



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Staatssekretariat für Migration SEM**  
Koordinationsstelle Forschung und Evaluation

Lionel Kapff – 10. November 2017

---

# **Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz**

## **Abschlussbericht**

---

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	3
Management Summary.....	5
1. Einleitung.....	14
1.1. Evaluationsauftrag .....	14
1.2. Zweck und Aufbau des vorliegenden Dokuments .....	14
2. Ausgangslage.....	16
2.1. Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze .....	16
2.2. Kontext der Umsetzung des ISF-Grenze Schweiz im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung.....	16
2.3. Kurzbeschreibung der im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz.....	20
2.4. Besondere Herausforderungen bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze.....	23
2.5. Planabweichungen bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze .....	24
3. Methodik und Vorgehen.....	25
3.1. Schritt 1: Interventionslogik und Bewertungsrahmen .....	25
3.2. Schritt 2: Datenerhebung .....	30
3.3. Schritt 3: Datenanalyse.....	36
3.4. Schritt 4: Fazit und Handlungsempfehlungen.....	37
4. Evaluationsergebnisse.....	38
4.1. Relevanz .....	38
4.2. Effektivität .....	44
4.3. Effizienz .....	57
4.4. Kohärenz .....	67
4.5. Komplementarität.....	69
4.6. EU-Mehrwert .....	72
4.7. Nachhaltigkeit.....	76
4.8. Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands .....	80
4.9. Projektbeispiele .....	85
4.9.1. Erfolgsbeispiel 1: Greko NG .....	85
4.9.2. Erfolgsbeispiel 2: SIS II.....	86
4.9.3. Erfolgsbeispiel 3: Airline Liaison Officers (ALO) in Neu Dehli, Indien .....	88
4.9.4. Beispiel eines Projekts mit Schwierigkeiten: ABC Gates am Flughafen Zürich	89
5. Fazit und Handlungsempfehlungen.....	92
5.1. Kernergebnisse der Evaluation .....	92
5.2. Handlungsempfehlungen .....	92
6. Anhang.....	95
6.1. Ziele des ISF-Grenze.....	95
6.2. Quellenverzeichnis .....	96
6.2.1. Rechtsgrundlagen .....	96
6.2.2. Grundlegendokumente zur Evaluierung des ISF.....	97
6.2.3. Dokumente zum ISF-Grenze Schweiz .....	97
6.2.4. Sonstige Dokumente .....	99
6.3. Bewertungsrahmen.....	101
6.4. Liste der durchgeführten Interviews .....	110
6.5. Liste der Vor-Ort-Besuche .....	110
6.6. Ergebnisse der Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis .....	111

## Abkürzungsverzeichnis

ABC	Automated Border Control – Automatisierte Grenzkontrolle
AGF	Aussengrenzenfonds
ALO	Airline Liaison Officer
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds ( <i>Asylum, Migration and Integration Fund</i> )
Art.	Artikel
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BFM	Bundesamt für Migration
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CH	Schweizerische Eidgenossenschaft ( <i>Confoederatio Helvetica</i> )
CHF	Schweizer Franken
DA	Benennende Behörde ( <i>Designating Authority</i> )
DCC	Data Consistency Check
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten des EDA
d.h.	das heisst
EBF	Aussengrenzenfonds ( <i>External Borders Fund</i> )
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry-Exit-System
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ERDF	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung ( <i>European Regional Development Fund</i> )
ESF	Europäischer Sozialfonds ( <i>European Social Fund</i> )
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht
EUR	Euro
EUROSUR	Europäisches Grenzüberwachungssystem
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
Fonds	Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
FTE	Vollzeitäquivalent ( <i>full time equivalent</i> )
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
Greko NG	Grenzkontrolle New Generation
GWK	Grenzwachtkorps
IBM	Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung
ILO	Immigration Liaison Officer
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
ISC-EJPD	Informatik Service Center des EJPD
ISF	Fonds für die innere Sicherheit
ISF-Grenze	Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa
IT	Informationstechnik
Kapo ZH	Kantonspolizei Zürich

KFE	Koordinationsstelle Forschung und Evaluation des SEM
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
MA	Monitoringausschuss
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
ORBIS	Nationales Visumsystem der Schweiz
PKD	Public-Key Directory
PKI	Public Key Infrastruktur
RA	Zuständige Behörde ( <i>responsible authority</i> )
RAM	Migrationsanalysenetzwerk des SEM
RTP	Registered Traveller Programme
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIRENE	Nationale Kontaktstelle für den Austausch zusätzlicher Informationen (Supplementary Information Request at the National Entry)
SIS	Schengener Informationssystem
SLA	Service-Level-Agreement
SNA	Systems Network Architecture
SNI	SNA Network Interconnection
u.	und
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
WTO	World Trade Organisation
z.B.	zum Beispiel
ZB	Zuständige Behörde
z.T.	zum Teil

## Management Summary

### Evaluationsauftrag

Die Koordinationsstelle Forschung und Evaluation (KFE) des Staatssekretariats für Migration (SEM) wurde von der Zuständigen Behörde des ISF-Grenze Schweiz beauftragt, die Halbzeitevaluierung der Teilnahme der Schweiz am Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze bzw. Fonds) durchzuführen.

### Ausgangslage

Der ISF-Grenze wurde für den Zeitraum 2014-2020 geschaffen. Er ist das Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF). Die Schweiz beteiligt sich am ISF-Grenze im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen und Dublin. Die Finanzausstattung für die Durchführung des Fonds beträgt insgesamt 2.76 Mrd. EUR. Die Schweiz wird aus dem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen von rund 19.7 Mio. EUR erhalten<sup>1</sup> und sich voraussichtlich mit rund 131.1 Mio. EUR am Fonds beteiligen. Zur Teilnahme am ISF-Grenze muss die Schweiz, in einem zweistufigen parlamentarischen Verfahren, die ISF-Verordnung und die Zusatzvereinbarung, welche mit der EU bereits verhandelt wurde, übernehmen. Die Schweiz wird erst nach Abschluss des Übernahmeverfahrens, voraussichtlich im Sommer 2018, offiziell am ISF-Grenze teilnehmen. Die Sektion Europa des Direktionsbereichs Internationale Zusammenarbeit des SEM wurde als Zuständige Behörde benannt und ist somit federführend für die Fondsumsetzung in der Schweiz zuständig.

Um das Risiko zu minimieren, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht vollständig abschöpfen kann, wurden in Übereinkunft mit der Europäischen Kommission bereits ab 16. Oktober 2016 erste ISF-Massnahmen in der Schweiz lanciert. Konkret fallen sechs ISF-Massnahmen in den Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung (16. Oktober 2016 bis 30. Juni 2017):

- ABC-Gates für den Flughafen Zürich
- Greko NG („Grenzkontrolle New Generation“) Arbeitsplätze
- Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO) in Neu Delhi (Indien)
- Betriebskostenunterstützung des Systems Greko NG
- Betriebskostenunterstützung von SIS II
- Einsatz eines Immigration Liaison Officer (ILO) in Pristina (Kosovo)

Allgemein anzumerken ist, dass jegliche Zahlungszusagen an Projektnehmer des ISF-Grenze Schweiz unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen stehen. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze finden keine Zahlungen an die Projektnehmer statt. Die Projekte werden daher von den Projektnehmern vorfinanziert. Umgekehrt leistet die Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt auch keine Fondsbeiträge an die EU.

### Methodik und Vorgehen

Das methodische Vorgehen zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz stützt sich auf die ISF-spezifischen sowie die allgemeinen Evaluationsrichtlinien der Europäischen Kommission. Die untenstehende Abbildung veranschaulicht das gewählte vierstufige methodische Vorgehen.

---

<sup>1</sup> Davon wurden der Schweiz 828'269 EUR im Rahmen der Halbzeitüberprüfung zugewiesen.

Abbildung 1: Vierstufiges Vorgehen zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz



Als Datenquellen bzw. Erhebungsmethoden für die Evaluation dienen Dokumente zur Implementierung des ISF-Grenze Schweiz, ISF-Monitoring-Daten, Indikatoren zu spezifischen ISF-Massnahmen, Interviews mit Projektnehmern und Stakeholdern, Fallstudien / Vor-Ort-Besuche zu ausgewählten ISF-Massnahmen sowie eine Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis bei den Staaten der Nordic Group<sup>2</sup>. Indem bei der abschliessenden Analyse der Evaluation auf verschiedene Datenquellen und Methoden zurückgegriffen wird (Triangulation), kann einerseits eine differenzierte, vielschichtige und breit abgestützte Bewertung vorgenommen werden. Andererseits ermöglicht die Daten- und Methodenvielfalt die jeweiligen Schwächen einzelner Vorgehensweisen durch Stärken der jeweils anderen auszugleichen. Damit sinkt das Risiko von systematischen Fehlbewertungen und ergibt sich eine höhere Validität der Evaluationsergebnisse.

## Evaluationsergebnisse

### 1. Relevanz des ISF-Grenze Schweiz

Die Ziele der während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung aus dem Fonds geförderten Massnahmen entsprachen in hohem Masse den tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz. Dies ergibt sich aus der Gegenüberstellung der in den Projekt- bzw. Betriebskostenvereinbarungen definierten Ziele und den im Nationalen Programm und der IBM-Strategie definierten Bedürfnisse der Schweiz. Damit kann den während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen eine hohe Relevanz bescheinigt werden.

Gleichzeitig muss jedoch unterstrichen werden, dass aufgrund der verhältnismässig begrenzten Mittel, die im ISF-Grenze Schweiz zur Verfügung stehen<sup>3</sup>, eine Vielzahl von tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik nicht durch ISF-Massnahmen mit entsprechenden Zielen gedeckt werden kann. Beispielsweise betrifft dies den gesamten Visumbereich und im Bereich der Grenzpolitik die Umsetzung von zukünftigen Schengen-Weiterentwicklungen.

### 2. Effektivität (Wirksamkeit) des ISF-Grenze Schweiz

Der ISF-Grenze Schweiz hat während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wichtige Beiträge zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik – d.h. der Unterstützung des integrierten Grenzmanagements sowie der Sicherstellung einerseits eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen und andererseits eines reibungslosen Überschreitens der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand – geleistet. Diese Beiträge werden im Weiteren kurz zusammengefasst.

<sup>2</sup> Die Nordic Group ist ein Zusammenschluss ausgewählter Zuständiger Behörden, welche mit der Umsetzung des AMIF und des ISF betraut sind und dient dem Erfahrungsaustausch. Zur Nordic Group gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Österreich, Norwegen, die Niederlande, Polen, die Tschechische Republik, Schweden, die Schweiz und die Slowakei.

<sup>3</sup> Die Schweiz wird aus dem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen in Höhe von rund 19.7 Mio. EUR erhalten.

Alle sechs geförderten ISF-Massnahmen haben die *schrittweise Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen* unterstützt. Zu den wichtigsten Ergebnissen der ISF-Massnahmen während des Evaluationszeitraums gehören die Beschaffung und Installation eines Pilotsystems von ABC-Gates an der Aussengrenze am Flughafen Zürich (nicht jedoch dessen Inbetriebnahme), die Beschaffung und der Betrieb von leistungsfähigen Grenzkontrollarbeitsplätzen an der Aussengrenze am Flughafen Zürich, die Reduzierung von irregulär reisenden Passagieren vom bzw. über den Flughafen Neu Delhi (Indien) in den Schengen-Raum (75 Offloads, d.h. Verweigerungen des Zugangs zum reservierten Flug), die Sicherstellung der Stabilität und Verfügbarkeit des SIS II sowie die Informationsbeschaffung zur Migrationslage und die Vernetzung mit relevanten Stellen in Pristina (Kosovo).

Insbesondere die ISF-Massnahmen für ABC-Gates und Grenzkontrollarbeitsplätze an der Aussengrenze am Flughafen Zürich sowie den Betrieb des SIS II haben die *Durchführung von Personenkontrollen und eine wirksame Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen* unterstützt. Diese ISF-Massnahmen dienten der Instandhaltung und Weiterentwicklung der Grenzinfrastruktur an den Aussengrenzen der Schweiz. Sie sorgten dafür, dass eine zuverlässige und effiziente Infrastruktur für eine wirksame Personenkontrolle an der Aussengrenze zur Verfügung stand und die Kapazitäten erweitert wurden.

Die ISF-Massnahmen zum Einsatz von ALO und ILO haben die *Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und die Reaktionsfähigkeiten* unterstützt. Die Vernetzungsaktivitäten und Berichterstattung des ALO und des ILO führten grundsätzlich zu einer Verbesserung und Intensivierung der Kontakte mit allen relevanten Akteuren vor Ort sowie einer Verbesserung der Informationserhebung und -auswertung vor Ort. Die Präsenz vor Ort bot die Möglichkeit, Informationen direkt und ohne Verzögerung zu erhalten und die betroffenen Behörden in der Schweiz zu informieren, was zu einer deutlich besseren Informationslage über die Migrationssituation sowie Modi Operandi illegaler Migration aus bzw. über Indien und dem Kosovo führte. Es kann angenommen werden, dass sich hierdurch die Reaktionsfähigkeit schweizerischer Behörden auf illegale Migration erhöht hat.

Zwar wurden keine Massnahmen aus dem ISF-Grenze Schweiz gefördert, die unmittelbar auf die *Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen* der Schweiz abzielten. Jedoch haben alle geförderten ISF-Massnahmen indirekt zur Erreichung dieses Ziels beigesteuert, indem sie dazu beitrugen, die Gewährleistung der notwendigen Voraussetzungen für den Verzicht auf systematische und verdachtsunabhängige Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz weiterhin sicherzustellen. Zu diesen Voraussetzungen zählen die wirksame Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum sowie ein wirksamer Schutz der Aussengrenzen. Die Gewährleistung der ersten Voraussetzung wurde durch die Betriebskostenunterstützung für das SIS II gefördert, die zweite durch alle sechs ISF-Massnahmen des Evaluationszeitraums.

Die Fondsumsetzung kann insgesamt als weitgehend effektiv (wirksam) bewertet werden, weil allen geförderten ISF-Massnahmen spezifische Ergebnisse (Outputs) zugeordnet werden können, die den Zielsetzungen des ISF-Grenze Schweiz entsprechen. Die ISF-Massnahmen sind grundsätzlich geeignet, um die bestehenden Grenzkontrollkapazitäten zu halten und auszubauen und damit der kontinuierlich wachsenden Zahl an Grenzübertritten

an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zu begegnen.<sup>4</sup> Die Ziele der einzelnen ISF-Massnahmen wurden vollständig erreicht – dies mit Ausnahme der ABC-Gates am Flughafen Zürich, bei denen sich die Inbetriebnahme des Pilotsystems verzögert, und des ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo), bei welchem die Berichterstattung und der nachgelagerte Informationsfluss an die schweizerischen Behörden verbesserungsbedürftig sind (vgl. Handlungsempfehlungen).

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zum Erreichen der spezifischen Ziele im Bereich der Visumpolitik – d.h. der Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik zur Erleichterung des legalen Reiseverkehrs, dem Anbieten einer hohen Dienstleistungsqualität für Visumantragsteller, der Sicherstellung einer gerechten und gleichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen und der Unterbindung illegaler Einwanderung – geleistet. Im Bereich der Visumpolitik wurden – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen umgesetzt. Dies wird damit begründet, dass die Schweiz bereits einen grossen Anteil ihrer AGF-Mittel in den Bereich der Visumpolitik investiert hat (58% der Gesamtzuweisungen) und zurzeit keine grösseren Projekte in diesem Bereich geplant sind.

### **3. Effizienz (Wirtschaftlichkeit) des ISF-Grenze Schweiz**

Durch verschiedene projektspezifische Regelungen wird gewährleistet, dass sich die für die während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen bewegen. Soweit eine Beurteilung möglich ist, können die durchgeführten ISF-Massnahmen als insgesamt effizient (wirtschaftlich) bewertet werden. Es bestehen keine Hinweise darauf, dass mit identischem Ressourceneinsatz bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können – dies jedoch mit der Ausnahme des ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo), bei welchem unzureichende Investitionen in den nachgelagerten Informationsfluss an die schweizerischen Behörden die Effektivität und Effizienz der Massnahme einschränken.

Die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde lässt sich nur schwer beurteilen, doch bestehen Hinweise, dass der Ressourcenaufwand verhältnismässig hoch ist. Dies ist einerseits auf äussere Umstände zurückzuführen, die ausserhalb des Handlungsfelds der Zuständigen Behörde liegen, wie etwa die Vorgaben des Rechtsrahmens und der Europäischen Kommission, die verhältnismässig geringen ISF-Zuweisungen an die Schweiz, die verspätete ISF-Teilnahme der Schweiz oder das hohe Lohnniveau in der Schweiz. Andererseits sind bei der Zuständigen Behörde aber noch mögliche Potentiale für Effizienzsteigerungen durch Anpassungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem zu prüfen. Konkret betrifft dies die Kontrollstrategie, die Verwendung von vereinfachten Kostenoptionen und den Umgang mit Mehrjahresprojekten (vgl. Handlungsempfehlungen). Der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten ISF-Grenze-Fondsmanagement diese Möglichkeiten bereits erfolgreich nutzen.

---

<sup>4</sup> Während im Jahr 2014 insgesamt rund 18.7 Mio. Grenzübertritte an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz registriert wurden, waren es 2015 bereits rund 19.3 Mio. und 2016 rund 19.9 Mio.

Die bestehenden Massnahmen zur Verhinderung, Ermittlung und Meldung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten sind grundsätzlich wirkungsvoll. Jedoch ist zu prüfen, ob die vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwände für Kontrollmassnahmen der Zuständigen Behörde nicht durch die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens gesenkt werden könnten.

#### **4. Kohärenz des ISF-Grenze Schweiz**

Bei der Programmplanung und der Durchführung des Fonds wurde die Kohärenz sichergestellt. Während des vergleichsweise kurzen Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wurden keine inhaltlichen Abweichungen bei der Fondsumsetzung in Bezug auf das Nationale Programm festgestellt. Die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz während des Evaluationszeitraums stand im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen. Es wurden weder Widersprüche zwischen ISF-Massnahmen und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen identifiziert (*äussere Kohärenz*), noch Widersprüche zwischen den sechs geförderten ISF-Massnahmen (*innere Kohärenz*).

#### **5. Komplementarität des ISF-Grenze Schweiz**

Die im Nationalen Programm festgelegten Ziele und die während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung durchgeführten ISF-Massnahmen waren dahingehend eine Ergänzung zu nationalen Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik (insb. IBM-Strategie und Aktionsplan), dass sie keine Widersprüche, Überschneidungen und/oder Doppelfinanzierungen aufwiesen. Jedoch ist keinerlei Additionalität (Zusätzlichkeit) der ISF-Massnahmen gegeben: Es werden keine zusätzlichen Massnahmen geplant und umgesetzt, die es nur aufgrund der Förderung des ISF-Grenze Schweiz gibt. Weil Additionalität als Förderprinzip im Rahmen des ISF keine Anwendung findet, kann dies aus Sicht der Halbzeitevaluierung jedoch nicht als negativ gewertet werden.

Weder die Ziele des Nationalen Programms noch die während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen – mit Ausnahme des ILO-Einsatzes – haben wesentliche Berührungspunkte zu Politikbereichen ausserhalb der Grenz- und Visumpolitik, sodass bei (nationalen) Massnahmen anderer Politikbereiche keine wesentliche Ergänzungswirkung durch die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz festgestellt werden kann. Bei ILO-Einsätzen ist eine Komplementarität zur Asyl- und Rückkehrpolitik der Schweiz gegeben, weil das Pflichtenheft der schweizerischen ILOs in der Regel neben den Aufgaben im Schengen-Bereich, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden können, auch Aufgaben des Asyl- und Rückkehrbereichs enthält, welche hingegen nicht über den Fonds gefördert werden. Die Übernahme all dieser Aufgaben durch eine Person (sogenannter „mixed use“ der ILOs) kann zu wesentlichen Synergien führen – dies setzt aber eine klare Steuerung der ILOs durch die eine zentrale Einsatzleitung voraus. Diese war im Fall des durch den ISF-Grenze Schweiz geförderten ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo) nur lückenhaft gegeben, weshalb die ISF-Massnahme ihr Potential nicht vollständig realisieren konnte.

#### **6. EU-Mehrwert des ISF-Grenze Schweiz**

Alle während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten ISF-Massnahmen trugen zu einer Stärkung der Kooperation sowie zu einer einheitlichen Umsetzung von EU-Standards im Schengen-Raum bei. Die sicherere und effizientere Gestaltung der Schengen-Aussengrenzen, die durch die Umsetzung der schweizerischen ISF-Massnahmen erzielt werden konnte, wirkt sich automatisch auch positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums aus.

Zwar wurden keine zusätzlichen Massnahmen umgesetzt, die ohne ISF-Förderung nicht durchgeführt worden wären, dennoch hat die Beteiligung der Schweiz am ISF-Grenze zu einem EU-Mehrwert in Form von Rollen- und Prozesseffekten geführt. So wurde die Diffusion von technischen Innovationen – insbesondere im Bereich der Grenzinfrastruktur – beschleunigt und es kam zu einem verstärkten Austausch, teilweise sogar zu neuen Kooperationen, der verschiedenen nationalen Akteure im Bereich der Visum- und Grenzpolitik. Auch der internationale Austausch mit den anderen Schengen-Staaten wurde durch die ISF-Förderung gestärkt.

Neben diesem Mehrwert auf operativer Ebene, schafft die Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze einen bedeutsamen Mehrwert, indem die Schweiz Solidarität mit anderen Schengen-Staaten – vor allem mit solchen, die über ausgedehnte Aussengrenzen verfügen – demonstriert und zum Schengen-weiten Lastenausgleich im Bereich der Grenz- und Visumpolitik beiträgt.

### **7. Nachhaltigkeit des ISF-Grenze Schweiz**

Es ist wahrscheinlich, dass die positiven Auswirkungen der während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen zumindest mittelfristiger Natur sind und für eine gewisse Zeit auch über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden.

So werden die mit Förderung des ISF-Grenze Schweiz beschafften und/oder betriebenen Systeme und Geräte (ABC-Gates, Greko NG, SIS II) solange zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements, zur Sicherstellung eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen sowie zu einem reibungslosen Überschreiten der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand beitragen, wie diese in Betrieb sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Betrieb auch über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen wird, weil entsprechende Zweckbindungsfristen vertraglich vereinbart wurden und die Projektnehmer auch ein wirtschaftliches und operationelles Eigeninteresse an einer möglichst langen Nutzung der System und Geräte haben. Zudem sind diese Systeme und Geräte sehr wichtige Bestandteile der schweizerischen Grenzkontroll- und Sicherheitsinfrastruktur sowie der IBM-Strategie der Schweiz, weshalb die Kontinuität ihres Betriebs hohe Priorität hat. Allerdings ist damit zu rechnen, dass technologische Entwicklungen zumindest Anpassungen der System und Geräte notwendig machen werden, um die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse und positiven Auswirkungen sicherzustellen. Im Fall der ABC-Gates gilt diese Bewertung nur unter dem Vorbehalt eines erfolgreichen Projektabschlusses, d.h. einer effektiven Inbetriebnahme des Pilotsystems am Flughafen Zürich.

Bei den Einsätzen des ALO und des ILO ist das Fortbestehen der positiven Auswirkungen der ISF-Massnahmen auf die Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und auf die Reaktionsfähigkeiten der Schweiz von der Fortführung der Einsätze vor Ort abhängig. Diese wird von GWK bzw. SEM solange gewährleistet, wie ein klarer Mehrwert der Einsätze erkennbar ist. Solange der ALO und der ILO vor Ort im Einsatz sind, kann davon ausgegangen werden, dass die erzielten Ergebnisse und positiven Auswirkungen anhalten. Dies gilt auch für den Fall, dass die eingesetzten Personen ausgetauscht werden, denn es wurden geeignete Massnahmen für den Wissenstransfer und die Übertragung der Kontaktnetzwerke von alten zu neuen ALOs / ILOs getroffen. Werden die Einsätze vor Ort beendet, so muss davon ausgegangen werden, dass Kooperationen und Informationsaustausch mit den örtlichen Behörden, Fluggesellschaften und anderen relevanten Stellen zwar durch Dienstreisen und Korrespondenz aufrechterhalten werden könnten, jedoch würden sie an Intensität verlieren. Die Reaktionsfähigkeit auf veränderte Situationen würde abnehmen. Es kann davon

ausgegangen werden, dass die von den ALOs und ILOs zusammengetragenen Informationen (z.B. zur Migrationssituation und den Modi Operandi) auch nach Abschluss der Einsätze vor Ort noch für eine gewisse Zeit Gültigkeit besitzen, die Relevanz und der Nutzen der Informationen im Zeitverlauf aber abnehmen werden. Um einen möglichst langen Nutzen dieser Informationen – und damit der positiven Auswirkungen der ISF-Massnahmen – sicherzustellen, sind diese Informationen einfach zugänglich für potentielle Nutzerinnen und Nutzer abzulegen. Während dies im Falle des ALO bereits auf geeignete Weise gewährleistet wird, ist das Wissensmanagement im Falle des ILO noch weiter auszubauen.

### **8. Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands**

Wird der AGF als Vergleichsgrösse angesetzt, so können weder die Zuständige Behörde und die Prüfbehörde noch die Begünstigten des Fonds eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwands oder eine wesentliche Vereinfachung durch den ISF-Grenze feststellen. Der Personaleinsatz der Zuständigen Behörde für die Verwaltung des ISF-Grenze Schweiz hat sich im Vergleich zum AGF nicht verringert – im Gegenteil wurde dieser (zumindest zeitweise) gegenüber dem AGF weiter erhöht.

Für die Zuständige Behörde waren der Aufbau des neuen Verwaltungs- und Kontrollsystems mit neuen Verfahren sowie die Erstellung von nationalen Förderrichtlinien mit erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden. Da die Schweiz nur verhältnismässig geringe Zuweisungen aus dem ISF-Grenze erhält, verteilen sich die Verwaltungsfixkosten des Fonds auf verhältnismässig wenige Projekte. Die Zuständige Behörde hat eine Reihe von Vorschlägen zuhanden der Europäischen Kommission formuliert, die zu einer Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen könnten (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage V1), deren Prüfung und Bewertung im Rahmen des vorliegenden Evaluationsmandats allerdings nicht vorgenommen werden kann. Konkret betreffen diese Vorschläge die Einführung von optionalen gemeinsamen Förderrichtlinien, eine stärkere Flexibilisierung der Nationalen Programme, eine verstärkte Kontinuität der EU-Förderinstrumente, einen dem Kalenderjahr entsprechenden Zyklus der Rechnungsabschlüsse und eine Vereinfachung der Verfahren zur Fondsteilnahme für assoziierte Staaten.

Es bestehen Hinweise, dass die Zuständige Behörde die bestehenden Potentiale zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands – und damit der Effizienzsteigerung – noch nicht vollständig ausgeschöpft hat (vgl. Handlungsempfehlungen).

### **Fazit und Handlungsempfehlungen**

Die Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz kommt insgesamt zu Schluss, dass der Fonds während des Evaluationszeitraums in der Schweiz erfolgreich umgesetzt wurde und die Anforderungen in Bezug auf Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz, Komplementarität, EU-Mehrwert und Nachhaltigkeit sehr weitgehend erfüllt.<sup>5</sup> Es konnten im Vergleich zum AGF allerdings keine wesentlichen Fortschritte bei der Verfahrensvereinfachung und der Verringerung des Verwaltungsaufwands erzielt werden.

---

<sup>5</sup> Dabei ist anzumerken, dass jegliche Zahlungszusagen an Projektnehmer des ISF-Grenze Schweiz unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen stehen. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze finden keine Zahlungen an die Projektnehmer statt. Die Projekte werden daher von den Projektnehmern vorfinanziert. Umgekehrt leistet die Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt auch keine Fondsbeiträge an die EU.

Spezifische Optimierungspotentiale für die Umsetzung des ISF-Grenze Schweiz in der verbleibenden Fondslaufzeit wurden insbesondere mit Blick auf den Einsatz des ILO in Pristina (Kosovo) sowie das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Zuständigen Behörde identifiziert. Daraus ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen des Evaluators:

- (1) Die Evaluation hat aufgezeigt, dass das Potential des **ILO-Einsatzes** in Pristina (Kosovo) aktuell nicht vollständig genutzt wird, was die Effektivität, Effizienz, Komplementarität und Nachhaltigkeit dieser ISF-Massnahme einschränkt. Mit Blick auf zukünftige ILO-Einsätze sollten folgende Optionen geprüft werden:
  - a) Der in der Projektvereinbarung festgelegten **kurzen monatlichen Berichterstattung inkl. Empfehlungen** über die neusten Migrationsbewegungen und Entwicklungen sowie der **jährlichen ausführlichen Berichterstattung** muss erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das bedeutet, dass der Projektnehmer sicherstellen muss, dass die entsprechende Berichterstattung im vorgesehenen Rahmen stattfindet. Nur so kann eine zeitgerechte Weitergabe von vor Ort gesammelten Informationen gewährleistet und die Reaktionsfähigkeit der Nutzerinnen und Nutzer gestärkt werden.
  - b) Es sollte eine **zentrale Ablage für die Berichterstattung** aller Schweizer ILO eingerichtet werden, auf welche alle potentiellen Nutzerinnen und Nutzer zugreifen können. Eine möglicherweise geeignete Plattform hierfür wäre CH@WORLD<sup>6</sup> des EDA.
  - c) Ähnlich wie bei den ALOs im GWK sollte im SEM eine **zentrale Einsatzleitstelle für die ILOs** eingerichtet werden, um die Einsätze und ihre Prioritäten (über alle Aufgabenteilbereiche des „mixed use“) zu steuern, den Wissenstransfer zu organisieren und regelmässig Leistungserfüllung / Mehrwert der Einsätze zu überprüfen. Eine hierfür möglicherweise geeignete Stelle wäre das zukünftige Migrationsanalysenetzwerk (RAM) des SEM.
  - d) Im Rahmen des sogenannten „mixed use“ der schweizerischen ILOs und in Anbetracht des Fehlens einer zentralen Einsatzleitstelle, welche sämtliche Aufgabenteilgebiete der ILOs steuert, empfiehlt der Evaluator eine **regelmässigeren (z.B. monatliche) Abschätzung des Arbeitsaufwands in den einzelnen Aufgabenteilgebieten** für diejenigen ILOs, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden. Dies würde eine präzisere Abrechnung der förderfähigen Zeitaufwände für Schengen-relevante Tätigkeiten ermöglichen. Sollte eine zentrale Einsatzleitstelle eingerichtet werden, so könnte diese Abrechnung auch mit geringerem Verwaltungsaufwand pauschal anhand des Auftragscontrollings erfolgen.
  - e) Die **tatsächliche Nutzung und Nützlichkeit** der von den ILOs bereitgestellten Berichte und Informationen sollte anhand von **geeigneten Indikatoren** (z.B. Anzahl Empfänger, Anzahl Downloads und/oder Nutzerbewertungen in einem zentralen Ablage- und Wissensmanagementsystem) gemessen werden. Diese Empfehlung gilt auch für ALO-Einsätze, bei denen bisher ebenfalls keine entsprechenden Indikatoren zur Anwendung kommen.
- (2) Es bestehen Hinweise, dass das **Verwaltungs- und Kontrollsystem** der Zuständigen Behörde die bestehenden Potentiale zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands und damit der Effizienzsteigerung nicht vollständig ausschöpft.<sup>7</sup> Insbe-

---

<sup>6</sup> <https://www.chatworld.eda.admin.ch>

<sup>7</sup> Die parallel zur Halbzeitevaluierung erfolgte *System Review* der Europäischen Kommission ist völlig unabhängig von der vorliegenden Evaluation zu nahezu identischen Empfehlungen gelangt, was die Möglichkeiten zur Verringerung des Verwaltungsaufwands betrifft.

sondere sollten folgende Optionen geprüft werden:

- a) Die aktuelle **Kontrollstrategie** minimiert zwar die Risiken der Nichterkennung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten (sowie einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen), maximiert gleichzeitig aber auch den Verwaltungsaufwand für Kontrollen sowohl bei der Zuständigen Behörde als auch bei den Projektnehmern. Die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens könnte verwaltungsökonomisch effizienter sein. Die Prüfbehörde würde einer solchen Anpassung der Kontrollstrategie grundsätzlich nicht entgegenstehen und verfügt selbst über umfassende methodische Erfahrung in dieser Hinsicht, auf welche die Zuständige Behörde bei Bedarf zurückgreifen könnte. Auch der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten Fondsmanagement stichprobenbasierte Prüfverfahren einsetzen. Der Evaluator empfiehlt der Zuständigen Behörde, den Erfahrungsaustausch mit diesen Staaten zu verstärken.
- b) Die Verwendung von **vereinfachten Kostenoptionen**, d.h. von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen, könnte insbesondere im Bereich der ALO und ILO-Projekte zu einer administrativen Erleichterung und geringerem Aufwand führen. Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich solche vereinfachten Kostenoptionen im Rahmen des ISF-Grenze einsetzen. Indem auf bestehende Konzepte, die sich in der Praxis bereits bewährt haben und die auch von der Europäischen Kommission anerkannt wurden, zurückgegriffen werden kann, reduzieren sich für die Zuständige Behörde sowohl der Konzeptionsaufwand als auch die Rechtsunsicherheit bei der Implementierung von vereinfachten Kostenoptionen.
- c) Auch der administrative **Umgang mit Mehrjahresprojekten** sollte überdacht werden. Aktuell müssen Mehrjahresprojekte in einjährige Teilprojekte unterteilt werden – dies insbesondere um das Risiko einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen zu minimieren. Dies kann zu erhöhten Aufwänden für Antragstellung, Vertragslegung, Berichterstattung, Abrechnung und Kontrollen führen. Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich Mehrjahresprojekte ohne Unterteilung zulassen und in diesem Zusammenhang von erheblichen administrativen Entlastungen berichten.

# 1. Einleitung

In diesem einleitenden Kapitel werden der Evaluationsauftrag (Abschnitt 1.1) sowie der Zweck und Aufbau des vorliegenden Evaluationsberichts (Abschnitt 1.2) kurz vorgestellt.

## 1.1. Evaluationsauftrag

Die Koordinationsstelle Forschung und Evaluation (KFE) des Staatssekretariats für Migration (SEM) wurde von der Zuständigen Behörde des ISF-Grenze Schweiz (Sektion Europa des Direktionsbereichs Internationale Zusammenarbeit des SEM) beauftragt, die Halbzeitevaluierung der Teilnahme der Schweiz am Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze bzw. Fonds) durchzuführen.

Mit der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtung gemäss Art. 57 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EU) Nr. 514/2014, einen Zwischenbericht über die Durchführung der Massnahmen und den Fortschritt beim Erreichen der Ziele des Nationalen Programms<sup>8</sup> zum ISF-Grenze vorzulegen.

Die KFE des SEM ist Teil der schweizerischen Bundesverwaltung, jedoch funktional unabhängig von der Zuständigen Behörde, der Prüfbehörde und der Benennenden Behörde. Die KFE ist im SEM federführend zuständig für Migrationsforschung, Evaluation und Monitoring. Sie berät die Fachlinien des SEM bei der Konzeption von Forschungs-, Evaluations- und Monitoring-Vorhaben, vergibt Forschungs- und Evaluationsaufträge an externe Auftragnehmer und führt als unabhängige Stelle auch eigenständig verwaltungsinterne Studienprojekte durch.

Lionel Kapff hat als Evaluator und Projektleiter die vorliegende Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz durchgeführt. Er leitet die KFE des SEM seit November 2014. Er verfügt über langjährige Erfahrung und fachliche Expertise in der Durchführung von komplexen Evaluationsprojekten. So war er von 2010 bis 2014 als Politikberater und externer Evaluator bei Deloitte Consulting in Brüssel, zuletzt als Senior Consultant, tätig und in diesem Rahmen mit der Umsetzung von zahlreichen Evaluations- und Beratungsmandaten der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und von EUROCONTROL betraut. Er ist Mitglied der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL.

## 1.2. Zweck und Aufbau des vorliegenden Dokuments

Der vorliegende Evaluationsbericht fasst die zentralen Ergebnisse der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz zusammen und beantwortet die Evaluationsfragen. Die Evaluation orientiert sich an den spezifischen Anforderungen der Zuständigen Behörde<sup>9</sup> und der Europäischen Kommission<sup>10</sup>.

Im Kapitel 2 werden die Ausgangslage und der Evaluationsgegenstand – d.h. die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz bis zum 30. Juni 2017 – kurz beschrieben. Kapitel 3 stellt die vierstufige Evaluationsmethodik vor und erarbeitet die konzeptionellen und analytischen Grundlagen der Evaluation (Interventionslogik und Bewertungsraster). Im Kapitel 4 werden die Evaluationsergebnisse zu den acht Evaluationskriterien – Relevanz, Effektivität, Effizienz,

---

<sup>8</sup> SEM / Zuständige Behörde (2017): *Nationales Programm ISF*, Version 1.1 (Stand: 23.02.2017).

<sup>9</sup> SEM / Zuständige Behörde (2017): *Pflichtenheft der Zuständigen Behörde zur Halbzeitevaluierung ISF-Grenze Schweiz*.

<sup>10</sup> Europäische Kommission (2017): *Guidance on the common monitoring and evaluation framework of the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF)*.

Kohärenz, Komplementarität, EU-Mehrwert, Nachhaltigkeit sowie Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands – dargelegt. Zudem enthält das Kapitel Beschreibungen von vier Projektbeispielen, davon drei Erfolgsbeispiele und ein Beispiel eines Projekts mit Schwierigkeiten. Das Fazit zu den Evaluationsergebnissen und die Handlungsempfehlungen des Evaluators sind im Kapitel 5 enthalten.

Im Anhang (Kapitel 6) sind eine Übersicht der Ziele des ISF-Grenze, ein Quellenverzeichnis, das Bewertungsraster der Evaluation, Listen der durchgeführten Interviews und Vor-Ort-Besuche sowie die Ergebnisse der Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis aufgeführt.

## 2. Ausgangslage

In diesem Kapitel werden die Ausgangslage und der Evaluationsgegenstand – d.h. die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz bis zum 30. Juni 2017 – kurz beschrieben. Der Abschnitt 2.1 befasst sich mit der Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze, der Abschnitt 2.2 mit dem Kontext der Fondsumsetzung während des Betrachtungszeitraums der Halbzeitevaluierung. Der Abschnitt 2.3 enthält Kurzbeschreibungen der sechs während des Betrachtungszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz. Schliesslich wird auf besondere Herausforderungen (Abschnitt 2.4) und Planabweichungen (Abschnitt 2.5) bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze eingegangen.

### 2.1. Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze

Der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze bzw. Fonds) wurde für den Zeitraum 2014-2020 geschaffen. Er ist das Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF). Die Schweiz beteiligt sich am ISF-Grenze im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen und Dublin.

Im Rahmen dieses Fonds sollen – wie bisher beim AGF – Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten Land- oder Seegrenzen sowie bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen, mit projektgebundenen Mitteln unterstützt werden. Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern sowie die Zahl illegaler Einreisen zu verringern. Zudem soll er der Europäischen Union (EU) ermöglichen, rasch und wirksam auf sicherheitsbezogene Krisen, die das Funktionieren des Schengen-Systems gefährden, zu reagieren.

Die Finanzausstattung für die Durchführung des Fonds beträgt 2.76 Mrd. EUR. Die Schweiz wird aus dem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen von rund 19.7 Mio. EUR erhalten<sup>11</sup> und sich voraussichtlich mit rund 131.1 Mio. EUR am Fonds beteiligen.

Zur Teilnahme am ISF-Grenze muss die Schweiz, in einem zweistufigen parlamentarischen Verfahren, die ISF-Verordnung und die Zusatzvereinbarung, welche mit der EU bereits verhandelt wurde, übernehmen. Die Schweiz wird erst nach Abschluss des Übernahmeverfahrens, voraussichtlich im Sommer 2018, offiziell am ISF-Grenze teilnehmen.

Die Sektion Europa des Direktionsbereichs Internationale Zusammenarbeit des SEM wurde als Zuständige Behörde benannt und ist somit federführend für die Fondsumsetzung in der Schweiz zuständig. Die Rolle der Benennenden Behörde, als Aufsichtsbehörde, übernimmt das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD). Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist, wie beim AGF, die Prüfbehörde. Zudem wurde ein Monitoringausschuss gegründet, dem eine beratende Funktion im Zusammenhang mit der Fondsumsetzung zukommt.

### 2.2. Kontext der Umsetzung des ISF-Grenze Schweiz im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung

Die Schweiz wird erst nach Abschluss des Übernahmeverfahrens des Rechtsrahmens (voraussichtlich im Sommer 2018) offiziell am ISF-Grenze teilnehmen. Um das Risiko zu minimieren, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnah-

---

<sup>11</sup> Davon wurden der Schweiz 828'269 EUR im Rahmen der Halbzeitüberprüfung zugewiesen.

me nicht vollständig abschöpfen kann, wurden in Übereinkunft mit der Europäischen Kommission bereits ab 16. Oktober 2016<sup>12</sup> die ersten ISF-Massnahmen<sup>13</sup> lanciert.

Es ist anzumerken, dass jegliche Zahlungszusagen an Projektnehmer des ISF-Grenze Schweiz unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen stehen. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze finden keine Zahlungen an die Projektnehmer statt. Die Projekte werden daher von den Projektnehmern vorfinanziert. Umgekehrt leistet die Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt auch keine Fondsbeiträge an die EU.

Die Zuweisungen, welche die Schweiz aus dem ISF-Grenze erhalten wird, sind im Verhältnis zum Investitionsbedarf der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik relativ gering, was eine Priorisierung der zur Verfügung stehenden Mittel erfordert. Als leitende Strategie für die Priorisierung der geplanten Massnahmen dient insbesondere die Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung (IBM)<sup>14</sup> aus dem Jahr 2012, welche gemäss einer kürzlich erfolgten Überprüfung<sup>15</sup> auch angesichts der aktuellen angespannten Migrationslage noch den Anforderungen entspricht.<sup>16</sup>

Die Schweiz hat einen grossen Anteil ihrer Mittel aus dem AGF im Bereich der Visumpolitik investiert (58% der Gesamtzuweisungen). Daher sieht das Nationale Programm der Schweiz nun vor, unter dem ISF-Grenze die Priorität auf die Erweiterung nationaler Kapazitäten im Bereich des Aussengrenzenmanagements sowie auf Massnahmen zur Herbeiführung einer einheitlichen und intensiven Kontrolle der Aussengrenzen im Einklang mit gemeinsamen Unionsnormen zu legen. Weil zurzeit keine grösseren Projekte im Bereich der Visumpolitik geplant sind, verzichtet die Schweiz darauf, Mittel aus dem ISF-Grenze für diesen Bereich einzusetzen.

Mit den ISF-Mitteln sollen primär Massnahmen der ersten und dritten Filter der IBM-Strategie (Massnahmen in Drittstaaten und Massnahmen bei der Grenzkontrolle) verstärkt werden, um mit verschiedenen Initiativen der erhöhten Terrorgefahr, den steigenden Passagierzahlen sowie der illegalen Migration Rechnung zu tragen. Mit den ISF-Mitteln sollen Massnahmen in Drittstaaten durch die Entsendung von Immigration Liaison Officers (ILOs) und Airline Liaison Officers (ALOs) verstärkt werden. Ebenso sollen die Kapazitäten an den Luftaussengrenzen der Schweiz erhöht und die bestehende Infrastruktur ausgebaut werden. Dies zum einen mit weiteren Arbeitsplätzen und zum zweiten, als Zusatzangebot zur bisherigen Grenzkontrolle, mit der Einführung von automatisierten Grenzkontrollen. Des Weiteren sollen die ISF-Mittel dafür eingesetzt werden, dass die Schweiz die bevorstehenden Schengen-Weiterentwicklungen, welche zurzeit auf europäischer Ebene vorangetrieben werden, zeitgerecht umsetzen kann.

