



Abschlussbericht

Ex-post Evaluierung ISF-Grenze Schweiz

Version 1.0

Oktober 2024

Im Auftrag von:

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Direktionsbereich Internationales
Abteilung Europäische Zusammenarbeit | Sektion Fonds und Förderprogramme

Autoren:

Victor Prestel
victor.prestel@tc-teamconsult.com
Blaise Bonvin
blaise.bonvin@tc-teamconsult.com
Emilienne Kobelt
emilienne.kobelt@tc-teamconsult.com
Magali Bernard
magali.bernard@kek.ch

TC Team Consult SA

Rue des Maraîchers 36
Seefeldstrasse 224
Günterstalstr. 11-13
Gerechtigkeitsstrasse 20
Av. Samson-Reymondin 23

CH-1205 Genève
CH-8008 Zürich
D-79102 Freiburg i.Br.
CH-8001 Zürich
CH-1009 Pully

+41 22 311 52 01

KEK – CDC AG

+41 44 368 58 58

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	VIII
Tabellenverzeichnis	VIII
1 Executive Summary (in englischer Sprache)	1
1.1 Subject of the evaluation	1
1.2 Methodology and approach	1
1.3 Evaluation conclusions	2
1.3.1 Effectiveness of the ISF	2
1.3.2 Efficiency of the ISF	2
1.3.3 Relevance of the ISF	3
1.3.4 Coherence of the ISF	3
1.3.5 Complementarity of the ISF	3
1.3.6 Union added value of the ISF	4
1.3.7 Sustainability of the ISF	4
1.3.8 Simplification and reduction of administrative burdens	4
1.4 Learning and insights	5
1.4.1 Good practices	5
1.4.2 Potential for optimisation	6
2 Zusammenfassung	8
2.1 Evaluationsgegenstand	8
2.2 Methodik und Vorgehen	8
2.3 Ergebnisse der Evaluation	9
2.3.1 Effektivität des ISF	9
2.3.2 Effizienz des ISF	9
2.3.3 Relevanz des ISF	10
2.3.4 Kohärenz des ISF	10
2.3.5 Komplementarität des ISF	11
2.3.6 Unionsmehrwert des ISF	11
2.3.7 Nachhaltigkeit des ISF	11
2.3.8 Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands	12
2.4 Lehren und Erkenntnisse	12
2.4.1 Gute Praktiken	12
2.4.2 Optimierungspotenziale	13
3 Einleitung	16
3.1 Evaluationsauftrag	16
3.2 Aufbau des vorliegenden Berichts	16
3.3 Methodischer Ansatz	16
3.3.1 Datenerhebung	16
3.3.2 Datenanalyse	17
4 Interventionslogik	19

4.1	Rahmenbedingungen in der Schweiz, Rechtsgrundlagen und Wirkungsmodell des ISF	19
4.1.1	Governance der Grenzkontrolle in der Schweiz	19
4.1.2	Schengen-Aussengrenzen der Schweiz	20
4.1.3	Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz	22
4.1.4	Rechtsgrundlage des ISF	24
4.1.5	Wirkungsmodell des ISF	26
4.2	Nationales Programm	27
4.3	Interventionslogik im engeren Sinne	29
5	Umsetzungsstand des ISF in der Schweiz	30
5.1	Portfolio des ISF	30
5.2	Absorptionsrate des ISF in der Schweiz und im internationalen Vergleich	31
5.3	Herausforderungen bei der Umsetzung des ISF in der Schweiz	33
6	Ergebnisse der ex-post Evaluierung des ISF	34
6.1	Effektivität	34
6.1.1	Evaluationsfrage E1: 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?	34
6.1.2	Evaluationsfrage E2: 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?	35
6.1.3	Evaluationsfrage E3: Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?	35
6.1.4	Evaluationsfrage E4: 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?	35
6.1.5	Evaluationsfrage E5: Welche Fortschritte wurden bei der Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik durch die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfra-struktur und -ausrüstung erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?	36
6.1.6	Evaluationsfrage E6: 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?	36
6.1.7	Evaluationsfrage E7: 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?	36
6.1.8	Evaluationsfrage E8: 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?	37
6.1.9	Evaluationsfrage E9: 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?	38

6.1.10	Evaluationsfrage E10: 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?	38
6.1.11	Evaluationsfrage E11: 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?	38
6.1.12	Evaluationsfrage E12: 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, un wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?	39
6.1.13	Evaluationsfrage E13: Welche Fortschritte wurden bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in hinreichend begründeten Notlagen erzielt, die sofortiges Handeln an den Aussengrenzen erforderten, und wie trugen die Soforthilfemassnahmen zu diesen Fortschritten bei? Welche Art von Sofortmassnahmen wurde durchgeführt? Wie trugen die im Rahmen des Fonds durchgeführten Sofortmassnahmen dazu bei, den dringendsten Bedürfnissen der Mitgliedstaaten gerecht zu werden? Welche zentralen Ergebnisse wurden mit den Sofortmassnahmen erreicht?	40
6.1.14	Evaluationsfrage E14: 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?	40
6.1.15	Zwischenfazit Effektivität	40
6.2	Effizienz	41
6.2.1	Evaluationsfrage W1: Inwieweit wurden die erwarteten Ergebnisse des ISF hinsichtlich der eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen erzielt?	41
6.2.2	Evaluationsfrage 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?	44
6.2.3	Zwischenfazit Effizienz	45
6.3	Relevanz	47
6.3.1	Evaluationsfrage R1: Entsprachen die von der Schweiz in ihrem nationalen Programm festgelegten Ziele dem ermittelten Bedarf?	47
6.3.2	Evaluationsfrage R2: Welche Massnahmen unternahm der Mitgliedstaat zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs?	49
6.3.3	Zwischenfazit Relevanz	50
6.4	Kohärenz	51
6.4.1	Evaluationsfrage KH1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ähnlichen Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?	51
6.4.2	Evaluationsfrage KH2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt?	51
6.4.3	Evaluationsfrage KH3: Standen die aus dem ISF finanzierten Massnahmen im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und nicht im Widerspruch dazu?	53
6.4.4	Zwischenfazit Kohärenz	53
6.5	Komplementarität	55
6.5.1	Evaluationsfrage KP1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?	55

6.5.2	Evaluationsfrage KP2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt, um deren Komplementarität für den Durchführungszeitraum sicherzustellen?	55
6.5.3	Evaluationsfrage KP3: Wurden Mechanismen eingerichtet, um zu verhindern, dass Finanzierungsinstrumente sich überschneiden?	56
6.5.4	Zwischenfazit Komplementarität	56
6.6	Unionsmehrwert	57
6.6.1	EU1: Welche Art von Mehrwert wurde durch die Förderung aus dem ISF hauptsächlich erzielt (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess)?	57
6.6.2	Evaluationsfrage EU2: Hätte die Schweiz die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des Fonds ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds durchgeführt?	58
6.6.3	Evaluationsfrage EU3: Welche wahrscheinlichen Folgen hätte eine Unterbrechung der Förderung aus dem ISF?	58
6.6.4	Evaluationsfrage EU4: Inwieweit führten die aus dem ISF geförderten Massnahmen zu einem Nutzen auf Unionsebene?	58
6.6.5	Evaluationsfrage EU5: Welcher Mehrwert wurde mit der operativen Unterstützung erzielt?	58
6.6.6	Zwischenfazit Unionsmehrwert	59
6.7	Nachhaltigkeit	60
6.7.1	Evaluationsfrage N1: Welches waren die wichtigsten Massnahmen, die die Schweiz eingeleitet hat, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem ISF geförderten Projekte sicherzustellen (sowohl in der Phase der Programmplanung als auch der Durchführung)?	60
6.7.2	Evaluationsfrage N2: Wurden Vorkehrungen getroffen, um eine Prüfung der Nachhaltigkeit in der Phase der Programmplanung und der Durchführung sicherzustellen?	60
6.7.3	Evaluationsfrage N3: Inwieweit ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse/der Nutzen der aus dem ISF geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung fortbestehen werden?	60
6.7.4	Evaluationsfrage N4: Welche Massnahmen wurden ergriffen, um die Kontinuität der mit der operativen Unterstützung durchgeführten Massnahmen zu gewährleisten?	61
6.7.5	Zwischenfazit Nachhaltigkeit	61
6.8	Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands	62
6.8.1	Evaluationsfrage 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 ISF?	62
6.8.2	Zwischenfazit Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands	63
7	Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	64
7.1	Wichtigste Schlussfolgerungen der Evaluation	64
7.2	Lehren und Erkenntnisse	67
7.2.1	Gute Praktiken	67
7.2.2	Optimierungspotenziale	68
Anhang		70
	Anhang 1: Quellenverzeichnis	70
	Anhang 2: Interviewte Personen	72
	Anhang 3: Vergleichende Analyse mit den Mitgliedern der Informal Working Group (in englischer Sprache)	73

Anhang 4: Bewertungsrahmen des ISF

84

Anhang 5: Effektivität des ISF: Ziele im Nationalen Programm und Beiträge des ISF zu deren Erreichung

110

Abkürzungsverzeichnis

ABC-Gates	Automated Border Control Gates
Abs.	Absatz
AGF	Aussengrenzenfonds
ALO	Airline Liaison Officer
Art.	Artikel
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BFM	Bundesamt für Migration, nunmehr SEM
BJ	Bundesamt für Justiz
BMVI	Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visapolitik (Border Management and Visa Policy Instrument)
BMVI-Verordnung	Verordnung (EU) 2021/1148
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry/Exit System: Einreise- und Ausreisesystem
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
eu-LISA	European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice: Europäische Agentur Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht
fedpol	Bundesamt für Polizei
Förderhandbuch	Förderhandbuch ISF-Grenze Schweiz
FTE	Vollzeitäquivalente (Full Time Equivalents)
Greko ZRH	Grenzkontrollgesamtsystem am Flughafen Zürich
HVO	Horizontale Verordnung, Verordnung (EU) Nr. 514/2014
IBM	Integrierte Grenzverwaltung (Integrated Border Management)
ILO	Immigration Liaison Officer
ISF	Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze
ISF-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 515/2014

i.V.m.	in Verbindung mit
i.S.v.	im Sinne von
Kapo BE	Kantonspolizei Bern
Kapo GE	Kantonspolizei Genf
Kapo NW	Kantonspolizei Nidwalden
Kapo SO	Kantonspolizei Solothurn
Kapo VS	Kantonspolizei Wallis
Kapo ZH	Kantonspolizei Zürich
KEK	KEK-CDC AG
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOM	Europäische Kommission
PA	Polizeiattaché
SAA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Schengen-Assoziierungsabkommen)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFFP	Sektion Fonds und Förderprogramme des SEM
SGK	Schengener Grenz Kodex, Verordnung (EU) 2016/399
SIS	Schengener Informationssystem
SO	Spezifisches Ziel (Specific Objective)
TC	TC Team Consult SA
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VA	Verteidigungsattaché
Vgl.	Vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
VIS-Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 767/2008

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schengen Aussengrenzen der Schweiz	21
Abbildung 2: Übertritte der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz 2019.....	22
Abbildung 3: Wirkungsmodell des ISF.....	26
Abbildung 4: IBM-Modell 2027	28
Abbildung 5: Interventionslogik des ISF und deren Zusammenhang mit den Evaluationsdimensionen	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuständigkeiten bei der Kontrolle der Schengen Aussengrenze der Schweiz	23
Tabelle 2: Projektportfolio des ISF	30
Tabelle 3: ISF Absorptionsraten der Mitglieder der Informal Working Group	31
Tabelle 4: Ressourceneinsatz bei der Verwaltung des ISF in den Ländern der Informal Working Group	43

1 Executive Summary (in englischer Sprache)¹

This report presents the results of the ex-post evaluation of the Internal Security Fund – Borders and Visa (ISF). It includes the most important achievements, findings and lessons learnt that could be relevant from a political perspective.

1.1 Subject of the evaluation

Like the previous instrument, the External Borders Fund (EBF), the ISF is a solidarity fund supporting Schengen member states that bear high costs for the protection of the Schengen external borders due to their extensive external land or sea borders and major international airports. The fund is intended to contribute to the further development of the common visa policy and the implementation of integrated European border management by Schengen states in order to combat irregular migration and facilitate legal travel. It supports Schengen states by providing financial resources to build their capacities in these areas and to strengthen cooperation. The financial resources for the implementation of the ISF are EUR 2.76 billion. Switzerland contributed EUR 120'165'262 over the entire period of the fund, which was launched in 2014, and was awarded allocations of EUR 32'731'772 for national measures. Due to the extended adoption procedure of the relevant legal basis, Switzerland started participating first informally in the ISF in October 2016 and then officially joined the ISF from August 2018.

Due to Switzerland's obligation towards the EU to evaluate the ISF and to verify the achievement of its objectives, the State Secretariat for Migration (SEM), as the managing authority for the administration of the ISF², has commissioned TC Team Consult SA (TC) and KEK-CDC AG (KEK) with the ex-post evaluation of this financing instrument.

The evaluation examines the impact of the ISF implementation in Switzerland covering the period between October 2016 and June 2024 against eight evaluation criteria, namely effectiveness, efficiency, relevance, coherence, complementarity, sustainability, EU added value and simplification and reduction of administrative burden.

1.2 Methodology and approach

This evaluation report comprises an introduction, a description of the intervention logic, the status of implementation of the ISF, the findings of the ex-post evaluation as well as its conclusions. Methodologically, the analyses are based on a document analysis, semi-structured interviews and a comparative analysis based on a survey of Schengen member and associated states of the Informal Working Group (formerly Nordic Group). Relevant legislation, reports, concepts, project monitoring data and other secondary data on the ISF and its context have been analysed. In addition to

¹ The original version of this chapter has been prepared in German (see Chapter 2) and has been translated into English.

² In accordance with Art. 2 Delegated Regulation (EU) No. 1042/2014 in conjunction with Chapter 3.1 of the ISF Border Switzerland Funding Manual.

the interviews already conducted as part of the interim evaluation of the Border Management and Visa Instrument (BMVI, successor instrument to the ISF) on the implementation of large IT systems launched under the ISF, a further 14 stakeholders of the ISF were interviewed on the fund management practice in Switzerland and 17 member states of the Informal Working Group were consulted through a written survey. The data was collected between April and November 2024. The evaluation findings relate to the implementation status as of June 2024.

1.3 Evaluation conclusions

The conclusions on the individual criteria of the ex-post evaluation of the implementation of the ISF are summarised as follows and assessed on a scale from very good to poor³ :

1.3.1 Effectiveness of the ISF

Switzerland's national programme for the implementation of the ISF can be assessed as effective: The measures are suitable for achieving the formulated objectives and have made important contributions to the specific objectives in the area of border policy. A high degree of effectiveness can also be attested to the implementation of the fund: All measures funded by the ISF have achieved results that corresponded to the (specific) objectives of the National Programme. However, it is not possible to conclusively assess the effectiveness of all ISF measures within the scope of this evaluation. The introduction of large IT systems (EES and ETIAS) has been partially launched under the ISF. However, the final implementation and commissioning of these IT systems will take place only after the completion of the ISF and under the successor instrument BMVI. Hence these systems did not have an impact during the implementation of the ISF that could be analysed and assessed within the framework of this evaluation.

Assessment effectiveness: Very good

1.3.2 Efficiency of the ISF

The measures funded as part of the ISF were implemented efficiently. However, it should be noted in this context that the administrative effort at project and programme level for small projects was almost as high as for ISF measures with a larger financial volume. For projects with a small budget, this sometimes resulted in an unfavourable ratio between the resources required for the implementation of project activities and those that had to be spent on administrative and controlling/audit activities.

³ This scale comprises the following gradations:

- Very good: Requirements of the evaluation criterion fully met
- Good: Requirements of the evaluation criterion well fulfilled
- Satisfactory: Requirements of the evaluation criterion satisfactorily fulfilled
- Sufficient: Requirements of the evaluation criterion only weakly fulfilled
- Poor: Requirements of the evaluation criterion not fulfilled

The efficiency of the administrative activities of the managing authority in Switzerland was confirmed: The use of resources corresponds to the average values of the countries in the Informal Working Group. In this context, however, it should be noted that Switzerland has by far the highest absorption rate in international comparison, which was also due to the work of the managing authority. Achieving such a high absorption rate with a staffing level in line with the international average again indicates an efficient use of resources by the managing authority. The existing governance structure of the ISF in Switzerland and its risk-based management and control system also ensured efficient management and administration of the fund.

Assessment efficiency: Very good

1.3.3 Relevance of the ISF

Switzerland's National Programme includes relevant measures. It has sufficient flexibility to deal with changes. In this context, the coordination mechanisms with the national strategy for Integrated Border Management (IBM) and the associated action plan need to be refined. Whereas a rather informal coordination was ensured through the participation of relevant stakeholders in the key committees, an ongoing coordination at a strategic level through a documented and institutionalised process to clarify the eligibility of measures in the IBM action plan and to systematically link the objectives and priorities of the IBM strategy, the associated action plan and the ISF national programme was missing.

Assessment relevance: Good

1.3.4 Coherence of the ISF

When assessing the coherence of the ISF, the question also arises as to whether the IBM action plan was sufficiently considered in the programme planning. An explicit mandate for the Monitoring Committee to coordinate with other similar measures (such as the IBM action plan) does not arise from its rules of procedure and there was no institutionalised exchange with the central strategic body for border management in Switzerland, the Border Management Steering Group. However, due to the rather informal coordination with this body and the fact that the strategic alignment of the ISF measures is identical to that of the IBM action plan, the implementation of the ISF is considered coherent.

Assessment coherence: Good

1.3.5 Complementarity of the ISF

The measures implemented under the ISF in Switzerland during the evaluation period were the only EU-funded measures in the area of visa and border policy. There were therefore neither overlaps nor synergies with other EU-funded projects or programmes. At national level, Switzerland carried out in the programme planning period of the ISF an assessment of other measures with additional objectives, namely

the IBM strategy I and its action. Hence similar measures were sufficiently taken into account in the programme planning.

Assessment complementarity: Good

1.3.6 Union added value of the ISF

The ISF generates mainly added value for those states that do not have sufficient resources of their own to implement the Schengen obligations. This was not the case in Switzerland, as the measures supported by the ISF would have been implemented even without its financial support. From a strategic policy perspective, however, Switzerland's participation in the ISF has created an added value, as all measures supported by the ISF have contributed to strengthening the cooperation and the compliance with uniform standards in the Schengen area and have thus led to a stronger integration of Switzerland into Schengen cooperation and to an intensified, regular exchange with other Schengen states. In addition, by participating in the ISF, Switzerland has demonstrated solidarity with other Schengen states with external borders and contributed to burden-sharing in external border protection.

Assessment EU added value: Very good

1.3.7 Sustainability of the ISF

The precautions taken to ensure sustainability as part of the implementation of the ISF measures have formally safeguarded this aspect. In addition, the large IT systems supported by the ISF are long-term projects that are integrated into Swiss national strategies and international strategies at EU level. It is therefore in Switzerland's own best interest to maintain the impact of the measures supported by the ISF, which is necessary for effective border protection.

Assessment sustainability: Very good

1.3.8 Simplification and reduction of administrative burden

The managing authority in Switzerland has continuously endeavoured to introduce procedural simplifications to keep the additional administrative burden for beneficiaries as low as possible. Approaches to simplify procedures have been examined and in some cases introduced. Overall, it should be noted that the establishment of the ISF administration and control system required for the comparatively small projects in Switzerland in accordance with EU requirements was associated with a considerable effort for the managing authority. The additional administrative burden associated with the implementation of the measures financed under the ISF was also still considered too high by the beneficiaries.

Assessment simplification and reduction of administrative burden: Good

1.4 Learning and insights

The following lessons learnt and insights can be derived from the findings and conclusions of the ex-post evaluation of the ISF:

1.4.1 Good practices

The following good practices, which were applied in Switzerland during the period of the implementation of the fund being evaluated, contributed to the overall successful implementation of the ISF:

- **Impact-orientated, pragmatic approach:** Switzerland has taken a flexible, impact-orientated and pragmatic approach to implementing the ISF. Despite the existing legal uncertainty in the phase of the informal participation in the ISF from October 2016 to August 2018, measures were planned and implemented without knowing for sure whether costs would be reimbursed from the fund. Overall, the implementation of the ISF in Switzerland was characterised by a high degree of flexibility and agility on the part of the beneficiaries and the managing authority. Continuous, personal contact between the managing authority and the beneficiaries was ensured and coordination often took place through informal channels. Despite numerous challenges (late participation of Switzerland, COVID pandemic, delays in large IT projects), the ISF was successfully implemented in Switzerland.
- **Effective implementation:** Switzerland was able to achieve the highest absorption rate in an international comparison with the other countries of the Informal Working Group. On the one hand, this is due to the impact-orientated and pragmatic approach described above, which was applied in the implementation of the ISF in Switzerland. In addition, the following factors have also contributed to the high absorption rate:
 - **Clear goals and priorities:** The objectives of the ISF were clearly defined in the National Programme and fitted well with Switzerland's national priorities.
 - **Good coordination between authorities:** Close cooperation between the beneficiaries and the various authorities involved helped ensuring an effective use of the funds.
- **Efficient use of resources:** Switzerland has achieved a higher absorption rate in a shorter time than comparable countries. This efficient and effective use of resources is due on the one hand to the comparatively well-organised administration in Switzerland, which is able to use and manage EU funds efficiently. On the other hand, it has paid off in this context that Switzerland already had experience with the administration of other EU funding schemes.
- **Strategic political added value:** In principle, the results at project level could also have been achieved without Switzerland's participation in the ISF, as all projects would have been implemented in any case. However, if the measures had been financed and implemented purely at national level, the strategic political added value, which consisted of a stronger integration of Switzerland into the Schengen cooperation and an intensified, regular exchange with other

Schengen states, could not have been achieved. Through this intensified cooperation with the EU and the other Schengen states, Switzerland has strengthened its role as a reliable partner in the European security architecture, by not only contributing to the improvement of internal security, but also deepening trust and cooperation between Switzerland and the EU.

1.4.2 Potential for optimisation

In addition to the good practices, the following opportunities for optimisation were identified during the implementation of the ISF in Switzerland:

- **Biased project portfolio:** The projects supported by the ISF were mainly driven by Switzerland's obligation to adopt the Schengen acquis and less by genuine national needs⁴ and innovations. A needs analysis and prioritisation of projects for the ISF was carried out as part of measure 2.1-2-1 of the IBM action plan I.⁵ However, this measure was limited to the one-off organisation of an information meeting and a workshop to jointly determine the prioritisation of upcoming projects for the years 2014 to 2020. There was no institutionalised and repetitive process to continuously review the possibilities of the ISF funding for the IBM action plan I measures on the one hand and the possible inclusion of ISF measures in IBM action plan I on the other. The continuous comparison of the IBM action plan I with the ISF's portfolio of measures would not only have increased its coherence but could also have enriched the ISF project portfolio.
- **Coordination with the Border Management Steering Group:** A regular check-up against the IBM strategy and an institutionalised and regular strategic exchange with the Border Management Steering Group on funding opportunities for innovative projects in border management that go beyond maintaining Switzerland's Schengen acquis only took place towards the end of the implementation of the ISF, i.e. at a time when the portfolio of measures had already been defined and largely implemented.⁶ However, such coordination should have taken place from the beginning of the implementation of the ISF by means of a periodic documented discussion and prioritisation of projects eligible for funding in the area of border protection to be conducted together with the Border Management Steering Group. This would not only have enriched the ISF project portfolio (see above), but could also have simplified the implementation of the IBM action plan.
- **High administrative burden:** The administrative burden resulting from the requirements set by the European Commission at project and programme level were almost as high for small projects as for ISF measures with a much larger financial volume. For projects with a small budget, this resulted in a very unsatisfactory ratio between the resources required for the implementation of project

⁴ As articulated, for example, on page 59 of the IBM action plan I in measure 0.1-3-1 on the creation of a joint, national migration analysis centre: Establishment of a joint strategic analysis centre for migration (esp. but not exclusively illegal migration) under the leadership of the SEM, in which all relevant border management authorities are represented. This measure was not financed by the ISF, although it would have been eligible for funding in principle.

⁵ See page 36 of the IBM Action Plan I.

⁶ Representatives of the managing authority regularly took part in the meetings of the Border Management Steering Group from 2021 onwards, i.e. towards the end of the implementation of the ISF.

activities and those that had to be spent on administrative and controlling/audit activities. The national funding guidelines in the ISF funding manual did not provide for the ISF to concentrate on larger projects by setting threshold values for the minimum financial volume of a measure as a prerequisite for eligibility for funding. Therefore the disproportion between administrative and implementation costs described above could be observed at least in the five smallest of the 21 ISF projects⁷ with budgets between EUR 14'647 and EUR 65'542.

- **Communication on project selection:** When communicating the project selection, the special role of the managing authority in Switzerland should be emphasised: The SEM is not only responsible for the selection process (with the support of the Monitoring Committee) of the projects, but is also a beneficiary of the ISF and received 41% (EUR 13'517'304) of the available ISF funds for this purpose. Although the administration of the fund and the implementation of the supported measures were carried out by different directorates and no conflicts of interest could be identified in the context of this ex-post evaluation, the SEM fulfils a dual role. The interviews conducted as part of this evaluation have shown that the two roles of the SEM often create confusion in the external perception. Higher standards should therefore be applied to transparency, documentation and communication with beneficiaries and, in particular, when project applications are rejected, more detailed reasons should be given directly to the applicant organisations.

⁷ Office Container Kapo NW, Greko NH Kapo ZH, Initialisation implementation EES Kapo ZH, Release EES Kapo ZH, ILO Prishtina (SEM).

2 Zusammenfassung

Mit dem nachfolgenden Abschlussbericht werden die Ergebnisse der ex-post Evaluierung des Internal Security Fund - Grenze (ISF) aufbereitet und verdichtet. Dargestellt werden zudem die wichtigsten Errungenschaften, Erkenntnisse und Lehren, die aus politischer Sicht von Bedeutung sein könnten.

2.1 Evaluationsgegenstand

Beim ISF handelt es sich, wie bei seinem Vorgängerinstrument dem Aussengrenzenfonds (AGF), um einen Solidaritätsfonds zur Unterstützung jener Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten Land- oder Seeaussengrenzen sowie bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen. Der Fonds soll zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik und zur Umsetzung der integrierten europäischen Grenzverwaltung durch die Schengen-Staaten beitragen, um so irreguläre Migration zu bekämpfen und legale Reisen zu erleichtern. Er unterstützt die Schengen Staaten durch Gewährung von Finanzmitteln dabei, ihre Kapazitäten in diesen Bereichen aufzubauen und die Zusammenarbeit zu stärken. Die Finanzausstattung für die Durchführung des ISF betrug insgesamt EUR 2,76 Mrd. Über die gesamte Laufzeit des im Jahr 2014 lancierten Fonds hat sich die Schweiz mit EUR 120'165'262 daran beteiligt und es wurden ihr Zuweisungen in Höhe von EUR 32'731'772 für nationale Massnahmen zugesprochen. Aufgrund des ausgedehnten Übernahmeverfahrens der relevanten Rechtsgrundlage hat die Schweiz zunächst ab Oktober 2016 informell am ISF teilgenommen und war dann ab dem 1. August 2018 offiziell am ISF beteiligt.

Aufgrund der Verpflichtung der Schweiz gegenüber der EU zur Evaluierung des ISF sowie zur Überprüfung von dessen Zielerreichung hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) als Zuständige Behörde für die Verwaltung des ISF⁸, die TC Team Consult SA (TC) und KEK-CDC AG (KEK) mit der ex-post Evaluierung dieses Finanzierungsinstruments beauftragt.

Die Evaluation umfasst acht Fragebündel zu den Dimensionen Effektivität, Effizienz Relevanz, Kohärenz, Komplementarität, Nachhaltigkeit, Unionsmehrwert sowie Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands.

2.2 Methodik und Vorgehen

Der vorliegende Evaluationsbericht umfasst eine Einleitung, die Beschreibung der Interventionslogik, den Sachstand zur Umsetzung des ISF, die Ergebnisse der ex-post Evaluierung sowie Schlussfolgerungen und Erkenntnisse. Methodisch stützen sich die Analysen auf eine Dokumentenanalyse, leitfadengestützte Interviews sowie eine vergleichende Analyse basierend auf einer Umfrage unter Schengen-Mitgliedsstaaten und assoziierten Staaten, die Mitglieder einer informellen ISF-Arbeitsgruppe (Informal Working Group, ehemals Nordic Group) sind. Im Rahmen einer Dokumen-

⁸ Gemäss Art. 2 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1042/2014 i.V.m. Kapitel 3.1 des Förderhandbuchs ISF-Grenze Schweiz.

tenanalyse wurden zudem Rechtsvorschriften, Berichte, Konzepte, Daten der Projektüberwachung sowie weitere relevante Sekundärdaten zum ISF und dessen Kontext analysiert. In Ergänzung zu den Interviews, die zur Umsetzung der unter dem ISF lancierten, grossen IT-Systeme bereits im Rahmen der Zwischenevaluation des Border Management and Visa Instrument (BMVI, Nachfolgeinstrument des ISF) geführt wurden, wurden weitere 14 Stakeholder des ISF in leitfadengestützten Interviews zur Verwaltungspraxis in der Schweiz mündlich und 17 Mitgliedsstaaten der Informal Working Group schriftlich befragt. Die Daten wurden zwischen April und November 2024 erhoben. Die Evaluationsbefunde beziehen sich auf den Umsetzungsstand per Juni 2024.

2.3 Ergebnisse der Evaluation

Die Schlussfolgerungen zu den einzelnen Kriterien der ex-post Evaluierung der Umsetzung des ISF können wie folgt zusammengefasst und auf einer Skala von sehr gut bis mangelhaft⁹ bewertet werden:

2.3.1 Effektivität des ISF

Das Nationale Programm der Schweiz zur Umsetzung des ISF ist als effektiv zu beurteilen: Die Massnahmen sind geeignet, um die formulierten Ziele zu erreichen und haben wichtige Beiträge zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik geleistet. Auch der Fondsumsetzung ist ein hoher Grad an Effektivität zu attestieren: Alle durch den ISF geförderten Massnahmen haben Ergebnisse erzielt, die den (spezifischen) Zielsetzungen des Nationalen Programms entsprachen. Die Effektivität lässt sich allerdings im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht für alle ISF-Massnahmen abschliessend beurteilen. Zwar konnten unter dem ISF bereits teilweise die Einführung von grossen IT-Systemen (EES und ETIAS) lanciert werden. Die abschliessende Einführung und Inbetriebnahme dieser IT-Systeme erfolgt jedoch nach der Laufzeit des Fonds und unter dem Nachfolgeinstrument BMVI, so dass sie im Rahmen der Umsetzung des ISF auch noch keine Wirkung entfalten konnten, die im Rahmen der vorliegenden Evaluation analysiert und beurteilt werden könnte.

