und zeitnahe Risikoanalysen und Lagebilder, die Informationen zu aktuellen Phänomenen liefern. Das „Integrale Lagebild Aussengrenzen“ (ILA) zeigt monatlich aktuelle Daten zur illegalen Migration an den schweizerischen Aussengrenzen (3. Filter) auf. Mit den Zahlen zu den im Inland durch das BAZG aufgegriffenen, sich illegal aufhaltenden Personen gewährt es zudem einen Einblick in die Situation im Binnenraum (4. Filter). Ziel ist es, das ILA laufend auszubauen und die Analysen voranzutreiben (vgl. auch Kapitel 7c).

Um die vorhandenen Ressourcen effizient und gezielt für Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums bzw. zur Intensivierung der Polizeikontrollen im Zusammenhang mit illegaler Migration einzusetzen, ist künftig die Kapazitätsplanung mit modernen Systemen wie API, EES, ETIAS, SIS, VIS (vgl. Kapitel 7a, 7j), Risikoanalysen und verbesserten Lagebildern zu verbinden. Die Instrumente, wie das ILA und EUROSUR, sind zu verbessern und verstärkt zu nutzen. Zudem ist die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten mit den bereits bestehenden Polizeikooperationsverträgen, gemeinsamen Risikoanalysen und Einsätzen zu fördern. Der Informationsaustausch auf nationaler Ebene zwischen den Grenzkontrollbehörden und anderen an den Aussen- und Binnengrenzen tätigen Akteurinnen und Akteuren ist zu begünstigen (vgl. Kapitel 7e).

Zwischen den Kontrollen an den Aussengrenzen und den technischen und operativen Massnahmen innerhalb des Schengen-Raums ist eine Kontinuität und Interoperabilität anzustreben, um illegale Migration und Kriminalität an den Aussen- und Binnengrenzen zu verhindern. Die Polizeikörpers können Personenkontrollen im zulässigen Rahmen des Schengener Grenzkodex durchführen. Das BAZG ist im Rahmen von Zollkontrollen an den Grenzen und im Inland präsent. Die Kantone können gestützt auf Verwaltungsvereinbarungen mit dem EFD (Art. 97 ZG) sicherheitspolizeiliche Aufgaben an das BAZG delegieren.

Die involvierten Behörden (Polizei, Zoll bzw. BAZG) eignen sich die nötigen Fähigkeiten und Kenntnisse für die Kontrollen innerhalb des Binnenraums durch die Ausbildung und mit der Praxiserfahrung bzw. einer gezielten Nutzung der Systeme an (vgl. Kapitel 7n).

Strategische Ziele

- h1: Die Kombination von Instrumenten der Aussengrenzkontrollen (EU-Informationssysteme) sowie technischer und operativer Massnahmen im Binnengrenzbereich trägt dazu bei, unerlaubte Sekundärmigration, illegale Migration und grenzüberschreitende Kriminalität festzustellen und zu verhindern.
- h2: Die Schweiz nutzt neben den polizeilichen Mitteln weiterhin das Zolldispositiv zur Erhöhung der Sicherheit im Binnenraum.
- h3: Die Behörden (Polizei, Zoll bzw. BAZG) stärken ihr Wissen und die Kompetenzen für die Inlandkontrollen durch gezielte Aus- und Weiterbildung.
- h4: Eine risikobasierte Planung sorgt für den effektiven Einsatz der personellen und technischen Ressourcen (Kapazitäten).

i) Rückkehr



Der anhaltend hohe Migrationsdruck in Richtung Europa sowie die Instrumentalisierung der Migration durch Herkunfts- oder Drittstaaten für politische Zwecke sind nur zwei der Trends, welche die Bedeutung einer funktionierenden Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen auch in Zukunft unterstreichen.

Die Rückkehr ist ein Schlüsselement einer glaubwürdigen Migrationspolitik. Ausreisepflichtige Personen müssen die Schweiz und den Schengen-Raum wieder verlassen. Die Schweiz betreibt deshalb eine konsequente Rückkehrpolitik. Sie fördert in erster Linie die selbstständige Ausreise, setzt aber rechtskräftige Wegweisungsentscheide auch unter Anwendung polizeilicher Zwangsmittel konsequent durch. Die Schweiz zählt auf europäischer Ebene zu den effektivsten Staaten beim Wegweisungsvollzug, sowohl bei Wegweisungen in den Herkunftsstaat als auch bei Dublin-Überstellungen. Wichtige Elemente der Schweizer Rückkehrpolitik sind auch die Weiterentwicklung von Alternativen zur Administrativhaft und Massnahmen zur Reduzierung der Untertauchensgefahr. Die Schweiz achtet in den Rückkehrverfahren die Grundrechte der Rückkehrenden und das Gebot des Non-Refoulement (vgl. Kap 7m).

Die Schweiz fördert die freiwillige Rückkehr und unterstützt sie mit der Rückkehrhilfe. Asylsuchende werden frühzeitig und umfassend über das bestehende Rückkehrhilfeangebot informiert. Der Zugang zu Rückkehrberatung und die freiwillige Ausreise mit Rückkehrhilfe werden priorisiert und sind in jeder Verfahrensphase möglich. Die Rückkehrhilfe wird auch in den Migrationsdialogen thematisiert und führt oft zu einer stärkeren Akzeptanz bei den Behörden in den Herkunftsstaaten. Mit der Erweiterung des Mandats hat Frontex das europäische Rückkehr- und Reintegrationsprogramm übernommen, an dem sich auch die Schweiz beteiligt.

