

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Evaluation Aussengrenzenfonds

Vertrags-Id: 1062000129

Kurzfassung des Schlussberichts

15. Oktober 2015

Danksagung

Programmevaluationen, zumal jene mit einer partizipativen Ausrichtung, hängen in hohem Masse von der Unterstützung aller Beteiligten ab. Das gilt auch für die Evaluation der Umsetzung des Aussengrenzenfonds (AGF), deren Ergebnisse im vorliegenden Bericht präsentiert werden. Sie wäre nicht möglich gewesen ohne die starke Unterstützung aller an der Umsetzung des AGF beteiligten Personen und Institutionen, die nicht nur alle vorhandenen Informationen und Daten zur Verfügung stellten, sondern auch sehr bei der Erhebung neuer Daten behilflich waren.

Das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) möchte sich daher an dieser Stelle bei all jenen bedanken, die den reibungslosen Ablauf dieser Evaluation ermöglicht haben, insbesondere beim Staatssekretariat für Migration (SEM) als für den AGF zuständiger Behörde sowie bei den Mitgliedern der Begleitgruppe, die in regelmässigen Treffen die Evaluation begleitet und mit ihren Rückmeldungen wesentlich zur Qualität der Evaluationsergebnisse beigetragen haben. Ein Dank geht ebenfalls an die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) sowie die Konsularische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) für die Unterstützung der Durchführung einer Umfrage unter ORBIS-Nutzern.

Der vorliegende Bericht wurde durch das ICMPD-Evaluationsteam, bestehend aus Katharina Demel, Danijela Gehrke-Srbic, Arabel Bernecker-Thiel, erarbeitet. Für die Endausfertigung ist das ICMPD, Border Management and Visa Competence Center, verantwortlich.

Abkürzungen

AGF	Aussengrenzenfonds
ALO	Airline Liaison Officer
API-System	Advance Passenger Information System
ASAM	Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants
BFM	Bundesamt für Migration (zum 1.1.2015 umbenannt in Staatssekretariat für Migration)
BJ	Bundesamt für Justiz
CHF	Schweizer Franken
CIE	Counterfactual Impact Evaluation
COM	Europäische Kommission
CS-VIS	Zentrales Visa-Informationssystem
CSCA	Country Signing Certification Authority
DEA	Direktion für Europäische Angelegenheiten
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
EU-IPA	EU-Instrument für Heranführungshilfe
eu-LISA	Europäische Agentur für IT-Grossysteme
EUR	Euro
EVA	Elektronisches Visumsausstellungssystem
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FAQ	Frequently Asked Questions
Fedex	Federal Express GmbH
fedpol	Bundesamt für Polizei
Frontex	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
GS-EJPD	Generalsekretariat des EJPD
GSM	Global System for Mobile Communications
GWK	Grenzwachtkorps
Hg.	Herausgeber
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICMPD	Internationales Zentrum für Migrationspolitikentwicklung
IHAD	Human Rights Research Association
ILO	Immigration Liaison Officer (VerbindungsbeamtInnen)
IOM	International Organisation for Migration
ISF	Fonds für die innere Sicherheit
JP	Jahresprogramm
KADER	Association for Supporting and Training Women Candidates
Kapo	Kantonspolizei

Kapo ZH	Kantonspolizei Zürich
KD	Konsularische Direktion
KFE	Koordinationsstelle Forschung und Evaluation
KFOR	Kosovo Force
KW	Kalenderwoche
LSC	Local Schengen Cooperation Meetings
Mio	Million
n.a.	nicht anwendbar/unzutreffend
N-VIS	Nationales Visa-Informationssystem
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
RADC	Roma, Ashkaii Documentation Center
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIRENE	Supplément d'Information Requis pour l'Entrée National
SIS	Schengener Informationssystem
SOHRAM	Sozialhilfe, Rehabilitation und Wiedereingliederung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen
SOLID	Solidarität und Steuerung der Migrationsströme
TBIE	Theory-based Impact Evaluation
UN HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VIS	Visa-Informationssystem
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Kurzfassung

1.1 Hintergrund

Mit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens (26. Oktober 2004) verpflichtete sich die Schweiz im Grundsatz zur Übernahme aller Weiterentwicklungen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, zu denen auch der Aussengrenzenfonds (AGF) 2007-2013 zählt. Die Schweiz beteiligte sich seit 2010 (rückwirkend ab 2009) am AGF.