Bewertung Effektivität: Sehr gut

2.3.2 Effizienz des ISF

Die im Rahmen des ISF geförderten Massnahmen wurden effizient umgesetzt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die administrativen Aufwände auf Projekt- und Programmebene für kleine Projekte nahezu genauso gross

⁹ Diese Skala umfasst die folgenden Abstufungen:

- Sehr gut: Anforderungen des Evaluationskriteriums voll und ganz erfüllt
- Gut: Anforderungen des Evaluationskriteriums gut erfüllt
- Befriedigend: Anforderungen des Evaluationskriteriums befriedigend erfüllt
- Ausreichend: Anforderungen des Evaluationskriteriums nur schwach erfüllt
- Mangelhaft: Anforderungen des Evaluationskriteriums nicht erfüllt

waren wie für ISF-Massnahmen mit einem grösseren finanziellen Volumen. Bei Projekten mit kleinem Budget entstand dadurch teilweise ein ungünstiges Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für die Abwicklung von Projektaktivitäten notwendig waren, und jenen, die für administrative und Controlling-/Audit- Tätigkeiten aufgewendet werden mussten.

Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde in der Schweiz war gegeben: Der Ressourceneinsatz entspricht dem Durchschnitt der Länder der Informal Working Group. Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext aber, dass die Schweiz im internationalen Vergleich mit Abstand die höchste Absorptionsrate aufweist, welche auch auf die Arbeit der Zuständigen Behörde zurückzuführen war. Eine solch hohe Absorptionsquote mit einer dem internationalen Durchschnitt entsprechenden Personalausstattung zu erzielen, weist wiederum auf einen effizienten Ressourceneinsatz der Zuständigen Behörde hin. Auch die bestehende Governance Struktur des ISF in der Schweiz sowie dessen risikobasiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem sorgten für eine effiziente Führung und Verwaltung des Fonds.

Bewertung Effizienz: Sehr gut

2.3.3 Relevanz des ISF

Das Nationale ISF-Programm der Schweiz umfasst relevante Massnahmen. Es verfügt über eine hinreichende Flexibilität, um mit Änderungen umzugehen. Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang die Koordinierung mit der nationalen Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management (IBM)) und dem dazugehörigen Aktionsplan: Zwar wurde eine eher informelle Koordination durch Teilnahme relevanter Stakeholder an den wesentlichen Gremien sichergestellt. Eine laufende Koordination auf strategischer Ebene mittels eines dokumentierten und institutionalisierten Prozesses zur Abklärung der Förderfähigkeit von Massnahmen des IBM-Aktionsplans und zur systematischen Verknüpfung der Ziele und Prioritäten der IBM-Strategie, dem dazugehörigen Aktionsplan und dem Nationalen Programm des ISF fand hingegen nicht statt.

Bewertung Relevanz: Gut

2.3.4 Kohärenz des ISF

Auch in Rahmen der Beurteilung der Kohärenz des ISF stellt sich die Frage, ob dem IBM-Aktionsplan bei der Programmplanung hinreichend Rechnung getragen wurde. Ein ausdrückliches Mandat des Monitoringausschusses zur Koordination mit anderen ähnlichen Massnahmen (wie z.B. dem IBM-Aktionsplan) ergibt sich nicht aus dessen Geschäftsordnung und ein institutionalisierter Austausch mit dem zentralen strategischen Organ für das Grenzmanagement in der Schweiz, der Steuergruppe Grenze, fand nicht statt. Aufgrund der eher informell gehaltenen Koordination mit der Steuergruppe Grenze und einer identischen strategischen Stossrichtung der ISF-Massnahmen mit denen des IBM-Aktionsplans, ist die Umsetzung des ISF jedoch als kohärent zu beurteilen.

Bewertung Kohärenz: Gut

2.3.5 Komplementarität des ISF

Die unter dem ISF im Evaluationszeitraum in der Schweiz implementierten Massnahmen waren die einzigen durch EU-Mittel geförderten Massnahmen im Bereich Visum- und Grenzpolitik. Es gab daher weder Überschneidungen noch Synergien mit anderen EU-finanzierten Projekten oder Programmen. Auf nationaler Ebene hat die Schweiz bei der Programmplanung des ISF in Bezug auf die Komplementarität eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen (IBM-Strategie I und deren Aktionsplan) vorgenommen, der auch im Rahmen der Programmplanung hinreichend Rechnung getragen wurde.

Bewertung Komplementarität: Gut

2.3.6 Unionsmehrwert des ISF

Der ISF generierte vor allem für jene Staaten einen Mehrwert, die nicht über genügend eigene Mittel zur Umsetzung der Schengen-Verpflichtungen verfügten. In der Schweiz war dies nicht der Fall, da die vom ISF unterstützten Massnahmen auch ohne dessen finanzielle Unterstützung durchgeführt worden wären. Aus strategisch politischer Sicht ist hingegen ein Mehrwert durch die Teilnahme der Schweiz am ISF geschaffen worden, da alle vom ISF geförderten Massnahmen zu einer Stärkung der Kooperation und zur Anwendung einheitlicher Standards im Schengen-Raum beigetragen haben und damit zu einer stärkeren Einbindung der Schweiz in die Schengen-Zusammenarbeit und zu einem intensivierten, regelmässigen Austausch mit anderen Schengen-Staaten geführt haben. Zudem hat die Schweiz durch die Teilnahme am ISF Solidarität mit anderen Schengen-Staaten Staaten mit Aussen Grenzen demonstriert und zum Lastenausgleich im Bereich des Schutzes der Aussen Grenzen beigetragen.

Bewertung Unionsmehrwert: Sehr gut

2.3.7 Nachhaltigkeit des ISF

Durch die getroffenen Vorkehrungen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit im Rahmen der Massnahmenumsetzung des ISF ist diese zum einen formell abgesichert. Hinzu kommt, dass es sich bei den durch den ISF geförderten grossen IT-Systemen um langfristige Projekte handelt, die in nationale Strategien der Schweiz und in internationale Strategien auf Ebene der EU eingebunden sind. Die Aufrechterhaltung der für den effektiven Grenzschutz erforderlichen Auswirkungen der durch den ISF geförderten Massnahmen liegt damit im ureigensten Interesse der Schweiz.

Bewertung Nachhaltigkeit: Sehr gut

2.3.8 Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Die Zuständige Behörde in der Schweiz hat sich laufend darum bemüht, Verfahrensvereinfachungen einzuführen um den administrativen Mehraufwand für die Begünstigten so gering wie möglich zu halten. Ansätze zur Verfahrensvereinfachung wurden geprüft und teilweise eingeführt. Insgesamt ist festzustellen, dass der für die vergleichsweise kleinen Projekte in der Schweiz erforderliche Aufbau des ISF-Verwaltungs- und Kontrollsystems nach den Vorgaben der EU mit einem erheblichen Aufwand für die Zuständige Behörde verbunden war. Auch wurde der mit der Umsetzung der unter dem ISF finanzierten Massnahmen verbundene zusätzliche Administrativaufwand von den Begünstigten nach wie vor als zu hoch bewertet.

**Bewertung Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands:
Gut**

2.4 Lehren und Erkenntnisse

Aus diesen Ergebnissen der ex-post Evaluierung des ISF können die nachfolgenden Lehren und Erkenntnisse abgeleitet werden:

2.4.1 Gute Praktiken

Zu der insgesamt erfolgreichen Umsetzung des ISF haben insbesondere die folgenden guten Praktiken, die während des Evaluationszeitraums in der Schweiz zur Anwendung kamen, beigetragen:

- **Wirkungsorientierter pragmatischer Ansatz:** Die Schweiz hat bei der Umsetzung des ISF einen flexiblen sowie wirkungsorientierten und pragmatischen Ansatz verfolgt. So wurde trotz der bestehenden Rechtsunsicherheit in der Phase der informellen Teilnahme am ISF von Oktober 2016 bis August 2018 damit begonnen, Massnahmen zu planen und umzusetzen, ohne sicher zu wissen, ob eine Kostenerstattung aus dem Fonds erfolgen würde. Insgesamt war die Umsetzung des ISF in der Schweiz von einer hohen Flexibilität und Agilität der Begünstigten und der Zuständigen Behörde geprägt. Es wurde ein kontinuierlicher, persönlicher Kontakt zwischen der Zuständigen Behörde und den Begünstigten sichergestellt und es erfolgte eine Koordination oft auf informellen Wegen. So konnte trotz zahlreichen Herausforderungen (spätere Teilnahme der Schweiz, COVID Pandemie, Verzögerungen von grossen IT-Projekten) der ISF in der Schweiz erfolgreich umgesetzt werden.
- **Effektive Umsetzung:** Die Schweiz konnte die im internationalen Vergleich mit den anderen Ländern der Informal Working Group höchste Absorptionsrate erzielen. Zurückzuführen ist dies zum einen auf den oben beschriebenen wirkungsorientierten und pragmatischen Ansatz, der bei der Umsetzung des ISF in der Schweiz zu Anwendung gekommen ist. Darüber hinaus haben die folgenden Faktoren zur hohen Absorptionsrate beigetragen:
 - **Klare Ziele und Prioritäten:** Die Ziele des ISF, waren im Nationalen Programm klar definiert und passten gut zu den nationalen Prioritäten der Schweiz.

- Gute Koordination zwischen Behörden: Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Begünstigten und den verschiedenen beteiligten Behörden hat dazu beigetragen, dass die Mittel effektiv genutzt wurden.
- **Effizienter Ressourceneinsatz:** Die Schweiz hat mit einem im internationalen Vergleich durchschnittlichen Einsatz von Ressourcen bei der Fondsverwaltung in kürzerer Zeit als vergleichbare Länder eine höhere Absorptionsrate erzielt. Dieser effiziente und effektive Ressourceneinsatz ist zum einem zurückzuführen auf die in der Schweiz vergleichsweise gut organisierte Verwaltung, die in der Lage ist, EU-Fördermittel effizient zu nutzen und zu verwalten. Andererseits hat es sich in diesem Kontext ausgezahlt, dass die Schweiz bereits über Erfahrungen mit der Verwaltung von EU-Förderprogrammen verfügte.
- **Strategisch politischer Mehrwert:** Die Ergebnisse auf Projektebene hätten grundsätzlich ebenso ohne eine ISF Teilnahme der Schweiz erzielt werden können, da alle Projekte in jedem Fall durchgeführt worden wären. Wären die Massnahmen jedoch rein auf nationaler Ebene finanziert und umgesetzt worden, hätte der strategisch politische Mehrwert, der insbesondere aus einer stärkeren Einbindung der Schweiz in die Schengen-Zusammenarbeit und in einem intensivierten, regelmässigen Austausch mit anderen Schengen Staaten bestand, nicht erzielt werden können. Durch diese vertiefte Zusammenarbeit mit der EU und den anderen Schengen-Staaten hat die Schweiz ihre Rolle als verlässlicher Partner in der europäischen Sicherheitsarchitektur gestärkt und dadurch nicht nur zur Verbesserung der inneren Sicherheit beigetragen, sondern auch das Vertrauen und die Kooperation zwischen der Schweiz und der EU vertieft.

2.4.2 Optimierungspotenziale

Neben den guten Praktiken wurden während der Umsetzung des ISF in der Schweiz die folgenden Optimierungspotenziale identifiziert:

- **Einseitiges Projektportfolio:** Die durch den ISF unterstützten Projekte wurden hauptsächlich von der Übernahmeverpflichtung des Schengen Besitzstandes der Schweiz getrieben und weniger von genuin nationalen Bedürfnissen¹⁰ und Innovationen. Zwar wurde im Rahmen der Massnahme 2.1–2–1 des IBM-Aktionsplans I eine Bedarfsanalyse und eine Priorisierung der Projekte für den ISF durchgeführt.¹¹ Diese Massnahme beschränkte sich jedoch auf die einmalige Organisation einer Informationssitzung und eines Workshops zur gemeinsamen Bestimmung der Priorisierung der anstehenden Projekte für die Jahre 2014 bis 2020. Ein institutionalisierter und repetitiver Prozess zur kontinuierlichen Überprüfung der Möglichkeiten der ISF-Finanzierung von Massnahmen des IBM-Aktionsplans I einerseits und zur möglichen Aufnahme von ISF-Massnahmen in den IBM-Aktionsplan I andererseits fand jedoch nicht statt. Der kontinuierliche Abgleich des IBM-Aktionsplans I mit dem Massnahmenportfolio des ISF hätte

¹⁰ Wie z.B. auf Seite 59 des IBM-Aktionsplans I in Massnahme 0.1–3–1 zur Schaffung eines gemeinsamen, nationalen Analysezentrum Migration artikuliert: Aufbau eines gemeinsamen strategischen Analysezentrum Migration (insb., aber nicht ausschliesslich illegale Migration) unter der Leitung des SEM, in dem sämtliche relevanten Grenzverwaltungsbehörden vertreten sind. Diese Massnahme wurde nicht durch den ISF finanziert, obwohl grundsätzlich eine Förderfähigkeit bestanden hätte.

¹¹ Siehe Seite 36 des IBM-Aktionsplans I.

nicht nur dessen Kohärenz erhöht, sondern auch zu einer Bereicherung des ISF-Projektportfolios führen können.

- **Koordination mit der Steuergruppe Grenze:** Ein regelmässiger Abgleich mit der IBM-Strategie und ein institutionalisierter und regelmässiger strategischer Austausch mit der Steuergruppe Grenze zu Finanzierungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in der Grenzverwaltung, die über die Aufrechterhaltung des Schengen Besitzstandes der Schweiz hinausgehen, fand erst gegen Ende der Umsetzung des ISF statt, also zu einem Zeitpunkt als das Massnahmenportfolio schon feststand und bereits zum grossen Teil umgesetzt war.¹² Eine solche Koordination hätte allerdings von Beginn der Umsetzung des ISF mittels einer periodischen gemeinsam mit der Steuergruppe Grenze durchzuführenden dokumentierten Diskussion und Priorisierung von förderfähigen Projekten im Grenzsutzbereich erfolgen sollen. Dies hätte nicht nur zu einer Bereicherung des Projektportfolios des ISF beigetragen (siehe oben), sondern auch die Umsetzung des IBM-Aktionsplans vereinfachen können.
- **Hoher Administrativaufwand:** Die von der Europäischen Kommission vorgegebenen administrativen Aufwände auf Projekt- und Programmebene waren für kleine Projekte beinahe genauso gross wie für ISF-Massnahmen mit einem viel grösseren finanziellen Volumen. Bei Projekten mit kleinem Budget entstand dadurch ein sehr ungünstiges Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für die Abwicklung von Projektaktivitäten notwendig waren, und jenen, die für administrative und Controlling-/Audit- Tätigkeiten aufgewendet werden mussten. Eine Konzentration des ISF auf grössere Projekte mittels der Festlegung von Schwellenwerten bzgl. des finanziellen Mindestvolumens einer Massnahme als Voraussetzung zur Förderfähigkeit waren in den nationalen Förderrichtlinien des Förderhandbuchs zum ISF nicht vorgesehen, so dass das oben beschriebene Missverhältnis der Administrativ- zu den Umsetzungskosten zumindest in den fünf kleinsten der insgesamt 21 Projekte des ISF¹³ mit Budgets zwischen EUR 14'647 und EUR 65'542 gegeben war.
- **Kommunikation zur Projektauswahl:** Im Rahmen der Kommunikation der Projektauswahl ist auf die besondere Rolle der Zuständigen Behörde in der Schweiz hinzuweisen: So ist das SEM nicht nur für das Auswahlverfahren (mit Unterstützung des Monitoringausschusses) der Projekte verantwortlich, sondern gleichzeitig auch Begünstigte des ISF und erhielt dafür 41% (EUR 13'517'304) der verfügbaren Mittel des ISF. Obwohl die Verwaltung des Fonds und die Umsetzung der geförderten Massnahmen von unterschiedlichen Direktionsbereichen wahrgenommen wurden und im Rahmen der vorliegenden ex-post Evaluierung keine Interessenkonflikte festgestellt werden konnten, nimmt das SEM hier eine Doppelrolle wahr. Die Interviews im Rahmen der vorliegenden Evaluation haben gezeigt, dass die beiden Rollen des SEM in der Aussenwahrnehmung oftmals vermischt werden. Es sollten deshalb an die die Transparenz, Dokumentation und Kommunikation gegenüber den Begünstigten noch höhere Standards angelegt werden und insbesondere bei der Ablehnung von Projektanträgen eine

¹² Vertreter der Zuständige Behörde nahmen ab dem Jahr 2021, also gegen Ende der Umsetzung des ISF, regelmässig an den Sitzungen der Steuergruppe Grenze teil.

¹³ Büro Container Kapo NW, Greko NH Kapo ZH, Initialisierung Umsetzung EES Kapo ZH. Release EES Kapo ZH, ILO Prishtina (SEM).

ausführlichere Begründung als bisher direkt an die antragstellenden Stellen erfolgen.

3 Einleitung

Im nachfolgenden einführenden Kapitel des Abschlussberichts zur ex-post Evaluierung des ISF wird der Evaluationsauftrag dargelegt, der Aufbau des Berichts beschrieben und der methodische Ansatz (Methoden zur Erhebung und Bewertung qualitativer und quantitativer Daten) erläutert.

3.1 Evaluationsauftrag

TC und KEK wurden vom SEM, Sektion Fonds und Förderprogramme (SFFP) als Zuständige Behörde, mit der ex-post Evaluierung des Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze (ISF) beauftragt.

Damit kommt die Schweiz ihrer Verpflichtung aus Art. 57 Abs. 1 b) der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 (Horizontale Verordnung-HVO) nach, eine Ex-post Evaluierung des ISF durchzuführen.

3.2 Aufbau des vorliegenden Berichts

In dem vorliegenden Abschlussbericht wird die Umsetzung des nationalen ISF-Programms der Schweiz evaluiert.

Basierend auf den Vorgaben der KOM¹⁴ ist der Bericht wie folgt aufgebaut: Im Anschluss an die Management Summary in englischer Sprache ([Kapitel 1](#)) und der Zusammenfassung des Dokuments ([Kapitel 2](#)) wird nach einer kurzen Einleitung in [Kapitel 3](#) in [Kapitel 4](#) die Interventionslogik beschrieben. [Kapitel 5](#) enthält Angaben zum Umsetzungsstand des ISF in der Schweiz, während [Kapitel 6](#) die Ergebnisse der ex-post Evaluierung des ISF für die Dimensionen Effektivität, Effizienz, Relevanz, Kohärenz, Komplementarität, EU-Mehrwert, Nachhaltigkeit sowie Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands aufzeigt. Mit den Schlussfolgerungen und Erkenntnissen aus der ex-post Evaluierung der Umsetzung des ISF in der Schweiz wird in [Kapitel 7](#) der vorliegende Bericht abgeschlossen.

3.3 Methodischer Ansatz

Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung wurde ein gemischter Methodenansatz gewählt, der sich sowohl auf qualitative als auch auf quantitative Daten stützt.

3.3.1 Datenerhebung

Zur Erhebung der notwendigen Daten für die Beantwortung der Evaluationsfragen kamen die Erhebungsmethoden der Dokumentenanalyse, Analyse der Monitoring Daten, Interviews und vergleichende Befragungen zur Anwendung:

- Dokumentenanalyse: Die qualitative Analyse der im Pflichtenheft aufgeführten Daten (Rechtsakte, Nationales Programm der Schweiz, Berichterstattungen der

¹⁴ Siehe hierzu Consolidated Background Note on key elements of the ex-post evaluation for the Home Affairs Funds 2014-2020 (October 2023), Seite 6.

Projektnehmer, von der Zuständigen Behörde erhobene Informationen zu den finanziellen Daten, Informationen aus den Output- und Ergebnisindikatoren, Informationen aus den jährlichen Leistungsberichten) sowie weiterer zur Verfügung gestellter Dokumente zur Implementierung erfolgte anhand eines Erhebungsrasters. Dieser Erhebungsraster wurde entlang der Evaluationsthemen und -fragen erarbeitet und durch Aspekte des Kontexts zur Implementierung des ISF ergänzt. Die Ergebnisse der Dokumenten- und Sekundärdatenanalyse lieferten so erste Hinweise zur Beantwortung der Evaluationsfragen und waren gleichzeitig die Basis für die weiteren Schritte im Evaluationsprozess, beispielsweise für die Formulierung von Arbeitshypothesen zur Ausrichtung der Erkenntnisprozesse und zur Präzisierung der Fragen an die Interviewpartnerinnen und -partner.

- Analyse der Monitoring Daten: Diese Analyse stützt sich massgeblich auf Daten, welche von der KOM und der Zuständigen Behörde zum Monitoring der ISF-Umsetzung erhoben wurden. Darüber hinaus wurden, soweit vorhanden, zusätzliche massnahmenspezifische Indikatoren (quantitativ und qualitativ), welche von den Begünstigten in Zusammenarbeit mit der Zuständigen Behörde definiert wurden, analysiert.¹⁵
- Interviews: In Ergänzung zu dem im Rahmen der Halbzeitevaluierung des BMVI geführten Interviews, in denen bereits die Umsetzung der grossen unter dem ISF lancierten IT-Systeme thematisiert wurde, wurden leitfadengestützte persönliche Interviews mit Vertretern von im Rahmen des ISF begünstigten Institutionen (Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), Kantonspolizei Nidwalden (Kapo NW), Kantonspolizei Zürich (Kapo ZH) und SEM) durchgeführt. Darüber hinaus wurden weitere an der Umsetzung des ISF beteiligte Akteure und Stakeholder, wie die Zuständige Behörde (SEM), die Prüfbehörde (Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)) die Kantonale Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), das Bundesamt für Justiz (BJ) sowie die KOM befragt.¹⁶
- Befragung von Zuständigen Behörden im Ausland: 17 Zuständige Behörden der Informal Working Group, einem Zusammenschluss ausgewählter Zuständiger Behörden zum Erfahrungsaustausch, wurden im Rahmen einer vergleichenden Studie und anhand eines Fragebogens zur Verwaltungspraxis des ISF befragt.¹⁷ Zur Informal Working Group gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Island, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Slowakei und Tschechien.

3.3.2 Datenanalyse

Die so erhobenen Daten wurden entlang der Evaluationsthemen und -fragen sowie anhand eines umfassenden Bewertungsrahmens¹⁸ analysiert und systematisch ausgewertet. Eine Evaluationsmatrix¹⁹, in der die verfügbaren Quellen, Daten, Indikatoren und Deskriptoren mit den zu beantwortenden Evaluationsfragen sowie dem

¹⁵ Siehe Anhang 4 III.

¹⁶ Eine Übersicht zu den befragten Personen befindet sich in Anhang 2.

¹⁷ Ein zusammenfassender Bericht zu dieser vergleichenden Studie befindet sich in Anhang 3.

¹⁸ Siehe Anhang 4.

¹⁹ Siehe Anhang 4 IV.

jeweiligen methodischen Ansatz verknüpft wurden, diente dabei der Strukturierung. Im Rahmen der Datenanalyse kam wie auch bei der Datenerhebung ein Methodenmix zur Anwendung. Es wurden quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet. Dies ermöglichte eine multiperspektivische Sicht auf den Evaluationsgegenstand und bot Gewähr für fundierte und aussagekräftige Resultate der Evaluation.

Die folgenden methodischen Ansätze kamen hierbei zur Anwendung:

- Soll-Ist-Vergleich: Zur Ermittlung des Zielerreichungsgrads wurden zunächst die Monitoring Daten und die projektspezifischen Indikatoren mittels eines Soll-Ist-Vergleichs ausgewertet.²⁰
- Contribution Analysis: Um den Wirkungsbeitrag des ISF zu ermitteln, kam der theoriebasierte Ansatz der Contribution Analysis zur Anwendung. Bei diesem Vorgehen wird in einem ersten Schritt ermittelt, ob die ISF-finanzierten Massnahmen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des ISF leisten und in einem zweiten Schritt werden Hinweise zu den Wirkungen dieser Leistungen gesammelt und analysiert.
- Vergleichende Analyse: Die Umsetzungs- und Verwaltungspraxis des ISF in der Schweiz soll zudem anhand eines Benchmark Verfahrens analysiert werden. Hierzu wurden 17 vergleichbare für die Verwaltung des ISF Zuständige Behörden der Informal Working Group zu einem Abgleich herangezogen. Anhand einer vergleichenden Analyse werden dann Best Practices ermittelt, und die Umsetzungs- und Verwaltungspraxis in der Schweiz daran gemessen. Diese vergleichende Analyse wird zum Zeitpunkt der Erstellung des Zwischenberichts noch erarbeitet und wird im Abschlussbericht enthalten sein.

²⁰ Zur Auswertung der gemeinsamen ISF-Indikatoren für das Nationale Programm der Schweiz siehe Anhang 4 III.

4 Interventionslogik

Das nachfolgende Kapitel beschreibt die Interventionslogik des ISF. Hierzu wird zunächst auf die Rahmenbedingungen in der Schweiz und die Rechtsgrundlagen des ISF eingegangen. Anschliessend wird das Wirkungsmodell des ISF beschrieben: Hierbei wird eine logische Verbindung zwischen den Zielen des nationalen ISF-Programms der Schweiz und den umgesetzten Massnahmen hergestellt, um aufzuzeigen, wie die verschiedenen Inputs, Aktivitäten und Outputs, die durch den ISF gefördert wurden, zusammenwirken sollten, um die versprochenen Veränderungen im Laufe der Zeit herbeizuführen und letztlich die Ziele des nationalen Programms zu erreichen. Auf dieser Basis wird dann am Ende des Kapitels die Interventionslogik des ISF detailliert dargestellt.

4.1 Rahmenbedingungen in der Schweiz, Rechtsgrundlagen und Wirkungsmodell des ISF

4.1.1 Governance der Grenzkontrolle in der Schweiz

In der Schweiz ist die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise gemäss Artikel (Art.) 121 der Bundesverfassung (BV; SR 101) explizit dem Bund zugewiesen. Auf Gesetzesstufe²¹ überträgt der Bund wiederum die Zuständigkeit für die Personenkontrollen (ausländerrechtliche Grenzübertrittskontrolle) zurück an die Kantone, eine Rückübertragung von Vollzugsaufgaben in diesem Bereich an den Bund (Prüfung der Ein- und Ausreisevoraussetzungen und Einreisegewährung/-verweigerung) auf dem Gesetzeswege wird teilweise praktiziert und ist grundsätzlich möglich sowie verfassungskonform.²² Das SEM trägt die Gesamtverantwortung gegenüber der EU für die ordnungsgemässe Durchführung der Grenzkontrollen und die Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen. Es erlässt Weisungen für die Ein- und Ausreise und legt die Kontrollen fest, die gemäss Schengen-Vorschriften verbindlich durchzuführen sind.²³ Allerdings verfügt keine Behörde in der Schweiz über die alleinige Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenz und die Verantwortlichkeiten sind verteilt. Aus diesem Grund findet ein stetiger und enger Austausch zwischen den Akteurinnen und Akteuren statt, für den verschiedene Instrumente eingesetzt werden (Steuergruppe Grenze, Projekte mit Vertreter/innen Bund und Kantone, Weisungen Grenzkontrolle, IBM-Strategie, IBM-Aktionsplan, bilaterale Besprechungen, Audit, Qualitätssicherungsmechanismus), die in ihrer Gesamtheit aber die

²¹ Siehe Art. 9 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20).

²² Siehe hierzu Aktennotiz des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 26.01.2022 betreffend Bundeskompetenz ausländerrechtliche Grenzkontrolle, Aktenzeichen: 612-683/20. Dieses Prinzip findet unter anderem Ausdruck in Art. 31 Absatz (Abs.) 2 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204): Grenzkontrollen können sowohl von Mitarbeitenden der Kantone und des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) erledigt werden, wobei die Mitarbeitenden des BAZG diese Tätigkeit im Wege der Delegation gemäss den Vereinbarungen zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und den Kantonen ausüben sollen, da das BAZG als Bundesbehörde grundsätzlich über keine originären Kompetenzen für grenzpolizeiliche Personenkontrollen verfügt.

²³ Siehe Art. 12 Abs. 2 Bst. c der Organisationsverordnung für das EJPD (OV EJPD; SR 172.213.1).

Schengen-seitig geforderte einheitliche Steuerung gewisser Funktionen der Grenzverwaltung nicht gänzlich herzustellen vermögen.²⁴ Konkretisiert werden die rechtlichen Vorgaben durch die nationalen Strategien zur Integrierten Grenzverwaltung (IBM): Mit den IBM-Strategien I-III aus den Jahren 2012, 2019 und 2024, die eine stärkere Koordination und Zusammenarbeit – sowohl vertikal als auch horizontal – zwischen kantonalen und Bundesbehörden vorsehen, wurden gemeinsame strategische Ausrichtungen und Aktionspläne für die einzelnen in der Grenzverwaltung tätigen Institutionen auf kantonaler und auf Bundesebene geschaffen.

Seit dem Jahr 2008 ist die Schweiz zudem assoziiertes Mitglied des Schengen-Raumes und hat sich damit unter anderem verpflichtet, die in der EU bestehenden Regeln zur Aufhebung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen sowie deren Weiterentwicklungen zu übernehmen. Die Arbeit der Grenzkontrollbehörden der Schengen-Staaten ist rechtlich bindend im Schengener Grenzkodex (SGK)²⁵ sowie in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache²⁶ mit IBM und Integrierter Planung verankert, welche die «enge und ständige Zusammenarbeit» zwischen den für den Grenzschutz, bzw. die Grenzkontrolle zuständigen Stellen fordern. Die Schweiz ist nicht Mitglied der europäischen Zollunion und verfügt deshalb über ein ständiges Dispositiv von Mitarbeitenden und eine Kontrollinfrastruktur des BAZG an den Binnengrenzen, welche im Rahmen der Zollkontrollen oder bei Vorliegen eines polizeilichen Anfangsverdachts Personenkontrollen durchführen können.

4.1.2 Schengen-Aussengrenzen der Schweiz

Während an den Binnengrenzen im Schengen-Raum grundsätzlich keine systematischen Personenkontrollen²⁷ zulässig sind, wurde die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze verstärkt und vereinheitlicht. Zudem dürfen gemäss Art. 5 SGK die Schengen-Aussengrenzen nur an den dafür bezeichneten Grenzübergangsstellen überschritten werden, welche auf nationaler Ebene gemäss Art. 29 Abs. 1 VEV vom SEM im Einvernehmen mit dem BAZG und den für die Personenkontrollen zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone sowie dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) festgelegt werden.

