

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Massnahmenumsetzung zur Integrierten Grenzverwaltung

Staatssekretariat für Migration, Bundesamt
für Polizei, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	420.23231
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L’essentiel en bref	6
L’essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Integrierte Grenzverwaltung in der Schweiz	15
3 Steuerung des Aktionsplans zur Integrierten Grenzverwaltung	18
3.1 Fragmentierte statt integrierte Grenzverwaltung.....	18
3.2 Fehlende Projektsteuerung zur Umsetzung der wichtigsten Schlüsselmassnahme ...	19
3.3 Dem Aktionsplan fehlt ein nachvollziehbarer Bezug zum aktuellen Kontext.....	20
3.4 Eingeschränkte Beteiligung an internationalen Gremien.....	22
4 Erfolgs- und Qualitätskontrolle	23
4.1 Beitrag der Massnahmen zur Erreichung der IBM-Ziele ist nicht ausgewiesen	23
4.2 Der Qualitätssicherung für die operative Grenzkontrolle fehlt die Durchsetzungsfähigkeit	24
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	26
Anhang 2: Abkürzungen	27
Anhang 3: Glossar	28
Anhang 4: Fallstudien ausgewählter Massnahmen	30

Prüfung der Massnahmenumsetzung zur Integrierten Grenzverwaltung

Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für Polizei, Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Das Wesentliche in Kürze

Als assoziiertes Mitglied des Schengen-Raumes ist die Schweiz dazu verpflichtet, die Regeln der Europäischen Union zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und deren Weiterentwicklung zu übernehmen. Die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes setzt eine enge Kooperation der Grenzkontrollbehörden auf Kantons- und Bundesebene voraus. Bund und Kantone setzen bis zu 470 Mitarbeitende für die Kontrolle der Aussengrenze ein.

Die Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027 (*Integrated Border Management, IBM*) und der dazugehörige Aktionsplan bilden die Grundlage für die gemeinsame Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen durch die Grenzverwaltungsorgane der Schweiz. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat erstmals geprüft, wie der Aktionsplan IBM 2027 gesteuert, umgesetzt und die erzielten Ergebnisse kontrolliert werden. Die Prüfung zeigt Verbesserungsbedarf namentlich bei der Steuerung des Aktionsplans, der Organisation der Schlüsselmassnahme reFRONT sowie bei der Qualitätssicherung in der nationalen Grenzverwaltung.

Die Schweizer Grenzverwaltung wird nicht ganzheitlich gesteuert

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist für die Konzeption und Konformität der Grenzkontrollen zuständig. Es ist hauptverantwortlich für die Entwicklung der nationalen Strategie für eine Integrierte Grenzverwaltung. Die operative Umsetzung der Grenzübertrittskontrollen erfolgt in der föderalistisch aufgebauten Schweiz auf Kantons- und Bundesebene durch acht unterschiedlich strukturierte Grenzkontrollbehörden. Ihre Zusammenarbeit ist in der Steuergruppe Grenze institutionalisiert. Diese stellt primär den Informationsaustausch sicher. Weder die Steuergruppe noch das SEM verfügen jedoch über Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenzen gegenüber den Grenzkontrollbehörden. Eine koordinierte strategische Steuerung des Gesamtsystems findet deshalb nicht statt. Die internationalen Anforderungen werden aufgrund der föderalen Struktur der Schweiz nicht vollständig erfüllt.

Zu grosse Unverbindlichkeit bei der Schlüsselmassnahme reFRONT

Die fragmentierte Umsetzung der Schweizer Grenzverwaltung führt zu langen Realisierungsfristen für institutionelle Veränderungen. Im Rahmen der wichtigsten Schlüsselmassnahme «reFRONT – Überprüfung der Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich» hat die Steuergruppe Grenze die strukturellen Unzulänglichkeiten in der Grenzverwaltung identifiziert und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die im Abschlussbericht enthaltenen Empfehlungen sind auf Bundes- und Kantonsebene abgestützt, aber noch wenig konkretisiert. Zum Prüfungszeitpunkt bestanden keine klaren Projektstrukturen und es fehlte eine Planung für die vorgesehenen Folgeprojekte, wie

Verbesserungen realisiert werden können. Die EFK empfiehlt eine solide Programm- oder Projektplanung, um mehr Verbindlichkeit zu schaffen und die Teilprojekte in nützlicher Frist umsetzen zu können.

Dem dynamischen Aktionsplan fehlt ein nachvollziehbarer Bezug zum aktuellen Kontext

Auf Empfehlung einer externen Evaluation des ersten Strategieprozesses wurde der Aktionsplan IBM 2027 dynamisch ausgestaltet, um besser auf aktuelle Kontextentwicklungen im Migrations- und Sicherheitsbereich reagieren zu können. Während einer laufenden Strategieperiode können nun neue Massnahmen in den Aktionsplan aufgenommen werden. In der Steuergruppe Grenze wird der Handlungsbedarf jedoch nicht kontinuierlich erhoben. Die EFK empfiehlt, die verfügbaren Informationen zu aktuellen Entwicklungen in der Steuergruppe systematischer zu nutzen, um Massnahmen des Aktionsplans nachvollziehbar auszuwählen und zu priorisieren.

Eingeschränkte Beteiligung der Grenzkontrollbehörden an zwischenstaatlichen Gremien

Gemäss Strategie IBM 2027 soll sich die Teilnahme an zwischenstaatlichen Gremien nach dem Interesse der Schweiz richten und knappe Ressourcen sollen zielgerichtet eingesetzt werden. Diesem Ziel ist keine Massnahme zugeordnet. Generell festgelegt ist, welche Bundesbehörde die Vertretung in den verschiedenen Gremien wahrnimmt. Die fragmentierte Aufgabenteilung im Grenzkontrollbereich erschwert allerdings die Einbindung der kantonalen Behörden. Ein Wissensaustausch unter den Behörden des Bundes findet statt.

Ohne Erfolgskontrollen kann die Strategieumsetzung nicht beurteilt werden

Aufgrund ihrer begrenzten Steuerungs- und Durchsetzungskompetenzen verzichtet die Steuergruppe Grenze auf eine Anwendung von Instrumenten für eine Top-down-Steuerung bei Standardmassnahmen des Aktionsplans IBM 2027. Dadurch kann der IBM-spezifische Verwaltungsaufwand für die ämterübergreifende Planung, Begleitung und Überprüfung von Massnahmen klein gehalten werden. Wenn eine Erfolgskontrolle der Strategie und einzelner Massnahmen ausbleibt, fehlt jedoch ein zentrales Instrument zur Steuerung des Aktionsplans. Es bleibt damit offen, ob die erzielten Ergebnisse den investierten Aufwand rechtfertigen. Die EFK empfiehlt, den Erfolg und Nutzen von Massnahmen systematisch zu überprüfen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse für die Steuerung der integrierten Grenzverwaltung zu verwenden.

Fehlende Durchschlagskraft der Qualitätssicherung im Grenzkontrollbereich

Die Empfehlungen der nationalen Audits der operativen Durchführung der Kontrollen an den Aussengrenzen sind für die Grenzkontrollbehörden nicht bindend. Dies begrenzt momentan den Nutzen der Qualitätssicherung zur Optimierung der Grenzverwaltung. Vor diesem Hintergrund hat das SEM Ende 2023 beschlossen, die Umsetzung der Empfehlungen mit einem Follow-up zu den durchgeführten Audits nachzuverfolgen und in der Steuergruppe Grenze regelmässig zu thematisieren.

Audit de la mise en œuvre des mesures pour la gestion intégrée des frontières

Secrétariat d'État aux migrations, Office fédéral de la police et Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières

L'essentiel en bref

En tant qu'État associé à l'espace Schengen, la Suisse est tenue d'adopter les règles de l'Union européenne en matière de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen et de leur développement. Le développement de l'acquis de Schengen implique une coopération étroite entre les autorités cantonales et fédérales chargées des contrôles aux frontières. La Confédération et les cantons emploient jusqu'à 470 collaboratrices et collaborateurs pour le contrôle des frontières extérieures.

La stratégie de gestion intégrée des frontières 2027 (*Integrated Border Management – stratégie IBM*) et le plan d'action correspondant constituent la base de la gestion commune des frontières extérieures de l'espace Schengen par les organes suisses de gestion des frontières. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné pour la première fois le pilotage et la mise en œuvre du plan d'action IBM 2027 ainsi que le contrôle des résultats obtenus. L'audit montre que des améliorations sont nécessaires, notamment en ce qui concerne le pilotage du plan d'action, l'organisation de la mesure clé reFRONT et l'assurance qualité de la gestion nationale des frontières.

La gestion suisse des frontières n'est pas pilotée de manière globale

La conception et la conformité des contrôles aux frontières relèvent de la compétence du Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Il est le principal responsable du développement de la stratégie nationale de gestion intégrée des frontières. Dans le système fédéraliste suisse, la mise en œuvre opérationnelle des vérifications aux frontières est assurée aux niveaux cantonal et fédéral par huit autorités de contrôle aux structures différentes. Leur coopération est institutionnalisée au sein du groupe de pilotage Frontière, qui assure avant tout l'échange d'informations. Ni le groupe de pilotage ni le SEM ne disposent cependant de compétences décisionnelles ou d'exécution face aux autorités chargées des contrôles aux frontières. Raison pour laquelle il n'y a pas de pilotage stratégique coordonné de l'ensemble du système. Du fait de sa structure fédérale, la Suisse ne remplit pas toutes les exigences internationales.