Dieser war Bestandteil des Generellen SOLID-Programms, das über den Zeitraum 2007 - 2013 lief und auch drei weitere finanzielle Instrumente, nämlich den Europäischen Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen, den Europäischen Rückkehrfonds sowie den Europäischen Flüchtlingsfonds, umfasste. Der AGF sollte die Umsetzung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Aussengrenzen und der Visumpolitik finanziell unterstützen und eine Lastenverteilung zwischen den Staaten vornehmen. Mit ihm sollte „...dadurch Solidarität bekundet werden, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die die Schengen-Bestimmungen über die Aussengrenzen anwenden, finanzielle Unterstützung erhalten.“¹

Den Staaten standen aus dem AGF Finanzmittel zur Unterstützung von entsprechenden Massnahmen zur Verfügung. Das letzte Jahresprogramm 2013 endete im Juni 2015, der Programmabschluss erfolgt bis 31. März 2016. Ab 2014 löste das Teilinstrument Grenze des ISF den AGF ab, an dem sich die Schweiz ebenfalls beteiligen wird.

Aus dem AGF konnten sowohl einzelstaatliche als auch grenzüberschreitende oder gemeinschaftliche Massnahmen kofinanziert werden, sofern sie den in der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 27. August 2007² beschriebenen strategischen Leitlinien und strategischen Gemeinschaftsprioritäten für den Zeitraum 2007-2013 entsprachen:

PRIORITÄT Nr. 1: Unterstützung für die weitere schrittweise Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf die Personenkontrollen an den Aussengrenzen und die Überwachung dieser Grenzen.

PRIORITÄT Nr. 2: Unterstützung für den Aufbau und die Implementierung der nationalen Komponenten eines europäischen Aussengrenzenüberwachungssystems sowie eines ständigen Küstenpatrouillennetzes an den südlichen Seegrenzen der EU-Mitgliedstaaten.

PRIORITÄT Nr. 3: Unterstützung für die Visumerteilung und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung einschliesslich der Echtheitserkennung von Dokumenten durch Förderung der Massnahmen der Konsularstellen und anderer Dienste der Mitgliedstaaten in Drittländern.

PRIORITÄT Nr. 4: Unterstützung für die Einrichtung von IT-Systemen, die für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum erforderlich sind.

PRIORITÄT Nr. 5: Unterstützung für die wirksame und effiziente Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum, insbesondere des Schengener Grenzkodex und des Europäischen Visakodex.

¹ Vgl. Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. März 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme, Paragraph 6.

² Entscheidung Nr. 599/2007/EG der Kommission vom 27. August 2007 zur Durchführung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 (Strategische Leitlinien).

Die Schweiz hat die nachfolgenden neun Massnahmen (Tabelle 1) implementiert, die aus den Mitteln des AGF kofinanziert wurden:

Tabelle 1: AGF Projekte in der Schweiz 2010 - 2013

Programmjahr	Projekttitle (Abkürzung)	Strategische Priorität
2010	Fachapplikation eneXs (eneXs)	1
2010	Vorbereitungsarbeiten für die Einführung des Visa-Informationssystems (VIS) (N-VIS RE2)	4
2010	Ausbildungsmassnahmen in Zusammenhang mit der Einführung des VIS (Ausbildungen N-VIS)	5
2011	Erwerb und Einbindung von Geräten zur mobilen Aussengrenzkontrolle (MAPP)	1
2011	Vorbereitungsarbeiten für die Einführung des Visa-Informationssystems (N-VIS RE 2)-Fortsetzung von 2010	4
2012	Einsatz von VerbindungsbeamtInnen (Immigration Liaison Officer (ILOs))	3
2012	Unterstützung einer Neulösung des Visumssystems (N-VIS RE3/ORBIS)	4
2013	Unterstützung der Grenzkontrollinfrastruktur Flughafen Zürich-Kloten (GREKO NG)	1
2013	Erfolgreiche und effiziente Einführung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS) und den damit in Zusammenhang stehenden Massnahmen (SIS II)	4

Quelle: Jahresprogramme 2010, 2011, 2012 und 2013

Die Erstellung von ex-post-Bewertungsberichten zuhanden der Europäischen Kommission (COM) ist in der Rechtsgrundlage vorgesehen³ und war für die am AGF teilnehmenden Staaten verpflichtend. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) als Zuständige Behörde für den AGF in der Schweiz entschied aus Gründen der Unabhängigkeit, die Erstellung des Bewertungsberichts zum Programmzeitraum 2011 - 2013 von externen Evaluationsexperten durchführen zu lassen. Diese Evaluation wurde im November 2014 in einem Einladungsverfahren ausgeschrieben. Der Auftrag zur Durchführung der Evaluation wurde an das Internationale Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) vergeben.