Weil die Schweiz von Schengen-Staaten umgeben ist und somit über den Landweg keine direkte Einreise aus einem Nicht-Schengen-Staat möglich ist, befinden sich die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz ausschliesslich an den für eine Einreise aus Drittstaaten vorgesehenen Flugplätzen. Diese Flugplätze sind in die Kategorien

²⁴ Prüfung der Massnahmenumsetzung zur Integrierten Grenzverwaltung Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für Polizei, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit, EFK-23231, 2024, S. 12.

²⁵ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen.

²⁶ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624.

²⁷ Personenkontrollen umfassen eine Ausweis- und Ein- und Ausreisereisekontrolle, die bei Einreisen aus einem Drittland systematisch durchgeführt werden. Bei der Ausweiskontrolle wird das Ausweisdokument einer Echtheitsprüfung unterzogen. Die Einreisekontrolle beinhaltet die Prüfung der Einreiseberechtigung sowie die Abfrage relevanter Register, wie zum Beispiel das Schengener Informationssystem (SIS).

A-D unterteilt,²⁸ wobei es sich bei den Flugplätzen der Kategorie A um die grossen internationalen Landesflughäfen in Basel, Genf und Zürich handelt. An den mittelgrossen Flugplätzen der Kategorie B werden Linienflüge bzw. regelmässige Flüge aus Drittstaaten abgewickelt²⁹, während es sich bei den Flugplätzen der Kategorie C um Landeplätze mit geringem oder bloss sporadischem Verkehrsaufkommen aus Drittstaaten handelt.³⁰ Bei Flugplätzen der Kategorie D handelt es sich um kleinere Landeplätze mit einem sehr geringen Aufkommen an Flügen aus Drittstaaten.³¹ Flugplätze der Kategorien A-C können unbeschränkt aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums angeflogen werden, bei Flugplätzen der Kategorie D muss dies vorher angemeldet und genehmigt werden.³² Die Schweiz verfügt mit den Flugplätzen der Kategorien A-D momentan über 18 Grenzübergangsstellen, an denen die Schengen-Aussengrenzen überschritten werden können.

Abbildung 1: Schengen Aussengrenzen der Schweiz



(Quelle: Eigene Darstellung)

Im Jahr 2019³³ betrug das Gesamtpassagieraufkommen der Flugplätze der Kategorien A-D insgesamt rund 59 Mio., wovon rund 23,5 Mio. Passagiere aus Drittstaaten ausserhalb des Schengen-Raums eingereist sind. 99,96% dieser Übertritte der

²⁸ Es handelt sich bei dieser Kategorisierung um eine Einordnung der Praxis, die sich der Einfachheit halber an die zollrechtliche Kategorisierung anlehnt und rechtlich nicht verankert ist.

²⁹ St. Gallen-Altenrhein, Bern, Lugano, Samedan und Sion.

³⁰ Grenchen, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Locarno und Payerne.

³¹ Buochs, Dübendorf, Emmen, Mollis, Saanen und Sankt Stephan.

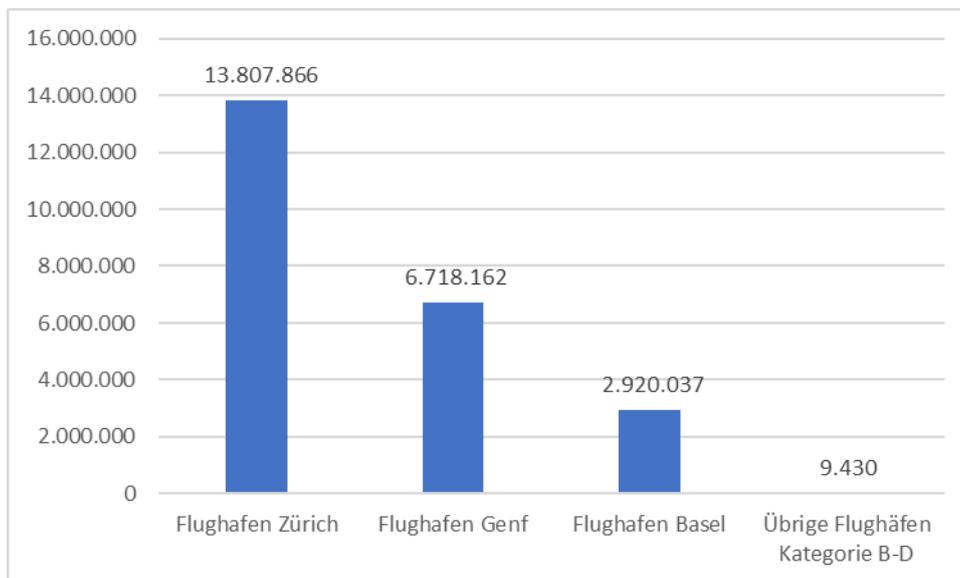
³² Siehe Art. 29 Abs. 3 VEV.

³³ Aus Gründen der Repräsentativität wird hier Bezug auf Zahlen aus dem Zeitraum vor der Corona-Pandemie genommen.

schweizerischen Schengen-Aussengrenze entfielen auf die drei grossen Landesflughäfen in Basel (rund 2.920.000 Passagiere oder 13% der Übertritte der Schengen-Aussengrenze), Genf (rund 6.700.000 Passagiere oder 29% der Übertritte der Schengen-Aussengrenze) und Zürich (rund 13.800.000 Passagiere oder 58% der Übertritte der Schengen-Aussengrenze). 0,04% der Übertritte der Schengen-Aussengrenzen (dies entspricht rund 9.000 Passagieren) erfolgte an Flugplätzen der Kategorien B-D.

Die nach Anzahl der Grenzübertritte grösste Schengen-Aussengrenze der Schweiz ist der Flughafen Zürich. Der Flugplatz Mollis (Kanton GL, Kategorie D) hingegen wies mit 52 Passagieren auf Flügen aus Drittstaaten schweizweit die geringste Zahl an Übertritten der Schengen-Aussengrenze auf.

Abbildung 2: Übertritte der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz 2019



(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten des SEM zu Übertritten der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz 2014-2020)

Die Passagierzahlen zu den Übertritten der Schengen-Aussengrenze der Schweiz werden momentan dezentral erhoben, ein konsolidiertes Gesamtbild steht bisher nicht auf Knopfdruck zur Verfügung. Diese dezentrale, von Medienbrüchen geprägte Erhebung birgt das Risiko von Übertragungsfehlern im Falle der Konsolidierung der Zahlen.

4.1.3 Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz

Die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz fällt nach Art. 9 AIG grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone. Einige Kantone, die aufgrund eines Flugplatzes auf ihrem Hoheitsgebiet über eine Schengen-Aussengrenze verfügen, haben jedoch von der oben erwähnten Möglichkeit der Übertragung der dort anfallenden ausländerrechtlichen Grenzkontrolle an den Bund und damit an das BAZG Gebrauch gemacht, so dass die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen durch das BAZG momentan an 11 der 18 Flugplätzen in der Schweiz wahrgenommen wird. An den übrigen Flugplätzen sind die jeweiligen Kantonspolizeien für die ausländerrechtliche Grenzübertrittskontrolle zuständig:

Tabelle 1: Zuständigkeiten bei der Kontrolle der Schengen Aussengrenze der Schweiz

Flugplatz	Zuständige Behörde für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenze
Basel	BAZG
Bern	Kantonspolizei Bern (Kapo BE)
Buochs	Kapo NW
Dübendorf	Kapo ZH
Emmen	BAZG
Genf	BAZG / Kantonspolizei Genf (Kapo GE) (2. Kontrolllinie)
Grenchen	Kantonspolizei Solothurn (Kapo SO)
La Chaux-de-Fonds	BAZG
Lausanne	BAZG
Locarno	BAZG
Lugano	BAZG
Payerne	BAZG
Saanen	Kapo BE
Sankt Stephan	Kapo BE
Samedan	BAZG
Sion	BAZG / Kantonspolizei Wallis (Kapo VS)
St. Gallen-Altenrhein	BAZG
Zürich	Kapo ZH

(Quelle: Eigene Darstellung)

Tabelle 1 zeigt somit, dass an den schweizerischen Schengen-Aussengrenzen momentan mit dem BAZG und den sechs kantonalen Behörden insgesamt sieben Grenzkontrollbehörden tätig sind.³⁴ Die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz ist somit stark fragmentiert. Die sieben für die operativen Aspekte der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze in der Schweiz zuständigen Behörden sind auf Bundes- und Kantonsebene tätig, unterschiedlich strukturiert und unterschiedlich gross (Kapo NW: 69 Vollzeitäquivalente (VZÄ),³⁵ Kapo ZH: 3.939 Mitarbeitende,³⁶ BAZG: ca. 4.500 Mitarbeitende³⁷). Für viele Kantonspolizeien stellt die Personenkontrolle an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz keine Haupttätigkeit dar.

³⁴ Auf Bundesebene: BAZG; auf kantonalen Ebene: Kantonspolizeien BE, GE, GL, NW, SO, VS, ZH.

³⁵ Siehe hierzu: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/413316/umfrage/polizeibestand-in-der-schweiz-nach-kantonen/>

³⁶ Geschäftsbericht 2020 der Kapo ZH: <https://www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/kantonspolizei-zuerich/bilder-berichte-zahlen.html>

³⁷ Siehe hierzu: <https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/das-bazg/organisation.html>

Einige Kantonspolizeien verfügen hingegen über Organisationseinheiten, welche die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen als Schwerpunkttätigkeit wahrnehmen.

Es besteht somit eine grosse Heterogenität bei den involvierten Akteuren. Zu beachten in diesem Zusammenhang ist allerdings, dass 99,96% der Personenkontrollen der Schengen-Aussengrenzen an den Landesflughäfen entweder durch die Kapo ZH (Flughafen Zürich), das BAZG (Flughafen Basel) oder gemeinsam durch das BAZG und die Kantonspolizei (Flughafen Genf) wahrgenommen werden.

4.1.4 Rechtsgrundlage des ISF

Wie bereits oben erwähnt, hat sich die Schweiz im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der EU und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Schengen-Assoziierungsabkommen – SAA) zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Darunter fällt unter anderem der ISF, der für den Zeitraum 2014 bis 2024 geschaffen wurde. Er ist das Nachfolgeinstrument des AGF (2007-2013) und soll, wie sein Vorgänger, Schengen-Staaten bei der Kontrolle ihrer Schengen-Aussengrenzen unterstützen. Von den Beiträgen zur Projektfinanzierung profitieren besonders Staaten, deren Aussengrenzen besonders weitläufig sind oder auf deren Gebiet sich grosse internationale Flughäfen befinden.³⁸ Er verfolgt nach Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (ISF-Verordnung) das übergeordnete politische Ziel, eine solide und wirksame integrierte europäische Grenzverwaltung an den Aussengrenzen sicherzustellen und damit dazu beizutragen, ein hohes Mass an innerer Sicherheit im Schengen-Raum zu gewährleisten und gleichzeitig den freien Personenverkehr zu wahren. Gemäss Art. 3 Abs. 2 ISF-Verordnung soll das Instrument zur Erreichung der folgenden zwei spezifischen Ziele beitragen:

- Spezifisches Ziel (Specific Objective-SO) 1: Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik, um den legalen Reiseverkehr zu erleichtern, Visumantragstellern eine hohe Dienstleistungsqualität zu bieten, die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen sicherzustellen und die illegale Einwanderung zu unterbinden.
- SO 2: 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 Frontex-Agentur, damit einerseits ein einheitliches und hohes Mass an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen, auch durch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, und andererseits ein reibungsloses Überschreiten der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand sichergestellt werden und gleichzeitig der Zugang 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, garantiert wird.

³⁸ Siehe hierzu: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/schengen/eu-fonds/isf.html>

Die durch den ISF finanzierten Massnahmen können nach Art. 3 Abs. 3 der ISF-Verordnung ein breites Spektrum von Initiativen umfassen, wie z.B.:

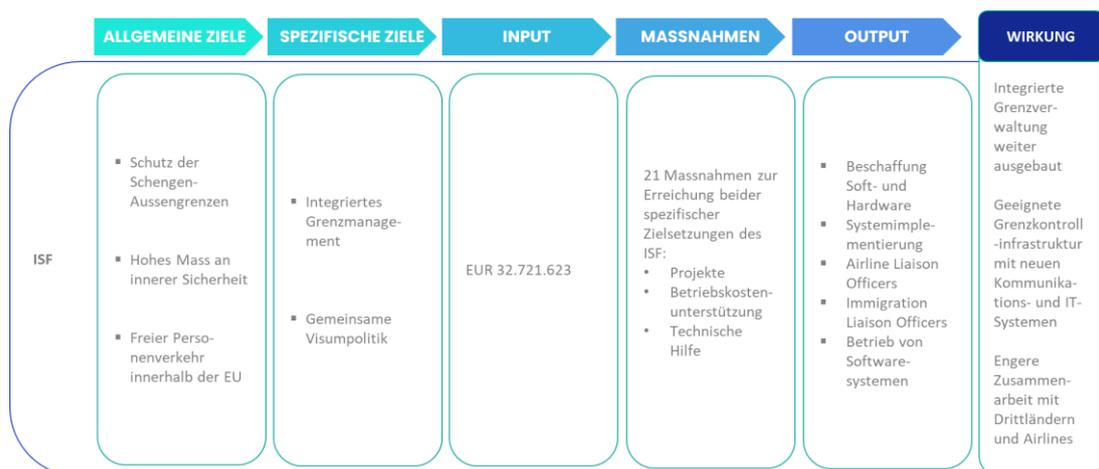
- Die Förderung der Entwicklung, der Umsetzung und der Durchsetzung von Strategien, damit sichergestellt wird, dass beim Überschreiten der Binnengrenzen ungeachtet der Staatsangehörigkeit keinerlei Personenkontrollen durchgeführt, beim Überschreiten der Aussengrenzen aber Personenkontrollen durchgeführt werden und das Überschreiten der Aussengrenzen wirksam überwacht wird.
- Die schrittweise Einführung eines integrierten Managementsystems für die Aussengrenzen auf der Grundlage von Solidarität und verantwortungsbewusstem Handeln, insbesondere durch
 - die Stärkung der Aussengrenzkontrolle und Überwachungssysteme sowie der Zusammenarbeit zwischen Grenzschutz-, Zoll-, Migrations-, Asyl- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen, einschliesslich der Seegrenzgebiete;
 - Massnahmen innerhalb des Hoheitsgebiets im Zusammenhang mit dem Aussengrenzenmanagement und notwendige Begleitmassnahmen in Bezug auf Dokumentensicherheit, Identitätsmanagement sowie die Interoperabilität der beschafften technischen Geräte;
 - sonstige Massnahmen, die ebenfalls einen Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung der mit dem Personenverkehr zusammenhängenden grenzüberschreitenden Kriminalität an den Aussengrenzen, einschliesslich Menschenhandel und Schleuseraktivitäten, leisten.
- Die Förderung der Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Politik in Bezug auf Visa und andere Aufenthaltstitel für kurze Aufenthalte und verschiedene Formen der konsularischen Zusammenarbeit, um für eine bessere konsularische Reichweite und harmonisierte Verfahren bei der Visumerteilung zu sorgen.
- Die Einführung und Betrieb von IT-Systemen, deren Kommunikationsinfrastruktur und Ausstattung, mit denen die gemeinsame Visumpolitik, Grenzkontrollen und Grenzüberwachung an den Aussengrenzen unterstützt werden und die vollumfänglich im Einklang mit dem Recht zum Schutz personenbezogener Daten stehen.
- Die Stärkung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten.
- Die Sicherstellung der effizienten und einheitlichen Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzen und Visa, einschliesslich des wirksamen Funktionierens des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus.
- Die Stärkung von Massnahmen der Mitgliedstaaten als Beitrag 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 in diesen Bereichen, was in vollem Umfang den Zielen und Grundsätzen des auswärtigen Handelns und der humanitären Hilfe der Union entsprechen muss.

4.1.5 Wirkungsmodell des ISF

Die Wirkungszusammenhänge des ISF, welche in der vorliegenden Evaluierung untersucht werden, bilden Ketten logischer Argumente, die darstellen, wie einzelne Aktivitäten zu Ausprägungen in den dargestellten Zieldimensionen (Inputs, Massnahmen, Outputs, Wirkung) beitragen. Diese Ketten werden in dem Wirkungsmodell des ISF abgebildet. Dabei umfasst dieses Wirkungsmodell die folgenden Dimensionen:

- Allgemeine politische Ziele des ISF;
- Spezifische Ziele des ISF;
- Input: Für die Umsetzung des ISF zur Verfügung stehende Ressourcen;
- Massnahmen: Das Portfolio des ISF in der Schweiz umfasst momentan die folgende Art von Massnahmen:
 - Projekte;
 - Betriebskostenunterstützung (BKU);
 - Technische Hilfe.
- Output: Tätigkeiten zur Umsetzung der Massnahmen und die daraus resultierenden Inhalte und Produkte als unmittelbare, meist quantifizierbare Outputs.
- Wirkung: Übergreifende langfristige (politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche) Auswirkungen und Veränderungen.

Abbildung 3: Wirkungsmodell des ISF



(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Finanzausstattung für die Durchführung des ISF betrug insgesamt 2,76 Mrd. EUR. Für die gesamte Laufzeit des Fonds wurden der Schweiz Zuweisungen in Höhe von rund EUR 32 Mio. für nationale Massnahmen zugesprochen. Über die sieben Jahre Laufzeit des Fonds hat sich die Schweiz mit rund EUR 120 Mio. daran beteiligt. Die Position der Schweiz als Nettozahlerin – wie beim AGF auch – rührt vor allem daher, dass sich ihre einzigen Schengen-Aussengrenzen an den Flughäfen mit internationalem Flugverkehr befinden.

Aufgrund des ausgedehnten Übernahmeverfahrens der relevanten Rechtsgrundlage war die Schweiz erst ab dem 1. August 2018 offiziell am ISF beteiligt. Hierfür musste die Schweiz in einer zweistufigen Prozedur zum einen die Zusatzvereinbarung zum ISF mit der KOM abschliessen und zum anderen die ISF-Verordnung übernehmen. Um das Risiko zu minimieren, dass die Schweiz die ihr zustehenden

Fördermittel aufgrund einer verspäteten Teilnahme nicht vollständig abschöpfen kann, wurden in Übereinkunft mit der KOM im Rahmen einer informellen Teilnahme am ISF bereits ab Oktober 2016, also 2 Jahre nach Lancierung des ISF im Jahr 2014, die ersten Massnahmen unter dem Fonds lanciert. Während dieser informellen Teilnahme der Schweiz zwischen Oktober 2016 und August 2018 standen die Zahlungszusagen an die Projektnehmer des ISF unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen. In diesem Zeitraum fanden keine Zahlungen an die Projektnehmer statt.

Die SFFP der Abteilung Europäische Zusammenarbeit des Direktionsbereichs Internationales des SEM wurde als Zuständige Behörde benannt und war damit federführend für die Fondsumsetzung in der Schweiz zuständig. Als Prüfbehörde wurde die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bestimmt, das Generalsekretariat Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD) nahm die Rolle der Benennenden Behörde (Aufsichtsbehörde) wahr. Ein Monitoringausschuss aus Vertretern von Kantonen und Bund, die im Bereich Schengen tätig oder von dessen Auswirkungen betroffen sind (Management der Aussengrenzen, Visa und/oder konsularische Aufgaben), unterstützt die Durchführung des Nationalen Programms der Schweiz des ISF. Er erfüllt eine beratende Funktion und ist in erster Linie ein Gremium, das die Implementierung des Nationalen Programms und dessen Fortschritte begleitet und überwacht.

4.2 Nationales Programm

Massgeblich für die Umsetzung der durch den ISF geförderten Massnahmen sind die Nationalen Programme, die nach Art. 10 ff. Verordnung (EU) Nr. 514/2014 zum Einsatz der Fonds des ISF von den Mitglieds- bzw. assoziierten Staaten ausgearbeitet werden sollen. Die Schweiz hat ein solches Nationales Programm erarbeitet. Aus verschiedenen Gründen wie z.B. neuen Mittelzuweisungen wurde das Nationale Programm dreimal überarbeitet und jeweils von der KOM genehmigt.

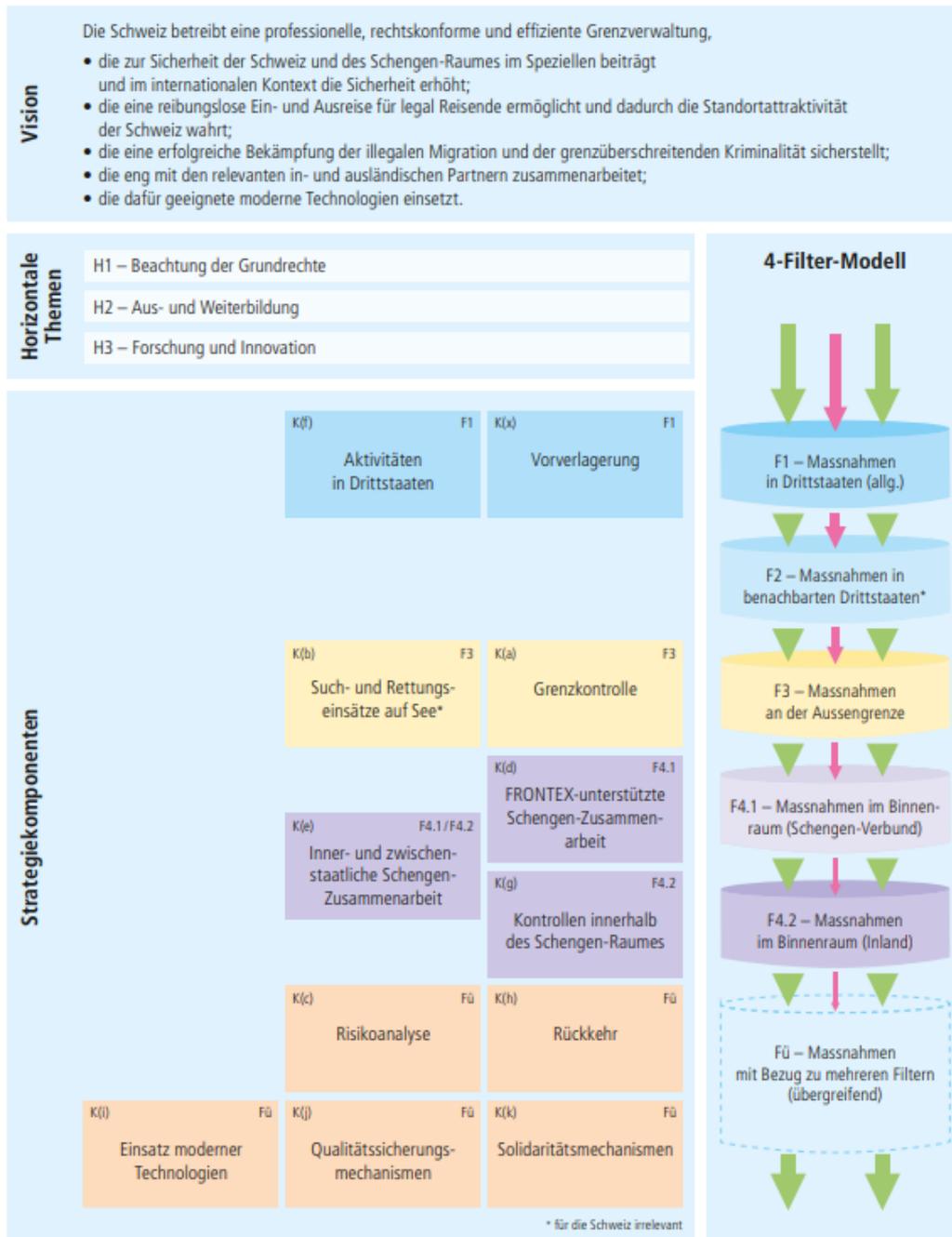
Inhaltlich basiert das Nationale Programm der Schweiz auf der IBM-Strategie I aus dem Jahr 2014. Diese IBM-Strategie besteht aus verschiedenen Strategiekomponenten und basiert auf dem im europäischen Grenzverwaltungskontext gebräuchlichen Vier-Filter-Modell, wobei der erste Filter Massnahmen in Dritt- und Herkunftsstaaten, der zweite Filter Massnahmen in benachbarten Drittstaaten,³⁹ der dritte Filter Massnahmen an der Aussengrenze und der vierte Filter Massnahmen im Schengen-Binnenraum umfasst.

Das Nationale ISF-Programm der Schweiz orientiert sich zudem strategisch an der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (EU-Visakodex). So soll das Visumverfahren flexibilisiert werden, der Datenaustausch und die Interoperabilität in diesem Bereich erhöht und Visaverfahren so ausgestaltet werden, dass der Aufwand und die Verfahrenskosten für Arbeitnehmende und Arbeitgeber möglichst gering gehalten werden.

³⁹ Nicht relevant für die Schweiz, da diese nur von Schengen-Staaten umgeben ist.

In das Nationale Programm fließen darüber hinaus Erfahrungen aus den erfolgten Umsetzungsaktivitäten unter dem Vorgängerinstrument AGF, relevanten Schengen-Weiterentwicklungen sowie weiteren Prioritäten der EU mit ein.

Abbildung 4: IBM-Modell 2027⁴⁰



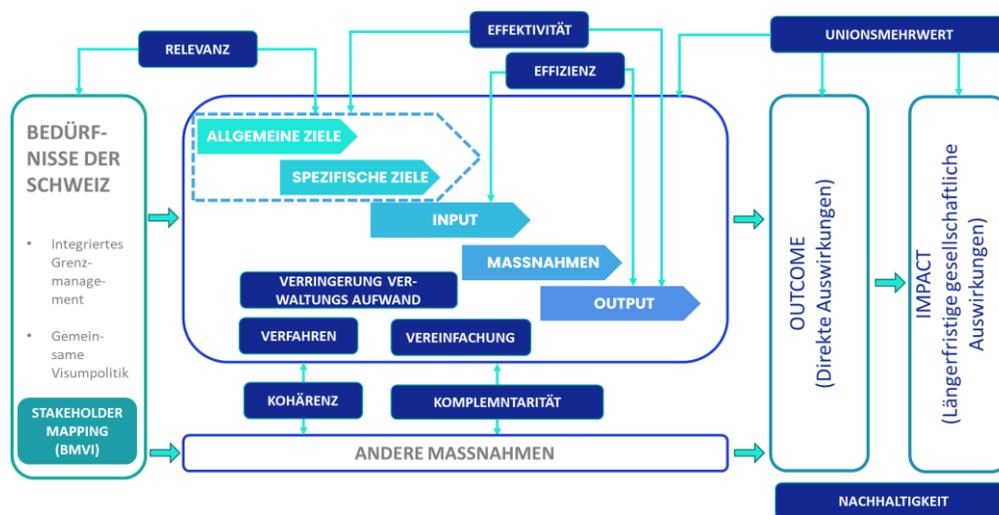
(Quelle: SEM)

⁴⁰ Siehe hierzu: Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027, SEM und Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).

4.3 Interventionslogik im engeren Sinne

Ausgangspunkt für die vorliegende ex-post Evaluierung ist die auf dem Wirkungsmodell des ISF aufbauende Interventionslogik des Nationalen Programms, welche die Verbindungen zwischen den identifizierten Bedürfnissen der Schweiz, der angebotenen Unterstützung, ihrem Output, ihren Ergebnissen und den politischen Zielen herstellt. Die Interventionslogik schafft damit ein konzeptionelles Verständnis zur Funktionsweise des ISF und bildet damit auch eine wichtige Grundlage für die Evaluierung. Die untenstehende Abbildung der Grundzüge der Interventionslogik des ISF veranschaulicht die grundsätzlichen Elemente und Zusammenhänge der (erwarteten) Wirkungskette des Fonds und zeigt auf, welche Evaluationskriterien bei der Analyse herangezogen wurden.

Abbildung 5: Interventionslogik des ISF und deren Zusammenhang mit den Evaluationsdimensionen



(Quelle: Eigene Darstellung)

Zur Plausibilisierung der wichtigsten Bedürfnisse, welche der Interventionslogik zugrunde liegen, wurden diese und deren Ursachen mit Hilfe der relevanten Stakeholder adressiert und überprüft. Hierzu wurden die interessierten Parteien konsultiert. Flankiert wurde diese Massnahme von einer Überprüfung der einschlägigen Literatur und der verfügbaren Daten zum Thema.

Ergänzt wurde diese Interventionslogik durch den Bewertungsrahmen des ISF, der in Anhang 2 enthalten ist.

5 Umsetzungsstand des ISF in der Schweiz

Das nachfolgende Kapitel beschreibt den Umsetzungsfortschritt des ISF und erläutert die wichtigsten Herausforderungen, mit denen die Begünstigten des Fonds und das SEM als Zuständige Behörde während der Umsetzung der finanzierten Massnahmen konfrontiert waren.

5.1 Portfolio des ISF

Über die Gesamtlaufzeit wurden in der Schweiz die folgenden Projekte durch den ISF gefördert:

Tabelle 2: Projektportfolio des ISF

Projektnehmende	Projektname	Betrag in EUR
fedpol		
	Betrieb SIS II fedpol	4'770'773
	SIS Recast	2'727'000
BAZG		
	ABC-Gates für den Flughafen Genf	1'658'615
	Airline Liaison (ALO) Officer Nairobi	568'562
	ALO New Delhi	660'300
	Betrieb ABC-Gates BAZG	151'219
	EES BAZG	2'833'145
Kapo NW		
	Büro-Container	20'054
Kapo ZH		
	ABC-Gates für den Flughafen Zürich	1'522'921
	Betrieb ABC-Gates Kapo ZH	654'794
	Betrieb Greko NG Kapo ZH	1'565'372
	Greko NG Kapo ZH	65'542
	Initialisierung Umsetzung EES Kapo ZH	52'415
	Release EES Kapo ZH	62'046
	Systemupgrade EES Kapo ZH	1'891'560
SEM		
	EES SEM	6'156'861
	ETIAS SEM	3'537'342

Projektnehmende	Projektname	Betrag in EUR
	Immigration Liaison Officer (ILO) Ankara	320'909
	ILO Khartum	110'313
	ILO Prishtina	14'647
	VIS Recast SEM	1'291'474
	Technische Hilfe (als Zuständige Behörde)	2'085'758
TOTAL		32'721'623

(Quelle: Eigene Darstellung, Datenquelle: SEM⁴¹)

5.2 Absorptionsrate des ISF in der Schweiz und im internationalen Vergleich

Über die gesamte Laufzeit des ISF beliefen sich die Einzahlungen der Schweiz insgesamt auf EUR 120'165'262, die Zuweisungen an die Schweiz auf EUR 32'731'772. Diese Position der Schweiz als Nettozahlerin ist darauf zurückzuführen, dass sich ihre einzigen Schengen-Aussengrenzen an den Flughäfen mit internationalem Flugverkehr befinden (siehe oben Kapitel 4.1.2).