---

<sup>12</sup> Aus verwaltungsökonomischen Gründen wurde der Beginn der inoffiziellen Fondsumsetzung der Schweiz auf den Beginn des neuen EU-Finanzjahres gelegt.

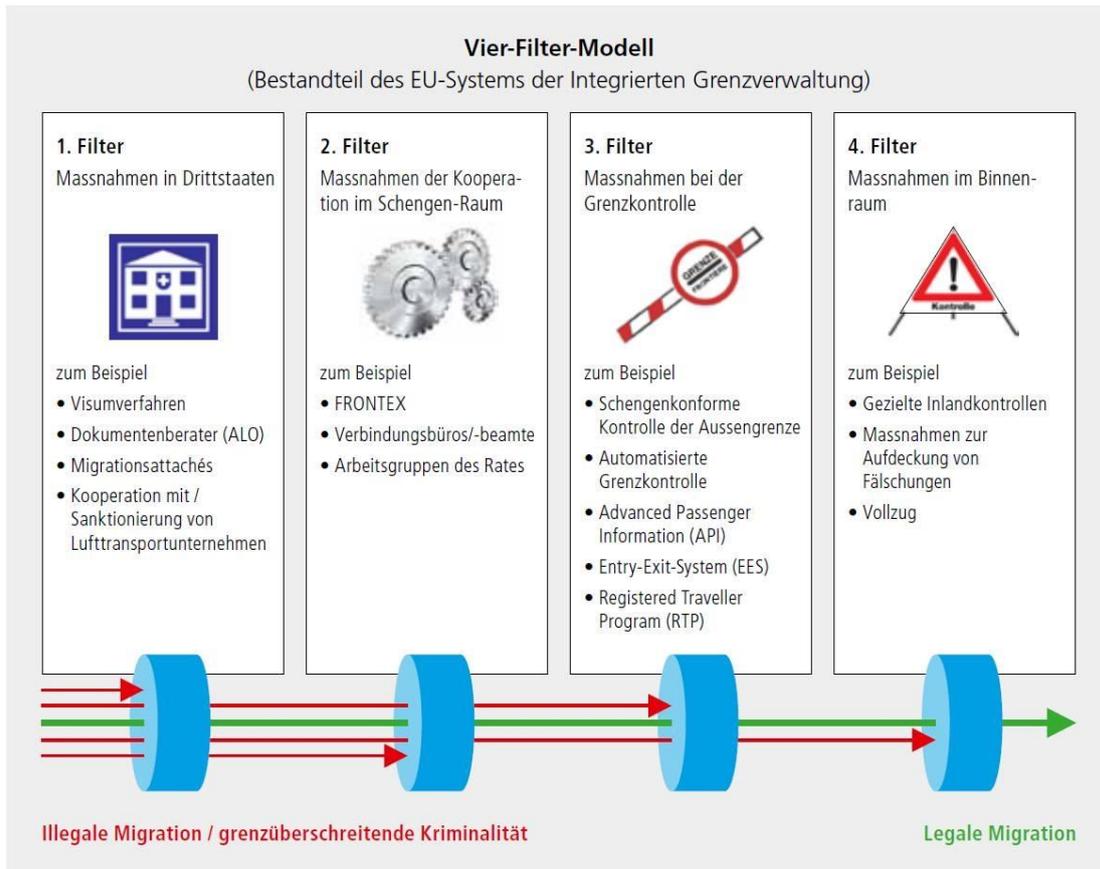
<sup>13</sup> Der in diesem Bericht verwendete Begriff „Massnahme“ umfasst sowohl Projekte als auch Betriebskostenunterstützungen.

<sup>14</sup> BFM (2012): *Schlussbericht der Strategieguppe «Integrierte Grenzverwaltung»*.

<sup>15</sup> SEM (2016): *Ergänzung zum Schlussbericht der Strategieguppe "Integrierte Grenzverwaltung" 2012*.

<sup>16</sup> Weitere Ausführungen zum Vorgehen bei der Programmplanung und Priorisierung der verfügbaren Fondsmittel finden sich bei den Evaluationsergebnissen zum Kriterium „Relevanz“ (vgl. Abschnitt 4.1).

Abbildung 2: Vier-Filter-Modell der schweizerischen IBM-Strategie



Quelle: SEM

Konkret fallen insgesamt sechs Massnahmen, die im Rahmen des ISF-Grenze Schweiz gefördert werden (siehe Tabelle 1 unten), in den Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung (16. Oktober 2016 bis 30. Juni 2017). Die kalkulierten Gesamtausgaben für diese Massnahmen während des den Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung (bzw. dem ersten Jahr des ISF-Grenze Schweiz) betragen insgesamt 3'858'978 EUR, wovon 718'232 EUR (bzw. rund 19%) über Förderbeiträge des ISF-Grenze finanziert werden (Abschöpfung von EU-Mitteln).

Im Gegensatz zu den beiden Betriebskostenvereinbarungen, endet die Laufzeit der Projektvereinbarungen der zu evaluierenden ISF-Massnahmen jeweils zum Ende des Betrachtungszeitraums der Halbzeitevaluierung, d.h. zum 30. Juni 2017. Dabei ist die Praxis der Zuständigen Behörde zu beachten, mehrjährige Projekte jeweils in einjährige Teilprojekte mit entsprechenden Projektvereinbarungen zu unterteilen. Die hier betrachteten vier Projekte sind Teil von vier längerfristigen Finanzhilferahmenvereinbarungen, deren Laufzeit jeweils den gesamten Förderzeitraum des ISF-Grenze umfasst und damit über den Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung hinausgeht.

**Tabelle 1: Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung bzw. im ersten Jahr des ISF-Grenze Schweiz**

Nr.	Massnahme	Typ	Verpflichtete Kosten des Gesamtprojekts	Verpflichtete Kosten des Teilprojekts im 1. ISF-Jahr	Förderungssatz	Abgeschöpfte EU-Mittel im 1. ISF-Jahr	Projektnehmer	Laufzeit
CH/2016-2017/01	ABC Gates für den Flughafen Zürich	Projekt	2'250'668 EUR	1'474'827 EUR	75%	232'385.66 EUR	Kapo ZH	23.01.2017-30.06.2018
CH/2016-2017/02	Greko NG	Projekt	122'013 EUR	122'013 EUR	75%	65'542.39 EUR	Kapo ZH	23.01.2017-30.06.2017
CH/2016-2017/03	Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO)	Projekt	712'122 EUR	111'585 EUR	75%	55'962.83 EUR	GWK	13.02.2017-31.01.2021
CH/2016-2022/04	System Greko NG	Betriebskosten	1'760'227 EUR	293'371 EUR	100%	236'913.93	Kapo ZH	07.02.2017-30.06.2022
CH/2016-2022/05	System SIS II	Betriebskosten	10'909'091 EUR	1'818'182 EUR	18%	112'780.81 EUR	fedpol	13.03.2017-30.06.2022
CH/2016-2017/06	Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina	Projekt	372'273 EUR	39'000 EUR	75%	14'646.61 EUR	SEM	28.03.2017-30.06.2022
<b>Total</b>			<b>16'126'394 EUR</b>	<b>3'858'978 EUR</b>		<b>718'232.23 EUR</b>		

## 2.3. Kurzbeschreibung der im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz

Im Folgenden werden die sechs Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz, die während des Betrachtungszeitraums der Halbzeitevaluierung – d.h. vom 16. Oktober 2016 bis zum 30. Juni 2017 – gefördert werden, kurz vorgestellt.

### ABC-Gates für den Flughafen Zürich

Das erwartete Passagierwachstum am Flughafen Zürich (2020: 32.4 Mio. Passagiere pro Jahr / 2030: 43.6 Mio. Passagiere pro Jahr)<sup>17</sup> erfordert den Umbau der Passkontrollhalle. Deren Flächeneffizienz ist zu steigern, weil (auch in Zukunft) wegen baulicher Einschränkungen keine zusätzlichen Flächen für die Grenzkontrolle zur Verfügung stehen (werden). So sollen die Anstehzonen vergrössert und die personell besetzten Grenzkontrollschalter ergänzt werden. Speziell um die Passagierspitzen zu brechen, sollen zusätzlich an strategisch ausgewählten Orten automatische Grenzkontrollgates für die Ein- und Ausreise aufgestellt werden. Diese biometriegestützten ABC-Gates sollen sich durch hohe Verfügbarkeit und hohen Durchsatz auszeichnen, was die Benutzung für die Reisenden attraktiv macht. Zur Zielgruppe gehören Staatsangehörige der Schweiz und EU/EFTA-Staaten, die älter als 18 Jahre sind und ein gültiges e-Reisedokument besitzen. ABC-Gates können zur Umsetzung des Smart Borders Package der EU genutzt werden. So dürften sie in absehbarer Zeit auch für die Entry-Exit-Erfassung (Schengen-Weiterentwicklung) eingesetzt werden. Sie gehören zum dritten Filter der Integrierten Grenzverwaltung (IBM Strategie) und leisten somit einen Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

### Ziele der ISF-Massnahme im Evaluationszeitraum 2016/2017:

- Erarbeiten der ABC-Gates Ausschreibungsunterlagen
- GATT-WTO Ausschreibung
- Sicherstellen der Finanzierung (Regierungsratsbeschluss)
- Abschliessen aller erforderlichen Verträge mit Ausschreibungspartnern und Anbietern
- Aufstellen eines Referenzsystems
- Aufbau eines Pilotsystems (Einreise) am Flughafen Zürich-Kloten

### Greko NG („Grenzkontrolle New Generation“) Arbeitsplätze

Das erwartete Passagierwachstum am Flughafen Zürich (2020: 32.4 Mio. Passagiere pro Jahr / 2030: 43.6 Mio. Passagiere pro Jahr)<sup>18</sup> erfordert den Umbau der Passkontrollhalle. Deren Flächeneffizienz ist zu steigern, weil (auch in Zukunft) wegen baulicher Einschränkungen keine zusätzlichen Flächen für die Grenzkontrolle zur Verfügung stehen (werden). So sollen die Anstehzonen vergrössert und die personell besetzten Grenzkontrollschalter ergänzt werden. Für letztere werden zwölf zusätzliche Greko NG Arbeitsplätze an der ersten Kontrolllinie benötigt, welche in die bestehende Umgebung integriert werden. Dieses Projekt steht in direktem Zusammenhang mit dem oben beschriebenen Projekt „Beschaffung von ABC-Gates“, welches insbesondere die Passagierspitzen brechen sollen. Es handelt sich beim vorliegenden Projekt um eine Ergänzung des bereits im Rahmen der AGF beschafften Systems Greko NG (97 Arbeitsplätze in den Grenzkontrollschaltern). Es werden zwölf zusätzliche Arbeitsplätze beschafft und in bestehenden oder neu gebauten Grenzkontrollschaltern installiert. Fünf davon dienen als Ersatz für ausgefallene Geräte und werden ans Lager

---

<sup>17</sup> Intraplan / Bundesamtes für Zivilluftfahrt (2015): *Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030: Nachfrageprognose.*

<sup>18</sup> Intraplan / Bundesamtes für Zivilluftfahrt (2015): *Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030: Nachfrageprognose.*

genommen, damit ein Austausch von defekten Geräten sichergestellt werden kann. Greko NG Arbeitsplätze gehören zum dritten Filter der Integrierten Grenzverwaltung (IBM Strategie) und werden zur Bekämpfung der illegalen Migration verwendet. Des Weiteren sind sie Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung eines Entry-Exit-Systems (EES) und eines Registered Traveller Programme (RTP) im Rahmen von Smart Borders in der Schweiz.

Ziele der ISF-Massnahme im Evaluationszeitraum 2016/2017:

- Beschaffung und Integration von zwölf zusätzlichen Greko NG Arbeitsplätzen

**Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO) in Neu Delhi (Indien)**

Airline Liaison Officer (ALO) sind Spezialisten, die Fluggesellschaften bei der Dokumentenkontrolle in Drittstaaten beraten und schulen. Die Aufgaben eines ALO umfassen das Erkennen von Dokumentenfälschungen, das Identifizieren von Personen und das Erstellen von Risikoprofilen. Sie schulen die Mitarbeitenden der Fluggesellschaften und die lokalen Grenzkontrollorgane. Neben der Arbeit am Flughafen stehen die ALO auch den Auslandvertretungen der Schweiz beratend zur Verfügung. Die Einsätze der ALO gelten als ein international anerkanntes und wirksames Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration in Herkunfts- und Transitländer. Sie sind Teil (erster Filter) der Integrierten Grenzverwaltung der Schweiz (IBM-Strategie).

Mit einer Förderung durch den ISF-Grenze Schweiz wird während des Evaluationszeitraums ein ALO nach Neu Delhi (Indien) entsandt. Einreisen aus Indien sind für die Schweiz von besonderer Relevanz: So wurden beispielsweise im Jahr 2015 136'523 Visaanträge bei der schweizerischen Botschaft in Indien gestellt, wovon 3'201 Anträge verweigert wurden. Das ist im Vergleich zu den anderen Botschaften die höchste Anzahl an Visaanträgen. Durch den Einsatz des ALO soll die illegale Migration in die Schweiz sowie in die anderen Schengen-Staaten wirksam bekämpft werden. Der Einsatz des ALO erfolgt vornehmlich bei der Schweizer Botschaft in Neu Delhi. Des Weiteren sind Einsätze an den Flughäfen Neu Delhi (Haupteinsatzort) und Mumbai vorgesehen.

Ziele der ISF-Massnahme im Evaluationszeitraum 2016/2017:

- Signifikante Steigerung der Feststellungen im Bereich der ge- und verfälschten Dokumenten und Unterlagen
- Reduzierung der Inadmissible Passangers an schweizerischen Flughäfen
- Feststellung von Modi Operandi
- Durchführung von Schulungen bei den Fluggesellschaften, Partnerbehörden sowie der schweizerischen Auslandsvertretung
- Erhöhung des Feststellungsdrucks
- Aufbau von Kontakten zu anderen internationalen ALO sowie den Partnerbehörden vor Ort

**Betriebskostenunterstützung des Systems Greko NG**

Diese ISF-Massnahme dient der Finanzierung der Instandhaltung des Systems Greko NG inkl. Fingerabdrucklesern und elektronischen Ausweislesegeräten für die Grenzkontrolle an der Schengen Aussengrenze am Flughafen Zürich. Die Betriebskostenunterstützung bezieht sich sowohl auf die unter dem AGF (Jahresprogramm 2013) geförderten 97 Arbeitsplätze (Grenzkontrollapplikation mit Fingerabdrucklesern und elektronischen Ausweislesegeräten) sowie auf die zusätzlichen Arbeitsplätze, welche über den ISF-Grenze Schweiz neu beschafft werden sollen.

### **Betriebskostenunterstützung von SIS II**

Das Schengener Informationssystem (SIS) II ist ein Informationssystem, in dem gestohlene Gegenstände und Personen ausgeschrieben werden, die polizeilich zwecks Auslieferung gesucht werden, mit einer Einreisesperre belegt sind oder vermisst werden. In der Schweiz ist das Bundesamt für Polizei (fedpol) für den technischen Betrieb des SIS II verantwortlich. SIRENE-IT, SNI/SNA, Query Manager und Alert Manager werden als Subsysteme von SIS II geführt: SIRENE-IT stellt der SIRENE Schweiz ein Expertensystem zur Durchführung und Steuerung der Kommunikation mit den anderen Schengen-Staaten zur Verfügung. Das schliesst den Nachrichtenaustausch mit den Schweizer Kantonen, dem Bundesamt für Justiz und Interpol Schweiz ein. SIS II unterstützt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den Informationsfluss unter Strafverfolgungs- und Justizbehörden – dies nicht zuletzt auch beim Schutz der Aussengrenzen. Die Betriebs- und Wartungskosten für SIS II betragen jährlich rund 2.3 Mio. CHF (rund 2 Mio. EUR), wovon ein Teil über den ISF-Grenze Schweiz gedeckt werden soll.

### **Einsatz eines Immigration Liaison Officer (ILO) in Pristina (Kosovo)**

Im Rahmen des Schengen-Besitzstands<sup>19</sup> und der Integrierten Grenzverwaltung der Schweiz (IBM-Strategie) haben ILOs den Auftrag, direkte Kontakte zu den zuständigen Behörden und allen massgeblichen Organisationen im Gastland aufzubauen und zu pflegen, um die Beschaffung und den Austausch von Informationen (illegale Migration, Reiserouten, Vorgehensweisen, kriminelle Organisationen, Risiken, Fälschungsmethoden) zu erleichtern und zu beschleunigen. Eine weitere Arbeit besteht darin, ein Koordinations- und Informationsnetzwerk mit anderen EU-Amtskollegen aufzubauen und regelmässigen Informationsaustausch zu pflegen. Im Bereich Asyl und Rückkehr übernimmt der/die ILO Koordinationsaufgaben, stärkt die Beziehungspflege mit den lokalen Behörden und setzt Rückkehrhilfemassnahmen um. Hinsichtlich der internationalen Migrationszusammenarbeit nimmt er/sie an Verhandlungen, Dialogen und Befragungen teil und führt Aufgaben im Zusammenhang mit Migrationspartnerschaften aus.

Da ILOs einen wichtigen Beitrag im Rahmen des ersten und zweiten Filters des IBM-Modells leisten, soll ihr weiteres Bestehen mit Mitteln aus dem ISF-Grenze Schweiz sichergestellt werden. Es sollen ILOs nach Ankara, Pristina und Khartum entsandt werden.

Die vorliegende ISF-Massnahme umfasst die Entsendung eines ILOs nach Pristina (Kosovo). Personen aus Kosovo bilden eine der grösseren Einwanderungsgruppen in die Schweiz und damit in den Schengen-Raum. Die heutige Migrationszusammenarbeit basiert auf der 2010 unterzeichneten Migrationspartnerschaft sowie auf von der Schweiz unterstützten Projekten in den Bereichen Rückkehr, Reintegration, Aufbau nationaler Kapazitäten Bekämpfung der illegalen Migration, Unterstützung der Diaspora und den Diskussionen zur möglichen Aufhebung der noch bestehenden Visumpflicht für den Schengen-Raum für kosovarische Staatsbürger/innen. Die anderen beiden ILOs in Ankara und Khartum werden erst ab Juli 2017 über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden.

Es ist anzumerken, dass das Pflichtenheft des ILOs neben den Aufgaben im Schengen-Bereich, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden, auch Aufgaben des Asyl- und Rückkehrbereichs enthält, welche hingegen nicht über den Fonds gefördert werden. Man bezeichnet diesen mehrere Aufgabenbereiche umfassenden Einsatz von ILOs über auch als „mixed use“. So erledigt der ILO in Pristina (Kosovo) beispielsweise im Auftrag des SEM

---

<sup>19</sup> Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 02.03.2004, L 64/1-4.

auch Vor-Ort-Abklärungen zu einzelnen in der Schweiz gestellten Asylgesuchen. Im Rückkehrbereich beobachtet der ILO u.a. den Empfang und die Wiedereingliederungsmassnahmen von freiwillig und unter Zwang aus der Schweiz rückgeführten Personen in ihrem Heimatstaat.

#### Ziele der ISF-Massnahme im Evaluationszeitraum 2016/2017:

- Die gesammelten Informationen sowie deren Austausch mit den europäischen Homologen tragen wesentlich zur Erarbeitung neuer migrationsaussenpolitischer Strategien, zur Planung, Umsetzung und Auswertung relevanter Projekte in diesem Rahmen bei; weiter werden sie auf operationellem Niveau angewendet.
- Die gesammelten Informationen in den Herkunfts- und Transitstaaten dienen der Erstellung einer Risikoanalyse, welche die Grundlage für Massnahmen des Migrationsmanagements im Schengen-Raum sowie in der Schweiz bildet.

## **2.4. Besondere Herausforderungen bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze**

Bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze ergaben sich während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung (16.10.2016 – 30.06.2017) folgende besondere (systembedingte) Herausforderungen:

- Aufgrund des bisher noch nicht abgeschlossenen Übernahmeverfahrens des Rechtsrahmens zur schweizerischen Teilnahme am ISF-Grenze stehen jegliche Zahlungszusagen an die Begünstigten unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlage. Folglich erfolgen bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze keine Zahlungen an die Projektnehmer. Die Projekte werden von den Projektnehmern vorfinanziert. Für die Begünstigten und die Zuständige Behörde ergibt sich dadurch eine Rechtsunsicherheit mit entsprechendem Risikomanagementbedarf und -aufwand, welche bei ISF-Begünstigten in EU-Mitgliedstaaten nicht besteht.
- Über die gesamte Laufzeit des ISF-Grenze hinweg wird die Schweiz Zuweisungen in Höhe von rund 19.7 Mio. EUR erhalten. Die verfügbaren ISF-Mittel sind im Verhältnis zu den im Nationalen Programm der Schweiz festgestellten nationalen Bedürfnissen im Bereich der Visum- und Grenzpolitik äusserst gering.<sup>20</sup> Dies erfordert eine starke Priorisierung der verfügbaren ISF-Mittel und die Finanzierung der meisten Massnahmen aus nationalen Mitteln. Nichtsdestotrotz hat die Schweiz wesentliche Investitionen für die Verwaltung des Fonds zu tätigen, beispielsweise den Aufbau eines Verwaltungs- und Kontrollsystems.<sup>21</sup> Wenn verhältnismässig wenig Mittel aus dem Fonds zur Verfügung stehen, wiegen die Fixkosten für die Verwaltung anteilmässig besonders schwer.
- Wie beim AGF ergibt sich beim ISF-Grenze dadurch eine Herausforderung, dass begünstigte Stellen auf Bundesebene keinen unmittelbaren finanziellen Mehrwert aus einer ISF-Kofinanzierung ziehen können. Die ISF-Mittel fliessen unter Einhaltung nationaler Vorschriften ins Bundesbudget und kommen den Begünstigten damit nicht direkt zu Gute. Aus Perspektive der begünstigten Bundesstellen führt eine ISF-Kofinanzierung im Gegenteil zu einer Erhöhung der Projektkosten (im Vergleich zu einer rein nationalen Finanzierung), weil durch den Fonds erhebliche administrative Mehraufwände entstehen, z.B. für das Erstellen zusätzlicher Dokumentation und durch zusätzliche Kontrollen und Audits. Auf Ebene des Kantons Zürich verhält es sich ähnlich: So kann der Kanton durch die ISF-Massnahmen der Kantonspolizei Zürich zwar zusätzliche Mittel aus dem ISF-

---

<sup>20</sup> Vgl. Ausführungen zum Evaluationskriterium „Relevanz“.

<sup>21</sup> Vgl. Ausführungen zu den Evaluationskriterien „Effizienz“ und „Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands“.

Grenze Schweiz vereinnahmen, doch kommen diese nicht direkt dem Projektnehmer bzw. dem Projekt zugute, sondern fliessen unter Einhaltung kantonaler Vorschriften ins Kantonsbudget.

Auf spezifische Herausforderungen, die sich bei der Umsetzung einzelner ISF-Massnahmen während des Evaluationszeitraums ergeben haben, wird im Rahmen der Beantwortung der Evaluationsfragen eingegangen.

## **2.5. Planabweichungen bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze**

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung kam es zu keinen Planabweichungen bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze.

### 3. Methodik und Vorgehen

Das methodische Vorgehen zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz wurde im Lichte der im zweiten Kapitel beschriebenen besonderen Ausgangslage entwickelt. Es stützt sich auf die ISF-spezifischen<sup>22</sup> sowie die allgemeinen Evaluationsrichtlinien<sup>23</sup> der Europäischen Kommission. Die einzelnen Schritte des vierstufigen methodischen Vorgehens werden in den folgenden Abschnitten weiter ausgeführt.

Abbildung 3: Vierstufiges Vorgehen zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz



#### 3.1. Schritt 1: Interventionslogik und Bewertungsrahmen

In einem ersten Schritt wird die **Interventionslogik** des ISF-Grenze Schweiz erarbeitet. Eine Interventionslogik beschreibt die (erwarteten) Wirkungsketten, die einer Politikmassnahme – hier der Implementierung des ISF-Grenze Schweiz – zugrunde liegen. Sie beschreibt, welche Bedürfnisse die Politikmassnahme erfüllen soll, welche Ziele die Politikmassnahme auf welche Weise erreichen soll und welche kurz- und langfristigen Wirkungen die Politikmassnahme entfalten soll. Auch das Umfeld der untersuchten Politikmassnahme – d.h. andere Politikmassnahmen mit ähnlichen Zielen und relevante externe Faktoren – werden betrachtet, sofern es Auswirkungen auf die Wirkung der untersuchten Politikmassnahme hat. Die Interventionslogik schafft ein konzeptionelles Verständnis zur Funktionsweise der untersuchten Politikmassnahme und bildet damit auch eine wichtige Grundlage für die Evaluation. So lassen sich die verschiedenen Evaluationskriterien und -fragen<sup>24</sup> aus der Interventionslogik ableiten bzw. in der Interventionslogik abbilden.

In der untenstehenden Abbildung wird die Interventionslogik des ISF-Grenze Schweiz auf einer relativ hohen Abstraktionsebene dargestellt. Die Abbildung veranschaulicht zudem welche Elemente und Zusammenhänge der (erwarteten) Wirkungskette des ISF-Grenze Schweiz anhand welcher Evaluationskriterien untersucht werden sollen.

<sup>22</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2017/207 der Kommission vom 3. Oktober 2016 über den gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen gemäss der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 08.02.2017, L 33/1-13.

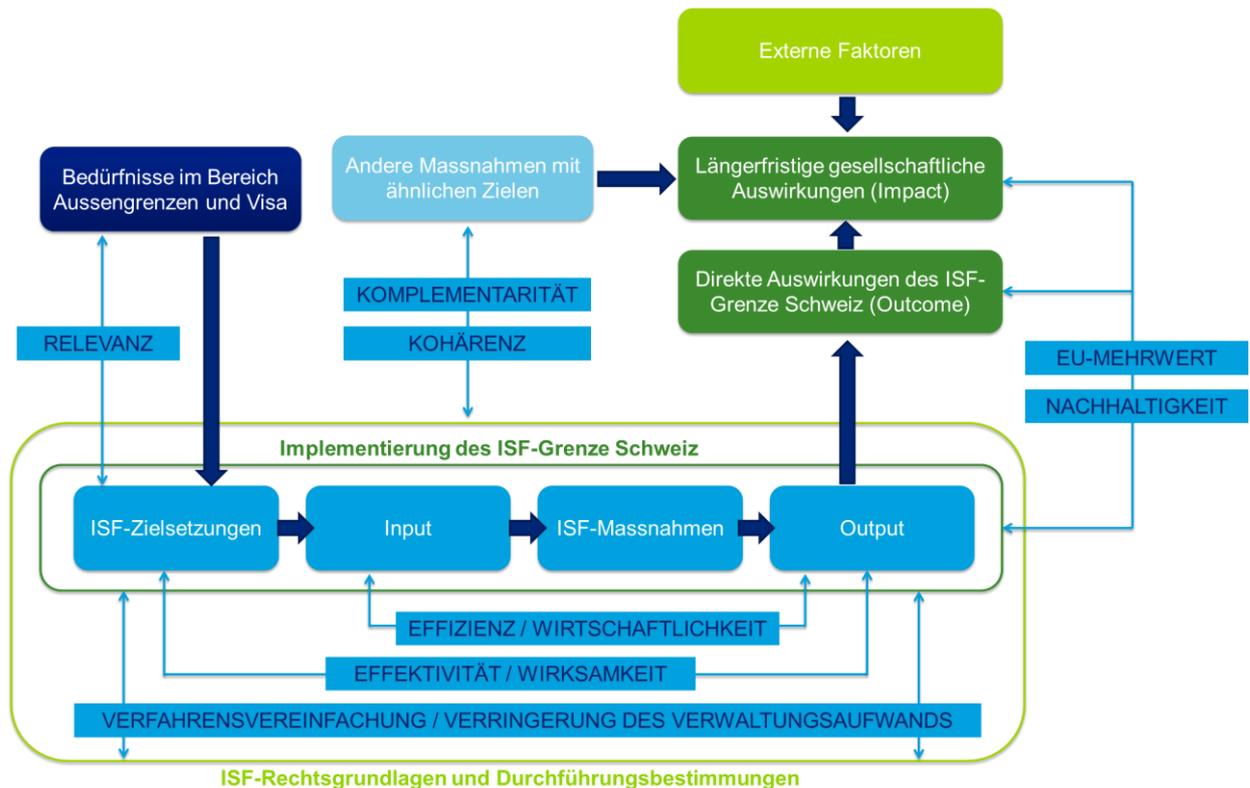
Europäische Kommission (2017): *Guidance on the common monitoring and evaluation framework of the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF)*.

<sup>23</sup> Europäische Kommission (2015): *Better Regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 final.

Europäische Kommission (2015): *Better Regulation Toolbox*.

<sup>24</sup> Die Evaluationskriterien und -fragen der vorliegenden Halbzeitevaluierung werden im Anhang 2 der Delegierte Verordnung (EU) 2017/207 der Kommission definiert.

Abbildung 4: Interventionslogik des ISF-Grenze Schweiz und Evaluationskriterien



Ausgangspunkt der Interventionslogik der Implementierung des ISF-Grenze Schweiz sind die **Bedürfnisse** der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa (dunkelblaues Feld). Die Intervention soll diese Bedürfnisse erfüllen und wurde von der zuständigen Behörde entsprechend gestaltet. Die Bedürfnisse der Schweiz sind z.T. bereits in der IBM-Strategie und im zugehörigen Aktionsplan definiert. Das Nationale Programm der Schweiz zum ISF-Grenze benennt die wichtigsten Bedürfnisse der Schweiz und priorisiert sie (siehe unten). Auf dieser Grundlage lassen sich die **Zielsetzungen** der Intervention definieren (erstes blaues Feld links). Im Fall des ISF-Grenze Schweiz sind dies die elf nationalen Ziele (siehe unten). Um diese Ziele erfüllen zu können, werden im Rahmen des ISF-Grenze Schweiz finanzielle Ressourcen (ISF-Fördermittel) eingesetzt. Man bezeichnet diesen Ressourceneinsatz auch als **Input** (zweites blaues Feld). Die zur Verfügung gestellten Ressourcen werden verwendet, um verschiedene **ISF-Massnahmen** (drittes blaues Feld) umzusetzen, die dem Erreichen der zuvor definierten ISF-Ziele dienen. Im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung werden insgesamt sechs solcher Massnahmen umgesetzt. Die Umsetzung der ISF-Massnahmen führt zu konkreten Ergebnissen – auch als **Outputs** bezeichnet (viertes blaues Feld) – wie z.B. der Beschaffung von ABC-Gates oder dem Einsatz von ILOs. Diese Ergebnisse führen in der Regel zu direkten Auswirkungen, die zur Erfüllung der ISF-Ziele und Bedürfnisse der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa beitragen. So wäre eine erwartete direkte Auswirkung von ABC-Gates beispielsweise die Fähigkeit mit der nationalen Grenzinfrastruktur, steigende Passagierzahlen bewältigen zu können. Solche unmittelbaren Auswirkungen werden auch als **Outcome** bezeichnet (unteres dunkelgrünes Feld). Längerfristig können sich aufgrund der Intervention auch breitere gesellschaftliche Auswirkungen ergeben. So können ABC-Gates an Schweizer Flughäfen zu einem hohen Mass an Sicherheit im Schengen-Raum und zur Erleichterung des legalen Reiseverkehrs beitragen – und somit zur Erfüllung der allgemeinen Ziele des ISF-Grenze beisteuern (siehe Anhang 6.1). Die langfristigen gesellschaftlichen Auswirkungen werden in der Evaluationstheorie häufig als **Impact** bezeichnet (oberes dunkelgrünes Feld). Es ist häufig schwierig, einen kausalen Zusammen-

hang zwischen der Intervention und den längerfristigen gesellschaftlichen Auswirkungen nachzuweisen – dies auch weil verschiedene **externe Faktoren** (hellgrünes Feld) und **andere Interventionen mit ähnlichen Zielen** (hellblaues Feld) ebenfalls auf den Impact einwirken. So kann der legale Reiseverkehr durch eine wegen Terrorgefahr verschärfte Sicherheitslage (externer Faktor) und/oder verschärfte Sicherheitsbestimmungen bei Flugreisen (andere Intervention) erschwert werden, obwohl ABC-Gates gleichzeitig zu einer gewissen Erleichterung führen.

Die verschiedenen **Evaluationskriterien** der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz lassen sich gut in der Interventionslogik abbilden (siehe Abbildung oben):

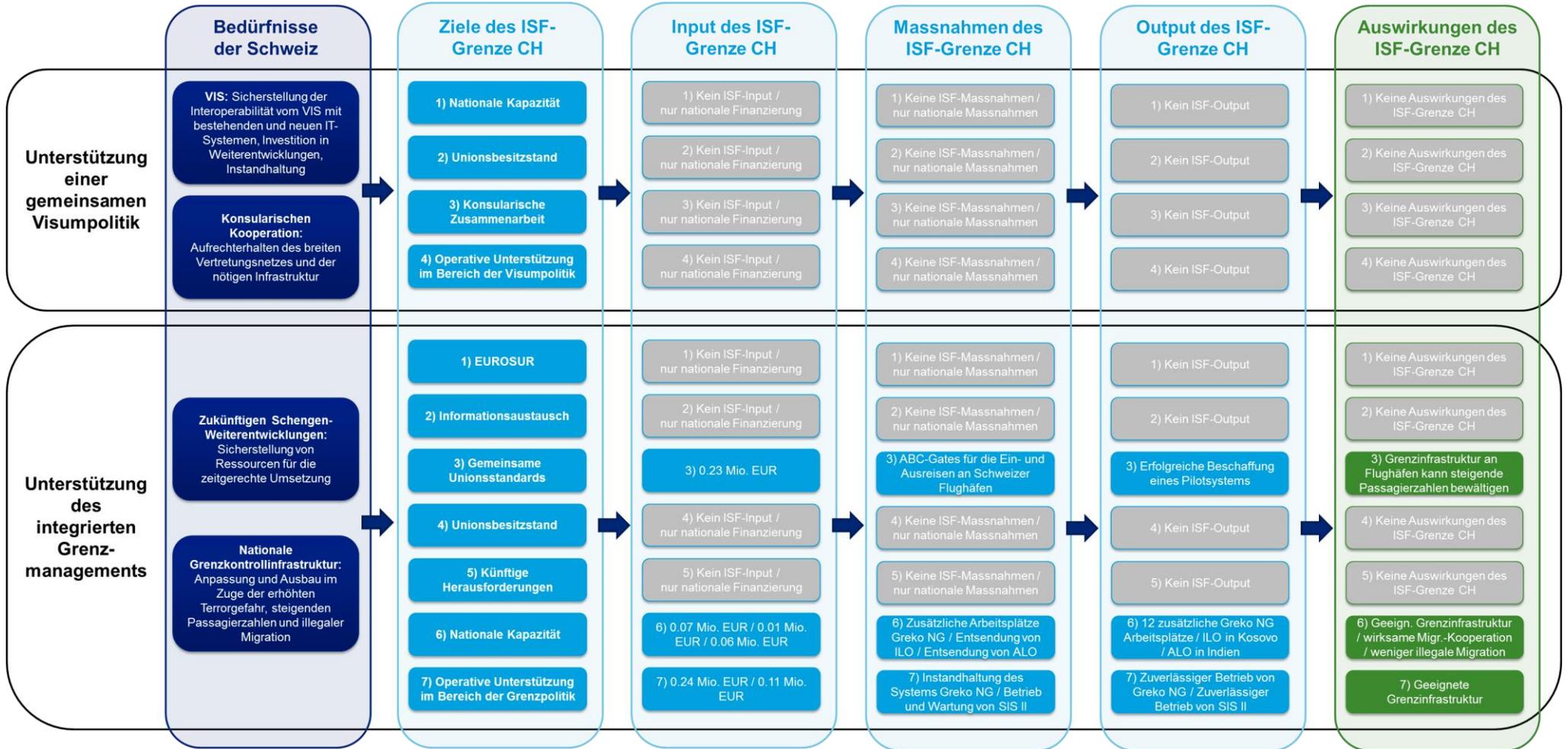
- **Relevanz** bedeutet, dass die Zielsetzungen des ISF-Grenze Schweiz den ermittelten Bedürfnissen der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa entsprechen.
- **Effektivität (Wirksamkeit)** bedeutet, dass die Ergebnisse der ISF-Massnahmen (Output) den Zielsetzungen des ISF-Grenze Schweiz entsprechen, also dass die gewählten ISF-Massnahmen geeignet / wirksam sind, um die definierten Ziele zu erreichen.
- **Effizienz (Wirtschaftlichkeit)** bedeutet, dass die eingesetzten Ressourcen (Input) in einem vertretbaren Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen der ISF-Massnahmen (Output) stehen, also dass die definierten Ziele durch die gewählten ISF-Massnahmen auf wirtschaftliche Weise erreicht werden.
- **Kohärenz** bedeutet, dass die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen steht, es also keine Widersprüche zwischen diese verschiedenen Massnahmen gibt (*äussere Kohärenz*). Zudem bedeutet Kohärenz auch, dass keine Widersprüche zwischen einzelnen ISF-Massnahmen bestehen (*innere Kohärenz*).
- **Komplementarität** bedeutet, dass sich die Ziele des ISF-Grenze Schweiz einerseits und die Ziele von Massnahmen / Finanzierungsinstrumente anderer Politikbereiche andererseits (möglichst überschneidungsfrei) ergänzen.
- **EU-Mehrwert** bedeutet, dass durch die EU-Förderung des ISF-Grenze ein Mehrwert (Outcome und Impact) geschaffen wird und dass notwendige ISF-Massnahmen ohne Unterstützung des Fonds nicht durchgeführt worden wären.
- **Nachhaltigkeit** bedeutet, dass die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz zu positiven Auswirkungen (Outcome und Impact) führt, die (wahrscheinlich) über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden.
- **Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands** bedeutet, dass die Regeln der ISF-Rechtsgrundlage und Durchführungsbestimmungen für die Begünstigten, die Zuständige Behörde und die Prüfbehörde des ISF-Grenze Schweiz (im Vergleich zum AGF) zu Verfahrensvereinfachungen und einer Verringerung des Verwaltungsaufwands führen.

Auf Grundlage des **Nationalen Programms der Schweiz zum ISF-Grenze** lässt sich die Interventionslogik des ISF-Grenze Schweiz für den Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung weiter spezifizieren (siehe Abbildung unten). Das Nationale Programm orientiert sich an den europäischen Vorgaben zu allgemeinen, spezifischen und operativen Zielen des ISF-Grenze (siehe Übersicht in Anhang 6.1) und definiert nationale Ziele für die Implementierung des ISF-Grenze in der Schweiz. Grundlage sind dabei die spezifischen Bedürfnisse der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik. Wegen der verhältnismässig geringen Zuweisungen aus dem ISF-Grenze an die Schweiz können jedoch nicht alle spezifischen Bedürfnisse der Schweiz aus dem Fonds gedeckt werden. Es müssen daher zusätzlich nationale Mittel zur Finanzierung beigezogen werden. Die im Nationalen Programm festgelegte Priorisierung der Mittel spiegelt sich auch in der begrenzten Anzahl der während des Betrachtungszeitraums durchgeführten Interventionen wieder.

tungszeitraums der Halbzeitevaluierung implementierten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz wieder.

Es ist wichtig festzuhalten, dass die Wirkung von Massnahmen, die zwar zur Erfüllung der Ziele des ISF-Grenze beitragen, aber vollständig aus nationalen Mittel finanziert wurden, nicht dem ISF-Grenze angerechnet werden kann. Diese Massnahmen sind daher nicht Teil der Interventionslogik des ISF-Grenze im engeren Sinne und werden im Zuge der Halbzeitevaluierung auch nicht vertieft untersucht. Vielmehr stellen diese Massnahmen Kontextfaktoren (bzw. Massnahmen mit ähnliche Zielen) der Implementierung des ISF-Grenze in der Schweiz dar.

Abbildung 5: Detaillierte Interventionslogik des ISF-Grenze Schweiz während des Betrachtungszeitraums der Halbzeitevaluierung



Um die Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz auf Grundlage dieser Interventionslogik durchführen zu können, sind geeignete **Daten und Indikatoren** zu identifizieren, anhand derer die Umsetzung und Wirkung des ISF-Grenze Schweiz nachvollzogen und bewertet werden kann und somit eine Beantwortung der Evaluationsfragen ermöglichen. Es ist dabei abzuwägen, welche Informationen für eine robuste Bewertung notwendig sind und welche Informationen tatsächlich zur Verfügung stehen bzw. durch geeignete Methoden erhoben werden können.

Der sogenannte **Bewertungsrahmen** der Evaluation (siehe Anhang 6.3) stellt den analytischen Rahmen für die Durchführung der Evaluation dar. Er definiert für jede der Evaluationsfragen Bewertungskriterien, Indikatoren und Datenquellen bzw. Erhebungsmethoden. Die *Bewertungskriterien* sind Kriterien anhand derer die Bewertungen zu den jeweiligen Evaluationsfragen erfolgen. Es wird definiert, welche Kriterien erfüllt sein müssen damit die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz mit Bezug auf die jeweilige Evaluationsfrage als positiv bewertet werden kann. Anschliessend werden qualitative und quantitative *Indikatoren* bestimmt, anhand derer die Beurteilung der Implementierung des ISF-Grenze Schweiz mit Bezug auf die jeweiligen Bewertungskriterien vorgenommen wird. Schliesslich werden für die definierten Indikatoren die zur Verfügung stehenden *Datenquellen* bzw. die einzusetzenden *Erhebungsmethoden* benannt.

### 3.2. Schritt 2: Datenerhebung

Nachdem im ersten Schritt die konzeptuellen und analytischen Grundlagen für die Evaluation gelegt wurden, werden gemäss dem Bewertungsrahmen die zur Beantwortung der Evaluationsfragen notwendigen Daten erhoben. Die Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz stützte sich dabei auf folgende Datenquellen und Erhebungsmethoden:

- Dokumente zur Implementierung des ISF-Grenze Schweiz
- ISF-Monitoring-Daten
- Indikatoren zu spezifischen ISF-Massnahmen
- Interviews mit Projektnehmern und Stakeholdern
- Fallstudien / Vor-Ort-Besuche zu ausgewählten ISF-Massnahmen
- Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis bei Staaten der Nordic Group

Im Rahmen einer **Dokumentenanalyse** wurde die relevante Dokumentation zur Implementierung des ISF-Grenze Schweiz, die dem Evaluator von der Zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt wurde, aufgearbeitet. Zur relevanten Dokumentation gehören unter anderem Anträge, Finanzierungsvereinbarungen und Abschlussberichte zu den ISF-Massnahmen des Evaluationszeitraums, das Nationale Programm der Schweiz zum ISF-Grenze sowie wichtige Kontextinformationen, wie z.B. die schweizerische Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung und der zugehörige Aktionsplan oder die letzte Schengen-Evaluation der Schweiz. Eine Auflistung der konsultierten Dokumente ist im Quellenverzeichnis im Anhang 6.2 enthalten.