Die Schweiz hat mit diversen Staaten Abkommen für die Zusammenarbeit in der Rückkehr und Migrationspartnerschaften geschlossen. Mit anderen Herkunftsstaaten funktioniert die operationelle Zusammenarbeit auch ohne Abkommen reibungslos. Mit einzelnen Staaten gestaltet sich die Zusammenarbeit im Rückkehrbereich dagegen schwierig. Beispielsweise schliessen gewisse Herkunftsstaaten zwangsweise Rückführungen aus. Bei diesen Herkunftsstaaten sind in den meisten Fällen die anderen europäischen Staaten mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Für die Schweiz ist eine verbesserte Zusammenarbeit mit diesen Staaten eine Priorität und der Bundesrat ergreift dafür alle erforderlichen Massnahmen. Zudem beteiligt sich die Schweiz auch an europäischen Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten (vgl. Kapitel 7g).

Nebst der Nutzung und Weiterentwicklung der vorhandenen nationalen Instrumente der Rückkehrpolitik nutzt die Schweiz verstärkt europäische Instrumente. Frontex unterstützt die Mitgliedstaaten etwa bei der Koordinierung und Finanzierung von Rückführungsaktionen, kann diese aber auch aus eigener Initiative in die Wege leiten. Die Agentur hilft bei der Beschaffung von Reisedokumenten und verpflichtet die Mitgliedstaaten, Spezialistinnen und Spezialisten zur Unterstützung anderer Mitgliedstaaten gemeinsam mit Frontex-Personal bereitzustellen. Das erweiterte Mandat von Frontex umfasst auch die Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr mittels Reintegrationshilfe. Die Schweiz prüft die Nutzung dieser Dienstleistungen laufend und macht von ihnen Gebrauch, insbesondere wenn dies zu Kosteneinsparungen und operativen Erleichterungen führt. Zusätzlich nutzt die Schweiz Synergien der Planungsinstrumente von Frontex mit der nationalen Planung im Rückkehrbereich. So ist die vorliegende IBM-Strategie auch das nationale Strategiedokument für die Rückkehr und der Aktionsplan dient u.a. auch als operativer Plan für die Rückkehr²². Weiter nutzt die Schweiz die Applikation IRMA und entwickelt das nationale Rückkehrverwaltungssystem unter Berücksichtigung des RECAMAS-Modells von Frontex.

Die Operative Strategie für eine effektivere Rückkehr respektive das entsprechende policy document²³ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2023 sind weitere wichtige Grundlagen. Zudem tauscht sich die Schweiz im High Level Network on Return mit der Rückkehrkoordinatorin oder dem Rückkehrkoordinator der EU aus und arbeitet bei Initiativen auf europäischer Ebene mit. Die Schweiz unterstützt in europäischen Gremien (Rat der EU, EU-Kommission, Frontex) Massnahmen, die einen Beitrag zur Erhöhung

²² Verordnung (EU) 2019/1896, Art. 9 Abs. 2.

²³ [Policy document](#) towards an operational strategy for more effective returns adopted by the Commission on 24 January 2023.

der Effektivität der Rückkehr leisten, über die nationalen Zuständigkeiten hinausgehen und die eine Zusammenarbeit unter den Schengen-Staaten sowie mit Herkunftsstaaten erfordern. Sie setzt sich für eine verbesserte Erhebung der Daten im Rückkehrbereich ein, die für vergleichbare Daten und Statistiken der europäischen Staaten wichtig ist und die Grundlage für die Weiterentwicklung der Instrumente und Massnahmen im Rückkehrbereich bildet.

Strategische Ziele

- i1: Die Schweiz trägt dazu bei, die Rolle von Frontex bei der operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten in allen Phasen des Rückkehrprozesses zu stärken.
- i2: Die Schweiz nutzt die Dienste von Frontex für die Rückkehrprozesse gezielt.
- i3: Die Schweiz fördert und nutzt vermehrt die europäischen Programme der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung.
- i4: Um proaktivere Planungen zu ermöglichen, setzt sich die Schweiz auf europäischer Ebene für die Verbesserung der Erhebung und Vergleichbarkeit von Daten sowie zweckmässige Analysen im Zusammenhang mit Rückkehr, Wiedereingliederung und Rückübernahme ein. Dies geht mit der Weiterentwicklung des digitalen nationalen Rückkehrverwaltungssystems einher.

j) Einsatz moderner Technologien



Die vermehrte Verwendung fortschrittlicher Techniken und hochentwickelter modi operandi bei kriminellen Aktivitäten macht einen gezielten und effizienten Einsatz moderner Technologien in der Grenzverwaltung unerlässlich. Die zunehmende Komplexität, Interoperabilität und Vernetzung der Grenzverwaltungssysteme stellen gleichzeitig eine Herausforderung als auch eine Chance dar: Einerseits ist die Grenzkontrolle basierend auf umfassenden und genauen Datenbanken zuverlässiger, andererseits bedeutet die Vernetzung auch eine zunehmende Abhängigkeit des Grenzkontrollprozesses von der Verfügbarkeit und Integrität der technologischen Systeme. Diese Problematik führt zu einer erhöhten Anfälligkeit gegenüber möglichen Systemausfällen und Cyberangriffen.

Die Grenzkontrollen müssen konform nach dem Schengener Grenzkodex durchgeführt werden. Dafür ist eine umfassende Implementierung der EU-Informationssysteme für Migration, Grenzen und Sicherheit und deren Weiterentwicklung zu gewährleisten und die Interoperabilität zwischen diesen und den nationalen Systemen ist zu optimieren (vgl. Kapitel 7a). Die Schweiz stellt sicher, dass die neuen und weiterentwickelten Informationssysteme zeitnah und ordnungsgemäss eingesetzt werden.

Die Grenzkontrollen sind durch fortschrittliche, interoperable sowie ressourcenschonende technische Systeme und Lösungskonzepte zu unterstützen, die mit den EU-Informationssystemen kompatibel sind. Damit soll eine effiziente und zuverlässige Grenzkontrolle auch in Zukunft gewährleistet werden. An mehreren Flughäfen setzen die Grenzkontrollbehörden bereits heute automatisierte, technische Lösungen wie E-Gates ein. Das Potenzial der technischen Lösungen und die Interoperabilität der verschiedenen grenz- und sicherheitsbezogenen Informationssysteme ist jedoch weiter auszuschöpfen. Dadurch sollen die Sicherheit der Bevölkerung erhöht, Grenzkontrollen und das legale Überqueren der Aussengrenzen erleichtert sowie grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus gezielter bekämpft werden. Innovative Lösungen und künstliche Intelligenz können für die Kontrollen nützlich sein (vgl. Kapitel 7o). Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und von Drittstaatsangehörigen sind dabei jederzeit zu wahren (z.B. Datenschutz, Grundrechte). Neue Lösungskonzepte sind mit Pilotprojekten aber auch durch den Austausch mit Partnerbehörden im Ausland zu entwickeln.

