



Abschlussbericht

Halbzeitevaluierung BMVI Schweiz

Version 1.0

März 2024

Im Auftrag von:

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement
Staatssekretariat für Migration
Direktionsbereich Internationales
Abteilung Europäische Zusammenar-
beit | Sektion Fonds und Förderpro-
gramme

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

CH-1205 Genève
CH-8008 Zürich

+41 22 311 52 01

KEK – CDC AG

Günterstalstr. 11-13
Universitätsstrasse 69

D-79102 Freiburg i.Br.
CH-8006 Zürich
CH-1009 Pully

+41 44 368 58 58

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VI
1 Management Summary (in englischer Sprache)	1
2 Zusammenfassung	5
3 Einleitung	10
3.1 Evaluationsauftrag	10
3.2 Aufbau des vorliegenden Berichts	10
4 Evaluationsgegenstand	11
4.1 Rahmenbedingungen, Rechtsgrundlagen und Wirkungsmodell des BMVI	11
4.2 Nationales Programm	15
4.3 Portfolio des BMVI	17
4.3.1 Zuweisungen im Rahmen des BMVI	17
4.3.2 Geförderte BMVI-Massnahmen im Evaluationszeitraum	18
4.3.3 Verortung der BMVI-Massnahmen im IBM 4-Filter-Modell	24
4.4 Abweichungen und Herausforderungen bei der Umsetzung des Nationalen Programms des BMVI	24
5 Methodischer Ansatz	27
5.1 Rahmenvorgaben der KOM	27
5.2 Interventionslogik	28
5.3 Datenerhebung	28
5.4 Datenanalyse	29
5.5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	30
6 Ergebnisse der Halbzeitevaluierung BMVI	31
6.1 Relevanz	31
6.1.1 Evaluationsfrage 1: Inwieweit bilden die Projekte / Massnahmen ein bedarfsgerechtes BMVI-Programm?	31
6.1.2 Evaluationsfrage 2: Inwieweit können sich das BMVI-Programm und die einzelnen Projekte an die sich verändernden Bedürfnisse anpassen?	33
6.1.3 Evaluationsfrage 3: Wie wurde die Einbeziehung der relevanten Partner in allen Phasen der Programmierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung des BMVI-Programms und der einzelnen Projekte sichergestellt?	34
6.1.4 Zwischenfazit Relevanz	36
6.2 Effektivität	37
6.2.1 Evaluationsfrage 4: Inwieweit ist das Nationale Programm der Schweiz zur Umsetzung des BMVI und dessen Massnahmen geeignet, die Ziele SO1 (Grenze) und SO2 (Visa) zu erreichen?	37
6.2.2 Evaluationsfrage 5: Inwieweit ist der Überwachungs- und Bewertungsrahmen geeignet, um über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele zu informieren und zu lernen?	39

6.2.3	Evaluationsfrage 6: Inwieweit ist das Programm effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten und Erfolge?	40
6.2.4	Evaluationsfrage 7: Inwieweit werden bei der Durchführung des Programms die horizontalen Grundsätze beachtet oder gefördert?	41
6.2.5	Zwischenfazit Effektivität	42
6.3	Effizienz	42
6.3.1	Evaluationsfrage 8: Inwieweit unterstützt die Governance Struktur eine effiziente Führung vom BMVI?	43
6.3.2	Evaluationsfrage 9: Inwieweit unterstützt das Nationale Programm kostenwirksame Massnahmen?	44
6.3.3	Evaluationsfrage 10: Inwieweit ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem effizient? Inwieweit kann eine weitere Vereinfachung erreicht werden? Wie?	44
6.3.4	Zwischenfazit Effizienz	45
6.4	Kohärenz	45
6.4.1	Evaluationsfrage 11: Inwieweit ist das Programm mit Massnahmen kohärent, welche im gleichen Bereich oder Programm durchgeführt werden (interne Kohärenz)?	46
6.4.2	Evaluationsfrage 12: Inwieweit ist das Programm mit anderen nationalen Fonds/Mitteln/Programmen kohärent (externe Kohärenz)?	47
6.4.3	Zwischenfazit Kohärenz	47
6.5	Unionsmehrwert	47
6.5.1	Evaluationsfrage 13: Inwieweit wird durch den Förderungsmechanismus des BMVI ein Mehrwert geschaffen?	47
6.5.2	Evaluationsfrage 14: Hätte die Schweiz die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des Fonds ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds durchgeführt?	49
6.5.3	Zwischenfazit Unionsmehrwert	49
6.6	Vergleich der Schweiz mit anderen Ländern der informellen Arbeitsgruppe des BMVI	49
6.6.1	Relevanz	50
6.6.2	Effektivität	52
6.6.3	Effizienz	53
6.6.4	Kohärenz	57
6.6.5	Unionsmehrwert	57
7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	59
7.1	Schlussfolgerungen	59
7.2	Empfehlungen	60
Anhang		62
	Anhang 1: Quellenverzeichnis	62
	Anhang 2: Übersicht zu den Outputindikatoren des Nationalen Programm BMVI und deren Werte zum 31.12.2023	64
	Anhang 3: Übersicht zu den Wirkungsindikatoren des Nationalen Programm BMVI und deren Werte zum 31.12.2023	65
	Anhang 4: Bewertungsmatrix	66
	Anhang 5: Interviewleitfaden	70
	Anhang 6: Interviewte Personen	72
	Anhang 7: Fragebogen vergleichende Analyse (in Englisch)	73
	Anhang 8: Stakeholder-Mapping	78

Abkürzungsverzeichnis

ABC-Gates	Automated Border Control Gates
Abs.	Absatz
AGF	Aussengrenzenfonds
ALO	Airline Liaison Officer
Art.	Artikel
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BKU	Betriebskostenunterstützung
BMVI	Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visapolitik (Border Management and Visa Policy Instrument)
BMVI-Verordnung	Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung
CIR	Common Identity Repository: Gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten
CPR	Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik
CSO	Civil Society Organization – zivilgesellschaftliche Organisation
ECRIS-TCN	European Criminal Records Information System – Third Country Nationals: Europäisches Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry/Exit System: Einreise- und Ausreisensystem
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	European Free Trade Association

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESP	European Search Portal: Europäisches Suchportal
ETIAS	European Travel Authorisation and Information System: Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
ETIAS-Verordnung	Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226
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
Eurodac	European Dactyloscopy: Zentrale Datenbank für Fingerabdrücke von Asylsuchenden und Personen, die bei illegaler Einreise oder illegalem Aufenthalt aufgegriffen werden
fedpol	Bundesamt für Polizei
Förderhandbuch	Förderhandbuch BMVI Schweiz
Frontex	Europäische Grenzschutzagentur
FTE	Vollzeitäquivalent (Full Time Equivalent)
Greko ZRH	Grenzkontrollgesamtsystem am Flughafen Zürich
IBM	Integrierte Grenzverwaltung (Integrated Border Management)
ISF	Internal Security Fund: Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze
i.V.m.	in Verbindung mit
i.S.v.	im Sinne von
Kapo ZH	Kantonspolizei Zürich
KEK	KEK-CDC AG
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOM	Europäische Kommission
MC	Begleitausschuss des BMVI (Monitoring Committee)
MID	Multiple Identity Detector: Detektor für Mehrfachidentitäten
NES	Nationale ETIAS Stelle
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution der Schweiz

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)
sBMS	Shared Biometric Matching Service: Gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFFP	Sektion Fonds und Förderprogramme des SEM
SIS	Schengener Informationssystem
SO	Spezifisches Ziel (Specific Objective)
TC	TC Team Consult SA
Vgl.	Vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
ZRH	Flughafen Zürich

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell BMVI	13
Abbildung 2: IBM-Modell 2027	16
Abbildung 3: Interventionslogik des BMVI und deren Zusammenhang mit den Evaluationsdimensionen.....	28
Abbildung 4 Jahreszyklus BMVI.....	39
Abbildung 5 Einbindung anderer Akteure, insbesondere der Zivilgesellschaft in den BMVI.....	51
Abbildung 7 Herausforderungen bei der Umsetzung des BMVI.....	53
Abbildung 6 Einschätzung der Kohärenz des BMVI.....	57
Abbildung 8 Beurteilung des EU-Mehrwerts des BMVI.....	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuweisungen im Rahmen des BMVI	17
Tabelle 2 Einsatz von FTE bei der Verwaltung des BMVI und Effizienzgewinne gegenüber der Umsetzung des ISF.....	55

1 Management Summary (in englischer Sprache)

The following report presents and summarizes the results of the mid-term evaluation of the Border Management and Visa Policy Instrument (BMVI) in Switzerland.

Like its predecessor, the Internal Security Fund (ISF), the BMVI is a solidarity fund to support those Schengen states that bear high costs for the protection of Schengen external borders due to their extensive external land or sea borders and major international airports. The BMVI is to contribute to the further development of the common visa policy and the implementation of integrated European border management in order to combat irregular migration and facilitate legal travel. The Schengen states are supported with money from the BMVI fund to build their capacities in these areas and strengthen cooperation.

As Switzerland is not a member of the European Union (EU), its participation in the BMVI requires the conclusion of a supplementary agreement, which in particular regulates Switzerland's financial participation in the instrument and certain technical implementation modalities. This supplementary agreement is expected to be ratified in fall 2024. Until then and in consultation with the EU Commission (COM), Switzerland's involvement in the BMVI will be limited only to an informal participation, as was the case with the predecessor instrument ISF. This means that payments can only be made to beneficiaries once the supplementary agreement has been ratified and hence it is unclear until then whether the costs incurred will be reimbursed.

Due to Switzerland's commitment to the EU to conduct a mid-term evaluation of the BMVI to review the achievement of objectives to date and as a basis for the further management of the BMVI fund, the State Secretariat for Migration (SEM) commissioned TC Team Consult SA (TC) and KEK-CDC AG (KEK) to conduct a mid-term evaluation of this instrument.

The evaluation addressed 5 sets of questions on the dimensions of relevance, effectiveness, efficiency, coherence and Union added value.

This evaluation report comprises an introduction, a description of the object of the evaluation, a description of the chosen methodological approach, the results of the mid-term evaluation as well as conclusions and recommendations. In terms of methodology, this mid-term evaluation is based on a document analysis, interviews and a benchmark study based on a survey of Schengen member states and associated states that are members of the BMVI Informal Working Group. As part of the document analysis, legal regulations, reports, concepts, monitoring data and other relevant secondary data on the BMVI and its context were analyzed. A total of 13 BMVI stakeholders were interviewed on the administrative practice of the BMVI in Switzerland and 17 member states of the Informal Working Group were consulted through a questionnaire. Data was collected between January and March 2024 and the evaluation findings therefore relate to the implementation status as of December 31, 2023. The evaluation was carried out within a time frame of 10 weeks.

The results of this mid-term evaluation can be summarized as follows:

1. Relevance of the BMVI

Switzerland's national BMVI programme includes relevant measures. It has sufficient flexibility to deal with changes. However, clarification is needed in this context as to how to cope with the additional costs of around EUR 20 million caused by delays at EU level in the context of the introduction of large-scale IT systems. Partners from the private sector have been involved in the technical implementation of the BMVI funded measures in Switzerland, and the further partnership approach of the COM in accordance with Art. 8 CPR, which includes partners from civil society in addition to the authorities, economic and social partners, will be implemented in Switzerland in the near future. Overall, Switzerland's national programme and its measures can be attested a high degree of relevance, which could be further enhanced by the introduction of a mechanism for dealing with the additional costs incurred by the EU due to project extensions and the further implementation of the partnership approach of the COM.

2. Effectiveness of the BMVI

Switzerland's national programme for the implementation of the BMVI can be assessed as effective: The measures are suitable for achieving the formulated objectives and the monitoring and evaluation framework is designed in such a way that it provides information on progress in achieving the programme objectives. In this context, however, it should be mentioned that the annual reports are not presented until 9 months after they have been prepared. Communication on the BMVI also needs to be optimized, as in public discourse there is a mixture with other components of border management at European level. Finally, it should be emphasized that horizontal principles, such as Green Budgeting (Climate Mainstreaming, Biodiversity Mainstreaming und Clean Air), Gender and digital Transformation could be promoted more proactively within the framework of the BMVI in Switzerland.

3. Efficiency of the BMVI

Overall, the efficiency of the BMVI can be rated as good. The resources used are in an extremely appropriate relationship to the results achieved by the BMVI measures, particularly against the background of the international comparison presented below in Chapter 6.6. The existing governance structure of the BMVI, its management and control system ensure the efficient management and administration of the fund. Cost-effective measures are supported proactively.

4. Coherence of the BMVI

The implementation of the BMVI in Switzerland is coherent and in line with other measures with similar objectives: The measures financed by the fund are well coor-

minated and do not contradict each other. This ensures internal coherence. In addition, the BMVI logically builds on the two predecessor instruments, the ISF and the External Borders Fund (AGF). The external coherence of the BMVI is also ensured, as Switzerland does not participate in other programmes in parallel with the BMVI, from which it receives financial support in the area of visas or border management.

5. Union added value of the BMVI

All BMVI measures funded until the mid-term evaluation contributed to a strengthening of cooperation and a promotion of uniform standards in the Schengen area and in Switzerland. Thus, Switzerland benefits from its participation in the BMVI in terms of both foreign and domestic policy. The improved secure and efficient organization of the Schengen external borders, which was achieved through the implementation of Swiss BMVI measures, automatically has a positive effect on the security of the entire Schengen area and demonstrates Switzerland's solidarity with other Schengen countries. Overall, it can therefore be assumed that Switzerland's participation in the BMVI generates operational and political added value.

6. Conclusions and recommendations

The BMVI measures have proven to be a suitable instrument for achieving the objectives of the Swiss National BMVI programme. With a view to its continuation until the end of December 2027, this mid-term evaluation draws the following conclusions and recommendations:

- **Recommendation 1: Avoid the uncertain state of "informal participation" in future Schengen instruments:** The unpredictability regarding Switzerland's official participation in the BMVI leads to legal uncertainty, particularly at the level of the managing authority. There is a lack of clarity about Switzerland's rights and obligations during this state of limbo, which in turn results in an increased administrative burden in the form of intensified communication with the COM. If possible, such a new phase of uncertainty should be avoided when participating in a successor fund to the BMVI.
- **Recommendation 2: Introduction of a formal mechanism to deal with the additional costs incurred due to project extensions on the part of the EU:** Delays caused by the EU meant that the duration of projects under the BMVI had to be extended. This in consequence incurred additional costs that had to be borne by the beneficiary institutions in Switzerland. It would therefore make sense to create a clear and institutionalized mechanism that regulates the reimbursement in such a case, for example by creating a lump-sum mandatory reserve in the grant agreements for unforeseen developments and events.
- **Recommendation 3: Involvement of civil society actors at Monitoring Committee (MC) level:** As requested by the COM, civil society actors should be involved in the management of the BMVI at MC level. Due to the numerous database-related projects, civil society organizations (CSOs) that are active in the

area of data protection and civil rights (e.g. humanrights.ch) could be considered here. It would also be conceivable to include organizations that represent the interests of professional groups that are directly affected by the BMVI measures (e.g. the Association of Swiss Police Officers (VSPB) or Garanto (BAZG staff union)). Furthermore, it could be considered to involve the Swiss National Human Rights Institution (NMRI), whose Finnish counterpart is a member of the BMVI Monitoring Committee in Finland. Finally, institutes for law, criminology or institutes specializing in European studies (e.g. Europa Institute in Basel or Zurich) could be involved.

- **Recommendation 4: Introduction of a monitoring system for the MC:** At present, the MC is informed about the implementation progress of the measures and the national programme of the BMVI in Switzerland only once a year. However, in order to be able to play its role effectively, more timely information would be useful. The introduction of a monitoring system that provides the managing authority and the MC with the relevant information on the implementation status of the measures and the national programme, preferably in a central cockpit, without any further major administrative effort and without any time delay, would be desirable to improve the effective and efficient management and steering of the programme.
- **Recommendation 5: Optimized communication on the BMVI:** The current political debate on the BMVI shows that most stakeholders are not clear about the fund's purpose and objectives. Therefore, a more offensive communication on the BMVI should be aimed for, which clearly shows the objectives of the fund and illustrates these using concrete project examples.
- **Recommendation 6: Explicit mention of previous evaluation results:** The results and recommendations for action from the evaluations of the predecessor instruments should be explicitly mentioned and published in a prominent place. This is the only way to learn and further optimize the management of similar future funds.

2 Zusammenfassung

Mit dem nachfolgenden Abschlussbericht werden die Ergebnisse der Halbzeitevaluierung des Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visapolitik (Border Management and Visa Policy Instrument - BMVI) aufbereitet und verdichtet.

Wie beim Vorgängerinstrument Internal Security Fund (ISF) handelt es sich auch beim BMVI 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. Das BMVI 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. Die Schengen Staaten werden mit Geldern aus dem BMVI-Fonds unterstützt, um ihre Kapazitäten in diesen Bereichen aufzubauen und die Zusammenarbeit zu stärken.

Da die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Union (EU) ist, erfordert ihre Teilnahme am BMVI den Abschluss einer Zusatzvereinbarung, welche insbesondere die finanzielle Beteiligung der Schweiz an dem Instrument und gewisse technische Umsetzungsmodalitäten regelt. Diese Zusatzvereinbarung wird voraussichtlich im Herbst 2024 ratifiziert. Bis dahin beschränkt sich die Teilnahme der Schweiz am BMVI in Absprache mit der EU-Kommission (KOM) auf eine informelle Teilnahme, wie es auch beim Vorgängerinstrument ISF der Fall war. Dies bedeutet, dass Auszahlungen an Begünstigte erst ab der Ratifizierung der Zusatzvereinbarung vorgenommen werden können, so dass bis dahin unklar ist, ob eine Rückerstattung der angefallenen Kosten erfolgen wird.

Aufgrund der Verpflichtung der Schweiz gegenüber der EU zur Halbzeitevaluierung des BMVI¹ sowie zur Überprüfung der bisherigen Zielerreichung und als Grundlage für die Ausgestaltung der weiteren Verwaltung des Fonds hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) die TC Team Consult SA (TC) und KEK-CDC AG (KEK) mit der Halbzeitevaluierung dieses Instruments beauftragt.

Die Evaluation hat 5 Fragebündel zu den Dimensionen Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz und Unionsmehrwert bearbeitet.

Der vorliegende Evaluationsbericht umfasst eine Einleitung, die Beschreibung des Evaluationsgegenstandes, die Beschreibung des gewählten methodischen Ansatzes, die Ergebnisse der Halbzeitevaluierung sowie Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen. 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 BMVI-Arbeitsgruppe sind. Im Rahmen der

¹ Siehe hierzu Art. 44 Abs. 5 der Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (CPR).

Dokumentenanalyse wurden Rechtsvorschriften, Berichte, Konzepte, Daten der Projektüberwachung sowie weitere relevante Sekundärdaten zum BMVI und dessen Kontext analysiert. Insgesamt wurden 13 Stakeholder des BMVI in leitfadengestützten Interviews zur Verwaltungspraxis des BMVI in der Schweiz mündlich und 17 Mitgliedsstaaten der informellen BMVI-Arbeitsgruppe schriftlich befragt. Die Daten wurden zwischen Januar und März 2024 erhoben. Die Evaluationsbefunde beziehen sich somit auf den Umsetzungsstand per Dezember 2023. Erarbeitet wurde die Evaluation in einem Zeitrahmen von 10 Wochen.

Die Ergebnisse dieser Halbzeitevaluierung lassen sich wie folgt verdichten:

1. Relevanz des BMVI

Das Nationale BMVI-Programm der Schweiz umfasst relevante Massnahmen. Es verfügt über eine hinreichende Flexibilität, um mit Änderungen umzugehen. Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang allerdings, wie mit den durch Verzögerung auf EU-Ebene verursachten Mehrkosten bei der Einführung von IT-Grosssystemen in Höhe von insgesamt rund EUR 20 Mio. umzugehen ist.² Eine Einbeziehung von Partnern aus der Wirtschaft für die technische Umsetzung der Massnahmen ist erfolgt, der weitere Partnerschaftsansatz der KOM nach Art. 8 CPR, der neben Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern auch Partner aus der Zivilgesellschaft³ umfasst, wird in der Schweiz soweit möglich zeitnah umgesetzt. Insgesamt kann dem Nationalen Programm der Schweiz und dessen Massnahmen ein hohes Mass an Relevanz attestiert werden, welches sich durch die Einführung eines Mechanismus zum Umgang mit den durch Projektverlängerungen auf Seiten der EU entstandenen Mehrkosten und einer möglichst vollständigen Umsetzung des Partnerschaftsansatzes der KOM noch erhöhen liesse.

2. Effektivität des BMVI

Das Nationale Programm der Schweiz zur Umsetzung des BMVI ist als effektiv zu beurteilen: Die Massnahmen sind geeignet die formulierten Ziele zu erreichen und der Überwachungs- und Bewertungsrahmen ist so ausgelegt, dass er über Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele informiert. In diesem Kontext ist jedoch zu erwähnen, dass die Vorstellung der Jahresberichte erst 9 Monate nach deren Erstellung erfolgt. Zu optimieren ist zudem die Kommunikation zum BMVI, da im öffentlichen Diskurs eine Vermischung mit anderen Bausteinen der Grenzverwaltung auf europäischer Ebene erfolgt. Schliesslich ist zu betonen, dass horizontale Grundsätze (wie z.B. nachhaltige Investitionen (Berücksichtigung von Klimaschutz, Biodiversität und Luftreinhaltung), Genderaspekte und digitale Transformation) im Rahmen des BMVI in der Schweiz proaktiver gefördert werden könnten.

² Diese Kosten werden insbesondere durch höhere Test- und Entwicklungsaufwände verursacht. Weitere Details hierzu sind Kapitel 4.5 zu entnehmen.

³ Gemäss Art. 8 Abs. 1 CPR fallen hierunter Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind.

3. Effizienz des BMVI

Die Effizienz des BMVI ist insgesamt als gut zu beurteilen. Die eingesetzten Ressourcen stehen gerade vor dem Hintergrund des in Kapitel 6.6 vorgestellten internationalen Vergleichs in einem äusserst angemessenen Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen der BMVI-Massnahmen. Die bestehende Governance Struktur des BMVI sowie dessen Verwaltungs- und Kontrollsystem gewährleisten die effiziente Führung und Verwaltung des Fonds. Kostenwirksame Massnahmen werden proaktiv unterstützt.

4. Kohärenz des BMVI

Die Umsetzung des BMVI in der Schweiz ist kohärent und steht im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen: Die aus dem Fonds finanzierten Massnahmen sind aufeinander abgestimmt und nicht im Widerspruch zueinander. Eine interne Kohärenz ist somit gegeben. Zudem baut das BMVI logisch auf den beiden Vorgängerinstrumenten ISF und Aussengrenzenfonds (AGF) auf und die Schweiz beteiligt sich nicht parallel zum BMVI an anderen Programmen der EU, aus denen sie finanzielle Unterstützung im Bereich Visum oder Grenzverwaltung erhält. Die externe Kohärenz des BMVI ist somit auch gegeben.

5. Unionsmehrwert des BMVI

Alle während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten BMVI-Massnahmen trugen zu einer Stärkung der Kooperation sowie zu einheitlichen Standards im Schengen-Raum und in der Schweiz bei, so dass die Schweiz sowohl ausen- wie innenpolitisch von der Teilnahme am BMVI profitiert. Alle Massnahmen wären zwar auch ohne eine BMVI-Förderung durchgeführt worden. Die sicherere und effizientere Gestaltung der Schengen-Aussengrenzen aber, die durch die Umsetzung der schweizerischen BMVI-Massnahmen erzielt werden konnte, wirkt sich automatisch auch positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums aus und demonstriert die Solidarität der Schweiz mit anderen Schengen-Staaten. Insgesamt ist somit von einem operativen und politischen Mehrwert auszugehen, den die Teilnahme der Schweiz am BMVI generiert.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die BMVI-Massnahmen haben sich als taugliches Instrument zur Verwirklichung der Ziele des Nationalen BMVI-Programms der Schweiz erwiesen. Im Hinblick auf dessen Weiterführung bis Ende Dezember 2027 kann die vorliegende Halbzeitevaluierung die folgenden Empfehlungen formulieren:

- **Empfehlung 1: Vermeidung des Schwebezustands «informelle Teilnahme» bei zukünftigen Schengen-Instrumenten:** Die Unsicherheit über die offizielle Teilnahme der Schweiz am BMVI führt zu einer Rechtsunsicherheit insbesondere auf Ebene der Verwaltungsbehörde. Es bestehen Unklarheiten

über die Rechte und Pflichten der Schweiz während dieses Schwebestands, was wiederum einen erhöhten Verwaltungsaufwand in Form von intensiver Kommunikation mit der KOM zur Folge hat. Wenn möglich, sollte eine solche erneute Phase der Unsicherheit bei der Teilnahme an einem Nachfolgefonds des BMVI vermieden werden.