Die Europäische Kommission und die Zuständige Behörde erheben verschiedene **Monitoring-Daten zur ISF-Implementierung**. Die Monitoring-Indikatoren wurden einheitlich für alle Mitgliedstaaten im Anhang 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/207 und in den ISF-spezifischen Evaluationsrichtlinien der Europäischen Kommission definiert. Die untenstehende Tabelle enthält eine Übersicht der für die Evaluierung der Ergebnisse und der Wirkung des ISF-Grenze zur Verfügung stehenden gemeinsamen Indikatoren.

**Tabelle 2: Gemeinsame Indikatoren zum ISF-Grenze**

<b>Indikatoren zu den spezifischen Zielen im Bereich der Visumpolitik</b>	
SO1-R1	Zahl der mit Unterstützung des Fonds für die innere Sicherheit („Fonds“) im Bereich Visa durchgeführten Schengen-Evaluierungen
SO1-R2	Anzahl der mit der Hilfe des Fonds entwickelten Massnahmen im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten</li> <li>- Gemeinsame Antragsstellen</li> <li>- Vertretungen</li> <li>- Sonstiges</li> </ul>
SO1-R3	Anzahl der Mitarbeiter, die mit Unterstützung des Fonds in Themen geschult wurden, die einen Bezug zur gemeinsamen Visumpolitik haben Anzahl der Kurse über Themen, die einen Bezug zur gemeinsamen Visumpolitik haben Zahl der Schulungsstunden (vollständig geleistete Stunden)
SO1-R4	Anzahl spezialisierter Stellen in Drittländern, die durch das Instrument unterstützt wurden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbindungsbeamte für Einwanderungsangelegenheiten</li> <li>- Sonstiges</li> </ul>
SO1-R5	Zahl der Konsulate, die mit Hilfe des Fonds eingerichtet oder ausgebaut wurden, verglichen mit der Gesamtzahl an Konsulaten Prozentsatz von Konsulaten, die mit Unterstützung des Fonds eingerichtet oder ausgebaut wurden, im Verhältnis zur Gesamtzahl von Konsulaten
SO1-R6	Zahl der Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung im Bereich Visa, denen mit Unterstützung des Fonds Folge geleistet wurde, im Vergleich zur Gesamtanzahl der abgegebenen Empfehlungen
SO1-R7	Zahl der Personen mit gefälschten Reisedokumenten, die in aus dem Fonds geförderten Konsulaten aufgegriffen wurden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesamtzahl der Personen, die mit gefälschten Reisedokumenten einen Antrag für ein Schengen-Visa stellen</li> <li>- Gesamtzahl der Anträge für ein Schengen-Visa</li> </ul>
SO1-I1	Zahl der Visumantragsteller, die ausserhalb ihres Wohnsitzlandes ein Schengen-Visum beantragen müssen
SO1-I2	Zahl der visumpflichtigen Staaten in der Welt, in denen die Zahl der dort vertretenen Mitgliedstaaten angestiegen ist
<b>Indikatoren zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik</b>	
SO2-R1	Anzahl der Mitarbeiter, die mit Unterstützung des Fonds in Themen geschult wurden, die einen Bezug zum Grenzmanagement haben Anzahl der aus dem Fonds unterstützten Kurse über Themen, die einen Bezug zum Grenzmanagement haben
SO2-R2	Anzahl der Infrastrukturen und Anlagen für die Grenzkontrolle (Kontrollen und Überwachung), die mit Unterstützung des Instruments eingerichtet oder ausgebaut wurden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infrastruktur</li> <li>- Flotte (Luft-, Land- und Seegrenzen)</li> <li>- Ausrüstung</li> <li>- Sonstiges</li> </ul>
SO2-R3	Anzahl der Grenzübertritte an den Aussengrenzen durch automatisierte biometriegestützte Grenzkontrollspuren, die aus dem Instrument unterstützt wurden, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Grenzübertritte
SO2-R4	Zahl der mit Unterstützung des Fonds im Bereich Grenzmanagement durchgeführten Schengen-Evaluierungen

SO2-R5	Zahl der Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung im Bereich Grenzmanagement, denen mit Unterstützung des Fonds Folge geleistet wurde, im Vergleich zur Gesamtanzahl der abgegebenen Empfehlungen
SO2-R6	Zahl der Ausrüstungsgegenstände, die bei koordinierten Operationen von Frontex verwendet und mit Mitteln des Fonds erworben wurden, im Vergleich zur Gesamtzahl der Ausrüstungsgegenstände, die für koordinierte Operationen von Frontex verwendet wurden
SO2-I1	Anzahl der nationalen Infrastrukturen zur Grenzüberwachung, die im Rahmen von EUROSUR eingerichtet/weiterentwickelt wurden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nationale Koordinierungsstellen</li> <li>- Regionale Koordinierungsstellen</li> <li>- Lokale Koordinierungsstellen</li> <li>- Andere Arten von Koordinierungsstellen</li> </ul>
SO2-I2	Anzahl von Vorfällen, die von den Mitgliedstaaten dem europäischen Lagebild gemeldet wurden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Illegale Einwanderung, einschliesslich Vorfälle im Zusammenhang mit einer Gefahr für das Leben von Migranten</li> <li>- Grenzüberschreitende Kriminalität</li> <li>- Krisensituationen</li> </ul>
SO2-I3	Zahl der an EU-Aussengrenzen ermittelten irregulären Grenzübertritte a) zwischen Grenzübergangsstellen; b) an Grenzübergangsstellen
SO2-I4	Zahl der Abfragen im Schengener Informationssystem (SIS) II
SO2-I5	Zahl der an Grenzübergangsstellen aufgegriffenen Personen mit gefälschten Reisedokumenten
<b>Indikatoren zur Messung der Effizienz, des Mehrwerts und der Nachhaltigkeit</b>	
H1	Zahl der Vollzeitäquivalente in der zuständigen Behörde, der delegierten Behörde und der Prüfbehörde, die an der Durchführung des Fonds arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden, im Vergleich zur Zahl der durchgeführten Projekte und der für das Haushaltsjahr beantragten Mittel
H2	Technische Hilfe plus (indirekte) Verwaltungskosten im Vergleich zu den für das Haushaltsjahr beantragten Mittel
H3	Ausschöpfungsrate des Fonds
H4	Zahl der Ausrüstungsgegenstände, die zwei Jahre nach Erwerb noch in Gebrauch sind/Zahl der aus dem Fonds erworbenen Ausrüstungsgegenstände (> als 10 000 EUR)
H5	Anteil der Wartungskosten für aus dem Fonds erworbene Ausrüstungsgegenstände am Gesamtbeitrag der Union zu aus dem Fonds kofinanzierten Massnahmen

Blau markiert sind Indikatoren, die nur in den ISF-spezifischen Evaluationsrichtlinien der Europäischen Kommission – d.h. nicht in der Delegierten Verordnung (EU) 2017/207 – aufgeführt sind.

Für die ISF-Massnahmen, die im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung durchgeführt wurden, wurden von den Begünstigten in Zusammenarbeit mit der Zuständigen Behörde verschiedene **massnahmenspezifische Indikatoren** definiert, die in den Abschlussberichten zu den jeweiligen Massnahmen dokumentiert sind und im Rahmen der Evaluation ausgewertet wurden. Es handelt sich dabei sowohl um qualitative als auch um quantitative Indikatoren. Die untenstehende Tabelle enthält eine Übersicht der für die Evaluation zur Verfügung stehenden massnahmenspezifischen Indikatoren.

**Tabelle 3: Verfügbare massnahmenspezifische Indikatoren des ISF-Grenze Schweiz**

<b>CH/2016-2017/01 ABC Gates für den Flughafen Zürich (Projekt)</b>	
M01-1	Erfolgreiche Beschaffung eines Pilotsystems (8 ABC-Gates für die Einreise, 2 Überwachungsarbeitsplätze, 1 Server) bis 30. Juni 2017
M01-2	Der Grenzkontrollverlauf wird mit Überwachungsarbeitsplätzen überwacht, Abweichungen werden auf diesen signalisiert (Auffälligkeiten, Suchtreffer in Fahndungssystemen, Kontrollergebnisse)

M01-3	Die Kriterien zur Öffnung der Schleusen werden vom System geprüft. Nicht Zutrittsberechtigte werden an den Grenzkontrollschalter verwiesen
M01-4	Der Passagier wird anhand seiner biometrischen Daten aus dem e-Dokument und dem Livebild identifiziert
M01-5	Die e-Dokumente werden auf Echtheit und Gültigkeit überprüft, eine Abklärung im Sachfahndungssystem und in den Dokumentenprüfdatenbank wird durchgeführt
M01-6	Die technische Systemdurchlaufzeit im Pilotbetrieb bei optimalem Verhalten des Passagiers und Grenzkontrollverantwortlichen muss < 30 Sekunden sein, in der späteren Produktion < 12 Sekunden
M01-7	In der Anfangsphase des Pilotbetriebs findet zur Sicherstellung der Funktionalität und Optimierung des Systems ein reger Austausch aller Beteiligten statt
M01-8	Der Betrieb des zentralen Serversystems und der Arbeitsstationen müssen auf einen Dauerbetrieb 7 Tage pro Woche während 24 Stunden am Tag ausgelegt sein
M01-9	Die Benutzeroberfläche ist für den Reisenden benutzerfreundlich und einfach zu bedienen
M01-10	Der Pilotbetrieb wurde erfolgreich per 30. Juni 2017 aufgenommen
<b>CH/2016-2017/02 Greko NG (Projekt)</b>	
M02-1	12 Arbeitsplätzen Typ A (Desktop, Smartcard-Leser, Bildschirm, Maus, Tastatur, Dokumentenlesegerät, Fingerprintreader) wurden beschafft
M02-2	Die Inbetriebnahme der Arbeitsplätze erfolgt gestaffelt (Abhängig von den Umbauphasen der Passkontrollhallen). Bis Ende Berichtsperiode sind mindestens 2 der neuen Arbeitsplätze im Betrieb. Die restlichen werden während der Berichtsperiode 2017/2018 in Betrieb genommen.
M02-3	Greko NG zeichnet sich durch hohe Performance und durch Stabilität aus. Die Abfertigung legal reisender Personen verläuft trotz hoher Kontrollaufwendungen speditiv. Folgende Maximalzeiten für Standardprozesse werden nicht überschritten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Technische Prozesszeit Dokumentenscan &lt; acht Sekunden</li> <li>- Auslesen von Visa und Aufnahme des Fingerabdrucks &lt; acht Sekunden</li> <li>- Benutzerwechsel &lt; 30 Sekunden</li> <li>- Kaltaufstart sowie Restart für die Applikation &lt; 60 Sekunden</li> </ul>
M02-4	Erfolgreiche Anbindung der Grenzkontrollinfrastruktur an die relevanten Systeme des Bundes
M02-5	Alle Arten von Dokumenten und Visa (VIS) und die biometrischen Daten (inkl. Biometrische Finger- print-Verifikation) können elektronisch verarbeitet werden
<b>CH/2016-2017/03 Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO) (Projekt)</b>	
M03-1	Monatliche Berichterstattung inklusive der statistischen Erfassung der Feststellungen im Bereich ge- und verfälschten Dokumenten und Unterlagen, gestohlenen Dokumenten sowie Impostern
M03-2	Durchführung von Schulungen bei Fluggesellschaften, Partnerbehörden sowie der schweizerischen Auslandsvertretung
M03-3	Beratung und Unterstützung von Fluggesellschaften, Partnerbehörden sowie der schweizerischen Auslandsvertretung bei der Dokumentenkontrolle
M03-4	Regelmässige Teilnahme an den ALO Meetings vor Ort
M03-5	Aufbau eines Netzwerkes zu den entsprechenden Partnerbehörden, Airlines, sonstigen vor Ort ein- gesetzten ALO sowie anderen ausländischen Botschaften

<b>CH/2016-2022/04 Betriebskostenunterstützung System Greko NG (Betriebskosten)</b>	
M04-1	Anzahl Systemanpassungen / Updates: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Technische Updates: Installation von verfügbaren technischen Aktualisierungen, Verbesserungen und Korrekturversionen</li> <li>- Funktionelle Updates: Installation von neuen Versionen des Systems mit neuen oder erweiterten Funktionen, Anwendungen oder Leistungen</li> <li>- Anpassungen des Systems und der vorhandenen Parameter an geänderte technische Standards und applikatorische Anforderungen einschliesslich der Anpassung an Veränderungen der Informatikplattform</li> <li>- Anpassung des Systems und der vorhandenen Parameter an geänderte rechtliche / gesetzliche Vorgaben</li> <li>- Unterstützung bei der Installation und Einführung neuer Versionen des Systems</li> </ul>
M04-2	Ersetzen von Ausrüstungsgegenstände zum standardgemässen Betrieb des Gesamtsystems
M04-3	Greko NG zeichnet sich durch hohe Performance und durch hohe Stabilität aus. Die Abfertigung legal reisender Personen verläuft trotz hoher Kontrollaufwendungen speditiv. Folgende Maximalzeiten für Standardprozesse werden nicht überschritten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Technische Prozesszeit Dokumentenscan &lt; acht (8) Sekunden</li> <li>- Auslesen von Visa und Aufnahme des Fingerabdrucks &lt; acht (8) Sekunden</li> <li>- Benutzerwechsel &lt; 30 Sekunden</li> <li>- Kaltstart sowie Restart für die Applikation &lt; 60 Sekunden</li> </ul>
M04-4	Es wird ein Dauerbetrieb von 7x24 Stunden für Greko NG sichergestellt. Inbegriffen ist ein Service-desk und Pikettdienst
M04-5	Der Auftraggeber pflegt mit dem Auftragnehmer einen regelmässigen (mindestens jährlichen) Erfahrungsaustausch. Dabei sollen zum einen Feedbacks und Bedürfnisse der Benutzer des Auftraggebers besprochen werden. Zum andern informiert der Auftragnehmer den Auftraggeber über Anwendungserfahrungen aus seiner Sicht (z.B. von anderen Benutzern), neue Methoden und Verfahren für den Einsatz der Vertragssoftware sowie über geplante Erweiterungen und Verbesserungen der Vertragssoftware
<b>CH/2016-2022/05 Betriebskostenunterstützung von SIS II (Betriebskosten)</b>	
M05-1	Anzahl Systemanpassungen / Updates <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicherheit Updates: Installation von Sicherheitsrelevanten Updates;</li> <li>- Technische Updates: Installation von den EU (eu-Lisa) vorgegebenen technischen Aktualisierungen, Verbesserungen und Korrekturversionen;</li> <li>- Funktionelle Updates: Installation von neuen Versionen des Systems mit neuen oder erweiterten Funktionen, Anwendungen oder Leistungen;</li> <li>- Anpassung des Systems und der vorhandenen Parameter an geänderte rechtliche / gesetzliche Vorgaben;</li> <li>- Unterstützung bei der Installation und Einführung neuer Versionen des Systems.</li> </ul>
M05-2	Monitoring des Data Consistency Checks (DCC) und nationale SIS II Architektur und dessen Applikationen um einen hohen Qualitätsstandard sicherzustellen.
M05-3	Teilnahme an den SIS II Technischen Arbeitsgruppen (eu-Lisa SIS II Advisory Group, CMB) um den SIS Betrieb sicherzustellen.
M05-4	SIS II zeichnet sich durch hohe Verfügbarkeit, Performance und durch hohe Stabilität aus. Das Informationssystem SIS II verbessert die Zusammenarbeit im Schengen-Raum im Kampf gegen internationale Kriminalität und illegale Migration.
M05-5	Es wird ein Dauerbetrieb und Pikettdienst von 7x24 Stunden für das SIS II sichergestellt.
<b>CH/2016-2017/06 Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina (Projekt)</b>	
M06-1	Nötige Massnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration werden identifiziert und vor Ort umgesetzt.
M06-2	Ein regelmässiger Informationsfluss mit den ALOs und dem Migrationsanalysenetzwerk (RAM) findet statt.

M06-3	<p>Der direkte und regelmässige Austausch mit den zuständigen Behörden des Gastlandes erfolgt durch Besprechungen und spezielle Anlässe zu folgenden Themen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung irregulärer Einwanderer, die ihren Ursprung im Gastland nehmen oder das Gastland durchqueren;</li> <li>– Routen, denen die irreguläre Migration folgt;</li> <li>– Vorgehensweise; Existenz krimineller Organisationen, die in Schleuseraktivitäten verwickelt sind;</li> <li>– Vorfälle und Szenarien die Potential für neue Entwicklungen bei der irregulären Migration beinhalten;</li> <li>– Methoden im Zusammenhang mit der Beschaffung von falschen oder gefälschten Identitäts- oder Reisedokumenten;</li> <li>– Massnahmen um die Behörden im Gastland bei der Bekämpfung irregulärer Migration und deren Kontextauswirkungen zu unterstützen;</li> <li>– Mittel und Wege, um die dauerhafte Rückkehr von irregulären Migrantinnen in ihre Herkunftsländer zu erleichtern.</li> </ul>
M06-4	<p>Es finden mindestens einmal pro Quartal Treffen mit Partnerbehörden, einheimischen Behörden im Migrationsbereich, sonstigen vor Ort eingesetzten ILOs sowie anderen ausländischen Botschaften statt. Parallel werden Einladungen zu relevanten Treffen regelmässig erhalten.</p>
M06-5	<p>Ein Netzwerk mit den ILOs anderen Schengen-Staaten wird vor Ort aufgebaut und regelmässig gepflegt. Das Netzwerk soll:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Informationen und praktische Erfahrungen austauschen, vor allem in Sitzungen und über gesicherten Mailverkehr;</li> <li>– die bei Kontakten mit Beförderungsunternehmen zu vertretenden Standpunkte koordinieren;</li> <li>– gemeinsame spezifische Schulungskurse besuchen und Schulungskurse für die Mitarbeiter der konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten im Gastland veranstalten;</li> <li>– sich auf gemeinsame Vorgehensweisen bei der Erhebung von Informationen einigen;</li> <li>– Kontakte zu ähnlichen Netzen im Gastland und den Nachbarländern unterhalten.</li> </ul>
M06-6	<p>Eine monatliche Berichterstattung inkl. Empfehlungen an die Zentrale über die neusten Migrationsbewegungen- und Entwicklungen wird sichergestellt.</p>
M06-7	<p>Ein ausführlicher Jahresbericht wird verfasst.</p>

Zur Ergänzung der schriftlich vorliegenden Informationen wurden vertiefende (semi-strukturierte) **Interviews** mit den Projektnehmern der sechs während des Betrachtungszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz durchgeführt. Weiterhin wurden wichtige Akteure und Stakeholder der Implementation des ISF-Grenze Schweiz – Zuständige Behörde, Prüfbehörde, EDA, fedpol, EZV, Kapo ZH, KKJPD, SEM – befragt. Eine Liste der durchgeführten Interviews ist im Anhang 6.4 aufgeführt.

Im Rahmen der Evaluation wurden zudem vier **Fallstudien** erstellt, in welchen die Analyse der Ergebnisse und der Wirkung von Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz vertieft untersucht wurde. Zur Erstellung dieser Fallstudien erfolgten neben der Auswertung der Dokumentation auch **Vor-Ort-Besuche** durch den Evaluator. Um den Aufwand der Begünstigten zu minimieren, fanden die Vor-Ort-Besuche des Evaluators zeitgleich mit den Vor-Ort-Kontrollen der Zuständigen Behörde bzw. der Prüfbehörde statt. Eine Liste der durchgeführten Vor-Ort-Besuche ist im Anhang 6.5 aufgeführt. Die Erkenntnisse aus den vertieften Fallstudien werden einerseits zur Beantwortung der Evaluationsfragen genutzt und dienen andererseits als Grundlage für die vier in der Berichtsvorlage vorgesehenen Projektbeispiele (drei Erfolgsfälle und ein Projekt mit Schwierigkeiten; siehe Abschnitt 4.9).

Um die Verwaltungspraxis der schweizerischen Zuständigen Behörde besser einschätzen zu können, wurde schliesslich eine **Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis** bei den

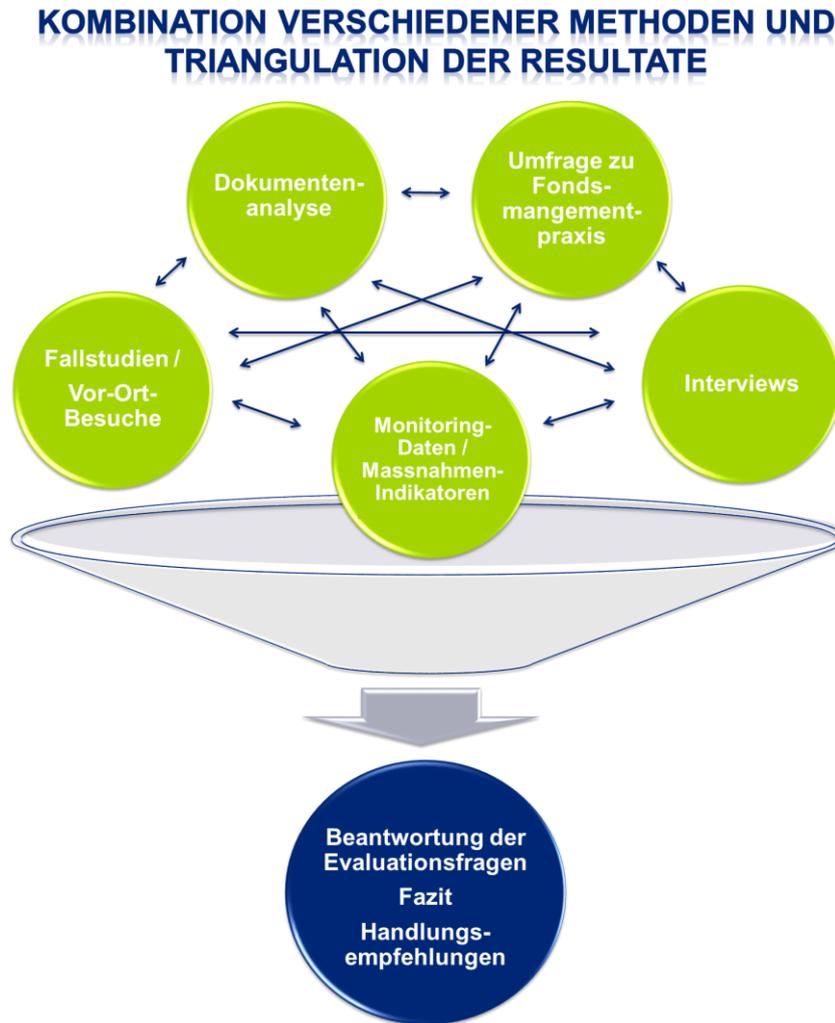
Zuständigen Behörden der Staaten der Nordic Group durchgeführt. Die Nordic Group ist ein Zusammenschluss ausgewählter Zuständiger Behörden, welche mit der Umsetzung des AMIF und des ISF betraut sind und dient dem Erfahrungsaustausch. Zur Nordic Group gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Österreich, Norwegen, die Niederlande, Polen, die Tschechische Republik, Schweden, die Schweiz und die Slowakei. Die Ergebnisse der Kurzumfrage sind im Anhang 6.6 enthalten.

### **3.3. Schritt 3: Datenanalyse**

In einem dritten Schritt wurden die Informationen, die auf Grundlage verschiedener Datenquellen und Erhebungsmethoden (Dokumentenanalyse, Monitoring-Daten, Massnahmen-Indikatoren, Interviews und Fallstudien, Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis) gesammelt wurden, systematisch ausgewertet. Der Bewertungsrahmen der Evaluation diente dabei der Strukturierung der **Datenanalyse**, indem die verfügbaren Daten und Indikatoren den zu beantwortenden Evaluationsfragen zugeordnet wurden.

Indem bei der abschliessenden Analyse der Evaluation auf verschiedene Datenquellen und Methoden zurückgegriffen wird (**Triangulation**), kann einerseits eine differenzierte, vielschichtige und breit abgestützte Bewertung vorgenommen werden. Andererseits ermöglicht die Daten- und Methodenvielfalt die jeweiligen Schwächen einzelner Vorgehensweisen durch Stärken der jeweils anderen auszugleichen. Damit sinkt das Risiko von systematischen Fehlbewertungen und ergibt sich eine höhere Validität der Evaluationsergebnisse. Die untenstehende Abbildung veranschaulicht das Vorgehen.

Abbildung 6: Kombination verschiedener Methoden und Triangulation der Resultate



### 3.4. Schritt 4: Fazit und Handlungsempfehlungen

Als Ergebnis der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz wurden die Evaluationsfragen auf Grundlage der gesammelten Evidenz beantwortet. Die Evaluationsergebnisse werden in einem **Fazit** zusammengefasst (Abschnitt 5.1). Zudem wurden vom Evaluator **Handlungsempfehlungen** mit Blick auf die Verbesserung der Qualität der Gestaltung und Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz formuliert (Abschnitt 5.2).

## 4. Evaluationsergebnisse

In diesem Kapitel werden die Evaluationsergebnisse dargelegt. Hierzu werden die Evaluationsfragen zu den acht Evaluationskriterien – Relevanz (Abschnitt 4.1), Effektivität (Abschnitt 4.2), Effizienz (Abschnitt 4.3), Kohärenz (Abschnitt 4.4), Komplementarität (Abschnitt 4.5), EU-Mehrwert (Abschnitt 4.6), Nachhaltigkeit (Abschnitt 4.7) sowie Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands (Abschnitt 4.8) – beantwortet. Zudem enthält das Kapitel Beschreibungen von vier Projektfallstudien, davon drei Erfolgsbeispiele und ein Beispiel eines Projekts mit Schwierigkeiten (Abschnitt 4.9).

### 4.1. Relevanz

In diesem Abschnitt werden die drei Evaluationsfragen zum Kriterium *Relevanz* beantwortet. Relevanz bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Zielsetzungen des ISF-Grenze Schweiz den ermittelten Bedürfnissen der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa entsprechen.

#### **R1: Entsprachen die von der Schweiz in ihrem Nationalen Programm festgelegten Ziele dem ermittelten Bedarf?**

Es kann eine sehr hohe Übereinstimmung der im Nationalen Programm der Schweiz festgelegten Ziele mit dem ermittelten Bedarf der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik festgestellt werden.

Dies ist insbesondere auf das umfassende Verfahren zur Erstellung des Nationalen Programms zurückzuführen: So hat zunächst am 4. November 2013 ein Politikdialog zwischen Europäischer Kommission und Schweiz stattgefunden, in welchem mögliche Prioritäten für das Nationale Programm diskutiert wurden. Daraufhin hat die Zuständige Behörde, in Kooperation mit den potentiellen Projektnehmern und Partnerorganisationen<sup>25</sup>, die Programmplanung vorangetrieben. Im Rahmen von drei Workshops (5. Dezember 2013, 20. Februar 2015 und 9. Mai 2016) wurden relevante nationalen Strategien analysiert, nationale Probleme, Herausforderungen und Bedürfnisse ermittelt, die Ziele der ISF-Förderung festgelegt sowie die nationalen Prioritäten definiert. Im Anschluss an den dritten Workshop hatten die potentiellen Projektnehmer die Möglichkeit, konkrete Massnahmen schriftlich (anhand eines von der Zuständigen Behörde erstellten Formulars) voranzumelden. Um die gemeldeten Massnahmenvorschläge zu analysieren und zu bewerten und mögliche ISF-Projekte zu identifizieren, führte die Zuständige Behörde mit allen potentiellen Projektnehmern bilaterale Gespräche. Es folgte der zum Zeitpunkt der Halbzeitevaluierung noch nicht abgeschlossene Validierungsprozess des Nationalen Programms mit der Europäischen Kommission. Die offizielle Genehmigung des Nationalen Programms der Schweiz kann dabei erst nach Abschluss des Übernahmeverfahrens, voraussichtlich im Sommer 2018, erfolgen.<sup>26</sup>

Trotz der hohen Übereinstimmung von nationalen Zielen und Bedarf ist festzustellen, dass aufgrund der begrenzten Mittel, die im ISF-Grenze Schweiz zur Verfügung stehen, eine Viel-

<sup>25</sup> Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) [Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA), Konsularische Direktion (KD), Direktion für Völkerrecht (DV), Politische Direktion (PD)]; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) [Generalsekretariat (GS-EJPD), Bundesamt für Polizei (fed-pol), Bundesamt für Justiz (BJ), Staatssekretariat für Migration (SEM) (Abteilung Einreise und Sektion Drittstaaten und Multilaterales)]; Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) [Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) (Grenzwachtkorps GWK), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)]; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) [Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)]; Vertreter der Kantone / halb-privatrechtlich organisierte Partner [Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Kontrollorgane der Flughäfen, Flughafenbetreiber]

<sup>26</sup> Die Halbzeitevaluierung erfolgte auf Grundlage der Entwurfsversion 1.1 (Stand: 23.02.2017) des Nationalen Programms der Schweiz.

zahl von Zielen während des Evaluationszeitraums nicht zu entsprechenden ISF-Massnahmen geführt haben bzw. auch in der Restlaufzeit des Fonds keine ISF-Massnahmen begründen werden. Vielmehr muss die Mehrzahl der im Nationalen Programm festgelegten Ziele allein mit nationalen Mitteln ohne ISF-Förderung verfolgt werden. Aufgrund dieses Umstands kommt der Priorisierung der wenigen vorhandenen ISF-Mittel durch die Zuständige Behörde eine besondere Bedeutung zu. Bei der Priorisierung stützte sich die Zuständige Behörde unter Einhaltung der Mindestvorgaben (Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014) auf die IBM-Strategie der Schweiz, die Ergebnisse des Politikdialogs, Rückmeldungen der bei der Programmplanung eingebundenen Stakeholder und potentiellen Projektnehmer sowie die Zuteilung der (ebenfalls knappen) Mittel unter dem AGF. Es wurde entschieden, die ISF-Mittel auf drei nationale Ziele im Bereich der Grenzpolitik zu konzentrieren. Eine noch stärkere Konzentration der Mittel war aufgrund der Zielvorgaben der Europäischen Kommission nicht möglich. Im Bereich der Visumpolitik sollen keine ISF-Mittel eingesetzt werden, dies u.a. auch weil die Schweiz bereits einen grossen Anteil ihrer AGF-Mittel in den Bereich Visumpolitik investiert hat (58% der Gesamtzuweisungen) und zurzeit keine grösseren Projekte in diesem Bereich geplant sind.

Die untenstehende Tabelle enthält einen Überblick über die nationalen Ziele und den ermittelten Bedarf der Schweiz sowie das Vorhandensein von (geplanten) ISF-Massnahmen zur Zielerreichung.

**Tabelle 4: Ziele im Nationalen Programm der Schweiz, ermittelter Bedarf und ISF-Massnahmen**

Nationale Ziele	Ermittelter Bedarf (vgl. Nationales Programm)	ISF-Massnahmen während des Evaluationszeit- raums	Geplante ISF- Massnahmen während der Restlaufzeit des Fonds
<b>SZ1 Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik</b>			
SZ1.NZ1 Nationale Kapazität	ORBIS-Weiterentwicklungen; Erneuerung Infrastruktur u. Hardware in Auslandsvertretungen	Nein	Nein
SZ1.NZ2 Unionsbesitzstand	Aus- und Fortbildung des Personals in Auslandsvertretungen; Follow-up Schengen-Evaluierung 2014	Nein	Nein
SZ1.NZ3 Konsularische Zusammenarbeit	Entwicklung des Vertretungsnetzes	Nein	Nein
<b>SZ2 Grenzen</b>			
SZ2.NZ1 EUROSUR	Betrieb u. Unterhalt EUROSUR	Nein	Nein
SZ2.NZ2 Informationsaustausch	Migrationsanalysennetzwerk RAM; Interoperabilität IT-Systeme; Aus- und Fortbildung	Nein	Nein
SZ2.NZ3 Gemeinsame Unionsstandards	ABC-Gates	Ja	Ja
SZ2.NZ4 Unionsbesitzstand	Follow-up Schengen-Evaluierung 2014	Nein	Nein
SZ2.NZ5 Künftige Herausforderungen	Evaluation u. Erneuerung der IBM-Strategie	Nein	Nein
SZ2.NZ6 Nationale Kapazität	Arbeitsplätze Greko NG; Smart Borders; PKD / PKI Infrastruktur; ILOs; ALOs	Ja	Ja

<b>SZ3 Betriebskostenunterstützung</b>			
SZ3.NZ1 Operative Unterstützung für Visa	-	Nein	Nein
SZ3.NZ2 Operative Unterstützung für Grenzen	System Greko NG; System ABC-Gates; SIS II	Ja	Ja

SZ = spezifisches Ziel; NZ = nationales Ziel

## **R2: Welche Massnahmen unternahm die Schweiz zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs?**

Zunächst gilt es festzustellen, dass sich während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung keine Veränderung des Bedarfs der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik gegenüber dem im Nationalen Programm dokumentierten Bedarf ergeben hat.

Theoretisch kann sich eine Bedarfsveränderung z.B. aus neuauftretenden politischen Prioritäten und einer damit zusammenhängenden, angepassten Priorisierung ergeben. So ist es beispielsweise nicht ausgeschlossen, dass die im Laufe des Jahres 2018 vorliegenden Ergebnisse der Evaluation der IBM-Strategie der Schweiz zu einer umfassenden Erneuerung der strategischen Prioritäten im Bereich der Grenzpolitik führen werden, wodurch sich wiederum Bedarf und Prioritäten für ISF-Massnahmen verschieben könnten. Es sind daher verschiedene Prozesse und Massnahmen vorgesehen, um eine mögliche Veränderung des nationalen Bedarfs der Schweiz festzustellen und darauf zu reagieren:

- Im Rahmen der **Halbzeitüberprüfung** wurde Mitte des Jahres 2017 anhand eines Fragebogens der Europäischen Kommission eine Bedarfsanalyse durchgeführt.<sup>27</sup> Diese stützt sich u.a. auf eine Konsultation der bei der Programmplanung eingebundenen Stakeholder, potentieller Projektnehmer und des Monitoringausschusses. Es wurden dabei keine wesentlichen Bedarfsveränderungen festgestellt.
- Die Zuständige Behörde führt laufend ein **Programm-Monitoring**, welches auf dem Controlling der einzelnen ISF-Massnahmen basiert. Es umfasst insbesondere Informationen zu finanziellen Zielwerten, zu den gemeinsamen Indikatoren zur Fondsumsetzung sowie zu den Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen. Dies ermöglicht der Zuständigen Behörde eine Soll-Ist-Analyse der im Nationalen Programm definierten Inhalte und Zielgrössen. Ergeben sich Differenzen, so prüft die Zuständige Behörde, ob aufgrund der veränderten Gegebenheiten eine Programmrevision notwendig ist.
- Potentielle Projektnehmer haben jährlich die Möglichkeit, der Zuständigen Behörde **Projektvorschläge** zu unterbreiten. Diese Projektvorschläge können auch auf bisher im Nationalen Programm nicht erfasste Bedürfnisse ausgerichtet sein. Sofern ein Projektvorschlag von der Zuständigen Behörde und dem hierzu konsultierten Monitoringausschuss gutgeheissen wird, würde eine Aufnahme in das Nationale Programm der Schweiz (d.h. eine Programmrevision) bei der Europäischen Kommission beantragt.
- Schliesslich verfolgt die Zuständige Behörde laufend die **Schengen-relevanten Entwicklungen auf Stufe der EU**, sodass sie neue Bedürfnisse der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik – z.B. die Umsetzung von neuen Schengen-Weiterentwicklungen – frühzeitig erkennen und nötigenfalls in die Programmplanung aufnehmen kann.

<sup>27</sup> SEM / Zuständige Behörde (2017): *Mid-Term Review of the ISF National Programmes: Needs Assessment Questionnaire*.

### **R3: Entsprechen die Ziele der aus dem Fonds finanzierten Massnahmen den tatsächlichen Bedürfnissen?**

Die Ziele der während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung aus dem Fonds geförderten Massnahmen entsprachen in hohem Masse den tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz. Dies ergibt sich aus der Gegenüberstellung der in den Projekt- bzw. Betriebskostenvereinbarungen definierten Ziele und den im Nationalen Programm und der IBM-Strategie definierten Bedürfnisse der Schweiz (vgl. untenstehende Tabelle). Damit kann den während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen eine hohe Relevanz bescheinigt werden.

Gleichzeitig muss jedoch unterstrichen werden, dass aufgrund der verhältnismässig begrenzten Mittel, die im ISF-Grenze Schweiz zur Verfügung stehen<sup>28</sup>, eine Vielzahl von tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik nicht durch ISF-Massnahmen mit entsprechenden Zielen gedeckt werden kann. Beispielsweise betrifft dies den gesamten Visumbereich und im Bereich der Grenzpolitik die Umsetzung von zukünftigen Schengen-Weiterentwicklungen.

---

<sup>28</sup> Die Schweiz wird aus dem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen in Höhe von rund 19.7 Mio. EUR erhalten.

**Tabelle 5: Überprüfung der Übereinstimmung der Ziele der finanzierten ISF-Massnahmen mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz**

Kernziele der ISF-Massnahmen (vgl. Vereinbarungen)	Bedürfnisse der Schweiz (vgl. Nationales Programm und IBM-Strategie der Schweiz)	Übereinstimmung?
CH/2016-2017/01: „Beschaffung und Betrieb von ABC-Gates für die automatisierte Ein- und Ausreise an der Aussengrenze mit Grenzkontrollschleusen, Überwachungsarbeitsplätzen, zentralen Servern und technische Anbindung an Umsysteme über bestehende Netze“	<p><u>Nationales Programm:</u> „Der Einsatz von ABC-Gates an europäischen Flughäfen als ergänzende Grenzkontrolle, um die Passkontrolle zu beschleunigen und die Wartezeiten zu verkürzen, wird als wichtige Entwicklung gesehen. Bis heute hat keiner der internationalen Grossflughäfen der Schweiz ABC-Gates. Um jedoch dem wachsenden internationalen Reiseverkehr Rechnung zu tragen, ist die Investition in ABC-Gates als Zusatzangebot der bisherigen Grenzkontrolle für die Schweiz wichtig.“</p> <p><u>IBM-Strategie:</u> Dritter Filter</p>	Ja
CH/2016-2017/02: „Beschaffung von 12 zusätzlichen Greko NG Arbeitsplätzen bei der Ein- und Ausreise an der Schengen Aussengrenze am Flughafen Zürich-Kloten“	<p><u>Nationales Programm:</u> „[Es gilt], mit verschiedenen Initiativen der erhöhten Terrorgefahr, den steigenden Passagierzahlen sowie der illegalen Migration Rechnung zu tragen und die nationale Grenzkontrollinfrastruktur diesbezüglich anzupassen bzw. zu erweitern.“ [...] „Zum Ausbau von Kapazitäten an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Zürich sollen weitere Greko NG Arbeitsplätze (Grenzkontrollapplikation mit Fingerabdrucklesern und elektronischen Ausweislesegeräten) beschafft werden.“</p> <p><u>IBM-Strategie:</u> Dritter Filter</p>	Ja
CH/2016-2017/03: „Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO) in Neu Delhi, Indien“	<p><u>Nationales Programm:</u> „[Es gilt], mit verschiedenen Initiativen der erhöhten Terrorgefahr, den steigenden Passagierzahlen sowie der illegalen Migration Rechnung zu tragen und die nationale Grenzkontrollinfrastruktur diesbezüglich anzupassen bzw. zu erweitern.“ [...] „[Es] mindestens eine neue ALO-Stelle des GWK in Neu Delhi, Indien [geschaffen] werden. [...] Die Einsätze der ALO gelten als ein international anerkanntes und wirksames Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration in Herkunfts- und Transitländer und sind Teil der IBM-Strategie.“</p> <p><u>IBM-Strategie:</u> Erster Filter</p>	Ja
CH/2016-2022/04: „Instandhaltung des Systems Greko NG inkl. Fingerabdrucklesern und elektronischen Ausweislesegeräten für die Grenzkontrolle an der Schengen Aussengrenze am Flughafen Zürich-Kloten“	<p><u>Nationales Programm:</u> „Mit der Assoziation an Schengen hat sich die Schweiz verpflichtet, die Weiterentwicklungen des Schengen-Rechtsrahmens zu übernehmen. Die Herausforderung der Schweiz im Bereich Grenze ist, für die zahlreichen Entwicklungen bzw. Weiterentwicklungen, welche zurzeit auf europäischer Ebene vorangetrieben werden, die nötigen Ressourcen zu finden und diese zeitgerecht umzusetzen.“</p> <p><u>IBM-Strategie:</u> Dritter Filter</p>	Ja

<p>CH/2016-2022/05: „Betrieb und Wartung des Systems SIS II. Sirene-IT, SNI/SNA, Query Manager und Alert Manager wird als Subsystem von SISII geführt: SIRENE-IT stellt der SIRENE Schweiz ein Expertensystem zur Durchführung und Steuerung der Kommunikation mit den anderen Schengen-Staaten zur Verfügung. Das schliesst den Nachrichtenaustausch mit den Schweizer Kantonen, dem BJ und Interpol Schweiz ein.“</p>	<p><u>Nationales Programm:</u> „Mit der Assoziierung an Schengen hat sich die Schweiz verpflichtet, die Weiterentwicklungen des Schengen-Rechtsrahmens zu übernehmen. Die Herausforderung der Schweiz im Bereich Grenze ist, für die zahlreichen Entwicklungen bzw. Weiterentwicklungen, welche zurzeit auf europäischer Ebene vorangetrieben werden, die nötigen Ressourcen zu finden und diese zeitgerecht umzusetzen.“</p> <p><u>IBM-Strategie:</u> IT-Unterstützung aller Filterebenen</p>	<p>Ja</p>
<p>CH/2016-2017/06: „Entsendung eines Immigration Liaison Officer (ILO) nach Pristina, Kosovo“</p>	<p><u>Nationales Programm:</u> „[Es gilt], mit verschiedenen Initiativen der erhöhten Terrorgefahr, den steigenden Passagierzahlen sowie der illegalen Migration Rechnung zu tragen und die nationale Grenzkontrollinfrastruktur diesbezüglich anzupassen bzw. zu erweitern.“ [...] „Da ILOs einen wichtigen Beitrag im Rahmen des 1 und 2 Filters des IBM-Modells leisten, soll ihr weiteres Bestehen mit den Mitteln aus dem ISF sichergestellt werden.“</p> <p><u>IBM-Strategie:</u> Erster Filter</p>	<p>Ja</p>

## 4.2. Effektivität

In diesem Abschnitt werden die zwei Evaluationsfragen (mit ihren sechs respektive sieben Unterfragen) zum Kriterium *Effektivität* beantwortet. Effektivität (Wirksamkeit) bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Ergebnisse der ISF-Massnahmen (Output) den Zielsetzungen des ISF-Grenze Schweiz entsprechen, also dass die gewählten ISF-Massnahmen geeignet / wirksam sind, um die definierten Ziele zu erreichen.

E1-1: Welche Fortschritte wurden bei der Förderung der Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik erzielt, um den **legalen Reiseverkehr zu erleichtern**, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zur Erleichterung des legalen Reiseverkehrs geleistet, weil – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt wurden.

Vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierte Massnahmen im Bereich der Visumpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

E1-2: Welche Fortschritte wurden bei der **Gewährleistung einer besseren konsularischen Präsenz und von harmonisierten Verfahren bei der Visumerteilung** zwischen den Mitgliedstaaten erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zur Gewährleistung einer besseren konsularischen Präsenz und von harmonisierten Verfahren bei der Visumerteilung zwischen den Mitgliedstaaten geleistet, weil – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt wurden.

Vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierte Massnahmen im Bereich der Visumpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

E1-3: Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der **Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich** erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zur Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich geleistet, weil – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt wurden.

Vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierte Massnahmen im Bereich der Visumpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

E1-4: Welche Fortschritte wurden bei der Verbesserung des Beitrags der Mitgliedstaaten zu einer verstärkten **Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten**, die im Hinblick auf die Verkehrsströme von Drittstaatsangehörigen, die in das Gebiet der Mitgliedstaaten einreisen, in Drittländern tätig sind, einschliesslich der Verhinderung und der Bekämpfung von illegaler Einwanderung, sowie der Zusammenarbeit mit Drittländern erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, die im Hin-

blick auf die Verkehrsströme von Drittstaatsangehörigen, die in das Gebiet der Mitgliedstaaten einreisen, in Drittländern tätig sind, einschliesslich der Verhinderung und der Bekämpfung von illegaler Einwanderung, sowie der Zusammenarbeit mit Drittländern geleistet, weil – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt wurden.

Vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierte Massnahmen im Bereich der Visumpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

E1-5: Welche Fortschritte wurden bei der Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik durch die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zur Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik durch die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung geleistet, weil – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt wurden.

Vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierte Massnahmen im Bereich der Visumpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

E1-6: Wie trug die operative Unterstützung gemäss Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 dazu bei, dass das spezifische Ziel in Bezug auf eine gemeinsame Visumpolitik erreicht wurde?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat die operative Unterstützung gemäss Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 keinen Beitrag zur Erreichung des spezifischen Ziels in Bezug auf eine gemeinsame Visumpolitik geleistet, weil – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine Betriebskostenunterstützung im Bereich der Visumpolitik aus Mitteln des ISF-Grenze Schweiz geleistet wurde.

Vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierte Massnahmen im Bereich der Visumpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

**E1: Wie trug der Fonds dazu bei, dass die folgenden spezifischen Ziele im Bereich der Visumpolitik erreicht wurden?**

- (1) Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik zur Erleichterung des legalen Reiseverkehrs;***
- (2) Anbieten einer hohen Dienstleistungsqualität für Visumantragsteller;***
- (3) Sicherstellung einer gerechten und gleichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen; und***
- (4) Unterbindung illegaler Einwanderung.***

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zum Erreichen der spezifischen Ziele im Bereich der Visumpolitik – d.h. der Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik zur Erleichterung des legalen Reiseverkehrs, dem Anbieten einer hohen Dienstleistungsqualität für Visumantragsteller, der Sicherstellung einer gerechten und gleichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen und der Unterbindung illegaler Einwanderung – geleistet. Im Bereich der Visumpolitik wurden – wie im

Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen umgesetzt. Dies wird damit begründet, dass die Schweiz bereits einen grossen Anteil ihrer AGF-Mittel in den Bereich der Visumpolitik investiert hat (58% der Gesamtzuweisungen) und zurzeit keine grösseren Projekte in diesem Bereich geplant sind.

Im Bereich der Visumpolitik wurde zwar gewisser nationaler Bedarf identifiziert, dieser wird aber aufgrund der begrenzten Ressourcen des ISF-Grenze Schweiz aus Mitteln realisiert bzw. finanziert. Der nationale Bedarf betrifft insbesondere die Sicherstellung der Interoperabilität vom VIS mit bestehenden und neuen IT-Systemen, die Weiterentwicklung und Instandhaltung des VIS sowie das Aufrechterhalten eines breiten konsularischen Vertretungsnetzes mit der nötigen Infrastruktur trotz nationaler Sparmassnahmen.

Obwohl keine ISF-Massnahmen im Visumbereich umgesetzt wurden, ist eine stabile bis positive Entwicklung wichtiger Indikatoren festzustellen. So sank die Gesamtzahl der Personen, die mit gefälschten Reisedokumenten über eine schweizerische Auslandsvertretung einen Antrag für Schengen-Visa stellten, von 90 im Jahr 2014 auf 50 im Jahr 2015 und 44 im Jahr 2016. Die Gesamtzahl der bei schweizerischen Auslandsvertretungen gestellten Anträge für Schengen-Visa blieb im gleichen Zeitraum relativ stabil (2014: 472'110 Anträge; 2015: 487'370 Anträge; 2016: 464'587 Anträge). Die Zahl der Visumantragsteller, die ausserhalb ihres Wohnsitzlandes ein Schengen-Visum beantragen müssen, schwankte von 9'070 im Jahr 2014 auf 6'909 im Jahr 2015 und 9'849 im Jahr 2016, wobei der letzte Anstieg hauptsächlich auf eine Zunahme der Anträge aus Bahrain, Kuwait, Libyen und Syrien zurückzuführen ist, generell aber ein rückläufiger Trend erwartet wird.

E2-1: Welche Fortschritte wurden bei der Förderung der Entwicklung, der Umsetzung und der Durchsetzung von Strategien erzielt, um die **Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen** sicherzustellen, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wurden keine Massnahmen aus dem ISF-Grenze Schweiz gefördert, die unmittelbar auf die Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz abzielten. Alle geförderten ISF-Massnahmen haben jedoch indirekt zur Erreichung dieses Ziels beigetragen, indem sie dazu beitrugen, die Gewährleistung der notwendigen Voraussetzungen für den Verzicht auf systematische und verdachtsunabhängige Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz weiterhin sicherzustellen. Zu diesen Voraussetzungen zählen die wirksame Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum sowie ein wirksamer Schutz der Aussengrenze. Die Gewährleistung der ersten Voraussetzung wurde durch die Betriebskostenunterstützung für das SIS II gefördert, die zweite durch alle ISF-Massnahmen des Evaluationszeitraums.

Schweizerische Behörden (insb. Kantonspolizeien, fedpol und GWK) setzen das SIS II täglich bei der Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum ein (vierter Filter im IBM-Modell). Im Laufe des Jahres 2016 haben schweizerische Behörden insgesamt 127'080'276-mal auf SIS II zugegriffen und 1'217'824 Einträge in SIS II vorgenommen. Die ISF-Förderung unterstützt dabei u.a. die Sicherstellung einer ständigen Verfügbarkeit des Systems (vgl. Erfolgsbeispiel 2 in Abschnitt 4.9.2). Die Kontroll- und Fahndungsaktivitäten mit SIS-II-Unterstützung finden in der gesamten Schweiz statt und nur zu einem geringen Anteil direkt an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz. Das SIS II dient als Instrument zur Stärkung der inneren Sicherheit in der Schweiz und trägt dazu bei, weiter-

hin die notwendigen Voraussetzungen für eine Aufhebung der systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an den Binnengrenzen zu gewährleisten.

Alle geförderten ISF-Massnahmen unterstützen auch die Gewährleistung einer weiteren Voraussetzung für die Aufhebung von systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen, nämlich das Bestehen eines wirksamen Schutzes der Aussengrenzen des Schengen-Raums (vgl. Ausführungen zu den Evaluationsfragen E2-2 bis E2-6). So erhöhen ILO und ALO das Lagebewusstsein bzgl. Drittstaaten und verhindern illegale Einreisen in den Schengen-Raum bereits vor dem Übertreten der Aussengrenzen (erster Filter im IBM-Modell). Die Wirksamkeit von Kontrollen an den Aussengrenzen an internationalen Flughäfen in der Schweiz wird durch die Instandhaltung und den Ausbau der Grenzinfrastruktur (ABC-Gates, Greko NG und SIS II) sichergestellt (dritter Filter im IBM-Modell).

Mit Blick auf das spezifische Ziel der Abschaffung *sämtlicher* Personenkontrollen beim Überschreiten der Schengen-Binnengrenzen muss im schweizerischen Kontext angemerkt werden, dass dieses solange nicht vollständig erreicht werden kann, wie die Schweiz nicht Mitglied der EU-Zollunion ist und von daher Warenkontrollen an ihren Schengen-Binnengrenzen durchführen muss. Zwar sind systematische und verdachtsunabhängige Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz aufgehoben, jedoch können sich im Rahmen von Warenkontrollen (Wahrnehmung der Zollaufgaben durch das GWK) auch Verdachtsmomente bzgl. ein- oder ausreisender Personen ergeben (z.B. Hinweise auf Menschen-smuggel), die gezielte (d.h. nicht-systematische), verdachtsgestützte Personenkontrollen notwendig machen.

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

**E2-2: Welche Fortschritte wurden bei der Durchführung von **Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen** erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?**

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung haben insbesondere die ISF-Massnahmen „ABC-Gates für den Flughafen Zürich“, „Greko NG (Arbeitsplätze und Betriebskosten)“ und „SIS II (Betriebskosten)“ die Durchführung von Personenkontrollen und eine wirksame Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen unterstützt. Diese ISF-Massnahmen dienen der Instandhaltung und Weiterentwicklung der Grenzinfrastruktur an den Aussengrenzen an internationalen Flughäfen in der Schweiz. Sie sorgten dafür, dass eine zuverlässige und effiziente Infrastruktur für eine wirksame Personenkontrolle an der Aussengrenze zur Verfügung stand und die Kapazitäten erweitert wurden.

Mit Ausnahme der ABC-Gates für den Flughafen Zürich, deren Inbetriebnahme entgegen der ursprünglichen Planung erst nach Ende des Evaluationszeitraums erfolgen wird (vgl. Beispiel eines Projekts mit Schwierigkeiten in Abschnitt 4.9.4), haben die erwähnten ISF-Massnahmen, zu klaren Outputs geführt, die bereits während des Evaluationszeitraums zur Gewährleistung wirksamer Personenkontrollen an der Aussengrenze beigetragen haben. In der untenstehenden Tabelle werden wichtige spezifische Outputs der ISF-Massnahmen bzw. des Fonds aufgeführt, die der Durchführung von Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen dienen.

**Tabelle 6: Wesentliche Beiträge der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz zur Durchführung von Personenkontrollen und wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen**

ISF-Massnahme	Wesentliche Beiträge zur Durchführung von Personenkontrollen und wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen
CH/2016-2017/01: ABC Gates für den Flughafen Zürich	<b>Ausbau der Grenzkontrollkapazität an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 Pilotsystem zur automatisierten biometriegestützten Grenzkontrolle (8 ABC-Gates für die Einreise, 2 Überwachungsarbeitsplätze, 1 Server) wurde beschafft und installiert, konnte jedoch noch nicht in Betrieb genommen werden</li> </ul>
CH/2016-2017/02: Greko NG	<b>Ausbau der Grenzkontrollkapazität an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 12 zusätzliche Greko NG Arbeitsplätze sind betriebsbereit, davon 3 per 30.06.2017 im Einsatz, gestaffelte Inbetriebnahme der restlichen Arbeitsplätze</li> <li>▪ Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (neuen und bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet</li> <li>▪ Alle Arten von Dokumenten und Visa (VIS) sowie biometrische Daten (inkl. Fingerprint-Verifikation) können elektronisch verarbeitet werden</li> </ul>
CH/2016-2022/04: Betriebskostenunterstützung System Greko NG	<b>Instandhaltung der Grenzkontrollinfrastruktur an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Greko NG läuft stabil im 24/7-Dauerbetrieb</li> <li>▪ Servicedesk und Pikettdienst sind sichergestellt</li> <li>▪ Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (neuen und bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet</li> <li>▪ 2 Systemanpassungen / Updates</li> </ul>
CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II	<b>Instandhaltung des SIS II, welches auch bei Personenkontrollen an den Aussengrenzen der Schweiz zum Einsatz kommt:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SIS II läuft stabil und ist rund um die Uhr verfügbar (mind. 99% Verfügbarkeit)</li> <li>▪ Notfallkonzept und 24/7-Pikettdienst sind sichergestellt und einsatzbereit</li> <li>▪ SIS-II-Architektur und -Applikationen entsprechen weiterhin hohen Qualitätsstandards, u.a. aufgrund von 3 Releases mit insgesamt 23 Systemanpassungen, 4 erfolgreichen DCC sowie 5 Teilnahmen an internationalen technischen SIS-II-Arbeitsgruppen</li> <li>▪ 127'080'276 SIS-II-Zugriffe von schweizerischen Behörden in 2016</li> <li>▪ 1'217'824 SIS-II-Einträge von schweizerischen Behörden in 2016, davon 38'088 zu Personen</li> </ul>

Die Schengen-Evaluierung 2014 bestätigte, dass die vorhandene Grenzinfrastuktur an den Aussengrenzen als ausreichend angesehen wird und den Bedürfnissen entspricht.<sup>29</sup> Die Massnahmen sind grundsätzlich geeignet, um die bestehenden Kapazitäten zu halten und auszubauen und damit der kontinuierlich wachsenden Zahl an Grenzübertritten an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zu begegnen.<sup>30</sup>

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

<sup>29</sup> Council of the European Union (2014): *Schengen evaluation of Switzerland, Draft Council conclusions on the evaluation of the correct application of the Schengen acquis including follow-up.*

<sup>30</sup> Während im Jahr 2014 insgesamt rund 18.7 Mio. Grenzübertritte an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz registriert wurden, waren es 2015 bereits rund 19.3 Mio. und 2016 rund 19.9 Mio.

E2-3: Welche Fortschritte wurden bei der schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung haben alle durchgeführten ISF-Massnahmen die schrittweise Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen unterstützt. In der untenstehenden Tabelle werden diesbezüglich wichtige spezifische Outputs der ISF-Massnahmen bzw. des Fonds aufgeführt.

**Tabelle 7: Wesentliche Beiträge der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz zur schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen**

ISF-Massnahme	Wesentliche Beiträge zur schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen
CH/2016-2017/01: ABC Gates für den Flughafen Zürich	<p><b>Ausbau der Grenzkontrollkapazität an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 Pilotsystem zur automatisierten biometriegestützten Grenzkontrolle (8 ABC-Gates für die Einreise, 2 Überwachungsarbeitsplätze, 1 Server) wurde beschafft und installiert, konnte jedoch noch nicht in Betrieb genommen werden</li> </ul>
CH/2016-2017/02: Greko NG	<p><b>Ausbau der Grenzkontrollkapazität an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 12 zusätzliche Greko NG Arbeitsplätze sind betriebsbereit, davon 3 per 30.06.2017 im Einsatz, gestaffelte Inbetriebnahme der restlichen Arbeitsplätze</li> <li>▪ Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (neuen und bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet</li> <li>▪ Alle Arten von Dokumenten und Visa (VIS) sowie biometrische Daten (inkl. Fingerprint-Verifikation) können elektronisch verarbeitet werden</li> </ul>
CH/2016-2017/03: Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO)	<p><b>Feststellung und Verhinderung illegaler Migration im Drittstaat Indien und Erhöhung des Lagebewusstseins:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Feststellung von 15 gefälschten Visa-Begleitdokumenten, 24 Dokumenten mit Beanstandungen (davon 5 Fälschungen, 14 Verfälschungen und ein abgelaufenes Dokument) und 48 Unregelmässigkeiten</li> <li>▪ 75 Offloads (d.h. Verweigerungen des Zugangs zum reservierten Flug) von Inadmissible Passengers in Richtung Schweiz, Schengen und anderen Staaten</li> <li>▪ Durchführung von 15 Schulungen, davon 5 bei Fluggesellschaften und 10 bei der schweizerischen Botschaft</li> <li>▪ Durchführung von 111 Beratungen bei der Dokumentenkontrolle, davon 97 bei Fluggesellschaften, 3 bei Partnerbehörden und 11 bei anderen Schengen-Staaten</li> <li>▪ Monatliche Berichterstattung über aktuelle Feststellungen in Bezug auf Trends, Dokumentenfälschungen und Modi Operandi sowie 56 Case Reports</li> </ul>
CH/2016-2022/04: Betriebskostenunterstützung System Greko NG	<p><b>Instandhaltung der Grenzkontrollinfrastruktur an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Greko NG läuft stabil im 24/7-Dauerbetrieb</li> <li>▪ Servicedesk und Pikettdienst sind sichergestellt</li> <li>▪ Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (neuen und bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet</li> <li>▪ 2 Systemanpassungen / Updates</li> </ul>

<p>CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II</p>	<p><b>Instandhaltung des SIS II, welches auch bei Kontrollen an den Aussengrenzen der Schweiz zum Einsatz kommt:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SIS II läuft stabil und ist rund um die Uhr verfügbar (mind. 99% Verfügbarkeit)</li> <li>▪ Notfallkonzept und 24/7-Pikettdienst sind sichergestellt und einsatzbereit</li> <li>▪ SIS-II-Architektur und -Applikationen entsprechen weiterhin hohen Qualitätsstandards, u.a. aufgrund von 3 Releases mit insgesamt 23 Systemanpassungen, 4 erfolgreichen DCC sowie 5 Teilnahmen an internationalen technischen SIS-II-Arbeitsgruppen</li> <li>▪ 127'080'276 SIS-II-Zugriffe von schweizerischen Behörden in 2016</li> <li>▪ 1'217'824 SIS-II-Einträge von schweizerischen Behörden in 2016, davon 38'088 zu Personen, 26'127 zu Fahrzeugen, 1'637 zu Banknoten, 109 zu Blankodokumenten, 130 zu Booten, 795 zu Bootsmotoren, 6'515 zu Feuerwaffen, 9'128 zu Industrieausrüstung, 1'134'042 zu amtlichen Dokumenten (insb. Reisedokumenten), 1'239 zu Wertpapieren und Zahlungsmitteln, 14 zu Fahrzeugdokumenten</li> </ul>
<p>CH/2016-2017/06: Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina</p>	<p><b>Erhöhung des Lagebewusstseins zum Migrationsdruck aus dem Westbalkan sowie Unterstützung von Massnahmen des Migrationsmanagements:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 ausführlicher Jahresbericht u.a. zum Migrationsdruck aus dem Westbalkan und speziell aus dem Kosovo</li> <li>▪ Vernetzung und regelmässiger Austausch mit Partnerbehörden und einheimischen Behörden im Migrationsbereich (rund 10 Treffen) sowie anderen vor Ort eingesetzten Polizeiattachés, ILOs, ALOs und ausländischen Botschaften (rund 13 Treffen)</li> <li>▪ 1 Ausbildungsmassnahme zur Unterstützung des Projekts zum Aufbau einer kosovarischen Migrationsbehörde sowie Unterstützung einer damit koordinierten EU-Informationskampagne zu legaler und illegaler Migration</li> </ul>

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

**E2-4: Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzmanagement erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?**

Die Schengen-Evaluierung 2014 bestätigte, dass die Schweiz das Schengen-Besitzstand grundsätzlich richtig anwendet und dass die vorhandene Infrastruktur an den Aussengrenzen als ausreichend angesehen wird und den Bedürfnissen entspricht.<sup>31</sup> Von den Empfehlungen für die Aussengrenzen an den Flughäfen hat die Schweiz die meisten Pendenzen bereits umgesetzt. Die restlichen Pendenzen sind in Umsetzung und werden voraussichtlich bis Ende 2017 abgeschlossen sein. Aufgrund der begrenzten Mittel im ISF-Grenze Schweiz sind im Nationalen Programm keine ISF-Massnahmen mit dem Ziel der Sicherstellung der Anwendung des Unionsbesitzstands im Bereich Grenzmanagement vorgesehen.

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

<sup>31</sup> Council of the European Union (2014): *Schengen evaluation of Switzerland, Draft Council conclusions on the evaluation of the correct application of the Schengen acquis including follow-up.*

**E2-5: Welche Fortschritte wurden bei der Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?**

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung haben insbesondere die ISF-Massnahmen zum Einsatz von ALO und ILO die Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und die Reaktionsfähigkeiten unterstützt. In der untenstehenden Tabelle werden diesbezüglich wichtige spezifische Outputs der ISF-Massnahmen bzw. des Fonds aufgeführt.

**Tabelle 8: Wesentliche Beiträge der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz zur Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten**

ISF-Massnahme	Wesentliche Beiträge zur Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten
CH/2016-2017/03: Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO)	<p><b>Erhöhung des Lagebewusstseins und der Reaktionsfähigkeit bzgl. Entwicklungen in Indien und speziell am Flughafen New Delhi:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monatliche Berichterstattung über aktuelle Feststellungen in Bezug auf Trends, Dokumentenfälschungen und Modi Operandi sowie 56 Case Reports</li> <li>▪ Vernetzung und regelmässiger Austausch mit Partnerbehörden, Fluggesellschaften, anderen vor Ort eingesetzten ALOs und ausländischen Botschaften</li> </ul>
CH/2016-2017/06: Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina	<p><b>Erhöhung des Lagebewusstseins und der Reaktionsfähigkeit bzgl. Entwicklungen im Westbalkan und speziell im Kosovo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 ausführlicher Jahresbericht u.a. zum Migrationsdruck aus dem Westbalkan und speziell aus dem Kosovo</li> <li>▪ Vernetzung und regelmässiger Austausch mit Partnerbehörden und einheimischen Behörden im Migrationsbereich (rund 10 Treffen) sowie anderen vor Ort eingesetzten Polizeiattachés, ILOs, ALOs und ausländischen Botschaften (rund 13 Treffen)</li> </ul>

Die Vernetzungsaktivitäten und Berichterstattung des ALO und des ILO führten grundsätzlich zu einer Verbesserung und Intensivierung der Kontakte mit allen relevanten Akteuren vor Ort sowie einer Verbesserung der Informationserhebung und -auswertung vor Ort. Die Präsenz vor Ort bot die Möglichkeit, Informationen direkt und ohne Verzögerung zu erhalten und die betroffenen Behörden in der Schweiz zu informieren, was zu einer deutlich besseren Informationslage über die Migrationssituation sowie Modi Operandi illegaler Migration aus bzw. über Indien und dem Kosovo führte. Es kann angenommen werden, dass sich hierdurch die Reaktionsfähigkeit schweizerischer Behörden auf illegale Migration erhöht hat; eine abschliessende Bewertung ist jedoch nicht möglich, da keine Indikatoren zur Nutzung der von den ALO und ILO bereitgestellten Informationen vorliegen. Es wäre zweckmässig, in Zukunft solche Indikatoren zur Wirksamkeitsmessung der ALO- und ILO-Einsätze zu entwickeln und zu erheben (z.B. Anzahl Personen / Behörden, die die ALO/ILO-Berichte zugestellt bekommen bzw. aus einem zentralen Ablagesystem abrufen).

Bei den ILO-Einsätzen ist zu beachten, dass die Pflichtenhefte der schweizerischen ILOs in der Regel neben den Aufgaben im Schengen-Bereich, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden können, auch Aufgaben des Asyl- und Rückkehrbereichs enthalten, welche hingegen nicht über den Fonds gefördert werden. Man bezeichnet diesen mehrere Aufgabenbereiche umfassenden Einsatz von ILOs über auch als „mixed use“. So erledigen schweizerische ILOs beispielsweise im Auftrag des SEM auch Vor-Ort-Abklärungen zu einzelnen in der Schweiz gestellten Asylgesuchen. Im Rückkehrbereich beobachten ILOs u.a. den Empfang und die Wiedereingliederungsmassnahmen von freiwillig und unter Zwang aus

der Schweiz rückgeführten Personen in ihrem Heimatstaat. Aufgrund der hohen thematischen Nähe und Komplementarität dieser Aktivitätsfelder sowie der Tatsache, dass vor Ort häufig dieselben einheimischen Behörden für die drei Politikbereiche zuständig sind, kann die Übernahme all dieser Aufgaben durch eine Person zu wesentlichen Synergien führen – dies allerdings nur, wenn ausreichende Kapazitäten vorhanden sind und eine geeignete Priorisierung der Aufgaben erfolgt. Diesbezüglich wurden während des Evaluationszeitraums beim über den ISF-Grenze Schweiz geförderten ILO in Pristina (Kosovo) einige, die Wirksamkeit der ISF-Massnahme hemmende Faktoren festgestellt. Aktuell werden die ILOs dezentral von ihren Kunden gesteuert: Die ILOs erhalten Aufträge aus verschiedenen Fachbereichen des SEM (Schengen/Dublin, Asyl, Rückkehr) und entscheiden eigenständig über die Priorisierung. Dabei werden teilweise auch persönliche Interessen der ILOs über die Bedürfnisse der Schweiz gestellt, wie dem Evaluator mit Bezug auf einen älteren ILO-Einsatz berichtet wurde. Andererseits kann – wie im Fall des ILO in Pristina (Kosovo) – eine hohe Zahl von dringlichen Aufträgen für Einzelfallabklärungen für den Asyl- und Rückkehrbereich dazu führen, dass die Aufgaben im Schengen-Bereich nicht in der ursprünglich vorgesehenen Tiefe durchgeführt werden können und/oder es zu einer Überlastung des ILOs kommt. Abhilfe schaffen könnte eine zentrale Einsatzleitung für die ILOs, welche politikbereichsübergreifend und regelmässig (z.B. wöchentlich) die Prioritäten festlegt. Diese Steuerungsinstanz könnte auch Aufgaben der Leistungsüberprüfung, der Qualitätssicherung, des Wissenstransfers und -managements sowie der Wirksamkeitsmessung übernehmen bzw. koordinieren.

Die GWK-Einsatzleitung der schweizerischen ALOs überprüft einmal im Jahr vor Ort den Mehrwert eines jeden ALO und entscheidet anschliessend über die Verlängerung des Einsatzes. Bei den ILOs findet eine solch umfassende Überprüfung mit einer Entscheidung über eine allfällige Verlängerung im Rhythmus von rund drei Jahren entsprechend der Laufzeit der Arbeitsverträge der ILOs statt. Im Falle des ILO in Pristina (Kosovo) sollte eine solche Mehrwertüberprüfung in Kürze erfolgen – dies insbesondere mit Blick auf die Feststellung des ILO, dass während des Evaluationszeitraums nur wenige relevante Entwicklungen festgestellt werden konnten, was letztlich zu einer wesentlichen Einschränkung der Berichterstattung führte (Verzicht auf Monatsberichte, nur ein Jahresbericht).

Aus Sicht des Evaluators wird im Fall des ILO in Pristina (Kosovo) das Potential des Einsatzes zur Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und der Reaktionsfähigkeiten insgesamt nur unvollständig genutzt und sollte wie folgt verbessert werden:

- (1) Der in der Projektvereinbarung festgelegten **kurzen monatlichen Berichterstattung inkl. Empfehlungen** über die neusten Migrationsbewegungen und Entwicklungen sowie der **jährlichen ausführlichen Berichterstattung** muss erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das bedeutet, dass der Projektnehmer sicherstellen muss, dass die entsprechende Berichterstattung im vorgesehenen Rahmen stattfindet. Nur so kann eine zeitgerechte Weitergabe von vor Ort gesammelten Informationen gewährleistet und die Reaktionsfähigkeit der Nutzerinnen und Nutzer gestärkt werden. Während des Evaluationszeitraums wurde vom ILO in Pristina (Kosovo) – mit dem Hinweis auf wenige Entwicklungen vor Ort – ausschliesslich ein ausführlicher Jahresbericht erstellt.
- (2) Es sollte eine **zentrale Ablage für die Berichterstattung** aller Schweizer ILO eingerichtet werden, auf welche alle potentiellen Nutzerinnen und Nutzer zugreifen können. Eine möglicherweise geeignete Plattform hierfür wäre CH@WORLD<sup>32</sup> des EDA. Diese wird aktuell vom ILO in Pristina (Kosovo) nur passiv genutzt; er stellt dort keine Informationen zur Verfügung.

---

<sup>32</sup> <https://www.chatworld.eda.admin.ch>

(3) Ähnlich wie bei den ALOs im GWK sollte im SEM eine **zentrale Einsatzleitstelle für die ILOs** eingerichtet werden, um die Einsätze und ihre Prioritäten (über alle Aufgabenteilbereiche des „mixed use“) zu steuern, den Wissenstransfer zu organisieren und regelmässig Leistungserfüllung / Mehrwert der Einsätze zu überprüfen. Eine hierfür möglicherweise geeignete Stelle wäre das zukünftige Migrationsanalysenetzwerk (RAM) des SEM. Es wurde oben bereits ausgeführt, inwieweit die aktuelle dezentrale Führungsstruktur, fehlende Nutzungsmessung und vergleichsweise seltene Mehrwertüberprüfung die Wirksamkeit dieser ISF-Massnahme beeinträchtigen.

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

**E2-6: Welche Fortschritte wurden bei der Einrichtung und dem Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung erzielt, mit denen die Grenzkontrollen und die Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt werden, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?**

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung haben insbesondere die ISF-Massnahmen „ABC-Gates für den Flughafen Zürich“, „Greko NG (Arbeitsplätze und Betriebskosten)“ und „SIS II (Betriebskosten)“ die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen zur Unterstützung der Grenzkontrollen und der Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt. In der untenstehenden Tabelle werden diesbezüglich wichtige spezifische Outputs der ISF-Massnahmen bzw. des Fonds aufgeführt.

**Tabelle 9: Wesentliche Beiträge der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz zur Einrichtung und dem Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung, mit denen die Grenzkontrollen und die Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt werden**

ISF-Massnahme	Wesentliche Beiträge zur Einrichtung und dem Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung, mit denen die Grenzkontrollen und die Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt werden
CH/2016-2017/01: ABC Gates für den Flughafen Zürich	<p><b>Einrichtung von IT-gestützter automatisierter Grenzkontrollinfrastruktur an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 Pilotsystem zur automatisierten biometriegestützten Grenzkontrolle (8 ABC-Gates für die Einreise, 2 Überwachungsarbeitsplätze, 1 Server) wurde beschafft und installiert, konnte jedoch noch nicht in Betrieb genommen werden</li> </ul>
CH/2016-2017/02: Greko NG	<p><b>Errichtung / Ausbau des IT-gestützten Grenzkontrollsystems Greko NG an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 12 zusätzliche Greko NG Arbeitsplätze sind betriebsbereit, davon 3 per 30.06.2017 im Einsatz, gestaffelte Inbetriebnahme der restlichen Arbeitsplätze</li> <li>▪ Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (neuen und bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet</li> <li>▪ Alle Arten von Dokumenten und Visa (VIS) sowie biometrische Daten (inkl. Fingerprint-Verifikation) können elektronisch verarbeitet werden</li> </ul>
CH/2016-2022/04: Betriebskostenunterstützung System Greko NG	<p><b>Betrieb und Instandhaltung des IT-gestützten Grenzkontrollsystems Greko NG an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Greko NG läuft stabil im 24/7-Dauerbetrieb</li> <li>▪ Servicedesk und Pikettdienst sind sichergestellt</li> <li>▪ Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (neuen und bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet</li> <li>▪ 2 Systemanpassungen / Updates</li> </ul>

<p>CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II</p>	<p><b>Betrieb und Instandhaltung des IT-gestützten SIS II, welches auch bei Kontrollen an den Aussengrenzen der Schweiz zum Einsatz kommt:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SIS II läuft stabil und ist rund um die Uhr verfügbar (mind. 99% Verfügbarkeit)</li> <li>▪ Notfallkonzept und 24/7-Pikettdienst sind sichergestellt und einsatzbereit</li> <li>▪ SIS-II-Architektur und -Applikationen entsprechen weiterhin hohen Qualitätsstandards, u.a. aufgrund von 3 Releases mit insgesamt 23 Systemanpassungen, 4 erfolgreichen DCC sowie 5 Teilnahmen an internationalen technischen SIS-II-Arbeitsgruppen</li> <li>▪ 127'080'276 SIS-II-Zugriffe von schweizerischen Behörden in 2016</li> <li>▪ 1'217'824 SIS-II-Einträge von schweizerischen Behörden in 2016, davon 38'088 zu Personen, 26'127 zu Fahrzeugen, 1'637 zu Banknoten, 109 zu Blankodokumenten, 130 zu Booten, 795 zu Bootsmotoren, 6'515 zu Feuerwaffen, 9'128 zu Industrieausrüstung, 1'134'042 zu amtlichen Dokumenten (insb. Reisedokumenten), 1'239 zu Wertpapieren und Zahlungsmitteln, 14 zu Fahrzeugdokumenten</li> </ul>
----------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

E2-7: Wie trug die **operative Unterstützung** gemäss Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 dazu bei, dass das spezifische Ziel in Bezug auf das Grenzmanagement erreicht wurde?

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wurde den Systemen Greko NG und SIS II eine operative Unterstützung (d.h. eine Betriebskostenunterstützung) gewährt. Wie bereits oben ausgeführt (vgl. Evaluationsfragen E2-1 bis E2-6), hat die operative Unterstützung aus dem Fonds zur Gewährleistung eines wirksamen Grenzmanagements beigetragen (dritter und vierter Filter), wobei die spezifischen Outputs in der untenstehenden Tabelle aufgeführt werden.

**Tabelle 10: Wesentliche Beiträge der während des Evaluationszeitraums geleisteten operativen Unterstützung des ISF-Grenze Schweiz zur Erreichung des spezifischen Ziels in Bezug auf das Grenzmanagement**

ISF-Massnahme	Wesentliche Beiträge zur Erreichung des spezifischen Ziels in Bezug auf das Grenzmanagement
<p>CH/2016-2022/04: Betriebskostenunterstützung System Greko NG</p>	<p><b>Betrieb und Instandhaltung des Grenzkontrollsystems Greko NG an der Aussengrenze am Flughafen Zürich:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Greko NG läuft stabil im 24/7-Dauerbetrieb</li> <li>▪ Servicedesk und Pikettdienst sind sichergestellt</li> <li>▪ Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (neuen und bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet</li> <li>▪ 2 Systemanpassungen / Updates</li> </ul>

CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II	<b>Betrieb und Instandhaltung des SIS II, welches sowohl bei Kontrollen an den Aussengrenzen der Schweiz als auch bei der Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum zum Einsatz kommt:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ SIS II läuft stabil und ist rund um die Uhr verfügbar (mind. 99% Verfügbarkeit)</li><li>▪ Notfallkonzept und 24/7-Pikettdienst sind sichergestellt und einsatzbereit</li><li>▪ SIS-II-Architektur und -Applikationen entsprechen weiterhin hohen Qualitätsstandards, u.a. aufgrund von 3 Releases mit insgesamt 23 Systemanpassungen, 4 erfolgreichen DCC sowie 5 Teilnahmen an internationalen technischen SIS-II-Arbeitsgruppen</li><li>▪ 127'080'276 SIS-II-Zugriffe von schweizerischen Behörden in 2016</li><li>▪ 1'217'824 SIS-II-Einträge von schweizerischen Behörden in 2016, davon 38'088 zu Personen, 26'127 zu Fahrzeugen, 1'637 zu Banknoten, 109 zu Blankodokumenten, 130 zu Booten, 795 zu Bootsmotoren, 6'515 zu Feuerwaffen, 9'128 zu Industrieausrüstung, 1'134'042 zu amtlichen Dokumenten (insb. Reisedokumenten), 1'239 zu Wertpapieren und Zahlungsmitteln, 14 zu Fahrzeugdokumenten</li></ul>
---------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**E2: Wie trug der Fonds zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik bei?**

- (1) Unterstützung des integrierten Grenzmanagements, auch durch Förderung einer weiteren Harmonisierung von Massnahmen, die mit dem Grenzmanagement im Zusammenhang stehen, nach Massgabe der gemeinsamen Unionsnormen und durch die Weitergabe von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache;***
- (2) Sicherstellung einerseits eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen, auch durch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, und andererseits eines reibungslosen Überschreitens der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand und gleichzeitig Gewährleistung des Zugangs zu internationalem Schutz für diejenigen, die ihn benötigen, im Einklang mit den durch die Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte, einschliesslich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung.***

Der ISF-Grenze Schweiz hat während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wichtige Beiträge zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik – d.h. der Unterstützung des integrierten Grenzmanagements sowie der Sicherstellung einerseits eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen und andererseits eines reibungslosen Überschreitens der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand – geleistet. Diese Beiträge werden im Weiteren kurz zusammengefasst.

Alle sechs geförderten ISF-Massnahmen haben die *schrittweise Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen* unterstützt. Zu den wichtigsten Ergebnissen der ISF-Massnahmen während des Evaluationszeitraums gehören die Beschaffung und Installation eines Pilotsystems von ABC-Gates an der Aussengrenze am Flughafen Zürich (nicht jedoch dessen Inbetriebnahme)<sup>33</sup>, die Beschaffung und der Betrieb von leistungsfähigen Grenzkontrollarbeitsplätzen an der Aussengrenze am Flughafen Zürich, die Reduzierung von irregulär reisenden Passagieren vom bzw. über den Flughafen Neu Delhi (Indien) in den Schengen-Raum (75 Offloads), die Sicherstellung der Stabilität und Verfügbarkeit von SIS II sowie die Informationsbeschaffung

<sup>33</sup> Die Inbetriebnahme erfolgte mit einer Verzögerung von wenigen Monaten nach dem Abschluss des Evaluationszeitraums (vgl. Projektbeispiel im Abschnitt 4.9.4).

zur Migrationslage und die Vernetzung mit relevanten Stellen in Pristina (Kosovo).

Insbesondere die ISF-Massnahmen für ABC-Gates und Grenzkontrollarbeitsplätze an der Aussengrenze am Flughafen Zürich sowie den Betrieb des SIS II haben die *Durchführung von Personenkontrollen und eine wirksame Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen* unterstützt. Diese ISF-Massnahmen dienen der Instandhaltung und Weiterentwicklung der Grenzinfrastruktur an den Aussengrenzen der Schweiz. Sie sorgten dafür, dass eine zuverlässige und effiziente Infrastruktur für eine wirksame Personenkontrolle an der Aussengrenze zur Verfügung stand und die Kapazitäten erweitert wurden.

Die ISF-Massnahmen zum Einsatz von ALO und ILO haben die *Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und die Reaktionsfähigkeiten* unterstützt. Die Vernetzungsaktivitäten und Berichterstattung des ALO und des ILO führten grundsätzlich zu einer Verbesserung und Intensivierung der Kontakte mit allen relevanten Akteuren vor Ort sowie einer Verbesserung der Informationserhebung und -auswertung vor Ort. Die Präsenz vor Ort bot die Möglichkeit, Informationen direkt und ohne Verzögerung zu erhalten und die betroffenen Behörden in der Schweiz zu informieren, was zu einer deutlich besseren Informationslage über die Migrationssituation sowie Modi Operandi illegaler Migration aus bzw. über Indien und dem Kosovo führte. Es kann angenommen werden, dass sich hierdurch die Reaktionsfähigkeit schweizerischer Behörden auf illegale Migration erhöht hat.

Zwar wurden keine Massnahmen aus dem ISF-Grenze Schweiz gefördert, die unmittelbar auf die *Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen* der Schweiz abzielten. Jedoch haben alle geförderten ISF-Massnahmen indirekt zur Erreichung dieses Ziels beigesteuert, indem sie dazu beitrugen, die notwendigen Voraussetzungen für eine Abschaffung systematischer und verdachtsunabhängiger Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen zu schaffen. Zu diesen Voraussetzungen zählen die wirksame Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum sowie ein wirksamer Schutz der Aussengrenzen. Die Gewährleistung der ersten Voraussetzung wurde durch die Betriebskostenunterstützung für das SIS II gefördert, die zweite durch alle sechs ISF-Massnahmen des Evaluationszeitraums.

Die Fondsumsetzung kann insgesamt als weitgehend effektiv (wirksam) bewertet werden, weil allen geförderten ISF-Massnahmen spezifische Ergebnisse (Outputs) zugeordnet werden können, die den Zielsetzungen des ISF-Grenze Schweiz entsprechen. Die ISF-Massnahmen sind grundsätzlich geeignet, um die bestehenden Grenzkontrollkapazitäten zu halten und auszubauen und damit der kontinuierlich wachsenden Zahl an Grenzübertritten an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zu begegnen.<sup>34</sup> Die Ziele der einzelnen ISF-Massnahmen wurden vollständig erreicht – dies mit Ausnahme der ABC-Gates am Flughafen Zürich, bei denen sich die Inbetriebnahme des Pilotsystems verzögert, und des ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo), bei welchem die Berichterstattung und der nachgelagerte Informationsfluss an die schweizerischen Behörden verbesserungsbedürftig sind (vgl. Handlungsempfehlungen).

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

---

<sup>34</sup> Während im Jahr 2014 insgesamt rund 18.7 Mio. Grenzübertritte an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz registriert wurden, waren es 2015 bereits rund 19.3 Mio. und 2016 rund 19.9 Mio.

### 4.3. Effizienz

In diesem Abschnitt werden die drei Evaluationsfragen zum Kriterium *Effizienz* beantwortet. Effizienz (Wirtschaftlichkeit) bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die eingesetzten Ressourcen (Input) in einem vertretbaren Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen der ISF-Massnahmen (Output) stehen, also dass die definierten Ziele durch die gewählten ISF-Massnahmen auf wirtschaftliche Weise erreicht werden.

#### **W1: Inwieweit wurden die Ergebnisse des Fonds hinsichtlich der eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen erzielt?**

Bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit der Ergebnisse des Fonds und der dafür eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen sind einerseits die während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen zu betrachten. Andererseits ist zu untersuchen, ob sich die Verwaltungsaufwände der Zuständigen Behörde in einem vertretbaren Kostenrahmen bewegen.

#### ***Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen***

Die Frage der Kosteneffektivität und Wirtschaftlichkeit wird von der Zuständigen Behörde bereits im Antragsformular zur Einreichung von Projektvorschlägen berücksichtigt. Im Rahmen der bilateralen Gespräche mit den potentiellen Projektnehmern ist die Vergabe ein zentrales Thema, worüber informiert wird. So müssen Projektnehmer z.B. alle freihändigen Vergaben gegenüber der Zuständigen Behörde dokumentieren und begründen. Bei den Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen wird dieser Aspekt gezielt überprüft.

Bei den sechs während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung durchgeführten ISF-Massnahmen gewährleisteten verschiedene spezifische Regelungen, dass sich die eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen bewegen (vgl. untenstehende Tabelle).

**Tabelle 11: Spezifische Regelungen zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz**

ISF-Massnahme	Spezifische Regelungen zur Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit (vgl. Projektberichte)
CH/2016-2017/01: ABC Gates für den Flughafen Zürich	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Für die Lieferung der ABC-Gates (Hard- und Software) wurde eine WTO-Ausschreibung durchgeführt</li> </ul>
CH/2016-2017/02: Greko NG	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beschaffung der 12 zusätzlichen Greko NG Arbeitsplätze erfolgte basierend auf der 2013 durchgeführten WTO-Ausschreibung Greko NG (Preiseingabeblatt)</li> </ul>
CH/2016-2017/03: Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gehalt des ALO wird gemäss Lohnskala der Bundesverwaltung bestimmt</li> <li>▪ ALO verbleibt in bisheriger Lohnklasse</li> <li>▪ Budgetobergrenze für Wohnung des ALO</li> </ul>
CH/2016-2022/04: Betriebskostenunterstützung System Greko NG	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Für die Entwicklung, den Betrieb sowie für Erweiterungen von Greko NG (inkl. Ausrüstungsgegenstände) wurde 2013 eine WTO-Ausschreibung durchgeführt</li> </ul>
CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verwaltungsinterne Leistungserbringung durch ISC-EJPD, wobei das ISC-EJPD seine Preise auf Basis einer Marktanalyse festlegt</li> <li>▪ Jährliche Überprüfung der SLA; im Falle von Preisänderungen (z.B. Storage, Lizenzen, Anzahl Benutzer) werden die notwendigen Anpassungen mit dem Leistungserbringer vorgenommen</li> </ul>

<p>CH/2016-2017/06:  Immigration Liaison  Officer (ILO) Pristina</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gehalt des ILO wird gemäss Lohnskala der Bundesverwaltung bestimmt</li> <li>▪ Es werden lediglich Gehaltskosten kofinanziert; die Abrechnung von Reisekosten würde zu einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand führen</li> <li>▪ „Mixed use“ des ILO, wodurch Synergien zu anderen Politikfeldern (Asyl und Rückkehr) genutzt werden können</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Die bestehenden allgemeinen und spezifischen Regelungen sind grundsätzlich dazu geeignet, zu gewährleisten, dass sich die für die ISF-Massnahmen eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen bewegen.