1.2 Konzept und Durchführung der Evaluation

Gegenstand der Evaluation war der Einsatz von AGF-Mitteln durch die Schweiz. In erster Linie wurden die Programmjahre 2011 bis 2013 und die in diesem Zeitraum begonnenen sechs Projekte evaluiert. Das Programmjahr 2010 und die darin umgesetzten drei Projekte waren zwar prinzipiell nicht Gegenstand der von der Europäischen Kommission vorgegebenen Evaluation, dennoch wurden auch für diese Projekte „Lessons Learnt“ identifiziert und Wirkungen analysiert.

Die Evaluation hatte folgende Ziele:

1. die Relevanz des AGF für die Schweiz zu prüfen;
2. Aufschluss über die Ergebnisse und Wirkungen des Fondseinsatzes durch die Schweiz und ihren Beitrag zu den Fondszielen zu geben;
3. festzustellen, in welchem Masse die AGF-Projekte zu einer verbesserten Umsetzung der Rechtsvorschriften der Europäischen Union beigetragen haben;
4. den EU-Mehrwert des AGF-Mitteinsatzes zu ermitteln;
5. den Beitrag der Schweizer AGF-Projekte zur Entwicklung von Gemeinschaftsprojekten von EU-Mitgliedsstaaten festzustellen;

³ Vgl. Entscheidung Nr. 574/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. März 2007 zur Einrichtung des Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (Basisrechtsakt), Artikel 52.

6. aus den Erfahrungen mit der Umsetzung von AGF-Projekten konkrete Vorschläge und Empfehlungen für die Umsetzung des Nachfolgeinstrumentes ISF abzuleiten;
7. eine mit sämtlichen Vorgaben der Europäischen Kommission konforme Berichtslegung für die Umsetzung des AGF in der Schweiz im Zeitraum 2011-2013 sicherzustellen.

Die Evaluation startete im März 2015. Die Erhebung von Primärdaten (Interviews, Vor-Ort-Begehungen, standardisierte Umfrage) erfolgte von April bis Juli 2015; der vorläufige Endbericht wurde dem Auftraggeber am 31. August 2015 übermittelt.

Im Rahmen der Evaluation wurde ein Methoden-Mix aus qualitativen und quantitativen Verfahren angewendet, die in der nachfolgenden Tabelle 2 angeführt sind:

Tabelle 2: Überblick über die erhobenen Daten und angewandten Methoden

Methoden der Datenerhebung	Ausgewertete Daten	Verwendete Instrumente
Dokumentenanalyse	167 Dokumente (siehe Anhang 2)	Screening Vorlage
Qualitative leitfadengesteuerte Interviews	21 Interviews mit Programm- und Projektstakeholdern, davon 5 im Rahmen einer Fallstudie zur Entsendung von ILOs in den Kosovo (siehe Anhang 3 sowie 7)	Interviewleitfaden (siehe Anhang 4)
Standardisierte Online-Erhebung	361 ausgefüllte Fragebögen, davon 360 auswertbar	Standardisierter Fragebogen (siehe Anhang 5)
Befragung von EndnutzerInnen von GREKO NG, eneXs, MAPP und SIS II	7 ausgefüllte Fragebögen	Standardisierter Fragebogen (siehe Anhang 6)
Nicht-teilnehmende Beobachtung Flughafen Basel und Zürich	2 Beobachtungsprotokolle	Beobachtungsprotokoll (siehe Anhang 6)
Teilnahme an SIS II Audit-Sitzungen	Auditbericht der EFK zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht verfügbar	

1.3 Limitierungen der Evaluation

Gewisse Einschränkungen der Evaluation ergaben sich aus vier Faktoren:

Erstens wurde die Evaluation noch vor dem Programmabschluss für das Programmjahr 2013, das den 31. März 2016 als Stichtag hat, durchgeführt. Für dieses Programmjahr lagen daher noch nicht alle Informationen vor.