Um die Effizienz zu steigern und zu optimieren, ist es wichtig, dass landesweit einheitliche Prozesse, Infrastrukturen und Technologien eingesetzt werden. Die IBM-Strategie III hat zum Ziel, die Entwicklung gemeinsamer Prozesse und Systeme für die Grenzkontrolle zu koordinieren und die Anforderungen an die Infrastruktur, Systeme und an die Beschaffung gemeinsam zu formulieren. Darüber hinaus wird der gemeinsame Betrieb der Systeme und Infrastruktur, der für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze erforderlich ist, zentral organisiert. Diese Vorhaben wurden im Rahmen der bisherigen IBM-Strategie im Projekt reFRONT im Grundsatz gutgeheissen. Der Bundesrat und die KKJPD haben die Behörden beauftragt, diese Vorhaben zu vertiefen.

Die Sicherheit der Systeme ist unter Berücksichtigung der Vorgaben von Bund und Kantonen zu gewährleisten. Die Ziele und Massnahmen für die Cybersicherheit sind in der nationalen Cyberstrategie NCS definiert²⁴.

Strategische Ziele

- j1: Das Kontrollpersonal der Aussengrenzen arbeitet mit einheitlichen Systemen und Prozessen. Alle Behörden (Polizei, Zoll bzw. BAZG) führen die ausländerrechtlichen Personenkontrollen im Inland Schengen-konform und nach einheitlichen Prozessen durch.
- a3/j2: Die Anforderungen an die Infrastruktur und Systeme zur Grenzverwaltung sind formuliert und deren Beschaffung erfolgt koordiniert oder gemeinsam.
- j3: Neue fortschrittliche, interoperable technische Systeme und Lösungskonzepte zur Effizienzsteigerung und Ressourcenschonung der Grenzverwaltung werden untersucht und gefördert.

k) Qualitätssicherungsmechanismen



In Anbetracht des weiterhin hohen Migrationsdrucks, des kontinuierlichen Anstiegs im Passagieraufkommen, den steigenden Governance-Anforderungen und der fortschreitenden Digitalisierung und Vernetzung werden Qualitätskontrollen (u.a. Audits, Revisionen und Schwachstellenbeurteilungen) und andere geeignete Kontrollmechanismen an Bedeutung gewinnen. Sie müssen sicherstellen, dass die Umsetzung der Integrierten Grenzverwaltung wirksam, nach geltendem Recht und den Weisungen sowie anerkannter best practices erfolgt. Zudem sind sie im Hinblick auf plötzlich auftretende Situationen wie einen Infrastrukturausfall wichtige Instrumente der Prävention, die zur Vorbereitung (z.B. Notfallplan) auf solche Situationen dienen.

Der bereits bestehende Mechanismus (in der Komponente 7a «Grenzkontrolle» durch die gegenseitigen Audits der Grenzkontrollbehörden an den Schweizer Aussengrenzen bzw. der Flughäfen) dient schon heute dazu, die nationalen und internationalen Rechtsvorschriften und die Qualität der Umsetzung zu überprüfen. Die Erkenntnisse und Empfehlungen des Audits werden den beteiligten Behörden unterbreitet, und die Steuergruppe Grenze wird (in der Aufsichtsfunktion, vgl. Kapitel 2 und 7e) darüber informiert.

Ein nationaler Qualitätssicherungsmechanismus, der alle Komponenten abdeckt und alle beteiligten Behörden einbezieht, ist in Erarbeitung. Der Qualitätssicherungsmechanismus erlaubt, die Umsetzung der Integrierten Grenzverwaltung auf seine Effektivität, Rechtskonformität und auf seine Krisenresistenz zu überprüfen und bei Bedarf mit geeigneten Massnahmen zu verbessern. Die Umsetzung des nationalen Qualitätssicherungsmechanismus hat hohe Priorität. Die Erkenntnisse, die aus dem künftigen Qualitätssicherungsmechanismus fließen, werden wichtige Indikatoren für die weitere Entwicklung und Planung der nationalen Grenzverwaltung und als solche für die Priorisierung des Einsatzes der EU-Finanzierungsinstrumente und der nationalen Programme zu berücksichtigen sein.

Neben dem nationalen Mechanismus ist für die Schweiz auch der europäische Qualitätssicherungsmechanismus mit den Schengen-Evaluierungen und den Schwachstellenbeurteilungen durch Frontex ein wichtiges Instrument, um die wirksame Umsetzung des Integrierten Grenzmanagements zu überprüfen. Die Schweiz stellt die Daten für die von Frontex durchgeführten Schwachstellenbeurteilungen rechtzeitig bereit und nimmt aktiv an Schengen-Evaluierungen teil. Es ist möglich, dass die Schweiz künftig in einzelnen Bereichen noch mehr Expertinnen und Experten für Schengen-Evaluierungen zur Verfügung stellen muss. Deren Expertise und die daraus entstehenden Synergien sind auch im Hinblick auf den nationalen Qualitätssicherungsmechanismus zu nutzen.