Die Bewertung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) ergibt sich nun aus der Gegenüberstellung der durch die ISF-Massnahmen erzielten Ergebnisse einerseits (vgl. Evaluationskriterium Effektivität) und dem Mitteleinsatz andererseits. Die untenstehende Tabelle enthält eine Bewertung der Effizienz der während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen.

**Tabelle 12: Bewertung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz**

ISF-Massnahme	Bewertung der Effizienz (Wirtschaftlichkeit)
<p>CH/2016-2017/01:  ABC Gates für den  Flughafen Zürich</p>	<p>Das Projekt konnte während des Evaluationszeitraums nicht abgeschlossen werden, sodass die Projektziele noch nicht vollständig erreicht wurden. Eine Bewertung der Effizienz der ISF-Massnahme ist daher nicht möglich.</p>
<p>CH/2016-2017/02:  Greko NG</p>	<p>Die Projektziele – insb. die Beschaffung und der Betrieb zusätzlicher Grenzkontrollarbeitsplätze mit hoher Performance – konnten weitgehend erreicht werden, wobei sich gewisse zeitliche Verzögerungen ergeben haben. Da dieses Projekt der Beschaffung und Inbetriebnahme von neuen Technologien in einem staatlich monopolisierten Bereich dient, ist das Heranziehen von Vergleichsprojekten zur Beurteilung der Effizienz nicht möglich. Aufgrund der oben beschriebenen spezifischen Regelungen zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit (insb. WTO-Ausschreibung), kann aber davon ausgegangen werden, dass mit den aufgewendeten Ressourcen nicht mehr Resultate hätten erreicht werden können. Die ISF-Massnahme kann daher als effizient bewertet werden.</p>
<p>CH/2016-2017/03:  Einsatz eines Airline  Liaison Officers (ALO)</p>	<p>Das zentrale Ziel des ALO-Einsatzes – insb. die Reduzierung von irregulär reisenden Passagieren in die Schweiz respektive in den EU/Schengen-Raum – wurde erreicht. Die Einreise irregulär reisender Passagiere verursacht erheblich höhere Kosten als den Einsatz eines ALO. Die ISF-Massnahme ist effizient.</p>
<p>CH/2016-2022/04:  Betriebskostenunter-  stützung System Greko  NG</p>	<p>Die Projektziele – insb. der Betrieb von Grenzkontrollarbeitsplätze mit hoher Performance – konnten weitgehend erreicht werden. Da dieses Projekt dem Betrieb von neuen Technologien in einem staatlich monopolisierten Bereich dient, ist das Heranziehen von Vergleichsprojekten zur Beurteilung der Effizienz nicht möglich. Aufgrund der oben beschriebenen spezifischen Regelungen zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit (insb. WTO-Ausschreibung), kann aber davon ausgegangen werden, dass mit den aufgewendeten Ressourcen nicht mehr Resultate hätten erreicht werden können. Die ISF-Massnahme kann daher als effizient bewertet werden.</p>

<p>CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II</p>	<p>Die Projektziele – insb. die Sicherstellung der Stabilität und Verfügbarkeit von SIS II – konnten weitgehend erreicht werden. Da dieses Projekt dem Betrieb von neuen Technologien in einem staatlich monopolisierten Bereich dient, ist das Heranziehen von Vergleichsprojekten zur Beurteilung der Effizienz nicht möglich. Aufgrund der oben beschriebenen spezifischen Regelungen zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit (insb. jährliche Überprüfung der SLA), kann aber davon ausgegangen werden, dass mit den aufgewendeten Ressourcen nicht mehr Resultate hätten erreicht werden können. Die ISF-Massnahme kann daher als effizient bewertet werden.</p>
<p>CH/2016-2017/06: Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina</p>	<p>Die Projektziele – insb. Informationsbeschaffung und Vernetzung vor Ort – wurden weitgehend erreicht. Die denkbare Alternative von regelmässigen (z.B. monatlichen) Reisen von SEM-Mitarbeitenden in den Kosovo, wäre wahrscheinlich weniger effektiv bei der Zielerreichung und gleichzeitig mit höheren Kosten verbunden gewesen. Es wurde jedoch festgestellt, dass die nachgelagerte Nutzung der beschafften Informationen optimiert werden könnte, was bisher den Nutzen der Massnahme einschränkt (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage E2-5). Durch entsprechende Investitionen in die Verbesserung des nachgelagerten Informationsflusses an die schweizerischen Behörden könnten bessere Resultate erzielt werden. Die ISF-Massnahme ist daher als nur eingeschränkt effizient zu bewerten.<sup>35</sup></p>

Soweit eine Beurteilung möglich ist, können die geförderten ISF-Massnahmen als insgesamt effizient (wirtschaftlich) bewertet werden. Es bestehen keine Hinweise darauf, dass mit identischem Ressourceneinsatz bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können – dies jedoch mit der Ausnahme des ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo), bei welchem unzureichende Investitionen in den nachgelagerten Informationsfluss an die schweizerischen Behörden die Effektivität und Effizienz der Massnahme einschränken.

**Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde**

Die Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde wird von allen befragten Projektnehmern und Stakeholdern des ISF-Grenze als sehr effektiv eingeschätzt. Die Dokumentenanalyse und Vor-Ort-Besuche des Evaluators können diese Einschätzung nur bestätigen. Die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde ist jedoch schwer zu beurteilen, weil ihre Tätigkeit massgeblich durch Vorgaben des Rechtsrahmens und der Europäischen Kommission geprägt ist. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob sich die Verwaltungsaufwände der Zuständigen Behörde bei der Erfüllung dieser Vorgaben und ihres Mandats in einem vertretbaren Kostenrahmen bewegten.

Verwaltungsaufwände der Zuständigen Behörde können unter der Technischen Hilfe abgerechnet werden, wobei von der Schweiz über die gesamte Fondslaufzeit insgesamt bis zu 1'446'000 EUR abgerufen werden können (d.h. rund 7.3% des abrufbaren Gesamtbetrags von 19'748'553 EUR<sup>36</sup>). Unter die Technische Hilfe fallen neben den Verwaltungsaufwänden der Zuständigen Behörde auch Ausgaben für Audits der Prüfbehörde, für interne/externe Evaluationen, Anlässe der Zuständigen Behörde, etc.

Die untenstehende grobe Prognose der von der Zuständigen Behörde während der gesamten Fondsumsetzung aufgewendeten Personalvollkosten (inkl. Arbeitsplatzkosten) verdeutlicht, dass allein diese Kostenkategorie die verfügbare Technische Hilfe voraussichtlich deutlich überschreiten wird.

<sup>35</sup> Diese Bewertung bezieht sich ausschliesslich auf den im Rahmen der Halbzeitevaluierung untersuchten ILO-Einsatz in Pristina (Kosovo).

<sup>36</sup> Davon wurden der Schweiz 828'269 EUR im Rahmen der Halbzeitüberprüfung zugewiesen.

**Tabelle 13: Überschlagsmässige Prognose der Personalvollkosten (inkl. Arbeitsplatzkosten) der Zuständigen Behörde während der gesamten Fondsumsetzung**

Mitarbeitende der ZB	Beschäftigungsgrad für ISF-Grenze	Durchschnittl. Personalvollkosten pro Jahr <sup>37</sup>	Dauer (Jahre)	Personalvollkosten für gesamte Fondsumsetzung
	A	B	C	D = A*B*C
Leiter ZB (LK 29) (01.01.2014-30.06.2022)	30%	251'402 CHF	8.5	641'075 CHF
Fachreferentin I (LK 24) (01.01.2014-30.06.2022)	90%	182'691 CHF	8.5	1'397'586 CHF
Fachreferentin II (LK 24) (01.01.2014-30.06.2022)	80%	182'691 CHF	8.5	1'242'299 CHF
Fachreferentin III (LK 24) (01.01.2017-30.06.2022)	20%	182'691 CHF	5.5	200'960 CHF
Fachreferent IV (LK 24) (01.01.2017-30.06.2022)	20%	182'691 CHF	5.5	200'960 CHF
<b>TOTAL</b>				<b>3'682'880 CHF</b>
<b>TOTAL (1 EUR = 1.10 CHF)</b>				<b>3'348'073 EUR</b>

LK = Lohnklasse; Diese überschlagsmässige Prognose wurde auf Grundlage der durchschnittlichen jährlichen Kosten je Arbeitskraft in der Bundesverwaltung 2017 erstellt – nicht auf Grundlage tatsächlicher Lohndaten der Mitarbeitenden der ZB

Hinweis: Im Jahr 2016 zeichnete sich ab, dass die Aufgaben des ISF-Fondsmanagements von den bestehenden 2.0 FTE im Rahmen der Regelarbeitszeit nicht mehr angemessen erfüllt werden konnten. Die hohe Belastung beruhte insbesondere auf der Notwendigkeit, ein neues Verwaltungs- und Kontrollsystem aufzubauen und erstmals zur Anwendung zu bringen. Vom 01.01.2017 bis zum 30.06.2017 wurde der Personaleinsatz der Zuständigen Behörde vorübergehend um 0.6 FTE erhöht. Ab dem 01.07.2017 wurden zwei weitere Fachreferenten der Sektion Europa des SEM im Bereich ISF ausgebildet, um insbesondere für Kontrolltätigkeiten der Zuständigen Behörde eingesetzt werden zu können. Dies erfolgt zurzeit im Umfang von rund 20%. Aktuell ist nicht absehbar, ob der Einsatz dieser zusätzlichen Personalressourcen bis zum Ende der Fondslaufzeit notwendig sein wird. Im Rahmen der jährlichen Überprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems prüfen die Zuständige Behörde sowie die Prüfbehörde, ob die Verwaltungsaufgaben mit den bestehenden Personalaufwendungen weiterhin gedeckt werden können bzw. ob geeignete und ausreichende personelle Mittel vorhanden sind. Bei einem allfälligen Mehrbedarf wird in erster Linie eine SEM-interne Kompensation angestrebt.

Bezieht man weitere Verwaltungskostenkategorien, die ebenso über die Technische Hilfe abgerechnet werden könnten, in die Betrachtung ein, so verstärkt sich die Unterdeckung der effektiv anfallenden Kosten durch die Technische Hilfe. So fallen jährlich Kosten in Höhe von insgesamt rund 90'000 CHF für die Prüfaktivitäten der Prüfbehörde (EFK) sowie einer delegierten Prüfbehörde (Finanzkontrolle Kanton Zürich) an. Bei der Zuständigen Behörde fallen durchschnittlich rund 10'000 CHF pro Jahr an Reisekosten an, also rund 85'000 CHF über die gesamte Laufzeit der Fondsumsetzung (davon rund 90% für Auslandsreisen, insb. zu Sitzung der Europäischen Kommission in Brüssel). Weitere für die Technische Hilfe relevante Kosten in Höhe von rund 1'000 CHF entstehen im Zusammenhang mit Veranstaltungen und Publizitätsmassnahmen. Grob geschätzt deckt die abrufbare Technische Hilfe damit weniger als die Hälfte (rund 40%) der tatsächlich bei der Zuständigen Behörde anfallenden Verwaltungskosten.

<sup>37</sup> Vgl. EFV/F+RW und EPA (2017): *Durchschnittliche jährliche Kosten je Arbeitskraft in der Bundesverwaltung 2017*

Setzt man die effektiv bei der Zuständigen Behörde anfallenden Verwaltungskosten (grob geschätzt rund 3.9 Mio. EUR über die gesamte Fondslaufzeit) ins Verhältnis zu den der Schweiz zur Verfügung stehenden Fondsmittel (insgesamt rund 19.7 Mio. EUR), so ergibt sich ein kalkulatorischer Verwaltungskostenanteil von rund 20%. Dieser liegt weit über dem allgemeinen, im Rahmen von EU-Finanzhilfen gewährten Höchstsatz von 7% für indirekte Kosten (Art. 125 Abs. 4 der EU-Haushaltsordnung<sup>38</sup>), welcher hier als Benchmark dienen kann und an welchem sich auch die Bemessung der Technischen Hilfe orientiert.<sup>39</sup>

Auch beim AGF überschritten die entstanden Verwaltungsaufwände der Zuständigen Behörde bereits die abrufbare Technische Hilfe. Zwar ist dies insbesondere auch auf das vergleichsweise hohe Lohn- und Kostenniveau in der Schweiz zurückzuführen, doch sind auch zwei weitere Hypothesen weiter zu erörtern:

- Hypothese 1: Trotz der mit dem ISF-Grenze auf europäischer Ebene eingeführten Verfahrensvereinfachungen, ist der mit der Fondsumsetzung verbundene Verwaltungsaufwand, insbesondere für kleine Schengen-assoziierte Staaten mit verhältnismässig geringen Zuweisungen aus dem Fonds, weiterhin sehr hoch (vgl. Ausführungen zu den Evaluationsfragen V1 und V2). Die Verwaltungsfixkosten, die für die Etablierung von nationalen Förderrichtlinien, Prozessen, Handbüchern, Formularen, des Verwaltungs- und Kontrollsystems, etc. von der Zuständigen Behörde aufgewendet werden müssen, kommen in der Schweiz (im Vergleich zu Staaten mit grösseren Zuweisungen aus dem ISF) nur einer verhältnismässig geringen Zahl von Projekten zugute. Die verspätete Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze verschärft diese Problematik zusätzlich, ebenso wie die Tatsache, dass in der Schweiz keine weiteren EU-Fonds zur Anwendung kommen und daher keine Synergien auf nationaler Ebene erzielt werden können. Der Anteil der tatsächlich entstandenen Verwaltungskosten an den verfügbaren Gesamtzuweisungen ist damit vergleichsweise hoch und übersteigt wahrscheinlich den Maximalbetrag der verfügbaren Technischen Hilfe.
- Hypothese 2: Die Zuständige Behörde des ISF-Grenze Schweiz hat trotz vielfältiger Bemühungen zur Reduktion des Verwaltungsaufwands noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Dies betrifft insbesondere die Kontrollstrategie der Zuständigen Behörde (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage W2), die Verwendung von vereinfachten Kostenoptionen (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage V2) und allenfalls auch die forcierte Aufteilung von Mehrjahresprojekten in einjährige Teilprojekte (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage V2).

Diese beiden Hypothesen lassen sich im Rahmen der Halbzeitevaluierung nicht abschliessend überprüfen, werden jedoch bei der Beantwortung der Evaluationsfragen W2, V1 und V2 weiter vertieft. Die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde lässt sich nur schwer beurteilen, doch bestehen Hinweise, dass der Ressourcenaufwand verhältnismässig hoch ist. Dies ist einerseits auf äussere Umstände zurückzuführen, die ausserhalb des Handlungsfelds der Zuständigen Behörde liegen, wie etwa die Vorgaben des Rechtsrahmens und der Europäischen Kommission, die verhältnismässig geringen ISF-

---

<sup>38</sup> Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 26.10.2012, L 298/1-185.

<sup>39</sup> Vgl. Diskussion verschiedener Benchmarks zu Verwaltungskostensätzen bei EU-Finanzhilfen in: Europäisches Parlament (2014): *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, Studie im Auftrag des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE).

Zuweisungen an die Schweiz, die verspätete ISF-Teilnahme der Schweiz oder das hohe Lohnniveau in der Schweiz. Andererseits sind bei der Zuständigen Behörde noch mögliche Potentiale für Effizienzsteigerungen durch Anpassungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem zu prüfen. Konkret betrifft dies die Kontrollstrategie, die Verwendung von vereinfachten Kostenoptionen und den Umgang mit Mehrjahresprojekten. Der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group im untenstehenden Exkurs verdeutlicht die bestehenden Potentiale für Effizienzsteigerungen im ISF-Grenze-Fondsmanagement der Schweiz.

**Exkurs: Personaleinsatz für das ISF-Grenze-Fondsmanagement in ausgewählten Staaten der Nordic Group**

Im Rahmen einer Kurzumfrage bei den Staaten der ISF Nordic Group wurde u.a. erhoben, wieviel Personal (Vollzeitäquivalente) die Zuständigen Behörden für das ISF-Grenze-Fondsmanagement einsetzen. Um den Personaleinsatz der verschiedenen Staaten vergleichen zu können, ist dieser ins Verhältnis zu setzen mit den Zuweisungen, die die Staaten aus dem Fonds erhalten. Es zeigt sich, dass sich die Schweiz bzgl. der Personalintensität im Mittelfeld der hier verglichenen Staaten bewegt. Anzumerken ist, dass zwei der drei Staaten, die einen effizienteren Personaleinsatz vorweisen als die Schweiz (Niederlande und Estland), eine stichprobenbasierte Kontrollstrategie und vereinfachte Kostenoptionen einsetzen sowie mehrjährige Projekte ohne Unterteilung in einjährige Teilprojekte zulassen (vgl. Exkurse in den Ausführungen zu den Evaluationsfragen W2 und V2).

**Tabelle 14: Personaleinsatz für das ISF-Grenze-Fondsmanagement in ausgewählten Staaten der Nordic Group**

Staat	FTE in Zuständiger Behörde des ISF-Grenze	Zuweisungen des ISF-Grenze über die Gesamtlaufzeit des Fonds**	Eingesetzte FTE zum Management von 10 Mio. EUR Zuweisungen
Niederlande	1.50 FTE	30.61 Mio. EUR	0.49 FTE
Deutschland	6.00 FTE	51.75 Mio. EUR	0.86 FTE
Estland	2.54 FTE	21.78 Mio. EUR	1.17 FTE
Schweiz	2.40 FTE	18.92 Mio. EUR	1.27 FTE
Norwegen	2.00 FTE	14.32 Mio. EUR	1.40 FTE
Schweden	2.00 FTE*	11.52 Mio. EUR	1.74 FTE
Österreich	3.50 FTE*	14.16 Mio. EUR	2.47 FTE
Slowakei	3.00 FTE	10.09 Mio. EUR	2.97 FTE
Finnland	1.00 FTE + Sekretariat	36.93 Mio. EUR	Nicht kalkulierbar

Quelle: Kurzumfrage bei ISF Nordic Group; Anhang 1 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014; eigene Berechnungen

\* Annahme zum Personaleinsatz in Österreich und Schweden: 50% der verfügbaren ISF-Verwaltungsressourcen werden für den ISF-Grenze und 50% für den ISF-Polizei eingesetzt.

\*\* Aus Gründen der Vergleichbarkeit und Transparenz werden hier die Zuweisungen gemäss Anhang 1 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 ohne die zusätzlichen Zuweisungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung verwendet. Zusätzlich erhält die Schweiz Zuweisungen in Höhe von 828'269 EUR. Die übrigen Staaten erhalten ebenfalls zusätzliche Zuweisungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung.

**W2: Welche Massnahmen wurden ergriffen, um Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen, und wie gut waren diese Massnahmen?**

Die Zuständige Behörde des ISF-Grenze Schweiz verfügt über ein umfassendes Verwaltungs- und Kontrollsystem<sup>40</sup>, welches u.a. der Verhinderung, Ermittlung und Meldung von

<sup>40</sup> SEM / Zuständige Behörde (2017): Verwaltungs- und Kontrollsystem der Zuständigen Behörde, Version 2.0.

Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten dient. Im Folgenden werden die wichtigsten Massnahmen dieses Systems kurz erläutert:

- **Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen:** Zur Gewährleistung einer ordnungsgemässen Programmdurchführung und Vermeidung von Unregelmässigkeiten werden im Zusammenhang mit den Projektaktivitäten der Begünstigten seitens der Zuständigen Behörde Verwaltungskontrollen sowie betriebliche und finanzielle Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Die Zuständige Behörde führt Verwaltungskontrollen zu allen eingereichten Verwendungsnachweisen der Begünstigten (100%) durch. Des Weiteren kontrolliert sie dabei auch 100% der Belege zu den deklarierten Projektausgaben. Anschliessend folgen Vor-Ort-Kontrollen. Bei den Vor-Ort-Kontrollen werden sowohl betriebliche als auch finanzielle Aspekte geprüft, sowohl nach dem Zwischenbericht der Projektnehmer als auch nach dem Schlussbericht bevor die Projektschlusszahlungen ausgezahlt werden. Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen werden mindestens 50% der Originalbelege und deren Verbuchung im relevanten Buchungssystem kontrolliert. Die Zuständige Behörde hat amtsintern die Entscheidung getroffen, dass 100% der Projekte geprüft werden.
- **Vertragliche Vereinbarungen:** In den Finanzhilferahmenvereinbarungen sind die Vergabebestimmungen und Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung berücksichtigt. So werden z.B. Schwellenwerte für Beschaffungen mit niedrigerem Wert festgelegt, welche die Projektnehmer einhalten müssen. In den Vergabeentscheiden und den Projektvereinbarung ist eine Integritätsklausel berücksichtigt. Auch die Projektnehmer haben dafür zu sorgen, dass bei Vertragsabschlüssen mit Dritten die Integritätsklausel berücksichtigt wird.
- **Aufgabentrennung innerhalb der Zuständigen Behörde:** Im Rahmen der Aufgabentrennung innerhalb der Zuständigen Behörde wird sichergestellt, dass ein Bediensteter nur jeweils für eine der drei Funktionen „Genehmigung“, „Auszahlung“ und „Verbuchung“ zuständig ist und dass das 4-Augen-Prinzip stets gewährleistet wird.
- **Allgemeine Vorbeugungsmassnahmen der Bundesverwaltung:** Als Teil des SEM ist die Zuständige Behörde an die interne *Weisung über das Vertrags- und Beschaffungswesen* gebunden. Sie regelt alle Zuständigkeiten und Abläufe im Vertrags- und Beschaffungswesen des SEM und ist bei allen Beschaffungen und Beschaffungsverträgen anzuwenden, die in den Zuständigkeitsbereich des SEM fallen. Im Sinne der Korruptionsprävention sieht sie vor, dass die in den Beschaffungen involvierten Personen eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen, womit sie sich verpflichten, den Vorgesetzten im Falle eines Interessenskonflikts im Zusammenhang mit einer Beschaffung bzw. einem Auftragnehmer zu informieren. Die Mitarbeitenden der Zuständigen Behörde haben eine gesonderte Unbefangenheitserklärung zum ISF-Grenze Schweiz unterschrieben. Weitere relevante Vorbeugungsmassnahmen der Bundesverwaltung umfassen u.a. die *Weisung betreffend Verhalten bei Indiskretions- und Bestechungsfahr* des GS-EJPD, das *Korruptionsstrafrecht*, der *Verhaltenskodex der Bundesverwaltung*, die *Meldestelle bei Korruptionsverdacht* (EFK), das *E-Learning Modul „Korruptionsprävention und Verhaltenskodex“*, das *Bundespersonalgesetz* und die *Bundespersonalverordnung*. Einzelne Aspekte daraus, die einen direkten Bezug zur Korruptionsbekämpfung haben, sind z.B. Treuepflicht, Nebenbeschäftigungen von Bundesangestellten, Verbot der Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen, Berufs- und Geschäftsgeheimnis und Umgang mit nicht öffentlichen Informationen, Ausstandspflichten, Anzeigepflicht bei strafrechtlich relevantem Verhalten („Whistleblowing“), Karenzfristen / Cooling-off-Perioden und Personensicherheitsprüfungen.

Die bestehenden Massnahmen sind grundsätzlich geeignet, Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen. Während

des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wurden keine Betrugsfälle und keine Unregelmässigkeiten festgestellt.

Die Wirksamkeit der Kontrollen der Zuständigen Behörde zeigte sich auch bei der Vor-Ort-Kontrolle des ILO in Pristina (Kosovo), bei welcher eine finanzrelevante Veränderung in der Projektumsetzung, welche der Projektnehmer in ihrer Tragweite nicht korrekt eingeschätzt und daher nicht adäquat gemeldet hatte, identifiziert und korrigiert wurde. So hatte sich der Schengen-relevante und damit ISF-förderfähige Anteil seiner Tätigkeit gegenüber dem in der Projektvereinbarung vorgesehenen Anteil (60%) wesentlich reduziert (geschätzt auf rund 30%). Aufgrund des Tätigkeitsbeschreibs durch den ILO konnte die Zuständige Behörde diesen Umstand im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle feststellen und eine Anpassung des Aufgabenverteilungsschlüssels und damit des Förderbetrags in die Wege leiten.

Im Rahmen des sogenannten „mixed use“ der schweizerischen ILOs und in Anbetracht des Fehlens einer zentralen Einsatzleitstelle, welche sämtliche Aufgabenteilgebiete der ILOs steuert (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage E2-5), empfiehlt der Evaluator eine **regelmässigere (z.B. monatliche) Abschätzung des Arbeitsaufwands in den einzelnen Aufgabenteilgebieten** für diejenigen ILOs, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden. Dies würde eine präzisere Abrechnung der förderfähigen Zeitaufwände für Schengen-relevante Tätigkeiten ermöglichen. Sollte eine zentrale Einsatzleitstelle eingerichtet werden, so könnte diese Abrechnung auch mit geringerem Verwaltungsaufwand pauschal anhand des Auftragscontrollings erfolgen.

Insgesamt ist aus Sicht des Evaluators jedoch fraglich, ob die von der Zuständigen Behörde gewählte Strategie einer vollständigen Kontrolle aller Projekte und nahezu aller Belege verwaltungsökonomisch sinnvoll ist. Diese minimiert zwar das Risiko von Betrugsfällen und fehlerhaften Mittelverwendungen (sowie einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen), maximiert gleichzeitig aber auch den Verwaltungsaufwand für Kontrollen sowohl bei der Zuständigen Behörde als auch bei den Projektnehmern. Die Praxis einer vollständigen Projekt- und Ausgabenprüfung wurde bereits beim AGF angewendet und wird nun im Rahmen des ISF-Grenze fortgeführt. Aus Sicht der Zuständigen Behörde liegt dieses Vorgehen aufgrund der relativ geringen Anzahl an Projekten hinsichtlich des Verwaltungsaufwands im Rahmen des Machbaren; zudem müsse keine Kontrollstichprobe definiert und gegenüber der Prüfbehörde und der Europäischen Kommission belegt werden. Der Evaluator empfiehlt der Zuständigen Behörde zu prüfen, ob die Effizienz der Kontrollverfahren durch die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens gesteigert werden könnte. Die Prüfbehörde würde einer solchen Anpassung der Kontrollstrategie grundsätzlich nicht entgegenstehen und verfügt selbst über umfassende methodische Erfahrung in dieser Hinsicht, auf welche die Zuständige Behörde bei Bedarf zurückgreifen könnte. Auch der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group im untenstehenden Exkurs verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten Fondsmanagement stichprobenbasierte Prüfverfahren einsetzen. Der Evaluator empfiehlt der Zuständigen Behörde, den Erfahrungsaustausch mit diesen Staaten zu verstärken.

**Exkurs: Kontrollstrategien von Zuständigen Behörden des ISF-Grenze in ausgewählten Staaten der Nordic Group**

Im Rahmen der Kurzumfrage bei den Staaten der ISF Nordic Group wurde auch erhoben, welche Kontrollstrategien die Zuständigen Behörden des ISF-Grenze einsetzen. Als Kontextinformation werden hier zusätzlich noch die oben kalkulierten Kennzahlen zur Personalintensität aufgeführt. Es zeigt sich, dass die Mehrheit der Staaten, insbesondere solche mit einem effizienten Personaleinsatz, im Gegensatz zur Schweiz stichprobenbasierte Kontrollstrategien verwenden.

**Tabelle 15: Kontrollstrategien und Personaleinsatz von Zuständigen Behörden für das ISF-Grenze-Fondsmanagement in ausgewählten Staaten der Nordic Group**

Staat	Kontrollstrategie	Eingesetzte FTE zum Management von 10 Mio. EUR Zuweisungen
Niederlande	Stichprobenbasierte Interim-Kontrolle bei mehrjähriger Projektumsetzung; vollständige Kontrolle aller Projekte nach deren Abschluss	0.49 FTE
Deutschland	Jährliche vollständige Kontrolle aller Projekte	0.86 FTE
Estland	Stichprobenbasierte Kontrolle; vollständige Kontrolle bei neuen, bisher nicht geförderten Begünstigten	1.17 FTE
Schweiz	Jährliche vollständige Kontrolle aller Projekte	1.27 FTE
Norwegen	Vollständige Kontrolle wegen geringer Projektzahl; zukünftig stichprobenbasierte Kontrolle	1.40 FTE
Schweden	Vollständige Verwaltungskontrolle; stichprobenbasierte Vor-Ort-Kontrollen (representative sampling / risk-based sampling)	1.74 FTE
Österreich	Halbjährliche vollständige Kontrolle aller Projekte	2.47 FTE
Slowakei	Jährliche vollständige Kontrolle aller Projekte	2.97 FTE
Finnland	Stichprobenbasierte Kontrolle (representative sampling / risk-based sampling)	Nicht kalkulierbar

Quelle: Kurzumfrage bei ISF Nordic Group; Anhang 1 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014; eigene Berechnungen

**W3: Wurden die Ergebnisse des Fonds mit einem vertretbaren Kostenaufwand erzielt?**

Durch verschiedene projektspezifische Regelungen wird gewährleistet, dass sich die für die während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen bewegen. Soweit eine Beurteilung möglich ist, können die durchgeführten ISF-Massnahmen als insgesamt effizient (wirtschaftlich) bewertet werden. Es bestehen keine Hinweise darauf, dass mit identischem Ressourceneinsatz bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können – dies jedoch mit der Ausnahme des ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo), bei welchem unzureichende Investitionen in den nachgelagerten Informationsfluss an die schweizerischen Behörden die Effektivität und Effizienz der Massnahme einschränken.

Die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde lässt sich nur schwer beurteilen, doch bestehen Hinweise, dass der Ressourcenaufwand verhältnismässig hoch ist. Dies ist einerseits auf äussere Umstände zurückzuführen, die aus-

serhalb des Handlungsfelds der Zuständigen Behörde liegen, wie etwa die Vorgaben des Rechtsrahmens und der Europäischen Kommission, die verhältnismässig geringen ISF-Zuweisungen an die Schweiz, die verspätete ISF-Teilnahme der Schweiz oder das hohe Lohnniveau in der Schweiz. Andererseits sind bei der Zuständigen Behörde aber noch mögliche Potentiale für Effizienzsteigerungen durch Anpassungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem zu prüfen. Konkret betrifft dies die Kontrollstrategie (siehe unten), die Verwendung von vereinfachten Kostenoptionen und den Umgang mit Mehrjahresprojekten (siehe Evaluationskriterium „*Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands*“). Der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten ISF-Grenze-Fondsmanagement diese Möglichkeiten bereits erfolgreich nutzen.

Die bestehenden Massnahmen zur Verhinderung, Ermittlung und Meldung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten sind grundsätzlich wirkungsvoll. Jedoch ist zu prüfen, ob die vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwände für Kontrollmassnahmen der Zuständigen Behörde nicht durch die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens gesenkt werden könnten.

## 4.4. Kohärenz

In diesem Abschnitt werden die fünf Evaluationsfragen zum Kriterium *Kohärenz* beantwortet. Kohärenz bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen steht, es also keine Widersprüche zwischen diese verschiedenen Massnahmen gibt (*äussere Kohärenz*). Zudem bedeutet Kohärenz auch, dass keine Widersprüche zwischen einzelnen ISF-Massnahmen bestehen (*innere Kohärenz*).

### **C1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ähnlichen Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?**

Informationen zur IBM-Strategie der Schweiz und deren Umsetzung flossen beim Verfahren zur Erstellung des Nationalen Programms<sup>41</sup> mit ein und wurden insbesondere bei der Priorisierung der Massnahmen unter dem ISF-Grenze Schweiz herangezogen.

Die IBM-Strategie bildet das Dach über allen Aktivitäten von Bund und Kantonen zur Bekämpfung der illegalen Migration, des gewerbsmässigen Menschenschuggels und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Gleichzeitig sorgt sie dafür, dass legale Einreisen möglichst reibungslos erfolgen. Für ihre Umsetzung wurde ein Aktionsplan mit konkreten Massnahmen ausgearbeitet. Mit seinen 68 operativen und strategischen Massnahmen stellt der IBM-Aktionsplan die Umsetzung der in der Strategie definierten Ziele sicher. Die Massnahmen reichen von punktuellen Verbesserungen bis hin zu weitreichenden Neuerungen im Bereich der Grenzverwaltung im In- und Ausland. Das Staatssekretariat für Migration SEM überwacht die Umsetzung des Aktionsplans und erstattet dem Bundesrat und der KKJPD jährlich Bericht darüber.<sup>42</sup>

Damit konnte sichergestellt werden, dass die Ziele der geplanten ISF-Massnahmen in Einklang standen mit den Zielen bestehender und ausstehender Massnahmen der schweizerischen Integrierten Grenzverwaltung. Die breite Konsultation im Rahmen der Programmplanung ermöglichte eine weitere Kohärenzüberprüfung durch die Stakeholder; diese bestätigte ebenfalls die Abwesenheit von Widersprüchen.

### **C2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt?**

Der Monitoringausschuss des ISF-Grenze Schweiz dient als zentraler Koordinationsmechanismus zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen. Der Ausschuss besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und des Bundes<sup>43</sup>, die im Bereich der Visum- und Grenzpolitik tätig oder von dessen Auswirkungen betroffen sind. Er erfüllt eine beratende Funktion und ist in erster Linie ein Begleitgremium, das die Implementierung des Nationalen Programms und deren Fortschritte begleitet und überwacht.

---

<sup>41</sup> Siehe Beschreibung in der Antwort zur Evaluationsfrage R1.

<sup>42</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>

<sup>43</sup> Mitglieder des Monitoringausschusses: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA [Direktion für europäische Angelegenheiten DEA; Konsularische Direktion KD; Politische Direktion PD]; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD [Generalsekretariat GS-EJPD; Bundesamt für Polizei fedpol; Bundesamt für Justiz BJ; Staatssekretariat für Migration SEM]; Eidgenössisches Finanzdepartement EFD [Eidgenössische Zollverwaltung EZV; Eidgenössische Finanzverwaltung EFV]; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK [Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL]; Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD

Der Monitoringausschuss wird von der Zuständigen Behörde über Änderungen im Nationalen Programm, die Auswahl der zu fördernden Projekte, den jährlichen Rechnungsabschluss und den Durchführungsbericht sowie über Aktivitäten und Resultate von Evaluationen informiert und konsultiert. Die Sitzungen finden nach Bedarf, mindestens aber einmal im Jahr statt. Damit kann der Monitoringausschuss regelmässig und frühzeitig die Kohärenz von ISF-Fondsplanung und -umsetzung mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen überprüfen, koordinieren und sicherstellen (*äussere Kohärenz*). In gleicher Weise kann der Monitoringausschuss damit auch sicherstellen, dass keine Widersprüche zwischen einzelnen geförderten ISF-Massnahmen bestehen (*innere Kohärenz*).

**C3: Standen die aus dem Fonds finanzierten Massnahmen im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und nicht im Widerspruch dazu?**

Es wurden keine Widersprüche zwischen den während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten ISF-Massnahmen und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen – speziell aus IBM-Strategie und IBM-Aktionsplan – festgestellt. Insbesondere dank einer breit konsultierten Programmplanung, die sich bei ihrer Formulierung und Priorisierung an IBM-Strategie und IBM-Aktionsplan orientierte, standen die während des Evaluationszeitraums aus dem Fonds finanzierten Massnahmen im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen.

**C4: Standen die im Nationalen Programm festgelegten Ziele im Einklang mit den Zielen anderer EU-finanzierter Programme, die in ähnlichen Bereichen zur Anwendung kommen?**

Als Schengen-assoziiertes Staat und Nicht-EU-Mitglied beteiligt sich die Schweiz zum heutigen Zeitpunkt nicht an weiteren Programmen, aus denen sie EU-Mittel erhält und die in Zusammenhang mit der Visum- und Grenzpolitik stehen. Von daher stellt sich die Frage der Zielkohärenz von Nationalem Programm des ISF-Grenze Schweiz und anderen EU-finanzierten Programmen aus ähnlichen Bereichen für die Schweiz nicht.

Nichtsdestotrotz werden die Endbegünstigten des ISF-Grenze Schweiz in den Finanzhilferahmenvereinbarungen darauf hingewiesen, dass sie die Vermeidung von Doppelfinanzierung zu gewährleisten haben. Dies ist auf Anfrage zu belegen und schriftlich bei der Projekteingabe und Berichterstattung zu bestätigen. Die Zuständige Behörde prüft regelmässig, dass die unter dem ISF-Grenze geltend gemachten Ausgaben keiner Doppelfinanzierung unterliegen.

**C5: Wurde die Kohärenz auch bei der Durchführung des Fonds sichergestellt?**

Wie bei der Programmplanung wurde auch bei der Durchführung des Fonds die Kohärenz sichergestellt. Während des vergleichsweise kurzen Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wurden keine inhaltlichen Abweichungen bei der Fondsumsetzung in Bezug auf das Nationale Programm festgestellt. Die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz während des Evaluationszeitraums stand im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen. Es wurden weder Widersprüche zwischen ISF-Massnahmen und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen identifiziert (*äussere Kohärenz*), noch Widersprüche zwischen den sechs geförderten ISF-Massnahmen (*innere Kohärenz*).

## 4.5. Komplementarität

In diesem Abschnitt werden die vier Evaluationsfragen zum Kriterium *Komplementarität* beantwortet. Komplementarität bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass sich die Ziele des ISF-Grenze Schweiz einerseits und die Ziele von Massnahmen / Finanzierungsinstrumente anderer Politikbereiche andererseits (möglichst überschneidungsfrei) ergänzen.

### **K1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?**

Informationen zur IBM-Strategie der Schweiz und deren Umsetzung flossen beim Verfahren zur Erstellung des Nationalen Programms mit ein und wurden insbesondere bei der Priorisierung der Massnahmen unter dem ISF-Grenze Schweiz herangezogen.<sup>44</sup> Damit konnte sichergestellt werden, dass die Ziele der geplanten ISF-Massnahmen in Einklang standen und komplementär waren mit den Zielen bestehender und ausstehender Massnahmen der schweizerischen Integrierten Grenzverwaltung. Die breite Konsultation im Rahmen der Programmplanung ermöglichte eine weitere Komplementaritätsüberprüfung durch die Stakeholder; diese bestätigte ebenfalls die Abwesenheit von wesentlichen Überschneidung.

Viele Projekte, die zur Umsetzung der IBM-Strategie beitragen, z.B. Smart Borders (Entry-Exit-System), sind sehr komplex und weisen einen hohen Finanzbedarf auf. Wegen der verhältnismässig geringen Fondsausstattung kann eine Kofinanzierung aus dem ISF-Grenze Schweiz für solche kostenintensiven IBM-Massnahmen keine weitgehende Ausgabendeckung gewährleisten; die Finanzierung muss zu einem überwiegenden Teil aus nationalen Mitteln erschlossen werden. Die Planung der IBM-Massnahmen richtet sich entsprechend nicht speziell nach der Programmplanung des ISF-Grenze. Vielmehr werden die IBM-Massnahmen im Rahmen des IBM-Aktionsplans gemäss den spezifischen Bedürfnissen der Schweiz geplant. Nachträglich wird geprüft, inwieweit sich bestehende IBM-Massnahmen – bei grösseren Projekte auch einzelne ausgewählte Phasen der Projektumsetzung – für eine Kofinanzierung über den ISF-Grenze Schweiz eignen. Dieses Vorgehen stellt eine vollständige Kohärenz und Komplementarität der ISF-Massnahmen sicher. Die ISF-Massnahmen sind deshalb widerspruchsfrei und überschneidungsfrei zu IBM-Massnahmen, weil sie bereits bestehende IBM-Massnahmen in ISF-Massnahmen „umwandeln“. Konkret ändern sich bei den Projekten nur die Finanzierungsmodalitäten. Es ist dabei festzustellen, dass aufgrund dieses Vorgehens aber auch keinerlei Additionalität (Zusätzlichkeit) der ISF-Massnahmen gegeben ist: Es werden keine zusätzlichen Massnahmen geplant und umgesetzt, die es nur aufgrund der Förderung des ISF-Grenze Schweiz gibt. Die Additionalität findet als Förderprinzip im Rahmen des ISF keine Anwendung; die fehlende Zusätzlichkeit der während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen ist daher aus Sicht der Halbzeitevaluierung nicht als negativ zu werten.

In diesem Zusammenhang kann als Beispiel die Kofinanzierung von ILOs im Rahmen des ISF-Grenze Schweiz kurz ausgeführt werden. Der Einsatz von ILOs ist Kernbestandteil des ersten und zweiten Filters der schweizerischen IBM-Strategie. Seit vielen Jahren setzt das SEM (Sektion Drittstaaten und Multilaterales STM) mehrere ILOs in verschiedenen Staaten ein. Die Entsendung des ILO, der in Pristina (Kosovo) im Einsatz ist und während des Evaluationszeitraums zu 75% über den ISF-Grenze kofinanziert wurde, erfolgte bereits vor Beginn der ISF-Förderung und unabhängig davon. ILOs dienen der Umsetzung der IBM-Strategie der Schweiz und wären auch ohne den ISF-Grenze Schweiz entsandt worden. Im Übrigen setzte das SEM während des Evaluationszeitraum nicht nur einen ILO in Pristina (Kosovo) ein, sondern auch weitere ILOs in anderen Staaten, die hingegen vollständig aus nationalen

---

<sup>44</sup> Siehe weitere Beschreibungen in den Antworten zu den Evaluationsfragen R1 und C1.

Mitteln finanziert wurden. Der ILO-Einsatz in Pristina (Kosovo) ist keine zusätzliche Massnahme, die aufgrund des ISF-Grenze Schweiz zustande kam, sondern eine bestehende IBM-Massnahme, deren Finanzierungsmodalitäten angepasst wurden und die damit zu einer ISF-Massnahme wurde. Damit sind Widerspruchs- und Überschneidungsfreiheit (Kohärenz und Komplementarität) von ISF-Massnahmen und rein nationalen IBM-Massnahmen gegeben: Es sind nicht zwei ILOs mit identischen Aufgaben in Pristina (Kosovo) im Einsatz. Allerdings hat die Schweiz aufgrund der ISF-Förderung auch keine zusätzlichen ILOs entsandt.

**K2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt, um deren Komplementarität für den Durchführungszeitraum sicherzustellen?**

Der Monitoringausschuss des ISF-Grenze Schweiz dient als zentraler Koordinationsmechanismus zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen. Der Ausschuss besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und des Bundes<sup>45</sup>, die im Bereich der Visum- und Grenzpolitik tätig oder von dessen Auswirkungen betroffen sind. Er erfüllt eine beratende Funktion und ist in erster Linie ein Begleitgremium, das die Implementierung des Nationalen Programms und deren Fortschritte begleitet und überwacht.