- **Empfehlung 2: Einführung eines formellen Mechanismus zum Umgang mit den durch Projektverlängerungen auf Seiten der EU entstandenen Mehrkosten:** Durch Verzögerungen auf Seite der EU mussten die Laufzeiten von Projekten im Rahmen des BMVI verlängert werden. Zum Ausgleich der dadurch entstandenen Mehrkosten besteht noch kein institutionalisierter Mechanismus, so dass diese Kosten bisher von den begünstigten Institutionen in der Schweiz getragen werden müssen. Sinnvoll wäre deshalb die Schaffung eines klaren und institutionalisierten Mechanismus, der die Kostentragung und die Erstattung in einem solchen Fall regelt, etwa in Form von einer pauschalen Pflichtreserve in den Finanzhilfevereinbarungen für unvorhergesehene Entwicklungen und Ereignisse.

- **Empfehlung 3: Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft auf Ebene des Begleitausschusses (Monitoring Committee – MC):** Wie von der KOM gefordert, sollte auf Ebene des MC Akteure der Zivilgesellschaft⁴ in die Verwaltung des BMVI miteinbezogen werden. In Frage könnten hier aufgrund der zahlreichen datenbankbezogenen Projekte zivilgesellschaftliche Organisationen (Civil Society Organizations – CSOs) kommen, die sich im Bereich Datenschutz und Bürgerrechte einsetzen (z.B. humanrights.ch⁵). Denkbar wäre zudem, Organisationen, welche die Interessen von Berufsgruppen vertreten, die unmittelbar von den BMVI Massnahmen betroffen sind (z.B. der Verband Schweizerischer Polizei Beamter VSPB oder Garanto (Gewerkschaft des Personals des BAZG)) mit einzubeziehen. Darüberhinaus wäre der Einbezug der Nationalen Menschenrechtsinstitution der Schweiz (NMRI⁶), deren finnische Pendant im Begleitausschuss des BMVI in Finnland Mitglied ist, denkbar. Schliesslich könnten Institute für Rechtswissenschaften, Kriminologie oder auch auf europäische Studien spezialisierte Institute (z. B. Europa Institute in Basel oder Zürich) miteinbezogen werden.

- **Empfehlung 4: Einführung eines Monitoringsystems für das MC:** Momentan wird das MC nur einmal jährlich über den Umsetzungsfortschritt der Massnahmen und des Nationalen Programms des BMVI in der Schweiz informiert. Um seine Rolle sinnvoll wahrnehmen zu können, wäre eine regelmässige Information jedoch sinnvoll. Die Einführung eines

⁴ Hierunter fallen gemäss Art. 8 Abs. 1 CPR Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind.

⁵ Schweizer NGO-Plattform für Menschenrechte, eventuell deren Arbeitsgruppe Sicherheit.

⁶ Unabhängige Institution, welche die Aufgabe innehat, im jeweiligen Land die Menschenrechte zu schützen, zu überwachen und zu fördern. In der Schweiz ausgestaltet als öffentlich-rechtliche Körperschaft, siehe hierzu: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95359.html>

Monitoringsystems, welches ohne einen weiteren grossen Administrativaufwand und ohne zeitliche Verzögerung die Verwaltungsbehörde und den Begleitausschuss möglichst in einem zentralen Cockpit über die Umsetzungsfortschritte mit den relevanten Informationen zum Umsetzungsstand der Massnahmen und des Nationalen Programms versorgt, wäre anzustreben, um so die effektive und effiziente Steuerung des Programms zu verbessern.

- **Empfehlung 5: Optimierte Kommunikation zum BMVI:** Die momentane politische Debatte zum BMVI zeigt, dass den meisten Akteuren nicht klar ist, was der Fonds im Detail bezweckt und welche Ziele er verfolgt.⁷ Es ist daher eine offensivere Kommunikation zum BMVI anzustreben, welche die Zielsetzung des Fonds klar aufzeigt und diese anhand von konkreten Projektbeispielen illustriert.
- **Empfehlung 6: Explizite Erwähnung vorheriger Evaluationsergebnisse:** Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Evaluationen der Vorgängerinstrumente sollten explizit bei der Erstellung des Nationalen Programms berücksichtigt und an prominenter Stelle publiziert werden. Nur so ist ein Lernen und eine weitere Optimierung der Verwaltung ähnlicher zukünftiger Fonds möglich.

⁷ Siehe hierzu z.B. <https://www.tagesanzeiger.ch/kosten-fuer-grenzschutz-parlament-spricht-millionenbeitrag-fuer-schutz-der-schengen-aussengrenzen-503625019287>.

3 Einleitung

3.1 Evaluationsauftrag

TC und KEK wurden vom SEM, Sektion Fonds und Förderprogramme (SFFP)⁸ mit der Halbzeitevaluierung des BMVI beauftragt. Damit kommt die Schweiz ihrer Verpflichtung aus Art. 44 Abs. 1 und 5 CPR nach, eine Halbzeitevaluierung des BMVI zum 31.03.2024 durchzuführen.

3.2 Aufbau des vorliegenden Berichts

In dem vorliegenden Bericht werden die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung des nationalen BMVI-Programms der Schweiz evaluiert.

Nach einer kurzen Einleitung in Kapitel 2, wird in Kapitel 3 der Evaluationsgegenstand und dessen Rahmenbedingungen beschrieben, bevor dann in Kapitel 4 der methodische Ansatz dieser Zwischenevaluation dargelegt wird. Kapitel 5 enthält die Evaluationsergebnisse für die Dimensionen Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz und Unionsmehrwert. In diesem Kapitel wird zudem auf die durchgeführte vergleichende Analyse eingegangen und es werden gute Praktiken aus anderen Schengen-Staaten aufgezeigt. Mit den Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen in Kapitel 6 schliesst der Bericht die Zwischenevaluation ab.

⁸ Verwaltungsbehörde im Sinne von Art. 71 Abs. 1 CPR i.V.m. Kapitel 3.1 des Förderhandbuchs BMVI Schweiz (Förderhandbuch) für die Umsetzung des BMVI.

4 Evaluationsgegenstand

Das nachfolgende Kapitel geht kurz auf die Rahmenbedingungen, Rechtsgrundlagen und die nationale Umsetzung des Evaluationsgegenstands BMVI ein. Anschliessend wird das Portfolio des BMVI zum 31.12.2023 beschrieben. Zudem wird in diesem Kapitel auf Planabweichungen und Herausforderungen bei der Umsetzung der durch das BMVI finanzierten Projekte eingegangen.

4.1 Rahmenbedingungen, Rechtsgrundlagen und Wirkungsmodell des BMVI

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) hat sich die Schweiz zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Darunter fällt unter anderem das BMVI, welches im Rahmen des Fonds für die integrierte Grenzverwaltung für den Zeitraum von 2021 bis 2027 eingerichtet wurde.⁹ Das BMVI ist der Nachfolger des ISF (2014-2020) und des AGF (2007-2013) und soll wie seine 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.¹⁰ Es verfolgt nach Art. 3 Abs. 1 BMVI-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 BMVI-Verordnung soll das Instrument zur Erreichung der folgenden zwei spezifischen Ziele beitragen:

- Specific Objective (SO) 1: Unterstützung eines wirksamen integrierten europäischen Grenzmanagements an den Außengrenzen, das von der Europäischen Grenz- und Küstenwache in gemeinsamer Verantwortung mit den für das Grenzmanagement zuständigen nationalen Behörden umgesetzt wird, um rechtmäßige Grenzübertritte zu erleichtern, illegale und grenzüberschreitende Einwanderung zu verhindern, Kriminalität aufzudecken und Migrationsbewegungen effektiv zu steuern,
- SO 2: Unterstützung der gemeinsamen Visumpolitik, um ein harmonisiertes Vorgehen bei der Visaerteilung und Erleichterung rechtmäßiger Reisen bei gleichzeitiger Vermeidung von Migrations- und Sicherheitsrisiken zu gewährleisten.¹¹

⁹ Siehe Artikel 1 der Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (BMVI-Verordnung).

¹⁰ Siehe hierzu: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/schengen/eu-fonds/bmvi.html>

¹¹ Siehe hierzu: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/borders-and-visa-funds/integrated-border-management-fund-border-management-and-visa-instrument-2021-27_en?preflang=de

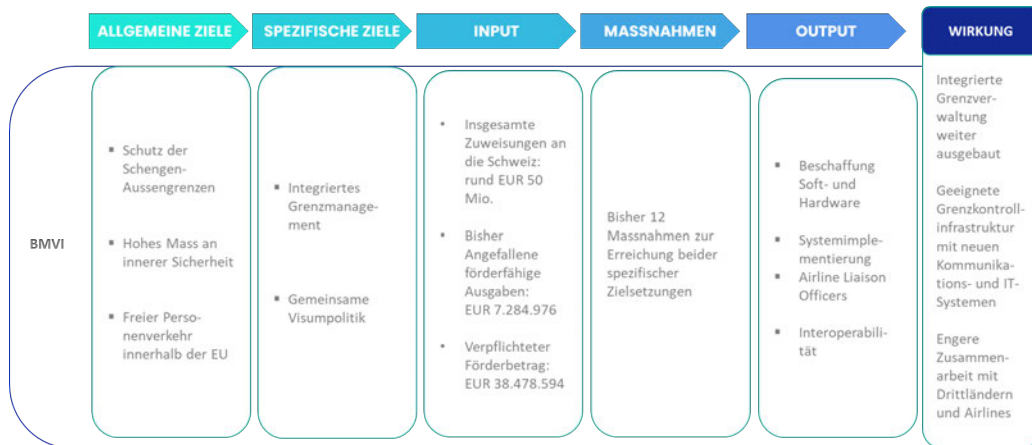
Die durch das BMVI finanzierten Maßnahmen können ein breites Spektrum von Initiativen umfassen, wie z.B.:

- Die Verbesserung der Grenzkontrollen im Einklang mit der Europäischen Migrationsagenda und der Charta der Grundrechte der EU, Verstärkung der Zusammenarbeit auf EU-Ebene bei Aufgaben, die an den Grenzen durchgeführt werden;
- Die Finanzierung effizienter Dienstleistungen für Visumantragsteller bei gleichzeitiger Wahrung der Sicherheit und Integrität der Visumverfahren;
- Investitionen in gemeinsame IT-Großsysteme im Bereich des Grenzschutzes und der Visapolitik, einschließlich ihrer Interoperabilität;
- Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung, Systeme und Dienstleistungen, Ausbildung, Austausch von Experten, Einsatz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, innovative Lösungen und neue Technologien, Studien;
- Operative Unterstützung bei der Umsetzung des integrierten europäischen Grenzschutzes und der gemeinsamen Visumpolitik.

Die Wirkungszusammenhänge des BMVI, welche in der nachfolgenden Halbzeitevaluierung 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 BMVI abgebildet. Dabei umfasst dieses Wirkungsmodell die folgenden Dimensionen:

- Allgemeine politische Ziele des BMVI;
- Spezifische Ziele des BMVI;
- Input: Für die Umsetzung des BMVI zur Verfügung stehende Ressourcen;
- Massnahmen: Das Portfolio des BMVI 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 1: Wirkungsmodell BMVI



(Quelle: Eigene Darstellung)

Die für das BMVI vorgesehenen Mittel entsprechen insgesamt EUR 6,24 Milliarden für den Zeitraum von sieben Jahren. Die Schweiz soll nach ersten Schätzungen einen Betrag von etwa EUR 50 Mio. erhalten. Hinzu kommen eventuelle zusätzliche Beträge, die von der KOM während der Laufzeit des Fonds bereitgestellt werden.¹²

Rechtsgrundlagen für die Umsetzung des BMVI sind die BMVI-Verordnung und die CPR, welche technische Regelungen zur Umsetzung des BMVI sowie für sechs weiterer EU-Fonds enthält und wesentliche Änderungen im Vergleich zu der Verordnung zur Umsetzung des Vorgängerinstruments ISF¹³ aufweist. Da das BMVI ein Instrument der EU und die Schweiz nicht Mitglied derselben ist, müssen die notwendigen Regeln für die Beteiligung der Schweiz an diesem Fonds in einer Zusatzvereinbarung festgelegt werden, die insbesondere Details zu der Höhe der finanziellen Beteiligung der Schweiz enthalten muss.¹⁴ Es handelt sich um eine Zusatzvereinbarung, wie sie die Schweiz bereits im Hinblick auf ihre Beteiligung am ISF oder an dessen Vorgängerfonds, dem AGF, abgeschlossen hat. Die Schweiz hat diese Zusatzvereinbarung zur Übernahme dieser Rechtsgrundlagen allerdings noch nicht ratifiziert und dementsprechend auch noch keine relevanten Durchführungsverordnungen und delegierte Verordnungen übernommen.

Im Februar 2024 hat das schweizerische Parlament für eine Teilnahme am BMVI votiert, die Ratifizierung der Zusatzvereinbarung durch die Schweiz ist für Herbst 2024 vorgesehen. Erst ab diesem Zeitpunkt ist eine offizielle Teilnahme am BMVI möglich. Um jedoch das Risiko zu minimieren, dass die Fördermittel wegen einer verspäteten Teilnahme nicht abgeschöpft werden können, wurde das BMVI in Übereinkunft mit der Europäischen Kommission (KOM) in der Schweiz auf informeller

¹² Förderhandbuch, Kapitel 1.

¹³ Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements.

¹⁴ Siehe Botschaft zur Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2021/1148 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik sowie über die Genehmigung der Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz an diesem Instrument.

Basis bereits im Jahr 2022 lanciert und mit der Umsetzung von Projekten auf informeller Basis begonnen. Auszahlungen an Begünstigte können jedoch erst nach der Ratifizierung der Zusatzvereinbarung vorgenommen werden, so dass bis dahin unklar ist, ob eine Rückerstattung der angefallenen Kosten erfolgen wird. Governance und Zuständigkeiten

Die SFFP des SEM ist als Verwaltungsbehörde für die Umsetzung des BMVI in der Schweiz zuständig. Diese Verwaltungsbehörde ist gemäss Art. 72 bis 75 CPR für die Umsetzung und Gewährleistung eines funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie für die Bestätigung, dass die verbuchten Ausgaben rechtmässig und ordnungsmässig sind und dem anwendbaren Recht entsprechen, zuständig. Zudem ist die Verwaltungsbehörde in der Schweiz gemäss Art. 72 Abs. 2 CPR mit der Wahrnehmung des Aufgabenbereichs Rechnungsführung i.S.v. Art. 76 CPR beauftragt und bestätigt in dieser Funktion die Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit der Rechnungslegung. Darüber hinaus ist sie für die gesamte Kommunikation mit der KOM verantwortlich und ist gleichzeitig alleinige Ansprechpartnerin der Begünstigten. Diese wichtige Schnittstellen- und Verwaltungsfunktion hat die SFFP bereits unter dem ISF, dem Vorgängerinstrument des BMVI, wahrgenommen.

Das MC unterstützt die Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz. Es setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Organisationen zusammen, die im Bereich des Grenzmanagements und der Visumerteilung tätig oder von dessen Auswirkungen betroffen sind (Verwaltung der Aussengrenzen, Visa und/oder konsularische Aufgaben).¹⁵ Die Verwaltungsbehörde führt den Vorsitz des MC. Die Zuständigkeiten des MC ergeben sich aus Art. 40 CPR, wonach dieses sowohl Prüfungsaufgaben¹⁶ als auch Genehmigungsaufgaben¹⁷ wahrnimmt. Dieses Gremium tritt mindestens einmal im Jahr zusammen.¹⁸

Daneben ist nach Art. 71 Abs. 2 CPR eine Prüfbehörde zu bestimmen, die gemäss Art. 77 Abs. 1 CPR für die Durchführung von Systemprüfungen, Vorhabenprüfungen und Prüfungen der Rechnungslegung zuständig ist, um der KOM unabhängige Gewähr dafür zu leisten, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme in effektiver Weise funktionieren und die Ausgaben in der bei der Kommission eingereichten Rechnungslegung rechtmässig und ordnungsgemäss sind. Zu diesem Zwecke obliegt der Prüfbehörde die Aufgabe, den jährlichen Bestätigungsvermerk zu erteilen und einen jährlichen Kontrollbericht einzureichen. Die Prüfbehörde führt ihre Aufgaben weisungsfrei und unabhängig von der Verwaltungsbehörde durch und arbeitet nach international anerkannten Prüfstandards. Die Rolle der Prüfbehörde in der Schweiz bleibt wie schon unter dem Vorgängermodell ISF für die Förderperiode des BMVI

¹⁵ Vgl. Ziff. 2 der Geschäftsordnung des MC.

¹⁶ Prüfungsaufgaben des MC: Umsetzung des Programms und das Erreichen der gesetzten Werte; Probleme, die sich auf das Programm auswirken, und deren Lösungen; Fortschritte bei der Durchführung und Zusammenfassung von Evaluierungen sowie die Folgemaassnahmen zu den Ergebnissen; Umsetzung von Kommunikations- und Sichtbarkeitsmassnahmen; Fortschritte oder Massnahmen bei der Umsetzung von strategisch wichtigen Massnahmen; Einhaltung der Förderbestimmungen und ihre Anwendung während des gesamten Programmzeitraums.

¹⁷ Genehmigungsaufgaben des MC: Methode und Kriterien für die Projektauswahl, einschliesslich aller Änderungen, die daran vorgenommen werden; Jährliche Leistungsberichte; Evaluierungsplans und dessen Änderungen; Vorschlägen der Verwaltungsbehörde zur Änderung des Nationalen Programms oder zu Übertragungen nach Art. 26 CPR.

¹⁸ Vgl. Ziff. 4 der Geschäftsordnung des MC.

von 2021 bis 2027 bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) angegliedert. Bei kantonalen Projekten können Prüftätigkeiten im Ermessen der EFK an die zuständigen kantonalen Finanzkontrollen delegiert oder es kann eine gemeinsame Prüfung mit einer kantonalen Finanzkontrolle durchgeführt werden; beides unter der Verantwortung der Prüfbehörde.¹⁹ Die Prüfbehörde (und deren delegierte Prüfbehörde) hat die Berechtigung, bei den Begünstigten Prüfungen vollumfänglich durchzuführen, sie ist aber keine unmittelbare Ansprechpartnerin für die Begünstigten.

4.2 Nationales Programm

Massgeblich für die Umsetzung der durch das BMVI geförderten Massnahmen sind die Nationalen Programme, die nach Art. 21 Abs. 1 CPR zum Einsatz der Fonds des BMVI für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2027 von den Mitglieds- bzw. assoziierten Staaten ausgearbeitet werden sollen. Die Schweiz hat ein solches Nationales Programm erarbeitet, das zwar informell mit der KOM konsultiert wurde, aber erst nach Ratifizierung der Zusatzvereinbarung offiziell eingereicht und von der KOM genehmigt werden kann. Die bisherigen Umsetzungsarbeiten im Rahmen der informellen Teilnahme der Schweiz am BMVI werden somit auf Basis einer vorläufigen, noch nicht finalen Version²⁰ des Nationalen Programms durchgeführt.

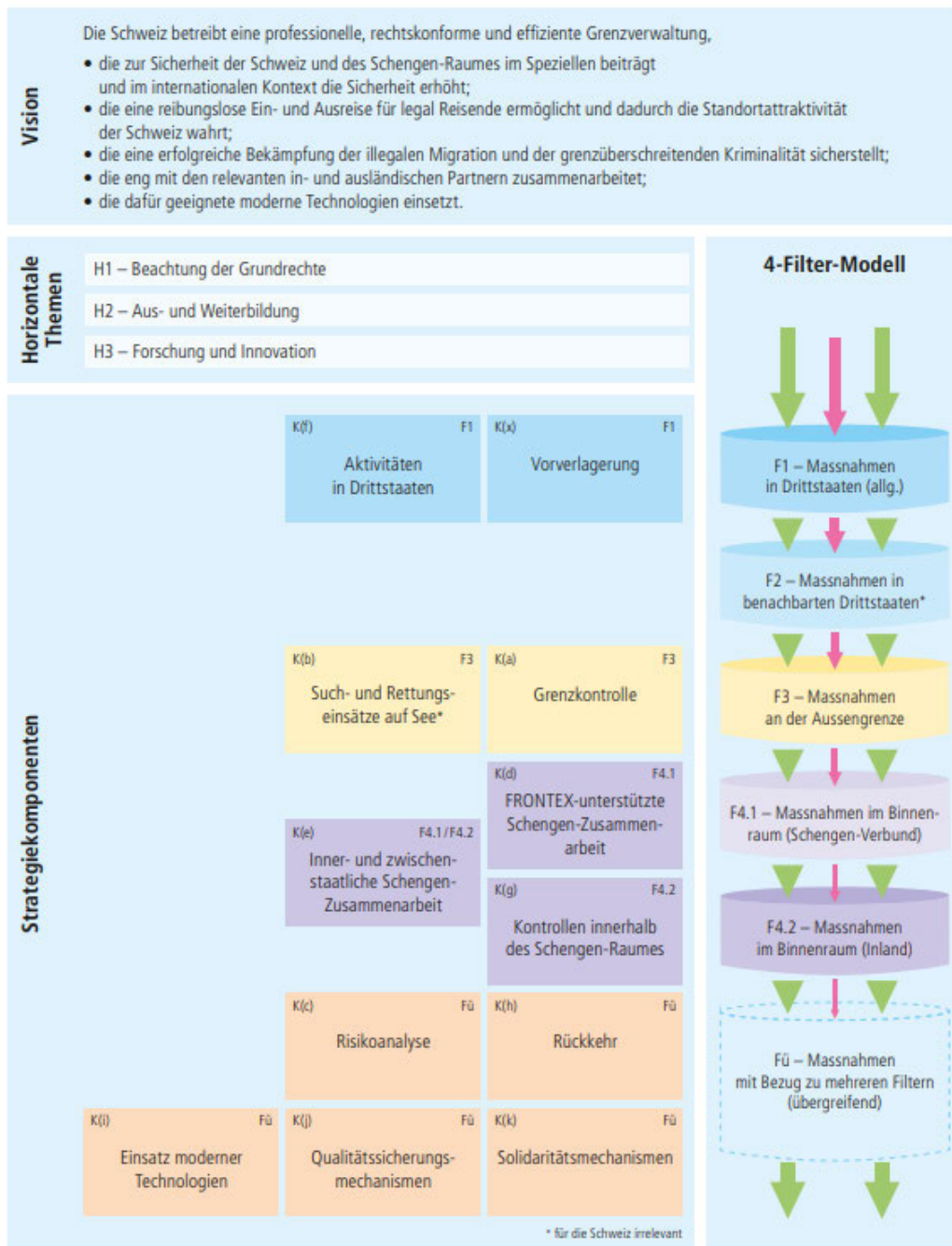
Inhaltlich basiert das Nationale Programm der Schweiz auf der Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung (IBM) 2027, die im November 2019 verabschiedet wurde. Diese IBM-Strategie besteht aus verschiedenen Strategiekomponenten und basiert auf dem im europäischen Grenzverwaltungskontext gebräuchlichen Vier-Filter-Modell, wobei der erste Filter Massnahmen in Dritt- und Herkunftsstaaten, der zweite Filter Massnahmen in benachbarten Drittstaaten,²¹ der dritte Filter Massnahmen an der Aussengrenze und der vierte Filter Massnahmen im Schengen-Binnenraum umfasst.

¹⁹ Kapitel 2 Förderhandbuch.

²⁰ Version 1.0 vom 02.12.2022.

²¹ Nicht relevant für die Schweiz, da diese nur von Schengen-Staaten umgeben ist.

Abbildung 2: IBM-Modell 2027²²



(Quelle: SEM)

Das Nationale BMVI-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

²² Siehe hierzu: Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027, SEM und Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).

werden, dass der Aufwand und die Verfahrenskosten für Arbeitnehmende und Arbeitgeber möglichst gering gehalten werden.

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

4.3 Portfolio des BMVI

4.3.1 Zuweisungen im Rahmen des BMVI

Die Schweiz hat 75% der Gesamtzuweisungen und somit den Grossteil der Mittel des BMVI im Bereich Grenzmanagement unter SO 1 investiert, 18% der Mittel aus dem BMVI dem Bereich Visa unter SO 2 zugeteilt und 6% der Gesamtzuweisungen als Technische Hilfe für die Verwaltungsbehörde vorgesehen.

Es zählen insgesamt 11 Projekte sowie die Technische Hilfe i.S.v. Art. 36 CPR zu den unter dem BMVI geförderten Massnahmen im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung (01.01.2021 bis 31.12.2023). Die kalkulierten Gesamtausgaben für diese Massnahmen belaufen sich auf insgesamt EUR 7.278.976,00, der bisherige Abschöpfungsgrad dieser Mittel beläuft sich auf 19%.