Strategische Ziele

- k1: Die Schweiz verfügt über einen adäquaten, alle Komponenten der Integrierten Grenzverwaltung umfassenden Qualitätssicherungsmechanismus.
- k2: Die nationalen Planungen und Prioritäten orientieren sich an den Ergebnissen des nationalen und des europäischen Qualitätssicherungsmechanismus. Die Ergebnisse werden bei der Nutzung von EU-Finanzierungsinstrumenten berücksichtigt.
- k3: Bund und Kantone stellen je Evaluierungsbereich die notwendige Zahl an Expertinnen und Experten für Schengen-Evaluierungen bereit und sorgen für qualifiziertes Personal.

l) Solidaritätsmechanismen



Die EU setzt Fonds ein, um ausgewählte Vorhaben finanziell zu unterstützen und voranzutreiben. Als Schengen-assoziiertes Land beteiligt sich die Schweiz an den Schengen-Fonds. Ziel ist es, jene Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten See- und/oder Landgrenzen oder bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen, solidarisch zu unterstützen. Diese Solidaritätsmechanismen stellen ein wichtiges Instrument dar, um den steigenden Governance-Anforderungen, der fortschreitenden Digitalisierung, dem anhaltend hohen Migrationsdruck, der zunehmenden Mobilität sowie hybriden Bedrohungen effektiv zu begegnen.

Das Finanzhilfsmittel für Grenz- und Visaverwaltung (Border Management and Visa Policy Instrument – BMVI) ist Teil des für den Zeitraum 2021–2027 eingerichteten Integrierten Grenzverwaltungsfonds (IBMF). Das BMVI unterstützt einen wirksamen integrierten europäischen Schutz der Schengen-Aussengrenzen (Garantie der inneren Sicherheit und gleichzeitige Aufrechterhaltung des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums).

Der Einsatz der Mittel des BMVI ist mit nationalen Strategien, insbesondere der IBM-Strategie, abzustimmen²⁵. Zudem sind die Ergebnisse der Schengen-Evaluierungen und der Schwachstellenbeurteilungen bei der Festlegung von Prioritäten für die Verwendung der BMVI-Mittel zu berücksichtigen. Des Weiteren werden die Erkenntnisse, die aus dem künftigen nationalen Qualitätssicherungsmechanismus fliessen, wichtige Indikatoren für die Priorisierung des Einsatzes von BMVI-Mitteln liefern (vgl. Kapitel 7k).

Eine Herausforderung beim Einsatz von BMVI-Mitteln besteht darin, nicht nur Grossprojekte, sondern auch kleine und mittelgrosse Projekte und Begünstigte finanziell zu unterstützen. Für Kleinprojekte und kleine Begünstigte ist der Arbeitsaufwand für den Erhalt von BMVI-Mitteln oftmals zu hoch bzw. nicht wirtschaftlich. Vor diesem Hintergrund ist das nationale Managementsystem für das BMVI zu vereinfachen und kleine und mittelgrosse Begünstigte sind bei der Beantragung von BMVI-Mitteln besonders zu unterstützen.

Strategische Ziele

- I1: Der Einsatz von BMVI-Mitteln ist auf nationale Strategien, insbesondere die IBM-Strategie, abgestimmt und berücksichtigt die Ergebnisse der Schengen-Evaluierungen und der Schwachstellenbeurteilungen.
- I2: Das nationale Managementsystem für das BMVI ist zu vereinfachen und kleine und mittelgrosse Begünstigte sind bei der Beantragung von BMVI-Mitteln besonders zu unterstützen.

m) Grundrechte



Alle Behörden der Schweiz, darunter auch die Grenzkontrollbehörden, sind gehalten, die Grund- und Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu fördern und das Völkerrecht anzuerkennen. Die Grenzkontrollbehörden befolgen in ihren Tätigkeiten nationale, europäische und internationale Rechtsakte und Bestimmungen wie die europäische Menschenrechtskonvention²⁶, die Genfer Konvention²⁷, die UN-Kinderrechtskonvention, die EU-Rückführungsrichtlinie, die Bundesverfassung²⁸ und die kantonalen Gesetzgebungen (z.B. Polizeigesetze). Die Schweiz hält sich an das Gebot des Non-Refoulement. Jede Person kann sich an die zuständige Behörde wenden, wenn sie der Ansicht

ist, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Grenzkontrollbehörde ihre Grundrechte verletzt hat. Liegt allenfalls eine Straftat vor, kann eine Beschwerde bei der Strafverfolgungsbehörde eingereicht werden.

Die Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden haben in den vergangenen Jahren bei nationalen Strategien mitgearbeitet (z.B. nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel²⁹, nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus³⁰), weil sie bei ihren Tätigkeiten die in diesen Strategien festgehaltenen Grundsätze und Massnahmen umzusetzen haben. Diese Strategien beziehen sich auch auf die Einhaltung und den Schutz der Grund- und Menschenrechte und den Umgang mit gefährdeten, schutzbedürftigen Personen wie Kindern und unbegleiteten Minderjährigen sowie Opfern von Straftaten. Sie enthalten Massnahmen zur Sensibilisierung und Ausbildung, der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen staatlichen und nicht staatlichen Behörden. Diese nationalen Strategien und Aktionspläne dienen den

²⁵ Die Teilnahme der Schweiz am BMVI steht unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen.

²⁶ [SR 0.101](#).

²⁷ [SR 0.518.51](#).

²⁸ [SR 101](#).

²⁹ Nationaler [Aktionsplan](#) gegen Menschenhandel 2023 bis 2027 vom 18. Dezember 2022.

³⁰ [Aktionsplan](#) zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus 2023–2027.

Behörden als Instrument, sich in ihren operativen Tätigkeiten, bei Risikoanalysen, in der Planung und bei Rückkehrmassnahmen sowie in der Zusammenarbeit mit externen Partnerinnen und Partnern an die Grundrechte zu halten.