Der Monitoringausschuss wird von der Zuständigen Behörde über Änderungen im Nationalen Programm, die Auswahl der zu fördernden Projekte, den jährlichen Rechnungsabschluss und den Durchführungsbericht sowie über Aktivitäten und Resultate von Evaluationen informiert und konsultiert. Die Sitzungen finden nach Bedarf, mindestens aber einmal im Jahr statt. Damit kann der Monitoringausschuss regelmässig und frühzeitig die Komplementarität von ISF-Fondsplanung und -umsetzung mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen überprüfen, koordinieren und sicherstellen.

**K3: Wurden Mechanismen eingerichtet, um zu verhindern, dass Finanzierungsinstrumente sich überschneiden?**

Als Schengen-assoziiertes Staat und Nicht-EU-Mitglied beteiligt sich die Schweiz zum heutigen Zeitpunkt nicht an weiteren Programmen, aus denen sie EU-Mittel erhält und die in Zusammenhang mit der Visum- und Grenzpolitik stehen. Von daher stellt sich die Frage der Überschneidung des ISF-Grenze und anderen EU-Finanzierungsinstrumenten für die Schweiz nicht. Die Gefahr von Doppelfinanzierungen ist als gering einzustufen.

Nichtsdestotrotz werden die Endbegünstigten des ISF-Grenze Schweiz in den Finanzhilfenvereinbarungen darauf hingewiesen, dass sie die Vermeidung von Doppelfinanzierung zu gewährleisten haben. Dies ist auf Anfrage zu belegen und schriftlich bei der Projekteingabe und Berichterstattung zu bestätigen. Die Zuständige Behörde prüft regelmässig, dass die unter dem ISF-Grenze geltend gemachten Ausgaben keiner Doppelfinanzierung unterliegen.

Künftig wird allerdings neu die Überschneidungsfreiheit von ISF-Massnahmen mit Frontex-Massnahmen sicherzustellen sein. Bei den während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen spielte diese Problematik jedoch keine Rolle. Im Rahmen des ISF-Grenze können Operationen des GWK oder die Anschaffung von neuen Ausrüstungsgegenstände für Frontex-Einsätze kofinanziert werden. Damit eine Doppelfinanzierung vermieden wird, hält die Zuständige Behörde im Falle eines Kofinanzierungsantrags stets Rücksprache mit der Europäischen Kommission bzw. mit Frontex. So wurde bei der Erstellung des Nationalen Programms zum ISF-Grenze vorab mit der Europäischen Kommission abgeklärt, ob Entsen-

---

<sup>45</sup> Die Mitglieder des Monitoringausschusses werden in der Antwort zur Evaluationsfrage C2 aufgeführt.

dungen von Grenzwachtern im Rahmen von Frontex förderfähig seien. Die Konsultation hat ergeben, dass Entsendungen von Grenzwachtern mit Ausnahme der Lohnkosten von der Agentur finanziert werden. Im Rahmen des ISF-Grenze könnten somit Lohnkosten für Grenzwachter kofinanziert werden, wovon aber bislang kein Gebrauch gemacht wurde. Nebstdem wären Doppelfinanzierungsfragen auch mit dem GWK direkt zu klären, bevor über eine Kofinanzierung dieser Art entschieden würde. Für Ausrüstungsgegenstände hat das GWK auch ein Inventarregister zu führen, welches ebenfalls zur Klärung der Frage der Doppelfinanzierung heranzuziehen wäre.

**K4: Ergänzen die im Nationalen Programm festgelegten Ziele und die durchgeführten Massnahmen die Massnahmen anderer Politikbereiche, insbesondere die der Mitgliedstaaten?**

Die im Nationalen Programm festgelegten Ziele und die während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung durchgeführten ISF-Massnahmen waren dahingehend eine Ergänzung zu nationalen Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik (insb. IBM-Strategie und Aktionsplan), dass sie keine Widersprüche, Überschneidungen und/oder Doppelfinanzierungen aufwiesen. Jedoch ist keinerlei Additionalität (Zusätzlichkeit) der ISF-Massnahmen gegeben: Es werden keine zusätzlichen Massnahmen geplant und umgesetzt, die es nur aufgrund der Förderung des ISF-Grenze Schweiz gibt. Weil Additionalität als Förderprinzip im Rahmen des ISF keine Anwendung findet, kann dies aus Sicht der Halbzeitevaluierung aber nicht als negativ gewertet werden.

Weder die Ziele des Nationalen Programms noch die durchgeführten ISF-Massnahmen – mit Ausnahme des ILO-Einsatzes – haben wesentliche Berührungspunkte zu Politikbereichen ausserhalb der Grenz- und Visumpolitik, sodass bei (nationalen) Massnahmen anderer Politikbereiche keine wesentliche Ergänzungswirkung durch die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz festgestellt werden kann.

Bei den ILO-Einsätzen ist eine Komplementarität zur Asyl- und Rückkehrpolitik der Schweiz gegeben, weil das Pflichtenheft der schweizerischen ILOs in der Regel neben den Aufgaben im Schengen-Bereich, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden können, auch Aufgaben des Asyl- und Rückkehrbereichs enthält, welche hingegen nicht über den Fonds gefördert werden. So erledigen schweizerische ILOs beispielsweise im Auftrag des SEM auch Vor-Ort-Abklärungen zu einzelnen in der Schweiz gestellten Asylgesuchen. Im Rückkehrbereich beobachten ILOs u.a. den Empfang und die Wiedereingliederungsmassnahmen von freiwillig und unter Zwang aus der Schweiz rückgeführten Personen in ihrem Heimatstaat. Aufgrund der hohen thematischen Nähe dieser Aktivitätsfelder und der Tatsache, dass vor Ort häufig dieselben einheimischen Behörden für die drei Politikbereiche zuständig sind, ist eine hohe Komplementarität gegeben. Die Übernahme all dieser Aufgaben durch eine Person (sogenannter „mixed use“ der ILOs) kann zu wesentlichen Synergien führen. Wie bereits im Rahmen der Evaluationsfrage E2-5 ausgeführt, setzt dies aber eine klare Steuerung der ILOs durch die eine zentrale Einsatzleitung voraus. Diese war im Fall des während des Evaluationszeitraums durch den ISF-Grenze Schweiz geförderten ILO in Pristina (Kosovo) nur lückenhaft gegeben, weshalb die ISF-Massnahme ihr Potential nicht vollständig realisieren konnte.

## 4.6. EU-Mehrwert

In diesem Abschnitt werden die sechs Evaluationsfragen zum Kriterium *EU-Mehrwert* beantwortet. EU-Mehrwert bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass durch die EU-Förderung des ISF-Grenze ein Mehrwert (Outcome und Impact) geschaffen wird und dass notwendige ISF-Massnahmen ohne Unterstützung des Fonds nicht durchgeführt worden wären.

### **U1: Welche Art von Mehrwert wurde durch die Förderung aus dem Fonds hauptsächlich erzielt (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess)?**

Bei der Analyse des EU-Mehrwerts der ISF-Förderung lassen sich vier Arten von Mehrwerteffekten unterscheiden:

- **Volumeneffekte** beziehen sich auf die Additionalität (Zusätzlichkeit) von ISF-Massnahmen: *Wurden mit der ISF-Förderung zusätzliche Massnahmen durchgeführt, die ohne den Fonds nicht durchgeführt worden wären?*
- **Umfangeffekte** beziehen sich auf die inhaltliche Breite sowie Additionalität (Zusätzlichkeit) von ISF-Massnahmen: *Wurden mit der ISF-Förderung Gruppen und/oder Politikfelder unterstützt, die ohne den Fonds keine Unterstützung erhalten hätten?*
- **Rolleneffekte** beziehen sich auf die Innovationsdiffusionswirkung von ISF-Massnahmen: *Hat die ISF-Förderung zu einer stärkeren Diffusion und einem Mainstreaming von Innovationen geführt?*
- **Prozesseffekte** beziehen sich auf die Wirkung von ISF-Massnahmen auf involvierte Behörden und Organisation: *Hat die ISF-Förderung einen Einfluss auf die involvierten Behörden und Organisationen gehabt?*

Die während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen haben keinen EU-Mehrwert in Form von Volumen- und Umfangeffekten generiert. Wie unter dem Evaluationskriterium *Komplementarität* ausgeführt, hat die ISF-Förderung zu keinen zusätzlichen Massnahmen geführt, die ohne den Fonds nicht durchgeführt worden wären – dies weder im Bereich der Visum- und Grenzpolitik noch in anderen Politikfeldern. Es ist keine Additionalität (Zusätzlichkeit) gegeben. Gefördert wurden ausschliesslich Massnahmen, die von den Behörden im Rahmen der IBM-Strategie der Schweiz ohnehin umgesetzt worden wären.

Sehr wohl kann aber ein EU-Mehrwert in Form von Rollen- und Prozesseffekten festgestellt werden. Bei den technologiebezogenen ISF-Massnahmen – d.h. während des Evaluationszeitraums insbesondere ABC-Gates und Greko NG, u.U. auch SIS II – hat die ISF-Förderung die Diffusion und das Mainstreaming von technologischen Innovationen beschleunigt. Aufgrund der begrenzten Fondslaufzeit und der Möglichkeit für kantonale Stellen (hier: Kapo ZH) zusätzliche Mittel abzurufen, hat zu einer rascheren Projektumsetzung geführt als dies bei einer rein nationalen Finanzierung der Fall gewesen wäre. Die festgestellten Prozesseffekte der ISF-Förderung beziehen sich insbesondere auf eine verbesserte Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure der schweizerischen Visum- und Grenzpolitik. Der Rahmen der ISF-Förderung schafft zusätzliche Foren für den Austausch und im Idealfall die Basis für vertiefte Kooperationen. Letzteres ist z.B. im Fall der ABC-Gates festzustellen, wobei zunächst ein Pilotsystem am Flughafen Zürich von der Kapo ZH beschafft wird und dieses anschliessend von Kapo ZH und GWK gemeinsam mit Blick auf eine Ausweitung auf weitere internationale Flughäfen in der Schweiz getestet wird. Teilweise hat der Rahmen der ISF-Förderung auch zu einem vermehrten internationalen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Schengen-Staaten geführt. So steht bspw. der ALO in Neu Dehli (Indien) in regelmässigem Kontakt mit dem EU-ISF-Koordinator vor Ort, ebenso wie der ILO in Pristina (Kosovo). Es besteht aufgrund der Teilnahme am ISF-Grenze eine verstärkte Einbindung der Schweiz in die Schengen-Zusammenarbeit mit einem intensivierten, regelmässigen Austausch mit anderen Schengen-Staaten.

## **U2: Hätte die Schweiz die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des Fonds ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds durchgeführt?**

Die Schweiz hätte alle erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des Fonds auch ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds durchgeführt. Die Umsetzung dieser Massnahmen ist Teil der IBM-Strategie der Schweiz. Wäre keine ISF-Förderung vorhanden, so würden die Massnahmen vollständig aus nationalen Mitteln finanziert. Der Fonds hat nicht zur Umsetzung zusätzlicher Massnahmen geführt, die ohne finanzielle Unterstützung aus dem Fonds nicht durchgeführt worden wären.

## **U3: Welche wahrscheinlichen Folgen hätte eine Unterbrechung der Förderung aus dem Fonds?**

Eine Unterbrechung der Förderung aus dem Fonds hätte wahrscheinlich mittelfristig nur geringfügige Folgen für die Schweiz. Die der Schweiz über den gesamten Förderzeitraum des ISF-Grenze zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von rund 19.7 Mio. EUR machen nur einen geringen Teil der Gesamtaufwendungen der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik aus. Die geförderten ISF-Massnahmen sind Teil der IBM-Strategie der Schweiz und würden auch bei einer ISF-Förderunterbrechung fortgeführt; nur müssten die Finanzierungsmodalitäten angepasst und entsprechend zusätzliche Ressourcen auf nationaler bzw. kantonaler Ebene beantragt werden. Weil im Nationalen Programm ausschliesslich ISF-Massnahmen vorgesehen sind, die von den Behörden im Rahmen der IBM-Strategie ohnehin umgesetzt werden (unabhängig vom ISF-Grenze), und angesichts der verhältnismässig geringen Höhe der abrufbaren Fondsmittel, kann angenommen werden, dass die zusätzlichen Mittel zur Überbrückung einer ISF-Förderunterbrechung bewilligt würden. Allenfalls könnten sich aber aufgrund einer ISF-Förderunterbrechung und der entstandenen Finanzierungslücke kurzfristig Verzögerungen bei der ISF-Massnahmenumsetzung ergeben. Dies gilt vornehmlich für ISF-Massnahmen, die von den Kantonen umgesetzt werden (bspw. die Anschaffung von ABC-Gates am Flughafen Zürich), bei denen die Fondsmittel direkt an die Begünstigten fliessen. Hier müssten die Begünstigten eine Überbrückungsfinanzierung sicherstellen. Bei ISF-Massnahmen von Bundesstellen fliessen die ISF-Mittel hingegen unter Einhaltung nationaler Vorschriften ins Bundesbudget und kommen den Begünstigten damit nicht direkt zu Gute; gleichzeitig bedeutet dies, dass den begünstigten Bundesstellen im Falle einer ISF-Förderunterbrechung keine unmittelbare Finanzierungslücke entstünde.

## **U4: Inwieweit führten die aus dem Fonds geförderten Massnahmen zu einem Nutzen auf Unionsebene?**

Alle während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten ISF-Massnahmen trugen zu einer Stärkung der Kooperation sowie zu einer einheitlichen Umsetzung von EU-Standards im Schengen-Raum bei. Die sichere und effizientere Gestaltung der Schengen-Aussengrenzen, die durch die Umsetzung der schweizerischen ISF-Massnahmen erzielt werden konnte, wirkt sich automatisch auch positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums aus. Der konkrete, spezifische Nutzen der sechs während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz für die Unionsebene wird in der untenstehenden Tabelle kurz dargelegt.

**Tabelle 16: Nutzen auf Unionsebene der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz**

<b>ISF-Massnahme</b>	<b>EU-Mehrwert der ISF-Massnahme (vgl. Projektberichte)</b>
CH/2016-2017/01: ABC Gates für den Flughafen Zürich	„Das Projekt trägt mit dem Einsatz von ABC-Gates zur <b>Vereinheitlichung des EU-Standards</b> im Schengen-Raum bei und stellt grundsätzlich ein EU-Mehrwert dar. Die ABC-Gates schaffen <b>zusätzliche Kapazitäten bei der Grenzkontrolle</b> . Der [konkrete] Mehrwert kann effektiv erst nach erfolgreicher Inbetriebnahme des Pilotsystems bewertet werden.“
CH/2016-2017/02: Greko NG	„EU-Mehrwert [ist] gegeben aufgrund der <b>zusätzlichen Arbeitsplätze / Kapazitäten</b> für die Personen-/Dokumentenkontrolle aller Arten von Dokumenten und Visa (VIS) <b>an der Aussengrenze am Flughafen Zürich</b> .“
CH/2016-2017/03: Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO)	„Durch die Arbeit des ALO vor Ort erfolgt ein regelmässiger <b>Informationsaustausch [...] zu Dokumentenfälschungen sowie Modi Operandi von irregulär reisenden Passagieren</b> in Richtung Schweiz respektive <b>in den EU/Schengen-Raum</b> . Der Einsatz von ALO dient dazu, die <b>illegale Migration</b> in die Schweiz respektive <b>in den EU/Schengen-Raum bereits in den Herkunfts- und Transitstaaten zu verhindern</b> . Die Hauptaufgabe der ALO besteht in der Beratung und Unterstützung der Luftverkehrsunternehmen bei der Dokumentenkontrolle. [...]“
CH/2016-2022/04: Betriebskostenunterstützung System Greko NG	„[Ein] EU-Mehrwert [ist] gegeben aufgrund der <b>effizienten Personen-/Dokumentenkontrolle</b> aller Arten von Dokumenten und Visa (VIS) in hoher Qualität <b>an der Aussengrenze am Flughafen Zürich</b> .“
CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II	„Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) ist ein zentralisiertes, grosses Informationssystem zur Durchführung von Personen- und Sachkontrollen (z. B. Reisedokumenten, Container, Waffen, Fahrzeugen, usw.) an den Schengener Aussengrenzen, das der besseren Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden von Schengen Staaten dient. Es erbringt einen erheblichen EU-weiten Mehrwert, da die <b>grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Informationsfluss der Strafverfolgungs- und Justizbehörden effizienter</b> durchgeführt werden kann.“
CH/2016-2017/06: Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina	„Die Kontakte führen zu <b>mehr Wissen bei mehr Stellen bzw. Staaten innert kürzerer Zeit</b> [...].Es finden Kontakte mit allen vor Ort existierenden relevanten Stellen statt, so auch mit EU-Stellen. Die erhaltenen Informationen werden, falls relevant, an die zuständigen Stellen in der Schweiz und an beteiligte bzw. interessierte Stellen im Kontaktnetz weitergeleitet. Der ILO trägt durch die Vernetzung zu einer <b>wirksameren Umsetzung der Sicherung der Schengen-Aussengrenze</b> bei; auch die im vorliegenden Falle erfolgende Tätigkeit in Individualfällen trägt zu diesem Ziel bei, indem diese Tätigkeit innerhalb der Gesellschaft des Gaststaates eine gewisse <b>Signalwirkung im Hinblick auf Rechtstaatlichkeit</b> erzeugt. ILOs treffen sich regelmässig mit ihren europäischen Kollegen und tauschen sich u.a. im Bereich Menschenhandel, Einzelfälle im Asylbereich und Sonderflüge aus und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur allgemeinen Sicherheit im Schengen-Raum.“

**U5: Welcher Mehrwert wurde mit der operativen Unterstützung erzielt?**

Die Betriebskostenunterstützung, die während des Evaluationszeitraums für das System Greko NG am Flughafen Zürich und des SIS II aus Mitteln des ISF-Grenze Schweiz geleistet wurde, trug zu einer Stärkung der Kooperation sowie zu einer einheitlichen Umsetzung von EU-Standards im Schengen-Raum bei. Konkret unterstützte die Förderung des Systems Greko NG die effiziente Personen- und Dokumentenkontrolle in hoher Qualität an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Zürich. Die Förderung des SIS II sorgte dafür, dass die grenz-

überschreitende Zusammenarbeit und der Informationsfluss unter Strafverfolgungs- und Justizbehörden der Schengen-Staaten effizienter durchgeführt werden kann.

**U6: Konnte durch die EU-Förderung ein Mehrwert geschaffen werden?**

Alle während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten ISF-Massnahmen trugen zu einer Stärkung der Kooperation sowie zu einer einheitlichen Umsetzung von EU-Standards im Schengen-Raum bei. Die sicherere und effizientere Gestaltung der Schengen-Aussengrenzen, die durch die Umsetzung der schweizerischen ISF-Massnahmen erzielt werden konnte, wirkt sich automatisch auch positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums aus.

Zwar wurden keine zusätzlichen Massnahmen umgesetzt, die ohne ISF-Förderung nicht durchgeführt worden wären, dennoch hat die Beteiligung der Schweiz am ISF-Grenze zu einem EU-Mehrwert in Form von Rollen- und Prozesseffekten geführt. So wurde die Diffusion von technischen Innovationen – insbesondere im Bereich der Grenzinfrastruktur – beschleunigt und es kam zu einem verstärkten Austausch, teilweise sogar zu neuen Kooperationen, der verschiedenen nationalen Akteure im Bereich der Visum- und Grenzpolitik. Auch der internationale Austausch mit den anderen Schengen-Staaten wurde durch die ISF-Förderung gestärkt.

Neben diesem Mehrwert auf operativer Ebene, schafft die Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze einen bedeutsamen Mehrwert, indem die Schweiz Solidarität mit anderen Schengen-Staaten – vor allem mit solchen, die über ausgedehnte Aussengrenzen verfügen – demonstriert und zum Schengen-weiten Lastenausgleich im Bereich der Grenz- und Visumpolitik beiträgt.

## 4.7. Nachhaltigkeit

In diesem Abschnitt werden die fünf Evaluationsfragen zum Kriterium *Nachhaltigkeit* beantwortet. Nachhaltigkeit bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz zu positiven Auswirkungen (Outcome und Impact) führt, die (wahrscheinlich) über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden.

### **N1: Welches waren die wichtigsten Massnahmen, die die Schweiz eingeleitet hat, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem Fonds geförderten Projekte sicherzustellen (sowohl in der Phase der Programmplanung als auch der Durchführung)?**

Die Tatsache, dass alle geförderten ISF-Massnahmen auch Teil der Integrierten Grenzverwaltung der Schweiz (IBM-Strategie) sind und/oder Schengen-Weiterentwicklungen umsetzen, trägt grundsätzlich dazu bei, dass die Ergebnisse der aus dem Fonds geförderten Ergebnisse nachhaltig sind. Es wird damit sichergestellt, dass die ISF-Massnahmen in Einklang stehen mit der mittel- bis langfristigen strategischen Ausrichtungen der Grenz- und Visumpolitik der Schweiz und der EU, was letztlich auch das Risiko der Umsetzung von nicht-nachhaltigen ISF-Massnahmen reduziert.

Bei den sechs während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen gewährleisten zudem verschiedene spezifische Regelungen die Nachhaltigkeit der Ergebnisse (vgl. untenstehende Tabelle).

**Tabelle 17: Spezifische Regelungen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit der während des Evaluationszeitraums geförderten Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz**

ISF-Massnahme	Spezifische Regelungen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit
CH/2016-2017/01: ABC Gates für den Flughafen Zürich	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbindliche Zweckbindungsfrist für Systeme/Geräte von 3 Jahren</li> <li>▪ Abschreibung durch den Begünstigten erfolgt über 5 Jahre</li> <li>▪ Betriebskostenunterstützung über ISF-Grenze stellt möglichst lange Nutzungsdauer sicher</li> <li>▪ GWK ist auf allen Ebenen in die Projektstruktur eingebunden, um die Erfahrungen aus dem Pilotbetrieb frühzeitig zu teilen und bei einer allfälligen Einführung von ABC-Gates an weiteren internationalen Flughäfen der Schweiz nutzen zu können</li> <li>▪ Referenzsystem kann in Zukunft an GWK verkauft werden, um die Einführung von ABC-Gates an weiteren internationalen Flughäfen der Schweiz vorzubereiten</li> <li>▪ Konfiguration der ABC-Gates lässt sich exportieren und importieren, so dass z.B. ein Transfer vom Flughafen Zürich an weitere internationale Flughäfen der Schweiz möglich wäre</li> </ul>
CH/2016-2017/02: Greko NG	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbindliche Zweckbindungsfrist für Systeme/Geräte von 3 Jahren</li> <li>▪ Abschreibung durch den Begünstigten erfolgt über 5 Jahre</li> <li>▪ Betriebskostenunterstützung über ISF-Grenze stellt möglichst lange Nutzungsdauer sicher</li> </ul>
CH/2016-2017/03: Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ALO-Berichte (Monatsberichte und Case Reports) werden zentral im Ablagesystem des GWK abgelegt und an interessierte Stellen versandt, um Wissenstransfer und -sicherung zu gewährleisten</li> <li>▪ Bei einem Personalwechsel im ALO-Einsatz findet eine zwei- bis vierwöchige Übergabe zwischen altem und neuen ALO statt, um den Wissenstransfer zu gewährleisten und eine persönliche Vorstellung des neuen ALO bei den lokalen Kontakten zu ermöglichen</li> <li>▪ ALO werden vor den Einsätzen zentral vom GWK geschult und mit Nutzern der Berichte/Informationen bekannt gemacht, wodurch die Verwertbarkeit und Nutzerorientierung der ALO-Berichte gestärkt wird</li> </ul>

CH/2016-2022/04: Betriebskostenunterstützung System Greko NG	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbindliche Zweckbindungsfrist für Systeme/Geräte von 3 Jahren</li> <li>▪ Abschreibung durch den Begünstigten erfolgt über 5 Jahre</li> </ul>
CH/2016-2022/05: Betriebskostenunterstützung von SIS II	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbindliche Zweckbindungsfrist für Systeme/Geräte von 3 Jahren</li> <li>▪ Abschreibung durch den Begünstigten erfolgt über 5 Jahre</li> </ul>
CH/2016-2017/06: Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ILO-Berichte (Monats- und Jahresberichte) werden an interessierte Stellen versandt, um Wissenstransfer und -sicherung zu gewährleisten</li> <li>▪ Bei einem Personalwechsel im ILO-Einsatz findet eine zwei- bis vierwöchige Übergabe zwischen altem und neuen ILO statt, um den Wissenstransfer zu gewährleisten und eine persönliche Vorstellung des neuen ILO bei den lokalen Kontakten zu ermöglichen</li> <li>▪ ILO werden vor den Einsätzen zentral vom SEM geschult und mit Nutzern der Berichte/Informationen bekannt gemacht, wodurch die Verwertbarkeit und Nutzerorientierung der ILO-Berichte gestärkt wird</li> </ul>

Die getroffenen spezifischen Regelungen sind insgesamt geeignet, die Nachhaltigkeit der ISF-Massnahmen sicherzustellen. Im Fall des ILO in Pristina (Kosovo) sind die Vorkehrungen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit aus Sicht des Evaluators jedoch lückenhaft – dies insbesondere aufgrund der eingeschränkten Berichterstattung (keine Monatsberichte, nur ein ausführlicher Jahresbericht) und eines ausbaufähigen Wissensmanagements (z.B. keine zentrale, einfach zugängliche Ablage der Berichterstattung/Informationen des ILO), wie im Rahmen der Evaluationsfrage E2-5 genauer ausgeführt wird.

**N2: Wurden Vorkehrungen getroffen, um eine Prüfung der Nachhaltigkeit in der Phase der Programmplanung und der Durchführung sicherzustellen?**

Wie im Rahmen der Evaluationsfrage N1 ausgeführt, wurden in den Projekt- und Finanzhilferahmenvereinbarungen verbindliche Zweckbindungsfristen für Systeme/Geräte von 3 Jahren festgelegt. Die Zuständige Behörde hat Ex-post-Prüfungen zur Einhaltung dieser Zweckbindungsfristen vorgesehen. Diese Massnahme ist grundsätzlich geeignet, um die Nachhaltigkeit der ISF-Massnahmen, welche auf die Beschaffung und den Betrieb von Systemen/Geräten fokussieren, zu überprüfen.

Bei den Einsätzen von ALOs und ILOs hat die Zuständige Behörde jedoch bisher noch keine geeigneten Vorkehrungen zur Prüfung der Nachhaltigkeit in der Phase der Programmplanung und der Durchführung getroffen. So werden – wie im Rahmen der Evaluationsfrage E2-5 ausgeführt – bisher keine massnahmenspezifischen Indikatoren zur Nutzung der von den ALOs und ILOs bereitgestellten Berichte eingesetzt. Weil angenommen werden kann, dass die von den ALOs und ILOs zusammengetragenen Informationen (z.B. zur Migrationssituation und den Modi Operandi) auch nach Abschluss der Einsätze vor Ort noch für eine gewisse Zeit Gültigkeit besitzen, bedeutet Nachhaltigkeit in diesem Zusammenhang auch, dass die Berichte für potentielle Nutzerinnen und Nutzer für einen gewissen Zeitraum (mindestens drei Jahre nach der Bereitstellung) gut zugänglich bleiben. Die tatsächliche Nutzung und Nützlichkeit der bereitgestellten Informationen liesse sich anhand von geeigneten Indikatoren (z.B. Anzahl Empfänger, Anzahl Downloads und/oder Nutzerbewertungen in einem zentralen Ablage- und Wissensmanagementsystem) messen.

**N3: Inwieweit ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse / der Nutzen der aus dem Fonds geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung fortbestehen werden?**

Es ist wahrscheinlich, dass die Ergebnisse bzw. der Nutzen der während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen auch nach Auslaufen der Förderung für eine gewisse Zeit fortbestehen werden.

So haben die Projektnehmer, die die Beschaffung und den Betrieb von Systemen und Geräten (ABC-Gates, Greko NG, SIS II) über den ISF-Grenze Schweiz kofinanziert haben, ein wirtschaftliches und operationelles Eigeninteresse an einer möglichst langen Nutzung dieser System und Geräte. Solange diese in Betrieb sind, kann auch mit dem Anhalten der erzielten Ergebnisse bzw. dem erzielten Nutzen gerechnet werden. Allerdings ist damit zu rechnen, dass technologische Entwicklungen zumindest Anpassungen der System und Geräte notwendig machen werden, um die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse sicherzustellen.

Bei den Einsätzen von ALOs und ILOs hängt das Fortbestehen der Ergebnisse bzw. des Nutzens der ISF-Massnahmen insbesondere an der Fortführung der Einsätze vor Ort; diese wird von GWK bzw. SEM solange gewährleistet, wie ein klarer Mehrwert erkennbar ist (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage E2-5). Solange ALOs / ILOs vor Ort eingesetzt werden, kann davon ausgegangen werden, dass die erzielten Ergebnisse bzw. der erzielte Nutzen anhalten. Dies gilt auch für den Fall, dass die eingesetzten Personen ausgetauscht werden, denn es wurden geeignete Massnahmen für den Wissenstransfer und die Übertragung der Kontaktnetzwerke von alten zu neuen ALOs / ILOs getroffen (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage N1). Werden die Einsätze vor Ort beendet, so muss davon ausgegangen werden, dass Kooperationen und Informationsaustausch mit den örtlichen Behörden, Fluggesellschaften und anderen relevanten Stellen zwar durch Dienstreisen und Korrespondenz aufrechterhalten werden könnten, jedoch würden sie an Intensität verlieren. Die Reaktionsfähigkeit auf veränderte Situationen würde abnehmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die von den ALOs und ILOs zusammengetragenen Informationen (z.B. zur Migrationsituation und den Modi Operandi) auch nach Abschluss der Einsätze vor Ort noch für eine gewisse Zeit Gültigkeit besitzen, die Relevanz und der Nutzen der Informationen im Zeitverlauf aber abnehmen werden. Um einen möglichst langen Nutzen dieser Informationen sicherzustellen, sind diese Informationen einfach zugänglich für potentielle Nutzerinnen und Nutzer abzulegen. Während dies im Falle der ALOs bereits auf geeignete Weise gewährleistet wird, ist das Wissensmanagement im Falle der ILOs noch weiter auszubauen (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage E2-5).

**N4: Welche Massnahmen wurden ergriffen, um die Kontinuität der mit der operativen Unterstützung durchgeführten Massnahmen zu gewährleisten?**

Während des Evaluationszeitraums wurde im Rahmen des ISF-Grenze Schweiz eine Betriebskostenunterstützung für die Systeme Greko NG und SIS II ausgerichtet. Zukünftig ist zudem eine Betriebskostenunterstützung für ABC-Gates vorgesehen. Die drei Systeme sind sehr wichtige Bestandteile der schweizerischen Grenzkontroll- und Sicherheitsinfrastruktur sowie der IBM-Strategie der Schweiz. Daher würde die Kontinuität dieser Systeme auch ohne ISF-Betriebskostenunterstützung sichergestellt – dies durch die Verwendung nationaler Mittel, deren Anteil an der Finanzierung der Betriebskosten entsprechend erhöht werden müsste.

**N5: Handelt es sich bei den positiven Auswirkungen der aus dem Fonds geförderten Projekte um langfristige Auswirkungen, die wahrscheinlich über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden?**

Es ist wahrscheinlich, dass die positiven Auswirkungen der während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen zumindest mittelfristiger Natur sind und für eine gewisse Zeit auch über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden.

So werden die mit Förderung des ISF-Grenze Schweiz beschafften und/oder betriebenen Systeme und Geräte (ABC-Gates, Greko NG, SIS II) solange zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements, zur Sicherstellung eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen sowie zu einem reibungslosen Überschreiten der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand beitragen, wie diese in Betrieb sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Betrieb auch über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen wird, weil entsprechende Zweckbindungsfristen vertraglich vereinbart wurden und die Projektnehmer auch ein wirtschaftliches und operationelles Eigeninteresse an einer möglichst langen Nutzung der System und Geräte haben. Zudem sind diese Systeme und Geräte sehr wichtige Bestandteile der schweizerischen Grenzkontroll- und Sicherheitsinfrastruktur sowie der IBM-Strategie der Schweiz, weshalb die Kontinuität ihres Betriebs hohe Priorität hat. Allerdings ist damit zu rechnen, dass technologische Entwicklungen zumindest Anpassungen der System und Geräte notwendig machen werden, um die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse und positiven Auswirkungen sicherzustellen. Im Fall der ABC-Gates gilt diese Bewertung nur unter dem Vorbehalt eines erfolgreichen Projektabschlusses, d.h. einer effektiven Inbetriebnahme des Pilotsystems am Flughafen Zürich.

Bei den Einsätzen des ALO und des ILO ist das Fortbestehen der positiven Auswirkungen der ISF-Massnahmen auf die Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und auf die Reaktionsfähigkeiten der Schweiz von der Fortführung der Einsätze vor Ort abhängig. Diese wird von GWK bzw. SEM solange gewährleistet, wie ein klarer Mehrwert der Einsätze erkennbar ist. Solange der ALO und der ILO vor Ort im Einsatz sind, kann davon ausgegangen werden, dass die erzielten Ergebnisse und positiven Auswirkungen anhalten. Dies gilt auch für den Fall, dass die eingesetzten Personen ausgetauscht werden, denn es wurden geeignete Massnahmen für den Wissenstransfer und die Übertragung der Kontaktnetzwerke von alten zu neuen ALOs / ILOs getroffen. Werden die Einsätze vor Ort beendet, so muss davon ausgegangen werden, dass Kooperationen und Informationsaustausch mit den örtlichen Behörden, Fluggesellschaften und anderen relevanten Stellen zwar durch Dienstreisen und Korrespondenz aufrechterhalten werden könnten, jedoch würden sie an Intensität verlieren. Die Reaktionsfähigkeit auf veränderte Situationen würde abnehmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die von den ALOs und ILOs zusammengetragenen Informationen (z.B. zur Migrationssituation und den Modi Operandi) auch nach Abschluss der Einsätze vor Ort noch für eine gewisse Zeit Gültigkeit besitzen, die Relevanz und der Nutzen der Informationen im Zeitverlauf aber abnehmen werden. Um einen möglichst langen Nutzen dieser Informationen – und damit der positiven Auswirkungen der ISF-Massnahmen – sicherzustellen, sind diese Informationen einfach zugänglich für potentielle Nutzerinnen und Nutzer abzulegen. Während dies im Falle des ALO bereits auf geeignete Weise gewährleistet wird, ist das Wissensmanagement im Falle des ILO noch weiter auszubauen.

## 4.8. Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

In diesem Abschnitt werden die zwei Evaluationsfragen zum Kriterium *Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands* beantwortet. Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Regeln der ISF-Rechtsgrundlage und Durchführungsbestimmungen für die Begünstigten, die Zuständige Behörde und die Prüfbehörde des ISF-Grenze Schweiz (im Vergleich zum AGF) zu Verfahrensvereinfachungen und einer Verringerung des Verwaltungsaufwands führen.

### **V1: Führten die durch den Fonds eingeführten innovativen Verfahren (vereinfachte Kostenoptionen, mehrjährige Programmplanung, nationale Regeln für die Förderfähigkeit, umfangreichere und flexible nationale Programme, operative Unterstützung und Transit-Sonderregelung der Republik Litauen) zu einer Vereinfachung für die Begünstigten des Fonds?**

Von den durch den Fonds eingeführten innovativen Verfahren finden nur die mehrjährige Programmplanung sowie die Möglichkeit der Betriebskostenunterstützung beim ISF-Grenze Schweiz Anwendung. Diese Verfahren werden zwar als Erleichterung gegenüber dem AGF betrachtet, insgesamt können aber weder die Zuständige Behörde und die Prüfbehörde noch die Begünstigten des Fonds eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwands bzw. eine wesentliche Vereinfachung im Vergleich zum AGF feststellen.

Die Zuständige Behörde wies darauf hin, dass die Europäische Kommission bisher wenige Informationen zur praktischen Umsetzung von innovativen Verfahren zur Vereinfachung bereitgestellt hat, welche eine allfällige Einführung in der Schweiz erleichtern würden. Für die Zuständige Behörde waren der Aufbau des neuen Verwaltungs- und Kontrollsystems mit neuen Verfahren sowie die Erstellung von nationalen Förderrichtlinien mit erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden, ohne dass dies zu einer wesentlichen Erleichterung für die Begünstigten des Fonds geführt hätte. Da die Schweiz nur verhältnismässig geringe Zuweisungen aus dem ISF-Grenze erhält, verteilen sich die Verwaltungsfixkosten des Fonds auf verhältnismässig wenige Projekte.

Die Zuständige Behörde formulierte verschiedene Vorschläge zuhanden der Europäischen Kommission, die in Zukunft – d.h. insbesondere für das kommende Förderinstrument der EU – zu einer Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen könnten. Diese Vorschläge werden im Folgenden wiedergegeben, können aber vom Evaluator nicht vertieft geprüft und bewertet werden, weil dies eine umfassende Untersuchung in anderen am ISF-Grenze teilnehmenden Staaten und bei der Europäischen Kommission erfordern würde und zudem nicht im Pflichtenheft der Zuständigen Behörde zur vorliegenden Halbzeitevaluierung vorgesehen ist.<sup>46</sup>

- Ähnlich wie unter dem AGF solle die Europäische Kommission **gemeinsame Förderrichtlinien** zur Verfügung stellen, welche von den am Fonds teilnehmenden Staaten *optional* anstelle von nationalen Förderrichtlinien eingesetzt werden könnten. Dies würde insbesondere für solche Staaten eine administrative Erleichterung darstellen, die nur geringe Zuweisungen aus dem Fonds erhalten und bei denen die Erstellung eigener nationaler Förderrichtlinien zu einem unverhältnismässigen Aufwand führe.

---

<sup>46</sup> Eine solche europaweite Halbzeitevaluierung der Fondsumsetzung in allen teilnehmenden Staaten sowie der Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission wurde Mitte des Jahres 2017 von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben. Die Halbzeitevaluierungen auf nationaler Ebene – wie die hier vorliegende für die Schweiz – bilden dabei eine wichtige Grundlage. Die Ergebnisse werden voraussichtlich Mitte des Jahres 2018 vorliegen.

Zudem würde sich bei der Verwendung solcher gemeinsamer Förderrichtlinien die Rechtssicherheit für die Zuständigen Behörden und die Endbegünstigten erhöhen, weil kein Risiko der Nichtanerkennung der nationalen Förderrichtlinien durch die Europäische Kommission mehr bestehen würde.

- Bei der **Formulierung der Nationalen Programme** solle die Europäische Kommission den am Fonds teilnehmenden Staaten mehr Flexibilität und mehr Freiräume gewähren. Insbesondere eine Flexibilisierung der bestehenden Vorgaben zu Schwerpunkten und zum Mitteleinsatz könne zu einem effizienteren Fondsmanagement führen. Zudem solle vermieden werden, dass die Nationalen Programme regelmässig – d.h. über den Prozess der Halbzeitüberprüfung hinausgehend – angepasst werden müssen, z.B. weil einzelne zusätzliche bei der Programmplanung nicht vorgesehene ISF-Massnahme gefördert werden.
- Generell sei verstärkt auf die **Kontinuität der EU-Förderinstrumente** – z.B. vom AGF zum ISF-Grenze zum Nachfolgeinstrument – zu achten, um den Anpassungsaufwand zwischen den Förderperioden zu reduzieren.
- Der **Jahreszyklus der Rechnungsabschlüsse** des ISF-Grenze solle auf das Kalenderjahr (Januar bis Dezember) verlegt werden, weil so die vorhandene Buchhaltung der Begünstigten verwendet werden könnte und keine zusätzliche Buchhaltung / Rechnungsabgrenzung speziell für den ISF-Grenze erstellt werden müsste.
- Die **Teilnahme der assoziierten Staaten an den EU-Förderinstrumenten** solle nicht unnötig verzögert werden. Insbesondere die *neue* Ansicht der Europäischen Kommission, wonach das Paraphieren der Zusatzvereinbarung erst nach der definitiven Übernahme der dem EU-Förderinstrument zugrundeliegenden Verordnung möglich sei, verzögere und erschwere die Fondsimpementierung im Vergleich zum AGF erheblich. Zudem führe dies zu erheblichem administrativen Mehraufwand.

#### **V2: Wurden die Verwaltungsverfahren des Fonds vereinfacht und der Verwaltungsaufwand für seine Begünstigten verringert?**

Wird der AGF als Vergleichsgrösse angesetzt, so können weder die Zuständige Behörde und die Prüfbehörde noch die Begünstigten des Fonds eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwands oder eine wesentliche Vereinfachung durch den ISF-Grenze feststellen.

Im Rahmen der Evaluationsfrage W1 wurde bereits aufgezeigt, dass zur Verwaltung des Fonds bei der Zuständigen Behörde bis zu 2.4 Vollzeitäquivalente zum Einsatz kommen. Der Personaleinsatz der Zuständigen Behörde für die Verwaltung des ISF-Grenze Schweiz hat sich im Vergleich zum AGF nicht verringert – im Gegenteil wurde dieser (zumindest zeitweise) gegenüber dem AGF weiter erhöht.

Für die Zuständige Behörde waren der Aufbau des neuen Verwaltungs- und Kontrollsystems mit neuen Verfahren sowie die Erstellung von nationalen Förderrichtlinien mit erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden. Da die Schweiz nur verhältnismässig geringe Zuweisungen aus dem ISF-Grenze erhält, verteilen sich die Verwaltungsfixkosten des Fonds auf verhältnismässig wenige Projekte. Die Zuständige Behörde hat eine Reihe von Vorschlägen zuhanden der Europäischen Kommission formuliert, die zu einer Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen könnten (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage V1), deren Prüfung und Bewertung im Rahmen des vorliegenden Evaluationsmandats allerdings nicht vorgenommen werden kann. Konkret betreffen diese Vorschläge die Einführung von optionalen gemeinsamen Förderrichtlinien, eine stärkere Flexibilisierung der Nationalen Programme, eine verstärkte Kontinuität der EU-Förderinstrumente, einen dem Kalenderjahr entsprechenden Zyklus der Rechnungsabschlüsse und eine Ver-

einfachung der Verfahren zur Fondsteilnahme für assoziierte Staaten.

Wie bereits unter dem Evaluationskriterium „*Effizienz*“ ausgeführt, bestehen Hinweise, dass die Zuständige Behörde die bestehenden Potentiale zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands – und damit der Effizienzsteigerung – noch nicht vollständig ausgeschöpft hat.<sup>47</sup> Insbesondere sollten folgende Optionen geprüft werden:

- (1) Die aktuelle **Kontrollstrategie** minimiert zwar die Risiken der Nichterkennung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten (sowie einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen), maximiert gleichzeitig aber auch den Verwaltungsaufwand für Kontrollen sowohl bei der Zuständigen Behörde als auch bei den Projektnehmern. Die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens könnte verwaltungsökonomisch effizienter sein. Die Prüfbehörde würde einer solchen Anpassung der Kontrollstrategie grundsätzlich nicht entgegenstehen und verfügt selbst über umfassende methodische Erfahrung in dieser Hinsicht, auf welche die Zuständige Behörde bei Bedarf zurückgreifen könnte. Auch der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten Fondsmanagement stichprobenbasierte Prüfverfahren einsetzen. Der Evaluator empfiehlt der Zuständigen Behörde, den Erfahrungsaustausch mit diesen Staaten zu verstärken.
- (2) Die Verwendung von **vereinfachten Kostenoptionen**, d.h. von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen, könnte insbesondere im Bereich der ALO und ILO-Projekte zu einer administrativen Erleichterung und geringerem Aufwand führen. Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich solche vereinfachten Kostenoptionen im Rahmen des ISF-Grenze einsetzen (vgl. untenstehender Exkurs zur Praxis ausgewählter Staaten der Nordic Group). Indem auf bestehende Konzepte, die sich in der Praxis bereits bewährt haben und die auch von der Europäischen Kommission anerkannt wurden, zurückgegriffen werden kann, reduzieren sich für die Zuständige Behörde sowohl der Konzeptionsaufwand als auch die Rechtsunsicherheit bei der Implementierung von vereinfachten Kostenoptionen.
- (3) Auch der administrative **Umgang mit Mehrjahresprojekten** sollte überdacht werden. Aktuell müssen Mehrjahresprojekte in einjährige Teilprojekte unterteilt werden – dies insbesondere um das Risiko einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen zu minimieren. Dies kann zu erhöhten Aufwänden für Antragstellung, Vertragslegung, Berichterstattung, Abrechnung und Kontrollen führen, wie nicht zuletzt das Beispiel des Projekts „*ABC-Gates für den Flughafen Zürich*“ verdeutlicht (siehe Projektbeispiel im Abschnitt 4.9.4). Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich Mehrjahresprojekte ohne Unterteilung zulassen und in diesem Zusammenhang von erheblichen administrativen Entlastungen berichten (vgl. untenstehender Exkurs zur Praxis ausgewählter Staaten der Nordic Group).