Tabelle 1: Zuweisungen im Rahmen des BMVI

Spezifisches Ziel BMVI	Begünstigte	Projekttitel	Förderbetrag in EUR	bis zum 31.12.2023 angefallene förderfähige Ausgaben in EUR	Abschöpfungsgrad
SO 1: Grenze	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit, BAZG	BKU ABC-Gates Genf & Basel	4.000.000,00	142.375,00	4%
		ALO	4.000.000,00	783.103,00	20%
	Bundesamt für Polizei, fedpol	IOP TO	2.000.000,00	731.305,00	37%
		BKU SIS II	4.000.000,00	1.121.580,00	28%
	Kantonspolizei Zürich, Kapo ZH	BKU Gesamtsystem Greko ZRH	5.000.000,00	282.007,00	6%
		EES Systemupgrade und Release	2.000.000,00	586.421,00	29%
		Ersatz ABC-Gates ZRH	1.000.000,00	370.906,00	37%
		IOP	4.000.000,00	1.338.247,00	33%
	Staatsekretariat für Migration, SEM	IOP ZM	978.594,00	0,00	0%
		ETIAS	2.000.000,00	773.706,00	39%
		SUBTOTAL SO 1		28.978.594,00	6.129.650,00
SO 2: Visa	Staatsekretariat für Migration, SEM	VIS Recast	7.000.000,00	736.969,00	11%
		SUBTOTAL SO 2	7.000.000,00	736.969,00	11%
Technische Hilfe SO 1 & SO 2	Verwaltungsbehörde, Staatsekretariat für Migration, SEM		2.500.000,00	412.357,00	16%
		SUBTOTAL TH	2.500.000,00	412.357,00	16%
TOTAL			38.478.594,00	7.278.976,00	19%

Diese Zuweisungen liegen im Rahmen der von der KOM in der BMVI-Verordnung und im CPR definierten Mindest- bzw. Maximalwerte.²³

Der Finanzierungsanteil der EU bei Projekten beläuft sich in der Regel auf höchstens 75 % und im Rahmen der BKU auf höchstens 100% der förderfähigen Gesamtausgaben eines Projekts.²⁴ Für Technische Hilfe kann der EU-Beitrag auf 100 % der förderfähigen Gesamtausgaben angehoben werden.²⁵

²³ Siehe hierzu Art. 13 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 1 BMVI-Verordnung sowie Art. 36 Abs. 5 CPR.

²⁴ Vgl. Art. 12 BMVI-Verordnung.

²⁵ Siehe Art. 36 Abs. 5 lit. b Ziffer vi CPR.

Das Nationale Programm legt somit den Schwerpunkt auf SO 1 des BMVI, insbesondere den Einsatz von moderner Technologie und Automatisierung bei der Kontrolle der Aussengrenzen, die sich nicht mehr nur noch im Vergleichen von Daten erschöpft, sondern auch immer mehr die Erfassung von Daten beinhaltet. Die durch Prozessautomatisierung und Interoperabilität der Systeme erzielten Effizienzgewinne sollen behilflich sein, den prognostizierten mengen-, aufwand- und komplexitätsbedingt erhöhten Ressourcenbedarf zu kompensieren.

Daneben fokussiert das Nationale Programm mit der Einrichtung, dem Betrieb und der Wartung von IT-Grosssystemen im Visa-Bereich auch auf SO 2 des BMVI, mit der Zielsetzung, das Visumantragsverfahren, die Betrugsbekämpfung sowie die Kontrollen an den Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet zu erleichtern und damit zur Sicherheit in den Schengen-Staaten beizutragen.

4.3.2 Geförderte BMVI-Massnahmen im Evaluationszeitraum

Die folgenden Massnahmen sind im Zeitraum der hier vorgenommenen Analyse (01.01.2021 bis 31.12.2023) im Rahmen des BMVI gefördert worden:

BKU für die Automated Border Control Gates (ABC-Gates) in Basel und Genf

- Beschrieb der Massnahme: Die durch das BMVI vorgenommene Kofinanzierung betrifft den Betrieb von ABC-Gates zur Abwicklung von Schengen-konformen Grenzkontrollen für die Ein- und Ausreise an den Flughäfen Genf und Basel. Die Einführung eines solchen Systems wirkt den stetig steigenden Passagierströmen entgegen, sodass diese effizienter mit den bestehenden Personalbeständen abgefertigt werden können. Das System wird die bestehenden, konventionellen Grenzkontrollen erweitern und spricht vorerst die Zielgruppe von CH-, EU und EFTA Staatsangehörigen an, die mindestens 18 Jahre alt sind und einen ePass besitzen. Das Projekt und der Betrieb wurden bereits unter dem ISF gefördert.
- Ziele im Evaluationszeitraum:
 - In Genf werden seit Dezember 2021 13 (5 Ausreise, 8 Einreise) solcher ABC-Gates betrieben.
 - In Basel sollen im Jahr 2023 5 ABC-Gates in der Ausreise installiert werden.

Airline Liaison Officer (ALO)

- Beschrieb der Massnahme: ALOs sind Spezialisten, die Fluggesellschaften bei der Dokumentenkontrolle im Ausland beraten und schulen. Die Aufgaben eines ALOs umfassen das Erkennen von Dokumentenfälschungen, das Identifizieren von Personen und das Erstellen von Risikoprofilen. Sie schulen die Mitarbeitenden der Fluggesellschaften und die lokalen Grenzkontrollorgane. Neben der Arbeit am Flughafen stehen die ALOs auch den Auslandsvertretungen der Schweiz beratend zur Verfügung. Die Einsätze von ALOs gelten als ein international anerkanntes und wirksames Instrument zur Bekämpfung der illegalen Migration in Herkunfts- und Transitländer und sind Teil der IBM-Strategie 2027 der Schweiz. Seit Ende 2012 sind Schweizer ALOs an ausgewählten Flughäfen in Drittstaaten im Einsatz. Die Einsätze werden durch eine interdepartementale Steuerungsgruppe des Eidgenössischen Departement

für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) koordiniert.²⁶ Der Einsatz von ALOs wurde bereits im Rahmen des ISF gefördert.

- Ziele im Evaluationszeitraum:
 - Einsatz von 4 ALOs an ausgewählten Flughäfen in 4 Drittstaaten.
 - Feststellung von ge- und verfälschten Dokumenten.
 - Feststellung von Modi Operandi.
 - Durchführung von Schulungen bei den Fluggesellschaften und Partnerbehörden.
 - Gewährleistung des Informationsaustauschs mit Partnerbehörden des gleichen Aufgabenkreises.

Interoperabilität (IOP)

- Beschrieb der Massnahme: Nach den Vorgaben der EU²⁷ soll die IOP der bestehenden EU-Informationssysteme im Schengen-Bereich sichergestellt werden. Entsprechend müssen die nationalen Informationssysteme an die neuen EU-Vorgaben angepasst und in der Folge weiterentwickelt werden. IOP hat zum Ziel, den Austausch und den Zugriff auf die Daten aus folgenden EU-Informationssystemen zu verbessern und zu vereinfachen:
 - das Schengener Informationssystem (SIS),
 - das Visa-Informationssystem (VIS),
 - die zentrale Datenbank für Fingerabdrücke von Asylsuchenden und Personen, die bei illegaler Einreise oder illegalem Aufenthalt aufgegriffen werden (Eurodac),
 - das Einreise- und Ausreisensystem (Entry/Exit System - EES),
 - das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (European Travel Authorisation and Information System - ETIAS) und
 - das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN).

Für die Umsetzung der IOP plant die EU die vier folgenden Hauptkomponenten, für deren Entwicklung und Einführung die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice - eu-LISA) zuständig ist:

- Europäisches Suchportal (European Search Portal - ESP): Komponente zur simultanen Abfrage mehrerer EU-Informationssysteme;

²⁶ siehe hierzu: <https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/themen/auslandeinsaetze/airline-liaison-officers-alo.html>

²⁷ Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates; Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816

- Gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten (Common Identity Repository - CIR): Komponente zur gemeinsamen Speicherung biometrischer und alphanumerischer Identitätsdaten sowie Reisedokumentdaten aus den EU-Informationssystemen;
- Detektor für Mehrfachidentitäten (Multiple Identity Detector - MID): Komponente, um mutmassliche Mehrfachidentitäten in mehreren EU-Informationssystemen zu erkennen, miteinander zu verknüpfen und zu speichern;
- Gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (Shared Biometric Matching Service - sBMS): Komponente, um biometrische Daten aus mehreren EU-Informationssystemen miteinander abzugleichen.

Ursprünglich war die Entwicklung und Einführung dieser Komponenten für den Zeitraum von 2021 bis 2023 vorgesehen.

Durch IOP soll es möglich werden, mit einer einzigen Anfrage alle EU-Informationssysteme abzufragen und damit die Identifizierung von Personen zu erleichtern. Dies trägt zur Bekämpfung von Schwerstkriminalität und Terrorismus bei, verbessert die Migrationssteuerung und verstärkt die Sicherheit im Schengen-Raum. IOP ist eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, weshalb die Schweiz zur Umsetzung verpflichtet ist. Die Umsetzung der IOP in der Schweiz wird durch die beiden Projekte IOP SEM und IOP TO fedpol in Zusammenarbeit mit den betroffenen Stakeholdern von Bund und Kantonen vorangetrieben.

Das Projekt wird gemäss dem von eu-LISA und der KOM vorgegebenen und mit den Justizministern der betroffenen Länder vereinbarten Zeitplan umgesetzt. Dieser EU-Zeitplan wurde während der Evaluationszeitraums mehrmals angepasst.

- Ziele im Evaluationszeitraum (Projekte werden nach HERMES geführt):
 - Initialisierung IOP.
 - Konzept IOP.

BKU SIS II

- Beschrieb der Massnahme: Die Massnahme umfasst die Umsetzung von Anforderungen für SIS II, welche aus anderen Schengenprojekten hervorgehen wie beispielsweise ETIAS und EES. SIS II ist ein elektronisches Personen- und Sachfahndungssystem, das durch die Schengen-Staaten gemeinsam betrieben wird. Es enthält Informationen über polizeilich und justiziell gesuchte, mit einem Einreiseverbot belegte oder vermisste Personen – insbesondere Kinder – sowie über gestohlene Gegenstände. SIS II hält der erhöhten Bedrohungslage entgegen und stellt die Sicherheit und Bekämpfung des illegalen Aufenthalts in den Schengen-Staaten sicher. Bereits unter dem ISF wurde sowohl der Betrieb von SIS II gefördert, als auch das Projekt SIS Recast zur Umsetzung des SIS II Reformpakets.
- Ziel im Evaluationszeitraum:
 - Gewährleistung eines weiterhin stabilen, sicheren und möglichst ausfallfreien Betrieb von SIS II.

BKU Grenzkontrollgesamtsystem am Flughafen Zürich (Greko ZRH)

- Beschrieb der Massnahme: Greko ZRH ist ein Gesamtsystem zur Unterstützung der Grenzkontrolle mit Fokus auf der 1. Kontrolllinie. Die Anwendung ermöglicht es, Reisedokumente mit und ohne biometrischen Merkmalen an stationären und teilstationären Grenzkontrollstellen zu prüfen. Durch die unter dem BMVI finanzierte Massnahme wird der Betrieb, Wartung und Support von Greko ZRH an der Schengen-Aussengrenze gewährleistet. Dadurch kann eine effiziente Grenzkontrolle und damit eine erfolgreiche Bekämpfung der illegalen Migration sichergestellt werden. Diese Massnahme wurde bereits unter dem Vorgängermodell ISF gefördert.
- Ziele im Evaluationszeitraum:
 - Ablösung des Grenzkontrollgrundsystems Greko NG durch Greko 3.0 auf Ende 2022.
 - Betrieb, Wartung und Support von Greko ZRH.

EES Systemupgrade und Release

- Beschrieb der Massnahme: Das EES dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen für den Kurzaufenthalt, unabhängig von der Visumpflicht, sowie der Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum.²⁸ Mit dem EES sollen Fälle irregulärer Migration einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit der Hilfe von biometrischen Identifikatoren identifiziert werden können. Die Entwicklung von EES wurde unter dem ISF unterstützt. Im Rahmen des Projekts erfolgt eine mehrphasige Umsetzung: Mit dem Teilprojekt Systemupgrade EES wird das Grenzkontrollgrundsystem der Kapo Zürich am Flughafen Zürich für die Anforderungen des EES bereit gestellt. Mit dem Teilprojekt Release EES erfolgt mit der Implementierung der Biometrie-Komponente die EES-Umsetzung am gesamten Grenzkontrollsystem der Kantonspolizei Zürich am Flughafen Zürich.
- Ziele im Evaluationszeitraum (Projekt wird nach HERMES²⁹ geführt):
 - Initialisierung Upgrade Greko.
 - Konzept Upgrade Greko.
 - Realisierung Upgrade Greko.
 - Einführung Upgrade Greko.
 - Initialisierung Release.
 - Konzept Release.
 - Realisierung Release.

²⁸ Siehe hierzu: Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreise-verweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011.

²⁹ HERMES ist ein offener Standard zur Führung und Abwicklung von IT-Projekten.

Ersatz ABC-Gates am Flughafen Zürich (ZRH)

- Beschrieb der Massnahme: ABC-Gates ermöglichen die automatisierte Ein- und Ausreise an der Schengen-Aussengrenze an Schweizer Flughäfen. Der Einsatz von ABC-Gates als ergänzende Grenzkontrolle, um die Passkontrolle zu beschleunigen und die Wartezeiten zu verkürzen, ist eine zentrale Massnahme um dem wachsenden internationalen Reiseverkehr Rechnung zu tragen. Damit werden legale Grenzüberschreitungen erleichtert und unerlaubte Grenzübertritte verhindert. Mit der Massnahme wird ein Ersatz der bestehenden ABC-Gates gegen integrierte e-Gates vorgenommen. Mit dieser Massnahme wird im Teilsystem e-Gate innerhalb des Grenzkontrollsystems am Flughafen Zürich, die EES-Bereitschaft sichergestellt.
- Ziele der Massnahme im Evaluationszeitraum (Projekt wird nach HERMES³⁰ geführt):
 - Initialisierung e-Gates.
 - Konzept e-Gates.
 - Realisierung e-Gates.
 - Einführung e-Gates.

ETIAS

- Beschrieb der Massnahme: ETIAS umfasst die Errichtung und Weiterentwicklung eines neuen Reisegenehmigungssystems für visumbefreite Drittstaatsangehörige, welche in den Schengen-Raum einreisen wollen. Mittels einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung der Reisenden im Rahmen des Antragsverfahrens soll ETIAS zur Erhöhung der inneren Sicherheit und zur Prävention illegaler Immigration beitragen. Zudem soll die Wirksamkeit der Grenzkontrolle erhöht werden, da Informations- bzw. Sicherheitslücken durch eine vorgängige Risikoprüfung geschlossen werden. Die Entwicklung von ETIAS wurde bereits unter dem ISF unterstützt. Das Projekt verfolgt das Ziel, die ETIAS Verordnung³¹ im Zuständigkeitsbereich des SEM umzusetzen. Der Zuständigkeitsbereich des SEM (wie auch der anderen betroffenen Stellen des Bundes und der Kantone) werden im Rahmen der rechtlichen Übernahme der ETIAS Verordnung in der Schweiz verbindlich festgelegt. Das Projekt ETIAS des SEM wird zum einen die SEM-Linienorganisation beim Aufbau einer Nationalen ETIAS Stelle (NES) unterstützen und zum anderen die Schnittstelle für die Anbindung der nationalen Systeme an das ETIAS Zentralsystem sowie die nationale Fachapplikation N-ETIAS für die NES zur Verfügung stellen.
- Ziele der Massnahme im Evaluationszeitraum (Projekt wird nach HERMES³² geführt):
 - Aufbau der NES im SEM.
 - Initialisierung ETIAS.
 - Konzept ETIAS.

³⁰ HERMES ist ein offener Standard zur Führung und Abwicklung von IT-Projekten.

³¹ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (ETIAS Verordnung)

³² HERMES ist ein offener Standard zur Führung und Abwicklung von IT-Projekten.

- Realisierung ETIAS.

VIS - Recast

- Beschrieb der Massnahme: VIS Recast setzt die neuen Anforderungen der VIS-Verordnung³³ auf der Ebene der Schweiz um. Die Erweiterung umfasst insbesondere die Erfassung von Aufenthaltstiteln und Langzeitvisa im VIS, die Gewährleistung der Interoperabilität zu den anderen EU-Informationssystemen sowie die Informationslücken durch einen besseren Informationsaustausch zwischen den Schengen Mitgliedstaaten. Das VIS soll das Visumantragsverfahren, die Betrugsbekämpfung sowie die Kontrollen an den Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der beteiligten Staaten erleichtern und damit zur Sicherheit in den Schengen-Staaten beitragen. Damit lehnt sich das Projekt an den EU-Visakodex an, der, wie oben dargestellt, eine strategische Leitlinie im Visabereich darstellt. Das Projekt wurde bereits unter dem ISF gefördert.
- Ziele der Massnahme im Evaluationszeitraum (Projekt wird nach HERMES³⁴ geführt):
 - Initialisierung VIS.
 - Konzept VIS.
 - Realisierung VIS.

Technische Hilfe

Auf Initiative eines Mitgliedstaats können aus dem BMVI Massnahmen unterstützt werden, die vorangegangene und nachfolgende Programmplanungszeiträume betreffen können und für die wirksame Verwaltung und den wirksamen Einsatz der Fonds notwendig sind, auch um die Kapazität der Partner gemäß Artikel 8 Absatz 1 CPR aufzubauen und Finanzmittel für die Wahrnehmung von unter anderem Aufgaben wie Vorbereitung, Schulung, Verwaltung, Begleitung, Evaluierung, Sichtbarkeit und Kommunikation bereitzustellen. Diese sogenannte Technische Hilfe entspricht 6% der förderfähigen Ausgaben und wird in der Schweiz von der SFFP des SEM in Anspruch genommen. Technische Hilfe für die Zuständige Behörde (Äquivalent zur Verwaltungsbehörde des BMVI) wurde bereits unter dem Vorgängermodell ISF gewährt.

Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass bis auf das Projekt IOP, alle anderen vom BMVI geförderten Massnahmen schon unter dem Vorgängerinstrument ISF gefördert wurden.

³³ 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)

³⁴ HERMES ist ein offener Standard zur Führung und Abwicklung von IT-Projekten.

4.3.3 Verortung der BMVI-Massnahmen im IBM 4-Filter-Modell

Die mit Hilfe des BMVI finanzierten Massnahmen sind in Filter 1 (Massnahmen in Drittstaaten), Filter 3 (Massnahmen an der Aussengrenze) und Filter 4 (Massnahmen im Binnenraum) des IBM Vier-Filter-Modells anzusiedeln:

- Zum ersten Filter gehört die Strategiekomponente 'Aktivitäten in Drittstaaten', worunter Massnahmen im Visumbereich und Auslandsdetachierungen fallen und somit die Massnahmen des BMVI ALO und VIS-Recast hiervon erfasst sind.
- Der dritte Filter beinhaltet die Strategiekomponente 'Grenzkontrolle', wobei illegale Grenzübertritte konsequent verhindert und erkennbare Bedrohungen der Sicherheit identifiziert werden sollen. Dabei soll die Grenzkontrollbehörde über genügend Personal sowie eine an das Passagiervolumen angepasste technische und bauliche Infrastruktur verfügen. Es sind somit die BMVI-Massnahmen EES und ETIAS unter diesem Filter zu subsumieren.
- Der vierte Filter umfasst drei Strategiekomponenten. Im Rahmen der Frontex-unterstützten Schengen-Zusammenarbeit soll die Verfügbarkeit von Grenzschutz-Experten gewährleistet werden. Eine weitere Komponente bildet die intensivere aber gleichzeitig ressourcenschonende inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit. Zudem soll im vierten Filter die innerstaatliche Kooperation zwischen den für die Grenzkontrolle in der Schweiz zuständigen Behörden sowie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten ausgebaut werden. Die BMVI-Massnahme SIS II fällt unter diesen Filter.
- Einige Strategiekomponenten beziehen sich auf mehrere Filter. Dazu gehören die Sicherstellung einer nationalen Risikoanalyse der Aussengrenzen nach aktuellen europäischen Standards, die Anwendung einer einheitlichen Rückkehrpraxis in der Schweiz, der Einsatz moderner Technologien bei Grenzkontrollen, die Sicherstellung von Qualitätssicherungs- sowie Solidaritätsmechanismen. IOP, ABC-Gates und Greko sind als filterübergreifende BMVI-Massnahmen zu klassifizieren.

4.4 Abweichungen und Herausforderungen bei der Umsetzung des Nationalen Programms des BMVI

Während des Evaluationszeitraums mussten die Begünstigten aufgrund der Abhängigkeit von verspäteten vorgelagerten Massnahmen auf EU-Ebene Planabweichungen bei der Inbetriebnahme von BMVI finanzierten IT-Grossystemen in Kauf nehmen. Diese Planabweichungen führen nicht nur zu einer zeitlichen Verzögerung, sondern auch zu deutlich höheren finanziellen Aufwendungen der Schweiz als ursprünglich veranschlagt. Da bei einer Projektverlängerung die Projektarbeiten nie ganz auf Null zurückgefahren werden können, entstehen Mehrkosten für das Personal und zusätzliche technische und umsetzungsbedingte Kosten.

Im Einzelnen stellen sich die Abweichungen und dadurch verursachten Mehraufwände bei der Inbetriebnahme von IT-Grossprojekten im Rahmen des BMVI wie folgt dar:

- **EES:** Die zusätzlichen Kosten belaufen sich auf CHF 3,0 bis 3,3 Mio.. Diese Mehrkosten werden vor allem durch die Projektverlängerung per se und die folgenden Faktoren getrieben:
 - Höhere Testkosten: Durch nur schrittweise Freigaben konnten die Tests nur in Etappen durchgeführt werden. Darüber hinaus hat eu-LISA mehrfach wesentliche Anpassungen an wichtigen Testgrundlagen vorgenommen, die auf Seite der Schweiz in über hundert Testfällen in der Dokumentation und der Testdurchführung abgebildet werden mussten.
 - Höhere Entwicklungskosten: Gegenüber dem ursprünglichen Plan wurden der Schweiz von eu-LISA verspätet und nur schrittweise Releases zur Verfügung gestellt, die dann wiederum in der Entwicklung auf Schweizer Seite nur Schritt für Schritt umgesetzt werden konnten. Da frühere Releases auch schon Qualitätsmängel aufwiesen, mussten Dinge, die bereits mehrfach entwickelt wurden, nochmals angepasst werden.
 - Projektsynergien: Mögliche Synergien zwischen den EES Projekten, die hätten genutzt werden können, waren aufgrund der wechselnden Zeitpläne der EU nicht mehr zu realisieren.
 - Die Durchführungspartner mussten immer wieder neue Standortbewertungen vornehmen, abrechnen und reaktivieren, was zu zusätzlichen Kosten führte und führt.
 - Die ständigen Anpassungen der IT-Schnittstellen zum EES haben zu erheblichen Mehrkosten geführt.
- **IOP:** Die zusätzlichen Kosten für die IOP Projekte belaufen sich auf CHF 8,8 Mio. für das SEM und CHF 2,3 Mio. für fedpol. Diese Mehrkosten werden vor allem durch die Projektverlängerung (Verlängerung der Realisierungsphase um 3 Jahre für beide Umsetzungspartner) per se und die folgenden Faktoren getrieben:
 - Mehrfache Lieferung von Dokumenten durch eu-LISA: Die Erfahrung hat gezeigt, dass die von eu-LISA gelieferten Dokumente oft unzureichend oder nicht verständlich genug für die Umsetzung sind, was die Arbeit zusätzlich erschwert.
 - Die hohe Komplexität und die vielen Abhängigkeiten verursachen einen hohen Abstimmungsbedarf sowohl auf der Ebene der Projektleitung als auch auf der Ebene der Geschäftsprozessanalyse.
 - Höhere Testkosten: Die Projektausweitung geht mit mehr Iterationen (Sprints) einher, so dass mehr Tests durchgeführt werden müssen als ursprünglich geplant.
 - Höhere Entwicklungskosten: Da frühere Versionen auch schon Qualitätsmängel aufwiesen, mussten Dinge, die bereits mehrfach entwickelt wurden, nochmals angepasst werden.
- **VIS-Recast:** Es entstehen ab Januar 2022 Mehrkosten für die IOP im Rahmen von VIS-Recast in Höhe von CHF 0,7 Mio.. Diese Mehrkosten werden vor allem durch die Projektverlängerung verursacht, da das Projektende von VIS-Recast um 30 Monate verschoben wurde.

- **ETIAS:** Die zusätzlichen Kosten belaufen sich auf CHF 3,6 Mio.. Diese Mehrkosten werden vor allem durch die Projektverlängerung per se (ETIAS Inbetriebnahme um 18 Monate verschoben) sowie höhere Test- und Entwicklungskosten getrieben.

Insgesamt dürften die Verzögerungen bei der Einführung von IT-Grosssystemen die Schweiz zusätzlich **CHF 18,4 bis 18,7 Mio. oder EUR 19,6 bis 19,9 Mio.** kosten (gemäss EU-Wechselkurs vom Februar 2024). Diese Mehrkosten werden momentan von den Begünstigten getragen. Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts ist noch nicht klar, ob die EU mehr Mittel über den BMVI zur Finanzierung dieser Mehrkosten zur Verfügung stellen wird. So könnten beispielsweise zusätzliche Gelder mittels einer spezifischen Massnahme für IT-Grosssysteme vergeben werden.