La mesure clé reFRONT est trop peu contraignante

La mise en œuvre fragmentée de la gestion suisse des frontières entraîne de longs délais de réalisation pour les changements institutionnels. Dans le cadre de la mesure clé la plus importante « reFRONT – Analyse de la collaboration dans le domaine du contrôle aux frontières », le groupe de pilotage Frontière a identifié les lacunes structurelles de la gestion des frontières et mis en évidence des possibilités d'optimisation. Les recommandations formulées dans le rapport final sont soutenues par les cantons et la Confédération, mais sont encore peu concrétisées. Lors de l'audit, il n'existait pas de

structures de projet claires et il n’y avait pas de planification pour les projets de suivi prévus quant à la manière d’apporter des améliorations. Le CDF recommande une planification solide du programme ou du projet afin de créer plus d’engagement et de mettre en œuvre les projets partiels en temps utile.

Le plan d’action dynamique n’a pas de lien compréhensible avec le contexte actuel

Sur recommandation d’une évaluation externe du premier processus stratégique, le plan d’action IBM 2027 a été conçu de manière dynamique pour mieux réagir à l’évolution actuelle du contexte dans le domaine de la migration et de la sécurité. Pendant une période stratégique en cours, de nouvelles mesures peuvent ainsi être intégrées dans le plan d’action. Au sein du groupe de pilotage Frontière, la nécessité d’agir n’est cependant pas relevée en continu. Le CDF recommande d’utiliser plus systématiquement les informations disponibles sur l’évolution actuelle au sein du groupe de pilotage afin de sélectionner et de hiérarchiser les mesures du plan d’action de manière compréhensible.

Les autorités chargées des contrôles aux frontières ne participent que de manière limitée aux organes intergouvernementaux

Selon la stratégie IBM 2027, la participation aux organes intergouvernementaux doit être fondée sur les intérêts de la Suisse et les ressources limitées doivent être utilisées de manière ciblée. Aucune mesure n’est associée à cet objectif. La stratégie définit de manière générale quelle autorité fédérale assure la représentation au sein des divers organes. La répartition fragmentée des tâches dans le domaine des contrôles aux frontières rend toutefois l’intégration des autorités cantonales difficile. Les autorités de la Confédération partagent leurs connaissances.

La mise en œuvre de la stratégie ne peut être évaluée sans contrôle des résultats

En raison de ses compétences limitées en matière de pilotage et d’exécution, le groupe de pilotage Frontière renonce à recourir à des instruments de pilotage selon l’approche descendante pour les mesures standard du plan d’action IBM 2027. La charge administrative liée à la stratégie IBM pour la planification, le suivi et l’examen des mesures entre les offices peut ainsi être réduite à un minimum. Sans contrôle des résultats de la stratégie et des différentes mesures, il manque toutefois un instrument central pour piloter le plan d’action. La question de savoir si les résultats obtenus justifient la charge investie reste donc ouverte. Le CDF recommande d’évaluer systématiquement l’efficacité et l’utilité des mesures et d’utiliser les enseignements tirés pour le pilotage de la gestion intégrée des frontières.

L’assurance qualité dans le domaine des contrôles aux frontières n’est pas assez efficace

Les recommandations formulées dans le cadre des audits nationaux de l’exécution opérationnelle des contrôles aux frontières extérieures ne sont pas contraignantes pour les autorités de contrôle. Cela limite actuellement l’utilité de l’assurance qualité pour optimiser la gestion des frontières. Dans ce contexte, le SEM a décidé à la fin de 2023 de suivre la mise en œuvre des recommandations au moyen d’un suivi des audits réalisés et de la thématiser régulièrement au sein du groupe de pilotage Frontière.

Texte original en allemand

Verifica dell'attuazione delle misure concernenti la gestione integrata delle frontiere

Segreteria di Stato della migrazione, Ufficio federale di polizia,
Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini

L'essenziale in breve

Quale membro associato dello spazio Schengen, la Svizzera è tenuta ad adottare le norme dell'Unione europea relative al controllo delle frontiere esterne e il loro sviluppo. Lo sviluppo dell'acquis di Schengen presuppone una stretta cooperazione tra le autorità di controllo dei confini a livello cantonale e federale. Per il controllo delle frontiere esterne, Confederazione e Cantoni impiegano fino a 470 collaboratori.

La Strategia per la gestione integrata delle frontiere 2027 («Integrated Border Management», IBM) e il relativo piano d'azione costituiscono la base per una gestione congiunta delle frontiere esterne Schengen da parte dei pertinenti organi svizzeri. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato per la prima volta le modalità di gestione e attuazione del piano d'azione IBM 2027 e il monitoraggio dei risultati ottenuti. Dalla verifica è emersa la necessità di miglioramenti puntuali, segnatamente nella gestione del piano d'azione, nell'organizzazione della misura chiave reFRONT come pure nella garanzia di qualità nella gestione dei confini a livello nazionale.

La Svizzera non gestisce i confini in modo olistico

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) si occupa della concezione e della conformità dei controlli alle frontiere. È la responsabile principale per quanto attiene allo sviluppo della strategia nazionale per una gestione integrata delle frontiere. Nella struttura federalista della Svizzera, i controlli ai confini vengono svolti a livello cantonale e federale da otto autorità pertinenti, strutturate in maniera differente. La loro collaborazione è istituzionalizzata nel Gruppo di pilotaggio Frontiera, il quale assicura in primo luogo lo scambio di informazioni. Tuttavia, né tale Gruppo né la SEM dispongono di competenze decisionali ed esecutive nei confronti delle autorità di controllo dei confini. Manca quindi una gestione strategica e coordinata dell'intero sistema. A causa della struttura federale della Svizzera, i requisiti internazionali non vengono pienamente soddisfatti.

La misura chiave reFRONT ha un carattere troppo poco vincolante

I cambiamenti a livello istituzionale richiedono lunghi tempi di realizzazione, poiché in Svizzera la gestione dei confini avviene in maniera frammentata. Nel quadro della misura chiave più importante, chiamata «reFRONT: verifica della collaborazione nell'ambito dei controlli alle frontiere», il Gruppo di pilotaggio Frontiera ha identificato le lacune strutturali nella gestione dei confini e indicato possibilità di miglioramento. Le raccomandazioni formulate nel rapporto finale vengono sostenute a livello federale e cantonale, ma sono ancora poco concrete. Al momento della verifica non esistevano strutture di progetto chiare né vi era una pianificazione per i progetti successivi previsti su come realizzare i miglioramenti. Il CDF raccomanda una solida pianificazione dei programmi e dei progetti, al

fine di garantire un carattere maggiormente vincolante e poter realizzare i progetti parziali in tempo utile.

Al piano d'azione dinamico manca un riferimento tracciabile al contesto attuale

Su raccomandazione di una valutazione esterna del primo processo strategico, il piano d'azione IBM 2027 è stato reso dinamico per reagire meglio agli sviluppi del contesto attuali nel settore della migrazione e della sicurezza. Ora è possibile includere nuove misure nel piano d'azione durante un periodo strategico. Tuttavia, nel Gruppo di pilotaggio Frontiera il fabbisogno di intervento non viene rilevato regolarmente. Il CDF raccomanda di utilizzare le informazioni disponibili sugli sviluppi attuali nel Gruppo di pilotaggio in maniera più sistematica, al fine di garantire una maggiore tracciabilità su come selezionare e prioritizzare le misure del piano d'azione.

Partecipazione limitata delle autorità di controllo dei confini a organismi intergovernativi

Secondo la strategia IBM 2027, la partecipazione a organismi intergovernativi deve fondarsi sugli interessi della Svizzera, mentre le risorse, limitate, devono essere impiegate in maniera mirata. Per questo obiettivo non è stata prevista alcuna misura. In generale viene stabilito quale autorità federale assume la rappresentanza nei diversi organismi. Tuttavia, la ripartizione frammentata dei compiti nel settore del controllo dei confini rende più difficile il coinvolgimento delle autorità cantonali. Tra le autorità federali vi è uno scambio di conoscenze.

Senza controlli sull'efficacia non è possibile valutare l'attuazione della strategia

Poiché dispone di competenze di gestione ed esecutive limitate, il Gruppo di pilotaggio Frontiera rinuncia ad applicare strumenti per una gestione «top down» delle misure standard del piano d'azione IBM 2027. Ciò consente di contenere il dispendio amministrativo specifico di IBM per la pianificazione, il monitoraggio e la verifica delle misure trasversali tra gli uffici. Tuttavia, se il controllo sull'efficacia della strategia e delle singole misure non viene effettuato, manca uno strumento centrale di gestione centrale del piano d'azione. Resta quindi da vedere se i risultati ottenuti giustificano gli sforzi profusi. Il CDF raccomanda di verificare sistematicamente il successo e l'utilità delle misure nonché di utilizzare gli insegnamenti tratti per la gestione integrata delle frontiere.

La garanzia della qualità nel settore del controllo dei confini non è sufficientemente efficace

Le raccomandazioni degli audit nazionali riguardanti l'attuazione operativa dei controlli alle frontiere esterne non sono vincolanti per le autorità di controllo dei confini. Al momento ciò limita i benefici della garanzia della qualità per l'ottimizzazione della gestione delle frontiere. In quest'ottica, alla fine del 2023 la SEM ha deciso di attuare le raccomandazioni tramite una verifica successiva e di discuterne regolarmente nel Gruppo di pilotaggio Frontiera.

Testo originale in tedesco

Audit of the implementation of measures for Integrated Border Management

State Secretariat for Migration, Federal Office of Police, Federal
Office for Customs and Border Security

Key facts

As an associated member of the Schengen Area, Switzerland is required to adopt the European Union's rules on controlling the Schengen external borders and their further development. The further development of the Schengen acquis requires close co-operation between the border control authorities at cantonal and federal level. The Confederation and cantons deploy up to 470 employees to control the external border.

The 2027 Integrated Border Management (IBM) strategy and the associated action plan form the basis for the joint management of the Schengen external borders by Switzerland's border management bodies. For the first time, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited how the 2027 IBM action plan is managed and implemented, and how the results achieved are monitored. The audit revealed room for improvement, particularly in the management of the action plan, as well as in the organisation of the key measure reFRONT and in quality assurance in national border management.