Die Projektnehmer schätzten ihren Verwaltungsaufwand für die Teilnahme am ISF-Grenze Schweiz als in etwa gleich hoch wie beim AGF ein. Konkret lagen die Schätzungen zum Zeitaufwand für ISF-spezifische Verwaltungstätigkeiten zwischen drei und 15 Arbeitstagen

---

<sup>47</sup> Die parallel zur Halbzeitevaluierung erfolgte *System Review* der Europäischen Kommission ist völlig unabhängig von der vorliegenden Evaluation zu nahezu identischen Empfehlungen gelangt, was die Möglichkeiten zur Verringerung des Verwaltungsaufwands betrifft.

Vgl. Europäische Kommission (2017): *Results of the Internal Security Fund (ISF) system review meeting*, Brief der Europäischen Kommission an die Zuständige Behörde.

pro Jahr (Projektperiode), wobei der Grossteil der Projektnehmer zwischen drei und fünf Arbeitstagen pro Jahr aufwendet.<sup>48</sup>

Die drei oben ausgeführten Empfehlungen zur Verfahrensvereinfachung und Reduktion des Verwaltungsaufwands wurden von einer Mehrheit der Projektnehmer begrüsst, insbesondere die allfällige Einführung von vereinfachten Kostenoptionen. Der Vorschlag des Einsatzes von Mehrjahresprojekten (anstelle einer Unterteilung von Mehrjahresprojekten in einjährige Teilprojekte) konnte von vielen Projektnehmern in seiner Tragweite nicht umfassend eingeschätzt und bewertet werden. Es wurde zwar das Potential zur Entlastung beim Verwaltungsaufwand gesehen, gleichzeitig wurden aber auch Sorgen geäussert, dass durch eine weniger häufige Kontrolle und Betreuung durch die Zuständige Behörde allfällige Abrechnungsfehler erst später als heute erkannt werden könnten. Andere Projektnehmer (vgl. Projektbeispiel in Abschnitt 4.9.4) hingegen befürworteten klar die Einführung von Mehrjahresprojekten mit einer einmaligen Kostenabrechnung, weil sie sich davon eine deutliche Entlastung versprechen.

### Exkurs: Vereinfachte Kostenoptionen in ausgewählten Staaten der Nordic Group

Im Rahmen der Kurzumfrage bei den Staaten der ISF Nordic Group wurde auch erhoben, ob die Zuständigen Behörden des ISF-Grenze vereinfachte Kostenoptionen einsetzen. Als Kontextinformation werden hier zusätzlich noch die oben kalkulierten Kennzahlen zur Personalintensität aufgeführt. Es zeigt sich, dass die Mehrheit der Staaten, insbesondere solche mit einem effizienten Personaleinsatz, vereinfachte Kostenoptionen verwendet.

**Tabelle 18: Verwendung vereinfachter Kostenoptionen und Personaleinsatz von Zuständigen Behörden für das ISF-Grenze-Fondsmanagement in ausgewählten Staaten der Nordic Group**

Staat	Verwendung vereinfachter Kostenoptionen	Eingesetzte FTE zum Management von 10 Mio. EUR Zuweisungen
Niederlande	15% Pauschale für indirekte Kosten 32% Pauschale für Lohnnebenkosten	0.49 FTE
Deutschland	Bisher keine Verwendung vereinfachter Kostenoptionen, aber zukünftig für Personalkosten der ALOs vorgesehen	0.86 FTE
Estland	2.5% Pauschale für indirekte Kosten	1.17 FTE
Schweiz	2.5% Pauschale für indirekte Kosten	1.27 FTE
Norwegen	Bisher keine Verwendung vereinfachter Kostenoptionen wegen geringer Projektzahl, aber zukünftig vorgesehen	1.40 FTE
Schweden	7% Pauschale für indirekte Kosten	1.74 FTE
Österreich	Keine Verwendung vereinfachter Kostenoptionen	2.47 FTE
Slowakei	Keine Verwendung vereinfachter Kostenoptionen	2.97 FTE
Finnland	Pauschalabgeltung für Gesamtprojekte bis 10'000 EUR, zukünftig bis 100'000 EUR 15% Pauschale für indirekte Kosten (ohne Reisekosten) 17% Pauschale für indirekte Kosten (mit Reisekosten)	Nicht kalkulierbar

Quelle: Kurzumfrage bei ISF Nordic Group; Anhang 1 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014; eigene Berechnungen

<sup>48</sup> Gefragt wurde dabei nach dem ISF-spezifischen Verwaltungsaufwand – nicht nach dem gesamten Verwaltungsaufwand zur Durchführung der Projekte. So wurden beispielsweise ALO-Einsätze mit ISF-Förderung mit ALO-Einsätzen ohne ISF-Förderung verglichen. In diesem konkreten Beispiel wurde der ISF-spezifische Mehraufwand auf zwei bis vier Arbeitstage pro einjähriger Projektperiode bei der zentralen ALO-Einsatzleitung sowie zusätzlich auf anderthalb bis zwei Arbeitstage pro einjähriger Projektperiode beim ALO geschätzt.

**Exkurs: Umgang mit Mehrjahresprojekten in ausgewählten Staaten der Nordic Group**

Im Rahmen der Kurzumfrage bei den Staaten der ISF Nordic Group wurde auch erhoben, wie die Zuständigen Behörden des ISF-Grenze mit Mehrjahresprojekten umgehen. Als Kontextinformation werden hier zusätzlich noch die oben kalkulierten Kennzahlen zur Personalintensität aufgeführt. Es zeigt sich, dass alle konsultierten Staaten ausser der Schweiz und Deutschland Mehrjahresprojekte ohne Unterteilung in (einjährige) Teilprojekte zulassen. Viele Zuständige Behörden berichten, dass diese Option bei einem Grossteil ihrer Projekte genutzt wird und zu einer erheblichen administrativen Entlastung sowohl bei ihnen als auch bei den Begünstigten geführt hat.

**Tabelle 19: Kontrollstrategien und Personaleinsatz von Zuständigen Behörden für das ISF-Grenze-Fondsmanagement in ausgewählten Staaten der Nordic Group**

Staat	Administrativer Umgang mit Mehrjahresprojekten	Eingesetzte FTE zum Management von 10 Mio. EUR Zuweisungen
Niederlande	Mehrwahresprojekte ohne Unterteilung zugelassen (Vorfinanzierung und Abschlusszahlung)	0.49 FTE
Deutschland	Mehrwahresprojekte werden in einjährige Teilprojekte mit eigenem Rechnungsabschluss und Abschlusszahlung unterteilt	0.86 FTE
Estland	Mehrwahresprojekte ohne Unterteilung zugelassen (vollständige Vorfinanzierung)	1.17 FTE
Schweiz	Mehrwahresprojekte werden in einjährige Teilprojekte mit eigenem Rechnungsabschluss und Abschlusszahlung unterteilt	1.27 FTE
Norwegen	Mehrwahresprojekte ohne Unterteilung zugelassen	1.40 FTE
Schweden	Mehrwahresprojekte ohne Unterteilung zugelassen (Vorfinanzierung und Abschlusszahlung)	1.74 FTE
Österreich	Mehrwahresprojekte ohne Unterteilung zugelassen (halbjährliche Interim- bzw. Schlusszahlungen)	2.47 FTE
Slowakei	Mehrwahresprojekte ohne Unterteilung zugelassen	2.97 FTE
Finnland	Mehrwahresprojekte ohne Unterteilung zugelassen (Vorfinanzierung, Interim- und Schlusszahlungen)	Nicht kalkulierbar

Quelle: Kurzumfrage bei ISF Nordic Group; Anhang 1 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014; eigene Berechnungen

## 4.9. Projektbeispiele

In diesem Abschnitt werden vier Projektbeispiele vorgestellt und vertieft diskutiert, davon drei Erfolgsbeispiele und ein Beispiel eines Projekts mit Schwierigkeiten.

### 4.9.1. Erfolgsbeispiel 1: Greko NG

Das erwartete Passagierwachstum am Flughafen Zürich (2020: 32.4 Mio. Passagiere pro Jahr / 2030: 43.6 Mio. Passagiere pro Jahr)<sup>49</sup> erfordert den Umbau der Passkontrollhalle. Deren Flächeneffizienz ist zu steigern, weil (auch in Zukunft) wegen baulicher Einschränkungen keine zusätzlichen Flächen für die Grenzkontrolle zur Verfügung stehen (werden). So sollen die Anstehzonen vergrössert und die personell besetzten Grenzkontrollschalter ergänzt werden. Für letztere wurden im Rahmen des ISF-Grenze Schweiz während des Evaluationszeitraums zwölf zusätzliche Grenzkontrollarbeitsplätze der neuen Generation („Greko NG“) an der ersten Kontrolllinie beschafft und in die bestehende Umgebung integriert. Es handelt sich dabei um eine Ergänzung des bereits im Rahmen der AGF beschafften Systems Greko NG mit 97 Arbeitsplätze in den Grenzkontrollschaltern (Grenzkontrollapplikation mit Fingerabdrucklesern und elektronischen Ausweislesegeräten). Fünf der zwölf neuen Arbeitsplätze dienen als Ersatz für ausgefallene Geräte und werden ans Lager genommen, damit ein Austausch von defekten Geräten sichergestellt werden kann. Neben der Beschaffung und Integration der zusätzlichen Arbeitsplätze werden im Rahmen des ISF-Grenze Schweiz die Betriebskosten des Systems Greko NG unterstützt. Das System Greko NG gehört zum dritten Filter der Integrierten Grenzverwaltung (IBM Strategie) und wird zur Bekämpfung der illegalen Migration verwendet. Des Weiteren ist es Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung eines Entry-Exit-Systems (EES) (Schengen-Weiterentwicklung) im Rahmen von Smart Borders in der Schweiz.

Am Ende des Evaluationszeitraums (30. Juni 2017) waren die zwölf zusätzlichen Greko NG Arbeitsplätze betriebsbereit. Planmässig waren drei Arbeitsplätze bereits im Einsatz, während die übrigen Arbeitsplätze im den folgenden Jahr gestaffelt in Betrieb genommen werden. Die Performance- und Stabilitätsanforderungen aller (d.h. der neu in Betrieb genommenen und der bestehenden) Greko NG Arbeitsplätze sind weiterhin gewährleistet. Das bedeutet konkret, dass die Abfertigung legal reisender Personen trotz hoher Kontrollaufwendungen speditiv verläuft. Die folgenden festgelegten Maximalzeiten für Standardprozesse wurden regelmässig überprüft und nicht überschritten:

- Technische Prozesszeit Dokumentenscan < 8 Sekunden
- Auslesen von Visa und Aufnahme des Fingerabdrucks < 8 Sekunden
- Benutzerwechsel < 30 Sekunden
- Kaltaufstart sowie Restart für die Applikation < 60 Sekunden

Das System Greko NG läuft stabil im 24/7-Dauerbetrieb. Ein Servicedesk und ein Pikettendienst sind sichergestellt. Während des Evaluationszeitraums wurden erfolgreich zwei Systemanpassungen / Updates durchgeführt.

Der durch den ISF-Grenze Schweiz geförderte Betrieb und Ausbau des Systems Greko NG schafft einen EU-weiten Mehrwert, indem effiziente Personen-/Dokumentenkontrollen aller Arten von Dokumenten und Visa (VIS) in hoher Qualität an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Zürich sichergestellt werden und die Kapazitäten weiter ausgebaut wurden.

---

<sup>49</sup> Intraplan / Bundesamtes für Zivilluftfahrt (2015): *Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030: Nachfrageprognose.*

#### 4.9.2. Erfolgsbeispiel 2: SIS II

Das Schengener Informationssystem (SIS) II ist ein Informationssystem, in dem gestohlene Gegenstände und Personen ausgeschrieben werden, die polizeilich zwecks Auslieferung gesucht werden, mit einer Einreisesperre belegt sind oder vermisst werden. In der Schweiz ist das Bundesamt für Polizei (fedpol) für den technischen Betrieb des SIS II verantwortlich. SIRENE-IT, SNI/SNA, Query Manager und Alert Manager werden als Subsysteme von SIS II geführt: SIRENE-IT stellt der SIRENE Schweiz ein Expertensystem zur Durchführung und Steuerung der Kommunikation mit den anderen Schengen-Staaten zur Verfügung. Das schliesst den Nachrichtenaustausch mit den Schweizer Kantonen, dem Bundesamt für Justiz und Interpol Schweiz ein. Die Betriebs- und Wartungskosten für SIS II betragen jährlich rund 2.3 Mio. CHF (rund 2 Mio. EUR), wovon ein Teil über den ISF-Grenze Schweiz gedeckt wird.<sup>50</sup>

Im Ergebnis konnte sichergestellt werden, dass SIS II stabil läuft und rund um die Uhr verfügbar ist. Die Verfügbarkeit lag während des Evaluationszeitraums – trotz eines rund sechsstündigen Systemtotalausfalls am Sonntag, den 13. November 2016 – innerhalb der Zielvorgabe von mindestens 99%. Im Rahmen des Systemausfalls zeigte sich auch die Wirksamkeit der bestehenden Notfallkonzepte und des 24/7-Pikettdienstes. Gemäss Notfallkonzept der Schweiz und EU hat die Schweiz die notwendigen Massnahmen zur Behebung und zum Informationsaustausch bis zur Wiederverfügbarkeit sichergestellt und die EU während dem Vorfall laufend informiert. Der Ursache-, Massnahmen-, Netz- und Ausfallbericht des ISC-EJPD wurde eu-LISA und der Europäischen Kommission zugestellt.

SIS-II-Architektur und -Applikationen entsprechen weiterhin hohen Qualitätsstandards. So wurden während des Evaluationszeitraums drei Releases mit insgesamt 23 Systemanpassungen durchgeführt. Vier DCCs wurden erfolgreich durchgeführt und ergaben keine bzw. nur sehr wenige (maximal zehn) wartungsbedingte Differenzen.

Der Projektnehmer nahm während des Evaluationszeitraums an insgesamt fünf Sitzungen internationaler technischer SIS-II-Arbeitsgruppen teil. Es handelte sich dabei um die eu-LISA SIS II Advisory Group (zwei Sitzungen), das Security Officers Network und die Change Management Group (zwei Sitzungen). Dies ermöglichte den fachlichen Austausch zu für den Betrieb von SIS II relevanten Themen.

Im Laufe des Jahres 2016 haben schweizerische Behörden insgesamt 127'080'276-mal auf das SIS II zugegriffen. Im gleichen Zeitraum haben schweizerische Behörden insgesamt 1'217'824 Einträge in SIS II übermittelt, davon 38'088 zu Personen, 26'127 zu Fahrzeugen, 1'637 zu Banknoten, 109 zu Blankodokumenten, 130 zu Booten, 795 zu Bootsmotoren, 6'515 zu Feuerwaffen, 9'128 zu Industrieausrüstung, 1'134'042 zu amtlichen Dokumenten (insb. Reisedokumenten), 1'239 zu Wertpapieren und Zahlungsmitteln und 14 zu Fahrzeugdokumenten. Keine Einträge wurden zu Flugzeugen, zu Containern sowie zu Nummernschildern übermittelt.<sup>51</sup>

Die Intensität der Nutzung des SIS II in der Schweiz im Jahr 2016 lässt sich anhand des untenstehenden europäischen Vergleichs einschätzen. Neben den absoluten Zahlen zu den

---

<sup>50</sup> Der Fördersatz des ISF-Grenze Schweiz für SIS II lag mit rund 18% im Vergleich zu den anderen geförderten ISF-Massnahmen vergleichsweise tief. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Betriebskostenunterstützungen maximal 40% der gesamten Fördersumme des Fonds ausmachen dürfen. Andererseits ermöglichen die begrenzten Mittel des Fonds keine höhere Förderung.

<sup>51</sup> eu-LISA (2017): *SIS II – 2016 Statistics*.

SIS-II-Zugriffen und -Abfragen werden Verhältniszahlen pro Tausend Einwohnern (am 1. Januar 2016) ausgewiesen, um die Staaten trotz unterschiedlicher Grösse miteinander vergleichen zu können. Mit 15'261 Zugriffen auf SIS II pro Tausend Einwohnern gehört die Schweiz zu den europäischen Spitzenreitern und verzeichnet bevölkerungsproportional rund doppelt so viele Zugriffe wie der europäische Durchschnitt (7'743 Zugriffe auf SIS II pro Tausend Einwohnern). Bei den Einträgen in SIS II liegt die Schweiz mit 146 pro Tausend Einwohnern im europäischen Mittelfeld bzw. nahe dem europäischen Durchschnitt von 138 Einträgen in SIS II pro Tausend Einwohnern.

**Tabelle 20: Nutzung des SIS II im europäischen Vergleich**

<b>Mitgliedstaaten und assoziierte Staaten</b>	<b>Zugriffe auf SIS II im Jahr 2016</b> Anzahl	<b>Zugriffe auf SIS II im Jahr 2016</b> Pro Tsd. Einwohner	<b>Einträge in SIS II im Jahr 2016</b> Anzahl	<b>Einträge in SIS II im Jahr 2016</b> Pro Tsd. Einwohner
Belgien	17'910'198	1'583	3'647'501	322
Bulgarien	96'951'433	13'552	1'335'571	187
Dänemark	9'298'435	1'629	746'220	131
Deutschland	399'991'959	4'868	10'183'856	124
Estland	45'507'294	34'581	392'227	298
Finnland	49'733'050	9'063	181'904	33
Frankreich	800'792'744	11'995	9'334'803	140
Griechenland	38'861'325	3'604	1'244'287	115
Island	4'660'139	14'014	17'457	52
Italien	181'347'061	2'989	19'647'069	324
Lettland	24'211'285	12'297	91'085	46
Liechtenstein	621'285	16'514	5'482	146
Litauen	34'900'216	12'082	1'436'186	497
Luxemburg	1'563'138	2'713	28'802	50
Malta	4'067'267	9'363	129'071	297
Niederlande	106'801'019	6'290	4'275'209	252
Norwegen	45'503'087	8'727	470'346	90
Österreich	84'598'580	9'735	440'975	51
Polen	294'931'461	7'768	2'170'252	57
Portugal	35'226'800	3'406	229'503	22
Rumänien	334'104'354	16'908	1'391'547	70
Schweden	19'414'926	1'971	337'861	34
<b>Schweiz</b>	<b>127'080'276</b>	<b>15'261</b>	<b>1'217'824</b>	<b>146</b>
Slowakei	5'473'885	1'009	1'170'587	216
Slowenien	40'449'463	19'596	264'820	128
Spanien	476'277'025	10'256	6'451'356	139
Tschechische Rep.	108'528'983	10'283	2'997'694	284
Ungarn	80'490'333	8'188	834'013	85
Vereinigtes Königr.	514'160'087	7'864	154'451	2
<b>Total resp. Durchschnitt</b>	<b>3'983'457'108</b>	<b>7'743</b>	<b>70'827'959</b>	<b>138</b>

Quelle: eu-LISA; Eurostat; eigene Berechnungen

Das SIS II (und damit die Betriebskostenunterstützung) schafft einen erheblichen EU-weiten Mehrwert, da die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der Informationsfluss unter Strafverfolgungs- und Justizbehörden effizienter durchgeführt werden kann.

Für den Projektnehmer bietet die Teilnahme am ISF-Grenze Schweiz zudem einen konkreten Mehrwert, weil er durch die regelmässigen Prüfungen von Zuständiger Behörde, Prüfbehörde, Europäischer Kommission und Evaluatoren zusätzliches Feedback aus unterschiedlichen Perspektiven erhält, welches er zur laufenden Qualitäts- und Leistungsverbesserung nutzen kann. Ein konkretes Beispiel ist hierbei die deutlich verbesserte Dokumentation des SIS II in der Schweiz seit der Teilnahme an AGF und ISF-Grenze Schweiz.

#### **4.9.3. Erfolgsbeispiel 3: Airline Liaison Officers (ALO) in Neu Delhi, Indien**

Airline Liaison Officer (ALO) sind Spezialisten, die Fluggesellschaften bei der Dokumentenkontrolle in Drittstaaten beraten und schulen. Die Aufgaben eines ALO umfassen das Erkennen von Dokumentenfälschungen, das Identifizieren von Personen und das Erstellen von Risikoprofilen. Sie schulen die Mitarbeitenden der Fluggesellschaften und die lokalen Grenzkontrollorgane. Neben der Arbeit am Flughafen stehen die ALO auch den Auslandsvertretungen der Schweiz beratend zur Verfügung.

Die Einsätze der ALO gelten als ein international anerkanntes und wirksames Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration in Herkunfts- und Transitländer. Sie sind Teil (erster Filter) der Integrierten Grenzverwaltung der Schweiz (IBM-Strategie). Von einem Einsatz eines ALO profitieren sowohl die Schweiz als auch der Partnerstaat sowie die Fluggesellschaften. Letztere sind verpflichtet sicherzustellen, dass alle Passagiere bei der Einreise in die Schweiz über die erforderlichen Reisedokumente verfügen. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, können die Fluggesellschaften sanktioniert werden.

Seit Ende 2012 sind Schweizer ALO an ausgewählten Flughäfen in Drittstaaten im Einsatz. Die Einsätze werden durch eine interdepartementale Steuerungsgruppe des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) koordiniert.

Mit einer Förderung durch den ISF-Grenze Schweiz wurde während des Evaluationszeitraums ein ALO nach Neu Delhi (Indien) entsandt. Einreisen aus Indien sind für die Schweiz von besonderer Relevanz: So wurden beispielsweise im Jahr 2015 136'523 Visaanträge bei der schweizerischen Botschaft in Indien gestellt, wovon 3'201 Anträge verweigert wurden. Das ist im Vergleich zu den anderen Botschaften die höchste Anzahl an Visaanträgen. Durch den Einsatz des ALO soll die illegale Migration in die Schweiz sowie in die anderen Schengen-Staaten wirksam bekämpft werden. Der ALO hat am 1. Februar 2017 seine Arbeit an der schweizerischen Botschaft in Neu Delhi aufgenommen.

Im Ergebnis hat der Einsatz bis zum Ende des Evaluationszeitraums (30. Juni 2017) dazu geführt, dass 15 gefälschte Visa-Begleitdokumente, 24 Dokumente mit Beanstandungen (davon fünf Fälschungen, 14 Verfälschungen und ein abgelaufenes Dokument) und 48 Unregelmässigkeiten festgestellt wurden. So wurden etwa Personen, welche unter anderen Identitäten ein Visumgesuch stellten, und mutmassliche Menschenschmuggler erkannt und gemeldet. Infolgedessen kam es u.a. zu 75 Offloads von Inadmissible Passengers in Richtung Schweiz, Schengen-Raum und andere Staaten. Insgesamt wurden 15 Schulungen durchgeführt, davon fünf bei Fluggesellschaften und zehn bei der schweizerischen Botschaft. Zudem erfolgten insgesamt 111 Beratungen bei der Dokumentenkontrolle (insb. zur Gültigkeit und Echtheit von Reisedokumenten), davon 97 bei Fluggesellschaften, drei bei Partnerbehörden und elf bei anderen Schengen-Staaten. Der ALO hat regelmässig an Meetings, welche ein- bis zweimal pro Monat stattfinden, teilgenommen, um sich über die Präsenz am Flughafen Neu Delhi, gemeinsame Schulungen sowie über aktuelle Feststellungen in Bezug auf Dokumentenfälschungen und Modi Operandi auszutauschen. Es wurden Kontakte zu

Partnerbehörden, Fluggesellschaften, anderen vor Ort eingesetzten ALO sowie ausländischen Botschaften aufgebaut. Die monatliche Berichterstattung des ALO informierte über aktuelle Feststellungen in Bezug auf Trends, Dokumentenfälschungen und Modi Operandi von irregulär reisenden Passagieren in Richtung Schweiz respektive in den EU/Schengen-Raum. Zudem verfasste der ALO 56 Case Reports.

Der Einsatz des ALO hat dazu beigetragen, die illegale Migration in die Schweiz respektive in den EU/Schengen-Raum bereits im Herkunfts- und Transitstaat Indien zu verhindern. Die vorgelagerten Kontrollen ersparten den Behörden an der Schengen-Aussengrenze aufwändige Abklärungen. Ausserdem ermöglichen die Risikoprofile, welche der ALO aufgrund der Erfahrungen vor Ort erstellt hat, dass Kontrollen an der Schengen-Aussengrenze entsprechend angepasst werden können.

#### **4.9.4. Beispiel eines Projekts mit Schwierigkeiten: ABC Gates am Flughafen Zürich**

Das erwartete Passagierwachstum am Flughafen Zürich (2020: 32.4 Mio. Passagiere pro Jahr / 2030: 43.6 Mio. Passagiere pro Jahr)<sup>52</sup> erfordert den Umbau der Passkontrollhalle. Deren Flächeneffizienz ist zu steigern, weil (auch in Zukunft) wegen baulicher Einschränkungen keine zusätzlichen Flächen für die Grenzkontrolle zur Verfügung stehen (werden). So sollen die Anstehzonen vergrössert und die personell besetzten Grenzkontrollschalter ergänzt werden. Speziell um die Passagierspitzen zu brechen, sollen zusätzlich an strategisch ausgewählten Orten automatische Grenzkontrollgates für die Ein- und Ausreise aufgestellt werden. Diese biometriegestützten ABC-Gates sollen sich durch hohe Verfügbarkeit und hohen Durchsatz auszeichnen, was die Benutzung für die Reisenden attraktiv macht. Zur Zielgruppe gehören Staatsangehörige der Schweiz und EU/EFTA-Staaten, die älter als 18 Jahre sind und ein gültiges e-Reisedokument besitzen. ABC-Gates können zur Umsetzung des Smart Borders Package der EU genutzt werden. So dürften sie in absehbarer Zeit auch für die Entry-Exit-Erfassung (Schengen-Weiterentwicklung) eingesetzt werden. Sie gehören zum dritten Filter der Integrierten Grenzverwaltung (IBM Strategie) und leisten einen Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Zwar konnte während des Evaluationszeitraums das Pilotsystem zur automatisierten biometriegestützten Grenzkontrolle am Flughafen Zürich (acht ABC-Gates für die Einreise, zwei Überwachungsarbeitsplätze, ein Server) beschafft und installiert werden, jedoch verzögerte sich die Inbetriebnahme gegenüber der ursprünglichen Planung um rund drei Monate. Ursprünglich sollte das System noch vor Ende des Evaluationszeitraums (30. Juni 2017) in Betrieb genommen werden; die offizielle Inbetriebnahme des Pilotbetriebs erfolgte schliesslich am 27. September 2017.

Bei den Tests des Pilotsystems haben sich einige Probleme bei der Anbindung an die nationalen Umsysteme ergeben, welche inzwischen behoben werden konnten. Zudem wurden Probleme mit der Stabilität des Systems festgestellt. Die Fehler sind auf ein Softwareproblem zurückzuführen; die Hardware steht hingegen fehlerfrei für den Rollout bereit. Das System erfüllt die erforderlichen Funktionalitäten (Prüfung der Erfüllung der Kriterien zur Öffnung der Schleusen; Identifizierung von Benutzern anhand biometrischer Daten aus dem e-Dokument und dem Livebild; Prüfung von Echtheit und Gültigkeit von e-Reisedokumenten; Systemdurchlauf < 30 Sekunden; benutzerfreundliche und einfach zu bedienende Benutzeroberfläche) – dies jedoch nicht in der erforderlichen Stabilität. Gemäss der Einschätzung des Pro-

---

<sup>52</sup> Intraplan / Bundesamtes für Zivilluftfahrt (2015): *Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030: Nachfrageprognose.*

duzenten können die weiterhin bestehenden Stabilitätsprobleme zeitnah – voraussichtlich im September 2017 – behoben werden; die Projektumsetzung sei nicht gefährdet. Beim Vor-Ort-Besuch des Evaluators am 28. September 2017 – also einen Tag nach der offiziellen Inbetriebnahme des Pilotbetriebs – zeigte sich, dass die Stabilitätsprobleme noch nicht vollständig behoben waren: So waren sämtliche ABC-Gates wegen Wartungsarbeiten des Produzenten für die Einreisenden nicht nutzbar (vgl. Abbildung unten). Der Evaluator konnte die Funktion der ABC-Gates aber anhand des Referenzsystems überprüfen und bestätigen, wobei sich auch hier gewisse Einschränkungen bei den Auslesefunktionen im Falle des neuen Schweizer Passes zeigten, welche noch behoben werden müssen.

**Abbildung 7: ABC-Gates am Flughafen Zürich**



Projektnehmer und Projektbeteiligte wiesen vielfach auf den sehr ambitionierten Zeitplan der ISF-Massnahme hin, welcher letztlich nicht eingehalten werden konnte. Die zeitliche Verzögerung hat direkte Auswirkungen auf die Kosten der ISF-Massnahme: Für das erste ISF-Haushaltsjahr ergibt sich eine Kostenunterschreitung; es verschieben sich Kosten in das zweite ISF-Haushaltsjahr. Zudem fallen beim Projektnehmer zusätzliche Personalkosten zur Projektbetreuung sowie Mietkosten für den Testraum an. Die Mehrkosten für das System muss vertragsgemäss der Produzent übernehmen.

Für den Abschluss der ISF-Massnahme wurde von der Zuständigen Behörde und dem Projektnehmer eine neue einjährige Projektvereinbarung für den Zeitraum vom 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 unterzeichnet. Das Projekt erstreckt sich daher neu über zwei ISF-Haushaltsjahre, was aufgrund der Fondsmanagementpraxis der Zuständigen Behörde, welche keine mehrjährigen Projekte zulässt, dazu führt, dass sich der Verwaltungsaufwand für den Projektnehmer (für Antragstellung, Vertragslegung, Berichterstattung, Abrechnung und Kontrollen) nahezu verdoppelt. Würde die Zuständige Behörde auch Mehrjahresprojekte ohne Unterteilung in einjährige Teilprojekte zulassen, so hätte das Projekt frühzeitig – als absehbar war, dass der ambitionierte Zeitplan nicht eingehalten werden kann – in ein Mehrjahresprojekt umgewandelt werden können. Der Verwaltungsaufwand wäre in diesem Fall für Projektnehmer und Zuständige Behörde deutlich geringer als nun festgestellt gewesen, weil kein erneuter Aufwand für Antragstellung und Vertragslegung sowie ein geringerer Aufwand für Berichterstattung, Abrechnung und Kontrollen angefallen wären. Wie im Rahmen der Evaluationsfrage V2 ausgeführt, empfiehlt der Evaluator der Zuständigen Behörde ein Überdecken des administrativen Umgangs mit Mehrjahresprojekten. Auch der Projektnehmer brachte zum Ausdruck, dass die jährliche Abrechnung für ihn zu einem wesentlichen Verwal-

tungsmehraufwand ohne Mehrwert führt und dass er sich mit Blick auf mögliche zukünftige ISF-Massnahmen an der Aussengrenze am Flughafen Zürich die Einführung von Mehrjahreprojekten mit einmaliger Endabrechnung wünsche.

Positiv zu erwähnen sind die spezifischen Regelungen, die getroffen wurden, um die Nachhaltigkeit der ISF-Massnahme zu gewährleisten. Neben den verbindlichen Zweckbindungsfristen und Abschreibungsdauern von drei bzw. fünf Jahren wird eine Betriebskostenunterstützung über den ISF-Grenze eine möglichst lange Nutzungsdauer sicherstellen. Um den Wissenstransfer im Falle einer allfälligen Ausweitung des Pilotbetriebs am Flughafen Zürich auf weitere internationale Flughäfen in der Schweiz (an welchen die Grenzkontrolle im Auftrag der jeweiligen Kantonspolizeien vom GWK durchgeführt wird) zu erleichtern, wurde das GWK auf allen Ebenen in die Projektstruktur der ISF-Massnahmen eingebunden. Das GWK kann damit die Erfahrungen aus dem Pilotbetrieb frühzeitig verarbeiten und im Falle einer Ausweitung sofort nutzen. Auch das Referenzsystem der ABC-Gates am Flughafen Zürich kann bei Bedarf und zu gegebener Zeit an das GWK verkauft werden, um die Einführung von ABC-Gates an weiteren internationalen Flughäfen der Schweiz vorzubereiten. Schliesslich lässt sich die Konfiguration der ABC-Gates am Flughafen Zürich exportieren und importieren, so dass z.B. ein Konfigurationstransfer vom Flughafen Zürich an weitere internationale Flughäfen der Schweiz möglich wäre.

Mit dem angestrebten Einsatz von ABC-Gates an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Zürich hat das Projekt das Potential, zu einer Vereinheitlichung des EU-Standards im Schengen-Raum beizutragen und zusätzliche Kapazitäten bei der Grenzkontrolle zu schaffen. Damit wird das Projekt im Falle eines erfolgreichen Betriebs sowie der Behebung der verbliebenen Stabilitäts- und Auslesenprobleme einen EU-weiten Mehrwert generieren.

## 5. Fazit und Handlungsempfehlungen

In diesem Kapitel werden die Kernergebnisse der Evaluation (Abschnitt 5.1) und die Handlungsempfehlungen des Evaluators (Abschnitt 5.2) dargelegt.

Es ist anzumerken, dass die Schweiz bisher nur provisorisch am ISF-Grenze teilnimmt. Zur Teilnahme am ISF-Grenze muss die Schweiz, in einem zweistufigen parlamentarischen Verfahren, die ISF-Verordnung und die Zusatzvereinbarung, welche mit der EU bereits verhandelt wurde, übernehmen. Die Schweiz wird erst nach Abschluss des Übernahmeverfahrens, voraussichtlich im Sommer 2018, offiziell am ISF-Grenze teilnehmen. Um das Risiko zu minimieren, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht vollständig abschöpfen kann, wurden in Übereinkunft mit der Europäischen Kommission bereits ab 16. Oktober 2016 erste ISF-Massnahmen in der Schweiz lanciert. Jegliche Zahlungszusagen an Projektnehmer des ISF-Grenze Schweiz stehen unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze finden keine Zahlungen an die Projektnehmer statt. Die Projekte werden daher von den Projektnehmern vorfinanziert. Umgekehrt leistet die Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt auch keine Fondsbeiträge an die EU.

### 5.1. Kernergebnisse der Evaluation

Die Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz kommt insgesamt zu Schluss, dass der Fonds während des Evaluationszeitraums in der Schweiz erfolgreich umgesetzt wurde und die Anforderungen in Bezug auf Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz, Komplementarität, EU-Mehrwert und Nachhaltigkeit sehr weitgehend erfüllt. Es konnten im Vergleich zum AGF allerdings keine wesentlichen Fortschritte bei der Verfahrensvereinfachung und der Verringerung des Verwaltungsaufwands erzielt werden.

Spezifische Optimierungspotentiale für die Umsetzung des ISF-Grenze Schweiz in der verbleibenden Fondslaufzeit wurden insbesondere mit Blick auf den Einsatz des ILO in Pristina (Kosovo) sowie das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Zuständigen Behörde identifiziert. Diese werden in den untenstehenden Handlungsempfehlungen konkretisiert.

### 5.2. Handlungsempfehlungen

Auf Grundlage der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz spricht der Evaluator folgende Handlungsempfehlungen aus:

- (1) Die Evaluation hat aufgezeigt, dass das Potential des **ILO-Einsatzes** in Pristina (Kosovo) aktuell nicht vollständig genutzt wird, was die Effektivität, Effizienz, Komplementarität und Nachhaltigkeit dieser ISF-Massnahme einschränkt. Mit Blick auf zukünftige ILO-Einsätze sollten folgende Optionen geprüft werden:
  - a) Der in der Projektvereinbarung festgelegten **kurzen monatlichen Berichterstattung inkl. Empfehlungen** über die neusten Migrationsbewegungen und Entwicklungen sowie der **jährlichen ausführlichen Berichterstattung** muss erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das bedeutet, dass der Projektnehmer sicherstellen muss, dass die entsprechende Berichterstattung im vorgesehenen Rahmen stattfindet. Nur so kann eine zeitgerechte Weitergabe von vor Ort gesammelten Informationen gewährleistet und die Reaktionsfähigkeit der Nutzerinnen und Nutzer gestärkt werden.
  - b) Es sollte eine **zentrale Ablage für die Berichterstattung** aller Schweizer ILO eingerichtet werden, auf welche alle potentiellen Nutzerinnen und Nutzer zugrei-

- fen können. Eine möglicherweise geeignete Plattform hierfür wäre CH@WORLD<sup>53</sup> des EDA.
- c) Ähnlich wie bei den ALOs im GWK sollte im SEM eine **zentrale Einsatzleitstelle für die ILOs** eingerichtet werden, um die Einsätze und ihre Prioritäten (über alle Aufgabenteilbereiche des „mixed use“) zu steuern, den Wissenstransfer zu organisieren und regelmässig Leistungserfüllung / Mehrwert der Einsätze zu überprüfen. Eine hierfür möglicherweise geeignete Stelle wäre das zukünftige Migrationsanalysenetzwerk (RAM) des SEM.
  - d) Im Rahmen des sogenannten „mixed use“ der schweizerischen ILOs und in Anbetracht des Fehlens einer zentralen Einsatzleitstelle, welche sämtliche Aufgabenteilgebiete der ILOs steuert, empfiehlt der Evaluator eine **regelmässigeren (z.B. monatliche) Abschätzung des Arbeitsaufwands in den einzelnen Aufgabenteilgebieten** für diejenigen ILOs, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden. Dies würde eine präzisere Abrechnung der förderfähigen Zeitaufwände für Schengen-relevante Tätigkeiten ermöglichen. Sollte eine zentrale Einsatzleitstelle eingerichtet werden, so könnte diese Abrechnung auch mit geringerem Verwaltungsaufwand pauschal anhand des Auftragscontrollings erfolgen.
  - e) Die **tatsächliche Nutzung und Nützlichkeit** der von den ILOs bereitgestellten Berichte und Informationen sollte anhand von **geeigneten Indikatoren** (z.B. Anzahl Empfänger, Anzahl Downloads und/oder Nutzerbewertungen in einem zentralen Ablage- und Wissensmanagementsystem) gemessen werden. Diese Empfehlung gilt auch für ALO-Einsätze, bei denen bisher ebenfalls keine entsprechenden Indikatoren zur Anwendung kommen.
- (2) Es bestehen Hinweise, dass das **Verwaltungs- und Kontrollsystem** der Zuständigen Behörde die bestehenden Potentiale zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands und damit der Effizienzsteigerung nicht vollständig ausschöpft.<sup>54</sup> Insbesondere sollten folgende Optionen geprüft werden:
- a) Die aktuelle **Kontrollstrategie** minimiert zwar die Risiken der Nichterkennung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten (sowie einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen), maximiert gleichzeitig aber auch den Verwaltungsaufwand für Kontrollen sowohl bei der Zuständigen Behörde als auch bei den Projektnehmern. Die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens könnte verwaltungsökonomisch effizienter sein. Die Prüfbehörde würde einer solchen Anpassung der Kontrollstrategie grundsätzlich nicht entgegenstehen und verfügt selbst über umfassende methodische Erfahrung in dieser Hinsicht, auf welche die Zuständige Behörde bei Bedarf zurückgreifen könnte. Auch der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten Fondsmanagement stichprobenbasierte Prüfverfahren einsetzen. Der Evaluator empfiehlt der Zuständigen Behörde, den Erfahrungsaustausch mit diesen Staaten zu verstärken.
  - b) Die Verwendung von **vereinfachten Kostenoptionen**, d.h. von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen, könnte insbesondere im Bereich der ALO und ILO-

---

<sup>53</sup> <https://www.chatworld.eda.admin.ch>

<sup>54</sup> Die parallel zur Halbzeitevaluierung erfolgte *System Review* der Europäischen Kommission ist völlig unabhängig von der vorliegenden Evaluation zu nahezu identischen Empfehlungen gelangt, was die Möglichkeiten zur Verringerung des Verwaltungsaufwands betrifft.  
Vgl. Europäische Kommission (2017): *Results of the Internal Security Fund (ISF) system review meeting*, Brief der Europäischen Kommission an die Zuständige Behörde.

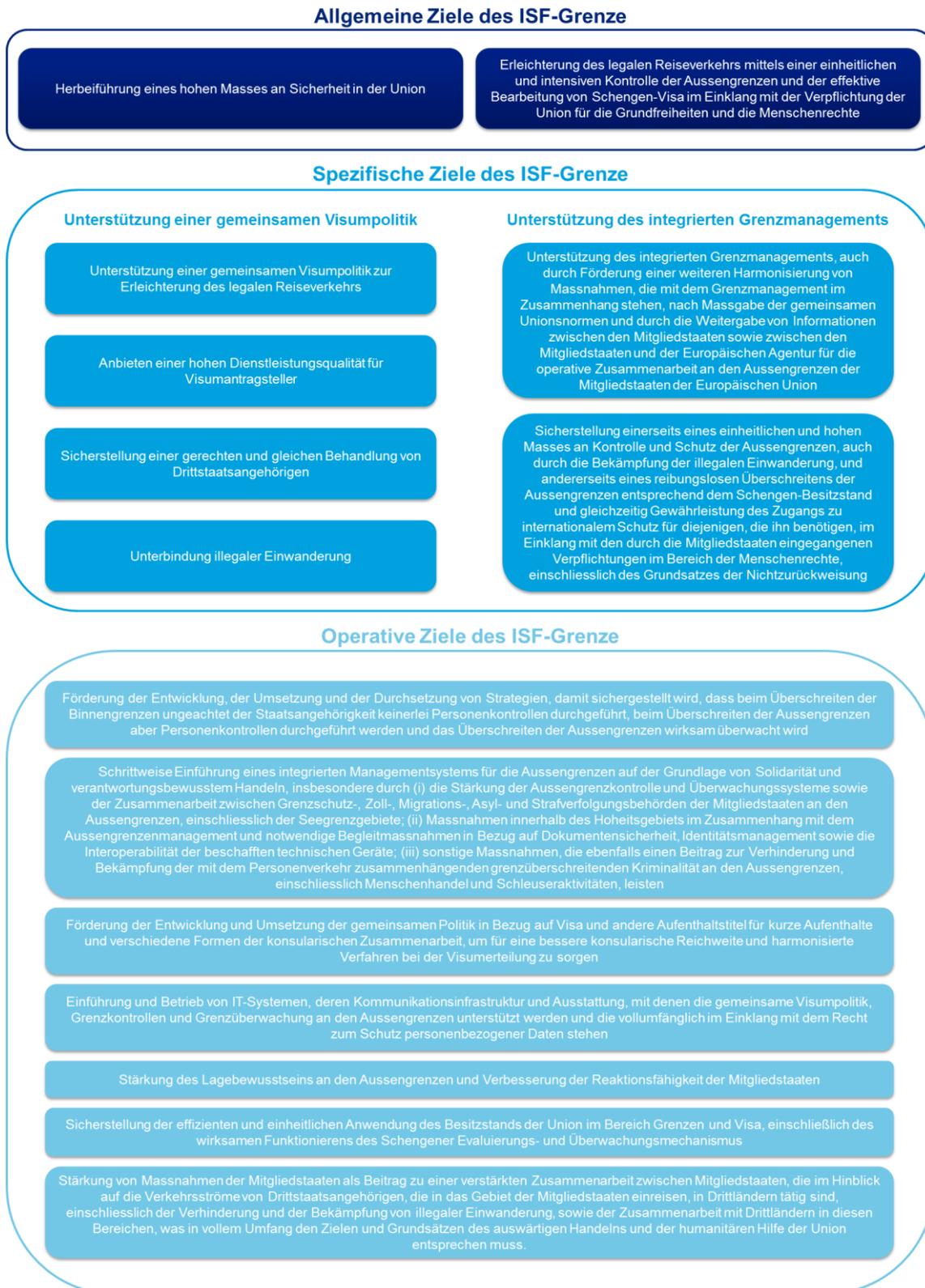
Projekte zu einer administrativen Erleichterung und geringerem Aufwand führen. Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich solche vereinfachten Kostenoptionen im Rahmen des ISF-Grenze einsetzen. Indem auf bestehende Konzepte, die sich in der Praxis bereits bewährt haben und die auch von der Europäischen Kommission anerkannt wurden, zurückgegriffen werden kann, reduzieren sich für die Zuständige Behörde sowohl der Konzeptionsaufwand als auch die Rechtsunsicherheit bei der Implementierung von vereinfachten Kostenoptionen.

