

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.