Swiss border management is not holistically steered

The State Secretariat for Migration (SEM) is responsible for the design and compliance of border controls. It is primarily responsible for developing the national strategy for integrated border management. The operational performance of border controls in Switzerland, with its federal structure, is carried out at cantonal and federal level by eight differently structured border control authorities. Their cooperation is institutionalised in the Border Steering Group, which primarily ensures the exchange of information. However, neither the steering group nor the SEM hold any decision-making or enforcement powers vis-à-vis the border control authorities. Therefore, there is no coordinated strategic management of the overall system. Switzerland's federal structure means that the international requirements are not fully met.

Insufficient commitment to the key measure reFRONT

The fragmented implementation of Swiss border management results in long timeframes for realising institutional changes. As part of the most important key measure "reFRONT – Review of cooperation on border controls", the Border Steering Group identified structural inadequacies in border management and highlighted opportunities for optimisation. The recommendations contained in the final report are supported at federal and cantonal level, but are not yet very detailed. At the time of the audit, there were no clear project structures and there was no planning for the intended follow-up projects as to how improvements could be realised. The SFAO recommended solid programme or project planning in order to ensure greater commitment and implementation of the sub-projects within a reasonable period of time.

The dynamic action plan lacks a clear link to the current context

On the recommendation of an external review of the first strategy process, the 2027 IBM action plan was dynamically developed in order to better respond to current developments in the migration and security context. New measures can now be included in the action plan during an ongoing strategy period. However, the need for action is not continuously assessed in the Border Steering Group. The SFAO recommended that the available information on current developments be used more systematically in the steering group in order to select and prioritise measures in the action plan in a transparent manner.

Limited participation of border control authorities in intergovernmental bodies

According to the 2027 IBM strategy, participation in intergovernmental bodies should be based on Switzerland's interests and scarce resources should be deployed in a targeted manner. There is no measure associated with this objective. It is generally specified which federal authority is responsible for representing Switzerland in the various bodies. However, the fragmented division of border control tasks makes it difficult to involve the cantonal authorities. The federal authorities share knowledge with each other.

Strategy implementation cannot be assessed without performance reviews

Due to its limited steering and enforcement powers, the Border Steering Group refrains from using instruments for top-down steering for standard measures of the 2027 IBM action plan. This means that the IBM-specific administrative burden for the inter-office planning, monitoring and review of measures can be kept to a minimum. However, if the success of the strategy and individual measures is not monitored, there is no central instrument for managing the action plan. It therefore remains unclear whether the results achieved justify the effort invested. The SFAO recommended systematically reviewing the success and benefits of measures, and using the findings to steer integrated border management.

Quality assurance in border control is not effective enough

The national audit recommendations for the operational implementation of controls at the external borders are not binding for the border control authorities. This currently limits the benefits of quality assurance for optimising border management. Against this backdrop, the SEM decided at the end of 2023 to monitor the implementation of the recommendations with a follow-up to the audits carried out, and to regularly discuss them in the Border Steering Group.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Generelle Stellungnahme SEM

Der Bericht stellt gut dar, mit welchen Herausforderungen das SEM und die beteiligten Akteurinnen und Akteure in der Grenzverwaltung konfrontiert sind. Das SEM ist mit den Feststellungen der EFK weitgehend einverstanden. Aufgrund der föderalistischen Ordnung und der Praxis mehrerer Kantone, Aufgaben an den Bund zu delegieren, wird die Grenzkontrolle vom Bund und verschiedenen Kantonen wahrgenommen. Keine Behörde verfügt über die alleinige Entscheidungs- und Durchsetzungskompetenz und die Verantwortlichkeiten sind verteilt. Aus diesem Grund ist ein stetiger und enger Austausch zwischen den Akteurinnen und Akteuren unabdingbar. Dafür werden verschiedene Instrumente eingesetzt (Steuergruppe Grenze, Projekte mit Vertreter/innen Bund und Kantone, Weisungen Grenzkontrolle, IBM-Strategie, IBM-Aktionsplan, bilaterale Besprechungen, Audit, Qualitätssicherungsmechanismus), die in ihrer Gesamtheit aber die Schengen-seitig geforderte einheitliche Steuerung gewisser Funktionen der Grenzverwaltung nicht herzustellen vermögen.

Generelle Stellungnahme fedpol

fedpol n'a pas de commentaire et remercie l'EFK pour l'excellente collaboration dans ce dossier.

Generelle Stellungnahme BAZG

Das BAZG dankt der EFK für diese Prüfung und unterstützt die Anstrengungen, das Gesamtsystem durch eine koordinierte, strategische Steuerung zu stärken.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Seit 2008 ist die Schweiz ein assoziiertes Mitglied des Schengen-Raumes. Damit hat sie sich verpflichtet, die Regeln der Europäischen Union (EU) zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen sowie deren Weiterentwicklung zu übernehmen. Aufgrund ihrer geografischen Lage verfügt die Schweiz ausschliesslich über Luftaussengrenzen an den Flughäfen. Zur Kontrolle der Aussengrenzen sind bei den kantonalen Polizeikörpern rund 220 Personen tätig. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) setzt dafür rund 200 Mitarbeitende ein.

Der anhaltende Migrationsdruck an den Schengen-Aussengrenzen und die angespannte Sicherheitslage führten in letzter Zeit zu einer beachtlichen Reformkadenz des Schengen-Besitzstandes. Die zunehmende Komplexität der Grenzkontrollen sowie die fortschreitende Digitalisierung stellt alle involvierten Behörden vor wachsende technische, organisatorische und finanzielle Herausforderungen. So sollen durch grosse Investitionen in bestehende und neue Informationssysteme (z. B. zur Erfassung und zum Abgleich digitalisierter biometrischer Merkmale) die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen und die innere Sicherheit europaweit verbessert werden.

Die Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027 (*Integrated Border Management, IBM*) ist das gemeinsame Dach über sämtlichen Aktivitäten der verschiedenen Grenzverwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone. Die Umsetzung der Strategie wird von der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) erstmals mit der vorliegenden Prüfung überprüft. Auslöser für die Prüfung sind Risiken einer ungenügenden Koordination, Umsetzung und Wirkung von Massnahmen der Integrierten Grenzverwaltung. Der Fokus der Prüfung liegt daher primär auf Aspekten der Steuerung, Umsetzung und Überprüfung des IBM-Aktionsplans 2027.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der vorliegenden Prüfung ist zu beurteilen, ob die Steuerung, die Umsetzung und das Monitoring der Massnahmen des IBM-Aktionsplans 2027 zielführend ausgestaltet sind. Dabei werden die folgenden drei Prüffragen beantwortet:

1. Wird der Aktionsplan so gesteuert, dass die Ziele der Strategie erreicht werden können?
2. Ist die Massnahmenumsetzung wirtschaftlich und auf die Erfüllung der IBM-Strategie ausgerichtet?
3. Wird die Zielerreichung auf Ebene Einzelmassnahmen und IBM-Strategie überprüft?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Roger Pfiffner (Revisionsleiter), Martin Koci und Karin Berger durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach dem 1. Dezember 2023.

Nicht Gegenstand der Prüfung waren die IKT-Schlüsselprojekte des Programms Weiterentwicklung Schengen/Dublin sowie die Finanzierung von Massnahmen über die Projektförderung der EU. Diese werden von der EFK in separaten Prüfungen behandelt.

Die Prüfung wurde mittels Dokumentenanalysen sowie Interviews beim Staatssekretariat für Migration (SEM), Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) und Bundesamt für Polizei (fedpol) durchgeführt. In sechs Fallstudien wurden zudem ausgewählte Massnahmen der integrierten Grenzverwaltung analysiert, an denen mehrere Grenzkontrollbehörden beteiligt waren (Anhang 4). Zweck der Analyse bestand darin, die Auswahl, Relevanz, Umsetzung und Kontrolle von konkreten Massnahmen zu erfassen, um daraus Rückschlüsse auf die Steuerung des Aktionsplans und die Zusammenarbeit der involvierten Behörden ziehen zu können. Es handelte sich nicht um eine Projekt- oder Massnahmenprüfung im eigentlichen Sinne.

Für einen Einblick in die Durchführung der operativen Grenzkontrollen und um die ausgewählten Massnahmen zu besprechen, wurden die drei Flughäfen Zürich, Genf und Bern-Belp besucht und Gespräche mit den dort zuständigen kantonalen Grenzkontrollbehörden geführt. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Stichprobe der 19 Aussengrenzflughäfen der Schweiz.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von SEM, BAZG, fedpol und den kantonalen Behörden (Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, unité diplomatique et aéroportuaire der Kantonspolizei Genf, Flughafenpolizei Zürich und Bern) umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 21. Februar 2024 statt. Teilgenommen haben seitens SEM: Chef Abt. Einreise, Chef Sektion Grundlagen Grenze. Seitens BAZG war anwesend: Chefin Sektion Grenzkontrolle, Migration und internationale Polizeikooperation. fedpol wurde vertreten durch: Chefin Abt. Internationale Angelegenheiten und Fachbereichsleiter EU / Schengen. Von der EFK haben der Federführende und der Revisionsleiter teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Integrierte Grenzverwaltung in der Schweiz

Das Schengen-Assoziierungsabkommen hat die Personenkontrolle an den Schweizer Landesgrenzen grundlegend verändert. Es erleichtert den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU durch die Aufhebung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Gleichzeitig sieht es intensivere Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen vor sowie koordinierte Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Die Anforderungen sind im Schengener-Grenzkodex sowie in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache festgehalten.