Bei der Umsetzung des Nationalen Programms der Schweiz zum BMVI ergaben sich zudem während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung (01.01.2021 – 31.12.2023) die folgenden weiteren systembedingten Herausforderungen:

- Wie auch schon beim Vorgängerinstrument ISF³⁵ stehen aufgrund der noch ausstehenden Ratifizierung der Zusatzvereinbarung zur schweizerischen Teilnahme am BMVI jegliche Zahlungszusagen an die Begünstigten unter dem Vorbehalt des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlage. Folglich erfolgen bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am BMVI keine Zahlungen an die Projektnehmer, welche die Umsetzung der Massnahmen vorfinanzieren. Trotz eines vergleichbaren Verlaufs zur Teilnahme am ISF und geübter Praxis in dieser Hinsicht, ergibt sich dadurch für alle Beteiligten eine Rechtsunsicherheit, die mit einem entsprechenden Aufwand verbunden ist.
- Wie schon bei den Vorgängerinstrumenten AGF und ISF³⁶ ergibt sich beim BMVI dadurch eine Herausforderung, dass begünstigte Stellen auf Bundesebene keinen unmittelbaren finanziellen Mehrwert aus einer BMVI-Kofinanzierung ziehen können. Diese Mittel fliessen unter Einhaltung nationaler Vorschriften ins Bundesbudget und kommen den Begünstigten damit nicht direkt zu Gute. Aus Perspektive der begünstigten Bundesstellen führt eine BMVI-Kofinanzierung eher zu einer Erhöhung der Projektkosten (im Vergleich zu einer rein nationalen Finanzierung), weil durch den Fonds administrative Mehraufwände entstehen, z.B. für das Erstellen zusätzlicher Dokumentation und durch zusätzliche Kontrollen und Audits. Auf Ebene des Kantons Zürich verhält es sich ähnlich: So kann der Kanton durch die BMVI-Massnahmen der Kantonspolizei Zürich zwar zusätzliche Mittel aus dem BMVI vereinnahmen, doch kommen diese nicht direkt dem Projektnehmer bzw. dem Projekt zu. Dadurch ist auf Projektebene bis auf die oben erwähnten Mehraufwände kein besonderer Effekt einer BMVI-Finanzierung zu verspüren.

³⁵ Siehe hierzu auch Abschlussbericht Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz, SEM 2017.

³⁶ Siehe hierzu auch Abschlussbericht Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz, SEM 2017

5 Methodischer Ansatz

Das methodische Vorgehen zur Halbzeitevaluierung des BMVI folgt den Vorgaben der KOM und beinhaltet aufbauend auf der Interventionslogik die Elemente Datenerhebung, Datenanalyse sowie Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.

5.1 Rahmenvorgaben der KOM

Die Halbzeitevaluierung des BMVI findet zu einem früheren Zeitpunkt im Lebenszyklus des Instruments statt, so dass sie sich eher auf verfahrenstechnische Aspekte, die anhaltende Relevanz der Finanzhilfen sowie die Möglichkeit zur Vereinfachung der Umsetzung des Fonds fokussiert. Die Evaluierung orientiert sich dabei an der Hintergrundnotiz der KOM zur Halbzeitevaluierung des BMVI³⁷ und an den dort vorgegebenen Dimensionen **Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz und Unionsmehrwert**. Zu diesen Dimensionen wurden jeweils die folgenden Evaluationsfragen formuliert:

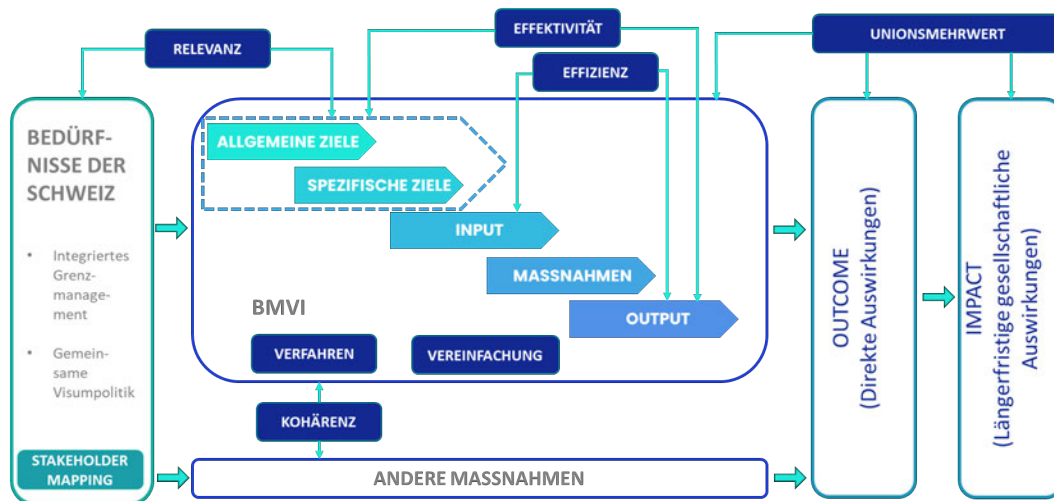
- **Relevanz:** Inwieweit bilden die Projekte / Massnahmen ein bedarfsgerechtes BMVI-Programm? Inwieweit können sich das BMVI-Programm und die einzelne Projekte an die sich verändernden Bedürfnisse anpassen? Wie wurde die Einbeziehung der relevanten Partner in allen Phasen der Programmierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung des BMVI-Programms und der einzelnen Projekte sichergestellt?
- **Effektivität:** Inwieweit ist das nationale BMVI-Programm geeignet, die spezifischen Ziele SO1 (Grenze) und SO2 (Visa) zu erreichen? Inwieweit ist der Überwachungs- und Bewertungsrahmen geeignet, um über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele zu informieren und zu lernen? Inwieweit ist das Programm effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten und Erfolge? Inwieweit werden bei der Durchführung des Programms die horizontalen Grundsätze beachtet oder gefördert?
- **Effizienz:** Inwieweit unterstützt die Governance Struktur eine effiziente Führung des BMVI? Inwieweit unterstützt das Programm kostenwirksame Massnahmen? Inwieweit ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem effizient? Inwieweit kann eine weitere Vereinfachung erreicht werden? Wie?
- **Kohärenz:** Inwieweit ist das Programm in sich kohärent (interne Kohärenz)? Inwieweit ist das Programm mit anderen nationalen Fonds / Mitteln / Programmen kohärent (externe Kohärenz)?
- **Unionsmehrwert:** Inwieweit wird durch den Förderungsmechanismus des BMVI ein Mehrwert geschaffen? Hätte die Schweiz die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des Fonds ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds durchgeführt?

³⁷ Background Note on key elements of the mid-term evaluation, Ref. Ares (2023)3559782 – 23.05.2023.

5.2 Interventionslogik

Ausgangspunkt für die vorliegende Halbzeitevaluierung ist die auf dem Wirkungsmodell des BMVI 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 BMVI und bildet damit auch eine wichtige Grundlage für die Evaluierung. Die untenstehende Abbildung der Grundzüge der Interventionslogik des BMVI veranschaulicht die grundsätzlichen Elemente und Zusammenhänge der (erwarteten) Wirkungskette des BMVI und zeigt auf, welche Evaluationskriterien bei der Analyse herangezogen werden. Sie dient als Basis der Arbeiten im Rahmen der Halbzeitevaluierung.

Abbildung 3: Interventionslogik des BMVI und deren Zusammenhang mit den Evaluationsdimensionen



(Quelle: Eigene Darstellung)

Zur Plausibilisierung der wichtigsten Bedürfnisse, welche der Interventionslogik zugrunde liegen, werden diese und deren Ursachen mit Hilfe der relevanten Stakeholder adressiert und überprüft. Hierzu werden die interessierten Parteien mittels eines Stakeholder-Mappings³⁸ identifiziert und konsultiert. Flankiert wird diese Massnahme von einer Überprüfung der einschlägigen Literatur und der verfügbaren Daten zum Thema.

5.3 Datenerhebung

Unter Berücksichtigung der Rahmenvorgaben der KOM und der Interventionslogik wurden die zur Beantwortung der Evaluationsfragen notwendigen Daten erhoben. Die Halbzeitevaluierung des BMVI Schweiz stützte sich dabei auf folgende Datenquellen und Erhebungsmethoden:

- Dokumente

³⁸ Siehe hierzu Anhang 8.

- zur Implementierung des BMVI;
- der Evaluationen der Vorgängerinstrumente AGF und ISF;
- von CSOs (EU und CH);
- Monitoring Daten;
- Interviews mit Projektnehmern und Stakeholdern;
- Befragung von Verwaltungsbehörden im Ausland.

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wird die relevante Dokumentation zur Implementierung des BMVI untersucht. Daneben werden die von der Verwaltungsbehörde erhobenen Monitoring-Daten zum BMVI aufgearbeitet. Für die Massnahmen des BMVI, welche im Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung durchgeführt wurden, werden massnahmenspezifische Indikatoren analysiert.

Zur Ergänzung der schriftlich vorliegenden Informationen wurden vertiefende (semi-strukturierte) Interviews³⁹ mit 13 Stakeholdern des BMVI (Projektnehmer und Mitglieder des MC) geführt.⁴⁰

Um die Verwaltungspraxis der nationalen Verwaltungsbehörde in der Schweiz besser einschätzen und einordnen zu können, wurde eine schriftliche Befragung der Mitglieder der informellen BMVI-Arbeitsgruppe zu ausgewählten Aspekten des Fonds vorgenommen. Die Umfrage⁴¹ wurden an 17 Mitgliedstaaten der Information Working Group geschickt: 15 haben die Umfrage ausgefüllt, zwei haben sich entschuldigt.

5.4 Datenanalyse

Die auf Grundlage der oben erwähnten Datenquellen und Erhebungsmethoden gesammelten Informationen, wurden systematisch ausgewertet. Der in der Interventionslogik des BMVI erarbeitete Bewertungsrahmen diente dabei der Strukturierung der Datenanalyse, indem die verfügbaren Daten und Indikatoren den zu beantwortenden Evaluationsfragen zugeordnet wurden. Zur Veranschaulichung der Verknüpfung zwischen den jeweiligen Fragen, den Beurteilungskriterien, den zu verwendenden Indikatoren, den zu verwendenden Quellen und dem entsprechenden methodischen Ansatz wurde eine Bewertungsmatrix (siehe Anhang 4) erstellt.

Im Rahmen der Datenanalyse kam ein Methodenmix zur Anwendung, in dem quantitative und qualitative Daten kombiniert erhoben und anschliessend integrativ mittels Datentriangulation ausgewertet wurden. Dies ermöglichte eine multiperspektivische Sicht auf den Evaluationsgegenstand und bot Gewähr für fundierte und aussagekräftige Resultate der Evaluation. Dabei kommen insbesondere die folgenden Methoden zur Anwendung:

- **Soll-Ist-Vergleich:** Zur Ermittlung des Zielerreichungsgrads werden zunächst die Monitoring Daten und die Indikatoren des Nationalen Programms mittels eines Soll-Ist-Vergleichs ausgewertet.

³⁹ Siehe Interviewleitfaden in Anhang 5.

⁴⁰ Eine Übersicht zu den interviewten Personen befindet sich in Anhang 6.

⁴¹ Der Fragebogen zu dieser Umfrage befindet sich in Anhang 7.

- **Contribution analysis:** Um den Wirkungsbeitrag des BMVI zu ermitteln, kommt der theoriebasierte Ansatz der Contribution Analysis zur Anwendung. Bei diesem Vorgehen wird in einem ersten Schritt ermittelt, ob die Massnahmen des BMVI einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Fonds leisten. In einem zweiten Schritt werden Hinweise zu den Wirkungen dieser Leistungen gesammelt und analysiert.
- **Vergleichende Analyse:** Die Umsetzungs- und Verwaltungspraxis des BMVI wurde zudem anhand einer vergleichenden Analyse mit 15 Verwaltungsbehörden aus den Mitgliedsländern der informellen BMVI-Arbeitsgruppe analysiert. Die Umsetzungs- und Verwaltungspraxis in der Schweiz wurde anschliessend daran systematisch gemessen.

5.5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

In diesem abschliessenden Teil der Analysemethodik wurden die Evaluationsergebnisse in einem Fazit zusammengefasst. Es wurden zudem Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität der Gestaltung und Umsetzung des BMVI in der Schweiz formuliert. Eventuell bestehende Vorbehalte und Einschränkungen in Bezug auf die Ergebnisse der Halbzeitevaluation wurden aufgezeigt und kritisch analysiert.

6 Ergebnisse der Halbzeitevaluierung BMVI

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

6.1 Relevanz

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

Bei der Ergründung der Relevanz stellen sich drei Evaluationsfragen. Sie wurden in mehrere Unterfragen gegliedert, welche den Interviewpartnern und -partnerinnen gestellt wurden.

6.1.1 Evaluationsfrage 1: Inwieweit bilden die Projekte / Massnahmen ein bedarfsgerechtes BMVI-Programm?

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 entsprechen;
- Ob die Ziele klar sind und kommuniziert werden (auf Programm- und Projektebene);
- Wer in der Schweiz die direkten und indirekten Nutznießer der Projekte sind;
- Ob die im Rahmen des BMVI durchgeführten Aktivitäten in jedem Fall von den Schweizer Behörden durchgeführt worden wären, auch ohne finanzielle Unterstützung durch den BMVI;
- Wie viele Anträge eingegangen sind und welche davon abgelehnt wurden;
- Ob es Schengen/Visa Bedürfnisse gab, die im Rahmen des BMVI-Programms nicht berücksichtigt werden konnten und wenn ja, welche.

Auf Ebene des Nationalen Programms ist grundsätzlich zum Bedarf festzustellen, dass dieser durch die Übernahmeverpflichtung des Schengen-Besitzstands durch die Schweiz gemäss Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA grösstenteils vorgegeben wird. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Zielsetzung der BMVI-Verordnung einen Bezug zu den Realitäten und Bedürfnissen der beteiligten Länder haben: Sie spiegeln die Positionen der Mitgliedstaaten und der assoziierten Staaten, darunter der Schweiz, wider, und die verfolgten Ziele dienen dazu, die Funktionsfähigkeit des Schengen-Raumes zu verbessern und zu erhalten und sind damit auch im Interesse der Schweiz. Gestützt auf Artikel 4 SAA ist die Schweiz im Rahmen ihres Mitspracherechts berechtigt, im Schengen-Bereich in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU mitzuwirken. Sie kann Stellung nehmen und Anregungen anbringen.

Laut der Botschaft zur Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend der Übernahme der BMVI-Verordnung, ist dies auch im Rahmen der drei Jahre andauernden Beratungen in Brüssel zum BMVI erfolgt: Die Beratungen wurden in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates, in der Arbeitsgruppe «Ad hoc Working Party on JHA Financial Instruments (AMF)» sowie zwischen den Beraterinnen und Beratern im Bereich Justiz und Inneres (JHA-Counsellors), auf Botschafterstufe (Comité des représentants permanents) und im Rat der Justiz- und Innenministerinnen und -minister geführt. Diese Gremien tagten als gemischter Ausschuss, das heisst im Beisein der Vertreterinnen und Vertreter der Schengen-assoziierten Staaten. Die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone konnten ihre Haltung zum Verordnungsentwurf im Rahmen dieser Sitzungen somit aktiv einbringen. Die förmliche Beschlussfassung erfolgte danach durch die zuständigen Organe der EU.

Die BMVI-Verordnung ist somit unter der aktiven Mitwirkung der Schweiz entstanden und sollte somit auch ihre Bedürfnisse und Ziele mit abbilden.

Eine formelle auf das BMVI zugeschnittene Bedarfsanalyse wurde allerdings nicht durchgeführt. Zurückgegriffen wurde vielmehr auf die Bedürfnisse, die im Rahmen der Erarbeitung der IBM-Strategie 2027 ermittelt wurden. Sie ist die wichtigste Referenz, die als Bedarfsermittlung genannt wird und bietet im Wesentlichen die Grundlage für die spezifisch schweizerische Begründung des Nationalen Programms. Der Vorteil dieses pragmatischen Rückgriffs auf die IBM-Strategie ist deren breite politische Abstützung. Gut wäre allerdings, wenn die Ziele dieser Strategie im Nationalen Programm aufgegriffen würden, um eine grössere Kohärenz zwischen der IBM-Strategie und dem BMVI herzustellen. Es scheint keine formelle und spezifische, Ziel-für-Ziel-Verknüpfung zwischen denjenigen des BMVI und denjenigen aus der Strategie IBM 2027 oder ihrem Aktionsplan 2027 zu geben. Darüber hinaus sind die im Nationalen Programm als Bedürfnisse bezeichneten Elemente, wie in der IBM-Strategie formuliert, eher kontextualisierende Feststellungen, die in diesem Dokument übrigens als Trends bezeichnet werden (z. B. "Zunehmende Mobilität"; "Anhaltend hoher Migrationsdruck", "Weitgehende Konstanz der nationalen Brennpunkte illegaler Migration", usw.).

Darüber hinaus sind das politische Ziel sowie die beiden in der Verordnung genannten spezifischen Ziele weit genug gefasst, dass alle beteiligten Länder eine Grundlage für die Rechtfertigung von Projekten mit nationalem Charakter finden. Die angesprochenen Problematiken, z. B. die Entwicklung und der Betrieb von SIS und VIS, betreffen alle beteiligten Länder, und auch wenn offensichtlich noch Unterschiede bei der Umsetzung bestehen und auch weiterhin bestehen werden, sind die übergeordneten Ziele ähnlich. Das Nationale Programm verknüpft, 10 vorgeschlagenen Massnahmen nicht explizit mit den Elementen der Schweizer IBM-Strategie, erwähnt aber dafür formell jedes der Ziele und Unterziele, die eine Massnahme erfüllen soll. Zusätzlich zu den Ebenen der europäischen und schweizerischen Relevanzanalyse ist es aufschlussreich festzustellen, dass einige Begünstigte ein System zur Überwachung der laufenden Projekte innerhalb der eigenen Organisation eingerichtet haben, mit dem Ziel, Massnahmen zu identifizieren, die für eine Kofinanzierung durch das BMVI in Frage kommen könnten. So wird intern eine kontinuierliche Suche nach einer Korrelation zwischen Projekten und Möglichkeiten der europäischen Zusammenarbeit durchgeführt.

Zu erwähnen ist zudem, dass es eine klare Kontinuität mit den ISF-Projekten gibt, was auch die Relevanz für die Ziele der Schweiz belegt. Schließlich ist zu erwähnen, dass die meisten, wenn nicht sogar alle Projekte auch ohne das BMVI-Instrument durchgeführt worden wären, da sie originäre Schweizer Interessen vertreten und das BMVI zusätzliche Vorteile bringt (z.B. Unionsmehrwert, siehe unten Kapitel 6.5).

Auf Projektebene wurde in den Interviews deutlich, dass für Massnahmen, die bereits unter dem Vorgängerinstrument ISF finanziert und unter dem BMVI fortgesetzt wurden, keine explizite erneute und detaillierte Bedarfsanalyse erfolgt ist. Für das Projekt IOP, das erstmals mit dem BMVI durch Mittel der EU gefördert werden wird, wurde hingegen eine detaillierte Bedarfsanalyse durchgeführt. Die Interviewpartner und -partnerinnen sehen die Relevanz der Projekte jedoch auch ohne aktualisierte Bedarfsanalyse als gegeben; gemäss ihren Aussagen entsprechen sowohl die Zielsetzung auf Programmebene als auch die durchgeführten Projekte und Massnahmen dem tatsächlichen Bedarf. Die Interviewten sind sich einig, dass sich die Ziele der Schweiz mit diesen des BMVI decken.

Für die Interviewpartner und -partnerinnen sind die Ziele, sowohl auf Programm- als auch Projektebene klar kommuniziert. Manche verweisen dazu auf die gute Zusammenarbeit mit dem SEM.

Als Nutzniesser der Projekte werden neben dem SEM und den Ämtern, die für die Durchsetzung der Projekte zuständig sind, auch das EDA, Grenzkontrollbehörden, Kantonspolizeien sowie internationale Partnerbehörden, spezifisch im Schengenraum, erwähnt. Auch die Zivilbevölkerung wird in gewissen Projekten als Nutzniesserin genannt, beispielsweise bezüglich der ABC-Gates, welche weniger Wartezeiten der Passagiere am Flughafen ermöglichen.

Schliesslich sind sich die Interviewpartner und -partnerinnen einig, dass die Projekte auch ohne die Unterstützung des BMVI-Fonds durchgeführt worden wären. Dies kann damit erklärt werden, dass das nationale BMVI-Programm der Schweiz sowohl auf die europäische BMVI-Verordnung als auch auf die Bedürfnisse des Schweizer Kontexts gründet.

Somit wird deutlich, dass die unter dem BMVI geförderten Projekte und Massnahmen ein bedarfsgerechtes Nationales Programm ergeben.

6.1.2 Evaluationsfrage 2: Inwieweit können sich das BMVI-Programm und die einzelnen Projekte an die sich verändernden Bedürfnisse anpassen?

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 keine formelle initiale Analyse der nationalen Bedürfnisse, da diese Ziele bereits durch die Verpflichtung der Schweiz zur Übernahme des Schengen-Besitzstandes

vorgegeben sind. Die verfolgten Ziele, die Funktionsfähigkeit des Schengen-Raumes zu verbessern und zu erhalten, sind jedoch im Interesse der Schweiz. Auf Projektebene ist hingegen eine je nach Projekt mehr oder weniger detaillierte Bedarfsanalyse erfolgt, die so auch in dem Formular zu den Projektanträgen vorgesehen ist.

Zur eingeschätzten Flexibilität der Projekte äusserten sich die Interviewpartner und -partnerinnen durchwegs positiv. Eine interviewte Person erwähnte die diesbezüglich guten Erfahrungen im Rahmen des ISF, wo mehrere Faktoren wie die Corona-Pandemie und Bauverzögerungen Flexibilität verlangten. Andere Interviewpartner verweisen auf agile Arbeits- und Managementmethoden, welche ihnen Freiraum und Flexibilität ermöglichen würden.

Zu beachten ist in diesem Kontext, dass es sich bei den in der Schweiz im Rahmen des BMVI umgesetzten Massnahmen hauptsächlich um die Entwicklung, den Betrieb und den Unterhalt grosser IT-Systeme mit Schnittstellen zu Systemen auf europäischer Ebene handelt. 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 ist eine hohe Flexibilität von Seiten der Begünstigten in der Schweiz erforderlich. Anpassungen der Projektpläne (siehe Kapitel 3.6) gehören hier fast schon zum Tagesgeschäft. Da alle IT-Projekte im Rahmen des BMVI nach den HERMES⁴² Standards geführt werden, verfügen diese über die notwendige Agilität.⁴³

Eine hinreichende Flexibilität und Agilität der BMVI-Massnahmen ist somit gegeben. Ungeklärt hingegen bleibt die Übernahme der zusätzlichen Kosten, die aufgrund von Plananpassungen von eu-LISA verursacht wurden (s. Kapitel 3.6).

6.1.3 Evaluationsfrage 3: Wie wurde die Einbeziehung der relevanten Partner in allen Phasen der Programmierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung des BMVI-Programms und der einzelnen Projekte sichergestellt?

In diesem Zusammenhang stellten sich die nachfolgenden Unterfragen:

- Wer sind die relevanten Partner?
- Werden sie in allen vier Phasen einbezogen (Programmierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung)?
- Wären andere Partner möglich (z.B. aus der Zivilgesellschaft)?

In den Interviews auf Projektebene wurden sowohl institutionelle Projektpartner aus Bund, Kantonen, als auch aus der Wirtschaft erwähnt. Diese sind in der Projektumsetzung involviert und sitzen in den jeweiligen Projektausschüssen oder Steuerungsgruppen. Aktiv werden sie jedoch nicht in allen Projekten in allen Phasen einbezogen, sondern werden je nach Projekt und Bedarf punktuell in Programmierung,

⁴² HERMES ist ein offener Standard zur Führung und Abwicklung von IT-Projekten.

⁴³ Das Modul "Entwicklung Agil" ist ein immanenter Bestandteil der Phasen "Konzept", "Realisierung" und "Einführung" im Rahmen von HERMES.

Durchführung, Überwachung und Bewertung beteiligt. Oftmals werden von den Begünstigten auch systematische Stakeholderanalysen sowie ein Stakeholdermanagement durchgeführt.

Partner aus der Zivilgesellschaft wurden bisher nicht auf Projektebene mit einbezogen. Dies ist zum Teil der Natur der Projekte geschuldet.

Auf Programmebene organisiert die Verwaltungsbehörde die Einbindung der verschiedenen Partner. Es gibt eine grosse Kontinuität bei den beteiligten Institutionen, seit die Schweiz sich an den EU-Fonds (AGF, ISF, BMVI) beteiligt. Die Partner repräsentieren alle öffentlichen Institutionen, was aufgrund der Art der Projekte kohärent ist.

Auf europäischer Ebene wird zudem eine explizite Politik zur Einbeziehung von Partnern und Vertretern der Zivilgesellschaft verfolgt: Gemäss Art. 6 CPR organisiert jeder Mitgliedstaat eine Partnerschaft mit den zuständigen regionalen und lokalen Behörden. Diese Partnerschaft umfasst mindestens folgende Partner: Städtische und andere Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner, relevante Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, Partner des Umweltbereichs und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind.