Zweitens waren manche der von der Europäischen Kommission vorgegebenen Evaluationsfragen unpräzise bzw. für eine Evaluation der Implementierung der AGF-Projekte in der Schweiz ungeeignet. So führte etwa Vermischung der Zielebenen in den Prioritäten dazu, dass im Bereich Effektivität bei manchen Prioritäten statt nach Resultaten und Wirkungen nach operativen Ergebnissen gefragt wird.

Drittens gab es teilweise einen Mangel an passenden Indikatoren und/oder Zielgrössen sowie an entsprechenden Daten, um eine Wirkungsanalyse durchführen zu können.⁴ Dies betraf insbesondere die Analyse der bei der Implementierung der AGF-Massnahmen angestrebten längerfristigen Wirkungen bzw. Ziele, nämlich: „Beschleunigung der Einreise von bona-fide-Reisenden“, „verbessertes Schutz der Aussengrenzen“, „effektivere Bekämpfung der illegalen Einwanderung“, „Gewährleistung europaweiter Fahndungserfolge“ sowie „Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation zwischen zentralen Visumbehörden“.

⁴ Im anglo-amerikanischen Bereich unterscheidet man im Bereich Programmtheorie/Evaluation zwischen „indicators“ und „targets“. Indikatoren sind neutrale Messgrössen, d.h. sie beschreiben lediglich wie etwas gemessen werden soll, z.B. Anzahl von bearbeiteten Visa-Anträgen. Targets verbinden Indikatoren mit bestimmten Zielvorgaben, z.B. mindestens 500 bearbeitete Visaanträge bis 31.10.2015. Zur Überprüfung der Zielerreichung benötigt man Targets. Im Deutschen gibt es keine verbindliche Übersetzung für „targets“, der Begriff lässt sich am ehesten mit „Zielgrössen“ übersetzen.

Einerseits fehlen in den Bereichen Grenzmanagement/Visa und Migration häufig adäquate, wissenschaftlich fundierte Indikatoren, was vor allem auch der Komplexität der zu messenden Phänomene geschuldet ist. Andererseits handelte es sich bei drei der oben angeführten AGF Ziele, um Ziele auf europäischer Ebene, für deren Überprüfung Daten in mehreren Schengen-Staaten erhoben und analysiert hätten werden müssen, was im Rahmen dieser Evaluation nicht möglich war.

Auf der Resultatebene, d.h. der Ebene kurzfristiger Wirkungen, machte es das teilweise Fehlen von Indikatoren und Zielgrössen sowie der Mangel an (insbesondere Baseline-) Daten notwendig, als Basis der Beurteilung der Effektivität der Massnahmen zu einem grossen Teil die Einschätzung von Stakeholdern heranzuziehen. Die entsprechenden Ergebnisse sind unter Punkt 1.4. angeführt.

Ein solches, bei EU-Programmevaluationen übliches Vorgehen, führt grundsätzlich zu Evaluationsergebnissen von eingeschränkter Aussagekraft, was bei der nachfolgenden Präsentation der Ergebnisse berücksichtigt werden sollte. Dass im Falle der vorliegenden Evaluation dennoch von einer sehr hohen Plausibilität der Ergebnisse ausgegangen werden kann, liegt an der Natur der implementierten AGF-Massnahmen: Bei sieben der neun AGF-Projekte handelte es sich um die Entwicklung und Installierung von technischen Systemen, die auf Grund ihrer Spezifikationen den Vorgängersystemen überlegen sind. Bei ausreichender Funktionalität der Systeme ist daher auch von Verbesserungen auf der Resultatebene auszugehen.

1.4 Ergebnisse der Evaluation

Der nachfolgende Abschnitt präsentiert eine Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse. Die Gliederung folgt dabei den von der EU vorgegebenen Evaluationskriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, Nützlichkeit, Nachhaltigkeit, Kohärenz/Komplementarität und EU-Mehrwert (European Added Value).