Da die Schweiz vollständig von Schengen-Staaten umgeben ist, befinden sich die Schengen-Aussengrenzen ausschliesslich an Flughäfen. Insgesamt verfügte die Schweiz zum Prüfzeitpunkt über 19 Flughäfen mit Flugverbindungen aus und in Drittstaaten (Abb. 1). Im Jahr 2022 haben insgesamt 17,6 Mio. Passagierinnen und Passagiere die Schengen-Aussengrenze übertreten.¹ 84 Prozent der Übertritte einer Aussengrenze erfolgten an den beiden grössten Schweizer Flughäfen Zürich und Genf.

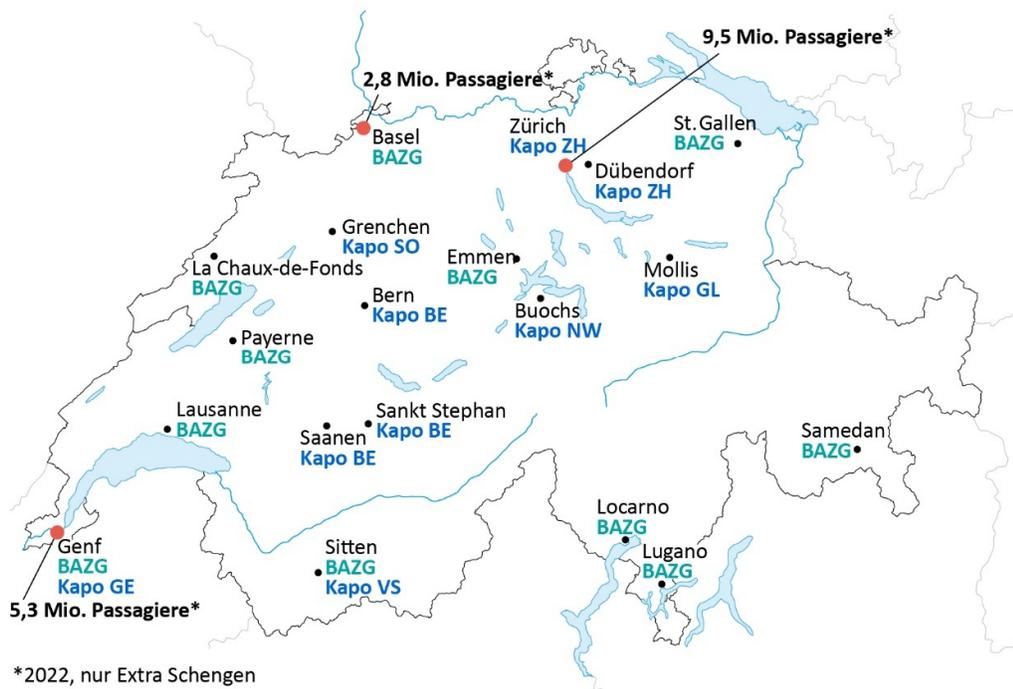


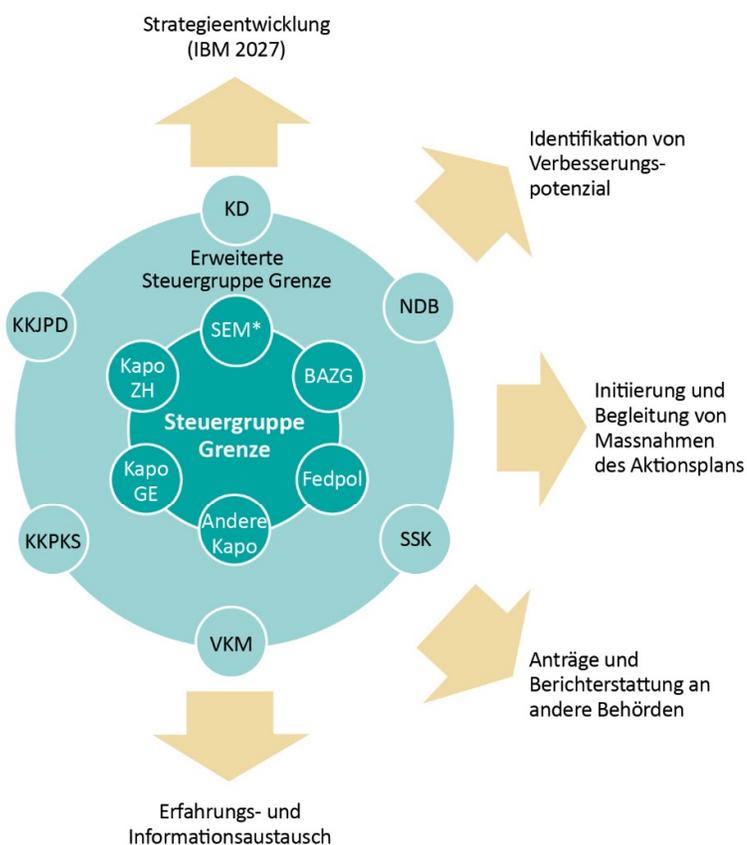
Abb. 1: Flugaussengrenzen in der Schweiz und zuständige Grenzkontrollbehörden (Quelle: SEM, Darstellung EFK)

Das SEM trägt die Gesamtverantwortung gegenüber der EU für die ordnungsgemässe Durchführung der Grenzkontrollen und die Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen. Es erlässt Weisungen für die Ein- und Ausreise und legt die Kontrollen fest, die gemäss Schengen-Vorschriften verbindlich durchzuführen sind. Die operative Zuständigkeit für die Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen liegt bei den Kantonen mit einem

¹ Lokal- und Transferpassagiere, ohne Grenzübertritte an den Flughäfen der Kategorie D, an denen Grenzübertritte eine vorgängige Bewilligung erfordern.

Aussengrenzflughafen auf ihrem Hoheitsgebiet. Die Grenzkontrollen werden entweder von der Kantonspolizei oder – wenn von den Kantonen an den Bund delegiert – vom BAZG durchgeführt (Abb. 1). Insgesamt gibt es in der föderalistisch aufgebauten Schweiz acht unterschiedlich strukturierte Grenzkontrollbehörden.

Die Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung 2027 (IBM 2027)² bildet die Grundlage für einen landesweiten Ansatz zur integrierten Grenzverwaltung nach den Vorgaben der EU. Sie verfolgt die Vision, die illegale Migration und die grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen und die Ein- und Ausreise für legal Reisende gleichzeitig möglichst reibungslos zu gestalten. Dafür sieht sie eine stärkere Koordination und Zusammenarbeit der in der Grenzverwaltung involvierten Behörden vor. Die Zusammenarbeit dieser Behörden ist in der Steuergruppe Grenze, der nationalen Plattform für die Koordinierung des Grenzmanagements auf strategischer Ebene, institutionalisiert (Abb. 2). Das SEM hat den Vorsitz.



- Legende:
- SEM: Staatssekretariat für Migration (*Vorsitz)
 - BAZG: Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
 - Fedpol: Bundesamt für Polizei
 - KD: Konsularische Direktion des EDA
 - NDB: Nachrichtendienst des Bundes
 - SSK: Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz
 - VKM: Vereinigung der Kant. Migrationsbehörden
 - KKPKS: Konferenz der Kant. Polizeikommandant/innen
 - KKJPD: Konferenz der Kant. Justiz- und Polizeidirektor/innen

Abb. 2: Zusammensetzung der Steuergruppe Grenze und ihre Aufgaben (Quelle: SEM, Darstellung EFK)

² Für Strategie und Aktionsplan IBM 2027 siehe <http://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/ibm.html>.

Auf strategischer Ebene ist neben der IBM-Strategie der dazugehörige Aktionsplan die wichtigste Orientierung für die involvierten Behörden. Der Aktionsplan IBM 2027 fasst alle Massnahmen zur praktischen Umsetzung der IBM-Strategie zusammen. Er ist dynamisch ausgestaltet, d. h. er wird laufend überarbeitet, um die sich verändernden Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit zu berücksichtigen. Über die Unterscheidung von Schlüsselmassnahmen und Standardmassnahmen erfolgt eine Priorisierung der Aktivitäten. Als Schlüsselmassnahmen gelten solche, die eine wesentliche Abstimmung und Zusammenarbeit der beteiligten Behörden erfordern. Die Steuergruppe Grenze erteilt den jeweiligen Projektauftrag. Bei den Standardmassnahmen handelt es sich um übrige Aufgaben mit Projekt- und Innovationscharakter. Auswahl und Durchführung erfolgen durch die jeweils zuständige Behörde.

Die EU sieht für die Überprüfung der Anwendung des Schengener-Besitzstandes ein ausführliches Evaluierungsprogramm vor. Das wichtigste Element davon ist die Schengen-Evaluation, die i. d. R. alle fünf Jahre durchgeführt wird. Die Überprüfung des Grenzverwaltungssystems erfolgt durch Ortsbesichtigungen und anhand von Antworten der Schweiz auf einen Fragebogen. Ein weiteres Element ist die thematische Evaluierung, welche eine vergleichende Analyse der Rechtsvorschriften oder der Anwendung bestimmter Teile des Schengen-Besitzstands in mehreren Mitgliedstaaten vornimmt. Wird eine Regel nicht konform umgesetzt oder besteht Verbesserungsbedarf, sprechen die Evaluierenden Empfehlungen aus. Den Umsetzungsstand dieser Empfehlungen berichtet das SEM der Europäischen Kommission (EU/KOM) halbjährlich in Form eines Follow-Up-Reports.

Die Schengen-Evaluation von 2018 hielt mehrere Schwachstellen fest, insbesondere bezüglich der Zusammenarbeit der Schweizer Grenzverwaltungsbehörden. Um das bestehende Optimierungspotenzial näher zu prüfen, haben die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) und das Präsidium der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) 2020 das Projekt *reFRONT* in Auftrag gegeben. Das Ziel dieser Schlüsselmassnahme war es, die bestehenden Zusammenarbeitsstrukturen zu analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen Governance, Ausbildung, Risikoanalyse sowie Prozesse und Infrastruktur aufzuzeigen.