Von den zugewiesenen Mitteln in Höhe EUR 32'731'772 hat die Schweiz einen Betrag von EUR 32'721'623 abgeschöpft. Daraus ergibt sich eine Absorptionsrate (zugewiesener Betrag / abgeschöpfter Betrag) von nahezu 100%. Für sich genommen und im internationalen Vergleich ist dies ein sehr gutes Ergebnis. Kein anderes Land der Informal Working Group hat einen vergleichbaren Wert erzielt. Die durchschnittliche Absorptionsquote lag im Juni 2024 bei 75%, wobei der niedrigste Wert 42% und der höchste Wert 100% betrug. Bei 7 der 17 Länder der Informal Working Group lag die Absorptionsquote unter 70%.

Tabelle 3: ISF-Absorptionsraten der Mitglieder der Informal Working Group

Land	Zugewiesener Betrag in Mio. EUR	Abgeschöpfter Betrag in Mio. EUR	Absorptionsrate
Belgien	35,08	28,05	80%
Dänemark	24,62	22,99	93%
Deutschland	78,91	62,72	79%
Estland	260,23	216,72	83%
Finnland	64,81	57,19	88%
Frankreich	130,99	71,33	54%
Island	19,12	10,84	57%

⁴¹ Operativer Schlussbericht ISF-Grenze 2014-2020, SEM 2023.

Land	Zugewiesener Betrag in Mio. EUR	Abgeschöpfter Betrag in Mio. EUR	Absorptionsrate
Liechtenstein	14,05	5,84	42%
Luxemburg	17,79	11,79	66%
Niederlande	51,53	40,01	78%
Norwegen	30,02	28,52	95%
Österreich	27,53	18,37	67%
Polen	114,56	108,83	95%
Slowakei	22,82	13,41	59%
Schweden	26,67	23,10	87%
Schweiz	32,73	32,72	100%
Tschechien	28,14	15,04	53%

(Quelle: Eigene Darstellung, Datenquelle: KOM⁴²)

In der vergleichenden Analyse mit den anderen Mitgliedern der Informal Working Group⁴³ wurden für hohe Absorptionsraten die folgenden Gründe und Erklärungen angeführt:

- Gute Planung des nationalen Programms und proaktive Massnahmen zur frühzeitigen Mittelbindung.
- Gute Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Begünstigten.
- Starke Unterstützung durch die Begünstigten und Bereitschaft zur Umsetzung.
- Gute Teamarbeit innerhalb der Verwaltungsbehörde.
- Ein starker Begleitausschuss, der die Durchführung des Programms überwacht und sich darauf konzentriert, den grösstmöglichen Nutzen aus den EU-Mitteln zu ziehen.
- Flexible Umverteilung der Mittel.
- Höhere tatsächliche Kosten als die EU-Finanzierung, die es ermöglicht, die Mittel auch in einer späten Phase des Prozesses zu absorbieren.

Zur Begründung von niedrigeren Absorptionsraten wurden von den Mitgliedern der Informal Working Group die folgenden Punkte erwähnt:

- Langwierige öffentliche Vergabeverfahren.
- Änderungen der Prioritäten auf nationaler Ebene (politisch).
- Verspäteter Start.
- Verzögerungen bei der Einführung von grossen IT-Systemen.

⁴² Siehe: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/876c41e3-0512-4fcd-9e48-4f0a1b66de70_en?filename=ANNEX-8-Report-with-debit-notes_en.pdf

⁴³ Siehe Anhang 3.

5.3 Herausforderungen bei der Umsetzung des ISF in der Schweiz

Die Grenzverwaltung in der Schweiz ist, wie oben in Kapitel 4.1 beschrieben, föderalistisch ausgestaltet und damit von verschiedenen Zuständigkeiten auf Ebene der Kantone und des Bundes geprägt. So ist die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz stark fragmentiert und wird von insgesamt sieben Behörden auf Bundes- und Kantonsebene, die unterschiedlich strukturiert und unterschiedlich gross sind, wahrgenommen. Eine übergeordnete zuständige Instanz oder Behörde, die für die strategische Weiterentwicklung der Grenzverwaltung zuständig ist und mit einer dementsprechenden Weisungsbefugnis ausgestattet ist, gibt es nicht. In einem solchen Umfeld Projekte mit nationaler strategischer Tragweite zu finanzieren und deren Umsetzung zu überwachen, ist mit einem hohen Koordinationsaufwand verbunden und stellt besondere Anforderungen an die Kommunikation und Transparenz bei der Projektauswahl und Mittelvergabe.

Eine grosse Herausforderung für die Schweiz stellte zudem die späte Teilnahme am ISF dar: Der Fonds wurde bereits im Jahr 2014 lanciert, die Schweiz hat aber erst mit der informellen Teilnahme ab Oktober 2016 Massnahmen planen und umsetzen können. In der Phase bis zur formellen Teilnahme im August 2018 standen die Zahlungszusagen an die Projektnehmer des ISF unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen, so dass in diesem Zeitraum keine Zahlungen an die Projektnehmer getätigt werden konnten. Effektiv stand der Schweiz somit weniger Zeit zur Umsetzung des ISF zur Verfügung als den Schengen-Staaten, die EU-Mitglieder sind.

Eine weitere Herausforderung bei der Umsetzung der Massnahmen des ISF war die Corona-Pandemie und die dadurch mitverursachten Verzögerungen bei der Umsetzung von Massnahmen, die den Begünstigten ebenfalls einen hohen Grad an Flexibilität abverlangt haben.

Zu beachten ist im Kontext der Herausforderungen bei der Umsetzung des ISF in der Schweiz zudem, dass es sich bei den umgesetzten Massnahmen hauptsächlich um die Entwicklung, den Betrieb und den Unterhalt grosser IT-Systeme mit Schnittstellen zu Systemen auf europäischer Ebene handelte. Aufgrund der Anzahl der beteiligten Länder sowie der Vorgaben und Schnittstellen zu eu-LISA kam es hier teilweise zu weiteren Verzögerungen und Mehrkosten, mit denen die Begünstigten konfrontiert waren.

Die Schweiz weist trotz der oben genannten Herausforderungen die im internationalen Vergleich mit den Mitgliedern der Informal Working Group höchste Absorptionsrate von rund 100 % auf. Diese hohe Absorptionsrate erklärt sich hauptsächlich durch die enge Zusammenarbeit mit den Begünstigten, deren Flexibilität und Agilität in der Umsetzung, sowie die Möglichkeit, die ISF-Mittel bedarfsgerecht umzuverteilen.

6 Ergebnisse der ex-post Evaluierung des ISF

Im nachfolgenden Kapitel werden für die jeweiligen Evaluationsdimensionen (**Effektivität, Effizienz, Relevanz, Kohärenz, Komplementarität, Unionsmehrwert, Nachhaltigkeit sowie Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands**) die Evaluationsfragen auf Grundlage der gesammelten Evidenz beantwortet und die Ergebnisse der Analyse vorgestellt.

6.1 Effektivität

In diesem Abschnitt werden die vierzehn Evaluationsfragen zum Kriterium Effektivität beantwortet. Effektivität (Wirksamkeit) bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die gewählten ISF-Massnahmen geeignet und wirksam sind, um die im Nationalen Programm definierten Ziele zu erreichen.

Die in Anhang 5 dieses Berichts enthaltene Tabelle bietet einen Überblick zu den Spezifischen und Nationalen Zielen des Nationalen Programms, in denen der ISF einen Beitrag geleistet hat.

6.1.1 Evaluationsfrage E1: 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?

Da die Schweiz bereits einen grossen Anteil ihrer Mittel aus dem AGF in den Bereich Visa investiert hat (58 % der Gesamtzuweisungen) und bei der Ausgestaltung des Nationalen Programms 2016 keine grösseren Projekte im Bereich Visa geplant waren, verzichtete die Schweiz zunächst darauf, Mittel aus dem ISF für den Bereich Visa einzusetzen. Das spezifische Ziel der Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik wurde mit nationalen Mitteln verfolgt bzw. finanziert. Aufgrund der Verfügbarkeit zusätzlicher ISF-Fondsmittel, wurde im Jahr 2019 mit dem Projekt «VIS-Recast» die Erweiterung des Visa-Informationssystems (VIS) in das Nationalen Programm zum ISF aufgenommen. Mit der Umsetzung dieses Projekts hat der ISF einen Beitrag zur Förderung der Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik geleistet, welche die Erleichterung des legalen Reiseverkehrs zur Zielsetzung hatte.

Für die Schweiz bestand im Bereich VIS (Visa-Informationssystem) die Herausforderung, die Interoperabilität vom VIS mit bestehenden und neuen IT-Systemen sicherzustellen, in Weiterentwicklungen (z.B. Änderungen aufgrund der Revision des Visakodex) zu investieren sowie die Instandhaltung sicherzustellen. Mit der Implementierung des Projekts «VIS-Recast» wurden (und werden weiterhin im Rahmen des BMVI) die neuen Anforderungen der VIS-Verordnung⁴⁴ auf der Ebene der Schweiz umgesetzt. Die Erweiterung des bestehenden Systems umfasst insbesondere die Erfassung von Aufenthaltstiteln und Langzeitvisa im VIS, die Gewährleis-

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung).

tung der Interoperabilität zu den anderen EU-Informationssystemen sowie die Informationslücken durch einen besseren Informationsaustausch zwischen den Schengen Mitgliedstaaten. So kann mit Hilfe von VIS das Visumantragsverfahren, die Betrugsbekämpfung sowie die Kontrollen an den Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der beteiligten Staaten verbessert werden.

Das im Rahmen des ISF umgesetzte Projekt «VIS-Recast» unterstützt somit die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik mit dem Ziel, den legalen Reiseverkehr zu erleichtern. Es trägt damit zur Sicherheit in den Schengen-Staaten bei und baut auf dem EU-Visakodex auf, der eine strategische Leitlinie im Visabereich darstellt.

6.1.2 Evaluationsfrage E2: 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 der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurde im Rahmen des Fonds kein Beitrag zur Gewährleistung einer besseren konsularischen Präsenz und von harmonisierten Verfahren bei der Visumerteilung zwischen den Mitgliedstaaten geleistet, weil im Nationalen Programm der Schweiz keine Massnahme in diesem Bereich vorgesehen wurde.

6.1.3 Evaluationsfrage E3: Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?

Im Rahmen der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurde kein Beitrag zur Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich geleistet, da im Nationalen Programm der Schweiz keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich vorgesehen waren.

6.1.4 Evaluationsfrage E4: 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?

Im Rahmen der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurde kein Beitrag 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 geleistet, da im Nationalen Programm der Schweiz keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich vorgesehen waren.

6.1.5 Evaluationsfrage E5: 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?

Wie oben unter E1 beschrieben, hat die Schweiz durch die Erweiterung des IT Systems VIS im Rahmen des ISF-Projekts «VIS-Recast» einen Beitrag zur Förderung der Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik geleistet. Durch diese Erweiterung wird die Erfassung von Aufenthaltstiteln und Langzeitvisa erleichtert, die Interoperabilität mit anderen EU-Informationssystemen gewährleistet sowie die Informationslücken durch einen besseren Informationsaustausch zwischen den Schengen Mitgliedstaaten reduziert. Damit kann mit Hilfe von VIS das Visumantragsverfahren, die Betrugsbekämpfung sowie die Kontrollen an den Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der beteiligten Staaten verbessert werden.

Die Erweiterung von VIS im Rahmen von «VIS-Recast» unterstützt somit die Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik. Es trägt damit zur Sicherheit in den Schengen-Staaten bei und baut auf dem EU-Visakodex auf, der eine strategische Leitlinie im Visabereich darstellt.

6.1.6 Evaluationsfrage E6: 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 der Umsetzung des ISF in der Schweiz 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 gemäss den Vorgaben des Nationalen Programms keine Betriebskostenunterstützung im Bereich der Visumpolitik aus Mitteln des ISF geleistet wurde.

6.1.7 Evaluationsfrage E7: 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?

Im Rahmen der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurden keine Massnahmen von dem Fonds gefördert, die direkt und unmittelbar auf die Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz abzielten.

Alle geförderten Massnahmen des ISF haben allerdings 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 Schweiz⁴⁵ weiterhin sicherzustellen:

⁴⁵ Z.B. die wirksame Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum sowie ein wirksamer Schutz der Schengen-Aussengrenze.

- Betriebskostenunterstützung SIS II und SIS-Recast: Das SIS 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 haben die Kantonspolizeien, das BAZG, das BJ, das SEM, die visaausstellenden Botschaften und Konsulate im Ausland, die kantonalen Migrationsämter sowie weitere Behördenstellen Zugriff auf das SIS. International gesehen sind die Polizei-, Grenzschutz- und Visumsbehörden in 26 EU-Ländern sowie in Norwegen und Island angeschlossen. Ziel des SIS ist die elektronische Vervielfachung und Bereitstellung von nationalen Fahndungsdaten für alle Mitgliedsstaaten. Es handelt sich um einen Onlinezugriff auf das zentrale System mit der Garantie auf Richtigkeit der Daten. Eine Fahndungseingabe durch eine Polizeibehörde in einem Schengen-Staat ist innerhalb weniger Minuten schengenweit zugänglich. Das SIS wird täglich bei der Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum eingesetzt und dient dabei als Instrument zur Stärkung der inneren Sicherheit in der Schweiz. Es trägt damit dazu bei, die notwendigen Voraussetzungen für eine Aufhebung der systematischen und verdachtsunabhängigen Personenkontrollen an den Binnengrenzen zu gewährleisten. Die ISF-Förderung unterstützte dabei u.a. die Sicherstellung einer ständigen Verfügbarkeit des Systems sowie die rasche und wirksame Modernisierung der nationalen Komponenten des SIS.
- VIS-Recast, EES, Greko NG, ETIAS, ILO, ALO, ABC-Gates: Diese vom ISF geförderten Massnahmen haben zu einer Unterstützung und Erhöhung der Kontrollkapazität an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz geführt und damit zu einem wirksamen Schutz dieser Grenzen beigetragen. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen kann jedoch nur erzielt werden, wenn ein wirksamer Schutz der Schengen-Aussengrenzen besteht. Die oben genannten Massnahmen haben zu einem wirksamen Schutz dieser Grenzen beigetragen und somit indirekt das Ziel der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen gefördert.

6.1.8 Evaluationsfrage E8: 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?

Insbesondere die ISF-Massnahmen «ABC-Gates für den Flughafen Zürich», «Greko NG», «SIS II» erhöhen die Kapazität der Grenzschutzbehörden bei der Durchführung von Personenkontrollen und unterstützen damit eine wirksame Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen. Diese ISF-Massnahmen dienen der Instandhaltung und Weiterentwicklung der Grenzinfrastruktur an den Aussengrenzen an internationalen Flughäfen in der Schweiz und sorgen dafür, dass eine zuverlässige und effiziente Infrastruktur für eine wirksame Personenkontrolle zur Verfügung stand.

Durch die Umsetzung dieser ISF-Massnahmen wurden somit klare Fortschritte bei der Durchführung von Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen erzielt.

6.1.9 Evaluationsfrage E9: 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?

Im Rahmen der Umsetzung des ISF haben alle geförderten Massnahmen die schrittweise Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen unterstützt. In diesem Kontext sind insbesondere die folgenden Ergebnisse der ISF-Massnahmen zu erwähnen:

- Betrieb von ABC-Gates an der Aussengrenze am Flughafen Zürich;
- Betrieb von leistungsfähigen Grenzkontrollarbeitsplätzen an der Aussengrenze am Flughafen Zürich;
- Reduzierung von irregulär reisenden Passagieren vom bzw. über den Flughafen Neu-Delhi (Indien) und Nairobi (Kenia) in den Schengen-Raum;
- Sicherstellung der Stabilität und Verfügbarkeit von SIS II;
- Informationsbeschaffung zur Migrationslage und die Vernetzung mit relevanten Stellen in Ankara (Türkei), Khartum (Sudan) und Pristina (Kosovo).

Der durch den ISF geförderten Massnahmen haben damit wesentliche Beiträge zur Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen geleistet.

6.1.10 Evaluationsfrage E10: 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-Evaluierungen in den Jahren 2014 und 2018 bestätigten, dass die Schweiz den Schengen-Aquis grundsätzlich richtig anwendet und dass die vorhandene Infrastruktur an den Aussengrenzen als ausreichend angesehen wird und den Bedürfnissen entspricht. Aufgrund der begrenzten ISF-Mittel waren im Nationalen Programm keine ISF-Massnahmen mit dem Ziel der Sicherstellung der Anwendung des Unionsbesitzstands im Bereich Grenzmanagement vorgesehen.

6.1.11 Evaluationsfrage E11: 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?

Insbesondere die durch den ISF geförderten Einsätze von ALOs (Neu-Delhi und Nairobi) und ILOs (Ankara, Khartum und Pristina) haben wesentliche Beiträge zur Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen geschaffen und dadurch die Reaktionsfähigkeit von Mitgliedsstaaten erhöht.

Aufgrund des durch den ISF geförderte Einsatz von ALOs konnten Fluggesellschaften bei der Dokumentenkontrolle im Ausland beraten und geschult werden. Zudem konnten durch die ALOs Dokumentenfälschungen erkannt, Personen identifiziert

und Risikoprofile erstellt werden. Daneben haben die ALOs Mitarbeitende der Fluggesellschaften und die lokalen Grenzkontrollorgane geschult und standen zudem den Auslandsvertretungen der Schweiz beratend zur Verfügung.

Zur Erhöhung des Lagebewusstseins haben auch massgeblich die mit dem ISF finanzierten ILOs beigetragen. Diesen kommt bei der Umsetzung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik eine Schlüsselrolle zu: Die ILOs überwachen die Umsetzung von Rücknahmeabkommen und anderen Instrumenten der Migrationszusammenarbeit, wie z.B. Migrationspartnerschaften. Zudem beschaffen die ILOs Informationen zur Migrationslage in den jeweiligen Ländern und unterstützen mit ihrer Präsenz vor Ort sowie ihrem umfassenden und starken Netzwerk die Durchführung der freiwilligen wie auch der zwangsweisen Rückkehr. Sie ermöglichen dadurch eine verbesserte Zusammenarbeit mit den von Migration betroffenen Staaten und tragen zu einem stärkeren Schutz der Vertriebenen in den Aufnahmeländern und der Verringerung der irregulären Migration bei.

6.1.12 Evaluationsfrage E12: 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?

Im Rahmen der Umsetzung des ISF haben vor allem die Einrichtung und der Betrieb von IT-Systemen in den geförderten Massnahmen «ABC-Gates für den Flughafen Zürich», «Greko NG» und «SIS II» zur Unterstützung der Grenzkontrollen und der Überwachung an den Aussengrenzen beigetragen. Im Wesentlichen haben diese IT-Systeme, deren Kommunikationsinfrastruktur und -ausrüstung, wie folgt die Grenzkontrollen und die Überwachung an den Aussengrenzen unterstützt:

- Mit den ABC-Gates am Flughafen Zürich wurde eine IT-gestützte automatisierte Grenzkontrollinfrastruktur an der Aussengrenze am Flughafen Zürich errichtet.
- Mit der Massnahme «Greko NG» wurde Ausbau des IT-gestützten Grenzkontrollsystems Greko NG an der Aussengrenze am Flughafen Zürich unterstützt und der Betrieb und die Instandhaltung dieses Systems finanziert.
- Mit der Massnahme «SIS II» wurde der Betrieb und die Instandhaltung des IT-Systems SIS unterstützt, welches auch an der Aussengrenze zum Einsatz kommt.

6.1.13 Evaluationsfrage E13: Welche Fortschritte wurden bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in hinreichend begründeten Notlagen erzielt, die sofortiges Handeln an den Aussengrenzen erforderten, und wie trugen die Soforthilfemassnahmen zu diesen Fortschritten bei? Welche Art von Sofortmassnahmen wurde durchgeführt? Wie trugen die im Rahmen des Fonds durchgeführten Sofortmassnahmen dazu bei, den dringendsten Bedürfnissen der Mitgliedstaaten gerecht zu werden? Welche zentralen Ergebnisse wurden mit den Sofortmassnahmen erreicht?

Im Rahmen der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurde keine Soforthilfemassnahmen durchgeführt, da im Nationalen Programm der Schweiz keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich vorgesehen waren.

6.1.14 Evaluationsfrage E14: 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?

Im Rahmen der Umsetzung des ISF wurde den Systemen Greko NG und SIS II sowie den ABC-Gates in Genf und Zürich eine operative Unterstützung in Form einer Betriebskostenunterstützung gewährt.

Wie bereits oben ausgeführt (vgl. Evaluationsfragen E7-13), haben die Systeme und deren operative Unterstützung aus dem Fonds zur Gewährleistung eines wirksamen Grenzmanagements beigetragen.

6.1.15 Zwischenfazit Effektivität

Zusammenfassend ist das Nationale Programm der Schweiz zur Umsetzung des ISF als effektiv zu beurteilen: Die Massnahmen sind geeignet, um die formulierten Ziele zu erreichen und haben wichtige Beiträge zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik geleistet. Der Fondsumsetzung ist ein hoher Grad an Effektivität zu attestieren: Alle durch den ISF geförderten Massnahmen haben Ergebnisse erzielt, die den (spezifischen) Zielsetzungen des Nationalen Programms entsprechen.

Die Effektivität lässt sich allerdings im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht für alle ISF-Massnahmen abschliessend beurteilen. Zwar konnten unter dem ISF bereits Teile der EES-Infrastruktur (Kiosk und Kamasäulen) beschafft und eingelagert werden. Die Einführung und Inbetriebnahme dieser grossen IT-Systeme (EES und ETIAS) erfolgt jedoch nach der Laufzeit des Fonds, so dass sie auch noch keine Wirkung entfalten konnten, die im Rahmen der vorliegenden Evaluation analysiert und beurteilt werden könnte.

6.2 Effizienz

Im nachfolgenden Abschnitt werden zwei Evaluationsfragen zur Effizienz beantwortet. Effizienz (Wirtschaftlichkeit) bedeutet im Kontext der vorliegenden Evaluation, dass die eingesetzten Ressourcen (Input) in einem vertretbaren Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen der ISF-Massnahmen (Output) stehen und dadurch die definierten Ziele des ISF (SO 1 und SO 2) auf wirtschaftliche Weise erreicht werden.

6.2.1 Evaluationsfrage W1: Inwieweit wurden die erwarteten Ergebnisse des ISF hinsichtlich der eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen erzielt?

Zur Beantwortung dieser Evaluationsfrage ist zum einen auf die Effizienz der im Rahmen des ISF umgesetzten Massnahmen und zum anderen auf die Effizienz Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde einzugehen:

- **Effizienz der im Rahmen des ISF umgesetzten Massnahmen:** Aus den Interviews geht hervor, dass auf Projektebene die Umsetzung von Massnahmen unter dem ISF mit einem höheren Verwaltungsaufwand als ein vergleichbares rein national finanziertes Projekt verbunden ist. So beträgt diese zusätzliche Arbeitszeit, die auch auf die spezifischen Governance Struktur des ISF zurückzuführen ist, bei einer der begünstigten Institutionen schätzungsweise 5 bis 7 Tage pro Jahr. Zu beachten ist in diesem Kontext aber auch, dass mit diesem Mehraufwand in den jeweiligen Massnahmen in den meisten Fällen eine nicht unerhebliche finanzielle Förderung durch den ISF einhergeht. Auch wird die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Massnahmen bereits im Formular zu den Projektanträgen adressiert: So müssen im Rahmen der ISF-Anträge ein detaillierter Beschaffungsplan sowie Massnahmen zur Kosteneffektivität und Wirtschaftlichkeit aufgeführt werden. Zudem werden alle Massnahmen im beschaffungsrechtlichen Kontext der Schweiz durchgeführt. Darüber hinaus werden die Kosteneffektivität und Wirtschaftlichkeit in den Projekten über die folgenden Massnahmen und Rahmenbedingungen sichergestellt:
 - Einhaltung der Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes oder entsprechenden kantonalen Vorgaben;
 - Einhaltung der EJPD IKT-Richtlinie für die Projektabwicklung oder entsprechenden kantonalen Vorgaben;
 - Interne Controlling Massnahmen zur Projektführung (z.B. HERMES).

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei einem Grossteil der unter dem ISF finanzierten Projekte um die Umsetzung und obligatorische Weiterentwicklung des Schengen Besitzstands und dies unabhängig von deren Wirtschaftlichkeit. Diese Tatsache erschwert eine Beurteilung von deren Effizienz. Soweit diese jedoch möglich ist, können die unter dem ISF geförderten Massnahmen als insgesamt wirtschaftlich bewertet werden. Auch bestehen keine Hinweise darauf, dass mit identischem Ressourceneinsatz bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können. Das Nationale Programm des ISF und dessen Massnahmen können somit als wirtschaftlich bezeichnet werden, soweit dies für die Schweiz im Rahmen der obligatorischen Weiterentwicklung des Schengen Besitzstands möglich ist.

Zu beachten ist in diesem Kontext allerdings, dass die administrativen Aufwände auf Projekt- und Programmebene für kleine Projekte, wie etwa für den Büro-Container der Kapo NW, nahezu genauso gross waren wie für ISF-Massnahmen mit einem viel grösseren finanziellen Volumen. Bei Projekten mit kleinem Budget entstand dadurch teilweise ein ungünstiges Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für die Abwicklung von Projektaktivitäten notwendig waren, und jenen, die für administrative und Controlling-/Audit- Tätigkeiten aufgewendet werden mussten.

- **Effizienz der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde:** Auf Programmebene ist die Zuständige Behörde für die Umsetzung des ISF in der Schweiz zuständig und spielt dabei eine wichtige Scharnierrolle zwischen der KOM und den begünstigten Institutionen. Sie übernimmt für geförderte Projekte die Aufgaben, die in anderen EU-Förderprogrammen der KOM obliegen: Die Zuständige Behörde ist damit die Vergabestelle, die verantwortlich ist für die Verwaltung der Finanzmittel, Prüfung der Förderungsfähigkeit von Projekten, sowie Ablehnung bzw. Bewilligung von Fördermitteln und Kommunikation und Koordination zwischen den Begünstigten bzw. mit der KOM. Die Tätigkeit der Zuständigen Behörde wird von allen Interviewpartnern und -partnerinnen als effektiv eingeschätzt. Die Effizienz dieser Verwaltungstätigkeit ist hingegen schwer zu beurteilen, weil die Tätigkeit der SFFP massgeblich durch die Vorgaben der KOM und den Rechtsrahmen auf europäischer Ebene geprägt ist.

Um die Effizienz des Ressourceneinsatzes der Zuständigen Behörde besser einschätzen zu können, wurde deshalb eine vergleichende Analyse mit den Mitgliedsländern der Informal Working Group durchgeführt.⁴⁶ Im Rahmen dieser Analyse wurde zum einen untersucht, wie sich der Ressourceneinsatz der Schweiz im Vergleich zu den anderen Ländern der Informal Working Group verhält und zum anderen, wie sich der Ressourceneinsatz bei der Verwaltung des ISF im Vergleich zur Erhebung im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF aus dem Jahr 2017 entwickelt hat.

Die im Rahmen der vergleichenden Analyse durchgeführte Befragung der Mitglieder der Informal Working Group hat ergeben, dass die durchschnittliche Anzahl der Vollzeitäquivalente (FTE), welche von den jeweiligen Zuständigen Behörden für die Verwaltung von EUR 10 Mio. eingesetzt werden, bei 1,06 liegt. Zu beobachten ist somit eine Verringerung des durchschnittlichen Personalbestands für die Verwaltung des Fonds im Vergleich zur Erhebung im Jahr 2017, als durchschnittlich 1,58 FTE für die Verwaltung von EUR 10 Mio. angegeben wurden.

Die Schweiz lag bei der Erhebung im Jahr 2017 mit einem Wert von 1,22 unter dem damaligen Durchschnittswert von 1,58 FTE. Bei der Erhebung zur vorliegenden ex-post Evaluation der Umsetzung des ISF hat die Schweiz ihre Effizienz des Ressourceneinsatzes mit einem Wert von 1,19 FTE etwas verbessert, liegt damit aber leicht über dem Durchschnittswert der Länder der Informal Working Group von 1,06 FTE pro verwaltete EUR 10 Mio.

Die nachstehende Tabelle enthält weitere Einzelheiten zum Einsatz der Personalressourcen für die Verwaltung des ISF in den Ländern der Informal Working Group.

⁴⁶ Siehe Anhang 3.

Tabelle 4: Ressourceneinsatz bei der Verwaltung des ISF in den Ländern der Informal Working Group

Land	2017	2024			Entwick- lung seit 2017
	<i>FTE für die Verwaltung von 10 Mio. EUR</i>	<i>FTE ISF</i>	<i>Budget ISF* (Mio. EUR)</i>	<i>FTE für die Verwaltung von 10 Mio. EUR</i>	
Belgien	N/A	N/A	35,08	N/A	keine Infor- mation
Dänemark	N/A	N/A	24,62	N/A	keine Infor- mation
Deutschland	1,16	N/A	78,91	N/A	keine Infor- mation
Estland	1,17	3	260,23	0,12	deutlich ver- besserte Ef- fizienz
Finnland	N/A	2	64,81	0,31	keine Infor- mation
Frankreich	N/A	7,5	130,99	0,57	keine Infor- mation
Island	N/A	1,5	19,12	0,78	keine Infor- mation
Liechtenstein	N/A	0,8	14,05	0,57	keine Infor- mation
Luxemburg	N/A	3	17,79	1,69	keine Infor- mation
Niederlande	0,49	eine Be- hörde für alle Fonds	51,53	nicht kalku- lierbar	keine Infor- mation
Norwegen	1,40	3	30,02	1,00	keine Infor- mation
Österreich	2,47	2	27,53	0,73	deutlich ver- besserte Ef- fizienz
Polen	N/A	für ISF- Grenze und ISF Sicher- heit	114,56	nicht kalku- lierbar	keine Infor- mation
Schweden	1,74	N/A	26,67	nicht kalku- lierbar	keine Infor- mation
Schweiz**	1,22	3,9***	32,73	1,19	leicht ver- besserte Ef- fizienz
Slowakei	2,97	8	22,82	3,51	keine Ver- besserung der Effizienz
Tschechische Republik	N/A	3,5	28,14	1,24	keine Infor- mation

*Zugewiesene/verpflichtete Beträge: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/876c41e3-0512-4fcd-9e48-4f0a1b66de70_en?filename=ANNEX-8-Report-with-debit-notes_en.pdf

** 0,1 FTE entsprechen den Arbeiten für die Verhandlungen zur Zusatzvereinbarung zu den EU Fonds, den entsprechenden parlamentarischen Genehmigungsprozessen in der Schweiz und der Überprüfung und Koordinierung der Pflichtbeiträge an die EU. Die 0,1 FTE wurden nicht in den angegebenen FTE berücksichtigt, da es sich um Arbeiten handelt, welche die Verwaltungsbehörden in anderen Ländern nicht übernehmen.