Relevanz

Eine Gegenüberstellung der Ziele und Prioritäten des AGF und des Bedarfs der Schweiz im Bereich Aussengrenzen und Visa zeigt einen sehr hohen Grad an Übereinstimmung, womit den unter dem AGF implementierten Massnahmen eine hohe Relevanz bescheinigt werden kann.

Effektivität

Was die Effektivität der implementierten Massnahmen betrifft, so lassen sich für alle implementierten Projekte dem jeweiligen Projekt eindeutig zurechenbare Outputs identifizieren. Die zu Beginn des AGF-Programms meist sehr vage Definition und Quantifizierung der geplanten und erreichten Outputs hat sich während der Laufzeit des Programms deutlich verbessert.

Für die Resultatebene ergab die Evaluation Folgendes:

Die im Rahmen der jährlichen AGF-Programme 2011 bis 2013 unter **Priorität 1** in der Schweiz implementierten Massnahmen eneXs, MAPP und GREKO NG ermöglichen eine effiziente Überprüfung und Erfassung biometrischer Daten bei den Übertrittskontrollen an den Aussengrenzen und haben so zur weiteren schrittweisen Einrichtung des gemeinsamen integrierten Grenzschutzsystems in Bezug auf die Personenkontrollen an den Aussengrenzen und die Überwachung dieser Grenzen beigetragen. Die meisten der festgestellten Mängel und Faktoren, welche fallweise das einwandfreie Funktionieren der gemeinsamen integrierten Personenkontrolle und die Überwachung der Grenzen beeinträchtigen, können nicht von den ProjektnehmerInnen beeinflusst werden. Zu diesen Faktoren gehören die Qualität des

Visadrucks und des Dokumentenchips, die Netzstabilität, bauliche Gegebenheiten und die Verfügbarkeit von Zertifikaten.

Mit den unter **Priorität 3** des AGF in die Türkei und den Kosovo entsandten ILOs konnten alle angestrebten Resultate erreicht werden. Die Intensivierung der Kontakte mit nationalen Behörden, internationalen Institutionen und ILOs anderer Schengen-Staaten erlaubt die Generierung aktueller, migrationsrelevanter Informationen, die der Schweiz eine schnellere Reaktion auf Entwicklungen im Migrationsbereich ermöglicht.

Bei den unter **Priorität 4** durchgeführten Anbindungen der Schweiz an SIS II und das CS-VIS System der EU (AGF-Massnahmen SISII, N-VIS RE2 sowie N-VIS RE3 (ORBIS)) handelte es sich um die - aus Schweizer Sicht - wichtigsten der unter dem AGF implementierten Massnahmen. Die Systeme SIS II und N-VIS erfüllen alle im Vorfeld formulierten technischen Anforderungen in einer für die EndnutzerInnen zufriedenstellenden Form und laufen stabil. Sie werden täglich genutzt und ihr Einsatz führte zu den geplanten Resultaten: Mit SIS II hat sich der Datenaustausch mit anderen Schengen-Staaten intensiviert und verbessert, N-VIS ermöglicht eine verbesserte Prüfung und effizientere Ausstellung von Visa-Anträgen und einen verbesserten Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten. Die unter dem AGF implementierten Massnahmen haben somit einen ganz erheblichen Beitrag zur Einrichtung von EU-Systemen geleistet, die für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Aussengrenzen und Visum erforderlich sind.

Die unter **Priorität 5** umgesetzten Ausbildungsmassnahmen in Zusammenhang mit der Einführung des VIS wurden bereits im Programmjahr 2010 implementiert und fallen daher nicht in den für die Europäische Kommission relevanten Evaluationszeitraum. Ihre Effektivität wurde im Rahmen der vorliegenden Evaluation dennoch berücksichtigt. Das entwickelte Ausbildungskonzept sowie die in vier Sprachen publizierte Ausbildungsbroschüre sind nach wie vor in Verwendung. Eine hohe Zufriedenheit von SchulungsteilnehmerInnen mit den vermittelten Inhalten und den Schulungsunterlagen stellt beiden Massnahmen ein gutes Zeugnis aus. Es scheinen jedoch Strukturen zu fehlen, die eine Schulung für die Bedienung von ORBIS für jede/n neue/n MitarbeiterIn sicherstellen.