Der Umgang mit Grund- und Menschenrechten wie das Recht auf Menschenwürde, der Schutz vor Diskriminierung bei Kontrollen, das Prinzip der Verhältnismässigkeit sowie Kompetenzen in der interkulturellen Kommunikation und bei Befragungen von Migrantinnen und Migranten sind schon heute Teil der Aus- und Weiterbildungen für Mitarbeitende, die an Kontrolltätigkeiten und Rückführungen beteiligt sind. Die Kontrollbehörden sollten schutzbedürftige Personen, Opfer von Menschenhandel und Menschen schmuggel wie auch Täterinnen und Täter erkennen. In Aus- und Weiterbildungen ist zu schulen, wie solche Personen identifiziert werden. Damit können die Fähigkeiten gestärkt werden, um die Trends bzw. die grenzüberschreitende Kriminalität frühzeitig zu erkennen. Der Austausch mit anderen Schengen-Staaten zu Phänomenen wie Menschen schmuggel/Menschenhandel ist ebenfalls wichtig. Mithilfe dieses Informationsaustausches, wissensbasierter Grundlagen, Risikoanalysen und Lagebildern kann ein Verstoss gegen Menschenrechte eher erkannt werden (vgl. Kapitel 7c). Neben den oben erwähnten nationalen Strategien können die Grundrechtsstrategie und der Aktionsplan von Frontex als weitere Instrumente zur Sensibilisierung und Ausbildung für die Achtung, den Schutz und die Förderung von Grund- und Menschenrechten in der Integrierten Grenzverwaltung verwendet werden. Die nationalen Weisungen zur Grenzkontrolle regeln die Betreuung von schutzbedürftigen Kindern und unbegleiteten Minderjährigen.

In der Schweiz können unabhängige Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachter, z.B. die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF), bei allen Behörden kontrollieren, ob die Grundrechte in ihren Tätigkeiten respektiert werden. Die NKVF ist der nationale Präventionsmechanismus der Schweiz nach OPCAT³¹ und wird insbesondere im Rückkehrbereich einbezogen. Die Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachter haben Zugang zu allen Einsatzbereichen der Grenzverwaltung. Die Grenzkontrollbehörden begrüssen diese unabhängigen Beobachtungen, da diese sichtbar machen, ob die Grundrechte in den operativen Tätigkeiten eingehalten werden.

Im Mai 2023 nahm die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), eine Institution zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz, ihre Tätigkeit auf. Für die Integrierte Grenzverwaltung kann diese Institution zukünftig eine weitere Partnerin sein in der Ausbildung, Sensibilisierung und Beobachtung von Grundrechten. Es ist zu prüfen, ob die SMRI mit einem spezifischen Mandat beauftragt wird, die Einhaltung der Grundrechte in der Grenzverwaltung und bei Grenzkontrollen sowie bei Rückführungen zu kontrollieren und Verstösse zu untersuchen (als nat. Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte).

Strategische Ziele

- m1: Die Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden sind ausgebildet für die Achtung und den Schutz von Grund- und Menschenrechten, verhindern Verstösse und erkennen schutzbedürftige Personen einschliesslich Kinder und unbegleitete Minderjährige.
- m2: Der unabhängige Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte wird weitergeführt: Unabhängige Beobachterinnen und Beobachter kontrollieren die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte in den Tätigkeiten der Grenzkontrollbehörden.

n) Aus- und Weiterbildung



Eine Grundausbildung nach einheitlichen Standards sowie eine der Funktion und den Aufgaben der Mitarbeitenden angepasste Weiterbildung sind wichtige Voraussetzungen für eine professionelle, rechtskonforme und qualitativ hochstehende Grenzverwaltung. Die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden ist zentral, um die Einsatzfähigkeit der Grenzkontrollbehörden im Kontext der fortschreitenden Digitalisierung und Prozessautomatisierung zu gewährleisten, sowie um den mit modernen Technologien unterstützten modi operandi krimineller Akteurinnen und Akteure entgegenzuwirken.

Die Grenzkontrollbehörden sind selbst dafür zuständig, ihr Personal so auszubilden, dass es in der Lage ist, die ihm übertragenen Aufgaben unter Beachtung des kantonalen, nationalen oder internationalen Rechts zu erfüllen. Dies führt aktuell dazu, dass es schweizweit in einigen Bereichen an standardisierten Aus- und Weiterbildungen fehlt.

Unter Berücksichtigung der aktuellen europäischen Standards³² und der nationalen operativen Erfordernisse, Aufgaben und rechtlichen Zuständigkeiten werden mit der IBM-Strategie III einheitliche Lehrpläne und gemeinsame nationale Ausbildungsstandards (Swiss Core Curriculum) etabliert. Diese Vorhaben wurden im Rahmen der bisherigen IBM-Strategie im Projekt reFRONT im Grund-

31 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (englisch Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, OPCAT) ([BBl 1985 III 285](#)).

32 Hauptsächlich bezüglich Common Core Curriculum (CCC). Andere europäische Standards sind für weitere Fachbereiche relevant, wie CIRAM in der Risikoanalyse.

satz gutgeheissen. Der Bundesrat und die KKJPD haben die Behörden beauftragt, diese Vorhaben zu vertiefen. Um das europäische Grenz- und Rückkehrrecht konsequent umzusetzen, sollte die Aus- und Weiterbildung höchste Standards und bewährte Verfahren fördern. Ein besonderer Schwerpunkt sollte auf Informationen zum internationalen Schutz, dem Schutz schutzbedürftiger Personen (einschliesslich Kindern und unbegleiteter Minderjähriger), der Achtung der Grundrechte sowie dem Schutz und Umgang mit personenbezogenen Daten liegen.

Die Weiterbildung der Mitarbeitenden (beispielsweise zu Dokumentenfälschungen) ist zu fördern. Dafür sind Fortbildungsmodulare, die auf die nationalen Bedürfnisse zugeschnitten sind, anzubieten. Darüber hinaus sollten mögliche Synergien mit den Fortbildungsangeboten von Frontex optimiert und Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Die zunehmende Digitalisierung verändert sowohl die Prozesse als auch die Aufgabenbereiche der Grenzverwaltungsbehörden. Mit zukünftigen Systemen wie beispielsweise EES müssen Daten nicht mehr nur abgeglichen, sondern zunehmend auch neu erfasst und mutiert werden. Für diese Aufgaben braucht es deshalb genügend personelle Ressourcen mit spezifischen Anforderungsprofilen. Ebenso ist es essenziell, dass die Mitarbeitenden der Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden gezielt über die rechtlich zugelassenen (insb. Datenschutz) und technisch möglichen Abfragemöglichkeiten aus- und weitergebildet werden, um neue Systeme und Technologien auch praktisch nutzen zu können.