*** Die Angabe der Schweiz betrifft das Jahr 2022, da die Förderung von Projekten unter dem ISF-Grenze in diesem Jahr abgeschlossen wurde.

(Quelle: Eigene Darstellung)

Die im Rahmen des ISF umgesetzten Massnahmen sind als effizient zu betrachten. Bei Projekten mit kleinem Budget entstand durch den erhöhten Administrativaufwand allerdings teilweise ein ungünstiges Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für die Abwicklung von Projektaktivitäten notwendig waren, und jenen, die für administrative und Controlling-/Audit- Tätigkeiten aufgewendet werden mussten. Die Ressourceneinsatz der SFFP des SEM als Zuständigen Behörde in der Schweiz entspricht dem Durchschnitt der Länder der Informal Working Group. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Schweiz mit Abstand die höchste Absorptionsrate der Informal Working Group aufweist. Diese ist auch der Arbeit der Zuständigen Behörde zu verdanken. Hinzu kommt, dass der Aufbau des neuen Verwaltungs- und Kontrollsystems für den ISF für die Zuständige Behörde in der Schweiz mit einem erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden war. Diese Verwaltungsfixkosten verteilten sich in der Schweiz auf vergleichsweise wenige Projekte und eher niedrige Zuwendungen aus dem ISF. Die hohe Absorptionsrate auf der einen Seite und der hohe Aufwand zur Einrichtung der Verwaltungsinstrumente und -strukturen für den ISF auf der anderen Seite mit einer im internationalen Vergleich durchschnittlichen Personalausstattung, weist wiederum auf einen effizienten Ressourceneinsatz und die Wirtschaftlichkeit der Zuständigen Behörde hin.

6.2.2 Evaluationsfrage 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 verfügt über ein umfassendes Verwaltungs- und Kontrollsystem,⁴⁷ welches u.a. der Verhinderung, Ermittlung und Meldung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten dient. Im Folgenden wird auf die wichtigsten Massnahmen dieses Systems kurz eingegangen:⁴⁸

- Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen: Zur Gewährleistung einer ordnungsgemässen Programmdurchführung und Vermeidung von Unregelmässigkeiten können von der Zuständigen Behörde Verwaltungskontrollen sowie betriebliche und finanzielle Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt werden.
- Vertragliche Vereinbarungen: In den Finanzhilferahmenvereinbarungen sind die Vergabebestimmungen und Massnahmen zur Korruptionsbekämpfung berücksichtigt.

⁴⁷ Siehe Förderhandbuch ISF-Grenze Schweiz, SEM, 2021.

⁴⁸ Siehe hierzu auch Kapff, Abschlussbericht zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz, S.63.

- 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 des Bundes gebunden.

Anfangs hat die Schweiz jährliche Projektkontrollen durchgeführt. Es werden weiterhin administrative Kontrollen aller Projekte durchgeführt, allerdings sind die Finanz- und Vor-Ort-Kontrollen heute risikobasiert, um den Verwaltungsaufwand zu verringern.

Im internationalen Vergleich mit den Mitgliedern der Informal Working Group stellt sich die Situation wie folgt dar: Obwohl viele Länder offenbar jährliche Verwaltungs- und Finanzkontrollen für alle Projekte durchführen, gaben einige Länder in der Umfrage an, dass sie auf der Grundlage der EU-Verordnungen Stichproben von Projekten vornehmen, wobei die diesbezüglichen Mindestanforderungen der KOM eingehalten werden. Einige Länder haben ihren Kontrollansatz dahingehend entwickelt, dass sie, anstatt alle Projekte zu kontrollieren, eher einen risikobasierten Ansatz verfolgen und sich auf Projekte konzentrieren, die erhöhte Aufmerksamkeit und Kontrollen erfordern.

Im Rahmen der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurden weitreichende Massnahmen getroffen, um Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen. Die Zuständige Behörde der Schweiz verfolgt hier einen effizienten Ansatz, indem sie bei den Finanz- und Vor-Ort-Kontrollen risikobasiert vorgeht und nur die Projekte einer detaillierten Kontrolle unterzieht, welche eine erhöhte Aufmerksamkeit erfordern.

Diese von der Zuständigen Behörde in der Schweiz getroffenen Massnahmen sind grundsätzlich dazu geeignet, Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen.

Während der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurden keine Betrugsfälle und Unregelmässigkeiten festgestellt.

6.2.3 Zwischenfazit Effizienz

Die Effizienz der Umsetzung des ISF in der Schweiz ist insgesamt als sehr gut zu beurteilen.

Die im Rahmen des ISF geförderten Massnahmen werden effizient und zum Gross teil nach den HERMES-Standards⁴⁹ umgesetzt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber, dass die administrativen Aufwände auf Projekt- und Programmebene für kleine Projekte, wie etwa für den Büro-Container der Kapo NW, nahezu genauso gross waren wie für ISF-Massnahmen mit einem viel grösseren finanziellen

⁴⁹ HERMES ist eine vom Bund entwickelte Managementmethode für Projekte und Programme. Für weitere Informationen siehe: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/hermes_projektmanagementmethode.html#:~:text=HERMES%20Projektmanagement%20HERMES%20ist%20die%20gesamtheitliche%20Managementmethode%20f%C3%BCr,stellt%20es%20als%20offenen%20Standard%20frei%20zur%20Verf%C3%BCgung

Volumen. Bei Projekten mit kleinem Budget entstand dadurch teilweise ein ungünstiges Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für die Abwicklung von Projektaktivitäten notwendig waren, und jenen, die für administrative und Controlling-/Audit-Tätigkeiten aufgewendet werden mussten.

Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde in der Schweiz ist gegeben: Der Ressourceneinsatz entspricht dem Durchschnitt der Länder der Informal Working Group. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang allerdings auch, dass die Schweiz im internationalen Vergleich mit Abstand die höchste Absorptionsrate aufweist, welche auch auf die Arbeit der Zuständigen Behörde zurückzuführen ist. Eine solch hohe Absorptionsquote mit einer dem internationalen Durchschnitt entsprechenden Personalausstattung zu erzielen, weist wiederum auf einen effizienten Ressourceneinsatz der Zuständigen Behörde hin.

Die bestehende Governance Struktur des ISF in der Schweiz sowie dessen risikobasiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem gewährleisten die effiziente Führung und Verwaltung des Fonds. Kostenwirksame Massnahmen werden proaktiv unterstützt.

6.3 Relevanz

Nachfolgend werden die Evaluationsfragen zur Dimension Relevanz beantwortet. Relevanz bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Zielsetzungen des Nationalen Programms des ISF den ermittelten Bedürfnissen der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa entsprechen.

Bei der Ergründung der Relevanz stellen sich zwei für die Schweiz relevante Evaluationsfragen. Sie wurden in mehrere Unterfragen gegliedert, welche den Interviewpartnern und -partnerinnen gestellt wurden.

6.3.1 Evaluationsfrage R1: Entsprachen die von der Schweiz in ihrem nationalen Programm festgelegten Ziele dem ermittelten Bedarf?

Im Zusammenhang mit der Beantwortung dieser Evaluationsfrage wurde ermittelt,

- Ob in der Schweiz eine initiale, formelle Bedarfsanalyse (auf Programm- und Projektebene) durchgeführt wurde und ob sowohl die Zielsetzung auf Programmebene als auch die durchgeführten Projekte und Massnahmen diesem Bedarf entsprachen;
- Ob es Bedürfnisse in den Bereichen Grenzmanagement/Visa Bedürfnisse gab, die im Rahmen des Nationalen ISF-Programms nicht berücksichtigt wurden;
- Ob die im Rahmen des ISF durchgeführten Aktivitäten in jedem Fall von den Schweizer Behörden durchgeführt worden wären, auch ohne finanzielle Unterstützung durch den Fonds.

Die für die Erstellung des Nationalen Programms der Schweiz durchgeführte Bedarfsermittlung basierte auf Konsultationen mit der KOM und den beteiligten Stakeholdern: So fand zunächst ein Politikdialog zwischen der KOM und der Schweiz statt, in dem mögliche Prioritäten für das Nationale Programm diskutiert wurden. Im Rahmen von drei Workshops mit potenziellen Projektnehmern und Stakeholdern in den Jahren 2013, 2015 und 2016 wurden relevante nationalen Strategien analysiert, nationale Probleme, Herausforderungen und Bedürfnissen ermittelt, die Ziele der ISF-Förderung festgelegt sowie die nationalen Prioritäten definiert. Die Bedarfe und Prioritäten des Nationalen Programms orientierten sich dabei insbesondere an den Übernahmeverpflichtungen des Schengen-Besitzstandes in den Bereichen Grenzmanagement und Visa sowie an der IBM-Strategie I der Schweiz und dem entsprechenden IBM-Aktionsplan (2014-2017):⁵⁰

- Aus Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 des SAA ergibt sich die Verpflichtung der Schweiz, den Schengen Besitzstand und dessen Weiterentwicklungen dynamisch zu übernehmen. Diese Übernahmeverpflichtung definiert in einem starken Ausmass die nationalen Bedarfe und Prioritäten der Schweiz in den Bereichen Grenzmanagement und Visa.
- Zurückgegriffen wurde zudem auf die Bedürfnisse, die im Rahmen der Erarbeitung der IBM-Strategie I und deren Aktionsplan aus dem Jahr 2014 ermittelt wurden. Der Vorteil des pragmatischen Rückgriffs auf diese Dokumente ist deren

⁵⁰ Siehe hierzu <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>

breite politische Abstützung. Die IBM-Strategie I und deren Aktionsplan waren zum Zeitpunkt der Erstellung des Nationalen Programms die wichtigste nationale Referenz, und spiegelten den Handlungsbedarf der Schweiz im Bereich des Grenzmanagements wider. So wird beispielsweise im IBM-Aktionsplan ausdrücklich als Massnahme 2.1-2-1 die «Priorisierung der Projekte für den Internal Security Fund (ISF)-Grenze (Bedarfsanalyse)» erwähnt. Auch wird im Nationalen Programm mehrfach auf die IBM-Strategie I Bezug genommen und es wurden zwei der im IBM-Aktionsplan aufgeführten Massnahmen in das Nationale Programm zur Förderung durch den ISF aufgenommen. Von den frei verfügbaren Mitteln des ISF in Höhe von CHF 17,8 Mio. (ohne zweckgebundene Top-Ups (CHF 12,8 Mio.) und die Mittel für die Technische Hilfe (CHF 2,1 Mio.)) wurden somit CHF 4,4 Mio., also rund 25%, für die Umsetzung von Massnahmen des IBM-Aktionsplans verwendet. Eine weitere Überschneidung zwischen den durch den ISF geförderten Massnahmen und dem IBM-Aktionsplan, dem nationalen Referenzdokument, besteht nicht. In diesem Zusammenhang muss jedoch berücksichtigt werden, dass nicht alle Massnahmen des IBM-Aktionsplans unter dem ISF förderfähig gewesen wären. Eine systematische Überprüfung dieser Förderfähigkeit wurde aber nicht durchgeführt. Die in der IBM-Strategie I ermittelten Bedarfe und daraus erwachsenden Massnahmen des Aktionsplans decken sich somit teilweise mit den Bedarfen, die im Rahmen des Nationalen Programms ermittelt wurden. Ein institutionalisierter und dokumentierter Prozess zur Beurteilung der Förderfähigkeit und zur Bewertung der tatsächlichen Förderung von Massnahmen aus dem IBM-Aktionsplan bestand nicht. Die Koordination erfolgte vielmehr im Wege eines regelmässigen Austauschs durch die Einbeziehung von Mitgliedern der Steuergruppe Grenze in den Monitoringausschuss des ISF einerseits und die Einbindung von Vertretern der Zuständigen Behörde in die Steuergruppe Grenze ab dem Jahr 2021 andererseits.

Die im Rahmen der vorliegenden Evaluation durchgeführten Interviews haben darüber hinaus ergeben, dass die Begünstigten, die mit Hilfe der Finanzierung des ISF durchgeführten Massnahmen auch ohne diese finanzielle Unterstützung umgesetzt hätten.

Die von der Schweiz in ihrem Nationalen Programm festgelegten Ziele entsprachen somit teilweise dem im nationalen Referenzdokument (IBM-Aktionsplan) ermittelten Bedarf. Es wurde eine initiale und formelle Bedarfsanalyse durchgeführt. Nicht alle im IBM-Aktionsplan aufgeführten Massnahmen eigneten sich jedoch für eine Förderung durch den ISF. Rund 25% der frei verfügbaren Mittel des ISF wurden für die Umsetzung von zwei Massnahmen des IBM-Aktionsplans genutzt. Eine konstante Koordination auf strategischer Ebene mittels eines dokumentierten und institutionalisierten Prozesses zur Abklärung der Förderfähigkeit und zur systematischen Verknüpfung der Ziele und Prioritäten zwischen der relevanten nationalen IBM-Strategie, dem dazugehörigen Aktionsplan und dem Nationalen Programm fand aber nicht statt.

Da für eine mögliche Förderung durch den ISF die Projektfinanzierung im vornherein gesichert sein musste, hätten die Fördergelder keinen Einfluss auf die Umsetzung solcher Massnahmen des IBM-Aktionsplans gehabt, die aufgrund mangelnder Finanzierung nicht umgesetzt werden konnten.

Die im Rahmen des ISF umgesetzten Massnahmen wären auch ohne dessen finanzielle Unterstützung umgesetzt worden, während einzelne Massnahmen des IBM-Aktionsplans aufgrund mangelnder Finanzierung nicht umgesetzt werden konnten.

6.3.2 Evaluationsfrage R2: Welche Massnahmen unternahm der Mitgliedstaat zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs?

Diese Fragestellung führt zu folgenden zwei Unterfragen:

- Existiert eine laufende Bedarfsanalyse?
- Wie flexibel sind die Projekte und Massnahmen, um sich, wenn nötig, anzupassen?

Auf Ebene der Zielsetzungen des Nationalen Programms erfolgte für die Schweiz eine formelle initiale Analyse der nationalen Bedürfnisse in der ersten Phase der Bedarfsermittlung. Nachfolgend wurde einerseits das Nationale Programm aufgrund des veränderten Bedarfs dreimal angepasst. Andererseits wurde in der Regel jährlich ein Projektaufruf lanciert, mit dessen Hilfe zumindest indirekt der jeweilige Bedarf ermittelt werden konnte.

Auf Projektebene ist eine je nach Projekt mehr oder weniger detaillierte Bedarfsanalyse erfolgt, die so auch in dem Formular zu den Projektanträgen vorgesehen ist.

Im Rahmen der Projektauswahl ist auf die besondere Rolle der Zuständigen Behörde in der Schweiz hinzuweisen. So war das SEM nicht nur für das Auswahlverfahren (mit Unterstützung des Monitoringausschusses) der Projekte verantwortlich, sondern gleichzeitig auch Begünstigte des ISF und erhielt dafür 41% (EUR 13'517'304) der verfügbaren Mittel des ISF. Obwohl die Verwaltung des Fonds und die Umsetzung der geförderten Massnahmen von unterschiedlichen Direktionsbereichen wahrgenommen wurden und im Rahmen der vorliegenden ex-post Evaluierung keine Interessenkonflikte festgestellt werden konnten, nimmt das SEM hier eine Doppelrolle wahr. Die Interviews im Rahmen der vorliegenden Evaluation haben gezeigt, dass die beiden Rollen des SEM in der Aussenwahrnehmung oftmals vermischt werden. Es sollten deshalb an die die Transparenz, Dokumentation und Kommunikation gegenüber den Begünstigten noch höhere Standards angelegt werden und insbesondere bei der Ablehnung von Projektanträgen eine ausführlichere Begründung als bisher direkt an die antragstellenden Stellen erfolgen.

Die Flexibilität der Projekte schätzten die Interviewpartner und -partnerinnen durchwegs als hoch ein. Die interviewten Personen erwähnten in diesem Zusammenhang Faktoren wie die Corona-Pandemie und Bauverzögerungen, die bei der Umsetzung der Massnahmen im Rahmen des ISF den Begünstigten einen hohen Grad an Flexibilität abverlangt hätten. Mit Hilfe von agilen Arbeits- und Managementmethoden konnten diese Herausforderungen jedoch gemeistert werden.

Zu beachten ist in diesem Kontext zudem, dass es sich bei den in der Schweiz im Rahmen des ISF umgesetzten Massnahmen hauptsächlich um die Entwicklung, den Betrieb und den Unterhalt grosser IT-Systeme mit Schnittstellen zu Systemen auf europäischer Ebene handelte. Das Umfeld dieser Massnahmen ist nicht nur sehr komplex, sondern auch sehr dynamisch. Aufgrund der Anzahl der beteiligten Länder sowie der Vorgaben und Schnittstellen zu eu-LISA wurde eine hohe Flexibilität von Seiten der Begünstigten in der Schweiz gefordert, die auch teilweise aufgrund von Verzögerungen zu Mehrkosten geführt hat. Anpassungen der Projektpläne gehörten hier fast schon zum Tagesgeschäft. Da alle IT-Projekte im Rahmen des ISF nach

den HERMES-Standards⁵¹ geführt wurden, verfügten diese über die notwendige Agilität.

Eine hinreichende Flexibilität und Agilität der ISF-Massnahmen ist somit gegeben. Ungeklärt im Rahmen des ISF hingegen blieb die Übernahme der zusätzlichen Kosten, die aufgrund von Plananpassungen von eu-LISA verursacht wurden. Allerdings werden die meisten davon betroffenen Projekte unter dem BMVI weiter finanziert, weshalb zusätzliche Kosten zumindest teilweise übernommen werden.

6.3.3 Zwischenfazit Relevanz

Das Nationale ISF-Programm der Schweiz umfasst relevante Massnahmen. Es verfügt über eine hinreichende Flexibilität, um mit Änderungen umzugehen.

Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang allerdings die Koordinierung mit der IBM-Strategie und dem dazugehörigen Aktionsplan: Zwar wurde eine eher informelle Koordination durch Teilnahme relevanter Stakeholder an den wesentlichen Gremien sichergestellt. Eine laufende Koordination auf strategischer Ebene mittels eines dokumentierten und institutionalisierten Prozesses zur Abklärung der Förderfähigkeit von Massnahmen des IBM-Aktionsplans und zur systematischen Verknüpfung der Ziele und Prioritäten der IBM-Strategie, dem dazugehörigen Aktionsplan und dem Nationalen Programm des ISF fand hingegen nicht statt.

Zudem ist im Rahmen der Umsetzung des ISF offengeblieben, wie mit den durch Verzögerung auf EU-Ebene verursachten Mehrkosten bei der Entwicklung grosser IT-Systeme in Höhe von schätzungsweise rund EUR 20 Mio. umzugehen ist.⁵²

Insgesamt kann dem Nationalen ISF-Programm der Schweiz und dessen Massnahmen ein hohes Mass an Relevanz attestiert werden, welches sich durch eine bessere laufende institutionalisierte strategische Koordination mit dem IBM-Aktionsplan noch hätte erhöhen lassen können.

⁵¹ HERMES ist eine vom Bund entwickelte Managementmethode für Projekte und Programme. Für weitere Informationen siehe: https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/hermes_projektmanagementmethode.html#:~:text=HERMES%20Projektmanagement%20HERMES%20ist%20die%20gesamtheitliche%20Managementmethode%20f%C3%BCr,stellt%20es%20als%20offenen%20Standard%20frei%20zur%20Verf%C3%BCgung.

⁵² Diese Kosten werden insbesondere durch höhere Test- und Entwicklungskosten verursacht.

6.4 Kohärenz

In diesem Abschnitt werden drei Evaluationsfragen zur Kohärenz der Umsetzung des ISF in der Schweiz beantwortet. Kohärenz bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Implementierung des ISF in der Schweiz im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen steht.

6.4.1 Evaluationsfrage KH1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ähnlichen Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?

Die einzige relevante Massnahme mit ähnlichen Zielen in der Schweiz, welche während der Implementierung des ISF und dessen Massnahmen umgesetzt wurde, war die IBM-Strategie I und deren Aktionsplan.

Die IBM-Strategie I und deren Aktionsplan bilden das Dach über alle Aktivitäten von Bund und Kantonen im integrierten Grenzmanagement. Die 68 Massnahmen des IBM-Aktionsplans reichen von punktuellen Verbesserungen bis hin zu weitreichenden Neuerungen im Bereich der Grenzverwaltung.

Wie bereits im obigen Kapitel zur Relevanz erwähnt, waren im ersten Schritt der Bedarfsermittlung das Nationale Programm und der IBM-Aktionsplan eng miteinander verzahnt: Im Nationalen Programm wird ausdrücklich Bezug auf die IBM-Strategie I der Schweiz genommen. Auch in Massnahme 2.1-2-1 des IBM-Aktionsplans ist die Priorisierung und Bedarfsermittlung für den ISF explizit erwähnt. Die Massnahmen im Rahmen des IBM-Aktionsplans wurden gemäss den spezifischen Bedürfnissen der Schweiz geplant. Nachträglich wurde vereinzelt und projektbezogen, aber nicht planübergreifend und systematisch geprüft, inwieweit sich bestimmte bestehende IBM-Massnahmen für eine Kofinanzierung über den ISF eignen. Im weiteren Verlauf des ISF fand eine Koordination mit der IBM-Strategie eher auf informeller Ebene (siehe oben) und nicht mittels eines institutionalisierten und dokumentierten Prozesses statt.

Eine Bewertung anderer Massnahmen mit ähnlichen Zielen ist somit während der Umsetzung des ISF in der Schweiz erfolgt.

6.4.2 Evaluationsfrage KH2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt?

Koordinierungsmassnahmen könnten zum einen von Zuständigen Behörde und zum anderen von dem Monitoringausschuss des ISF durchgeführt werden.

Die Zuständige Behörde ist gemäss Art. 4 h) der Delegierten Verordnung 1042/2014⁵³ dafür zuständig, die Kohärenz und die Komplementarität zwischen den

⁵³ Delegierter Verordnung (EU) 1042/2014 der Kommission vom 25. Juli 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 in Bezug auf die Benennung von zuständigen Behörden und ihre Verwaltungs- und Kontrollaufgaben sowie in Bezug auf den Status und die Verpflichtungen von Prüfbehörden.

Ko-Finanzierungen im Rahmen der spezifischen Verordnungen und denen aus anderen einschlägigen Instrumenten des betreffenden Mitgliedstaats und der Union zu gewährleisten.

Die Zuständige Behörde hat die Kohärenz des ISF mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen in der Schweiz während der Umsetzung des Fonds nicht mittels eines institutionalisierten und dokumentierten Prozesses, sondern eher informell durch die regelmässige Teilnahme an Sitzungen der Steuergruppe Grenze ab dem Jahr 2021, also gegen Ende der Implementierung des ISF, gewährleistet.

Der Monitoringausschuss des ISF unterstützte gemäss Ziffer 1 seiner Geschäftsordnung⁵⁴ die Durchführung des Nationalen Programms der Schweiz für den Fonds für die innere Sicherheit. Der Ausschuss besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und des Bundes,⁵⁵ 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.⁵⁶

Die Koordinierung zwischen dem ISF und anderen Mechanismen ist hingegen nicht explizit als Aufgabe des Monitoringausschusses in der Geschäftsordnung dieses Gremiums aufgeführt. Zur Sicherstellung einer solchen Koordinationsfunktion bedarf es jedoch eines Mandats hierfür und des strategischen Überblicks über alle Massnahmen, die im Bereich der Grenzverwaltung in der Schweiz umgesetzt werden. Über beides verfügt die Steuergruppe Grenze. Es handelt sich hierbei um das strategische Steuerungsorgan der Grenzverwaltung in der Schweiz. Zwischen der Steuergruppe Grenze und dem Monitoringausschuss ISF besteht allerdings keine formalisierte Zusammenarbeitsvereinbarung zu einem institutionalisierten Austausch.

⁵⁴ Geschäftsordnung des Monitoringausschusses ISF-Grenze Schweiz, Version 2.0 (Stand 01. Juni 2022), SEM 2022

⁵⁵ Siehe Ziffer der Geschäftsordnung: Institutionen, die im Monitoringausschuss vertreten sind:

- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): Direktion für europäische Angelegenheiten, Sektion Justiz und Inneres; Konsularische Direktion, Fachbereich Konsularische Strategien, Entwicklungen und Abkommen.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD): Generalsekretariat; Bundesamt für Polizei fedpol, Fachbereich EU/Schengen; Bundesamt für Justiz, Fachbereich Europarecht und Koordination Schengen/Dublin.
- SEM: Abteilung Einreise; Stabsbereich Recht; Direktionsbereich Planung und Ressourcen
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD): BAZG, Abteilung Grenzsicherheit.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV): Finanzdienst III - Sicherheit und Migration.
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Bundesamt für Zivilluftfahrt.
- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD): Generalsekretariat.
- Kapo ZH: Flughafenpolizei – Stabsabteilung.

⁵⁶ Geschäftsordnung des Monitoringausschusses ISF-Grenze Schweiz, Version 2.0, SEM, 2022.

Der Austausch zwischen den beiden Gremien erfolgte seit 2021 zwar regelmässig über die Entsendung von Teilnehmern des einen Gremiums in Sitzungen des anderen Gremiums.⁵⁷ Durch eine frühere und noch weiter institutionalisierte Koordination zwischen dem ISF und dem oben erwähnten IBM-Aktionsplan hätte jedoch die Kohärenz zwischen den beiden Massnahmen erhöht werden können. Ohne eine solche Koordination überschneiden sich das Nationale Programm und der IBM-Aktionsplan teilweise (zwei gemeinsame Massnahmen) und wiesen ansonsten unterschiedliche Massnahmenschwerpunkte auf.

Ein expliziter Auftrag an die Zuständige Behörde zur Gewährleistung der Kohärenz mit anderen Massnahmen ist in deren Rechtsgrundlage festgelegt (siehe oben). Ein solches Mandat des Monitoringausschusses zur Koordinierung zwischen dem ISF und anderen ähnlichen Massnahmen bestand nicht. Ein institutionalisierter und dokumentierter Koordinierungsmechanismus mit anderen im Fondszeitraum umgesetzten relevanten Massnahmen (IBM-Aktionsplan) fand nicht statt. Die Koordinierung erfolgte eher informell durch die Entsendung von Mitgliedern der Zuständigen Behörde in Sitzungen der Steuergruppe Grenze und den Einbezug von einzelnen Mitgliedern der Steuergruppe Grenze in den Monitoringausschuss des ISF.

6.4.3 Evaluationsfrage KH3: Standen die aus dem ISF finanzierten Massnahmen im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und nicht im Widerspruch dazu?

Es wurden keine Widersprüche zwischen den geförderten ISF-Massnahmen und den Massnahmen des IBM-Aktionsplans festgestellt. Im Rahmen der konsultierten Programmplanung des ISF wurde nämlich sichergestellt, dass sich die Massnahmen des ISF an der grundsätzlichen Ausrichtung der IBM-Strategie I orientieren. Die Massnahmen des Nationalen Programms und diejenigen des IBM-Aktionsplans verfolgten damit die gleiche strategische Stossrichtung und standen damit im Einklang zueinander.

Die aus dem ISF finanzierten Massnahmen standen aufgrund derselben verfolgten strategischen Stossrichtung im Einklang mit den Massnahmen des IBM-Aktionsplans.

6.4.4 Zwischenfazit Kohärenz

In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob dem IBM-Aktionsplan bei der Programmplanung hinreichend Rechnung getragen worden ist. Diese Fragestellung wird auch durch die Tatsache verstärkt, dass auf Massnahmenebene keine Koordination zwischen dem IBM-Aktionsplan und den Nationalen Programm stattgefunden hat.

Zusammenfassend kann jedoch festgehalten werden, dass die Zuständige Behörde ihr Mandat zur Gewährleistung der Kohärenz mit anderen Massnahmen eher informell durch die regelmässige Teilnahme an Sitzungen der Steuergruppe Grenze ab

⁵⁷ Vertreter der Zuständige Behörde nahmen ab dem Jahr 2021, also gegen Ende der Umsetzung des ISF, regelmässig an den Sitzungen der Steuergruppe Grenze teil.

2021 gewährleistet hat. Ein institutionalisierter und dokumentierter Koordinierungsmechanismus mit anderen im Fondszeitraum umgesetzten relevanten Massnahmen (IBM-Aktionsplan) fand nicht statt.

Ein ausdrückliches Mandat des Monitoringausschusses zur Koordination mit anderen ähnlichen Massnahmen ergibt sich nicht aus dessen Geschäftsordnung und ein institutionalisierter Austausch mit dem zentralen strategischen Organ für das Grenzmanagement in der Schweiz, der Steuergruppe Grenze, fand nicht statt.

Die aus dem ISF finanzierten Massnahmen waren dennoch aufgrund derselben verfolgten strategischen Stossrichtung kohärent mit den Massnahmen des IBM-Aktionsplans.

6.5 Komplementarität

Im nachfolgenden Kapitel werden die drei Evaluationsfragen zum Kriterium Komplementarität beantwortet. Komplementarität bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass sich die Ziele des ISF einerseits und die Ziele von Massnahmen anderer Politikbereiche andererseits (möglichst überschneidungsfrei) ergänzen.

6.5.1 Evaluationsfrage KP1: Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?

Bei der Programmplanung erfolgte eine detaillierte Auseinandersetzung mit der IBM-Strategie I der Schweiz und deren Aktionsplan (s.o.). Im Rahmen der operativen Massnahmenplanung wurden hingegen nur zwei bestehende Massnahmen des IBM-Aktionsplan in ISF-Massnahmen «umgewandelt». Die weiteren 20 Massnahmen des ISF sind nicht im IBM-Aktionsplan enthalten und wurden zwar an der IBM-Strategie I ausgerichtet, aber mittels einer eigenständigen Priorisierung in das Nationale Programm aufgenommen.