Partnerschaften mit Behörden sowie Partnern aus der Wirtschaft sind im Nationalen Programm der Schweiz sowie auf Projektebene verankert. Sozialpartner sowie Vertreter der Zivilgesellschaft sind bisher jedoch nicht in den relevanten BMVI-Gremien in der Schweiz vertreten. Dieser Partnerschaftsansatz hat bisher auch in den anderen Schengen-Staaten, die ebenfalls Massnahmen über das BMVI finanzieren, keine nennenswerten Auswirkungen gezeigt (siehe unten Kapitel 6.6). In einer öffentlichen Konsultation der KOM im Rahmen eines Have Your Say-Verfahrens⁴⁴ hat der European Council on Refugees and Exiles (ECRE)⁴⁵ eine kritische Stellungnahme zu der mangelnden Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft unter anderem im Rahmen des BMVI abgegeben. Es handelt sich hierbei um eine Meinung, die möglicherweise kein umfassendes und neutrales Verständnis der Situation darstellt. Dennoch ist es interessant, diese Stellungnahme zu zitieren, da sie auch für die Schweiz relevant sein kann, da sich die Verwaltungsbehörde des BMVI des Partnerschaftsansatzes der KOM bewusst ist und nach einer Möglichkeit sucht, die Beteiligung auszuweiten:

- *Low participation in the programming phase of AMIF and ESF+ and no involvement in BMVI and ISF. Participation of civil society in the programming of the national plans has been limited in terms of both quality and quantity. Only 20 out of 59 organisations provided oral or written inputs during the inception phase. In some cases, the quality of consultations has also been low.*
- *Persistent marginal inclusion of civil society organisations in monitoring committees. As of January 2023, the surveyed organisations indicated that only 5 monitoring committees had members from civil society organisations working on migration, asylum and inclusion at national level. It is the case for AMIF and ESF+*

⁴⁴ Siehe hierzu: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13851-Border-Management-and-Visa-Instrument-BMVI-for-2021-2027-mid-term-evaluation/F3436820_en

⁴⁵ Paneuropäische Non-Profit-Organisation die 104 Nichtregierungsorganisationen in 41 Ländern bündelt.

in Germany, AMIF in Sweden, ESF+ in France and AMIF in Czechia. There are also disparities in the implementation of monitoring committees at national level. In France, AMIF monitoring committees are not open to civil society because the Managing Authorities fear this could lead to a conflict of interests, and only State departments are represented. In other situations, like in Spain, the BMVI national programme ticks the box of civil society participation, but no organisations working with migrants or inclusion feature in the membership.

- *Lack of transparency related to monitoring committees affects participation of civil society organisations. The selection procedures, availability of information and the overall work of the monitoring committees fail to respect key principles of transparency and accountability. Even the existence and the work of the monitoring committees is still significantly unknown to organisations working in those fields at national level, including among those receiving EU funds. Despite the obligation to follow a transparent process, most respondents indicated that information provision from the Member States on the monitoring committees is generally low in terms of both quantity and quality.*

Die Einbeziehung von Akteuren der Zivilgesellschaft in den MC des BMVI erfordert neben dem Willen der Verwaltungsbehörde (was in der Schweiz der Fall ist) auch, dass externe Organisationen ein Interesse daran haben und die Zeit, dies zu tun. Da es sich momentan um ein Treffen des MC pro Jahr handelt, sollte dies keine unüberwindbare Herausforderung sein, daher stellt die Motivation der Zivilgesellschaft zur Teilnahme wahrscheinlich den Schlüssel zur Entwicklung in diesem Bereich dar. In den geführten Gesprächen wurde beispielsweise die Einbeziehung von Partnern aus der akademischen Welt erwähnt, wie z.B. Institute für Rechtswissenschaften, Kriminologie oder auch auf europäische Studien spezialisierte Institute (z. B. Europa Institute in Basel oder Zürich). In Bezug auf NGOs sollten Organisationen in Betracht gezogen werden, die repräsentativ genug sind und eine bestehende und vertrauensvolle Verbindung zu einem oder mehreren Projektpartnern haben.

Die Einbeziehung der für die technische Projektumsetzung verantwortlichen Partner ist somit erfolgt, aber der erweiterte Partnerschaftsansatz der KOM, wie er in Art. 6 CPR verankert ist, ist in der Schweiz noch umzusetzen.

6.1.4 Zwischenfazit Relevanz

Das Nationale BMVI-Programm der Schweiz umfasst relevante Massnahmen. Es verfügt über eine hinreichende Flexibilität, um mit Änderungen umzugehen. Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang allerdings, wie mit den durch Verzögerung auf EU-Ebene verursachten Mehrkosten bei der Entwicklung grosser IT-Systeme in Höhe von insgesamt rund EUR 20 Mio. umzugehen ist.⁴⁶ Eine Einbeziehung von Partnern aus der Wirtschaft für die technische Umsetzung der Massnahmen ist

⁴⁶ Diese Kosten werden insbesondere durch höhere Test- und Entwicklungskosten verursacht. Weitere Details hierzu sind Kapitel 4.5 zu entnehmen.

erfolgt, der weitere Partnerschaftsansatz der KOM nach Art. 8 CPR, der neben Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern auch Partner aus der Zivilgesellschaft⁴⁷ umfasst, wird in der Schweiz soweit möglich zeitnah umgesetzt. Insgesamt kann dem Nationalen Programm der Schweiz und dessen Massnahmen ein hohes Mass an Relevanz attestiert werden, welches sich durch die Einführung eines Mechanismus zum Umgang mit den durch Projektverlängerungen auf Seiten der EU entstandenen Mehrkosten und einer möglichst vollständigen Umsetzung des Partnerschaftsansatzes der KOM noch erhöhen liesse.

6.2 Effektivität

In diesem Abschnitt werden die vier Evaluationsfragen zum Kriterium Effektivität beantwortet. Effektivität (Wirksamkeit) bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die gewählten BMVI-Massnahmen geeignet und wirksam sind, um die im Nationalen Programm definierten Ziele zu erreichen. Da sich die informelle Umsetzung des BMVI in noch einem sehr frühen Stadium befindet, werden im folgenden Abschnitt Fragen zum Potential in diesem Bereich beantwortet und weniger auf die bisher erreichte Wirksamkeit eingegangen.

6.2.1 Evaluationsfrage 4: Inwieweit ist das Nationale Programm der Schweiz zur Umsetzung des BMVI und dessen Massnahmen geeignet, die Ziele SO1 (Grenze) und SO2 (Visa) zu erreichen?

Das Nationale Programm definiert verschiedene Leistungsindikatoren (Output und Ergebnisindikatoren) zum Umsetzungsstand des BMVI. Die Indikatoren und die Zielwerte sind in einem von der Verwaltungsbehörde verfassten Methodologie Papier⁴⁸ näher ausgeführt und erläutert. Dieses Methodologie Papier ist ebenfalls Bestandteil des Nationalen Programms.

Zum 31.12.2023 wurden die geplanten Werte von fünf der sieben **Outputindikatoren** erreicht.⁴⁹ Abweichungen ergaben sich bei den folgenden beiden Indikatoren:

- **Outputindikator O.1.9**, Zahl der in Drittstaaten entsandten gemeinsamen Verbindungsbeamten: Da die direkte Flugverbindung zwischen Nairobi und Zürich zumindest temporär eingestellt wurde, wurde der dorthin entsandte ALO per 01.10.2023 zurückbeordert. Aufgrund der temporären Sistierung dieser Destination waren somit zwischen dem 01.10.2023 und dem 31.12.2023 anstatt vier nur noch drei ALOs in Drittstaaten im Einsatz. Der Zielwert dieses Indikators wurde somit zum 31.12.2023 nicht erreicht, die Gründe hierfür sind jedoch nicht auf die Umsetzung der Massnahme, sondern auf deren Rahmenbedingungen zurückzuführen
- **Outputindikator O.1.13**, Zahl der Personen, die an Grenzübergangsstellen internationalen Schutz beantragt haben: Zum 31.12.2023 hatten 730 anstatt der 650 geschätzten Personen an Grenzübergangsstellen internationalen Schutz

⁴⁷ Gemäss Art. 8 Abs. 1 CPR fallen hierunter Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind.

⁴⁸ Methodologie Paper BMVI Schweiz, Version 2.0, SEM 2024.

⁴⁹ Eine Übersicht zu den Outputindikatoren und den erreichten Werten zum 31.12.2023 ist in Anhang 2 dieses Berichts enthalten.

beantragt. Der Zielwert dieses Indikators zum 31.12.2023 wurde somit übertroffen.

Bei den **Ergebnisindikatoren** wurden zum 31.12.2023 bei zwei Indikatoren der definierte Zielwert erreicht, bei zwei Indikatoren der Zielwert nur leicht unterschritten, bei einem Indikator deutlich unterschritten und bei einem Indikator war der Zielwert noch nicht zu ermitteln.⁵⁰ Diese Abweichungen lassen sich auf die folgenden Ursachen zurückführen:

- **Ergebnisindikator R.1.17**, Zahl der Grenzübertritte durch automatisierte Grenzkontrollsysteme und e-Gates: Anstelle des Zielwerts von 6.370.386 erfolgten bis zum 31.12.2023 nur 5.057.728 Grenzübertritte. Der Zielwert wurde anhand der Prognosen für die Entwicklung des Flugreiseverkehrs bis 2029 ermittelt und dann für jedes Jahr zwischen 2021 und 2029 gemittelt. Die Abweichung könnte hier somit auf eine zu optimistische Berechnung des Zielwerts zurückzuführen sein.
- **Ergebnisindikator R.1.18**, Zahl der im Rahmen von Schengen-Evaluierungen und Schwachstellenbeurteilungen abgegebenen Empfehlungen im Bereich Grenzverwaltung, die umgesetzt wurden: Anstelle des zum 31.12.2023 zu erreichenden Zielwerts von 100% wurde hier ein Wert von 90% erreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zum 31.12.2023 von den 43 Empfehlungen zur Grenzverwaltung 4 noch nicht implementiert wurden. Von den 6 Empfehlungen im Rahmen der Schwachstellenbeurteilung wurden bisher 5 umgesetzt. Die letzte ist für die Umsetzung von EES vorgesehen. Der zum 31.12.2023 definierte Zielwert wurde somit nur knapp verpasst.
- **Ergebnisindikator R.1.20**, Zahl der Personen, denen die Einreise von Grenzbehörden verweigert wurde: Die von Eurostat bereit gestellten Zahlen zu diesem Indikator liegen noch nicht vor.
- **Ergebnisindikator R.2.10**, Zahl der auf digitalem Wege gestellten Visumanträge: Zum 31.12.2023 war ein Zielwert von 83.304 ermittelt worden. Obwohl die Prognose des Zielwerts auf der Grundlage eines Pre-Covid-Wertes (Durchschnitt 2018-2019) erstellt wurde, wurde der Zielwert nur knapp mit 80.565 unterschritten.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass der Zielerreichungsgrad der Indikatorenwerte des Nationalen BMVI-Programms der Schweiz zum 31.12.2023 als gut zu beurteilen ist und die Umsetzungsmassnahmen die relevanten Meilensteine erreicht bzw. teilweise (leicht) unter- und überschritten haben.

Zwar gibt es in einigen Projekten nicht unerhebliche Verzögerungen (s. Kapitel 3.6). Eine Umsetzung der betroffenen Massnahmen sollte aus heutiger Sicht jedoch bis zum Auslaufen der Finanzierung durch das BMVI zum 31.12.2027 möglich sein.

Das Nationale Programm und dessen Massnahmen sind somit geeignet, die Zielsetzungen SO1 (Grenze) und SO2 (Visa) zu erreichen.

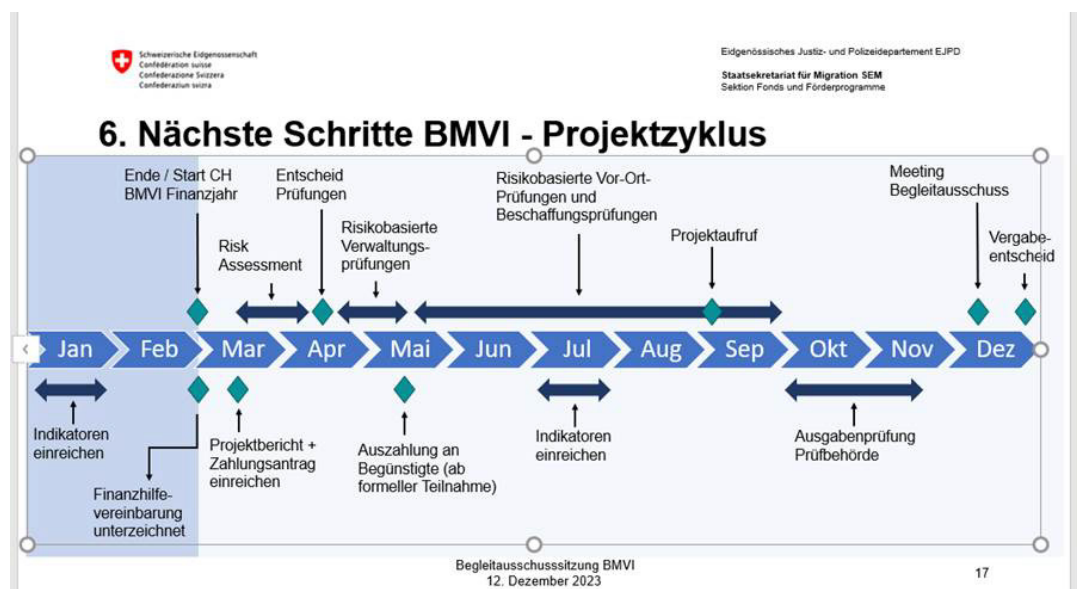
⁵⁰ Eine Übersicht zu den Wirkungsindikatoren und den erreichten Werten zum 31.12.2023 ist in Anhang 3 dieses Berichts enthalten.

6.2.2 Evaluationsfrage 5: Inwieweit ist der Überwachungs- und Bewertungsrahmen geeignet, um über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele zu informieren und zu lernen?

Wie oben dargestellt, werden auf Ebene des Nationalen Programms Output- und Ergebnisindikatoren gemessen. Diese Indikatoren spiegeln den Fortschritt bei der Verwirklichung der Programmziele sehr gut wider. Allerdings werden diese Indikatoren immer nur rückwirkend erfasst und lassen keine Rückschlüsse auf den Implementierungsstand von Projekten zu, da die auf Projektebene verwendeten Überwachungs- und Bewertungsrahmen losgelöst von denjenigen aus der BMVI-Verordnung und dem Nationalen Programm sind.

Die meisten unter dem BMVI finanzierten Projekte werden nach HERMES geführt und verfügen über ein eigenständiges, vom BMVI unabhängiges Kontrollsystem. Für sich genommen stellt dies kein Problem dar, da es durchaus nachvollziehbar ist, dass ein Projekt über einen eigenen Kontroll- und Bewertungsrahmen verfügt. Die nichtvorhandene Anbindung der Projekte an den Bewertungsrahmen des BMVI kann allerdings das Risiko bergen, dass die Verwaltungsbehörde und das MC erst zu spät oder gar nicht über Umsetzungsprobleme in Projekten erfahren: Dies ist zum einen auf die oben erwähnte mangelnde Schnittstelle zwischen den Überwachungsinstrumenten auf Projekt- und Programmebene zurückzuführen. Zum anderen erreichen die relevanten Informationen aus dem Überwachungs- und Bewertungsrahmen des BMVI die Verwaltungsbehörde und das MC mit einer grossen zeitlichen Verzögerung: Bisher reichen die Begünstigten nach dem Abschluss des BMVI-Geschäftsjahres auf Ende Februar ihre Angaben zum abgelaufenen Jahr ein. Diese Angaben werden dann von der Verwaltungsbehörde im Jahresbericht konsolidiert, der dann im Treffen des MC im Dezember vorgestellt wird. Dies führt dazu, dass dieses Kontrollgremium nur rückblickend die Informationen zum Geschäftsjahr und erst 9 Monate nach dessen Ablauf diskutiert. Für eine Steuerung oder Korrektur von allfälligen Fehlentwicklungen dürfte es bei einem solchen Zeitablauf meist zu spät sein.

Abbildung 4 Jahreszyklus BMVI



(Quelle: SEM)

Der Überwachungs- und Bewertungsrahmen ist geeignet, um über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele zu informieren und zu lernen. Allerdings erfolgt die Übermittlung der in diesem Rahmen generierten Information zeitlich versetzt erst 9 Monate nach der Einreichung des Jahresberichts an die Verwaltungsbehörde.

6.2.3 Evaluationsfrage 6: Inwieweit ist das Programm effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten und Erfolge?

Es handelt sich bisher um eine vorwiegend interne Kommunikation. Die auf der Website des Bundes verfügbaren Elemente enthalten grundlegende Informationen über die BMVI-Verordnung, das Verfahren zur Einreichung von Vorschlägen und zur Auswahl von Projekten sowie über das MC. Die Ziele, die mit dem Nationalen BMVI-Programm verfolgt werden, werden erwähnt, aber nicht ausführlich dargestellt, so dass die Kommunikation etwas theoretisch und wenig konkret ist. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die BMVI-Informationen, die man z.B. auf den Websites in Frankreich oder Deutschland findet, noch weniger umfangreich sind als die von der Schweiz bereitgestellten Informationen.

Eine breitere externe Kommunikation, sei es für die Partner und Begünstigten oder sogar für die breite Öffentlichkeit, könnte dazu beitragen, die tägliche Arbeit zwischen der Schweiz und der EU in diesem Bereich besser zu verstehen. Eine solche Kommunikation könnte darstellen, wie die Schweiz an Instrumenten der EU partizipiert und von diesen profitiert. Schliesslich könnten durch eine transparentere Information der Bevölkerung auch mögliche Ängste abgebaut werden, die oft entstehen können, wenn Fragen des Datenschutzes und Bereiche, die im weiteren Sinne das Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Freiheit betreffen, tangiert sind. Die Reaktionen auf die BMVI-Debatte im Ständerat im Februar 2024 zeigen, dass der Diskurs zu diesem Thema sehr einseitig und politisch ideologisch geführt wird. So wird beispielsweise die Diskussion um den Einsatz der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex mit dem BMVI verknüpft,⁵¹ obwohl die Kernfinanzierung von Frontex vollkommen losgelöst vom BMVI erfolgt. Zwar könnte Betriebsausrüstung von Frontex über das BMVI finanziert werden (siehe unter anderem Anhang IV Abs. 1 BMVI-Verordnung). Die Schweiz hat dies allerdings bis jetzt nicht gemacht und hat dies auch nicht vorgesehen. Eine offenere Kommunikation könnte diesen Misinterpretationen entgegenwirken und das Verständnis der Öffentlichkeit zu diesem Thema verbessern.

Die Kommunikation zum BMVI könnte noch transparenter und breiter angelegt sein, um das Verständnis in der Öffentlichkeit zu diesem Instrument zu verbessern.

⁵¹ Sieh hierzu z.B. <https://www.woz.ch/taeglich/2024/03/05/millionen-fuers-eu-grenzregime-bringt-ein-referendum>

6.2.4 Evaluationsfrage 7: Inwieweit werden bei der Durchführung des Programms die horizontalen Grundsätze beachtet oder gefördert?

Die Geschäftsordnung des MC betont ausdrücklich in Ziffer 11 Grundrechte und Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Notwendigkeit der Umsetzung dieser Rechte.⁵² Es wird jedoch nicht weiter erläutert, wie das Verfahren aussehen könnte, wenn eine Beschwerde eingereicht und Massnahmen eingeleitet werden müssten.

Laut dem bereits erwähnten ECRE-Bericht⁵³ weist die Umsetzung der Europäischen Grundrechtscharta im Rahmen des BMVI in einer Minderheit von Ländern, unter denen die Schweiz nicht genannt wird, Mängel auf. Die folgende Feststellung des Berichts ist für die Schweiz dennoch von Interesse, gerade im Hinblick auf eine weitere Verbesserung bei der Berücksichtigung horizontaler Grundsätze:

According to ECRE and PICUM's assessment, the implementation of the horizontal enabling conditions related to the Charter of fundamental rights at Member States level present some shortcomings that may undermine effectiveness of the AMIF and BMVI funds objectives. There is a lack of transparency on the content and existence of "arrangements for reporting to the monitoring committee on cases of non-compliance with the Charter", as prescribed by the Common Provisions Regulations. This situation undermines the effectiveness of the process at national level, where access to information remains a major challenge. At a minimum, in the spirit of allowing public accountability, information on existing complaint mechanisms should be publicly available. In response to a survey carried out in January 2023 by PICUM and ECRE targeting CSOs working in the field of migration and asylum at national level, of the 59 respondents, 40, from 22 EU countries and 2 non-EU countries, indicated that they were not aware of any avenue to report on alleged fundamental rights violations or concerns related to the fundamental rights impact of EU-funded projects in their MS. Ten respondents from 8 MS underlined that there were no possibilities for reporting such violations in their country.

The results suggest that even where mechanisms are in place, the information on how to report fundamental rights concerns does not reach potential beneficiaries of the funds and of the activities.

Additionally, an access to documents request revealed that as of January 2023, 8 national programmes in 3 MS had been adopted which were not compliant with the effective application and implementation of the Charter of Fundamental Rights. This is the case for Hungary (AMIF, BMVI, ISF), Poland (AMIF, BMVI and ISF) and Cyprus (AMIF and BMVI), covering a total of around 1 billion euros of the EU budget. The lack of transparency from the European

Commission undermines the setting-up of an open and participative process to which all parts involved can contribute to an effective implementation of the funds' objectives.

⁵² Geschäftsordnung des Begleitausschusses/Monitoring Committee (MC) des BMVI, Version 3.0.

⁵³ Siehe hierzu: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13851-Border-Management-and-Visa-Instrument-BMVI-for-2021-2027-mid-term-evaluation/F3436820_en

Die im Rahmen dieser Evaluation gewonnene Evidenz zeigt, dass im Rahmen der BMVI-Umsetzung in der Schweiz bereits ein paar Ansätze zur Förderung von horizontalen Grundsätzen vorhanden sind. So wird beispielsweise in Ziffer 11 der Geschäftsordnung des MC der Umgang mit Grundrechten und Rechte von Menschen mit Behinderungen adressiert. Horizontale Grundsätze nach dem Verständnis der KOM gehen jedoch noch weiter, wie ein Blick auf die Website der KOM zur Performance des Integrated Border Management Fund, zu dem der BMVI zählt, zeigt.⁵⁴ Danach zählen nachhaltige Investitionen (Berücksichtigung von Klimaschutz, Biodiversität und Luftreinhaltung), Genderaspekte und digitale Transformation zu den zu berücksichtigenden horizontalen Grundsätzen. Auch der im Förderhandbuch des BMVI unter Ziffer 8. verankerte Beschwerdemechanismus ist ein sehr guter Ansatz. Allerdings ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass sich die Beschwerdestelle innerhalb des SEM befindet, welches im Rahmen des BMVI schon eine Doppelrolle als Verwaltungsbehörde und Begünstigte wahrnimmt. Die Rolle des Beschwerdemechanismus würde deshalb gestärkt, wenn dieser von einer anderen, unabhängigen Institution angeboten würde.

Horizontale Grundsätze werden im Rahmen des BMVI in der Schweiz thematisiert, könnten aber noch weiter ausgebaut werden.

6.2.5 Zwischenfazit Effektivität

Zusammenfassend ist das Nationale Programm der Schweiz zur Umsetzung des BMVI als effektiv zu beurteilen: Die Massnahmen sind geeignet die formulierten Ziele zu erreichen und der Überwachungs- und Bewertungsrahmen ist so ausgelegt, dass er über Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele informiert. In diesem Kontext ist jedoch zu erwähnen, dass die Vorstellung der Jahresberichte erst 9 Monate nach deren Erstellung erfolgt. Zu optimieren ist zudem die Kommunikation zum BMVI, da im öffentlichen Diskurs eine Vermischung mit anderen Bausteinen der Grenzverwaltung auf europäischer Ebene erfolgt. Schliesslich ist zu betonen, dass horizontale Grundsätze (wie z.B. nachhaltige Investitionen (Berücksichtigung von Klimaschutz, Biodiversität und Luftreinhaltung), Genderaspekte und digitale Transformation) im Rahmen des BMVI in der Schweiz proaktiver gefördert werden könnten.

6.3 Effizienz

Im nachfolgenden Abschnitt werden die drei 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 BMVI-Massnahmen (Output) stehen und dadurch die definierten Ziele des BMVI (SO 1 und SO2) auf wirtschaftliche Weise erreicht werden.

⁵⁴ Siehe hierzu: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/integrated-border-management-fund-performance_en?prefLang=de#contribution-to-horizontal-priorities

6.3.1 Evaluationsfrage 8: Inwieweit unterstützt die Governance Struktur eine effiziente Führung vom BMVI?

Aus den Interviews geht hervor, dass auf Projektebene die Umsetzung von Massnahmen unter dem BMVI 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 BMVI (siehe oben Kapitel 3.2) 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 eine nicht unerhebliche finanzielle Förderung durch den BMVI einhergeht.

Auf Programmebene ist die Verwaltungsbehörde SFFP für die Umsetzung des BMVI in der Schweiz zuständig und spielt dabei eine wichtige Scharnierrolle zwischen der KOM und den begünstigten Institutionen. Dabei werden die der Schweiz zustehenden Mittel aus dem BMVI von rund EUR 50 Mio. von 3,95 Vollzeitäquivalenten (FTE) verwaltet. Im internationalen Vergleich (siehe unten Kapitel 6.6) liegt die Schweiz damit im hinteren Mittelfeld. Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext aber, dass die SFFP noch weitere Aufgaben wahrnimmt, die über die rein nationale Verwaltung des BMVI hinausgehen. So nimmt die SFFP beispielsweise an den Verhandlungen zur Zusatzvereinbarung zu den EU-Fonds teil und arbeitet an den entsprechenden parlamentarischen Genehmigungsprozessen in der Schweiz mit. Darüber hinaus kümmert sie sich um die Koordination und die Überwachung der Pflichtbeiträge an die EU. Dieser zusätzliche Arbeitsaufwand entspricht etwa 0,1 FTE.⁵⁵ In den anderen Schengen Staaten werden diese Aufgaben meist von anderen Teilen der Verwaltung wahrgenommen. Auch hat die Verwaltungsbehörde der Schweiz im Gegensatz zu anderen Schengen-Staaten keine Aufgaben an delegierte Behörden abgegeben.