Drei zusätzliche, ursprünglich nicht intendierte, positive Effekte unterstreichen den Erfolg der unter dem AGF implementierten Massnahmen: So liess sich für das MAPP-Projekt ein Diffusionseffekt feststellen, d.h. eine Ausweitung der Projektergebnisse bzw. Projektwirkungen auf einen ursprünglich nicht vorgesehenen Bereich. Das MAPP Gerät, das trotz einiger Mängel derzeit das effizienteste Gerät im Bereich mobiler Kontrollen ist, wird mittlerweile auch am Flughafen Basel im Zollkorridor zwischen der Schweiz und Frankreich und auch bei der Kontrolle der Post angewendet (wenn Identitätsdokumente in Sendungen vermutet werden).

Bei zwei weiteren Projekten kam es zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Schengen-Staaten: Im Rahmen des ILO Projekts wurde eine informelle deutsch-französische ILO Gruppe im Kosovo gegründet, an der sich auch Österreich und die Schweiz beteiligen, um operative Informationen noch besser und schneller auszutauschen. Im Rahmen der Vorbereitung von SIS II kam es ebenfalls zu einer verstärkten Kooperation zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich.

Effizienz

Da es sich bei den im Programmzeitraum 2011 bis 2013⁵ unter dem AGF implementierten Massnahmen in den meisten Fällen um die Etablierung neuer Technologien in einem sehr spezifischen und staatlich monopolisierten Bereich handelt, war es nicht möglich, zur Beurteilung der Effizienz Vergleichsprojekte heranzuziehen. In Hinblick auf Priorität 1 (Projekte: MAPP, GREKO NG) kann aufgrund der zusätzlich aufgetretenen ungeplanten Effekte dennoch auf ein angemessenes Verhältnis zwischen investierten Ressourcen und erreichten Effekten geschlossen werden. Bei Priorität 3 (Projekt: ILOs) wäre keine

⁵ Die im Jahr 2010 implementierten Projekte wurden nur bei der Überprüfung des Evaluationskriteriums Effektivität berücksichtigt.

Verringerung der Projektkosten bei gleichzeitiger Erreichung und Aufrechterhaltung der erzielten Effekte möglich gewesen. Auch hier ist die Mittelverwendung als angemessen zu beurteilen. Keine Aussagen können im Rahmen dieser Evaluation zu den Projekten unter Priorität 4 (N-VIS RE 2, N-VIS RE 3 (ORBIS) sowie SIS II) getroffen werden, da es sich um Teile von grösseren Projekten handelte und eine Analyse der Effizienz nur auf Ebene der Gesamtprojekte möglich und sinnvoll wäre.

Nützlichkeit

Da sämtliche von den unter dem AGF implementierten Massnahmen erzielte Resultate dem Bedarf der Schweiz entsprechen, ist ihre Nützlichkeit als hoch einzustufen.

Nachhaltigkeit

Bei allen im Rahmen des AGF implementierten Projekten halten die positiven Effekte auch nach dem Projektende (Stand Juli 2015) an und es kann davon ausgegangen werden, dass sie mittelfristig auch weiterbestehen werden. Allerdings ist im Fall der IT-Systeme und Grenzkontrollsysteme damit zu rechnen, dass die technologischen Entwicklungen zumindest Anpassungen notwendig machen werden, um die Nachhaltigkeit der erzielten Effekte sicherzustellen.

Kohärenz und Komplementarität

Die unter dem AGF im Zeitraum 2011 - 2013 in der Schweiz implementierten Massnahmen waren in diesem Zeitraum die einzigen durch EU-Mittel geförderten Massnahmen im Bereich Aussengrenzen und Visa. Das Risiko einer Doppelfinanzierung durch EU-Mittel bestand daher nicht. Die Zusammenarbeit mit Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) beschränkte sich auf die Entsendung von ExpertInnen. Es gab daher keine Überschneidungen mit Projekten anderer Programme oder den Operationen von Frontex, womit eine hohe Kohärenz/ Komplementarität gegeben ist.

EU-Mehrwert (European Added Value)

Anders als bei den Strukturfonds, wo die Erzeugung von EU-Mehrwert und das Prinzip der Zusätzlichkeit Bedingungen für eine finanzielle Förderung sind, stellte beides keine Voraussetzung für die Unterstützung durch den AGF dar. Der Umstand, dass die AGF-Projekte in der Schweiz auch ohne Unterstützung dieses Fonds durchgeführt worden wären und damit das Prinzip der Zusätzlichkeit nicht zur Anwendung kam, ist daher aus Sicht der Evaluation nicht als negativ zu werten.