Bei der Programmplanung wurden somit andere Massnahmen mit ergänzenden Zielen bewertet und dieser Rechnung getragen. Die ISF-Massnahmen sind deshalb widerspruchsfrei und überschneidungsfrei zu den Massnahmen des IBM-Aktionsplans, weil eine Aufnahme einer bestehenden IBM-Massnahme in das Nationale Programm nur die Finanzierungsmodalitäten ändert. Aufgrund dieses Prozesses ist auch keinerlei Additionalität (Zusätzlichkeit) der ISF-Massnahmen gegeben, da keine zusätzlichen Massnahmen geplant und umgesetzt wurden, die es nur aufgrund der Förderung des ISF-Grenze Schweiz gegeben hätte.

Es erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen, der auch im Rahmen der Programmplanung hinreichend Rechnung getragen wurde.

6.5.2 Evaluationsfrage KP2: Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt, um deren Komplementarität für den Durchführungszeitraum sicherzustellen?

Als ein solcher Koordinierungsmechanismus zur Sicherstellung der Komplementarität für den Durchführungszeitraum könnte wiederum der Monitoringausschuss des ISF in Frage kommen.

Allerdings ist eine solche Koordinierung auch nicht in der Geschäftsordnung des Monitoringausschusses aufgeführt. Zur Sicherstellung einer solchen Koordinationsfunktion bedarf es eines Mandats und des strategischen Überblicks über alle Massnahmen, die während des Durchführungszeitraums im Bereich der Grenzverwaltung in der Schweiz umgesetzt werden. Über beides verfügt die Steuergruppe Grenze, das zentrale strategische Steuerungsorgan der Grenzverwaltung in der Schweiz. Zwischen der Steuergruppe Grenze und dem Monitoringausschuss ISF besteht allerdings keine formalisierte Zusammenarbeitsvereinbarung zu einem institutionalisierten Austausch zur Sicherstellung der Komplementarität. Trotz einer eher informellen Koordinierung überschneiden sich das Nationale Programm und der IBM-

Aktionsplan nur teilweise (2 gemeinsame Massnahmen) und wiesen ansonsten unterschiedliche Massnahmenschwerpunkte auf.

Es wurden keine institutionellen Koordinierungsmechanismen zur Gewährleistung der Komplementarität des Nationalen Programms zu anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt. Dennoch ist eine Komplementarität zu den Massnahmen des IBM-Aktionsplans gegeben.

6.5.3 Evaluationsfrage KP3: Wurden Mechanismen eingerichtet, um zu verhindern, dass Finanzierungsinstrumente sich überschneiden?

Als Schengen-assoziierter Staat und Nicht-EU-Mitglied hat sich die Schweiz während der Umsetzung des ISF nicht an weiteren Programmen beteiligt, aus denen sie Finanzmittel erhält und die in Zusammenhang mit der Visum- und Grenzpolitik stehen. Die Frage der Überschneidung des ISF mit anderen Finanzierungsinstrumenten ist somit für die Schweiz nicht relevant und die Gefahr einer möglichen Doppelfinanzierung ist deshalb als gering einzustufen.

Die Endbegünstigten des ISF werden hingegen in den Finanzhilferahmenvereinbarungen darauf hingewiesen, dass auch 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 geltend gemachten Ausgaben keiner Doppelfinanzierung unterliegen.

Da die Schweiz nicht an weiteren Programmen beteiligt ist, aus denen sie Finanzmittel für die Visum- und Grenzpolitik erhält, ist die Evaluationsfrage KP3 für die Schweiz nicht relevant.

6.5.4 Zwischenfazit Komplementarität

Die unter dem ISF im Evaluationszeitraum in der Schweiz implementierten Massnahmen waren die einzigen durch EU-Mittel geförderten Massnahmen im Bereich Visum- und Grenzpolitik. Es gab daher weder Überschneidungen noch Synergien mit anderen EU-finanzierten Projekten oder Programmen.

Auf nationaler Ebene hat die Schweiz bei der Programmplanung des ISF in Bezug auf die Komplementarität eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen (IBM-Strategie I und deren Aktionsplan) vorgenommen, der auch im Rahmen der Programmplanung hinreichend Rechnung getragen wurde.

Obwohl kein institutioneller und dokumentierter Prozess zur Koordinierung und zur Gewährleistung der Komplementarität des Nationalen Programms zu anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen geschaffen wurde, ist eine Komplementarität zu den Massnahmen des IBM-Aktionsplans, die eine andere Schwerpunktsetzung verfolgen, gegeben.

6.6 Unionsmehrwert

In diesem Abschnitt werden fünf Evaluationsfragen zum Kriterium Unionsmehrwert beantwortet. Unionsmehrwert bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass durch den Förderungsmechanismus des ISF ein Mehrwert geschaffen wird und dass die durch den ISF finanzierten Massnahmen ohne die Unterstützung des Fonds nicht durchgeführt worden wären.

6.6.1 EU1: Welche Art von Mehrwert wurde durch die Förderung aus dem ISF hauptsächlich erzielt (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess)?

Im Zusammenhang mit der Beantwortung dieser Evaluationsfrage zum Mehrwert stellen sich die folgenden Unterfragen:

- Wurde aufgrund der ISF-Förderung ein Mehrwert durch Volumeneffekte erzielt? *Wurden zusätzliche Massnahmen durchgeführt, die ohne den Fonds nicht umgesetzt worden wären?*

Aufgrund der Förderung durch den ISF wurden in der Schweiz keine zusätzlichen Massnahmen durchgeführt. Alle unter dem ISF geförderten Massnahmen wären auch ohne diese Förderung umgesetzt worden. Somit wurde kein Mehrwert durch Volumeneffekte erzielt.

- Wurde mit der ISF-Förderung ein Mehrwert durch Umfangeffekte erzielt? *Wurden Politikfelder unterstützt, die ohne den Fonds keine Unterstützung erhalten hätten?*

Es wurden durch den ISF-Politikfelder unterstützt, die auch ohne den Fonds Unterstützung erhalten hätten. Ein Mehrwert durch Umfangeffekte wurde somit nicht erzielt.

- Wurde aufgrund der ISF-Förderung ein Mehrwert durch Rolleneffekte erzielt? *Hat die ISF-Förderung zu einer stärkeren Diffusion und einem Mainstreaming von Innovationen geführt?*

Bei den ISF-Massnahmen mit IT-Bezug hat die ISF-Förderung die Diffusion und das Mainstreaming von technologischen Innovationen gefördert. Eine Beschleunigung dieser Diffusion im Vergleich zu einer rein national finanzierten Umsetzung ist zwar nicht zu beobachten (zahlreiche durch eu-LISA verursachte Projektverzögerungen), aber ein Anreiz durch die zusätzlichen finanziellen Mittel zur Einführung bestimmter Systeme wurden sicherlich auch durch den ISF gesetzt. Die Förderung durch den ISF hat zudem aufgrund einer engeren Zusammenarbeit mit der EU zu einer gewissen auch innerschweizerischen Standardisierung bei den IT getriebenen Projekten geführt. Die Vorgaben auf europäischer Ebene durch eu-LISA schaffen Anreize, sich auf dem Laufenden zu halten und bei der Entwicklung von Lösungen gewissen Standards zu folgen. Dies erhöht indirekt den Druck zur Standardisierung und zur Einhaltung eines Zeitplans, wenn dieser auch von eu-LISA eingehalten wird. In diesem Kontext kann also ein klarer Mehrwert durch Rolleneffekte attestiert werden.

- Wurde aufgrund der ISF-Förderung ein Mehrwert durch Prozesseffekte erzielt? *Hat die ISF-Förderung einen Einfluss auf die involvierten Behörden und Organisationen gehabt?*

Die Umsetzung des ISF hat einen aktiven und institutionalisierten Austausch zwischen den beteiligten Behörden in der Schweiz gefördert, welcher heutzutage im Bereich der Grenzverwaltung eher informell stattfindet und für den es neben der Steuergruppe Grenze mit ihren begrenzten Kompetenzen kein weiteres Austauschgefäss gibt. So standen auch aufgrund des gemeinsamen Förderungsinstruments ISF beispielsweise die Kapo Zürich und das BAZG in regem Austausch bei der Beschaffung und dem Betrieb von ABC-Gates. Ein gewisser Mehrwert durch Prozesseffekte kann somit konstatiert werden.

Durch die Teilnahme am ISF wurde für die Schweiz ein Mehrwert durch Rollen- und Prozesseffekte geschaffen.

6.6.2 Evaluationsfrage EU2: 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 den Bereichen des Fonds auch ohne die finanzielle Unterstützung des ISF durchgeführt. Die Umsetzung dieser Massnahmen sind aufgrund der Mitgliedschaft der Schweiz im Schengen-Raum umgesetzt worden und dadurch Teil der IBM-Strategie. Wäre keine ISF-Förderung vorhanden, wären die Massnahmen vollständig aus nationalen Mitteln finanziert worden.

Der Fonds hat somit nicht zur Umsetzung zusätzlicher Massnahmen geführt, die ohne finanzielle Unterstützung aus dem Fonds nicht durchgeführt worden wären.

6.6.3 Evaluationsfrage EU3: Welche wahrscheinlichen Folgen hätte eine Unterbrechung der Förderung aus dem ISF?

Eine Unterbrechung der Förderung aus dem Fonds hätte nur geringfügige Folgen für die Schweiz gehabt. Die geförderten ISF-Massnahmen ergaben sich entweder aus der Übernahmeverpflichtung des Schengen-Besitzstandes und/oder waren Teil der IBM-Strategie der Schweiz. Sie wären auch bei einer ISF-Förderunterbrechung fortgeführt worden.

6.6.4 Evaluationsfrage EU4: Inwieweit führten die aus dem ISF geförderten Massnahmen zu einem Nutzen auf Unionsebene?

Alle Massnahmen, die im Rahmen des ISF umgesetzt wurden, trugen durch die Erhöhung der (technischen) Kapazitäten bei der Überwachung der Schengen Aussengrenze und die Anwendung einheitlicher EU-Standards zu einer Stärkung der Schengen-Aussengrenze bei. Davon profitierten letztendlich alle Schengen Mitgliedsstaaten, da sich dies positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums ausgewirkt hat. Ein Nutzen auf Unionsebene ist damit gegeben.

6.6.5 Evaluationsfrage EU5: Welcher Mehrwert wurde mit der operativen Unterstützung erzielt?

Die im Rahmen des ISF gewährte operative Unterstützung in Form der Betriebskostenunterstützung für SIS II, Greko NG sowie für die ABC-Gates in Zürich und Genf

trug zu einer Stärkung der Kooperation, zu einer einheitlichen Umsetzung von EU-Standards im Schengen-Raum und letztlich zu einer Stärkung der Schengen-Aussengrenze bei. Es wurde damit ein klarer Mehrwert erzielt.

6.6.6 Zwischenfazit Unionsmehrwert

Der ISF generierte vor allem für jene Staaten einen Mehrwert, die nicht über genügend eigene Mittel zur Umsetzung der Schengen-Verpflichtungen verfügten bzw. bei denen die Umsetzung nur möglich war, wenn Mittel in anderen Bereichen gekürzt und diese für die aus dem Schengen Abkommen resultierenden Pflichten verwendet wurden. In der Schweiz war dies nicht der Fall, da die mit Hilfe des ISF unterstützten Massnahmen auch ohne diese finanzielle Unterstützung durchgeführt worden wären. So konterkarierte auf Projektebene der mit einer ISF Unterstützung einhergehende administrative Mehraufwand teilweise das Ziel einer Senkung der von der Schweiz selbst zur Umsetzung der Schengen-Verpflichtungen zu tätigen Investitionen.

Aus strategisch politischer Sicht wichtiger war allerdings der für die Schweiz selbst generierte Mehrwert. Er bestand insbesondere aus einer stärkeren Einbindung der Schweiz in die Schengen-Zusammenarbeit und in einem intensivierten, regelmässigen Austausch mit anderen Schengen Staaten: Alle vom ISF geförderten Massnahmen trugen zu einer Stärkung der Kooperation, zur Anwendung einheitlicher Standards im Schengen-Raum und in der Schweiz sowie zur Stärkung der Schengen-Aussengrenze bei, so dass die Schweiz sowohl aussen- wie innenpolitisch von der Teilnahme am ISF profitierte.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang zudem, dass die Schweiz durch die Teilnahme am ISF und ihre Rolle als Nettozahlerin Solidarität mit anderen Schengen-Staaten mit Aussengrenzen demonstrierte und zum Lastenausgleich im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen beitrug. Hinzu kommt, dass die sicherere und effizientere Gestaltung der Schengen-Aussengrenzen der Schweiz, die durch die Umsetzung der ISF-Massnahmen erzielt werden konnte, sich positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums auswirkte und die Schweiz auch dadurch ihre Solidarität mit anderen Schengen-Staaten demonstrieren konnte.

Insgesamt ist somit neben dem Mehrwert durch Rollen- und Prozesseffekte von einem operativen und politischen Mehrwert auszugehen, den die Teilnahme der Schweiz am ISF generiert hat.

6.7 Nachhaltigkeit

Im nachfolgenden Kapitel werden vier Fragen zur Nachhaltigkeit der ISF-Massnahmen beantwortet. Nachhaltigkeit bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Implementierung des ISF zu positiven Auswirkungen geführt hat, die über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden.

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

Zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem ISF geförderten Projekte wurden in der Schweiz die nachfolgenden Massnahmen ergriffen:

- Verbindliche Zweckbindungsfrist für Systeme/Geräte von 3 Jahren;
- Abschreibung durch die Begünstigten erfolgt über 5 Jahre;
- Durch die Betriebskostenunterstützung des ISF wird eine möglichst lange Nutzungsdauer sichergestellt.

Zudem sind die geförderten ISF-Massnahmen entweder in die IBM-Strategie der Schweiz eingebettet und/oder Schengen-Weiterentwicklungen. Dadurch wird sichergestellt, dass die ISF-Massnahmen in Einklang stehen mit der mittel- bis langfristigen strategischen Ausrichtungen der Grenz- und Visumpolitik der Schweiz und der EU. Eine gewisse Nachhaltigkeit ist damit gegeben.

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

Wie oben im Rahmen der Evaluationsfrage N1 ausgeführt, wurden in den Projekt- und Finanzhilfevereinbarungen 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.

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

Alle Ergebnisse der Massnahmen des ISF und auch teilweise die Massnahmen selbst bestehen nach dem Auslaufen der Förderung fort: Teilweise werden die unter dem ISF begonnenen und entwickelten Massnahmen unter dem Nachfolgeinstrument BMVI fortgeführt und/oder weiterentwickelt. Massnahmen, die nicht unter dem Nachfolgeinstrument weitergeführt werden, bestehen fort und werden weiterhin genutzt (Büro-Container Kapo NW). Im Fall der ABC-Gates am Flughafen Zürich wurden jedoch aufgrund der technologischen Entwicklung und nach Ablauf der Zweckbindungsfrist inzwischen Neubeschaffungen notwendig. Die bisherigen ABC-Gates

aus Zürich bleiben der Schweiz jedoch erhalten und werden nun am Flughafen Basel (nachhaltig) eingesetzt.

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

Im Rahmen der Umsetzung des ISF wurde eine operative Unterstützung in Form der Betriebskostenunterstützung für die Systeme Greko NG und SIS II sowie die ABC-Gates gewährt. Diese drei Systeme sind wichtige Bestandteile der schweizerischen Grenzkontroll- und Sicherheitsinfrastruktur, der IBM-Strategie der Schweiz sowie der Übernahmeverpflichtung des Schengen Besitzstandes. Daher wäre die Kontinuität dieser Systeme auch ohne ISF-Betriebskostenunterstützung sichergestellt, und zwar durch die Verwendung nationaler Mittel, deren Anteil an der Finanzierung der Betriebskosten dann entsprechend erhöht werden müsste.

6.7.5 Zwischenfazit Nachhaltigkeit

Dem ISF ist eine hohe Nachhaltigkeit zu attestieren: Durch die getroffenen Vorkehrungen zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit ist diese zum einen formell abgesichert. Hinzu kommt, dass es sich bei den durch den ISF geförderten grossen IT-Systemen um langfristige Projekte handelt, die in nationale Strategien der Schweiz und in internationale Strategien auf Ebene der EU eingebunden sind. Die Aufrechterhaltung der für den effektiven Grenzschutz erforderlichen Auswirkungen der durch den ISF geförderten Massnahmen liegt damit im ureigensten Interesse der Schweiz, da sie damit zur Sicherheit im Schengen-Raum beitragen kann.

6.8 Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Im nachfolgenden Kapitel wird die Evaluationsfrage zum Kriterium Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands beantwortet. Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands bedeutet hier, dass die Regeln der ISF-Rechtsgrundlage und Durchführungsbestimmungen des ISF im Vergleich zum AGF zu Verfahrensvereinfachungen und einer Verringerung des Verwaltungsaufwands führen.

6.8.1 Evaluationsfrage 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 ISF?

Von den eingeführten Verfahren finden beim ISF in der Schweiz die mehrjährige Programmplanung, nationale Regeln für die Förderfähigkeit sowie die Möglichkeit der Betriebskostenunterstützung Anwendung. Diese Verfahren werden zwar als Erleichterung gegenüber dem Vorgängerinstrument AGF betrachtet, insgesamt können aber weder die Zuständige Behörde und die Prüfbehörde noch die Begünstigten des Fonds eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwands oder eine wesentliche Vereinfachung feststellen.

Bis zur Einführung der mehrjährigen Programmplanung in der Schweiz mussten Mehrjahresprojekte in einjährige Teilprojekte unterteilt werden, insbesondere um das Risiko einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen zu minimieren. Dies hat zu erhöhten Aufwänden bei der Antragstellung, der Vertragslegung, der Berichterstattung, der Abrechnung und der Kontrollen geführt. Diese Mehrbelastung ist durch die Einführung der mehrjährigen Programmplanung weggefallen. Zu erwähnen ist in diesem Kontext zudem, dass im Rahmen der hier durchgeführten internationalen Vergleichsanalyse alle befragten Länder der Informal Working Group angegeben haben, eine mehrjährige Programmplanung eingeführt zu haben, vor allem aus den folgenden Gründen:

- Verringerung des Verwaltungsaufwands bei mehrjährigen Projekten im Vergleich zu jährlichen Projekten.
- Beschaffungen erfordern oftmals eine mehrjährige Umsetzungsphase.
- Möglichkeit, die Projekte umfassender und komplexer zu gestalten und dadurch über reine Beschaffungen hinaus auch Schulungen und die Einführung neuer Methoden und Prozesse abzudecken.

Die umfassende Einführung von vereinfachten Kostenoptionen wurde für die Schweiz geprüft, aber aufgrund der vergleichsweise kleinen Projekte nicht als Vereinfachung eingestuft. Die Zuständige Behörde in der Schweiz verwendet allerdings nach wie vor einen Pauschalsatz von 2,5 % für indirekte Kosten und hat ihre Praxis

hierzu nicht geändert.⁵⁸ Im internationalen Vergleich hat etwa die Hälfte der im Rahmen dieser Evaluation befragten Länder der Informal Working Group angegeben, vereinfachte Kostenoptionen zu nutzen, meist durch die Anwendung eines Pauschalsatzes für indirekte Kosten und Personalkosten. Dies wurde hauptsächlich mit der Verringerung des Verwaltungsaufwands begründet. Weitere Erklärungen zu den Gründen für die Nichtanwendung vereinfachter Kostenoptionen wurden nicht gegeben. Bis auf wenige Ausnahmen sind die von den Ländern gewählten Verfahren über die Jahre der Umsetzung des ISF hinweg stabil geblieben.

Zu berücksichtigen bei der Beantwortung der vorliegenden Evaluationsfrage ist zudem die Tatsache, dass der Aufbau des neuen Verwaltungs- und Kontrollsystems mit neuen Verfahren sowie die Erstellung von nationalen Förderrichtlinien für die Zuständige Behörde in der Schweiz mit einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden war. Da die Schweiz nur verhältnismässig geringe Zuweisungen aus dem ISF erhält, verteilten sich diese Verwaltungsfixkosten des Fonds somit auf verhältnismässig wenige Projekte.

6.8.2 Zwischenfazit Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Die Zuständige Behörde in der Schweiz hat sich laufend darum bemüht, Verfahrensvereinfachungen einzuführen um den administrativen Mehraufwand für die Begünstigten so gering wie möglich zu halten. Ansätze zur Verfahrensvereinfachung wurden geprüft und teilweise eingeführt. Insgesamt ist festzustellen, dass der für die vergleichsweise kleinen Projekte in der Schweiz erforderliche Aufbau des ISF-Verwaltungs- und Kontrollsystems nach den Vorgaben der EU mit einem erheblichen Aufwand für die Zuständige Behörde verbunden war und dass der dadurch mit der Umsetzung der unter dem ISF finanzierten Massnahmen verbundene zusätzliche Administrativaufwand von den Begünstigten nach wie vor als zu hoch bewertet wurde.

⁵⁸ Siehe Artikel 21 Abs. 2 Förderhandbuch ISF-Grenze Schweiz.

7 Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Schlussfolgerungen auf der Basis der Ergebnisse der Evaluation zusammengefasst und die entsprechenden Lehren beschrieben, die für den Politikzyklus von Bedeutung sind.

7.1 Wichtigste Schlussfolgerungen der Evaluation

Die ex-post Evaluierung des ISF in der Schweiz kommt insgesamt zu dem Schluss, dass der Fonds während des Evaluationszeitraums erfolgreich umgesetzt wurde und die Anforderungen in Bezug auf Effektivität, Effizienz, Relevanz, Kohärenz, Komplementarität, Unionsmehrwert, Nachhaltigkeit und (so weit möglich) Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands erfüllt.

Unterstrichen wird dieser Befund durch die im internationalen Vergleich mit Abstand höchste Absorptionsrate der Schweiz, die mit einem Personalaufwand, der dem Durchschnittswert der Informal Working Group entspricht, erreicht werden konnte.

Festzuhalten bleibt aber auch, dass in der Schweiz durch den ISF-Massnahmen gefördert wurden, die auch ohne dieses externe Finanzierungsinstrument umgesetzt worden wären. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die durch den ISF unterstützten Projekte hauptsächlich von der Übernahmeverpflichtung des Schengen Besitzstandes und weniger von genuin nationalen Bedürfnissen der Schweiz aus der IBM-Strategie und deren Aktionsplan getrieben wurden.

Nachfolgend werden die Schlussfolgerungen zu den einzelnen Kriterien der ex-post Evaluierung der Umsetzung des ISF zusammengefasst und auf einer Skala von sehr gut bis mangelhaft⁵⁹ bewertet:

- **Effektivität:** Die im Rahmen des ISF umgesetzten Massnahmen waren geeignet, die im Nationalen Programm formulierten Ziele zu erreichen. Die Massnahmen haben wichtige Beiträge zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik geleistet. Der Fondsumsetzung ist deshalb ein hoher Grad an Effektivität zu attestieren. Allerdings erfolgt die Einführung und Inbetriebnahme grosser IT-Systeme (EES und ETIAS) unter dem Nachfolgeinstrument BMVI, so dass die Wirksamkeit dieser unter dem ISF lancierten Massnahmen im Rahmen der vorliegenden Evaluation nicht beurteilt werden konnte.

Bewertung Effektivität: Sehr gut

- **Effizienz:** Die im Rahmen des ISF geförderten Massnahmen wurden effizient umgesetzt und die Zuständige Behörde hat den Fonds wirtschaftlich verwaltet.

⁵⁹ Diese Skala umfasst die folgenden Abstufungen:

- Sehr gut: Anforderungen des Evaluationskriteriums voll und ganz erfüllt
- Gut: Anforderungen des Evaluationskriteriums gut erfüllt
- Befriedigend: Anforderungen des Evaluationskriteriums befriedigend erfüllt
- Ausreichend: Anforderungen des Evaluationskriteriums nur schwach erfüllt
- Mangelhaft: Anforderungen des Evaluationskriteriums nicht erfüllt

Bei Projekten mit kleinem Budget entstand durch den erhöhten Administrativaufwand allerdings teilweise ein ungünstiges Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für die Abwicklung von Projektaktivitäten notwendig waren, und jenen, die für administrative und Controlling-/Audit- Tätigkeiten aufgewendet werden mussten. Auf Ebene der Zuständigen Behörde ist der Ressourceneinsatz in der angemessen zu den erzielten Resultaten und entspricht dem Durchschnitt der Länder der Informal Working Group, wobei die Schweiz im internationalen Vergleich mit Abstand die höchste Absorptionsrate aufweist. Die Governance Struktur des ISF in der Schweiz sowie dessen risikobasiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem gewährleisteten die effiziente Führung und Verwaltung des ISF. Die Effizienz der Umsetzung des ISF in der Schweiz ist deshalb insgesamt als sehr gut zu beurteilen.

Bewertung Effizienz: Sehr gut

- **Relevanz:** Das Nationale ISF-Programm der Schweiz umfasste relevante Massnahmen und verfügte über eine hinreichende Flexibilität, um mit (Ver-) Änderungen, die während der Umsetzung des Fonds auftraten (z.B. Covid, Verzögerungen bei IT-Projekten) umzugehen. Eine laufende Koordination auf strategischer Ebene mittels eines dokumentierten und institutionalisierten Prozesses zur Abklärung der Förderfähigkeit von Massnahmen des IBM-Aktionsplans und zur systematischen Verknüpfung der Ziele und Prioritäten der IBM-Strategie und dem Nationalen Programm des ISF fand während der Umsetzung des Fonds hingegen nicht statt. Insgesamt kann dem Nationalen ISF-Programm der Schweiz und dessen Massnahmen dennoch ein hohes Mass an Relevanz attestiert werden, welches sich durch eine bessere laufende institutionalisierte strategische Koordination mit dem IBM-Aktionsplan noch hätte erhöhen lassen können.

Bewertung Relevanz: Gut

- **Kohärenz:** Auch in Rahmen der Beurteilung der Kohärenz des ISF stellt sich die Frage, ob dem IBM-Aktionsplan bei der Programmplanung hinreichend Rechnung getragen wurde. Ein ausdrückliches Mandat des Monitoringausschusses zur Koordination mit anderen ähnlichen Massnahmen (wie z.B. dem IBM-Aktionsplan) ergibt sich nicht aus dessen Geschäftsordnung und ein institutionalisierter Austausch mit dem zentralen strategischen Organ für das Grenzmanagement in der Schweiz, der Steuergruppe Grenze, fand nicht statt. Aufgrund der eher informell gehaltenen Koordination mit der Steuergruppe Grenze und einer identischen strategischen Stossrichtung der ISF-Massnahmen mit denen des IBM-Aktionsplans, ist die Umsetzung des ISF jedoch als kohärent zu beurteilen.

Bewertung Kohärenz: Gut

- **Komplementarität:** Die unter dem ISF im Evaluationszeitraum in der Schweiz implementierten Massnahmen waren die einzigen durch EU-Mittel geförderten Massnahmen im Bereich Visum- und Grenzpolitik. Es gab daher weder Überschneidungen noch Synergien mit anderen EU-finanzierten Projekten oder Pro-

grammen. Obwohl kein institutionalisierter und dokumentierter Prozess zur Koordinierung und Gewährleistung der Komplementarität des Nationalen Programms des ISF zu anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen geschaffen wurde, ist es aufgrund der unterschiedlichen Schwerpunktsetzung als komplementär zum IBM-Aktionsplan zu beurteilen.

Bewertung Komplementarität: Gut

- **Unionsmehrwert:** Der ISF generierte vor allem für jene Staaten einen Mehrwert, die nicht über genügend eigene Mittel zur Umsetzung der Schengen-Verpflichtungen verfügten. In der Schweiz war dies nicht der Fall, da die vom ISF unterstützten Massnahmen auch ohne dessen finanzielle Unterstützung durchgeführt worden wären. Aus strategisch politischer Sicht ist hingegen ein Mehrwert durch die Teilnahme der Schweiz am ISF geschaffen worden, da alle vom ISF geförderten Massnahmen zu einer Stärkung der Kooperation und zur Anwendung einheitlicher Standards im Schengen-Raum beigetragen haben und damit zu einer stärkeren Einbindung der Schweiz in die Schengen-Zusammenarbeit und zu einem intensivierten, regelmässigen Austausch mit anderen Schengen-Staaten geführt haben. Zudem hat die Schweiz durch die Teilnahme am ISF Solidarität mit anderen Schengen-Staaten Staaten mit Aussengrenzen demonstriert und zum Lastenausgleich im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen beigetragen.

Bewertung Unionsmehrwert: Sehr gut

- **Nachhaltigkeit:** Die Nachhaltigkeit der vom ISF geförderten Massnahmen ist formell abgesichert, beispielsweise durch verbindliche Zweckbindungs- und Abschreibungsfristen. Hinzu kommt die Tatsache, dass es sich bei den grossen IT-Projekten des ISF um langfristige Massnahmen handelt, die in nationale Strategien der Schweiz und in internationale Strategien auf Ebene der EU eingebunden sind. Dem ISF in der Schweiz ist somit Nachhaltigkeit zu attestieren.

Bewertung Nachhaltigkeit: Sehr gut

- **Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands:** Die Zuständige Behörde in der Schweiz hat sich laufend darum bemüht, Verfahrensvereinfachungen so weit wie möglich einzuführen um den administrativen Mehraufwand für die Begünstigten so gering wie möglich zu halten. Insgesamt wurde der mit der Umsetzung der unter dem ISF finanzierten Massnahmen verbundene zusätzliche Administrativaufwand von den Begünstigten jedoch nach wie vor als zu hoch bewertet.

Bewertung Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands: Gut

7.2 Lehren und Erkenntnisse

Aus den oben dargestellten Ergebnissen der ex-post Evaluierung des ISF in der Schweiz lassen sich Lehren und Erkenntnisse ableiten, die nachfolgend in den Kategorien gute Praktiken (für Lehren, die für den abgeschlossenen Politikzyklus von Bedeutung sind) und Optimierungspotenziale (für Erkenntnisse zu Tatsachen, welche im abgeschlossenen Politikzyklus verbessert hätten werden können) verortet sind.