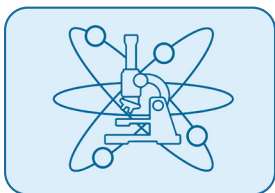
Zudem ist der Erfahrungsaustausch als Teil der Fortbildung durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden zu stärken. Der gegenseitige Austausch von Kenntnissen oder spezifischem Fachwissen aus Erfahrungen und bewährten Verfahren bei Partnerbehörden im Inland und Ausland ist deshalb zu fördern.

Die Schweiz engagiert sich weiterhin für qualitativ hochstehende gemeinsame Ausbildungen auch auf europäischer Ebene. Sie fördert den Austausch und stellt ausgebildete und erfahrene Expertinnen und Experten für Ausbildungen von Frontex zur Verfügung.

Strategische Ziele

- n1: Die Grenzkontrollbehörden verfügen über ein qualifiziertes, dem Passagieraufkommen quantitativ angemessenes und nach einheitlichen Standards ausgebildetes Kontrollpersonal.
- a4/n2: Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden verfügen über ein auf neue Technologien und Systeme ausgebildetes Personal, um die technischen Abfragemöglichkeiten unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben auch praktisch nutzen zu können.
- a5/n3: Der Erwerb von Kenntnissen oder spezifischem Fachwissen durch Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Behörden und mit Partnerbehörden im Ausland wird gefördert.

o) Forschung und Innovation



Der zunehmenden Komplexität und Vielfalt der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie den eingesetzten modernen Technologien zu kriminellen Zwecken kann unter anderem mit Forschung und Innovation begegnet werden. Forschung und Innovation bieten die Möglichkeit, Instrumente und Lösungen für die Integrierte Grenzverwaltung zu entwickeln, die mit der fortschreitenden Digitalisierung und der zunehmenden Vernetzung mithalten und die Ressourcenknappheit sowie die wachsenden Komplexitätsrisiken auffangen können.

Vorgänge der Grenzverwaltung können von den technologischen Fortschritten und Entwicklungen profitieren, um interoperabler, kosteneffizienter und nachhaltiger zu werden. Deshalb sollten technologische Entwicklungen wie die künstliche Intelligenz und innovative Lösungen auch für die nötigen Fähigkeiten der Integrierten Grenzverwaltung vorangetrieben und angewendet werden. Um die erhoffte Effizienz sicherzustellen, sollte allerdings die Interoperabilität der Systeme und die Standardisierung der Prozesse gewährleistet sein (vgl. Kapitel 7a). Zudem ist es wichtig, dass innovative Lösungen und künstliche Intelligenz die rechtlichen Anforderungen, den Datenschutz und die Grund- und Menschenrechte der Reisenden berücksichtigen und einhalten. Forschung und Innovation müssen rechtskonform umgesetzt werden. Die Gesetzgebung auf Bundesebene ermöglicht es Behörden auch, innovative Pilotprojekte durchzuführen³³.

Die Schweiz hat ein Interesse, mit den europäischen Grenzverwaltungsbehörden in der Forschung und Innovation zusammenzuarbeiten und engagiert sich deshalb im europäischen Innovationszentrum für innere Sicherheit. Die dort engagierten Stellen der Schweiz können sich noch besser mit den nationalen Partnerbehörden vernetzen und ein gemeinsames Vorgehen in diesem

³³ Das künftige Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EM-BAG) ([BBl 2022 805](#)) enthält eine Rechtsgrundlage für Pilotversuche. Es ist zu prüfen, inwiefern dieses auch im Kontext der Integrierten Grenzverwaltung zur Anwendung kommen kann. [Strategie](#) Digitale Bundesverwaltung vom 8. Dezember 2023.

Bereich festlegen. Auch ist eine Vernetzung und die Zusammenarbeit mit Akteurinnen und Akteuren wie dem Bundesamt für Cybersicherheit, dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, dem Bundesamt für Statistik (Kompetenzzentrum für Datenwissenschaften und künstliche Intelligenz des Bundes) und nationalen Institutionen wie den Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich und Lausanne anzustreben. Die letzteren spielen in der künstlichen Intelligenz eine wichtige Rolle in der Forschungslandschaft.

Strategische Ziele

- o1: Die IBM-Partnerinnen und Partner sind auf nationaler Ebene mit weiteren in der Forschung und Innovation tätigen Akteurinnen und Akteuren vernetzt. Die Schweiz engagiert sich weiterhin im europäischen Innovationszentrum für innere Sicherheit.
- o2: Die Forschung und Innovation im Bereich der Grenzverwaltung werden gefördert, speziell in Form von anwendungsorientierten Pilotprojekten, und die Erkenntnisse auf nationaler und europäischer Ebene geteilt.

8 Umsetzung

Um die strategischen Ziele zu erreichen, definieren die zuständigen Akteurinnen und Akteure Massnahmen und setzen diese mit einem Aktionsplan um. Die erweiterte Steuergruppe Grenze steuert die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans. Sie begleitet mit einem Monitoring die Umsetzung und fungiert dabei als Aufsichts- und Genehmigungsorgan.

Die Massnahmen werden von den jeweils zuständigen Behörden von Bund und Kantonen finanziert. Sie sind auch zuständig, die dafür nötigen personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Der in Kapitel 7I erwähnte Fonds (BMVI) ist eine weitere Finanzierungsmöglichkeit. Es lassen sich allerdings nicht alle IBM-relevanten Massnahmen über diesen Fonds kofinanzieren.