Auch ist eine Effizienzsteigerung der SFFP im Vergleich zur Verwaltung des Vorgängermodells ISF zu beobachten: Waren für die Verwaltung des ISF zum Zeitpunkt von dessen Halbzeitevaluierung im Jahr 2017 noch 1,27 FTE für die Verwaltung von EUR 10 Mio. erforderlich, ist dieser Indikator für den BMVI auf 0,96 FTE für die Verwaltung von EUR 10 Mio. gesunken.

Interessant war in diesem Zusammenhang zudem, dass die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen früherer Evaluationen der Vorgängerinstrumente AGF und ISF insbesondere zu Effizienzsteigerungspotentialen den befragten Personen nicht bekannt waren und diese damit nicht in die Ausgestaltung des BMVI und dessen Massnahmen mit eingeflossen sind.

Insgesamt ist zu attestieren, dass die bestehende Governance Struktur des BMVI in der Schweiz dessen effiziente Führung und Verwaltung unterstützt.

⁵⁵ Dieser Wert wurde aufgrund des Sitzungsrhythmus zu den Verhandlungen der Zusatzvereinbarung und dem parlamentarischen Genehmigungsprozess orientiert. Bezüglich der Koordination und Überwachung der Pflichtbeiträge wurden Erfahrungswerte herangezogen.

6.3.2 Evaluationsfrage 9: Inwieweit unterstützt das Nationale Programm kostenwirksame Massnahmen?

Die Frage der Kostenwirksamkeit der Massnahmen wird bereits in dem Formular zu den Projektanträgen adressiert: So muss im Rahmen der BMVI-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.

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den unter dem BMVI finanzierten Projekten um die Umsetzung und obligatorische Weiterentwicklung des Schengen Besitzstands und dies unabhängig von deren Wirtschaftlichkeit.⁵⁶ Diese Tatsache erschwert eine Beurteilung von deren Effizienz. Soweit diese jedoch möglich ist, können die unter dem BMVI 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 unterstützt damit kostenwirksame Massnahmen, soweit dies für die Schweiz im Rahmen der obligatorischen Weiterentwicklung des Schengen Besitzstands möglich ist.

6.3.3 Evaluationsfrage 10: Inwieweit ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem effizient? Inwieweit kann eine weitere Vereinfachung erreicht werden? Wie?

Die Tätigkeit der Verwaltungsbehörde wird von allen Interviewpartnern und -partnerinnen als effektiv eingeschätzt. Die Effizienz dieser Verwaltungstätigkeit und des Verwaltungssystems ist hingegen schwer zu beurteilen, weil die Tätigkeit der SFFP massgeblich durch die Vorgaben der KOM und den Rechtsrahmen auf europäischer Ebene geprägt ist.

In diesem Kontext ist allerdings festzustellen, dass der Personalaufwand im Verhältnis zu den verwalteten Mitteln beim BMVI im Vergleich zum Vorgängermodell ISF reduziert werden konnte (siehe unten Kapitel 6.6). Effizienzgewinne wurden somit realisiert, obwohl laut der Befragung der Mitglieder der informellen Arbeitsgruppe durch den mit dem BMVI eingeführten CPR eine höhere Komplexität der Verwaltung der hiervon erfassten EU-Fonds einhergeht. Daraus ist abzuleiten, dass die Schweiz

⁵⁶ Siehe hierzu: Bericht des Bundesrates zu den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen Assoziierung der Schweiz in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion vom 21.02.2018.

trotz erhöhter Komplexität bei der Verwaltung des BMVI mit einem niedrigeren Personalansatz in der Fondsverwaltung die Ziele des Nationalen Programms erreicht und somit die nationale Umsetzung der Verwaltungsstrukturen des BMVI effizient ausgestaltet hat.

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem des BMVI wurde zudem von der Prüfbehörde EFK in Bezug auf die Kernanforderungen nach Anhang XI CPR überprüft. Diese Überprüfung kam zu dem Schluss, dass bei 7 der 10 Kernanforderungen das Design angemessen ist, wobei 5 Kernanforderungen der Kategorie⁵⁷ 1 (*Works well. No or only minor improvement needed*) und 2 Kernanforderungen der Kategorie 2 (*Works. Some improvement needed*) zugeordnet wurden. Bei 3 Kernanforderungen waren zum Prüfzeitpunkt abschliessende Beurteilungen noch nicht möglich, da sich entweder ein wesentlicher Teil der relevanten Dokumente bei der Verwaltungsbehörde in Überarbeitung befanden oder die entsprechenden Unterlagen zum Prüfzeitpunkt noch nicht vorlagen.

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem des BMVI kann somit aufgrund der im Zeitpunkt der Halbzeitevaluierung vorliegenden Daten als effizient eingestuft werden. Angaben zu einer weiteren Vereinfachung können jedoch aufgrund des frühen Zeitpunkts in der Umsetzung und der informellen Teilnahme der Schweiz noch nicht ausgesprochen werden.

6.3.4 Zwischenfazit Effizienz

Die Effizienz des BMVI ist insgesamt als gut zu beurteilen. Die eingesetzten Ressourcen stehen gerade vor dem Hintergrund des in Kapitel 6.6 vorgestellten internationalen Vergleichs in einem äusserst angemessenen Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen der BMVI-Massnahmen. Die bestehende Governance Struktur des BMVI sowie dessen Verwaltungs- und Kontrollsystem gewährleisten die effiziente Führung und Verwaltung des Fonds. Kostenwirksame Massnahmen werden proaktiv unterstützt.

6.4 Kohärenz

In diesem Abschnitt werden die zwei Evaluationsfragen zur Kohärenz beantwortet. Kohärenz bedeutet im Kontext dieser Evaluation, dass die Implementierung des BMVI in der Schweiz im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen steht. Untersucht werden dabei die Kohärenz sowohl auf interner wie auch auf externer Ebene: Die interne Kohärenz bezieht sich auf Massnahmen, welche im gleichen Bereich oder Programm durchgeführt werden; die externe Kohärenz auf solche, welche auf nationaler und EU-Ebene getroffen wurden. Beide Aspekte wurden in den Interviews angesprochen. Schliesslich wurde auch Bezug auf die Empfehlungen der Halbzeitevaluierung des ISF genommen, um einschätzen zu können, inwieweit diese in die verschiedenen Projekte des Nachfolgeinstruments BMVI mit eingeflossen sind.

⁵⁷ Vorgegebene Rating Kategorien der KOM, siehe hierzu Methodological Note for the Assessment of Management and Control Systems in the Member States.

6.4.1 Evaluationsfrage 11: Inwieweit ist das Programm mit Massnahmen kohärent, welche im gleichen Bereich oder Programm durchgeführt werden (interne Kohärenz)?

Um dieser Frage nachzugehen, wurde erörtert, ob während der Umsetzung der BMVI-finanzierten Projekte Koordinierungsmassnahmen getroffen wurden, um all-fällige Synergien mit vergleichbaren Massnahmen auf nationaler Ebene zu nutzen.

Konkrete Synergien wurden in den Interviews keine erwähnt. Es wurde jedoch mehrfach auf das MC oder vergleichbare Gremien hingewiesen, welche als interne, interdepartementale Koordinierungsmassnahmen gesehen werden können. Zudem bietet die IBM-Strategie Schweiz eine wichtige Grundlage zur Koordination und Abgrenzung von Massnahmen in der Grenzverwaltung. Auch andere, nationale Koordinationsmechanismen, in denen sich Bundesämter und Kantone fachlich austauschen,⁵⁸ bieten den BMVI-Massnahmen einen kohärenten Rahmen.

Die derzeit auf europäischer Ebene prioritäre Anstrengung zur Interoperabilität zwischen verschiedenen Datenbanken in den Bereichen Sicherheit und Migration (eu-LISA ist die treibende Kraft bei diesem Vorhaben) führt dazu, dass die in der Schweiz in diesem Bereich umgesetzten Projekte eine interdepartementale Dimension annehmen, je nach institutioneller Anbindung der berücksichtigten Aufgaben und Funktionen. Im Portfolio des BMVI gibt es ein solches Projekt, nämlich das Projekt IOP, das von zwei Bundesämtern, nämlich dem SEM und fedpol, durchgeführt wird. Beide Projekte bearbeiten jeweils die ämter-spezifischen Aspekte der Interoperabilität. Es handelt sich also um parallele Projekte, was das Fehlen einer einheitlichen Projektorganisation erklärt. Die beiden Projekte arbeiten allerdings eng zusammen und die Projektphasen werden gegenseitig abgestimmt. Es finden regelmässige Koordinationssitzungen statt und für das Projekt IOP TO bei fedpol ist ein Programmausschuss installiert, an dem fedpol, SEM, der Informatik Service Center des EJPD und das Generalsekretariat EJPD beteiligt sind. Im Rahmen des IOP-Projekts von fedpol ist zudem zu erwähnen, dass die Umsetzung in einem grösseren Rahmen eines Programms mit vier weiteren Teilprojekten stattfindet. In dieser Hinsicht sind horizontale Synergien mit anderen revidierten Aktionen in diesem Bereich ein wesentlicher Bestandteil des Projekts. So ist das Projekt IOP TO einerseits eingebunden in eine departementale Programmstruktur (Programm Schengen Weiterentwicklung PSW EJPD), andererseits wird die Koordination durch das amtsinterne Programm PSW fedpol sichergestellt.

Eine interne Kohärenz ist bei der durch den BMVI unterstützten Massnahmen gegeben: Die aus dem Fonds finanzierten Massnahmen sind aufeinander abgestimmt, stehen im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen und nicht im Widerspruch zueinander.

⁵⁸ Z.B. Portfolioausschüsse, Programm zur Schengen-Weiterentwicklung auf Ebene GS EJPD, etc...

6.4.2 Evaluationsfrage 12: Inwieweit ist das Programm mit anderen nationalen Fonds/Mitteln/Programmen kohärent (externe Kohärenz)?

Den Interviewpartnern wurde in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, ob die im Nationalen Programm festgelegten Ziele mit den Zielen anderer EU-finanzierter Programme, die in ähnlichen Bereichen zur Anwendung kommen in Einklang waren. Dies wurde grundsätzlich bejaht: Wie die IBM-Strategie Schweiz kann die IBM-Strategie der EU als ein Gefäss für die Kohärenz gesehen werden. Zudem baut der BMVI-Fonds in logischer Weise auf die Vorgängerinstrumente ISF und AGF auf.

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

Das Nationale Programm des BMVI in der Schweiz weist somit eine externe Kohärenz auf.

6.4.3 Zwischenfazit Kohärenz

Die Umsetzung des BMVI in der Schweiz ist kohärent und steht im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen: Die aus dem Fonds finanzierten Massnahmen sind aufeinander abgestimmt und nicht im Widerspruch zueinander. Eine interne Kohärenz ist somit gegeben. Zudem baut das BMVI logisch auf den beiden Vorgängerinstrumenten ISF und AGF auf und die Schweiz beteiligt sich nicht parallel zum BMVI an anderen Programmen der EU, aus denen sie finanzielle Unterstützung im Bereich Visum oder Grenzverwaltung erhält. Die externe Kohärenz des BMVI ist somit auch gegeben.

6.5 Unionsmehrwert

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

6.5.1 Evaluationsfrage 13: Inwieweit wird durch den Förderungsmechanismus des BMVI ein Mehrwert geschaffen?

Ein durch die Teilnahme am BMVI generierter Mehrwert kann unterschiedlich ausgeprägt sein und folgende Dimensionen und Teilbereiche betreffen und stimulieren:

- **IBM:** Durch die Förderung des BMVI könnten zusätzliche, national finanzierte Massnahmen im Rahmen des IBM der Schweiz ausgelöst werden. Grundsätzlich hat die Förderung durch das BMVI zu keinen zusätzlichen Massnahmen geführt, die ohne den Fonds nicht durchgeführt worden wären, weder im Bereich der Visum- und Grenzpolitik noch in anderen Politikfeldern. Gefördert wurden

ausschliesslich Massnahmen, die von den Behörden im Rahmen der IBM-Strategie der Schweiz und aufgrund ihrer Mitgliedschaft im Schengen-Raum ohnehin umgesetzt worden wären. Eine Erhöhung des Massnahmenvolumens oder zusätzliche umgesetzte Massnahmen in den Bereichen der beiden SO des BMVI und ein daraus resultierender Mehrwert ist daher nicht zu beobachten.

- **Standardisierung:** Die Förderung durch das BMVI könnte aufgrund einer engeren Zusammenarbeit mit der EU zu einer gewissen auch innerschweizerischen Standardisierung führen. Eine solche technische Standardisierung ist tatsächlich in den IT getriebenen Projekten zu beobachten. 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 der BMVI-Förderung von Massnahmen in der Schweiz attestiert werden.
- **Aussenpolitik:** Die Beteiligung der Schweiz am BMVI trägt zur Wahrnehmung der Schweiz als verlässliche und solidarische Partnerin auf europäischer Ebene und besonders im Schengen-Bereich bei. Dies könnte auch einen positiven Einfluss auf die aktuell stattfindenden institutionellen Verhandlungen mit der EU haben. Auch kann sich die Schweiz aufgrund des grossen Erfahrungsschatzes bei der Umsetzung nationaler Projekte im föderalen Umfeld produktiv bei der Ausgestaltung von Schengen Förderinstrumenten einbringen und so einen Mehrwert für die EU generieren.
- **Innenpolitik:** Die Schweiz könnte auch innenpolitisch von der Teilnahme am BMVI profitieren. So könnte die Schweiz Massnahmen zur Koordinierung der Schengen-Staaten im Rahmen des BMVI angepasst für solche innerschweizerischen Bereiche übernehmen, bei denen der Föderalismus manchmal die Koordinationsfähigkeit einschränkt.⁵⁹ Hinzu kommt, dass der BMVI einen aktiven und institutionalisierten Austausch zwischen den beteiligten Behörden in der Schweiz fördert, 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 stehen auch aufgrund des gemeinsamen Förderungsinstruments BMVI beispielsweise die Kapo Zürich und das BAZG in regem Austausch bei der Beschaffung und dem Betrieb von ABC-Gates. Letztlich generiert der BMVI einen Mehrwert für die gesamte Bevölkerung in der Schweiz: Der BMVI trägt dazu bei im gesamten Schengen-Raum die öffentliche Sicherheit zu erhöhen. Dessen Umsetzung in allen europäischen Ländern ist damit eine Voraussetzung für diese Wirksamkeit, insbesondere in den Ländern mit Schengen-Aussengrenzen. Gerade südeuropäische Länder benötigen dafür mehr finanzielle Unterstützung, die über die Fonds zugänglich gemacht wird. Schliesslich werden die Anstrengungen der Schweiz, die Nettozahlerin ist und einen Verwaltungsaufwand für die Verwaltung der Fonds hat, dadurch ausgeglichen, dass sie von den Investitionen profitiert, die anderswo getätigt werden. Eine Kosten-Nutzen-Analyse muss daher die verschiedenen Wechselwirkungen berücksichtigen und darf sich nicht zu sehr auf die Herausforderungen der Verwaltung fokussieren, die zwar kurzfristig am

⁵⁹ Beispielsweise bei der Harmonisierung der kantonalen polizeilichen IT-Systeme.

sichtbarsten sind, aber auch in Verbindung mit spür- und messbaren Vorteilen für die Schweiz stehen. Durch die Teilnahme am BMVI wird somit auch innenpolitisch ein Mehrwert geschaffen.

Insgesamt wird durch die Teilnahme am BMVI ein Mehrwert für die Schweiz geschaffen.

6.5.2 Evaluationsfrage 14: 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 BMVI durchgeführt. Die Umsetzung dieser Massnahmen sind aufgrund der Mitgliedschaft der Schweiz im Schengen-Raum umgesetzt worden und dadurch Teil der IBM-Strategie. Wäre keine BMVI-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.

6.5.3 Zwischenfazit Unionsmehrwert

Alle während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten BMVI-Massnahmen trugen zu einer Stärkung der Kooperation sowie zu einheitlichen Standards im Schengen-Raum und in der Schweiz bei, so dass die Schweiz sowohl ausen- wie innenpolitisch von der Teilnahme am BMVI profitiert. Alle Massnahmen wären zwar auch ohne eine BMVI-Förderung durchgeführt worden. Die sicherere und effizientere Gestaltung der Schengen-Aussengrenzen aber, die durch die Umsetzung der schweizerischen BMVI-Massnahmen erzielt werden konnte, wirkt sich automatisch auch positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums aus und demonstriert die Solidarität der Schweiz mit anderen Schengen-Staaten. Insgesamt ist somit von einem operativen und politischen Mehrwert auszugehen, den die Teilnahme der Schweiz am BMVI generiert.

6.6 Vergleich der Schweiz mit anderen Ländern der informellen Arbeitsgruppe des BMVI

Die schriftliche Befragung der Mitglieder der informellen BMVI-Arbeitsgruppe⁶⁰ zur Verwaltungspraxis in den Dimensionen der vorliegenden Halbzeitevaluierung hat zu den nachfolgend dargelegten Ergebnissen geführt.

⁶⁰ Auf die Umfrage haben die folgenden Länder geantwortet: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Island, Luxemburg, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen, Polen, Schweden, Schweiz, Tschechische Republik.

6.6.1 Relevanz

Die meisten Mitglieder der informellen Arbeitsgruppe des BMVI gaben an, dass sie erste Konsultationen mit den wichtigsten Akteuren im Bereich der Grenzverwaltung und/oder der Visapolitik durchgeführt haben, um den aktuellen Bedarf zu erörtern. Einige Länder erwähnten die Einrichtung von speziellen Taskforces und Arbeitsgruppen. Nur wenige Länder gaben an, dass die Verwaltungsbehörde eine Auswahl und Priorisierung der wichtigsten Erfordernisse vorgenommen hat, um das verfügbare Budget und die Rahmenbedingungen des BMVI zu berücksichtigen. Fast die Hälfte der Länder gab an, bei der Ausarbeitung des nationalen Programms des BMVI bestehende Strategien (z. B. nationale IBM-Strategien), Schengen- und Frontex-Berichte und/oder die Bewertungsbögen der KOM berücksichtigt zu haben. Einige Länder gaben an, in einer zweiten Phase Follow-up-Sitzungen abgehalten zu haben, um bei der Ausarbeitung und Fertigstellung ihres nationalen Programms weitere Beiträge und Rückmeldungen von den Beteiligten zu erhalten.

Die Schweiz hat sich bei der Bedarfsermittlung für das BMVI auf die IBM-Strategie 2027 gestützt, die im Rahmen ihrer Entwicklung eine Bedarfsanalyse umfasst hatte. In bilateralen Gesprächen mit potenziell begünstigten Behörden hat sie den Bedarf präzisiert und mögliche Massnahmen identifiziert. Das Nationale Programm wurde auf der Grundlage von eingereichten Projektvorschlägen und Konsultationen mit dem MC des BMVI fertiggestellt.

Hinsichtlich einer Gesamtkonzeption für die Ermittlung und Auswahl der einzelnen Projekte zeigen die Antworten auf die Umfrage eine Vielfalt von Ansätzen. Abgesehen von einem Land, das noch keine Projekte ermittelt hat, und einigen anderen, die noch nicht mit der Durchführung von Projekten begonnen haben, verfügen die anderen Länder über laufende Projekte im Rahmen des BMVI. Die von vielen Ländern angegebenen ersten Konsultationen haben zur Identifizierung potenzieller Projekte mit den Beteiligten geführt. Obwohl nicht systematisch erwähnt, gaben einige Länder an, entweder zu Beginn des Programms Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht zu haben und/oder geplant zu haben, Aufforderungen auf jährlicher Basis oder zweimal pro Jahr zu veröffentlichen. Die Auswahl der Vorschläge erfolgt häufig durch eine Prüfung durch die Verwaltungsbehörde, gefolgt von einer Entscheidung durch dieselbe Behörde oder den MC des BMVI. Einzelne Rückmeldungen wiesen darauf hin, dass Entwicklungen und Verzögerungen auf EU-Ebene (z. B. EES, ETIAS, Interoperabilität von Systemen und Paketen) Auswirkungen auf den Zeitplan für die Auswahl von Projekten und/oder deren nachfolgende Umsetzung hätten. Ein Land gab an, dass dies besonders kritisch sei, da die Liste der Projekte in seinem nationalen Programm konsolidiert sei und nicht an neue Bedürfnisse und Anforderungen angepasst werden könne.

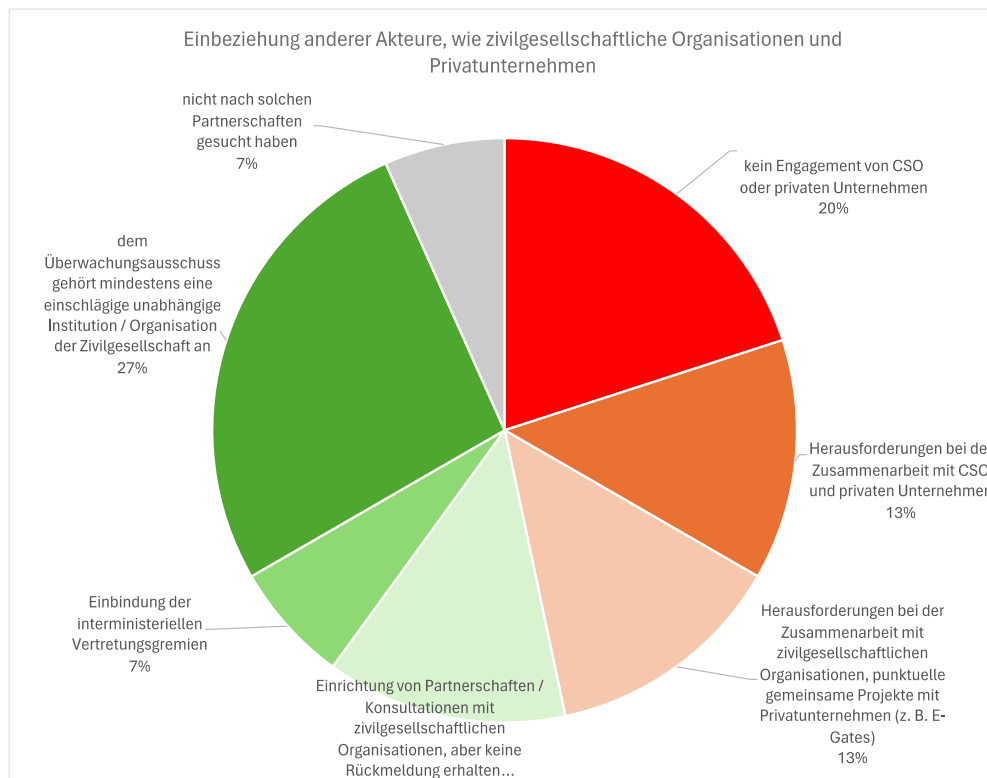
Die Schweiz hat in den bilateralen Gesprächen in der Vorbereitungsphase sowie aus eingereichten Projektvorschlägen im Rahmen einer Projektidentifizierungsphase den Bedarf an möglichen Massnahmen identifiziert. Die anschliessende Auswahl von Projekten erfolgte durch einen jährlichen Aufruf. Die Auswahl der Projekte

erfolgt durch die Verwaltungsbehörde auf der Grundlage von Kriterien, die vom MC des BMVI genehmigt wurden.

Alle Länder haben die relevanten Behörden, welche in den Bereichen Grenzverwaltung und Visapolitik tätig sind, konsultiert und umfassend einbezogen. Die Einbindung anderer Akteure, wie CSOs und Unternehmen des Privatsektors, ist sehr unterschiedlich. Die nachstehende Abbildung zeigt, dass etwa die Hälfte der Länder Schritte unternommen hat, um mit anderen Akteuren, CSOs oder Privatunternehmen, zusammenzuarbeiten, manche mit mehr Erfolg als andere. Die andere Hälfte der Länder hat keine aktiven Schritte zur Einbindung solcher Akteure unternommen oder stößt dabei auf Schwierigkeiten, obwohl die Europäische Kommission darauf drängt, die relevanten Stakeholder in das BMVI einzubeziehen (vgl. auch Art 8 CPR).

Die Schweiz hat ebenfalls mit den zuständigen relevanten Behörden Kontakt aufgenommen. Es wurde bisher eine Partnerschaft mit einem Verband (Aerosuisse) eingegangen, zivilgesellschaftliche Akteure im Sinne von Art. 8 CPR wurden bisher nicht in den BMVI miteinbezogen.