Der Abschlussbericht *reFRONT* mit Empfehlungen wurde von der KKJPD im Frühjahr 2023 gutgeheissen. Am 29. November 2023 hat der Bundesrat das EJPD/SEM beauftragt, in Zusammenarbeit mit den an der Grenzverwaltung beteiligten Behörden von Bund und Kantonen, die im Abschlussbericht formulierten Empfehlungen vertieft zu prüfen und deren finanzielle Auswirkungen abzuklären. Das EJPD/SEM soll bis Ende 2025 einen Bericht mit konkreten Umsetzungsvorschlägen vorlegen.

3 Steuerung des Aktionsplans zur Integrierten Grenzverwaltung

3.1 Fragmentierte statt integrierte Grenzverwaltung

Die Zusammenarbeit der zentralen Grenzverwaltungsbehörden ist in der Steuergruppe Grenze institutionalisiert und die zentralen Stakeholder sind darin vertreten. Wie in ihrem Mandat vom 18. Oktober 2011 vorgesehen, beschliesst und begleitet die Steuergruppe Projekte, sorgt für den Informationsaustausch und stellt Anträge.

Die Steuergruppe Grenze hat die Strategie IBM 2027 verabschiedet und anschliessend der KKJPD zur Verabschiedung und dem Bundesrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Mit dieser Strategie und dem dazugehörigen Aktionsplan besteht eine gemeinsame Orientierungsgrundlage für einen landesweiten Ansatz. Für die Strategieumsetzung und Überprüfung der Massnahmen bestehen keine explizite Zuweisung der Zuständigkeit. Die Steuergruppe Grenze erteilt zwar Aufträge und macht Empfehlungen, verfügt aber über keinerlei Weisungs- und Finanzierungs kompetenz. Auch das SEM, das für die Konzeption und Konformität der Grenzkontrollen zuständig ist, verfügt über keine Durchsetzungskompetenzen gegenüber den Grenzkontrollbehörden auf Kantons- und Bundesebene. In der föderalistisch aufgebauten Schweiz liegen die Auswahl, Durchführung und Finanzierung von Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der acht Grenzkontrollbehörden.

Im Rahmen der Schlüsselmassnahme *reFRONT* haben die beteiligten Behörden die Vereinheitlichung von Strukturen, Prozessen, Produkten und Systemen als primären Verbesserungsbedarf identifiziert. Der Abschlussbericht hält fest, dass die weitgehend informelle Zusammenarbeit aufgrund der wachsenden regulatorischen und technischen Komplexität der Grenzverwaltung an ihre Grenzen stösst. Deshalb wurden im Bereich Policy/Governance zwei Varianten für eine stärker institutionalisierte und ressourcenschonendere Zusammenarbeit erarbeitet. Die Variante «Harmonisierung» sieht ein Gremium mit den notwendigen Kompetenzen und Ressourcen vor (Steuergruppe Grenze oder ein ähnliches Organ), welches die Grenzkontrollbehörden koordiniert und deren Tätigkeiten harmonisiert. Die weitergehende Variante «Vereinheitlichung» beinhaltet, dass die Kompetenz für die Grenzkontrolle – statt wie bisher bei den Kantonen – neu beim Bund liegt und grundsätzlich von einer Bundesbehörde wahrgenommen wird. Im April 2023 hat sich die KKJPD für die Vertiefung der Variante «Harmonisierung» ausgesprochen. Im November 2023 hat der Bundesrat das EJPD/SEM beauftragt, diese Variante bis 2025 zu konkretisieren.

Die fragmentierte Umsetzung der Schweizer Grenzverwaltung entspricht nicht vollständig den Anforderungen an einen Schengen-Staat. Für die EU/KOM ist die Bereitstellung nationaler Verwaltungskapazitäten für die Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung der IBM-Strategie ein integraler Bestandteil des Strategieprozesses. In der Schengen-Evaluation von 2018 beurteilte die EU/KOM das Grenzverwaltungskonzept der Schweiz als «konform, Verbesserungen jedoch erforderlich». In Bezug auf die operative Umsetzung der Grenzkontrolle stellte die Schengen-Evaluation der Schweiz grundsätzlich ein positives Zeugnis aus.

Beurteilung

Die heutigen Strukturen und Prozesse reichen kaum aus, um die zukünftigen Herausforderungen effektiv und effizient zu bewältigen. Es besteht kein Gremium für die rechtlich verbindliche übergeordnete Steuerung einer integrierten Grenzverwaltung. Eine koordinierte strategische Steuerung des Gesamtsystems Grenzkontrolle findet gegenwärtig weder durch das SEM noch durch die Steuergruppe Grenze statt. Für das SEM stellt dies eine Dilemmasituation dar, da es gegenüber der EU/KOM die Gesamtverantwortung für die Grenzverwaltung trägt, gegenüber den Grenzkontrollbehörden aber auf strategischer Ebene über keine durchsetzbaren Weisungsbefugnisse verfügt.

Die EFK begrüsst, dass mit der IBM-Strategie und der Schlüsselmassnahme *reFRONT* eine stärkere Koordination und engere Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden angestrebt wird. Die Umsetzung der Variante «Harmonisierung» kann zu einer besseren Steuerung des IBM-Gesamtsystems sowie zu einer intensiveren und effizienteren Zusammenarbeit beitragen.

Da die strukturellen Unzulänglichkeiten im Projekt *reFRONT* adressiert wurden und der Bundesrat das EJPD beauftragt hat, bis 2025 einen Bericht mit konkreten Verbesserungsvorschlägen vorzulegen, verzichtet die EFK auf eine inhaltliche Empfehlung zur Optimierung der Strukturen. Im folgenden Kapitel macht die EFK aber eine Empfehlung zum Vorgehen, damit die erarbeiteten Vorschläge auch tatsächlich umgesetzt werden (vgl. Empfehlung 1).

3.2 Fehlende Projektsteuerung zur Umsetzung der wichtigsten Schlüsselmassnahme

Das Projekt *reFRONT*, das 2020 initiiert und Ende 2023 abgeschlossen wurde, gilt als die wichtigste Schlüsselmassnahme des Aktionsplans IBM 2027. Es hat die Zusammenarbeit aus Sicht der beteiligten Grenzverwaltungsbehörden analysiert, reagierte aber auch auf die Schengen-Evaluation von 2018. Diese hatte u. a. die Empfehlungen ausgesprochen, die Rolle der Steuergruppe Grenze zu stärken, permanente und formalisierte Kooperationsstrukturen einzurichten und die Ausbildung des Grenzkontrollpersonals zu standardisieren. Nach dem sechsten Follow-up im August 2020 gab es diverse Rückfragen der EU/KOM zu den langen Umsetzungsfristen der noch nicht umgesetzten Empfehlungen.

Die im Abschlussbericht *reFRONT* enthaltenen Empfehlungen sind durch die behördenübergreifende Erarbeitung und die Validierung auf strategischer und politischer Ebene sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene abgestützt. Die Empfehlungen sind sehr offen formuliert. Die konkreten Lösungsvorschläge und die Teilprojekte zur Umsetzung müssen erst noch vertieft und konkretisiert werden. Für die Umsetzung fehlt zum Prüfzeitpunkt eine klare Programm- oder Projektstruktur mit zentraler Projektleitung. Eine Projektplanung mit Meilensteinen, Termin- und Ressourcenplanung besteht nicht. Für die vom Bundesrat beschlossene Vertiefungsphase hat die Steuergruppe Grenze entschieden, auf eine Programm- und Projektstruktur zu verzichten. Divergierende Interessen und fehlende Ressourcen wurden in den Interviews als Hauptgründe für die unverbindliche Projektplanung und die langen Umsetzungsfristen angegeben. Verantwortliche für die Umsetzung der Teilprojekte liessen sich nur schwer finden. Die finanziellen Folgen für die Umsetzung der Massnahmen konnten zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht beziffert werden.

Beurteilung

Die fehlenden Finanzierungs- und Steuerungskompetenzen von SEM und Steuergruppe Grenze erschweren die Umsetzung institutionell ausgerichteter Verbesserungsmaßnahmen. Dies zeigt sich bei der Schlüsselmaßnahme *reFRONT* und ihren Folgeprojekten, bei denen eine übergeordnete Steuerung nicht sichergestellt ist. Es fehlen klare Projektstrukturen und eine verlässliche Projektplanung.

Ohne verbindliche Planung führen divergierende Interessen, Ressourcenengpässe und verschiedene Prioritäten mit hoher Wahrscheinlichkeit zu langen Umsetzungsfristen. Aufgrund der vielen Unsicherheiten ist es nicht möglich, abzuschätzen, welche Massnahmen wie und zu welchem Zeitpunkt umgesetzt werden. Damit ist auch nicht absehbar, ob die im Abschlussbericht *reFRONT* enthaltenen Empfehlungen bis zur nächsten Schengen-Evaluation umgesetzt werden können. Es besteht das Risiko, dass sich die Schweiz bei der nächsten Schengen-Evaluation 2025 in gewissen Bereichen mit ähnlichen Feststellungen konfrontiert sieht wie 2018.

Für die Ausarbeitung der Verbesserungsvorschläge im vorgegebenen Zeitraum brauchen die *reFRONT*-Folgeprojekte eine solide Projektstruktur und Planung. Erst mit der Bestimmung der Projektführung und der Genehmigung des Projektauftrags wird ein gemeinsames Commitment sichergestellt.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem SEM, eine Projektführung zu bestimmen, welche den Projektauftrag zur Umsetzung der *reFRONT*-Empfehlungen konkretisiert. Letzterer beinhaltet insbesondere die Festlegung der Projektziele und Meilensteine inkl. Termine sowie eine Bestimmung der (Teil-)Projektleiterinnen und -leiter. Der Projektauftrag ist der Steuergruppe Grenze zur Genehmigung vorzulegen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Im Auftrag des Bundesrates vertieft die Steuergruppe Grenze die Empfehlungen des Projekts *reFRONT* auf strategischer Ebene bis Anfang 2025. Anschliessend wird das EJPD (SEM) dem Bundesrat und der KKJPD einen Antrag über die beabsichtigte Umsetzung *reFRONT* stellen. Das SEM wird darauf hinarbeiten, dass für die Umsetzung *reFRONT* ein Projektauftrag mit Projektzielen, Meilensteinen, Terminen sowie den zuständigen (Teil-)Projektleiter/innen erstellt und von der Steuergruppe Grenze genehmigt wird. Für die aktuelle Vertiefungsphase fand sich dafür unter den involvierten Akteurinnen und Akteuren keine Mehrheit.