7.2.1 Gute Praktiken

Zu der insgesamt erfolgreichen Umsetzung des ISF, haben insbesondere die folgenden guten Praktiken, die während des Evaluationszeitraums in der Schweiz zur Anwendung kamen, beigetragen:

- **Wirkungsorientierter pragmatischer Ansatz:** Die Schweiz hat bei der Umsetzung des ISF einen flexiblen sowie wirkungsorientierten und pragmatischen Ansatz verfolgt. So wurde trotz der bestehenden Rechtsunsicherheit in der Phase der informellen Teilnahme am ISF von Oktober 2016 bis August 2018 damit begonnen, Massnahmen zu planen und umzusetzen, ohne sicher zu wissen, ob eine Kostenerstattung aus dem Fonds erfolgen würde. Insgesamt war die Umsetzung des ISF in der Schweiz von einer hohen Flexibilität und Agilität der Begünstigten und der Zuständigen Behörde geprägt. Es wurde ein kontinuierlicher, persönlicher Kontakt zwischen der Zuständigen Behörde und den Begünstigten sichergestellt und es erfolgte eine Koordination oft auf informellen Wegen. So konnte trotz zahlreichen Herausforderungen (spätere Teilnahme der Schweiz, COVID Pandemie, Verzögerungen von grossen IT-Projekten) der ISF in der Schweiz erfolgreich umgesetzt werden.
- **Effektive Umsetzung:** Die Schweiz konnte die im internationalen Vergleich mit den anderen Ländern der Informal Working Group höchste Absorptionsrate erzielen. Zurückzuführen ist dies zum einen auf den oben beschriebenen wirkungsorientierten und pragmatischen Ansatz, der bei der Umsetzung des ISF in der Schweiz zu Anwendung gekommen ist. Darüber hinaus haben die folgenden Faktoren zur hohen Absorptionsrate beigetragen:
 - Klare Ziele und Prioritäten: Die Ziele des ISF waren im Nationalen Programm klar definiert und passten gut zu den nationalen Prioritäten der Schweiz.
 - Gute Koordination zwischen Behörden: Eine enge Zusammenarbeit zwischen den Begünstigten und den verschiedenen beteiligten Behörden hat dazu beigetragen, dass die Mittel effektiv genutzt wurden.
- **Effizienter Ressourceneinsatz:** Die Schweiz hat mit einem im internationalen Vergleich durchschnittlichen Einsatz von Ressourcen bei der Fondsverwaltung in kürzerer Zeit als die anderen Mitglieder der Informal Working Group eine höhere Absorptionsrate erzielt. Dieser effiziente und effektive Ressourceneinsatz ist zum einen zurückzuführen auf die in der Schweiz vergleichsweise gut organisierte Verwaltung, die in der Lage ist, EU-Fördermittel effizient zu nutzen und zu verwalten. Andererseits hat es sich in diesem Kontext ausgezahlt, dass die

Schweiz bereits über eine gewisse Praxis mit der Verwaltung von EU-Förderprogrammen verfügte und so auf bestehende Erfahrungen aus der Verwaltung des Vorgängerinstruments AGF zurückgreifen konnte.

- **Strategisch politischer Mehrwert:** Die Ergebnisse auf Projektebene hätten grundsätzlich ebenso ohne eine ISF Teilnahme der Schweiz erzielt werden können, da alle Projekte in jedem Fall durchgeführt worden wären. Wären die Massnahmen jedoch rein auf nationaler Ebene finanziert und umgesetzt worden, hätte der strategisch politische Mehrwert, der insbesondere aus einer stärkeren Einbindung der Schweiz in die Schengen-Zusammenarbeit und in einem intensivierte, regelmässigen Austausch mit anderen Schengen Staaten bestand, nicht erzielt werden können. Durch diese vertiefte Zusammenarbeit mit der EU und den anderen Schengen-Staaten hat die Schweiz ihre Rolle als verlässlicher Partner in der europäischen Sicherheitsarchitektur gestärkt und dadurch nicht nur zur Verbesserung der inneren Sicherheit beigetragen, sondern auch das Vertrauen und die Kooperation zwischen der Schweiz und der EU vertieft.

7.2.2 Optimierungspotenziale

Neben den guten Praktiken wurden während der Umsetzung des ISF in der Schweiz die folgenden Optimierungspotenziale identifiziert:

- **Einseitiges Projektportfolio:** Die durch den ISF unterstützten Projekte wurden hauptsächlich von der Übernahmeverpflichtung des Schengen Besitzstandes der Schweiz getrieben und weniger von genuin nationalen Bedürfnissen⁶⁰ und Innovationen. Zwar wurde im Rahmen der Massnahme 2.1–2–1 des IBM-Aktionsplans I eine Bedarfsanalyse und eine Priorisierung der Projekte für den ISF durchgeführt.⁶¹ Diese Massnahme beschränkte sich jedoch auf die einmalige Organisation einer Informationssitzung und eines Workshops zur gemeinsamen Bestimmung der Priorisierung der anstehenden Projekte für die Jahre 2014 bis 2020. Ein institutionalisierter und repetitiver Prozess zur kontinuierlichen Überprüfung der Möglichkeiten der ISF-Finanzierung von Massnahmen des IBM-Aktionsplans I einerseits und zur möglichen Aufnahme von ISF-Massnahmen in den IBM-Aktionsplan I andererseits fand jedoch nicht statt. Dies führte dazu, dass von den insgesamt 21 im Rahmen des ISF umgesetzten Massnahmen nur zwei im Aktionsplan zur IBM-Strategie I enthalten sind. Der kontinuierliche Abgleich des IBM-Aktionsplans I mit dem Massnahmenportfolio des ISF hätte nicht nur dessen Kohärenz erhöht, sondern auch zu einer Bereicherung des ISF-Projektportfolios führen können.
- **Koordination mit der Steuergruppe Grenze:** Ein regelmässiger Abgleich mit der IBM Strategie und ein institutionalisierter und regelmässiger strategischer Austausch mit der Steuergruppe Grenze zu Finanzierungsmöglichkeiten von innovativen Projekten in der Grenzverwaltung, die über die Aufrechterhaltung des Schengen Besitzstandes der Schweiz hinausgehen, fand erst gegen Ende der

⁶⁰ Wie z.B. auf Seite 59 des IBM-Aktionsplans I in Massnahme 0.1–3–1 zur Schaffung eines gemeinsamen, nationalen Analysezentrum Migration artikuliert: Aufbau eines gemeinsamen strategischen Analysezentrum Migration (insb., aber nicht ausschliesslich illegale Migration) unter der Leitung des SEM, in dem sämtliche relevanten Grenzverwaltungsbehörden vertreten sind. Diese Massnahme wurde nicht durch den ISF finanziert, obwohl grundsätzlich eine Förderfähigkeit bestanden hätte.

⁶¹ Siehe Seite 36 des IBM-Aktionsplans I.

Umsetzung des ISF statt, also zu einem Zeitpunkt als das Massnahmenportfolio schon feststand und bereits zum grossen Teil umgesetzt war.⁶² Eine solche Koordination hätte allerdings von Beginn der Umsetzung des ISF mittels einer periodischen gemeinsam mit der Steuergruppe Grenze durchzuführenden dokumentierten und transparenten Diskussion und Priorisierung von förderfähigen Projekten im Grenzschtzbereich erfolgen sollen. Dies hätte nicht nur zu einer Bereicherung des Projektportfolios des ISF beigetragen (siehe oben), sondern auch die Umsetzung des IBM-Aktionsplans vereinfachen können.

- **Hoher Administrativaufwand:** Die von der Europäischen Kommission vorgegebenen administrativen Aufwände auf Projekt- und Programmebene waren für kleine Projekte beinahe genauso gross wie für ISF-Massnahmen mit einem viel grösseren finanziellen Volumen. Bei Projekten mit kleinem Budget entstand dadurch ein sehr ungünstiges Verhältnis zwischen den Ressourcen, die für die Abwicklung von Projektaktivitäten notwendig waren, und jenen, die für administrative und Controlling-/Audit- Tätigkeiten aufgewendet werden mussten. Eine Konzentration des ISF auf grössere Projekte mittels der Festlegung von Schwellenwerten bzgl. des finanziellen Mindestvolumens einer Massnahme als Voraussetzung zur Förderfähigkeit waren in den nationalen Förderrichtlinien des Förderhandbuchs zum ISF nicht vorgesehen, so dass das oben beschriebene Missverhältnis der Administrativ- zu den Umsetzungskosten zumindest in den fünf kleinsten der insgesamt 21 Projekte des ISF⁶³ mit Budgets zwischen EUR 14'647 und EUR 65'542 gegeben war.
- **Kommunikation der Projektauswahl:** Im Rahmen der Kommunikation der Projektauswahl ist auf die besondere Rolle der Zuständigen Behörde in der Schweiz hinzuweisen: So ist das SEM nicht nur für das Auswahlverfahren (mit Unterstützung des Monitoringausschusses) der Projekte verantwortlich, sondern gleichzeitig auch Begünstigte des ISF und erhielt dafür 41% (EUR 13'517'304) der verfügbaren Mittel des ISF. Obwohl die Verwaltung des Fonds und die Umsetzung der geförderten Massnahmen von unterschiedlichen Direktionsbereichen wahrgenommen wurden und im Rahmen der vorliegenden ex-post Evaluierung keine Interessenkonflikte festgestellt werden konnten, nimmt das SEM hier eine Doppelrolle wahr. Die Interviews im Rahmen der vorliegenden Evaluation haben gezeigt, dass die beiden Rollen des SEM in der Aussenwahrnehmung oftmals vermischt werden. Es sollten deshalb an die die Transparenz, Dokumentation und Kommunikation gegenüber den Begünstigten noch höhere Standards angelegt werden und insbesondere bei der Ablehnung von Projektanträgen eine ausführlichere Begründung als bisher direkt an die antragstellenden Stellen erfolgen.

⁶² Vertreter der Zuständige Behörde nahmen ab dem Jahr 2021, also gegen Ende der Umsetzung des ISF, regelmässig an den Sitzungen der Steuergruppe Grenze teil.

⁶³ Büro Container Kapo NW, Greko NH Kapo ZH, Initialisierung Umsetzung EES Kapo ZH. Release EES Kapo ZH, ILO Prishtina (SEM).

Anhang

Anhang 1: Quellenverzeichnis

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Schengen-Assoziierungsabkommen – SAA), SR 0.362.31

Aktionsplan “Integrierte Grenzverwaltung” 2014-2017, Bundesamt für Migration (BFM) und KKJPD, 2014

Consolidated Background Note on the key elements of the Ex-post evaluation Home Affairs Funds 2014-2020, Ref. Ares (2023) 7848216 – 17/11/2023

Förderhandbuch ISF-Grenze Schweiz, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, SEM, Direktionsbereich Internationales, Abteilung Europäische Zusammenarbeit, Sektion Fonds und Förderprogramme, Zuständige Behörde ISF Schweiz, Version 8.0, Juni 2021, Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.829615 / 071.217.2-03/2016/00010

Geschäftsordnung des Monitoringausschusses ISF-Grenze Schweiz, Version 2.0, SEM, 2022

Operativer Schlussbericht ISF-Grenze 2014-2020, SEM 2023, Aktenzeichen: 071.217.2-00-1206/7/1

Prüfung der Massnahmenumsetzung zur Integrierten Grenzverwaltung Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für Polizei, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit, EFK-23231, 2024

Strategie der Integrierten Grenzverwaltung I, BFM und KKJPD, 2012

Delegierte Verordnung (EU) 1042/2014 der Kommission vom 25. Juli 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 in Bezug auf die Benennung von zuständigen Behörden und ihre Verwaltungs- und Kontrollaufgaben sowie in Bezug auf den Status und die Verpflichtungen von Prüfbehörden

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

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABl. L218/60 vom 13.08.2008

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (EU-Visakodex)

Verordnung (EU) 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, ABl. L 150 vom 20.05.2014, (Horizontale Verordnung, HVO)

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, (ISF-Verordnung)

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

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

Anhang 2: Interviewte Personen

Name	Institution	Datum
██████████	Kapo ZH	18.06.2024
██████████	BJ	15.07.2024
██████████████	SEM	27.06.2024
██████████	Kapo ZH	18.06.2024
██████████	BAZG	07.06.2024
██████████████	Kapo NW	11.11.2024
██████████	KOM	08.07.2024
██████████	KKJPD	13.06.2024
██████████████	SEM	07.06.2024
██████████████	EFK	16.07.2024
██████████	BAZG	07.06.2024
██████████	SEM	27.06.2024
██████████████	BAZG	07.06.2024
██████████████	SEM	27.06.2024

Personen, die im Rahmen der Halbzeitevaluierung zur Umsetzung der im Rahmen des bereits unter dem ISF lancierten, grossen IT-Systeme befragt wurden:

Name	Institution	Datum
██████████	Kapo ZH	29.02.2024
██████████	fedpol	01.02.2024
██████████████	SEM	27.02.2024
██████████	Kapo ZH	29.02.2024
██████████	fedpol	23.02.2024
██████████████	SEM	26.02.2024
██████████████	fedpol	01.02.2024

Anhang 3: Vergleichende Analyse mit den Mitgliedern der Informal Working Group (in englischer Sprache)



Final report

Stand-alone document on the international benchmarking results

Ex-post evaluation of the ISF Borders Switzerland

Version 1.0

October 2024

On behalf of:

Federal Department of Justice and
Police
State Secretariat for Migration
International Affairs Directorate
European Cooperation Division I
Funds and Funding Programmes
Section



Authors:

Victor Prestel
victor.prestel@tc-teamconsult.com
Blaise Bonvin
blaise.bonvin@tc-teamconsult.com
Emilienne Kobelt
emilienne.kobelt@tc-teamconsult.com
Magali Bernard
magali.bernard@kek.ch

TC Team Consult SA.	Rue des Maraichers 36CH-1205 Genève	+41 22 311 52 01
	Seefeldstrasse 224 CH-8008 Zurich	
	Günterstalstr. 11-13D-79102 Freiburg i.Br.	
KEK - CDC AG	Gerechtigkeitstrasse 20 CH-8001 Zurich	+41 44 368 58 58
	Av. Samson-Reymondin 23 CH-1009 Pully	

I

This document presents the results of the international benchmarking conducted in the context of the Ex-post Evaluation of the ISF Borders Switzerland. This is an extract of the evaluation report (original language German) which was translated into English for sharing with the members of the informal working group. This information is restricted and for the internal use of the members of the informal working group only.

List of abbreviations

EU	European Union
FTE	Full Time Equivalent (FTE)
ISF	Internal Security Fund: fund for internal security, border sub-instrument in conjunction with in the sense of
COM	European Commission
MC	Monitoring Committee of the BMVI
mio.	Million
SEM	State Secretariat for Migration

Findings

Benchmarking of Switzerland with other countries of the informal working group

This chapter presents the results of the written survey of the members of the informal working group¹ on administrative practices in the dimensions of the present evaluation.

1. Comparison with data collected during the mid-term evaluation of ISF Borders and evolution of practices

On FTE: In 2024, based on the responses to the survey specifying the number of FTE for ISF Borders, the average FTE for the administration of 10 mio. EUR is 1.06. This shows a reduction of the average staffing for the administration of the Fund since 2017, where the average FTE for 10 mio. EUR was 1.58 based on responses to the survey at the time². The table below provides further details on the use of human resources for administrating the ISF Borders.

Table 1: Use of FTE in the administration of the ISF Borders

Country	2017			2024			Development since the ISF mid-term evaluation
	FTE ISF	Budget ISF (Mio. EUR)	FTE for management of 10 mio EUR ISF	FTE ISF	Budget ISF* (Mio. EUR)	FTE for management of 10 mio EUR ISF	
Austria	3.5	14.16	2.47	2	27.53	0.73	significantly improved efficiency
Belgium	no data	N/A	no data	no data	35.08	not possible to calculate	no information
Czech republic	no data	N/A	no data	3.5	28.14	1.24	no information
Denmark	no data	N/A	no data	no data	24.62	not possible to calculate	no information
Estonia	2.54	21.78	1.17	3	260.23	0.12	significantly improved efficiency
Finland	1 + secretariat	36.93	no data	2	64.81	0.31	no information
France	no data	N/A	no data	7.5	130.99	0.57	no information
Germany	6	51.75	1.16	no data	78.91	not possible to calculate	no information
Iceland	no data	N/A	no data	1.5	19.12	0.78	no information
Liechtenstein	no data	N/A	no data	0.8	14.05	0.57	no information
Luxemburg	no data	N/A	no data	3	17.79	1.69	no information
Netherlands	1.5	30.61	0.49	one authority for all funds	51.53	not possible to calculate	no information
Norway	2	14.32	1.4	3	30.02	1.00	no information
Poland	no data	N/A	no data	for ISF B, Visa and ISF P	114.56	not possible to calculate	no information
Slovak republic	3	10.09	2.97	8	22.82	3.51	no improvement in efficiency
Sweden	2	11.52	1.74	no data	26.67	not possible to calculate	no information
Switzerland **	2.3	18.92	1.22	3.9 ***	32.73	1.19	slightly improved efficiency

*amount allocated/committed: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/876c41e3-0512-4fcd-9e48-4f0a1b66de70_en?filename=ANNEX-8-Report-with-debit-notes_en.pdf

** 0.1 FTE corresponds to the work in negotiating the additional agreement on EU funds, the corresponding parliamentary approval processes in Switzerland and the review and coordination of mandatory contributions to the EU. The 0.1 FTE was not included in the FTE in Table 1, as this is work that is not undertaken by administrative authorities in other countries.

*** The information for Switzerland relates to 2022, as the funding of projects under the ISF Borders was completed that year.

¹ The following countries responded to the survey: Austria, Czech Republic, Estonia, Finland, France, Iceland, Luxembourg, Liechtenstein, Netherlands, Norway, Poland, Slovak Republic, Switzerland.

² Based on eight countries' responses to a written survey.

On delegated tasks: Most countries do not have delegated tasks (three out of 13 responding countries indicate having delegated tasks). This practice does not seem to have changed over time during the implementation of the Fund.

Switzerland, with its 3.9 FTE to manage the ISF Borders (32.73 mio.), has slightly improved its efficiency, however still lying slightly above average (nb of FTE for administrating 10mio.) compared to the other countries.

On simplified cost options: About half of the countries indicate using simplified cost options (primarily through the application of a flat rate for indirect costs and personal costs). The application of the simplified cost options is motivated by the reduction of the administrative burden. No further explanations are given on the reason for not applying simplified cost options (nor were they asked in the survey). To a few exceptions, the selected practices by countries have remain stable across the years of the ISF implementation.

Switzerland is using a flat rate of 2.5% for indirect costs and has not changed its practices.

On multiannual project contracts: All countries indicate using multiannual projects, either for all, most or some of their projects. The trend has been to move towards more multiannual projects over the period of the ISF Funds. The reasons mentioned for opting for multiannual projects are primarily:

- The reduction of the administrative efforts in multiannual projects compared to annual projects.
- The fact that procurement of equipment requires several years of implementation.
- The possibility to reach more comprehensiveness and complexity in projects to cover training and implementation of best practices beyond the provision of equipment.

Switzerland follows the same trend and has developed its practice from annual contracts (under annual or multiannual projects) to multiannual project contracts to reduce the administrative burden related to annual contracting.

On projects controls: While many countries seem to be conducting administrative and financial controls on a yearly basis for all projects, some indicate sampling the projects based on EC regulations. Controls of project sites are done based on a sample of the projects, mostly following the minimum requirements by the COM. The practices of some countries have evolved in the direction of integrating more a risk-based approach and therefore focusing on projects requiring more attention and controls, rather than controlling all of them.

Switzerland started by controlling all projects on a yearly basis and continues to conduct administrative control of all its projects. However, the financial and on-site controls are nowadays risk-based to reduce the administrative burden.

On the reimbursement process: Countries show a diversity of practices with or without advance payment. Some have adjusted or changed their practice in one direction or the other, other have kept the same approach throughout the years of the Fund.

Switzerland does not provide advance payment, and its practice has not changed.

2. Efficiency and absorption rates

Most countries consider the use of financial and human resources as highly efficient; three countries assess it rather efficient. Two countries had more critical views and assess it rather inefficient. Those countries also show a lower absorption rate, however not lower than some of the countries who qualified the use of resources as highly efficient.

The table below shows the absorption rates (total amount paid / amount allocated or committed). The average absorption rate is 75%, with the lower rate being at 42% and the highest 100%.

Table 2: Absorption rates of the ISF Borders funds of the countries which responded to the survey

Country	ISF-Borders&Visa		Absorption rate
	Amount Allocated / Committed (Mio. EUR)	Total amount paid (Mio. EUR)	
Austria	27.53	18.37	67%
Belgium	35.08	28.05	80%
Czech republic	28.14	15.04	53%
Denmark	24.62	22.99	93%
Estonia	260.23	216.72	83%
Finland	64.81	57.19	88%
France	130.99	71.33	54%
Germany	78.91	62.72	79%
Iceland	19.12	10.84	57%
Liechtenstein	14.05	5.84	42%
Luxembourg	17.79	11.79	66%
Netherlands	51.53	40.01	78%
Norway	30.02	28.52	95%
Poland	114.56	108.83	95%
Slovak Republic	22.82	13.41	59%
Sweden	26.67	23.10	87%
Switzerland	32.73	32.72	100%

Source: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/876c41e3-0512-4fcd-9e48-4f0a1b66de70_en?filename=ANNEX-8-Report-with-debit-notes_en.pdf

The explanations given for higher absorption rate are as follows (in so specific order):

- Good planning of the national programme and proactive actions to commit funds early.
- Good communication and collaboration with beneficiaries.
- Strong support from beneficiaries and eagerness to implement.
- Good teamwork within the managing authority.
- Strong Monitoring Committee overseeing the implementation of the programme and focusing on ensuring the most value possible from the EU funding.
- Flexible redistribution of funding.
- Higher actual costs than the EU funding enabling to absorb funds even late in the process.

The explanations given for lower absorption rate are as follows (in no specific order):

- Lengthy public procurement processes.
- Changes in priorities at national level (political).
- Late start.
- Delays with IT systems.

Switzerland shows an absorption rate of 100% (rounded) and assesses the use of financial and human resources as rather efficient. The high absorption rate is explained by close collaboration with the beneficiaries and the feasibility of redistributing funds.

3. Monitoring and learning

On monitoring: The monitoring seems to be following very diverse approaches. Most countries consolidate indicators based on the beneficiaries' annual reports. Some countries specify consolidating all indicators or complementing those at the end of the Fund period for ex-post evaluations.

Switzerland verifies annually the project specific indicators as part of the reporting process, collects common indicators for the performance report to the COM and consolidates results and impact indicators at the end of the Funds implementation for evaluation purposes.

On learning: Some countries shared their lessons learnt from the ISF implementation. An interesting insight is that the Fund periods were so different due to change in regulations that it was challenging to learn lessons from one period to the next one and apply them. The countries which started later could learn from the other countries though. Overall, procurement remains a challenging aspect of the

implementation. Internal organisation of the managing authority and its team, with clear responsibilities of project and subject areas require attention and improve significantly the implementation. Flexibility of funding redistribution plays a vital role in absorbing the funds. The two later were specifically raised by Switzerland.

Appendix: Questionnaire comparative analysis (in English)

Ex-post Evaluation of the ISF Borders Switzerland

Online survey to the informal working group

Dear members of the informal working group,

Following the mid-term evaluation of BMVI during which you were contacted for a benchmarking survey as member of the informal working group, the State Secretariat for Migration of Switzerland (SEM) has mandated the consortium TC Team Consult and KEK-CDC to conduct the evaluation of the ISF Borders Switzerland.

The benchmarking during the mid-term evaluation BMVI was very informative and we thank you for your valuable contribution. Based on this positive experience as well as a benchmarking conducted in the mid-term ISF Borders evaluation in 2017 (for which you were also contacted), a benchmarking with practices from other countries of the informal working group is reiterated in the framework of the ISF evaluation.

This survey aims at highlighting trends in the development of practices since the mid-term ISF Borders evaluation in 2017. Moreover, the survey aims at better understanding the reasons behind the various absorption rates as well as in identifying lessons learnt and good practices emanating from the implementation of the ISF.

Your names and contact details were given to us by the Swiss colleagues from the informal working group as key contact persons of the informal working group. Your answers and feedback are essential to this evaluation work and will bring an important opportunity for the Swiss authorities engaged in projects to compare practices and learn from your experiences.

All participating countries will be provided with a consolidation of the responses received to the survey questions in English.

One survey should be completed for each country and the questions can be answered in English, French or German. We would appreciate receiving your answers and feedback by the 31 August 2024. Shall there be any difficulties in meeting this deadline, we would be grateful to receive a notification of a convenient timeframe to submit your responses.

Country:	
Details of persons who contributed to the answers:	
Name, first name	Function, Organisation

Comparison with data collected during the mid-term evaluation ISF Borders,
including questions on the evolution of practices in italic

1. How many Full Time Equivalents (FTEs) work in your ISF-Borders responsible authority? If there are delegated tasks, how many FTEs work in the delegated authorities? *Has this number evolved during the implementation of the ISF?*

2. Do you make use of simplified cost options? If so, please explain in which area and whether this reduces admin burden to real cost accounting. *Has your practice evolved during the implementation of the ISF?*

3. 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. *Has your practice evolved during the implementation of the ISF?*

4. 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. *Has your practice evolved during the implementation of the ISF?*

5. Please describe your reimbursement process. If you make advance payments, what are your practices in that regard? If you do not or partly, what are your practices with interim / final payments based on actual accounts only? How often do you make payments? *Has your practice evolved during the implementation of the ISF?*

Efficiency and absorption rates:

6. How do you assess the use of financial and human resources in reaching the ISF expected results?

Highly inefficient	Rather inefficient	Rather efficient	Highly efficient	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>				

7. The absorption rates of the ISF Borders vary from country to country ([Annex 8 Report with debit notes](#)). What are potential explanations for the higher, respectively lower, absorption rate in your country?

Monitoring and learning:

8. Do you regularly follow the results and impact indicators provided by the Commission or do you consolidate them at the end of the Fund's implementation for evaluation purposes? If monitored regularly, please specify how and how often? If not monitored regularly, why?

9. Are there any lessons learnt and / or good practices that you find particularly valuable and of potential interest to other informal working group members? If so, please explain them briefly.

Anhang 4: Bewertungsrahmen des ISF

I. Nationales Programm: Ziele und Massnahmen

Nr.	Inhalt	ISF-Massnahmen
Spezifisches Ziel (SO) 1: Visa		
SO1/Nationales Ziel (NZ) 1	Nationale Kapazität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VIS Recast SEM
SO1/NZ2	Unionsbesitzstand	Keine Massnahmen
SO1/NZ3	Konsularische Zusammenarbeit	Keine Massnahmen
SO 2: Grenze		
SO2/NZ1	EUROSUR	Keine Massnahmen
SO2/NZ2	Informationsaustausch	Keine Massnahmen
SO2/NZ3	Gemeinsame Unionsstandards	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ABC-Gates für den Flughafen Genf ▪ ABC-Gates für den Flughafen Zürich*
SO2/NZ4	Unionsbesitzstand	Keine Massnahmen
SO2/NZ5	Künftige Herausforderungen	Keine Massnahmen
SO2/NZ6	Nationale Kapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ALO Nairobi* ▪ ALO New Delhi* ▪ EES BAZG ▪ Büro-Container Kapo NW* ▪ Greko NG Kapo ZH

Nr.	Inhalt	ISF-Massnahmen
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Initialisierung Umsetzung EES Kapo ZH ▪ Release EES Kapo ZH ▪ Systemupgrade EES Kapo ZH ▪ EES SEM* ▪ ETIAS SEM ▪ ILO Ankara* ▪ ILO Khartum* ▪ ILO Prishtina*
SO3: Betriebskostenunterstützung		
SO3/NZ1	Operative Unterstützung für Visa	Keine Massnahmen
SO3/NZ2	Operative Unterstützung für Grenzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrieb SIS II fedpol ▪ SIS Recast ▪ Betrieb ABC-Gates BAZG ▪ Betrieb ABC-Gates Kapo ZH ▪ Betrieb Greko NG Kapo ZH

* Massnahmen, die mittels einer Fallstudie in der Evaluation analysiert werden.