9 Strategische Ziele

a)	Grenzkontrolle
a1/c3	Nationale Risikoanalyseprodukte (u.a. aktuelle Lagebilder) sind zeitnah und unmittelbar den betroffenen Behörden zur Verfügung gestellt.
a2	Effiziente Grenzkontrollverfahren basieren auf Informationsaustausch: Der Zugang zur Information und der Austausch von Daten unter den Grenzkontrollbehörden ist weiter zu fördern.
a3/j2	Die Anforderungen an die Infrastruktur und Systeme zur Grenzverwaltung sind formuliert und deren Beschaffung erfolgt koordiniert oder gemeinsam.
a4/n2	Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden verfügen über ein auf neue Technologien und Systeme ausgebildetes Personal, um die technischen Abfragemöglichkeiten unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben auch praktisch nutzen zu können.
a5/n3	Der Erwerb von Kenntnissen oder spezifischem Fachwissen durch Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Behörden und mit Partnerbehörden im Ausland wird gefördert.
a6	Den Grenzkontrollbehörden steht eine an das Passagiervolumen und an die neuen Systeme angepasste technische und bauliche Infrastruktur zur Verfügung, die eine effiziente und rechtskonforme Grenzkontrolle ermöglicht.
c)	Risikoanalyse
c1	Es besteht eine formalisierte, alle massgebenden Akteurinnen und Akteure involvierende nationale Risikoanalysestruktur mit definierten Aufgaben und Verantwortlichkeiten.
c2	Nationale und an die Bedürfnisse der Stakeholder orientierte Risikoanalyseprodukte werden unter Berücksichtigung der aktuellen europäischen Standards erstellt. Bund und Kantone tragen mit ihren Ressourcen, Daten und Erkenntnissen zur Erstellung der nationalen Risikoanalyse bei.
a1/c3	Nationale Risikoanalyseprodukte (u.a. aktuelle Lagebilder) sind zeitnah und unmittelbar den betroffenen Behörden zur Verfügung gestellt.
d)	Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)
d1	Unter Berücksichtigung des nationalen Eigenbedarfs trägt die Schweiz in geforderter Qualität und Quantität zu den Ressourcen von Frontex bei.
d2	Unter Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen sind die für den zeitnahen Informationsaustausch erforderlichen technischen und personellen Ressourcen sichergestellt.
d3	Die für die Durchführung der Schwachstellenbeurteilung erforderlichen Ressourcen stehen bereit und die dabei festgestellten Mängel an den Aussengrenzen der Schweiz werden konsequent behoben.
e)	Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden
e1	Die Zusammenarbeit der Grenzverwaltungsbehörden mit den Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität wird verstärkt.
e2	Die Schweiz verfügt über ein Gremium mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone, welches über die Kompetenzen und ein Budget verfügt, um operative Standards und gemeinsame Koordinierungsprozesse in der Grenzkontrolle verbindlich festzulegen und zu überwachen.
e3	Die Bereiche Ausbildung, Risikoanalyse sowie Prozesse, Infrastruktur und Technik sind zentral koordiniert.
g)	Zusammenarbeit mit Drittstaaten
g1	Die Schweiz setzt sich auf europäischer Ebene für rechtliche Grundlagen im Visumbereich ein, welche das legale Reisen vereinfachen und ein wirksames Instrument gegen illegale Migration und Bedrohungen für die innere Sicherheit darstellen. Sie nutzt ihre Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Visumverfahren, um ihre migrationsaussenpolitischen Ziele zu erreichen.

g2	Der Einsatz der Verbindungspersonen (ALO, PA/Attachés BAZG und ILO) wird regelmässig nach Prioritäten und der Lage vor Ort neu beurteilt, um eine enge Zusammenarbeit mit den Behörden der betreffenden Drittstaaten sowie mit dem internationalen Verbindungsnetzwerk sicherzustellen.
g3	Um zu einer besseren Steuerung der Migration beizutragen, führt die Schweiz Migrationsdialoge mit den wichtigsten Herkunfts- und Transitstaaten und bemüht sich, die Zusammenarbeit durch den Abschluss von Abkommen oder Partnerschaften zu formalisieren.
g4	Die Schweiz setzt sich ein, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf strategischer und operativer Ebene in den Bereichen Rückübernahme, Bekämpfung des Menschenhandels und Verhinderung der illegalen Migration zu verstärken und trägt damit zur Förderung einer integrierten europäischen Grenzverwaltung bei.
h)	Kontrollen innerhalb des Schengen-Raums (inkl. Binnengrenzkontrollen)
h1	Die Kombination von Instrumenten der Aussengrenzkontrollen (EU-Informationssysteme) sowie technischer und operativer Massnahmen im Binnengrenzbereich trägt dazu bei, unerlaubte Sekundärmigration, illegale Migration und grenzüberschreitende Kriminalität festzustellen und zu verhindern.
h2	Die Schweiz nutzt neben den polizeilichen Mitteln weiterhin das Zolldispositiv zur Erhöhung der Sicherheit im Binnenraum.
h3	Die Behörden (Polizei, Zoll bzw. BAZG) stärken ihr Wissen und die Kompetenzen für die Inlandkontrollen durch gezielte Aus- und Weiterbildung.
h4	Eine risikobasierte Planung sorgt für den effektiven Einsatz der personellen und technischen Ressourcen (Kapazitäten).
i)	Rückkehr
i1	Die Schweiz trägt dazu bei, die Rolle von Frontex bei der operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten in allen Phasen des Rückkehrprozesses zu stärken.
i2	Die Schweiz nutzt die Dienste von Frontex für die Rückkehrprozesse gezielt.
i3	Die Schweiz fördert und nutzt vermehrt die europäischen Programme der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung.
i4	Um proaktivere Planungen zu ermöglichen, setzt sich die Schweiz auf europäischer Ebene für die Verbesserung der Erhebung und Vergleichbarkeit von Daten sowie zweckmässige Analysen im Zusammenhang mit Rückkehr, Wiedereingliederung und Rückübernahme ein. Dies geht mit der Weiterentwicklung des digitalen nationalen Rückkehrverwaltungssystems einher.
j)	Einsatz moderner Technologien
j1	Das Kontrollpersonal der Aussengrenzen arbeitet mit einheitlichen Systemen und Prozessen. Alle Behörden (Polizei, Zoll bzw. BAZG) führen die ausländerrechtlichen Personenkontrollen im Inland Schengen-konform und nach einheitlichen Prozessen durch.
a3/j2	Die Anforderungen an die Infrastruktur und Systeme zur Grenzverwaltung sind formuliert und deren Beschaffung erfolgt koordiniert oder gemeinsam.
j3	Neue fortschrittliche, interoperable technische Systeme und Lösungskonzepte zur Effizienzsteigerung und Ressourcenschonung der Grenzverwaltung werden untersucht und gefördert.
k)	Qualitätssicherungsmechanismen
k1	Die Schweiz verfügt über einen adäquaten, alle Komponenten der Integrierten Grenzverwaltung umfassenden Qualitätssicherungsmechanismus.
k2	Die nationalen Planungen und Prioritäten orientieren sich an den Ergebnissen des nationalen und des europäischen Qualitätssicherungsmechanismus. Die Ergebnisse werden bei der Nutzung von EU-Finanzierungsinstrumenten berücksichtigt.
k3	Bund und Kantone stellen je Evaluierungsbereich die notwendige Zahl an Expertinnen und Experten für Schengen-Evaluierungen bereit und sorgen für qualifiziertes Personal.