In Hinblick auf den EU-Mehrwert der implementierten AGF-Massnahmen, der von den Fragestellungen der EU Kommission nicht angesprochen wurde, ist folgendes festzustellen: Definiert man den EU-Mehrwert des AGF als die Stärkung der Kapazitäten der Schweiz, ihren Aufgaben und Verpflichtungen zur Sicherung einheitlicher, wirksamer und effizienter Kontrollen an den Aussengrenzen⁶ nachzukommen, so wurde dieser erreicht. Das wäre allerdings auch ohne Unterstützung des AGF der Fall gewesen.

Auf operativer Ebene erzeugte die Teilnahme am AGF in den meisten Fällen keinen unmittelbaren Mehrwert, da die AGF-Kofinanzierungsmittel unter Einhaltung nationaler Vorschriften ins Bundesbudget flossen (Ausnahme: kantonale Projekte) und den ProjektnehmerInnen nicht direkt zu Gute kamen. Aus der Perspektive der ProjektnehmerInnen führte die Kofinanzierung durch den AGF aufgrund des erheblichen administrativen Mehraufwands teilweise sogar zu einer Erhöhung der Projektkosten.

⁶ Vgl. Europäischer Rechnungshof (2014), Der Aussengrenzenfonds hat zu mehr finanzieller Solidarität beigetragen, für einen grösseren EU-Mehrwert müssen jedoch die Ergebnisse und Bedürfnisse besser gemessen werden, Luxembourg. S.49.

1.5 Lessons Learnt

Da es sich bei der AGF-Teilnahme der Schweiz um die erste Teilnahme der Schweiz an einem EU-Fonds im Bereich der geteilten Mittelverwaltung handelte, war mit der Programmierung und Umsetzung der AGF-Massnahmen auch ein Lernprozess für die Programmverantwortlichen und ProjektnehmerInnen verbunden. Die identifizierten „Lessons Learnt“ lassen sich weitgehend den drei Bereichen Programmierung, Projektmanagement und Qualitätssicherung/Evaluierung zuordnen und wie folgt zusammenfassen:

Eine der wichtigsten Erfahrungen betraf den - insbesondere mit Dokumentation und Berichtslegung verbundenen - grossen Aufwand auf Programm- und Projektebene. Er war weitgehend unabhängig vom Volumen eines Projekts, korrelierte aber mit der Anzahl der zu liefernden Outputs.

Eine weitere zentrale Erkenntnis bei der Programmierung war das fehlende Anreizsystem für potenzielle ProjektnehmerInnen. Der AGF unterschied sich deutlich von vielen anderen EU Förderprogrammen, bei denen eine Vielzahl von Institutionen/Organisationen um die zur Verfügung stehenden Mittel für Projekte, die über nationalstaatliche Förderungen nicht finanzierbar sind, konkurriert. Der AGF hingegen richtete sich vorwiegend an staatliche Stellen, deren Projekte im Falle der Schweiz ohnehin öffentlich finanziert worden wären. Ihr Interesse an der Implementierung einer Massnahme im Rahmen eines AGF-Projekts war daher eher gering.

Im Bereich des Projektmanagements zeigten die Erfahrungen, dass ein eigenständiges AGF-Projekt vor allem in Hinblick auf die angestrebten Outputs und Wirkungen leichter abzugrenzen und auch leichter zu managen ist als ein Projekt, das lediglich Teil eines grösseren Projekts darstellt. Letzteres hat allerdings den Vorteil einer grösseren Flexibilität, wodurch man besser auf unerwartete Entwicklungen (bspw. budgetäre Veränderungen) reagieren kann.

Eine weitere Erkenntnis betraf die für das Management von EU-Projekten notwendige spezifische Expertise, die aufgrund mangelnder Erfahrung der Schweiz mit europäischen Förderinstrumenten noch nicht überall ausreichend vorhanden war. In Hinblick auf Qualitätssicherung/Evaluierung zeigte sich, dass vor allem bei nachträglichen Veränderungen von Outputs infolge von notwendigen Programmrevisionen eine genaue und erläuternde Dokumentation dieser Änderungen sehr wichtig ist, um eine verminderte Evaluierbarkeit der AGF-Projekte zu vermeiden.