3.3 Dem Aktionsplan fehlt ein nachvollziehbarer Bezug zum aktuellen Kontext

Auf Empfehlung der externen Evaluation des ersten Strategieprozesses wurde der Aktionsplan IBM 2027 dynamisch ausgestaltet, um auf aktuelle Kontextentwicklungen im Migrations- und Sicherheitsbereich reagieren zu können. Dies stellt sicher, dass während einer laufenden Strategieperiode neue Massnahmen in den Aktionsplan aufgenommen und bestehende Massnahmen gestrichen werden können.

Die Steuergruppe hat den Auftrag, laufend Verbesserungspotenzial in der Gestaltung der Grenzkontrolle zu identifizieren. Die beteiligten Behörden entscheiden gemeinsam über die Durchführung von Schlüsselmassnahmen. Bei den Standardmassnahmen entscheidet jede Behörde selbstständig, welche Standardmassnahmen im Aktionsplan aufgeführt und in welchem Zeitraum sie durchgeführt werden. Oftmals handelt es sich um Massnahmen zur Weiterentwicklung des Schengener Besitzstandes. Als assoziierter Schengen-Mitgliedstaat ist die Schweiz verpflichtet, sich aktiv an diesen Entwicklungen zu beteiligen. Diese Massnahmen werden zwar nicht ausschliesslich zur Umsetzung der IBM-Strategie durchgeführt, weisen aber einen gewissen Bezug zur aktuellen Lage im Migrations- und Sicherheitsbereich auf. Jedoch werden die Massnahmen des Aktionsplans nicht aus einer Risikoanalyse oder gemeinsamen Lagebeurteilung der Steuerungsgruppe Grenze abgeleitet. Eine Pendenzenliste besteht, wird aber nicht zur Steuerung des Aktionsplans verwendet.

Der Informationsaustausch zur aktuellen Migrationslage ist ein fester Bestandteil der Sitzungen der Steuergruppe Grenze. Als Grundlage dient der Monatsbericht «Migrationslage Schweiz», ein neueres Produkt des Réseau d'Analyse Migratoire. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine Zusammenfassung statistischer Daten zur irregulären Migration aus unterschiedlichen Quellen. Eine Diskussion und Festlegung von Massnahmen auf dieser Grundlage finden in der Steuergruppe Grenze nicht statt. Operative Anpassungen im Grenzkontrollbereich liegen im Kompetenzbereich der einzelnen Behörden.

Die Strategie IBM 2027 beinhaltet u. a. die Ziele, dass die relevanten nationalen und kantonalen Behörden mit ihren Ressourcen und Erkenntnissen zur Erstellung einer nationalen Risikoanalyse beitragen und entsprechende Strukturen geschaffen werden.

Beurteilung

Die aktuelle Lage im Migrations- und Sicherheitsbereich wird in der Steuergruppe ausführlich diskutiert. Die Erkenntnisse werden jedoch nicht systematisch zur Diskussion und Festlegung von Massnahmen verwendet. Es fehlen eine nachvollziehbare Ableitung und Priorisierung von Massnahmen auf Basis einer gemeinsamen Risiko- oder Lagebeurteilung. Dass während einer laufenden Strategieperiode neue Massnahmen in den Aktionsplan aufgenommen und bestehende Massnahmen gestrichen werden, stellt keine Gesamtsicht über die relevanten Kontextentwicklungen sicher und macht den Aktionsplan noch nicht wirklich dynamisch.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SEM, den Handlungsbedarf in der Steuergruppe Grenze mittels der verfügbaren Informationen zu aktuellen Entwicklungen laufend nachzuverfolgen und zu priorisieren sowie bei Bedarf neue Massnahmen aufzugleisen. Dies knüpft den Aktionsplan enger an die aktuellen Entwicklungen und erhöht die Nachvollziehbarkeit der Massnahmen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Der Aktionsplan IBM leitet sich von der IBM-Strategie ab. Die aktuelle IBM-Strategie III richtet sich nach dem mehrjährigen Politikzyklus für die europäische Grenzverwaltung und den Vorgaben der Europäischen Kommission und bezieht sich auf die Jahre 2024-2029. Bis anhin diente der Aktionsplan insbesondere zur Umsetzung der Strategie. Die Kontextentwicklungen wurden weniger stark im Aktionsplan abgebildet. Es ist richtig, dass ein

dynamischer Aktionsplan auf Kontextentwicklungen reagieren und neben den Massnahmen, die aufgrund der Vorgaben definiert wurden, auch die Erkenntnisse der aktuellen Lage im Migrations- und Sicherheitsbereich vermehrt berücksichtigen könnte. Die Steuergruppe Grenze kann diese Entwicklungen und eine gemeinsame Risikoanalyse zum Anlass nehmen, den Aktionsplan wenn nötig mit neuen, aktuellen Massnahmen zu ergänzen, die mit Kontextentwicklungen einhergehen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Migrations- und Sicherheitsbehörden in ihrer täglichen Arbeit mit gezielten Massnahmen auf aktuelle Entwicklungen reagieren, ohne dass dies im IBM-Aktionsplan abgebildet wird.

3.4 Eingeschränkte Beteiligung an internationalen Gremien

In der Strategie IBM 2027 wurde festgehalten, dass die intensivere Kooperation innerhalb des Schengenraums mit einem erhöhten Ressourcenaufwand einhergeht. Auch in den Interviews wurde von verschiedener Seite betont, dass im internationalen Kontext sehr viele Gremien und Arbeitsgruppen entstanden sind und ein klarer Fokus fehlt. Vor diesem Hintergrund wird in der Strategie IBM 2027 auf die Wichtigkeit hingewiesen, dass eine Teilnahme gezielt auf ihre Notwendigkeit in Bezug auf die Interessen und Möglichkeiten der Schweiz hin geprüft wird. Dazu wurde das IBM-Ziel formuliert, dass sich die Teilnahme an zwischenstaatlichen Gremien nach dem Interesse der Schweiz richtet. Dafür sollen die Prioritäten vorgängig definiert und die Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden.

Dem strategischen IBM-Ziel ist im Aktionsplan keine entsprechende Massnahme zugeordnet. Grundsätzlich festgelegt ist, welche Behörde des Bundes die Vertretung in einem Gremium wahrnimmt. Planung und Priorisierung von Teilnahmen an zwischenstaatlichen Gremien erfolgen durch die einzelnen Behörden. Sie entscheiden aufgrund eigener Kosten-Nutzen-Abwägungen für oder gegen eine Teilnahme. Den Kantonen ist keine Vertretungsfunktion zugewiesen. Mit «CH@WORLD» besteht jedoch ein Tool, mit dem die Grenzkontrollbehörden Informationen aus zwischenstaatlichen Gremien austauschen können.

In der thematischen Evaluierung der Schweizer Strategie von 2020 hat die EU/KOM festgehalten, dass hinsichtlich der von FRONTEX unterstützten und koordinierten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten Informationen über die nationalen Koordinationsbemühungen und eine Ressourcenplanung fehlen.

Beurteilung

Die zielgerichtete Teilnahme bei wichtigen zwischenstaatlichen Gremien ist essenziell, um die Interessen der Schweiz auf europäischer Ebene einzubringen und die internationale Vernetzung zu stärken. Aufgrund der fragmentierten Aufgabenteilung im Grenzkontrollbereich ist es jedoch eine Herausforderung, alle Behörden in die internationalen Gremien zur Verwaltung der Schengen-Aussengrenzen einzubinden. Deshalb ist es wichtig, den Wissensaustausch via CH@WORLD weiterhin zu pflegen und die Kantone besser darin einzubinden.

4 Erfolgs- und Qualitätskontrolle

4.1 Beitrag der Massnahmen zur Erreichung der IBM-Ziele ist nicht ausgewiesen

Für die Schlüsselmassnahmen werden Projektaufträge mit Zielen ausgearbeitet, die von der Steuergruppe Grenze verabschiedet werden. Aufgrund der fehlenden Durchsetzungskompetenzen verzichtet die Steuergruppe Grenze bei Schlüsselmassnahmen aber weitgehend auf eine Top-down-Steuerung mittels Pendenzenlisten, Fortschritts- und Erfolgskontrollen oder einem Empfehlungscontrolling. Die Steuergruppe Grenze macht grundsätzlich keine Vorgaben zur Durchführung von Erfolgskontrollen, weder auf Stufe Strategie noch auf Ebene der einzelnen Massnahmen. Eine externe Evaluation, wie zum Abschluss des ersten Strategiezyklus 2014–2017, ist bisher nicht vorgesehen.

Bei den Standardmassnahmen erfolgen Auswahl, Steuerung und Kontrolle durch die zuständige Behörde. In den Aktionsplan können Standardmassnahmen aufgenommen werden, die Projektcharakter haben. Ihr Innovationscharakter wird in der Steuergruppe Grenze nicht systematisch geprüft. Das SEM sorgt für ein Massnahmen-Tracking in Excel-Form, welches die Eckwerte der Massnahmen (Start, Ende, Projektstatus) vierteljährlich erfasst. Das Massnahmen-Tracking dient primär zur Aktualisierung des Aktionsplans auf dem Internet. In der Exceltabelle ist auch angegeben, zu welchem strategischen IBM-Ziel die Massnahme einen Beitrag leisten soll. In den Projektaufträgen der zuständigen Behörde fehlt teilweise ein expliziter Bezug zu den Zielen der IBM-Strategie.