Abbildung 5 Einbindung anderer Akteure, insbesondere der Zivilgesellschaft in den BMVI



(Quelle: Eigene Darstellung)

6.6.2 Effektivität

Zu den am häufigsten genannten relevanten Erfolgsfaktoren zur Umsetzung des BMVI gehören die Folgenden:

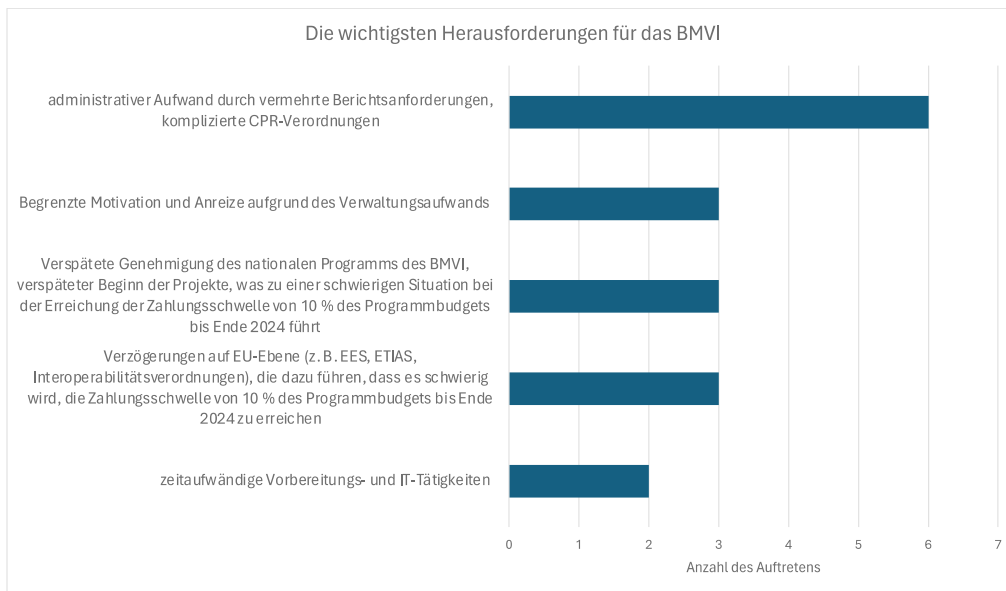
- Die Qualität des Teams der Verwaltungsbehörde, die Kommunikation von und mit der Verwaltungsbehörde sowie die Koordination der nationalen Partner durch die Verwaltungsbehörde;
- Das aktive Engagement der Begünstigten und ihre Fähigkeit, sich an der Verwaltung des Fonds und der Projektdurchführung zu beteiligen;
- Die genaue Überwachung von Output und Ergebnissen.

Die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der BMVI-Fonds an die Bedürfnisse und Veränderungen, die Möglichkeiten des BMVI die Ziele des Grenzverwaltung und der Visapolitik schneller zu erreichen sowie die Unterstützung der KOM bei der Umsetzung wurden ebenfalls erwähnt. Darüber hinaus reichten die einzelnen Rückmeldungen aus den Ländern von der Förderung von ETIAS, SIS und VIS über den Austausch mit anderen EU-Mitgliedstaaten, den Einsatz eines neuen IT-Systems zur Verwaltung des Fonds, die Koordinierung zwischen den nationalen Partnern bis hin zur Kohärenz der verschiedenen Projekte und die klaren Ziele des BMVI.

Als Erfolgsfaktoren für das BMVI nannte **die Schweiz** die enge Überwachung der Projekte und möglicher Risiken, die rechtzeitige Anpassung der Verträge bei Änderungen und die rechtzeitige Umsetzung von Meilensteinen auf EU-Seite.

Die von den Mitgliedern der informellen Arbeitsgruppe des BMVI am häufigsten genannte Herausforderung ist der Verwaltungsaufwand aufgrund der erhöhten Berichtspflichten und den komplexen Vorgaben der CPR. Diese Herausforderung gilt insbesondere für kleinere Projekte, bei denen der Verwaltungsaufwand als unverhältnismäßig hoch beschrieben wurde. In diesem Zusammenhang wiesen einige Länder darauf hin, dass es aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands im Zusammenhang mit der Verwendung der Mittel schwierig sei, die Beteiligten zur Einreichung von Projekten zu motivieren. Die Anreize sind begrenzt, und dies gilt auch für Projekte mit IT-Ausrüstung, die zusätzlich von Frontex registriert werden müssen, was wiederum einen weiteren Arbeitsaufwand zu verursachen scheint. Mehrere Länder wiesen darauf hin, dass die späte Genehmigung des nationalen Programms des BMVI und damit der späte Beginn der Projekte zu einer schwierigen Situation bei der Erreichung der Ziele und der Verwendung der Mittel innerhalb des vereinbarten Zeitrahmens geführt hat.

Abbildung 6 Herausforderungen bei der Umsetzung des BMVI



(Quelle: Eigene Darstellung)

Einzelne Rückmeldungen beziehen sich auch auf die Tatsache, dass die assoziierten Staaten bisher noch nicht offiziell am BMVI teilnehmen, sie nicht an den CPR-Verhandlungen beteiligt waren und allgemein bei den vereinfachten Kostenoptionen unklare Definitionen vorgegeben sind.

Die Schweiz hob in erster Linie die Verzögerungen auf EU-Ebene als die größte Herausforderung hervor, die erschweren, dass die verfügbaren Mittel während des Finanzierungszeitraums absorbiert werden. Ausserdem wurde, wie in vielen anderen Ländern auch, der Verwaltungsaufwand, insbesondere für kleinere Projekte, genannt.

6.6.3 Effizienz

Etwa die Hälfte der Länder, die auf die Umfrage geantwortet haben und Projekte durchführen oder über Zahlungsverfahren verfügen, gaben an, keine Vorauszahlungen zu leisten und die tatsächlichen Kosten erst nach Vorlage von Berichten zu erstatten, meist auf halbjährlicher oder jährlicher Basis. Etwa 30 % der Länder bestätigten, dass sie keine Vorschusszahlungen an staatliche Behörden leisten, da diese die Möglichkeit haben, den Staatshaushalt zu nutzen (z. B. durch eine Aufstockung ihrer Mittelzuweisung oder die Eröffnung einer speziellen Haushaltslinie), bis sie nach Vorlage von Berichten und gegebenenfalls Rechnungen die Erstattung beantragen. Zwei Länder gaben an, dass sie Vorschusszahlungen in Höhe von 50 % bzw. 60 % des genehmigten Gesamtbudgets leisten. Ein Land leistet eine Zwischenzahlung, sobald 50 % des Budgets ausgeführt worden sind, und in beiden Fällen erfolgt die Restzahlung am Ende des Projekts nach Vorlage und Validierung des Abschlussberichts.

Die Schweiz leistet keine Vorschusszahlungen. Die Zahlungen werden auf der Grundlage von Meldungen abgewickelt.

Sechs Länder haben bestätigt, dass sie keine Aufgaben delegiert haben, zwei Länder haben bestätigt, dass sie Aufgaben delegiert haben. Von den beiden Ländern mit delegierten Aufgaben gab eines an, fünfmal mehr FTE in delegierten Behörden zu haben als in der Verwaltungsbehörde, das andere gab an, die Aufgaben in den delegierten Behörden nicht mit FTE, sondern mit tatsächlich durchgeführten Tätigkeiten zu erfassen.

In der Schweiz gibt es keine delegierten Aufgaben.

Die nachstehende Tabelle zeigt die FTE pro 10 Mio. EUR verwaltetes Budget für das BMVI und vergleicht sie mit ähnlichen Daten vom November 2017 für den ISF.⁶¹ Vier Länder legen vergleichbare Daten vor, und in allen Fällen zeigt sich eine Steigerung der Effizienz (weniger Personaleinsatz für die Umsetzung von 10 Mio. EUR Budget).

⁶¹ Siehe Kapff, Abschlussbericht zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz, S.62.

Tabelle 2 Einsatz von FTE bei der Verwaltung des BMVI und Effizienzgewinne gegenüber der Umsetzung des ISF

Land	FTE BMVI	Budget BMVI*	FTE für die Verwaltung von 10 Mio. EUR BMVI	FTE für die Verwaltung von 10 Mio. EUR ISF (Nov. 2017) **	Entwicklung ISF - BMVI
Belgien	1.5	36428301	0.41	keine Daten	keine Information
Tschechische Republik	6	29178550	2.06	keine Daten	keine Information
Dänemark	3	34017659	0.88	keine Daten	keine Information
Estland	1	32836774	0.30	1.17	deutlich verbesserte Effizienz
Frankreich	33 FTE für alle 3 Fonds	204855447	nicht kalkulierbar	keine Daten	keine Information
Finnland	2	77973382	0.26	keine Daten	keine Information
Deutschland	9	146250685	0.62	0.86	Verbesserte Effizienz <i>Es wurde angegeben, dass 13 FTE benötigt werden --> 0,89 FTE / 10 Mio</i>
Island	1.5	keine Daten	nicht kalkulierbar	keine Daten	keine Information
Luxemburg	2 FTE ISF+BMVI	9800023	nicht kalkulierbar	keine Daten	keine Information
Liechtenstein	0.8	keine Daten	nicht kalkulierbar	keine Daten	keine Information
Niederlande	5 FTE für alle 3 Fonds + delegierte Aufgaben	75533751	nicht kalkulierbar	keine Daten	keine Information
Norwegen	3	keine Daten	nicht kalkulierbar	1.4	keine Information
Polen	2 FTE (MA) +10 FTE (delegierte Aufgaben)	91083403	1.32	keine Daten	keine Information
Schweden	10	51153473	1.95	1.74	keine Verbesserung der Effizienz
Schweiz	3.875***	40203257	0.96	1.27	verbesserte Effizienz

*Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den Daten zu der Halbzeitevaluierung des ISF (Nov.2017) werden die Basiszuweisungen als Vergleichsgrösse herangezogen. ⁶²

**Nach der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz, Nov. 2017, wurden diese anhand der Basiszuweisung berechnet.

***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 (siehe oben Kapitel 6.3.1). Die 0,1 FTE wurden nicht in den 3,875 FTE berücksichtigt, da es sich um Arbeiten handelt, welche die Verwaltungsbehörden in anderen Ländern nicht übernehmen.

⁶² Siehe hierzu: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/407a46bf-480b-45c4-bfe2-af70abeec7af_en?filename=AMIF%20BMVI%20ISF%20allocations%20per%20Member%20State%20for%20the%202021-2027%20period_en.pdf: Annex Allocation constituting the basis for Member States programmes in EUR, European Commission C(2022)2773 final, Brussels 16.5.2022.

Die erhaltenen Antworten zum Bereich Governance (strategische Steuerung, Entscheidungsfindungsprozesse, Überwachung der Ergebnisse und ihrer Qualität) variieren stark in Bezug auf Inhalt, Schwerpunkt und Detaillierungsgrad, was eine aussagekräftige Konsolidierung schwierig macht.

Während mehrere Länder beschrieben, dass die Kosteneffizienz der Prozesse durch die Anforderungen der KOM und der CPR negativ beeinflusst werden, erwähnten einige Länder, dass die Prozesse dank eines neuen IT-Systems leichter zu verfolgen sind. Auf nationaler Ebene gaben einige Länder an, dass ihr nationaler Kontext und die nationale Koordinierung es einfach und kosteneffizient machen (kleiner Umfang des BMVI, begrenzte Anzahl von Begünstigten), und andere wiesen darauf hin, dass ihre Behörde versucht, den größten Teil des Verwaltungsaufwands zu übernehmen, um den Begünstigten die Durchführung der Projekte zu überlassen.

Die Schweiz teilt die Ansicht, dass die Anforderungen der KOM es schwierig machen, einfache und kosteneffiziente Prozesse zu implementieren und dass die Behörde versucht, die Prozesse so einfach und kosteneffizient wie möglich zu gestalten.

Die grösste Veränderung und Herausforderung scheint mit den CPR zusammenzuhängen, die zu Änderungen bei der Projektdurchführung und einer Zunahme der Verpflichtungen sowohl auf Seiten der Begünstigten als auch auf Seiten der Verwaltungsbehörden führten, was insgesamt zu einem Anstieg der Verwaltungskosten führte. Ein Land gab an, das Personal aufgestockt zu haben, um den größeren Umfang der Projekte und die neuen Vorschriften zu bewältigen. Viele Länder gaben an, dass sich die Rolle des MC geändert habe, sowohl hinsichtlich seiner Zusammensetzung (vielfältiger) als auch hinsichtlich seiner Aufgaben (aktivere Rolle, über die Konsultation hinaus). Einige wenige Länder gaben auch an, dass sie aufgrund der aus dem ISF gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen Änderungen vorgenommen haben.

In der **Schweiz** haben die CPR ebenfalls zu einem MC mit neuen Mitgliedern und erweiterten Zuständigkeiten geführt, der aktiver ist und über ein Stimmrecht verfügt (im Rahmen des ISF war der Begleitausschuss eher ein beratendes Gremium).

Etwas weniger als die Hälfte der Länder gab keine Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz an.

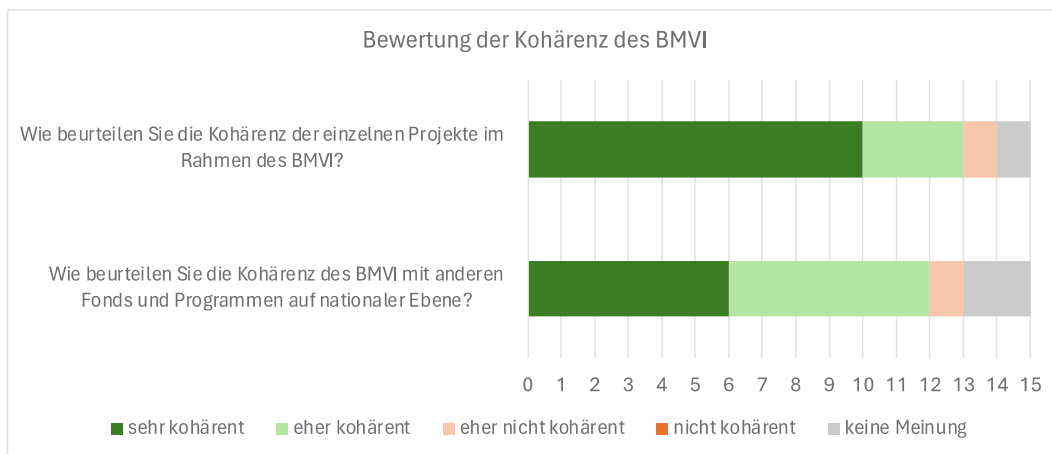
Zu den zur Verbesserung der Effizienz eingeleiteten Massnahmen zählen die Einführung eines IT-Systems und eines Netzwerks zur Erleichterung des Informationsaustauschs, die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen, die Durchführung weniger, aber grösserer Projekte zur Verringerung des Verwaltungsaufwands bei der Verwaltung kleiner Projekte, eine verbesserte Kommunikation mit den Begünstigten und selektive Kontrollen von Projekten auf der Grundlage von Risiken.

Die Schweiz wies darauf hin, dass später selektive Kontrollen von risikobasierten Projekten anstelle einer systematischen jährlichen Kontrolle aller Projekte durchgeführt werden.

6.6.4 Kohärenz

Was die Kohärenz des BMVI betrifft, so wird die interne Kohärenz, d.h. die Kohärenz zwischen den Projekten des BMVI, etwas stärker wahrgenommen als die externe Kohärenz, d.h. die Kohärenz des BMVI mit anderen Fonds und Programmen auf nationaler Ebene. Mit Ausnahme einer Stimme ist das Feedback insgesamt positiv (sehr kohärent und eher kohärent).

Abbildung 7 Einschätzung der Kohärenz des BMVI



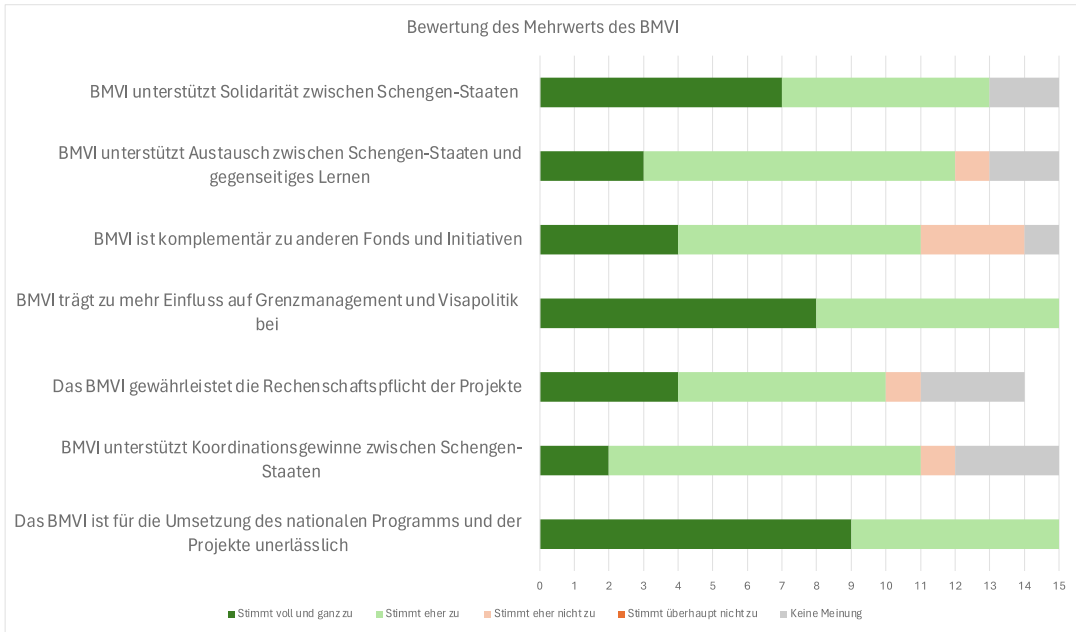
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Schweiz bewertete sowohl die Kohärenz zwischen den Projekten des BMVI als auch mit anderen Fonds und Programmen auf nationaler Ebene als sehr kohärent.

6.6.5 Unionsmehrwert

Zwei Aspekte wurden von den an der Umfrage teilnehmenden Ländern durchweg positiv bewertet: Zum einen die Tatsache, dass das BMVI eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der kofinanzierten Projekte spielt, und dass das BMVI zu mehr Einfluss auf das Grenzmanagement und die Visapolitik beiträgt. Auch die durch das BMVI geförderte Solidarität zwischen den Schengen-Staaten wurde positiv bewertet. Die anderen Aspekte wurden zwar insgesamt positiv bewertet, aber es gab auch kritische Stimmen, vor allem im Hinblick auf die Komplementarität zwischen dem BMVI und anderen Fonds und Initiativen. Zu diesem letzten Punkt ist interessant, dass die Kohärenz zwischen dem BMVI und anderen Fonds und Initiativen etwas besser wahrgenommen wurde als die Komplementarität zwischen dem BMVI und anderen Fonds und Initiativen (siehe Antworten zu Frage 5).

Abbildung 8 Beurteilung des EU-Mehrwerts des BMVI



(Quelle: Eigene Darstellung)

Die Antworten **der Schweiz** zum Mehrwert sind durchweg positiv und reichen von "stimme eher zu" bis "stimme voll zu". Die letzteren beziehen sich auf die Verantwortlichkeit der Projekte, die Komplementarität der Mittel und die solidarische Unterstützung der Schengen-Staaten durch das BMVI.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In dem nachfolgenden Kapitel werden in den Schlussfolgerungen die Ergebnisse der Halbzeitevaluierung zusammengefasst und darauf aufbauend Empfehlungen zur weiteren Ausgestaltung der Verwaltungspraxis für den BMVI ausgesprochen.

7.1 Schlussfolgerungen

Die Halbzeitevaluierung des BMVI kommt insgesamt zu dem Schluss, dass der Fonds während des Evaluationszeitraums in der Schweiz zwar auf informeller Basis aber erfolgreich umgesetzt wurde und die Anforderungen in Bezug auf Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz und Unionsmehrwert erfüllt hat. Es konnten im Vergleich zum ISF Effizienzgewinne auf Ebene der Verwaltungsbehörde erzielt werden und dass trotz der komplexen und neu mit dem BMVI eingeführten Vorgaben der CPR.

Zu beachten ist aber auch hier wie beim Vorgängerinstrument, dass die Schweiz bisher erneut wieder nur informell an dem Fonds teilnimmt. Die zur offiziellen Teilnahme erforderliche Ratifizierung einer Zusatzvereinbarung durch die Schweiz ist für Herbst 2024 vorgesehen. Auszahlungen an Begünstigte können jedoch erst nach der Ratifizierung der Zusatzvereinbarung vorgenommen werden, so dass bis dahin die Begünstigten die Projekte vorfinanzieren müssen, die Schweiz aber auch keine Zahlungen an die EU leisten muss. Die Begünstigten sind dadurch erneut einer Rechtsunsicherheit ausgesetzt, welche jedoch bisher keinen Einfluss auf die Umsetzung der Massnahmen unter dem BMVI hat, da die Massnahmen auch ohne eine Finanzierung durch das BMVI umgesetzt würden. Die Arbeiten der Verwaltungsbehörde, die nur für den Fall einer offiziellen Teilnahme am BMVI erforderlich sind, werden hingegen momentan voll vorfinanziert und würden bei einem Nichtzustandekommen einer offiziellen Teilnahme obsolet.

Zudem ist seit der Lancierung des BMVI in der Schweiz noch nicht sehr viel Zeit vergangen, so dass die bisher erzielten Ergebnisse in ihrer Aussagekraft beschränkt sind.

Letztlich ist zu beachten, dass die vorliegende Halbzeitevaluierung aufgrund der Terminvorgaben der KOM in einem recht kurzen Zeitraum von 10 Wochen erarbeitet wurde.

7.2 Empfehlungen

Auf Basis der Erkenntnisse der Halbzeitevaluierung des BMVI können die folgenden Handlungsempfehlungen für die weitere Verwaltungspraxis des BMVI und für die nationale Ausgestaltung künftiger EU-Fonds ausgesprochen werden:

- **Empfehlung 1: Vermeidung des Schwebezustands «informelle Teilnahme» bei zukünftigen Schengen-Instrumenten:** Die Unsicherheit über die offizielle Teilnahme der Schweiz am BMVI führt zu einer Rechtsunsicherheit insbesondere auf Ebene der Verwaltungsbehörde. Es bestehen Unklarheiten über die Rechte und Pflichten der Schweiz während dieses Schwebezustands, was wiederum einen erhöhten Verwaltungsaufwand in Form von intensivierter Kommunikation mit der KOM zur Folge hat. Wenn möglich, sollte eine solche erneute Phase der Unsicherheit bei der Teilnahme an einem Nachfolgefonds des BMVI vermieden werden.
- **Empfehlung 2: Einführung eines formellen Mechanismus zum Umgang mit den durch Projektverlängerungen auf Seiten der EU entstandenen Mehrkosten:** Durch Verzögerungen auf Seite der EU mussten die Laufzeiten von Projekten im Rahmen des BMVI verlängert werden. Zum Ausgleich der dadurch entstandenen Mehrkosten besteht noch kein institutionalisierter Mechanismus, so dass diese Kosten bisher von den begünstigten Institutionen in der Schweiz getragen werden müssen. Sinnvoll wäre deshalb die Schaffung eines klaren und institutionalisierten Mechanismus, der die Kostentragung und die Erstattung in einem solchen Fall regelt, etwa in Form von einer pauschalen Pflichtreserve in den Finanzhilfevereinbarungen für unvorhergesehene Entwicklungen und Ereignisse.
- **Empfehlung 3: Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft auf Ebene des MC:** Wie von der KOM gefordert, sollte auf Ebene des MC Akteure der Zivilgesellschaft⁶³ in die Verwaltung des BMVI miteinbezogen werden. In Frage könnten hier aufgrund der zahlreichen datenbankbezogenen Projekte CSOs kommen, die sich im Bereich Datenschutz und Bürgerrechte einsetzen (z.B. humanrights.ch⁶⁴). Denkbar wäre zudem, Organisationen, welche die Interessen von Berufsgruppen vertreten, die unmittelbar von den BMVI Massnahmen betroffen sind (z.B. der Verband Schweizerischer Polizei Beamter VSPB oder Garanto (Gewerkschaft des Personals des BAZG)) mit einzubeziehen. Darüberhinaus wäre der Einbezug der NMRI⁶⁵, deren finnisches Pendant im Begleitausschuss des BMVI in Finnland Mitglied ist, denkbar. Schliesslich

⁶³ Hierunter fallen gemäss Art. 8 Abs. 1 CPR Partner des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen, die für die Förderung der sozialen Inklusion, Grundrechte, Rechte von Menschen mit Behinderung, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung zuständig sind.

⁶⁴ Schweizer NGO-Plattform für Menschenrechte, eventuell deren Arbeitsgruppe Sicherheit.

⁶⁵ Unabhängige Institution, welche die Aufgabe innehat, im jeweiligen Land die Menschenrechte zu schützen, zu überwachen und zu fördern. In der Schweiz ausgestaltet als öffentlich-rechtliche Körperschaft, siehe hierzu: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-95359.html>

könnten Institute für Rechtswissenschaften, Kriminologie oder auch auf europäische Studien spezialisierte Institute (z. B. Europa Institute in Basel oder Zürich) miteinbezogen werden.