l)	Solidaritätsmechanismen
l1	Der Einsatz von BMVI-Mitteln ist auf nationale Strategien, insbesondere die IBM-Strategie, abgestimmt und berücksichtigt die Ergebnisse der Schengen-Evaluierungen und der Schwachstellenbeurteilungen.
l2	Das nationale Managementsystem für das BMVI ist zu vereinfachen und kleine und mittelgrosse Begünstigte sind bei der Beantragung von BMVI-Mitteln besonders zu unterstützen.
m)	Grundrechte
m1	Die Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden sind ausgebildet für die Achtung und den Schutz von Grund- und Menschenrechten, verhindern Verstösse und erkennen schutzbedürftige Personen einschliesslich Kinder und unbegleitete Minderjährige.
m2	Der unabhängige Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte wird weitergeführt: Unabhängige Beobachterinnen und Beobachter kontrollieren die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte in den Tätigkeiten der Grenzkontrollbehörden.
n)	Aus- und Weiterbildung
n1	Die Grenzkontrollbehörden verfügen über ein qualifiziertes, dem Passagieraufkommen quantitativ angemessenes und nach einheitlichen Standards ausgebildetes Kontrollpersonal.
a4/n2	Grenzkontroll-, Polizei- und Migrationsbehörden verfügen über ein auf neue Technologien und Systeme ausgebildetes Personal, um die technischen Abfragemöglichkeiten unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben auch praktisch nutzen zu können.
a5/n3	Der Erwerb von Kenntnissen oder spezifischem Fachwissen durch Erfahrungsaustausch zwischen nationalen Behörden und mit Partnerbehörden im Ausland wird gefördert.
o)	Forschung und Innovation
o1	Die IBM-Partnerinnen und Partner sind auf nationaler Ebene mit weiteren in der Forschung und Innovation tätigen Akteurinnen und Akteuren vernetzt. Die Schweiz engagiert sich weiterhin im europäischen Innovationszentrum für innere Sicherheit.
o2	Die Forschung und Innovation im Bereich der Grenzverwaltung werden gefördert, speziell in Form von anwendungsorientierten Pilotprojekten, und die Erkenntnisse auf nationaler und europäischer Ebene geteilt.

Tabelle 2: Übersicht strategische Ziele

10 Anhang

Referenzen

Erwähnte nationale Referenzen

- [Aktionsplan](#) zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus 2023–2027
- Botschaft betreffend das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 30. Oktober 1985 ([BBl 1985 III 285](#))
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) ([SR 101](#))
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) ([SR 142.20](#))
- Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vom 25. September 2020 ([BBl 2020 7741](#))
- Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) (Entwurf) ([BBl 2022 805](#))
- Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 24. November 2021 ([BBl 2021 2895](#))
- kantonale Polizeigesetze
- Nationaler [Aktionsplan](#) gegen Menschenhandel 2023 bis 2027 vom 18. Dezember 2022
- Nationale [Cyberstrategie](#) vom 13. April 2023
- Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18.09.2015 ([BBl 2015 7487](#))
- [Strategie](#) Digitale Bundesverwaltung vom 8. Dezember 2023
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV) ([SR 142.204](#))
- Verordnung über die internationale Zusammenarbeit zur Grenzsicherheit (ViZG) ([SR 631.062](#))
- Zollgesetz (ZG) ([SR 631.0](#))
- Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine. Bericht des Bundesrates ([BBl 2022 2357](#))

Erwähnte europäische und internationale Referenzen

- [Common core curriculum](#) for border and coast guard mid-level management training in the EU
- Europäischen Grenz- und Küstenwache: Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management 2023 – 2027 vom 20. September 2023
- Frontex [Risk Analysis](#) for 2022/2023
- Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten ([SR 0.518.51](#))
- Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ([SR 0.101](#))
- Mitteilung der Kommission ([COM/2023/146](#)) an das europäische Parlament und den Rat zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement vom 14. März 2023
- [Policy document](#) towards an operational strategy for more effective returns adopted by the Commission on 24 January 2023
- [Verordnung \(EU\) 2016/399](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)
- [Verordnung \(EU\) 2019/1896](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: IBM-Modell 7

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Akteure und Aufgaben 5

Tabelle 2: Übersicht strategische Ziele 22

Impressum

Herausgeber

Staatssekretariat für Migration (SEM)
Quellenweg 6
CH-3003 Bern-Wabern
www.sem.admin.ch

**Konzept und Redaktion
Gestaltung**

SEM, Abteilung Einreise
BOLD AG, Bern

© SEM/EJPD Februar 2024