Das Massnahmen-Tracking wurde im zweiten Strategiezyklus vereinfacht. Auf die Status- und Jahresberichte, welche eine Fortschrittskontrolle in Form eines Ampelsystems beinhalteten, wurde verzichtet. Aufgrund der fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten brachten sie der Steuergruppe Grenze kaum Nutzen.

Beurteilung

Der IBM-spezifische Verwaltungsaufwand für die ämterübergreifende Planung, Begleitung und Überprüfung von Massnahmen des Aktionsplans ist klein. Mit dem weitgehenden Verzicht auf ämterübergreifende Planungs- und Steuerungsinstrumente verhindert das SEM bei Standardmassnahmen, die im Verantwortungsbereich einer einzelnen Behörde liegen, eine unnötige bzw. doppelte Einflussnahme, die mehr Aufwand als Nutzen generiert.

Die Überwachung der Strategieumsetzung sollte allerdings ein fester Bestandteil des Strategieprozesses sein. Regelmässige und systematische Erfolgskontrollen würden die Ergebnisorientierung stärken. Die Steuergruppe Grenze macht jedoch keine Vorgaben zur Durchführung von Erfolgskontrollen. Deshalb fehlen der Steuergruppe wesentliche Informationen zur Steuerung des Aktionsplans. Es ist auch nicht nachvollziehbar, welchen Beitrag die Schlüssel- und Standardmassnahmen zur Erreichung der strategischen IBM-Ziele leisten und ob die erzielten Ergebnisse den investierten Aufwand rechtfertigen.

Eine regelmässige und systematische Erfolgskontrolle ist notwendig, um die Fortschritte auf Stufe Strategie zu erfassen und zu bewerten. Die Steuergruppe muss für Erfolgskontrollen sorgen, da sie laut Mandat für die laufende Identifizierung von Verbesserungspotenzial in der Gestaltung der Grenzkontrolle verantwortlich ist.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem SEM, den Erfolg und Nutzen von Massnahmen des Aktionsplans mit geeigneten Instrumenten (bspw. externe Evaluation) zu überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen in der Steuergruppe Grenze zur Steuerung der integrierten Grenzverwaltung verwendet werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des SEM

Wie im Bericht festgehalten wird, verzichtet die Steuergruppe Grenze aktuell aufgrund ihrer begrenzten Steuerungs- und Durchsetzungskompetenzen auf eine Anwendung von Instrumenten für eine Top-down-Steuerung bei Standardmassnahmen. Es wurde bereits im Projekt reFRONT festgestellt, dass es noch zu klärende Fragen im Bereich Governance gibt. Bevor externe Evaluationen von Massnahmen und deren Ergebnisse in der Steuergruppe Grenze diskutiert werden, ist zuerst zu klären, ob und wie eine effektive Steuerung der integrierten Grenzverwaltung möglich ist. Dies wird mit der Vertiefung reFRONT besprochen. In diesem Rahmen wird auch zu prüfen sein, ob und wie ein verstärktes Monitoring der Massnahmen des Aktionsplans ausgestaltet werden könnte. Grundsätzlich kann jede Behörde ihre Massnahmen extern evaluieren lassen. Bei grösseren Projekten, die im Aktionsplan aufgeführt sind (z.B. IT-Projekte wie EES) gibt es standardmässig Projekt-Abschlussberichte.

Zudem sind die Schengen-Evaluierung und die thematische Evaluierung der europäischen Kommission zwei Instrumente, mit denen die Schweizer Grenzverwaltung extern evaluiert wird. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden in der IBM-Strategie und im IBM-Aktionsplan jeweils berücksichtigt. Der ab 2024 eingeführte nationale Qualitätssicherungsmechanismus erlaubt zudem eine jährliche Überprüfung der einzelnen IBM-Komponenten. Wenn Handlungsbedarf festgestellt wird, kann die Steuergruppe Grenze Massnahmen beauftragen.

4.2 Der Qualitätssicherung für die operative Grenzkontrolle fehlt die Durchsetzungsfähigkeit

Zur Überprüfung der operativen Grenzkontrollen verfügt das SEM über ein Qualitätssicherungssystem mit nationalen Audits. Es soll die Einhaltung der Kontrollvorschriften für Non-Schengenflüge an allen Aussengrenzflughäfen prüfen und Empfehlungen machen, bevor die Schengen-Evaluation dies überprüft.

Das Qualitätssicherungssystem weist einen engeren Fokus auf als die Schengen-Evaluationen. Es konzentriert sich ausschliesslich auf die Grenzkontrolle. Vor diesem Hintergrund beschloss die Steuergruppe Grenze im Mai 2021 die Schlüsselmassnahme «Qualitätssicherungssystem für die Komponenten der integrierten Grenzverwaltung» durchzuführen. Es soll die Qualitätssicherung auf weitere Komponenten ausdehnen und – durch eine Verknüpfung bestehender Kontrollinstrumente – eine Gesamtsicht herstellen. Aufgrund eines Ressourcenmangels beim SEM kam es wiederholt zu Verzögerungen und das Projekt konnte nicht wie geplant Ende 2023 abgeschlossen werden. Das entsprechende Ziel in der IBM-Strategie, das ein adäquates und vollständiges Qualitätssicherungssystem vorsieht, wird erst ab Ende 2024 erreicht.

Das SEM hat gegenüber den kantonalen Grenzkontrollbehörden keine durchsetzbaren Weisungsbefugnisse. Die nationalen Audits können Mängel feststellen und Empfehlungen aussprechen. Die Empfehlungen sind für die Grenzkontrollbehörden jedoch nicht bindend. Bisher wurde die Umsetzung vom SEM nicht kontrolliert. Ende 2023, kurz vor Abschluss der Prüfung, hat das SEM jedoch entschieden, ein Follow-up zu den durchgeführten Audits einzuführen. Ab Ende 2024 sollen die offenen Empfehlungen auch im Rahmen der Steuergruppe Grenze regelmässig thematisiert werden.

Die vollständige Abdeckung der Kontrollvorschriften stellt eine Herausforderung für kantonale Grenzkontrollbehörden dar, die ausschliesslich an kleinen Flughäfen mit geringem Verkehrsaufkommen aus Drittstaaten tätig sind. Aufgrund der seltenen Non-Schengen-Flüge verfügen diese Behörden über wenig Erfahrung bei der Abfertigung solcher Flüge. Eine vollständige Grenzkontrolle setzt zudem hohe technische Anforderungen an die IT-Systeme, was für die kantonalen Polizeikörper mit Kosten verbunden ist. Die IBM-Strategie kann aber die föderalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht ändern.

Die Bereitstellung und Finanzierung der für die Durchführung der Grenzkontrollen benötigten Räumlichkeiten und Infrastrukturen sind je nach Flughafen unterschiedlich geregelt. 2015 wurde dazu eine IBM-Massnahme initialisiert. Ihr Ziel war, eine gesetzliche Verpflichtung für die Halter der Aussengrenzflughäfen zu schaffen, damit sie den Grenzkontrollbehörden die zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigten Räume und Infrastrukturen unentgeltlich zur Verfügung stellen. Nach mehreren Verzögerungen wurde die Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes im Dezember 2019 eröffnet. Nach der Vernehmlassung wurde das Vorhaben von der Departementschefin EJPD in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie einstweilen zurückgestellt. Das SEM plant für Anfang 2024 die Wiederaufnahme des Geschäfts.

Beurteilung

Aus Gesichtspunkten der Qualität sind zu viele Behörden in die Grenzkontrolle involviert. Die föderalistische Kompetenzordnung kann aber mit der IBM-Strategie nicht verändert werden. Das betont die Wichtigkeit eines wirksamen Qualitätssicherungsmechanismus.

Das Qualitätssicherungssystem kann aufgrund seiner Einschränkungen nicht sicherstellen, dass alle Befunde vor der nächsten Schengen-Evaluation beseitigt werden. Das beeinträchtigt bisher den Nutzen der nationalen Audits. Mit der Umsetzung der Schlüsselmassnahme zur Erweiterung der Qualitätssicherung und mit dem Entscheid zur Einführung eines Follow-up zu den nationalen Audits zeichnen sich ab Ende 2024 Verbesserungen ab. Deshalb verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

Die Grenzkontrollbehörden sind für qualitativ hochstehende Betriebsabläufe darauf angewiesen, dass sie über die notwendigen Räume, Infrastrukturen und technischen Mittel verfügen. Die EFK erwartet deshalb eine rasche Wiederaufnahme des Rechtsetzungsgeschäfts im Jahr 2024 zur Verankerung der Pflichten von Flugplatzhaltern. Das SEM plant die Wiederaufnahme für Anfang 2024.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) SR 142.20

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

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

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

Verordnung vom 15. August 2018 über die Einreise und die Visumserteilung (VEV), SR 142.204

Anhang 2: Abkürzungen

BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU/KOM	Europäische Union / Europäische Kommission
fedpol	Bundesamt für Polizei
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
IBM	Integrated Border Management (Integrierte Grenzverwaltung)
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
RAM	Réseau d'Analyse Migratoire
SEM	Staatssekretariat für Migration
StgG	Steuergruppe Grenze