1.6 Schlussfolgerungen

Aus politisch/strategischer Sicht war ein Oberziel der Schweiz bei der Umsetzung des AGF, die mit dem Schengen-Besitzstand verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen und die sinnvolle Verwendung der für die Schweiz bereitgestellten Zuweisungen der EU-Mittel sicherzustellen. Es wurden aufgrund nationaler Budgetrichtlinien sowie Risikomanagements nur bereits geplante und budgetierte Massnahmen über den AGF kofinanziert; die Umsetzung zusätzlicher Projekte war daher nicht möglich, auch da diese die mit der AGF-Teilnahme einhergehenden Gesamtkosten erhöht hätten.

Aus operativer Perspektive der Projektnehmer hätte die Implementierung von AGF-Massnahmen hingegen dann stärkere Anreize geboten, wenn damit zusätzliche finanzielle Projektmittel oder zusätzliche Projekte (die sonst nicht finanziert worden wären und nicht umgesetzt hätten werden können) verbunden gewesen wären. Da es sich aber um Projekte handelte, die in jedem Fall umgesetzt worden wären, bedeutete der AGF für ProjektnehmerInnen einen zusätzlichen, nicht unerheblichen administrativen Aufwand. Das Interesse potentieller ProjektnehmerInnen an der Umsetzung von AGF-Massnahmen war von daher eher gering.

Die Lösung dieses Dilemmas erfolgte über einen Kompromiss: es wurden bereits beschlossene Projekte finanziert, aber gleichzeitig versucht, die zusätzlichen Aufwände für die ProjektnehmerInnen möglichst gering zu halten. Dies gelang über besonders intensive Unterstützung der ProjektnehmerInnen durch die Zuständige Behörde in allen Phasen des Projektes ab Projekteingabe bis zum Programmabschluss, wofür auch eine zusätzliche Mitarbeiterin (Teilzeit) eingestellt wurde.

Insgesamt kann die Umsetzung der AGF-Massnahmen als sehr effektiv beurteilt werden: Der Grossteil aller angestrebten Resultate wurde nachweislich erreicht und damit die Schengen-Verpflichtungen erfüllt. So sind beispielsweise die im Rahmen der AGF-Projekte neu entwickelte Software und angeschaffte Hardware täglich in Betrieb und entsprechen allen Anforderungen, was sich auch an der positiven Beurteilung der zweiten Schengen-Evaluation ablesen lässt.

Gleichwohl hätten diese Ergebnisse grundsätzlich ebenso ohne AGF Teilnahme erzielt werden können, da alle Projekte bereits beschlossen und budgetiert waren und in jedem Fall durchgeführt worden wären. Bei einer nur nationalen Umsetzung nicht erreicht werden können hätte jedoch jener Effekt, der aus strategisch/politischer Sicht wichtiger ist als der EU-Mehrwert, nämlich der für die Schweiz generierte Mehrwert. Er besteht insbesondere in einer stärkeren Einbindung der Schweiz in die Schengen-Zusammenarbeit und in einem intensivierten, regelmässigen Austausch mit anderen Schengen Staaten. Der bedeutsamste Mehrwert der Teilnahme am AGF ist, dass die Schweiz Solidarität mit anderen Staaten, vor allem Staaten mit Aussengrenzen, demonstrierte und zum Lastenausgleich im Bereich des Schutzes der Aussengrenzen beitrug.

Anhänge

- Anhang 1. Evaluationsfragen und Indikatoren
- Anhang 2. Liste der ausgewerteten Dokumente
- Anhang 3. Liste der InterviewpartnerInnen
- Anhang 4. Leitfaden explorative Interviews
- Anhang 5. Standardisierter Fragebogen Online Erhebung
- Anhang 6. Beobachtungsprotokoll und Standardisierter Fragebogen
- Anhang 7. ILO Kosovo - Fallstudie
- Anhang 8. Bericht zuhanden der Europäischen Kommission: Ex-post Evaluation of Actions co-financed by the External Borders Fund (EBF) unter the 2011-2013 Annual Programmes for Switzerland