II. Gemeinsame Indikatoren zum ISF

gemäss der Consolidated Background Note on the ex-post evaluation for the 2014-2020 period (Stand: Oktober 2023) basierend auf den Verordnungen (EU) 514/2014, 515/2014 und der delegierten Verordnung (EU) 2017/207

Nr.	Definition	Einheit	Datenquelle	Ausgangslage und Frequenz
SO1: Visa				
SO1/C3	Anzahl spezialisierter Stellen in Drittländern, die durch den ISF unterstützt wurden	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO1/C3.1	▪ Verbindungsbeamte für Einwanderungsangelegenheiten			
SO1/C3.2	▪ Andere			
SO1/R1	Zahl der mit Unterstützung des ISF im Bereich Visa durchgeführten Schengen-Evaluationen	Anzahl	KOM, Unit HOME C.2, Border Management and Schengen	2013 / jährlich
SO1/R2	Anzahl der mit der Hilfe des ISF entwickelten Massnahmen im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO1/R2.1	▪ Gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten			
SO1/R2.2	▪ Gemeinsame Antragsstellen			
SO1/R2.3	▪ Vertretungen			
SO1/R2.4	▪ Sonstiges			
SO1/R3	Anzahl der Mitarbeiter, die mit Unterstützung des ISF geschult wurden, und Anzahl der Kurse über Themen, die einen Bezug zur gemeinsamen Visumpolitik haben	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO1/R3.1	▪ Anzahl der Mitarbeiter, die mit Unterstützung des ISF in Themen geschult wurden, die einen Bezug zur gemeinsamen Visumpolitik haben			
SO1/R3.2	▪ Anzahl der Kurse über Themen, die einen Bezug zur gemeinsamen Visumpolitik haben			

Nr.	Definition	Einheit	Datenquelle	Ausgangslage und Frequenz
SO1/R4	Prozentsatz und Anzahl von Konsulaten, die mit Unterstützung des ISF eingerichtet oder ausgebaut wurden, im Verhältnis zur Gesamtzahl von Konsulaten		Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO1/R4.1	Prozentsatz von Konsulaten, die mit Unterstützung des ISF eingerichtet oder ausgebaut wurden, im Verhältnis zur Gesamtzahl von Konsulaten	Prozentsatz		
SO1/R4.2	Zahl der Konsulate, die mit Hilfe des ISF eingerichtet oder ausgebaut wurden, verglichen mit der Gesamtzahl an Konsulaten	Anzahl		
SO1/R5	Zahl der Empfehlungen aus Schengen-Evaluierungen im Bereich Visa, denen mit Unterstützung des ISF Folge geleistet wurde, im Vergleich zur Gesamtanzahl der abgegebenen Empfehlungen	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO1/R5.1	Anzahl der Empfehlungen aus Schengen-Evaluierungen im Bereich Visa, die mit Unterstützung des ISF umgesetzt wurden			
SO1/R5.2	Gesamtzahl der abgegebenen Empfehlungen aus Schengen-Evaluierungen			
SO1/R6	Zahl der Personen mit gefälschten Reisedokumenten, die in aus dem ISF geförderten Konsulaten aufgegriffen wurden	Prozentsatz und Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO1/R6.1	Gesamtzahl der Personen, die mit gefälschten Reisedokumenten einen Antrag für ein Schengen-Visa stellen			
SO1/R6.2	Gesamtzahl der Anträge für ein Schengen-Visa			
SO1/I1	Zahl der Visumantragsteller, die ausserhalb ihres Wohnsitzlandes ein Schengen-Visum beantragen müssen	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO1/I2	Zahl der visumpflichtigen Staaten in der Welt, in denen die Zahl der dort vertretenen Mitgliedstaaten angestiegen ist Indikatoren zu den spezifischen	Anzahl	KOM, Unit HOME.B4, Visa Policy	2015 / jährlich
SO 2: Grenze				
SO2/C2	Anzahl der Infrastrukturen und Anlagen für die Grenzkontrolle (Kontrollen und Überwachung), die mit Unterstützung des ISF eingerichtet oder ausgebaut wurden	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich

Nr.	Definition	Einheit	Datenquelle	Ausgangslage und Frequenz
SO2/C2.1	▪ Infrastruktur			
SO2/C2.2	▪ Flotte (Luft-, Land- und Seegrenzen)			
SO2/C2.3	▪ Ausrüstung			
SO2/C2.4	▪ Sonstiges			
SO2/R1	Anzahl der Mitarbeiter, die mit Unterstützung des ISF geschult wurden, und Anzahl der Kurse über Themen, die einen Bezug zum Grenzmanagement haben	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO2/R1.1	▪ Anzahl der Mitarbeiter, die mit Unterstützung des Fonds in Themen geschult wurden, die einen Bezug zum Grenzmanagement haben			
SO2/R1.2	▪ Anzahl der aus dem Fonds unterstützten Kurse über Themen, die einen Bezug zum Grenzmanagement haben			
SO2/R2	Anzahl der Grenzübertritte an den Aussengrenzen durch automatisierte biometriegestützte Grenzkontrollspuren, die aus dem ISF unterstützt wurden, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Grenzübertritte	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO2/R2.1	Anzahl der Grenzübertritte an den Aussengrenzen durch automatisierte biometriegestützte Grenzkontrollspuren, die aus dem ISF unterstützt wurden			
SO2/R2.2	Gesamtzahl der Grenzübertritte			
SO2/R3	Zahl der mit Unterstützung des ISF im Bereich Grenzmanagement durchgeführten Schengen-Evaluierungen	Anzahl	KOM, HOME.B2, Schengen Governance	2013 / jährlich
SO2/R4	Zahl der Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung im Bereich Grenzmanagement, denen mit Unterstützung des ISF Folge geleistet wurde, im Vergleich zur Gesamtzahl der abgegebenen Empfehlungen	Anzahl	Mitgliedsstaat	2014 / jährlich
SO2/R4.1	Zahl der Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung im Bereich Grenzmanagement, denen mit Unterstützung des ISF Folge geleistet wurde			
SO2/R4.2	Gesamtzahl der abgegebenen Empfehlungen im Bereich Grenzmanagement			

Nr.	Definition	Einheit	Datenquelle	Ausgangslage und Frequenz
SO2/R5	Zahl der Ausrüstungsgegenstände mit einem Wert über EUR 10.000, die bei koordinierten Aktionen von Frontex verwendet und mit Mitteln des ISF erworben wurden, im Vergleich zur Gesamtzahl der Ausrüstungsgegenstände, die für koordinierte Operationen von Frontex verwendet wurden	Anzahl	FRONTEX	2013 / jährlich
SO2/R5.1	Zahl der Ausrüstungsgegenstände mit einem Wert über EUR 10.000, die bei koordinierten Aktionen von Frontex verwendet und mit Mitteln des ISF erworben wurden			
SO2/R5.2	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	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO2/I1.1	▪ Nationale Koordinierungsstellen			
SO2/I1.2	▪ Regionale Koordinierungsstellen			
SO2/I1.3	▪ Lokale Koordinierungsstellen			
SO2/I1.4	▪ Andere Arten von Koordinierungsstellen			
SO2/I2	Anzahl von Vorfällen, die von den Mitgliedstaaten dem europäischen Lagebild gemeldet wurden	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
SO2/I2	▪ illegale Einwanderung, einschliesslich Vorfälle im Zusammenhang mit einer Gefahr für das Leben von Migranten			
SO2/I2	▪ grenzüberschreitende Kriminalität			
SO2/I2	▪ Krisensituationen			
SO2/I3	Zahl der an EU-Aussengrenzen ermittelten irregulären Grenzübertritte	Anzahl	FRONTEX	2013 / jährlich
SO2/I3.1	▪ Zwischen Grenzübergangsstellen			
SO2/I3.2	▪ An Grenzübergangsstellen			
SO2/I4	Zahl der Abfragen im Schengener Informationssystem (SIS II)	Anzahl der Abfragen, einschliesslich manueller und automatisierter Verfahren. Es	EU-Lisa und SIS II Jahresberichte	2014 (je nach Datenverfügbarkeit) / jährlich

Nr.	Definition	Einheit	Datenquelle	Ausgangslage und Frequenz
		wird nicht zwischen Zugriffen auf das SIS II über das zentrale SIS II oder über eine nationale Kopie des zentralen SIS II unterschieden.		
SO2/I5	Zahl der an Grenzübergangsstellen aufgegriffenen Personen mit gefälschten Reisedokumenten	Anzahl	FRONTEX	2013 / jährlich
Horizontale Indikatoren zur Messung der Effizienz, des Mehrwerts und der Nachhaltigkeit				
H1	Zahl der Vollzeitäquivalente (FTE) in der zuständigen Behörde, der delegierten Behörde und der Prüfbehörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden, im Vergleich zur Zahl der durchgeführten Projekte und den für das Haushaltsjahr beantragten Mitteln	Anzahl FTE Anzahl Projekte Betrag beantragte Mittel in EUR	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
H1.1	Zahl der FTE in der zuständigen Behörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden			
H1.2	Zahl der FTE in der delegierten Behörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden			
H1.3	Zahl der FTE in der Prüfbehörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden			
H1.4	Zahl der durchgeführten Projekte			
H1.5	Für das jeweilige Haushaltsjahr beantragte Mittel			
H2	Technische Hilfe plus (indirekte) Verwaltungskosten im Vergleich zu den für das Haushaltsjahr beantragten Mitteln	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich

Nr.	Definition	Einheit	Datenquelle	Ausgangslage und Frequenz
H3	Ausschöpfungsrate des ISF	Prozentsatz	System for Fund Management in the EU (SFC)	2013 / jährlich
H4	Zahl der Ausrüstungsgegenstände, die zwei Jahre nach Erwerb noch in Gebrauch sind / Zahl der mit Hilfe des ISF erworbenen Ausrüstungsgegenstände (> als EUR 10.000)	Anzahl	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich
H5	Anteil der Wartungskosten für aus dem ISF erworbene Ausrüstungsgegenstände am Gesamtbeitrag der Union zu aus dem ISF kofinanzierten Massnahmen	Prozentsatz	Mitgliedsstaat	2013 / jährlich

III. Für das Nationale Programm der Schweiz relevante gemeinsame ISF-Indikatoren und deren jeweiligen Werte

(Quelle: Monitoringtool ISF Grenze)

Nr.	Indikator	Zielwert erreicht?	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SO1: Visa								
SO1/C3	Anzahl spezialisierter Stellen in Drittländern, die durch den ISF unterstützt wurden	Ja. Zielwert: 0	2	3	4	4	3	3
SO1/C3.1	▪ Verbindungsbeamte für Einwanderungsangelegenheiten		2	3	4	4	3	3
SO1/C3.2	▪ Andere		0	0	0	0	0	0
SO1/R1	Zahl der mit Unterstützung des ISF im Bereich Visa durchgeführten Schengen-Evaluierungen (in der Schweiz)	Kein Zielwert definiert.	0	1	0	0	0	0
SO1/R5	Zahl der Empfehlungen aus Schengen-Evaluierungen im Bereich Visa, denen mit Unterstützung des ISF Folge geleistet wurde, im Vergleich zur Gesamtanzahl der abgegebenen Empfehlungen	Kein Zielwert definiert.	Da der Bericht der Schengen Evaluierung keine durchnummerierten Empfehlungen vorgibt, hat die Schweiz Vorbehalte, eine konkrete „Anzahl von Empfehlungen“ selbst zu definieren. Eine individuelle Zählweise könnte zu Missverständnissen, zu Fehlinterpretationen und letztlich zu vermeintlichen Diskrepanzen führen und somit ein verzerrtes Bild entstehen lassen.					
SO1/R5.1	Anzahl der Empfehlungen aus Schengen-Evaluierungen im Bereich Visa, die mit Unterstützung des ISF umgesetzt wurden							
SO1/R5.2	Gesamtzahl der abgegebenen Empfehlungen aus Schengen-Evaluierungen							
SO1/I1	Zahl der Visumantragsteller, die ausserhalb ihres Wohnsitzlandes ein Schengen-Visum beantragen müssen	Kein Zielwert definiert.	11'656	14'665	15'737	5'823	5'563	8'029

Nr.	Indikator	Zielwert erreicht?	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SO 2: Grenze								
SO2/C2	Anzahl der Infrastrukturen und Anlagen für die Grenzkontrolle (Kontrollen und Überwachung), die mit Unterstützung des ISF eingerichtet oder ausgebaut wurden	Ja. Zielwert: 44 (Zielwert angepasst)	12	17	2	0	0	13
SO2/C2.1	▪ Infrastruktur		0	0	0	0	0	0
SO2/C2.2	▪ Flotte (Luft-, Land- und Seegrenzen)		0	0	0	0	0	0
SO2/C2.3	▪ Ausrüstung		12	17	2	0	0	13
SO2/C2.4	▪ Sonstiges		0	0	0	0	0	0
SO2/R4	Zahl der Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung im Bereich Grenzmanagement, denen mit Unterstützung des ISF Folge geleistet wurde, im Vergleich zur Gesamtzahl der abgegebenen Empfehlungen	Kein Zielwert definiert.	Da der Bericht der Schengen Evaluierung keine durchnummerierten Empfehlungen vorgibt, hat die Schweiz Vorbehalte, eine konkrete „Anzahl von Empfehlungen“ selbst zu definieren. Eine individuelle Zählweise könnte zu Missverständnissen, zu Fehlinterpretationen und letztlich zu vermeintlichen Diskrepanzen führen und somit ein verzerrtes Bild entstehen lassen.					
SO2/R4.1	Zahl der Empfehlungen aus der Schengen-Evaluierung im Bereich Grenzmanagement, denen mit Unterstützung des ISF Folge geleistet wurde							
SO2/R4.2	Gesamtzahl der abgegebenen Empfehlungen im Bereich Grenzmanagement							
Horizontale Indikatoren zur Messung der Effizienz, des Mehrwerts und der Nachhaltigkeit								
H1	Zahl der Vollzeitäquivalente (FTE) in der zuständigen Behörde, der delegierten Behörde und der Prüfbehörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden, im Vergleich zur Zahl der durchgeführten Projekte und den für das Haushaltsjahr beantragten Mitteln	Kein Zielwert definiert.						

Nr.	Indikator	Zielwert erreicht?	2017	2018	2019	2020	2021	2022
H1.1	Zahl der FTE in der zuständigen Behörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden		2	2,4	2,6	2,9	3,5	4
H1.2	Zahl der FTE in der delegierten Behörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden		0	0	0	0	0	0
H1.3	Zahl der FTE in der Prüfbehörde, die an der Durchführung des ISF arbeiten und die durch die technische Hilfe oder aus dem nationalen Haushalt finanziert werden		0,37	0,47	0,43	0,42	0,47	0,39
H1.4	Zahl der durchgeführten Projekte		0	10	12	14	17	18
H1.5	Für das jeweilige Haushaltsjahr beantragte Mittel		0	2'826'477	3'607'686	5'780'042	7'186'646	13'320'771
H2	Technische Hilfe plus (indirekte) Verwaltungskosten im Vergleich zu den für das Haushaltsjahr beantragten Mitteln	Kein Zielwert definiert.	0,00	19,62	10,09	6,98	6,90	2,01
H3	Ausschöpfungsrate des ISF	Kein Zielwert definiert.	0	8,64	19,66	37,32	59,27	99,97
H4	Zahl der Ausrüstungsgegenstände, die zwei Jahre nach Erwerb noch in Gebrauch sind / Zahl der mit Hilfe des ISF erworbenen Ausrüstungsgegenstände (> als EUR 10.000)	Kein Zielwert definiert.	0	17	2	0	0	13
H5	Anteil der Wartungskosten für aus dem ISF erworbene Ausrüstungsgegenstände am Gesamtbeitrag der Union zu aus dem ISF kofinanzierten Massnahmen	Kein Zielwert definiert.	0%	1,62%	1,03%	1,28%	1,55%	1,77%

IV. Evaluationsmatrix

Evaluationsfragen gemäss Anhang II der delegierten Verordnung (EU) 2017/207

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
EFFEKTIVITÄT					
E1	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 der Zielsetzung, den legalen Reiseverkehr zu erleichtern.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Förderung der Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik mit der Zielsetzung, den legalen Reiseverkehr zu erleichtern. ▪ Relevante quantitative ISF-Monitoring-Indikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ▪ SO1/R1 ▪ SO1/R5 ▪ SO1/I1
E2	Welche Fortschritte wurden bei der Gewährleistung einer besseren konsularischen Präsenz und von harmonisierten Verfahren bei der Visumerteilung zwischen den Mitgliedstaaten erzielt, und	Keine Massnahme in diesem Bereich im Nationalen Programm der Schweiz erhalten.	Nicht relevant.	Nicht relevant.	Nicht relevant.

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
	wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?				
E3	Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?	Keine Massnahme in diesem Bereich im Nationalen Programm der Schweiz erhalten.	Nicht relevant.	Nicht relevant.	Nicht relevant.
E4	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?	Keine Massnahme in diesem Bereich im Nationalen Programm der Schweiz erhalten.	Nicht relevant.	Nicht relevant.	Nicht relevant.

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
E5	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?	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.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zum 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. ▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.
E6	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 der Umsetzung des ISF in der Schweiz 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 gemäss den Vorgaben des Nationalen Programms keine Betriebskostenunterstützung im Bereich der Visumpolitik aus Mitteln des ISF geleistet wurde.	Nicht relevant.	Nicht relevant.	Nicht relevant.

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
E7	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?	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.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 ▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.
E8	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?	Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Durchführung von Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Durchführung von Personenkontrollen und der wirksamen Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen. ▪ Relevante quantitative ISF-Monitoring-Indikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ▪ SO2/C2 ▪ SO2/R4

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.
E9	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?	Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussen-grenzen.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussen-grenzen. ▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.
E10	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?	Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzmanagement.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag von Beiträgen von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Bereich Grenzmanagement. ▪ Relevante quantitative ISF-Monitoring-Indikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ▪ SO2/C2 ▪ SO2/R4

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
			<ul style="list-style-type: none"> Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 		<ul style="list-style-type: none"> Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.
E11	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?	Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten.	<ul style="list-style-type: none"> Qualitative Evidenz zum Beitrag von ISF-Massnahmen zu Fortschritten bei der Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und den Reaktionsfähigkeiten der Mitgliedstaaten. Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.
E12	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?	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.	<ul style="list-style-type: none"> 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. 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan, relevante EU-Dokumentation). Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 		
E13	<p>Welche Fortschritte wurden bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in hinreichend begründeten Notlagen erzielt, die sofortiges Handeln an den Aussen Grenzen erforderten, und wie trugen die Soforthilfemassnahmen zu diesen Fortschritten bei? Welche Art von Sofortmassnahmen wurde durchgeführt? Wie trugen die im Rahmen des Fonds durchgeführten Sofortmassnahmen dazu bei, den dringendsten Bedürfnissen der Mitgliedstaaten gerecht zu werden? Welche zentralen Ergebnisse wurden mit den Sofortmassnahmen erreicht?</p>	<p>Im Rahmen der Umsetzung des ISF in der Schweiz wurde keine Soforthilfemassnahmen durchgeführt, da im Nationalen Programm der Schweiz keine ISF-Massnahmen in diesem Bereich vorgesehen waren.</p>	Nicht relevant.	Nicht relevant.	Nicht relevant.
E14	<p>Wie trug die operative Unterstützung gemäss Artikel 10 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 dazu bei, dass das spezifische Ziel</p>	<p>Beitrag der operativen Unterstützung zum Erreichen des spezifischen Ziels des Grenzmanagements, d.h.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zum Beitrag der operativen Unterstützung zum Erreichen des 	<p>Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan,

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
	in Bezug auf das Grenzmanagement erreicht wurde?	die Unterstützung des integrierten Grenzmanagements und die Sicherstellung eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen.	spezifischen Ziels des Grenzmanagements. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Relevante quantitative ISF-Monitoring-Indikatoren (siehe Datenquellen). ▪ Relevante ISF-Projektindikatoren (siehe Datenquellen). 	und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	relevante EU-Dokumentation). <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ▪ H1 ▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren.
EFFIZIENZ (Wurden die Ergebnisse des ISF mit einem vertretbaren Kostenaufwand erzielt?)					
W1	Inwieweit wurden die erwarteten Ergebnisse des ISF hinsichtlich der eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen erzielt?	Angemessenheit des Verhältnisses von den eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in Bezug auf die erwarteten Ergebnisse des ISF.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zur Angemessenheit des Verhältnisses von den eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in Bezug auf die erwarteten Ergebnisse des ISF. ▪ Relevante quantitative ISF-Monitoring-Indikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Kostenaufstellung ISF Schweiz, relevante EU-Dokumentation). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ▪ H1 ▪ H2 ▪ Auswertung relevanter ISF-Projektindikatoren (TBD). ▪ Vergleichende Analyse mit den anderen

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
					Staaten der Informal Working Group.
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?	Zweckmässigkeit und Effektivität der Massnahmen, die ergriffen wurden, um Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen.	Qualitative Evidenz zur Zweckmässigkeit und Effektivität der Massnahmen, die ergriffen wurden, um Betrugsfälle und andere Unregelmässigkeiten zu verhindern, zu ermitteln, zu melden und ihnen nachzugehen.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Prozessdokumentation ISF). ▪ Interviews mit der zuständigen Behörde und der Prüfbehörde.
RELEVANZ (Entsprachen die Ziele der aus dem ISF finanzierten Massnahmen den tatsächlichen Bedürfnissen?)					
R1	Entsprachen die von den Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Programm festgelegten Ziele dem ermittelten Bedarf?	Übereinstimmung der Ziele des Nationalen Programms der Schweiz mit dem Bedarf der Schweiz in den Bereichen Visa (SO1) und Grenze (SO2).	Qualitative Evidenz zur Übereinstimmung der Ziele des Nationalen Programms der Schweiz mit dem Bedarf der Schweiz in den Bereichen Visa (SO1) und Grenze (SO2).	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm Schweiz, IBM-Strategie und Aktionsplan). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
R2	Welche Massnahmen unternahm der Mitgliedstaat zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs?	Umsetzung von Massnahmen zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs in den Bereichen Visa und Grenze.	Qualitative Evidenz zur Umsetzung von Massnahmen zur Bewältigung des sich verändernden Bedarfs in den Bereichen Visa und Grenze.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, IBM-Strategie und Aktionsplan, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
KOHÄRENZ (Standen die im nationalen Programm festgelegten Ziele im Einklang mit den Zielen anderer EU-finanzierter Programme, die in ähnlichen Bereichen zur Anwendung kommen? Wurde die Kohärenz auch bei der Durchführung des ISF sichergestellt?)					
KH1	Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ähnlichen Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?	Bewertung von anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und deren Einbezug bei der Programmplanung.	Qualitative Evidenz zur Bewertung von anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und deren Einbezug bei der Programmplanung.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, IBM-Strategie und Aktionsplan, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
KH2	Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt?	Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen.	Qualitative Evidenz zum Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, IBM-Strategie und Aktionsplan, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
KH3	Standen die aus dem ISF finanzierten Massnahmen im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und nicht im Widerspruch dazu?	Kohärenz von aus dem ISF finanzierten Massnahmen mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen.	Qualitative Evidenz zur Kohärenz von aus dem ISF finanzierten Massnahmen mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, IBM-Strategie und Aktionsplan, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde).

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
					<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
KOMPLEMENTARITÄT (Ergänzen die im Nationalen Programm festgelegten Ziele und die durchgeführten Massnahmen die Massnahmen anderer Politikbereiche, insbesondere die der Mitgliedsstaaten?)					
KP1	Erfolgte eine Bewertung anderer Massnahmen mit ergänzenden Zielen und wurde dieser bei der Programmplanung Rechnung getragen?	Bewertung und Berücksichtigung bei der Programmplanung von anderen Massnahmen mit ergänzenden Zielen.	Qualitative Evidenz zur Bewertung und Berücksichtigung bei der Programmplanung von anderen Massnahmen mit ergänzenden Zielen.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, IBM-Strategie und Aktionsplan, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
KP2	Wurden für den Durchführungszeitraum Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen festgelegt, um deren Komplementarität für den Durchführungszeitraum sicherzustellen?	Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen zur Sicherstellung von deren Komplementarität für den Durchführungszeitraum.	Qualitative Evidenz zum Bestehen von Koordinierungsmechanismen zwischen dem ISF und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen zur Sicherstellung von deren Komplementarität für den Durchführungszeitraum.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
KP3	Wurden Mechanismen eingerichtet, um zu verhindern, dass Finanzierungsinstrumente sich überschneiden?	Bestehen von Mechanismen zur Verhinderung der Überschneidung von Finanzierungsinstrumenten.	Qualitative Evidenz zum Bestehen von Mechanismen zur Verhinderung der Überschneidung von Finanzierungsinstrumenten.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde).

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
					<ul style="list-style-type: none"> Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
EU-MEHRWERT (Konnte durch die EU-Förderung ein Mehrwert geschaffen werden?)					
EU1	Welche Art von Mehrwert wurde durch die Förderung aus dem ISF hauptsächlich erzielt (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess)?	Art des Mehrwertes (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess), der durch die Förderung aus dem ISF erzielt wurde.	<ul style="list-style-type: none"> Qualitative Evidenz zur Art des Mehrwertes (Volumen, Umfang, Rolle, Prozess), der durch die Förderung aus dem ISF erzielt wurde. Relevante quantitative ISF-Monitoring-Indikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Kostenaufstellung ISF Schweiz, relevante EU-Dokumentation). Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> H1 H2 H3
EU2	Hätte die Schweiz die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des ISF ohne die finanzielle Unterstützung des ISF durchgeführt?	Wahrscheinlichkeit der Durchführung der ISF-Massnahmen ohne dessen finanzielle Unterstützung.	Qualitative Evidenz zur Wahrscheinlichkeit der Durchführung der ISF-Massnahmen ohne dessen finanzielle Unterstützung.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
EU3	Welche wahrscheinlichen Folgen hätte eine Unterbrechung der Förderung aus dem ISF?	Wahrscheinliche Folgen einer Unterbrechung der Förderung der Massnahmen aus dem ISF.	Qualitative Evidenz zu wahrscheinlichen Folgen einer Unterbrechung der	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
			Förderung der Massnahmen aus dem ISF.		der Zuständigen Behörde). <ul style="list-style-type: none"> Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
EU4	Inwieweit führten die aus dem ISF geförderten Massnahmen zu einem Nutzen auf Unionsebene?	Nutzen von den aus dem ISF geförderten Massnahmen auf Unionsebene.	Qualitative Evidenz zum Nutzen von den aus dem ISF geförderten Massnahmen auf Unionsebene.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
EU5	Welcher Mehrwert wurde mit der operativen Unterstützung erzielt?	Mehrwert der operativen Unterstützung.	Qualitative Evidenz zum Mehrwert der operativen Unterstützung.	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
NACHHALTIGKEIT (Handelt es sich bei den positiven Auswirkungen der aus dem ISF geförderten Projekte um langfristige Auswirkungen, die wahrscheinlich über die Dauer der Förderung aus dem ISF hinausgehen werden?)					
N1	Welches waren die wichtigsten Massnahmen, die die Schweiz eingeleitet hat, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus	Bestehen von Massnahmen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem ISF geförderten Projekte (sowohl	Qualitative Evidenz zum Bestehen von Massnahmen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Ergebnisse der aus dem ISF geförderten Projekte (sowohl	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde).

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
	dem ISF geförderten Projekte sicherzustellen (sowohl in der Phase der Programmplanung als auch der Durchführung)?	in der Phase der Programmplanung als auch der Durchführung).	in der Phase der Programmplanung als auch der Durchführung).		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
N2	Wurden Vorkehrungen getroffen, um eine Prüfung der Nachhaltigkeit in der Phase der Programmplanung und der Durchführung sicherzustellen?	Bestehen von Vorkehrungen zur Sicherstellung einer Prüfung der Nachhaltigkeit in der Phase der Programmplanung und der Durchführung.	Qualitative Evidenz zum Bestehen von Vorkehrungen zur Sicherstellung einer Prüfung der Nachhaltigkeit in der Phase der Programmplanung und der Durchführung.	Erhebung der qualitativen Daten und anschließende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
N3	Inwieweit ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse/der Nutzen der aus dem ISF geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung fortbestehen werden?	Wahrscheinlichkeit des Fortbestehens der Ergebnisse/des Nutzens der aus dem ISF geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitative Evidenz zur Wahrscheinlichkeit des Fortbestehens der Ergebnisse/des Nutzens der aus dem ISF geförderten Massnahmen nach Auslaufen der Förderung. ▪ Relevante quantitative ISF-Monitoring-Indikatoren (siehe Datenquellen). 	Methodenmix, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet werden.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Auswertung relevanter ISF-Monitoring-Indikatoren: <ul style="list-style-type: none"> ▪ H4 ▪ H5
N4	Welche Massnahmen wurden ergriffen, um die Kon-	Bestehen von Massnahmen zur Gewährleistung der Kontinuität der mit der	Qualitative Evidenz zum Bestehen von Massnahmen zur Gewährleistung	Erhebung der qualitativen Daten und anschliessende	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF

Nr.	Evaluationsfragen	Bewertungskriterien	Indikatoren	Methodischer Ansatz	Datenquellen / Erhebungsmethoden
	tinuität der mit der operativen Unterstützung durchgeführten Mass-nahmen zu gewährleisten?	operativen Unterstützung durchgeführten Mass-nahmen.	der Kontinuität der mit der operativen Unterstützung durchgeführten Mass-nahmen.	Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF.
VERFAHRENS-VEREINFACHUNGEN UND VERRINGERUNG DES VERWALTUNGSAUFWANDS (Wurden die Verwaltungsverfahren des ISF vereinfacht und der Verwaltungsaufwand für seine Begünstigten verringert?)					
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 ISF?	Vorliegen von innovativen Verfahren, die zu einer Vereinfachung für die Begünstigten des ISF führen.	Qualitative Evidenz zum Vorliegen von innovativen Verfahren, die zu einer Vereinfachung für die Begünstigten des ISF führen.	Erhebung der qualitativen Daten und anschließende Auswertung in Bezug auf die Evaluationsfrage.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dokumentenanalyse (Nationales Programm, weitere ISF relevante Dokumente der Zuständigen Behörde). ▪ Interviews mit relevanten Stakeholdern des ISF. ▪ Vergleichende Analyse mit anderen Ländern der Informal Working Group.

Anhang 5: Effektivität des ISF: Ziele im Nationalen Programm und Beiträge des ISF zu deren Erreichung

Nr.	Inhalt	Evaluationsfragen	ISF-Massnahmen	Beitrag des ISF zur Zielerreichung
Spezifisches Ziel (SO) 1: Visa				
SO1/Nationales Ziel (NZ) 1	Nationale Kapazität	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E1: 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? ▪ E5: 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? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VIS Recast SEM 	Ja
SO1/NZ2	Unionsbesitzstand	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E3: Welche Fortschritte wurden bei der Sicherstellung der Anwendung des Besitzstands der Union im Visumbereich erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei? 	Keine Massnahmen	Nein
SO1/NZ3	Konsularische Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E2: 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? 	Keine Massnahmen	Nein
SO 2: Grenze				
SO2/NZ1	EUROSUR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E4: 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 	Keine Massnahmen	Nein

Nr.	Inhalt	Evaluationsfragen	ISF-Massnahmen	Beitrag des ISF zur Zielerreichung
		Bekämpfung von illegaler Einwanderung, sowie der Zusammenarbeit mit Drittländern erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?		
SO2/NZ2	Informationsaustausch		Keine Massnahmen	Nein
SO2/NZ3	Gemeinsame Unionsstandards	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E9: 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? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ABC-Gates für den Flughafen Genf ▪ ABC-Gates für den Flughafen Zürich 	Ja
SO2/NZ4	Unionsbesitzstand	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E10: 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? 	Keine Massnahmen	Nein
SO2/NZ5	Künftige Herausforderungen		Keine Massnahmen	Nein
SO2/NZ6	Nationale Kapazitäten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E7: 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? ▪ E8: 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? ▪ E9: Welche Fortschritte wurden bei der schrittweisen Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ALO Nairobi ▪ ALO New Delhi ▪ EES BAZG ▪ Büro-Container Kapo NW ▪ Greko NG Kapo ZH ▪ Initialisierung Umsetzung EES Kapo ZH ▪ Release EES Kapo ZH ▪ Systemupgrade EES Kapo ZH ▪ EES SEM ▪ ETIAS SEM ▪ ILO Ankara 	Ja, direkt und indirekt.

Nr.	Inhalt	Evaluationsfragen	ISF-Massnahmen	Beitrag des ISF zur Zielerreichung
		<p>den integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen erzielt, und wie trug der Fonds zu diesen Fortschritten bei?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ E11: 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? ▪ E12: 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? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ILO Khartum ▪ ILO Prishtina 	
SO3: Betriebskostenunterstützung				
SO3/NZ1	Operative Unterstützung für Visa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E6: 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? 	Keine Massnahmen	Nein
SO3/NZ2	Operative Unterstützung für Grenzen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E14: 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? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betrieb SIS II fedpol ▪ SIS Recast ▪ Betrieb ABC-Gates BAZG ▪ Betrieb ABC-Gates Kapo ZH ▪ Betrieb Greko NG Kapo ZH 	Ja