- **Empfehlung 4: Einführung eines Monitoringsystems für das MC:** Momentan wird das MC nur einmal jährlich über den Umsetzungsfortschritt der Massnahmen und des Nationalen Programms des BMVI in der Schweiz informiert. Um seine Rolle sinnvoll wahrnehmen zu können, wäre eine regelmässige Information jedoch sinnvoll. Die Einführung eines Monitoringsystems, welches ohne einen weiteren grossen Administrativaufwand und ohne zeitliche Verzögerung die Verwaltungsbehörde und den Begleitausschuss möglichst in einem zentralen Cockpit über die Umsetzungsfortschritte mit den relevanten Informationen zum Umsetzungsstand der Massnahmen und des Nationalen Programms versorgt, wäre anzustreben um so die effektive und effiziente Steuerung des Programms zu verbessern.
- **Empfehlung 5: Optimierte Kommunikation zum BMVI:** Die momentane politische Debatte zum BMVI zeigt, dass den meisten Akteuren nicht klar ist, was der Fonds im Detail bezweckt und welche Ziele er verfolgt.⁶⁶ Es ist daher eine offensivere Kommunikation zum BMVI anzustreben, welche die Zielsetzung des Fonds klar aufzeigt und diese anhand von konkreten Projektbeispielen illustriert.
- **Empfehlung 6: Explizite Erwähnung vorheriger Evaluationsergebnisse:** Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Evaluationen der Vorgängerinstrumente sollten explizit bei der Erstellung des Nationalen Programms berücksichtigt und an prominenter Stelle publiziert werden. Nur so ist ein Lernen und eine weitere Optimierung der Verwaltung ähnlicher zukünftiger Fonds möglich.

⁶⁶ Siehe hierzu z.B. <https://www.tagesanzeiger.ch/kosten-fuer-grenzschutz-parlament-spricht-millionenbeitrag-fuer-schutz-der-schengen-aussengrenzen-503625019287>.

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

Background Note on key elements of the mid-term evaluation, Ref. Ares(2023)3559782 – 23.05.2023

Bericht des Bundesrates zu den wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen Assoziierung der Schweiz in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion vom 21.02.2018

Botschaft zur Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2021/1148 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik sowie über die Genehmigung der Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz an diesem Instrument vom 23.08.2023, Bundesblatt 2023, 2107

Förderhandbuch BMVI Schweiz, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, SEM, Direktionsbereich Internationales, Abteilung Europäische Zusammenarbeit, Sektion Fonds und Förderprogramme, Verwaltungsbehörde BMVI Schweiz, August 2023, Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.829615 / 071.217.2-03/2016/00010

Geschäftsordnung des Begleitausschusses/Monitoring Committee (MC) des BMVI, Version 3.0, SEM 2023, Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.101.7.870426

Kapff, Lionel, Abschlussbericht Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz, SEM 2017

Methodological Note for the Assessment of Management and Control Systems in the Member States, CPRE_23-0007-01, 24.05.2023

Methodology Paper BMVI Schweiz, Version 2.0, SEM 2024

Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027, SEM und KKJPD, November 2019

Umfassender Bericht an die Verwaltungsbehörde: Prüfung von Projekten, Systemen und Ausgaben des EU Fonds Border Management and Visa Instrument, Eidgenössische Finanzkontrolle, November 2023, EFK-23254

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 (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) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und

Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327/20 vom 09.12.2017
Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236/1 vom 19.09.2018

Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135/27 vom 22.05.2019

Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABl. L 135/85 vom 22.05.2019

Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik, ABl. L 231 vom 30.06.2021, (CPR)

Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung, ABl. L 251 vom 15.07.2021, (BMVI-Verordnung).

Anhang 2: Übersicht zu den Outputindikatoren des Nationalen Programm BMVI und deren Werte zum 31.12.2023

Stand Februar 2024									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Daten zu allen gemeinsamen Outputindikatoren gemäß Anhang VIII der AMF-/ISF-/BMVI-Verordnung für jedes spezifische Ziel [entnommen aus Anhang VI Abschnitt 2.1.2. Tabelle 1]							Derzeitiger Stand der Outputindikatoren		
Spezifische Ziel	ID	Bezeichnung des Indikators	Einheit für die Messung	Etappenziel (2024)	Sollvorgabe (2029)	Geplante Werte der ausgewählten Vorhaben		Erreichte Werte	Bemerkungen
						31.12.2023	31.12.2023		
1	O.1.1	Zahl der erworbenen Ausrüstungsgegenstände für Grenzübergangsstellen	Anzahl	33	74	33	33		
1	O.1.1.1	Davon automatisierte Grenzkontrollsysteme/Self-Service-Systeme/e-Gates	Anzahl	33	74	33	33		
1	O.1.2-0.1.7	ausgeschlossen							
1	O.1.8	Zahl der unterstützten Teilnehmenden	Anzahl						
1	O.1.8.1	davon Zahl der Teilnehmenden an Schulungsmassnahmen	Anzahl						
1	O.1.9	Zahl der in Drittstaaten entsandten gemeinsamen Verbindungsbeamten	Anzahl	4	4	4	3	Ein ALO war bis 30.09.2023 in NBO eingesetzt. Aufgrund temporäre Sisierung dieser Destination sind somit ab 01.10.2023 anstatt sechs noch fünf ALOs in <u>3</u> anstatt <u>4</u> Drittstaaten im Einsatz.	
1	O.1.10	Zahl der entwickelten/gepflegten/aktualisierten IT-Funktionen	Anzahl	1	11	0	0		
1	O.1.11	Zahl der entwickelten/gewarteten/aktualisierten IT-Grosssysteme	Anzahl	2	3	1	1	Der Betrieb von SIS II ist seit 2022 unter dem BMVI gefördert.	
1	O.1.13	Zahl der Personen, die an Grenzübergangsstellen internationalen Schutz beantragt haben	Anzahl	804	1.549	655	730		
2	O.2.1-0.2.4	ausgeschlossen							
2	O.2.5	Zahl der entwickelten/gewarteten/aktualisierten IT-Grosssysteme	Anzahl	0	1	0	0		
2	O.2.5.1-0.2.7	ausgeschlossen							

(Quelle: SEM)

Anhang 3: Übersicht zu den Wirkungsindikatoren des Nationalen Programm BMVI und deren Werte zum 31.12.2023

Stand Februar 2024										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Daten zu allen gemeinsamen Ergebnisindikatoren gemäß Anhang VIII der AMIF-/ISF-/BMVI-Verordnung für jedes spezifische Ziel [entnommen aus Anhang VI Abschnitt 2.1.2. Tabelle 2]							Derzeitiger Stand der Ergebnisindikatoren			
Spezifisches Ziel	ID	Bezeichnung des Indikators	Einheit für die Messung (für die Indikatoren und den Ausgangswert)	Ausgangswert	Sollvorgabe 2029	Einheit für die Messung (für die Sollvorgabe)	Geplante Werte der ausgewählten Vorhaben		Bemerkungen	
							31.12.2023	31.12.2023		
1	R.1.14- R.1.16	ausgeschlossen								
1	R.1.17	Zahl der Grenzübertritte durch automatisierte Grenzkontrollsysteme und e-Gates	Anzahl	0	25.9 Mio	Anzahl	6.370.386	5.057.728		
1	R.1.18	Zahl der im Rahmen von Schengen-Evaluierungen und Schwachstellenbeurteilungen abgegebenen Empfehlungen im Bereich Grenzverwaltung, die umgesetzt wurden	Anzahl	0	100%	Prozent	100%	90%	Sur 43 recommandations de Scheval dans le cadre de la gestion de la frontière extérieure, encore 4 (2,3,5,11) n'ont pas été encore implémentées. Le prochain follow-up est prévu pour fin mai 2024. La VB enverra l'avancement des dernières recommandations ouvertes lors du prochain envoi de données en 2024. Sur les 6 recommandations dans le cadre de la Schwachstellenbeurteilung, 5 ont été mises en oeuvre. La dernière est prévue pour la mise en oeuvre d'EES (2024).	
1	R.1.19	Zahl der Teilnehmenden, die drei Monate nach einer Aus- und Fortbildungsmaßnahme mitgeteilt haben, dass sie die während der Aus- und Fortbildung erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen anwenden	Anzahl	0	tbd	Anzahl	0	0	Le concept de formation n'est pas encore existant et les premières sont prévues seulement en 2026. Le bénéficiaire n'est donc pas en mesure d'estimer le nombre à atteindre dans le cadre de cet indicateur.	
1	R.1.20	Zahl der Personen, denen die Einreise von Grenzbehörden verweigert wurde	Anzahl	0	12.025	Anzahl	4.915	n/a	Informations pas encore disponibles sur eurostat. Sera mis à jour lors du prochain envoi de données en 2024	
2	R.2.8	ausgeschlossen								
2	R.2.9	Zahl der im Rahmen von Schengen-Evaluierungen abgegebenen Empfehlungen im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik, die umgesetzt wurden	Anzahl	0	100%	Prozent	100%	100%	Die Schweiz wurde im September 2019 auf Schengen-Level unangekündigt evaluiert. Im Dezember 2020 erhielt die Schweiz insgesamt als Follow-up zur Evaluierung 14 Empfehlungen (recommandations) zur Umsetzung. Nach Implementierung der letzten Empfehlungen, beendete die Schweiz im Dezember 2021 den Follow-up Prozess.	
2	R.2.10	Zahl der auf digitalem Wege gestellten Visumanträge	Anzahl	0	349.290	Anzahl	83.304	80.565	Die Prognose wurde auf der Grundlage eines Pre-Covid-Wertes (Durchschnitt 2018-2019) erstellt. Es zeigt sich, dass der Wert fast auf demselben Niveau liegt.	
2	R.2.11- R.1.12	ausgeschlossen								

(Quelle: SEM)

Anhang 4: Bewertungsmatrix

Evaluations Dimensionen	Evaluationsfragen	Datenerhebung Methoden	Datenquelle	Datenanalyse Methoden und Tools	Bewertungskriterien und Indikatoren
Relevanz	Inwieweit bilden die Projekte / Massnahmen ein bedarfsgerechtes BMVI-Programm?	Dokumentanalyse	Relevante BMVI-Dokumente und Berichte (national, EU-Ebene)	Qualitative Analyse von Sekundär- und Primärdaten, die durch Interviews erhoben wurden	Evidenz der Abstimmung von Zielen und Massnahmen auf die Bedürfnisse
	Inwieweit können sich das BMVI-Programm und die einzelnen Projekte an die sich verändernden Bedürfnisse anpassen?	Beobachtungen / Besuche bei ausgewählten Projekten Leitfadengestützte Interviews	Zielgruppe für Interviews: schweizerische Behörden SEM, Fedpol, BAZG, KaPo Zürich		Evidenz der Kooperation von relevanten Behörden und Stakeholdern beim Design, der Durchführung und des Monitorings des Programms
	Wie wurde die Einbeziehung der relevanten Partner in allen Phasen der Programmierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung des BMVI-Programms und der einzelnen Projekte sichergestellt?	Onlinebefragung	Zielgruppe für die Befragung: Vertreter der 12 Mitgliedsländer der <i>informellen BMVI-Arbeitsgruppe</i>	Vergleichende Analyse mit anderen Ländern, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Gestaltung und Umsetzung des nationalen Programms aufzuzeigen	
Effektivität	Inwieweit ist das nationale BMVI-Programm und dessen	Dokumentanalyse	Dokumente: Monitoring-Daten der Schweizer Behörden	Analyse von quantitativen Monitoring and Sekundär-	Evidenz zur Erreichung von Outputs und möglicherweise einiger Resultate

Evaluations Dimensionen	Evaluationsfragen	Datenerhebung Methoden	Datenquelle	Datenanalyse Methoden und Tools	Bewertungskriterien und Indikatoren
	Massnahmen geeignet, Ziele SO1 (Grenze) und SO2 (Visa) zu erreichen?		über die durchgeführten Projekte, beschaffte Ausrüstung und entwickelte Infrastruktur, Monitoring von Output und Result Indikatoren für SO1 und SO2.	daten zum Umsetzungsstand der Projekte und des Programms. Qualitative Analyse von Primärdaten, die durch Interviews erhoben wurden	auf der Basis von Output und Result Indikatoren (nationales Programm Seiten 13-17).
	Inwieweit ist der Überwachungs- und Bewertungsrahmen geeignet, um über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Programmziele zu informieren und zu lernen?	Beobachtungen / Besuche zu ausgewählten Projekten Leitfadengestützte Interviews	Zielgruppe für Interviews: schweizerische Behörden SEM, Fedpol, BAZG, KaPo ZH	Rekonstruktion der Wirkungsmodell und Beitragsanalyse Vergleichende Analyse mit anderen Ländern, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Gestaltung und Umsetzung des nationalen Programms aufzuzeigen	Evidenz von Austausch über Fortschritte und Lernmöglichkeiten
	Inwieweit ist das Programm effektiv in der Kommunikation und Verbreitung seiner Möglichkeiten und Erfolge?	Onlinebefragung		Gegebenenfalls in relevanten Fällen, qualitativer und quantitativer Vergleich mit Kontrollgruppen	
	Inwieweit werden bei der Durchführung des Programms die horizontalen Grundsätze beachtet oder gefördert?				

Evaluations Dimensionen	Evaluationsfragen	Datenerhebung Methoden	Datenquelle	Datenanalyse Methoden und Tools	Bewertungskriterien und Indikatoren
Effizienz	Inwieweit unterstützt die Governance Struktur eine effiziente Führung vom BMVI?	Dokumentanalyse	Relevante BMVI-Dokumente und Berichte (national, EU-Ebene)	Analyse von finanziellen Daten und Prozessen	Horizontale Indikatoren zur Anzahl FTE, Projektkosten und Absorptionsrate Evidenz für einen vertretbaren Aufwand zur BMVI-Administration im internationalen Vergleich
	Inwieweit unterstützt das Programm kostenwirksame Massnahmen?	Beobachtungen / Besuche zu ausgewählten Projekten	Zielgruppe für Interviews: schweizerische Behörden SEM, Fedpol, BAZG, KaPo ZH Zielgruppe für die Befragung: Vertreter der 12 Mitgliedsländer der <i>informellen BMVI-Arbeitsgruppe</i>	Qualitative Analyse der durch Interviews erhobenen Primärdaten Vergleichende Analyse mit anderen Ländern, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Efficiency des nationalen Programms aufzuzeigen	
	Inwieweit ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem effizient? Inwieweit kann eine weitere Vereinfachung erreicht werden? Wie?	Leitfadengestützte Interviews			
Kohärenz	Inwieweit ist das Programm in sich kohärent (interne Kohärenz)?	Dokumentanalyse	Relevante BMVI-Dokumente und Berichte (national, EU-Ebene) Zielgruppe für Interviews: schweizerische Behörden	Qualitative Analyse von Sekundär- und Primärdaten, die durch Interviews erhoben wurden	Evidenz von Synergien mit anderen Projekten und Programmen im Bereich Grenzverwaltung

Evaluations Dimensionen	Evaluationsfragen	Datenerhebung Methoden	Datenquelle	Datenanalyse Methoden und Tools	Bewertungskriterien und Indikatoren
	Inwieweit ist das Programm mit anderen nationalen Fonds/ Mitteln / Programmen kohärent (externe Kohärenz)?	Beobachtungen / Besuche zu ausgewählten Projekten Leitfadengestützte Interviews Onlinebefragung	SEM, Fedpol, BAZG, KaPoZH Zielgruppe für die Befragung: Vertreter der 12 Mitgliedsländer der <i>informellen BMVI-Arbeitsgruppe</i>	Vergleichende Analyse mit anderen Ländern, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Gestaltung und Umsetzung des nationalen Programms aufzuzeigen	Evidenz der Komplementarität mit anderen Politiken in der Schweiz Evidenz der Einhaltung internationaler Vereinbarungen
Unionsmehrwert	Inwieweit wird durch den Förderungsmechanismus des BMVI ein Mehrwert geschaffen?	Dokumentanalyse Beobachtungen / Besuche zu ausgewählten Projekten Leitfadengestützte Interviews Onlinebefragung	Relevante BMVI-Dokumente und Berichte (national, EU-Ebene) Zielgruppe für Interviews: schweizerische Behörden SEM, Fedpol, BAZG, KaPoZH Zielgruppe für die Befragung: Vertreter der 12 Mitgliedsländer der <i>informellen BMVI-Arbeitsgruppe</i>	Qualitative Analyse von Sekundär- und Primärdaten, die durch Interviews erhoben wurden Vergleichende Analyse mit anderen Ländern, um ein Vergleich über den Mehrwert des BMVI aufzuzeigen	Evidenz eines Koordinierungsgewinns, verbesserter Rechtssicherheit, grösserer Wirksamkeit und Komplementarität
	Hätte die Schweiz die erforderlichen Massnahmen zur Umsetzung der EU-Massnahmen in Bereichen des Fonds ohne die finanzielle Unterstützung des Fonds durchgeführt?				

Anhang 5: Interviewleitfaden

1. Einführung, allgemeine Fragen zur Umsetzung

- *Welche Fortschritte wurden durch das BMVI in SO1 (Grenze) und SO2 (Visa) in der Schweiz erreicht?*
- *Welche Aktivitäten wurden bereits umgesetzt? (allfällige Ergänzungen zu den Projektberichten).*
- *Gibt es Hinweise auf Verzögerungen oder Probleme, und wenn ja, welche Maßnahmen sind zu deren Behebung erforderlich?*

2. Bedarf, Ziele und allfällige Anpassungen

- *Gab es eine initiale, formelle Bedarfsanalyse (auf Programm- und Projektebene)? Gibt es eine laufende Bedarfsanalyse?*
- *Entspricht die Zielsetzung auf Programmebene diesem Bedarf?*
- *Entsprechen die Projekte / Massnahmen diesem Bedarf und den tatsächlichen Bedürfnissen?*
- *Gibt es Schengen relevante Bedürfnisse, die im Rahmen des BMVI-Programms nicht berücksichtigt werden konnten? Welche?*
- *Sind die Ziele klar und kommuniziert (auf Programm- und Projektebene)?*
- *Wie flexibel sind die Projekte, um wenn nötig angepasst werden zu können?*
- *Gab es seit der Umsetzung Anpassungen? Wenn ja, welche?*
- *Wie viele Anträge sind eingegangen? Welche davon wurden abgelehnt (falls zutreffend)?*
- *Projektspezifische Fragen:*
 - *IOP: Warum wurde das IOP-Projekt auf fedpol und das SEM aufgeteilt? Wie erfolgt die Koordination dieser beiden Partner? Funktioniert diese Koordination?*
 - *ABC-Gates: Warum wurden die ABC-Gates nicht zusammen mit dem BAZG beschafft?*

3. Relevanz

- *Wer sind die direkten und indirekten Nutznießer ihrer Projekte in der Schweiz?*
- *Wären die im Rahmen des BMVI durchgeführten Aktivitäten in jedem Fall von ihrer Behörde durchgeführt worden?*

4. Projektpartner

- *Welche sind die wichtigsten Projektpartner?*
- *Wie wurde sichergestellt, dass alle relevanten Partner einbezogen wurden?*
- *Fehlen ihrer Ansicht nach noch Projektpartner? Ist es vorgesehen, weitere Projektpartner miteinzubeziehen?*
- *Wie werden sie in die verschiedenen vier Projektphasen einbezogen (Programmierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung)?*
- *Wäre der Einbezug anderer Partner möglich (z.B. aus der Zivilgesellschaft)?*

5. Monitoring und Kommunikation

- *Wird das Monitoringsystem regelmäßig genutzt und mit den erforderlichen Daten gespeist? Von wem wird es durchgeführt?*
- *Sind die Indikatoren angemessen?*
- *Sind die Indikatoren relevant, um den Beitrag der durchgeführten Maßnahmen zu den Zielen nachzuweisen und nachvollziehen zu können?*
- *Für wen und in welcher Form wird die interne, externe und öffentliche Kommunikation durchgeführt? Gibt es Schwierigkeiten in der Kommunikation? Wird ihrer Ansicht nach genügend kommuniziert?*

6. Horizontale Grundsätze

- *Werden in der Durchführung des Programms die Grundsätze der Gleichstellung der Geschlechter, der Nachhaltigkeit und der Nichtdiskriminierung formell berücksichtigt? Wie? Wenn nicht: Müsste spezielle Anstrengungen gemacht werden, um diese Elemente zu berücksichtigen?*

7. Effizienz

- *Werden die Ergebnisse des BMVI in einem vertretbaren Kostenrahmen erzielt?*
- *Steht der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen? Im Vergleich zu anderen Fonds? Im Vergleich zu anderen rein schweizerischen Projekten?*
- *Könnten die vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwände für Kontrollmassnahmen durch die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens gesenkt werden?*
- *Könnten mehrjährige Projekte vereinfacht werden?*
- *Sollten vereinfachte Kostenoptionen (z.B. Pauschalbeträge und Pauschalsätze) eingeführt werden?*

8. Kohärenz

- *Wurden während der Umsetzung Koordinierungsmassnahmen mit Massnahmen auf nationaler Ebene durchgeführt?*
- *Standen die im Nationalen Programm festgelegten Ziele im Einklang mit den Zielen anderer EU-finanzierter Programme, die in ähnlichen Bereichen zur Anwendung kommen?*
- *Wurden die Empfehlungen der Evaluation des AGF und ISF kommuniziert und werden diese bei der Umsetzung des BMVI berücksichtigt?*

9. Unionsmehrwert

- *Welche Art von Mehrwert wurde durch die Förderung aus dem BMVI hauptsächlich erzielt?*
- *Führen die aus dem BMVI geförderten Massnahmen zu einem Nutzen auf Unionsebene?*
- *Wären die Massnahmen auch ohne eine Förderung durch das BMVI umgesetzt worden?*
- *Besteht die Gefahr einer Abhängigkeit von EU-Fonds?*
- *Welche Vorteile hat die Arbeit mit EU-Mitteln in Bezug auf die Zusammenarbeit mit europäischen Partnern, der Entwicklung von Kompetenzen und Netzwerken?*

Anhang 6: Interviewte Personen

Name	Institution	Datum
[REDACTED]	SEM	26.02.2024
[REDACTED]	BAZG	13.02.2024
[REDACTED]	Kapo ZH	29.02.2024
[REDACTED]	fedpol	01.02.2024
[REDACTED]	fedpol	23.02.2024
[REDACTED]	SEM	27.02.2024
[REDACTED]	Kapo ZH	29.02.2024
[REDACTED]	SEM	01.02.2024
[REDACTED]	BAZG	13.02.2023
[REDACTED]	fedpol	23.02.2024
[REDACTED]	SEM	26.02.2024
[REDACTED]	BAZG	13.02.2024
[REDACTED]	fedpol	01.02.2024

Anhang 7: Fragebogen vergleichende Analyse (in Englisch)

Mid-term evaluation of the BMVI Switzerland

Online survey to the informal working group BMVI

Dear members of the informal working group BMVI,

The State Secretariat for Migration of Switzerland (SEM) has mandated the consortium TC Team Consult and KEK-CDC to conduct the mid-term evaluation of the BMVI Switzerland. In the framework of this evaluation, a benchmarking with practices from other countries of the informal working group BMVI is planned through an online survey.

This survey aims at identifying similarities and differences in the design, delivery, management and efficiency of the national programmes, at highlighting success factors and challenges and at learning from them as well to grasp and compare the added value of the BMVI to national programmes.

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

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 1st of March 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

1. What kind of needs analysis was conducted in your country at the beginning of the BMVI?

2. How would you describe the overall approach and timeframe to identify, select and implement the projects currently funded under the BMVI in your country?

3. To what extent were relevant stakeholders engaged in the (a) planning, (b) implementation and (c) monitoring of the BMVI national programme in your country, in particular but not limited to civil society organisations and private companies?

4. How would you assess the coherence of the BMVI with other funds and programmes at the national level (please tick one answer)?

Not coherent	Rather not coherent	Rather coherent	Very coherent	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. How would you assess the coherence of the individual projects part of the BMVI (please tick one answer)?

Not coherent	Rather not coherent	Rather coherent	Very coherent	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. What are the main success factors for the BMVI to reach its objectives?

7. What are the main challenges encountered to date in the implementation of the BMVI?

8. Please describe your reimbursement process. If you make advance payments, what are your practices in that regard?

9. How many Full Time Equivalent (FTEs) work in your BMVI managing authority and, if there are delegated tasks, how many FTEs work in the delegated authorities?

10. How would you describe the overall governance, in terms of strategic steering, decision making processes, monitoring of results and their quality, of the BMVI?

11. To what extent are the processes easy to follow and cost effective?

--

12. To what extent have the programme management and processes changed since ISF-Borders, in the (a) planification, (b) implementation, (c) monitoring and evaluation, and (d) governance?

--

13. Have you taken any measures to improve the efficiency of the programme since ISF-Borders? If yes, which ones?

--

14. How would you assess the added value of the BMVI?

BMVI is essential to the implementation of the national programme and the projects				
I strongly disagree	I rather disagree	I rather agree	I strongly agree	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BMVI supports coordination gains between Schengen states				
I strongly disagree	I rather disagree	I rather agree	I strongly agree	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BMVI ensures accountability of the projects				
I strongly disagree	I rather disagree	I rather agree	I strongly agree	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BMVI contributes to more impact on border management and visa policy				
I strongly disagree	I rather disagree	I rather agree	I strongly agree	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BMVI is complementary to other funds and initiatives				
I strongly disagree	I rather disagree	I rather agree	I strongly agree	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BMVI supports exchanges among Schengen states and mutual learning				
I strongly disagree	I rather disagree	I rather agree	I strongly agree	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BMVI supports solidarity between Schengen states				
I strongly disagree	I rather disagree	I rather agree	I strongly agree	I do not have an opinion
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anhang 8: Stakeholder-Mapping