- c) Auch der administrative **Umgang mit Mehrjahresprojekten** sollte überdacht werden. Aktuell müssen Mehrjahresprojekte in einjährige Teilprojekte unterteilt werden – dies insbesondere um das Risiko einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen zu minimieren. Dies kann zu erhöhten Aufwänden für Antragstellung, Vertragslegung, Berichterstattung, Abrechnung und Kontrollen führen. Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich Mehrjahresprojekte ohne Unterteilung zulassen und in diesem Zusammenhang von erheblichen administrativen Entlastungen berichten.

## 6. Anhang

### 6.1. Ziele des ISF-Grenze

Abbildung 8: Allgemeine, spezifische und operative Ziele des ISF-Grenze<sup>55</sup>



<sup>55</sup> Vgl. Art. 3 Verordnung (EU) Nr. 515/2014

## 6.2. Quellenverzeichnis

### 6.2.1. Rechtsgrundlagen

Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 20.05.2014, L 150/112-142.

Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 20.05.2014, L 150/143-167.

Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 02.03.2004, L 64/1-4.

Delegierte Verordnung (EU) 2017/207 der Kommission vom 3. Oktober 2016 über den gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmen gemäss der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 08.02.2017, L 33/1-13.

Botschaft zur Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 3. Juni 2016 (16.049), *Bundesblatt*, 2016, 5083-5120.

Botschaft über die Genehmigung der Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am Fonds für die innere Sicherheit und des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 15. September 2017 (17.061), *Bundesblatt*, 2017, 6381-6418.

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung des Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 16. Dezember 2016, *Bundesblatt*, 2016, 8955-8956.

Bundesbeschluss (Entwurf) über die Genehmigung der Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am Fonds für die innere Sicherheit und des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über zusätzliche Regeln im Zusammenhang mit dem Instrument für die finanzielle Unterstützung für Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2014-2020

### **6.2.2. Grundlagendokumente zur Evaluierung des ISF**

Europäische Kommission (2015): *Better Regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 final.

Europäische Kommission (2015): *Better Regulation Toolbox*.

Europäische Kommission (2017): *Guidance on the common monitoring and evaluation framework of the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF)*.

Europäische Kommission (2017): *Interim Evaluation 2017: Internal Security Fund (ISF) and Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) – Indicators clarifications*.

Europäische Kommission (2017): *Unterlagen zur Sitzung des AMIF ISF Evaluation Network vom 15. März 2017*.

Europäische Kommission (2017): *Unterlagen zur Sitzung des AMIF ISF Evaluation Network vom 22. September 2017*.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Pflichtenheft der Zuständigen Behörde zur Halbzeitevaluierung ISF-Grenze Schweiz*.

### **6.2.3. Dokumente zum ISF-Grenze Schweiz**

#### **Allgemeine Dokumentation**

Europäische Kommission (2017): *Results of the Internal Security Fund (ISF) system review meeting*, Brief der Europäischen Kommission an die Zuständige Behörde.

Europäische Kommission (2017): *Note to the Members of the Asylum, Migration and Integration and Internal Security Funds Committee, AMIF-ISF/2017/20*, Ref. Ares (2017)5458582 – 09/11/2017.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Beratungsgespräche mit potentiellen Projektnehmern*.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Kontrollstrategie der Zuständigen Behörde, Version 2.0 (vorläufige Version; Stand: 10.08.2017)*.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Konzept zum Risikomanagement der Zuständigen Behörde, Version 2.0 (vorläufige Version; Stand: 10.08.2017)*.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Mid-Term Review of the ISF National Programmes: Needs Assessment Questionnaire*.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Monitoringkonzept der Zuständigen Behörde zur Überwachung der Fondsumsetzung, Version 1.0*

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Nationales Programm ISF, Version 1.1 (Stand: 23.02.2017)*.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Verfahrenshandbuch der Zuständigen Behörde, Version 1.0*.

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Verfahrensprozesse der Zuständigen Behörde*, Version 2.0 (vorläufige Version; Stand: 10.08.2017).

SEM / Zuständige Behörde (2017): *Verwaltungs- und Kontrollsystem der Zuständigen Behörde*, Version 2.0 (vorläufige Version; Stand: 10.08.2017).

### **Massnahmenpezifische Dokumentation**

#### **CH/2016-2017/01 ABC Gates für den Flughafen Zürich**

- Projektantrag
- Finanzhilferahmenvereinbarung
- Projektvereinbarung
- Beschrieb der Projektorganisation
- Pflichtenheft für die Beschaffung von ABC-Gates für die Grenzkontrolle
- Unterlagen des Kick-off-Meetings vom 25.01.2017
- Projektbericht (1. ISF-Jahr)
- Protokoll der 1. Vor-Ort-Kontrolle der Zuständigen Behörde
- Protokoll der 2. Vor-Ort-Kontrolle der Zuständigen Behörde
- Medienmitteilung des Flughafens Zürich vom 27.09.2017 „Automatisierte Passkontrolle für Passagiere am Flughafen Zürich“

#### **CH/2016-2017/02 Greko NG**

- Projektantrag
- Finanzhilferahmenvereinbarung
- Projektvereinbarung
- Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 05.02.2014
- Pflichtenheft des Projekts GREKO NG "Grenzkontrolle New Generation", Erneuerung des Systems für die Grenzkontrolle der Kantonspolizei Zürich
- Projektbericht (1. ISF-Jahr)
- Protokoll der 1. Vor-Ort-Kontrolle der Zuständigen Behörde

#### **CH/2016-2017/03 Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO)**

- Projektantrag
- Finanzhilferahmenvereinbarung
- Projektvereinbarung
- Projektpartnervereinbarung
- Unterlagen des Kick-off-Meetings vom 18.01.2017
- Projektbericht (1. ISF-Jahr) (Draft 3)
- Monatliche Tätigkeitsberichte des ALO (Februar bis Juni 2017)
- Protokoll der 1. Vor-Ort-Kontrolle der Zuständigen Behörde

#### **CH/2016-2022/04 Betriebskostenunterstützung System Greko NG**

- Formular II über die vorläufige Planung: Betriebskostenunterstützung für Grenzen
- Finanzhilferahmenvereinbarung
- Betriebskostenvereinbarung
- Projektbericht (1. ISF-Jahr)
- Protokoll der 1. Vor-Ort-Kontrolle der Zuständigen Behörde

#### **CH/2016-2022/05 Betriebskostenunterstützung von SIS II**

- Formular II über die vorläufige Planung: Betriebskostenunterstützung für Grenzen
- Finanzhilferahmenvereinbarung

- Betriebskostenvereinbarung
- Vergabeentscheid
- Projektbericht (1. ISF-Jahr)
- Protokoll der 1. Vor-Ort-Kontrolle der Zuständigen Behörde

CH/2016-2017/06 Immigration Liaison Officer (ILO) Pristina

- Projektantrag
- Finanzhilferahmenvereinbarung
- Projektvereinbarung
- Projektbericht (1. ISF-Jahr)
- Tätigkeitsbericht ILO / Migrationsattaché, Berichtszeitraum: 01.01. – 31.12.2016
- Protokoll der 1. Vor-Ort-Kontrolle der Zuständigen Behörde

**6.2.4. Sonstige Dokumente**

BFM (2012): *Erläuterung des IBM-Modells Schweiz.*

BFM (2012): *IBM-Modell Schweiz.*

BFM (2012): *Schlussbericht der Strategieguppe «Integrierte Grenzverwaltung».*

BFM (2014): *Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» 2014–2017.*

Council of the European Union (2014): *Schengen evaluation of Switzerland, Draft Council conclusions on the evaluation of the correct application of the Schengen acquis including follow-up.*

EFV/F+RW und EPA (2017): *Durchschnittliche jährliche Kosten je Arbeitskraft in der Bundesverwaltung 2017.*

eu-LISA (2017): *SIS II – 2016 Statistics.*

Europäisches Parlament (2014): *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration, Studie im Auftrag des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE).*

ICMPD (2015): *Evaluation Aussengrenzenfonds.*

Intraplan / Bundesamt für Zivilluftfahrt (2015): *Entwicklung des Luftverkehrs in der Schweiz bis 2030: Nachfrageprognose.*

SEM (2014): *Schengen evaluation of Switzerland, Consolidated follow-up report.*

SEM (2015): *Integrierte Grenzverwaltung, Jahresbericht 2014.*

SEM (2016): *Integrierte Grenzverwaltung, Jahresbericht 2015.*

SEM (2016): *Ergänzung zum Schlussbericht der Strategieguppe "Integrierte Grenzverwaltung" 2012.*

SEM (2017): *Integrierte Grenzverwaltung, Jahresbericht 2016.*

Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates, *Amtsblatt der Europäischen Union*, 26.10.2012, L 298/1-185.

### 6.3. Bewertungsrahmen

Tabelle 21: Bewertungsrahmen zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz

Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen / Erhebungsmethoden
<b>Relevanz</b>			
R1: Entsprechen die von der Schweiz in ihrem Nationalen Programm festgelegten Ziele dem ermittelten Bedarf?	Übereinstimmung der Ziele des Nationalen Programms der Schweiz mit dem Bedarf der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa gemäss IBM-Strategie und -Aktionsplan und Einschätzung von wichtigen Stakeholdern	Qualitative Evidenz zur Übereinstimmung der Ziele des Nationalen Programms der Schweiz mit dem Bedarf der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa gemäss IBM-Strategie und -Aktionsplan und Einschätzung von wichtigen Stakeholdern	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
R2: Welche Massnahmen unternahm die Schweiz zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs?	Bestehen von Massnahmen zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs im Bereich Aussengrenzen und Visa	Qualitative Evidenz zum Bestehen von Massnahmen zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs im Bereich Aussengrenzen und Visa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
R3: Entsprechen die Ziele der aus dem Fonds finanzierten Massnahmen den tatsächlichen Bedürfnissen?	Übereinstimmung der Ziele der aus dem Fonds finanzierten Massnahmen mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa gemäss IBM-Strategie und -Aktionsplan und Einschätzung von wichtigen Stakeholdern	Qualitative Evidenz zur Übereinstimmung der Ziele der aus dem Fonds finanzierten Massnahmen mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa gemäss IBM-Strategie und -Aktionsplan und Einschätzung von wichtigen Stakeholdern	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Projektdokumentation, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
<b>Effektivität: Visumpolitik</b>			
E1-1: Welche Fortschritte wurden bei der Förderung der Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik erzielt, um den legalen Reiseverkehr zu erleichtern, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?	Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Förderung der Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik mit dem Ziel den legalen Reiseverkehr zu erleichtern	<u>Hinweis:</u> Es wurden im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung <u>keine</u> ISF-Massnahmen im Visumbereich umgesetzt. Daher kann hier nur eine allgemeine Lagebewertung vorgenommen werden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> </ul>
E1-2: Welche Fortschritte wurden bei der Gewährleistung einer besseren konsularischen Präsenz und von harmonisierten Verfahren bei der Visumerteilung zwischen den Mitgliedstaaten erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?	Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Gewährleistung einer besseren konsularischen Präsenz und von harmonisierten Verfahren bei der Visumerteilung zwischen den Mitgliedstaaten	<u>Hinweis:</u> Es wurden im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung <u>keine</u> ISF-Massnahmen im Visumbereich umgesetzt. Daher kann hier nur eine allgemeine Lagebewertung vorgenommen werden. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R2, SO1-R4, SO1-I1, SO1-I2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R2, SO1-R4, SO1-I1, SO1-I2)</li> </ul>

<p>E1-3: Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich</p>	<p><u>Hinweis:</u> Es wurden im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung <u>keine</u> ISF-Massnahmen im Visumbereich umgesetzt. Daher kann hier nur eine allgemeine Lagebewertung vorgenommen werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R3)</li> </ul>
<p>E1-4: Welche Fortschritte wurden bei der Verbesserung des Beitrags der Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, die im Hinblick auf die Verkehrsströme von Drittstaatsangehörigen, die in das Gebiet der Mitgliedstaaten einreisen, in Drittländern tätig sind, einschliesslich der Verhinderung und der Bekämpfung von illegaler Einwanderung, sowie der Zusammenarbeit mit Drittländern erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Verbesserung des Beitrags der Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, die im Hinblick auf die Verkehrsströme von Drittstaatsangehörigen, die in das Gebiet der Mitgliedstaaten einreisen, in Drittländern tätig sind, einschliesslich der Verhinderung und der Bekämpfung von illegaler Einwanderung, sowie der Zusammenarbeit mit Drittländern</p>	<p><u>Hinweis:</u> Es wurden im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung <u>keine</u> ISF-Massnahmen im Visumbereich umgesetzt. Daher kann hier nur eine allgemeine Lagebewertung vorgenommen werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R1, SO1-R4, SO1-R6, SO1-R7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R1, SO1-R4, SO1-R6, SO1-R7)</li> </ul>
<p>E1-5: Welche Fortschritte wurden bei der Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik durch die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik durch die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung</p>	<p><u>Hinweis:</u> Es wurden im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung <u>keine</u> ISF-Massnahmen im Visumbereich umgesetzt. Daher kann hier nur eine allgemeine Lagebewertung vorgenommen werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO1-R5)</li> </ul>
<p>E1-6: Wie trug die operative Unterstützung gemäss Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 dazu bei, dass das spezifische Ziel in Bezug auf eine gemeinsame Visumpolitik erreicht wurde?</p>	<p>Beitrag der operativen Unterstützung zum Erreichen des spezifischen Ziels der gemeinsamen Visumpolitik, d.h. der Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik zur Erleichterung des legalen Reiseverkehrs, das Anbieten einer hohen Dienstleistungsqualität für Visumantragsteller, das Sicherstellung einer gerechten und gleichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen und die Unterbindung illegaler Einwanderung</p>	<p><u>Hinweis:</u> Es wurde im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung <u>keine</u> operative Unterstützung im Visumbereich geleistet. Daher kann hier nur eine allgemeine Lagebewertung vorgenommen werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> </ul>

<b>Effektivität: Grenzpolitik</b>			
<p>E2-1: Welche Fortschritte wurden bei der Förderung der Entwicklung, der Umsetzung und der Durchsetzung von Strategien erzielt, um die Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen sicherzustellen, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Förderung der Entwicklung, der Umsetzung und der Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Förderung der Entwicklung, der Umsetzung und der Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen</li> <li>▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (M03-1, M03-2, M03-3, M03-4, M03-5, M05-1, M05-2, M05-3, M05-4, M05-5, M06-1, M06-2, M06-3, M06-4, M06-5, M06-6, M06-7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Projektdokumentation, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit Projektnehmern</li> <li>▪ Evtl. Vor-Ort-Besuche / Fallstudien zu „SIS II“, „Entsendung von ILO“ und „Entsendung von ALO“</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren (M03-1, M03-2, M03-3, M03-4, M03-5, M05-1, M05-2, M05-3, M05-4, M05-5, M06-1, M06-2, M06-3, M06-4, M06-5, M06-6, M06-7)</li> </ul>
<p>E2-2: Welche Fortschritte wurden bei der Durchführung von Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Durchführung von Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Durchführung von Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen</li> <li>▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (M01-1, M01-2, M01-3, M01-4, M01-5, M01-6, M01-7, M01-8, M01-9, M01-10, M02-1, M02-2, M02-3, M03-4, M04-1, M04-2, M04-3, M04-4, M04-5)</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-R2, SO2-R3, SO2-I3, SO2-I5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Projektdokumentation, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit Projektnehmern</li> <li>▪ Evtl. Vor-Ort-Besuche / Fallstudien zu „ABC Gates für den Flughafen Zürich“ und „Greko NG“</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren (M01-1, M01-2, M01-3, M01-4, M01-5, M01-6, M01-7, M01-8, M01-9, M01-10, M02-1, M02-2, M02-3, M03-4, M04-1, M04-2, M04-3, M04-4, M04-5)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-R2, SO2-R3, SO2-I3, SO2-I5)</li> </ul>
<p>E2-3: Welche Fortschritte wurden bei der schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen</p>	<p>Hinweis: Es wurden im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung <u>keine</u> ISF-schrittweisen zur schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen umgesetzt. Daher kann hier nur eine allgemeine Lagebewertung vorgenommen werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-R6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-R6)</li> </ul>

<p>E2-4: Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzmanagement erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzmanagement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzmanagement</li> <li>▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (M01-1, M01-2, M01-3, M01-4, M01-5, M01-6, M01-7, M01-8, M01-9, M01-10)</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-R1, SO2-R4, SO2-R5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Projektdokumentation, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit Projektnehmern</li> <li>▪ Evtl. Vor-Ort-Besuch / Fallstudie zu „ABC Gates für den Flughafen Zürich“</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren (M01-1, M01-2, M01-3, M01-4, M01-5, M01-6, M01-7, M01-8, M01-9, M01-10)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-R1, SO2-R4, SO2-R5)</li> </ul>
<p>E2-5: Welche Fortschritte wurden bei der Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten</li> <li>▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (M03-1, M03-2, M03-3, M03-4, M03-5, M06-1, M06-2, M06-3, M06-4, M06-5, M06-6, M06-7)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Projektdokumentation, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit Projektnehmern</li> <li>▪ Evtl. Vor-Ort-Besuche / Fallstudien zu „Entsendung von ILO“ und „Entsendung von ALO“</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren (M03-1, M03-2, M03-3, M03-4, M03-5, M06-1, M06-2, M06-3, M06-4, M06-5, M06-6, M06-7)</li> </ul>
<p>E2-6: Welche Fortschritte wurden bei der Einrichtung und dem Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung erzielt, mit denen die Grenzkontrollen und die Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt werden, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p>	<p>Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Einrichtung und dem Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung, mit denen die Grenzkontrollen und die Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt werden</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Einrichtung und dem Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung, mit denen die Grenzkontrollen und die Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt werden</li> <li>▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (M02-1, M02-2, M02-3, M03-4, M04-1, M04-2, M04-3, M04-4, M04-5, M05-1, M05-2, M05-3, M05-4, M05-5)</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-I1, SO2-I2, SO2-I4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Projektdokumentation, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit Projektnehmern</li> <li>▪ Evtl. Vor-Ort-Besuche / Fallstudien zu „Greko NG“ und „SIS II“</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren (M02-1, M02-2, M02-3, M03-4, M04-1, M04-2, M04-3, M04-4, M04-5, M05-1, M05-2, M05-3, M05-4, M05-5)</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (SO2-I1, SO2-I2, SO2-I4)</li> </ul>

<p>E2-7: Wie trug die operative Unterstützung gemäss Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 dazu bei, dass das spezifische Ziel in Bezug auf das Grenzmanagement erreicht wurde?</p>	<p>Beitrag der operativen Unterstützung zum Erreichen des spezifischen Ziels des Grenzmanagements, d.h. die Unterstützung des integrierten Grenzmanagements und die Sicherstellung einerseits eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag der operativen Unterstützung zum Erreichen des spezifischen Ziels des Grenzmanagements, d.h. die Unterstützung des integrierten Grenzmanagements und die Sicherstellung einerseits eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen</li> <li>▪ Relevante ISF-Indikatoren zur Betriebskostenunterstützung (M04-1, M04-2, M04-3, M04-4, M04-5, M05-1, M05-2, M05-3, M05-4, M05-5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Projektdokumentation, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten</li> <li>▪ Evtl. Vor-Ort-Besuche / Fallstudien zu „Greko NG“ und „SIS II“</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Indikatoren zur Betriebskostenunterstützung (M04-1, M04-2, M04-3, M04-4, M04-5, M05-1, M05-2, M05-3, M05-4, M05-5)</li> </ul>
<b>Effizienz</b>			
<p>W1: Inwieweit wurden die Ergebnisse des Fonds hinsichtlich der eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen erzielt?</p>	<p>Angemessenheit des Verhältnisses von eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen und warteten Ergebnissen des Fonds</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Angemessenheit des Verhältnisses von eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen und warteten Ergebnissen des Fonds</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Dokumentation / Kostenaufstellungen zum ISF-Grenze Schweiz und zu einzelnen ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Benchmarking der Verwaltungskostenanteils mit anderen Förderinstrumenten</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten und wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>
<p>W2: Welche Massnahmen wurden ergriffen, um Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen, und wie gut waren diese Massnahmen?</p>	<p>Zweckmässigkeit der Massnahmen, um Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Zweckmässigkeit der Massnahmen, um Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Interviews mit Zuständiger Behörde und Prüfbehörde</li> </ul>
<p>W3: Wurden die Ergebnisse des Fonds mit einem vertretbaren Kostenaufwand erzielt?</p>	<p>Angemessenheit des Verhältnisses von Kostenaufwand und Ergebnissen des Fonds</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Angemessenheit des Verhältnisses von Kostenaufwand und Ergebnissen des Fonds</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Dokumentation / Kostenaufstellungen zum ISF-Grenze Schweiz und zu einzelnen ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Benchmarking der Verwaltungskostenanteils mit anderen Förderinstrumenten</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten und wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>

<b>Kohärenz</b>			
C1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ähnlichen Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?	Einbezug von anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen in die Programmplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Einbezug von anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen in die Programmplanung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
C2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt?	Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Interviews mit Zuständiger Behörde</li> </ul>
C3: Standen die aus dem Fonds finanzierten Massnahmen im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und nicht im Widerspruch dazu?	Kohärenz / Widerspruchsfreiheit der aus dem Fonds finanzierten Massnahmen mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Kohärenz / Widerspruchsfreiheit der aus dem Fonds finanzierten Massnahmen mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
C4: Standen die im Nationalen Programm festgelegten Ziele im Einklang mit den Zielen anderer EU-finanzierter Programme, die in ähnlichen Bereichen zur Anwendung kommen?	Kohärenz / Widerspruchsfreiheit der im Nationalen Programm festgelegten Ziele mit den Zielen anderer EU-finanzierter Programme, die in ähnlichen Bereichen zur Anwendung kommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Kohärenz / Widerspruchsfreiheit der im Nationalen Programm festgelegten Ziele mit den Zielen anderer EU-finanzierter Programme, die in ähnlichen Bereichen zur Anwendung kommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
C5: Wurde die Kohärenz auch bei der Durchführung des Fonds sichergestellt?	Kohärenz / Widerspruchsfreiheit der Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Kohärenz / Widerspruchsfreiheit der Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
<b>Komplementarität</b>			
K1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?	Einbezug anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen in die Programmplanung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Einbezug anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen in die Programmplanung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
K2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt, um deren Komplementarität für den Durchführungszeitraum sicherzustellen?	Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen zur Sicherstellung von deren Komplementarität während des Durchführungszeitraums	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem Fonds und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen zur Sicherstellung von deren Komplementarität während des Durchführungszeitraums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Interviews mit Zuständiger Behörde</li> </ul>
K3: Wurden Mechanismen eingerichtet, um zu verhindern, dass Finanzierungsinstrumente sich überschneiden?	Bestehen von Mechanismen zur Verhinderung der Überschneidung verschiedener Finanzierungsinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Bestehen von Mechanismen zur Verhinderung der Überschneidung verschiedener Finanzierungsinstrumente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Interviews mit Zuständiger Behörde</li> </ul>

<p>K4: Ergänzen die im Nationalen Programm festgelegten Ziele und die durchgeführten Massnahmen die Massnahmen anderer Politikbereiche, insbesondere die der Mitgliedstaaten?</p>	<p>Komplementarität der im Nationalen Programm festgelegten Ziele und Massnahmen und Massnahmen anderer Politikbereiche auf nationaler Ebene</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Komplementarität der im Nationalen Programm festgelegten Ziele und Massnahmen und Massnahmen anderer Politikbereiche auf nationaler Ebene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan)</li> <li>▪ Interviews mit wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
<p><b>EU-Mehrwert</b></p>			
<p>U1: Welche Art von Mehrwert wurde durch die Förderung aus dem Fonds hauptsächlich erzielt (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess)?</p>	<p>Art des Mehrwerts (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess), der durch die Förderung aus dem Fonds hauptsächlich erzielt wurde</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Art des Mehrwerts (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess), der durch die Förderung aus dem Fonds hauptsächlich erzielt wurde</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten sowie wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>
<p>U2: Hätte die Schweiz die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des Fonds ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds durchgeführt?</p>	<p>Wahrscheinlichkeit einer Durchführung der Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Wahrscheinlichkeit einer Durchführung der Massnahmen des ISF-Grenze Schweiz ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten sowie wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
<p>U3: Welche wahrscheinlichen Folgen hätte eine Unterbrechung der Förderung aus dem Fonds?</p>	<p>Wahrscheinliche Folgen einer Unterbrechung der Förderung aus dem Fonds</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zu den wahrscheinlichen Folgen einer Unterbrechung der Förderung aus dem Fonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten sowie wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
<p>U4: Inwieweit führten die aus dem Fonds geförderten Massnahmen zu einem Nutzen auf Unionsebene?</p>	<p>Nutzen auf Unionsebene der aus dem Fonds geförderten Massnahmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Nutzen auf Unionsebene der aus dem Fonds geförderten Massnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten sowie wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>
<p>U5: Welcher Mehrwert wurde mit der operativen Unterstützung erzielt?</p>	<p>Mehrwert der operativen Unterstützung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Mehrwert der operativen Unterstützung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten sowie wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> </ul>

<p>U6: Konnte durch die EU-Förderung ein Mehrwert geschaffen werden?</p>	<p>Mehrwert der EU-Förderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Mehrwert der EU-Förderung</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten sowie wichtigen Akteuren und Stakeholdern des ISF-Grenze CH</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2, H3)</li> </ul>
<p><b>Nachhaltigkeit</b></p>			
<p>N1: Welches waren die wichtigsten Massnahmen, die die Schweiz eingeleitet hat, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem Fonds geförderten Projekte sicherzustellen (sowohl in der Phase der Programmplanung als auch der Durchführung)?</p>	<p>Bestehen von Massnahmen zur Sicherstellung Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem Fonds geförderten Projekte (sowohl in der Phase der Programmplanung als auch der Durchführung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Bestehen von Massnahmen zur Sicherstellung Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem Fonds geförderten Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten, Zuständiger Behörde</li> </ul>
<p>N2: Wurden Vorkehrungen getroffen, um eine Prüfung der Nachhaltigkeit in der Phase der Programmplanung und der Durchführung sicherzustellen?</p>	<p>Bestehen von Vorkehrungen zur Sicherstellung einer Nachhaltigkeitsprüfung in der Phase der Programmplanung und der Durchführung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Bestehen von Vorkehrungen zur Sicherstellung einer Nachhaltigkeitsprüfung in der Phase der Programmplanung und der Durchführung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Interviews mit Zuständiger Behörde</li> </ul>
<p>N3: Inwieweit ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse/der Nutzen der aus dem Fonds geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung fortbestehen werden?</p>	<p>Wahrscheinlichkeit des Fortbestehens der Ergebnisse / des Nutzens der aus dem Fonds geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Wahrscheinlichkeit des Fortbestehens der Ergebnisse / des Nutzens der aus dem Fonds geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (H4, H5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten, Zuständiger Behörde</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (H4, H5)</li> </ul>
<p>N4: Welche Massnahmen wurden ergriffen, um die Kontinuität der mit der operativen Unterstützung durchgeführten Massnahmen zu gewährleisten?</p>	<p>Bestehen von Massnahmen zur Gewährleistung der Kontinuität der mit der operativen Unterstützung durchgeführten Massnahmen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zum Bestehen von Massnahmen zur Gewährleistung der Kontinuität der mit der operativen Unterstützung durchgeführten Massnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten, Zuständiger Behörde</li> </ul>
<p>N5: Handelt es sich bei den positiven Auswirkungen der aus dem Fonds geförderten Projekte um langfristige Auswirkungen, die wahrscheinlich über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden?</p>	<p>Wahrscheinlichkeit des langfristigen Andauerns der positiven Auswirkungen der aus dem Fonds geförderten Projekte über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinaus</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Wahrscheinlichkeit des langfristigen Andauerns der positiven Auswirkungen der aus dem Fonds geförderten Projekte über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinaus</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (H4, H5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (insb. Nationales Programm Schweiz, Dokumentation zu den ISF-Massnahmen)</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten, Zuständiger Behörde</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (H4, H5)</li> </ul>

<b>Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands</b>			
<p>V1: Führten die durch den Fonds eingeführten innovativen Verfahren (vereinfachte Kostenoptionen, mehrjährige Programmplanung, nationale Regeln für die Förderfähigkeit, umfangreichere und flexible nationale Programme, operative Unterstützung und Transit-Sonderregelung der Republik Litauen) zu einer Vereinfachung für die Begünstigten des Fonds?</p>	<p>Vereinfachung für die Begünstigten des Fonds durch die mit dem Fonds eingeführten innovativen Verfahren (vereinfachte Kostenoptionen, mehrjährige Programmplanung, nationale Regeln für die Förderfähigkeit, umfangreichere und flexible nationale Programme, operative Unterstützung und Transit-Sonderregelung der Republik Litauen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Vereinfachung für die Begünstigten des Fonds durch die mit dem Fonds eingeführten innovativen Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Benchmarking der Verwaltungskostenanteils mit AGF</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten, Zuständiger Behörde und Prüfbehörde</li> </ul>
<p>V2: Wurden die Verwaltungsverfahren des Fonds vereinfacht und der Verwaltungsaufwand für seine Begünstigten verringert?</p>	<p>Vereinfachung der Verwaltungsverfahren des Fonds und Verringerung des Verwaltungsaufwands für seine Begünstigten im Vergleich zum AGF</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualitative Evidenz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren des Fonds und Verringerung des Verwaltungsaufwands für seine Begünstigten im Vergleich zum AGF</li> <li>▪ Relevante ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation zum ISF-Grenze Schweiz)</li> <li>▪ Benchmarking der Verwaltungskostenanteils mit AGF und anderen Förderinstrumenten</li> <li>▪ Interviews mit Begünstigten, Zuständiger Behörde und Prüfbehörde</li> <li>▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren (H1, H2)</li> </ul>

## 6.4. Liste der durchgeführten Interviews

Tabelle 22: Liste der durchgeführten Interviews

Datum	Organisation	Befragte Personen
13.06.2017	Staatssekretariat für Migration SEM Zuständige Behörde ISF-Grenze Schweiz	Isabel Mauderli Margita Preni-Dobruna
17.08.2017	Staatssekretariat für Migration SEM ILO in Pristina (Kosovo)	Marc Elsässer
17.08.2017	Eidgenössische Zollverwaltung EZV ALO in Neu Delhi (Indien)	Karl Leuthold
28.08.2017	Bundesamt für Polizei fedpol	Jean-Baptiste Baeriswyl
28.08.2017	Eidgenössische Zollverwaltung EZV Grenzwachtkorps GWK	Julia Terveer
06.09.2017	Staatssekretariat für Migration SEM Sektion Drittstaaten und Multilaterales	Karl Lorenz
14.09.2017	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA Direktion für europäische Angelegenheiten DEA	Andrea Baumann
20.09.2017	Staatssekretariat für Migration SEM Abteilung Einreise	Reto Hüsler
21.09.2017	Staatssekretariat für Migration SEM Zuständige Behörde ISF-Grenze Schweiz	Isabel Mauderli Margita Preni-Dobruna
28.09.2017	Eidgenössische Finanzkontrolle EFK Prüfbehörde ISF-Grenze Schweiz	Andrea Siegenthaler
28.09.2017	Kantonspolizei Zürich	René Eiholzer Peter Daniel
02.10.2017	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidi- rektorinnen und -direktoren KKJPD	Florian Düblin
05.10.2017	Eidgenössische Finanzkontrolle EFK Prüfbehörde ISF-Grenze Schweiz	Andrea Siegenthaler

## 6.5. Liste der Vor-Ort-Besuche

Tabelle 23: Liste der Vor-Ort-Besuche

Datum	ISF-Massnahme	Ort
28.08.2017	Betriebskostenunterstützung von SIS II	Bern
28.09.2017	ABC Gates für den Flughafen Zürich Greko NG Betriebskostenunterstützung System Greko NG	Zürich

## 6.6. Ergebnisse der Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis

Tabelle 24: Ergebnisse der Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis

Country	How many FTEs work in your ISF-Borders responsible authority?	Do you make use of simplified cost options? If so, please explain in which area and whether this reduces admin burden compared to real cost accounting.	Do you make use of multi-annual project contracts? If so, please explain in which area and whether this reduces admin burden compared to annual project contracts.	Do you make use of sampling (<100%) for project controls or do you control all projects (100%) on an annual basis? Please shortly explain your choice.	Do you make advance payments, or do you make interim/final payments based on actual accounts only? How often do you make payments?
Austria	7 FTEs (1 Leiterin, 2 Programmmanager, 4 Projektreferenten) für ISF-Grenze und ISF-Polizei	Die vereinfachten Kostenoptionen nutzen wir nicht, da uns nationale Regelungen die Anwendung erschweren und es im ISF sehr schwierig ist Einheitlichkeit herzustellen, wenn man sich die Bandbreite der förderfähigen Massnahmen ansieht.	Fast alle unsere Projekte haben eine mehrjährige Laufzeit. Der Vorteil liegt darin, den finanziellen Rahmen der ISF Mittel besser kalkulieren zu können. Reduzierung des administrativen Aufwands ist minimal, da nicht jährlich ein Schlussbericht geliefert werden muss.	Grundsätzlich überprüfen wir alle Projekt halbjährlich in Form von administrativen Kontrollen (100%). Darüber hinaus führen wir die gemäss den Rechtsgrundlagen erforderlichen Vor-Ort-Kontrollen durch. Bei diesen behalten wir uns die Möglichkeit vor auch nur Samplings zu prüfen (je nach Umfang).	Wir haben aufgrund unserer nationalen Budgetstruktur kaum nationale Mittel und dies beeinflusst unsere Zahlungen. Daher zahlen wir zweimal im Jahr die von Europäischen Kommission uns übermittelten Raten an die Begünstigten aus. Eine klassisches Pre-financing im herkömmlichen Sinn gibt es daher nicht, sondern situationsbedingt aufgrund des Bedarfs und der Verfügbarkeit. Danach zahlen wir im Rahmen von Interim- bzw. Schlusszahlungen aus (alles unter der Prämisse Bedarf/Verfügbarkeit). Dies ist unserer nationalen Budgetstruktur geschuldet und daher nicht zur Nachahmung geeignet.

<p><b>Estonia</b></p>	<p>2.54 FTEs</p>	<p>Flat rate for indirect costs: 2.5% of direct costs. (None of the ISF-Borders beneficiaries has reported indirect costs so far, but in AMIF projects it has definitely reduced admin burden.)</p>	<p>Yes. Most of our grant agreements are multi-annual, because IT developments and large-scale international procurements take a lot of time. The longest project so far lasts for 3 years and 7 months. It reduces admin burden a lot: less calls, less grant proposals, less evaluations. The reporting interval depends on the type of project activities. Projects that include long procurement procedures and have only few accounting documents have to report once a year, and other projects report in every 6 months.</p>	<p>We perform desk based controls for all projects before we make the next pre-payment (at the moment Estonia has 22 ISF-Borders projects + 4 ISF-Police/ISF-Borders projects). We use sampling for documents, if the beneficiary has previously implemented EBF or ISF-Borders projects, meaning that at first the beneficiary submits only a financial and implementation report, and based on that, we ask them to submit only 20% to 40% of cost documents. This approach was chosen, because the beneficiaries submit the documents only electronically. However, the new beneficiaries have to submit all documents together with the financial and implementation report. As Estonia uses e-procurements, the RA has access to these documents on-line and we can check them during and after the procurement and hopefully prevent mistakes. The RA makes on-the-spot controls for the projects with higher risk score. At least 20% of projects implemented in the financial year, are visited.</p>	<p>We make advance payments only. If it's a short project, we might even give 100% of project costs 14 days after the grant agreement has been signed. We use advances to prevent de-commitment, and so far the European Commission has been happy with that.</p>
-----------------------	------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>Finland</b></p>	<p>1 FTE + shared resources for payments and secretary services</p>	<p>Yes, we exploit lump sums up to 10.000 euros. So far we have had only one lump sum project. The national regulations on this are being revised and it is foreseen that the maximum amount can be increased to 100.000 euros. We also make use of flat rates for indirect costs. Flat rates are 17% (includes projects travel costs) or 15 % (does not include travel costs). Flat rates have simplified budgeting and auditing of the project costs and reduced administrative burden for both the RA and the beneficiaries. The budgeting, justifying and reporting for the indirect costs is a huge administrative burden to the beneficiaries. Using the flat rate model allows them to follow their own procedures without having to report on each and every one of them within the project budget. It saves time and effort and prevents ineligible expenditure. For RA it saves time and effort allowing us to concentrate more on the results and the direct costs related to the projects which are and should be the main focus on controls and monitoring.</p>	<p>Yes, we can grant funding for projects lasting up to three years. This option is available across the board and is used widely.</p>	<p>Yes, we use the sampling method for controls. Our method in short is a combination of representative sample and risk based model for sampling. The number of projects funded by AMIF and ISF does not allow as to use statistical sampling (the n is too small). For representative sample we cover different types of beneficiaries, geographical coverage, different sizes of projects. For risk based sampling we take into consideration previous experience, public procurement, financial risk for EU co-funding.</p>	<p>We have the possibility to use pre-financing, but so far we have not granted any pre-financing to our final beneficiaries. We use both interim and final payments.</p>
<p><b>Germany</b></p>	<p>6 FTEs  [ISF-Police: 10 FTEs]</p>	<p>No. For the next years we would like to use it for staff costs for our ALOs.  [ISF-Police: We make no use of simplified cost options, because we have no compare values.]</p>	<p>No. We have only annual projects.  [ISF-Police: We make use of multi-annual project contracts. Our projects have a run time of three years. So we reduce the administrative burden in comparison to annual projects because we have higher project volumes.]</p>	<p>We control all projects (100%) on an annual basis.  [ISF-Police: We have a risk management for project control because we do not have enough resources to control all projects. The risk factors are: experience of beneficiaries, number of project partner, project volume, project duration, legal status of beneficiaries (authorities have less risk than private associations)]</p>	<p>-</p>

<p><b>Netherlands</b></p>	<p>1.5 FTEs (for RA and DA together)</p>	<p>We could use a system that already had been developed for national subsidy schemes and the EU funds ESF and ERDF in the Netherlands:                  (a) Flat rate of 15 % of the eligible direct staff costs for indirect costs;                  (b) Flat rate of 32% on the gross salary for social security contributions, taxes etc. paid by the employer (The 32% is the result of an investigation into the structure of the salary (staff) costs for employers in our country. It was found that in average the total salary costs born by employers existed of the gross salary for an employee with a surcharge of 32% for all other costs. All relevant sectors were included in the investigation.)</p>	<p>Same as for Estonia, projects can last up to 36 months or 5 years (e.g. ILOs), projects report once a year (15 November) over the financial year period 16 October - 15 October</p>	<p>We use a sampling method for interim on the spot controls and at the moment all projects will be visited for an end control.</p>	<p>We use prepayments and a final payment. After the grant agreement has been signed the final beneficiaries receive a prepayment of 50% of the EU contribution. They can ask for a second prepayment of 30% when at least 25% of the costs have been incurred. After the project is finished a final control (on the spot) will be performed, possibly followed by an audit of the Audit Authority, and after that we will pay the remaining part of the EU contribution and will include the amount in the account as finalized. This system helps us preventing decommitment and hopefully remaining errors in the amount declared.</p>
<p><b>Norway</b></p>	<p>2 FTEs</p>	<p>No, but we are planning to look more into how we can use this in the future. We believe there is a potential too reduce the administrative burden by applying this efficiently.</p>	<p>Yes, most of our projects are multi-annual. We believe it has reduced the administrative burden, if you compare with the annual programs under EBF. This is true both for us as RA and the beneficiaries.</p>	<p>So far we only have had three projects in the ISF-portfolio, and it has therefore been possible for us to control all projects. However, given that more projects are coming in the coming years it is possible that we will make use of samples for controls.</p>	<p>-</p>
<p><b>Slovakia</b></p>	<p>3 FTEs                  [ISF-Police: 3 FTEs]</p>	<p>Most of our grant agreements are concluded for several years, as this method reduces the administrative burden on both sides of the project - responsible authority and beneficiary. Multi-annual grant agreements also offer sufficient time for public procurement procedures.</p>	<p>No.</p>	<p>We control all projects on an annual basis. We usually carry out an on-the-spot control as part of the financial control to the extent of 100% of the number of projects implemented in the given financial year. On-the-spot control is executed at least once per project to be implemented in the given financial year. On-the-spot control is carried out at the advanced stage of project implementation in terms of material and financial progress achieved in the project.</p>	<p>-</p>

<p><b>Sweden</b></p>	<p>4 FTEs for ISF Borders and ISF Police</p>	<p>We use lump sums for the indirect costs. The project receives 7% out of the total direct costs. We think it definitely reduces the administrative burden for the project, and makes it also easier for us in controlling the project costs.</p>	<p>Our projects can be 1, 2 or 3 years long. We only have one contract per project, so yes, a contract may cover the whole 3 year period.</p>	<p>We carry through administrative controls on all projects (100%) but make use of both sampling and risk analysis when selecting projects for on the spot controls.</p>	<p>We use different types of payments. Projects receive 60% of granted funds upon signature of grant agreement. After approval of both the qualitative and financial report, the project receives a further pre-financing of 20% if the project has declared costs amounting to 50% of the first pre-financing payment. After the final report has been approved, the project receives the remaining grant.</p>
----------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------