Anhang 3: Glossar

Integrierte Grenzverwaltung (IBM)	Die IBM fasst all jene Funktionen zusammen, mit denen das Überschreiten der Aussengrenze gesteuert, potenzielle Bedrohungen der Aussengrenze bewältigt und ein Beitrag zur Bekämpfung schwerer und grenzüberschreitender Kriminalität geleistet wird. Die Integrierte Grenzverwaltung stellt eine Ergänzung zum Prinzip des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums dar.
Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027 (IBM 2027)	Die Strategie IBM bezieht sich auf sämtliche Aktivitäten der Grenzverwaltungsbehörden in der Schweiz. Ihr Ziel ist es, die Schengen-Aussengrenze effektiv, effizient und in geordneter Weise zu verwalten, um sie durch bessere Kontrollen sicherer zu machen und sie gleichzeitig für legal Reisende so offen wie möglich zu halten. Die Strategie mit insgesamt 36 Zielen nimmt für sich in Anspruch, auf die im Strategiehorizont 2019 bis 2027 zu erwartenden Herausforderungen eine Antwort bereit zu halten. Sie steht in einem engen Bezug zur europäischen Integrierten Grenzverwaltungsstrategie der Europäischen Kommission. Die dritte IBM-Strategie wird im Frühjahr 2024 vom Bundesrat und KKJPD zur Kenntnis genommen werden.
Aktionsplan IBM 2027	Der Aktionsplan bündelt die Massnahmen zur praktischen Umsetzung der IBM-Strategie. Er ist dynamisch ausgestaltet, d. h. er wird regelmässig überarbeitet und an die sich verändernden Herausforderungen in den Bereichen Migration und Sicherheit angepasst. Aus diesem Grund ist er ausschliesslich in elektronischer Form über das Internet verfügbar. Zum Prüfzeitpunkt umfasste der Aktionsplan IBM 2027 vier Schlüsselmassnahmen und 34 Standardmassnahmen.
Steuergruppe Grenze	Die Steuergruppe Grenze ist ein strategisches Konsultations- und Koordinationsgremium zur Entwicklung der IBM-Strategie und zur gemeinsamen Umsetzung des Aktionsplans. Die Steuergruppe soll die enge Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungsträgern der Kantonspolizeikorps von Zürich und Genf, des BAZG, des fedpol und des SEM im Bereich der Grenzkontrolle verbessern. Die Steuergruppe Grenze tagt normalerweise viermal im Jahr, davon mindestens einmal in erweiterter Form. Den Vorsitz führt das SEM.

Schlüsselmassnahmen	Schlüsselmassnahmen sind Massnahmen, die eine umfassende Abstimmung und Zusammenarbeit der beteiligten Behörden erfordern. Sie sind in praktischer und politischer Hinsicht von Bedeutung. Bei diesen Massnahmen fungiert die Steuergruppe Grenze als Auftraggeberin. Sie ist auch für die Projektsteuerung verantwortlich.
Standardmassnahmen	Bei den Standardmassnahmen handelt es sich um Aufgaben und Projekte, die eine Behörde des Bundes oder der Kantone durchführt, um die im IBM-Aktionsplan 2027 verankerten Ziele zu erreichen. Jede Grenzkontrollbehörde bestimmt eigene Standardmassnahmen, um die IBM-Strategie 2027 umzusetzen. Diese Massnahmen sollten Projekt- und Innovationscharakter haben und sich nicht direkt aus einer Zuständigkeit oder einem ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag ergeben.
Frontex	Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) wurde 2004 mit dem Ziel gegründet, die Mitgliedstaaten und Schengen-assoziierten Länder beim Schutz der EU-Aussengrenzen zu unterstützen. Frontex ist eine operationell ausgerichtete Agentur, die EU-weit tätig ist. Frontex verstärkt, bewertet und koordiniert die Grenzverwaltungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten. Dafür hat die Agentur u. a. die Aufgabe, eine technische und operative Strategie für das integrierte europäische Grenzmanagement zu entwickeln. Diese lehnt sich an die (politische) europäische Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Europäischen Kommission an.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 4: Fallstudien ausgewählter Massnahmen

Fallstudie 1: reFRONT: Überprüfung der Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich

Massnahmentyp: Schlüsselmassnahme IBM 2027

Zuständigkeit: SEM

Inhalt: Analyse der Zusammenarbeitsformen und -strukturen in den Bereichen Ausbildung, Risikoanalyse, Policy/Governance und Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten

Grund für Durchführung <input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts <input checked="" type="checkbox"/> Empfehlung <input type="checkbox"/> Schengen-Evaluation <input type="checkbox"/> Andere <input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	Relevanz <input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen <input type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel <input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle <input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	Steuerung auf Ebene Steuergruppe <input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan <input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung <input type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle <input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung <input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden <input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden <input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe <input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen <input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien <input checked="" type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM <input checked="" type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG <input checked="" type="checkbox"/> Ressourcenmangel	Abschluss der Massnahme <input checked="" type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme (Analyse) <input checked="" type="checkbox"/> Verzögerung <input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
--	---	--	---	--

Fallstudie 2: Dispositiv für das Systemausfallmanagement

Massnahmentyp: Schlüsselmassnahme IBM 2027

Zuständigkeit: SEM

Inhalt: Schaffung eines nationalen Verzeichnisses der Sicherheitsprotokolle, die bei Cyberrisiken zur Anwendung kommen und insbesondere dazu dienen, Schwachpunkte zu erkennen und zu beseitigen

Grund für Durchführung <input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts <input checked="" type="checkbox"/> Empfehlung <input type="checkbox"/> Schengen-Evaluation <input checked="" type="checkbox"/> Andere <input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	Relevanz <input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen <input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel <input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle <input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	Steuerung auf Ebene Steuergruppe <input checked="" type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan <input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung <input type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle <input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung <input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden <input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden <input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe <input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen <input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien <input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM <input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG <input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	Abschluss der Massnahme <input checked="" type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme <input type="checkbox"/> Verzögerung <input type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
---	--	---	--	--

Fallstudie 3: Erneuerung eDoc PKI

Massnahmentyp: Standardmassnahme IBM 2027

Zuständigkeit: fedpol

Inhalt: Erneuerung der Public Key Infrastructure (PKI) für die Ausstellung und Kontrollen von digital signierten Reisedokumenten (inkl. Visa) bzw. Daten

Grund für Durchführung <input checked="" type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts <input type="checkbox"/> Empfehlung <input type="checkbox"/> Schengen-Evaluation <input type="checkbox"/> Andere <input type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	Relevanz <input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen <input type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel <input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle <input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	Steuerung auf Ebene Steuergruppe <input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan <input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung <input type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle <input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung <input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt Steuerung erfolgt auf Ebene der zuständigen Behörde (fedpol)	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden <input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden <input type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe <input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen <input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien <input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM <input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG <input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	Abschluss der Massnahme <input type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme <input type="checkbox"/> Verzögerung <input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
---	---	--	---	--

Fallstudie 4: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten

Massnahmenart: Offene Massnahme aus dem Aktionsplan IBM 2014–2017

Zuständigkeit: SEM

Inhalt: Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung für die Flugplatzhalter der Aussengrenzflughäfen, der zuständigen Grenzkontrollbehörde die notwendigen Räume, Infrastruktur und technischen Geräte unentgeltlich zur Verfügung zu stellen

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input checked="" type="checkbox"/> Verzögerung
<input checked="" type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	

Fallstudie 5: Automatisierte Grenzkontrollen an den Flughäfen

Massnahmenart: Offene Massnahme aus dem Aktionsplan IBM 2014–2017

Zuständigkeit: Kapo ZH, Kapo GE, BAZG

Inhalt: Einführung von E-Gates zur Durchführung von automatisierten Grenzkontrollen für erwachsene EU/EFTA- und CH-Bürger an den Flughäfen (beim Übertritt der Schengen-Aussengrenze)

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input checked="" type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input type="checkbox"/> Verzögerung
<input checked="" type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input checked="" type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input checked="" type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input checked="" type="checkbox"/> Nutzung von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input type="checkbox"/> Ressourcenmangel	

Fallstudie 6: Gemeinsames, nationales Analysezentrum Migration (GNAM)

Massnahmenart: Offene Massnahme aus dem Aktionsplan IBM 2014–2017

Zuständigkeit: SEM

Inhalt: Aufbau eines gemeinsamen strategischen Analysezentrums Migration unter der Leitung des SEM, in dem sämtliche relevanten Grenzverwaltungsbehörden vertreten sind

Grund für Durchführung	Relevanz	Steuerung auf Ebene Steuergruppe	Zusammenarbeit der Grenzkontrollbehörden	Abschluss der Massnahme
<input type="checkbox"/> Gesetzlicher Auftrag, Teil des Grundgeschäfts	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept/Auftrag mit Projektzielen	<input type="checkbox"/> Detaillierter Zeitplan	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung anderer Behörden	<input type="checkbox"/> Abschluss der Massnahme
<input checked="" type="checkbox"/> Empfehlung Schengen-Evaluation	<input checked="" type="checkbox"/> expliziter Bezug zu strategischem IBM-Ziel	<input type="checkbox"/> Detaillierte Ressourcenplanung	<input checked="" type="checkbox"/> Begleitung durch Steuergruppe	<input checked="" type="checkbox"/> Verzögerung
<input type="checkbox"/> Andere	<input checked="" type="checkbox"/> Bezug zur Grenzkontrolle	<input checked="" type="checkbox"/> Fortschrittskontrolle	<input type="checkbox"/> Realisierung neuer Zusammenarbeitsformen	<input checked="" type="checkbox"/> spätere Realisierung geplant
<input checked="" type="checkbox"/> Wird spezifisch für IBM durchgeführt	<input type="checkbox"/> Finanzierung über Projektförderung EU	<input type="checkbox"/> Operationalisierung der Ziele für Messung	<input type="checkbox"/> Nutzung von Synergien	
		<input type="checkbox"/> Erfolgskontrolle erfolgt	<input checked="" type="checkbox"/> hoher Verwaltungsaufwand für IBM	
			<input checked="" type="checkbox"/> Unterschiedliche Interessen oder Prioritäten in StgG	
			<input checked="" type="checkbox"/> Ressourcenmangel	