



Aktenzeichen: 323.22-3301/3/5/2

Bericht: Prüfung von Anreizen bei der Umsetzung des IBM- Aktionsplans



Inhaltverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Projektauftrag	3
1.2	Ausgangslage: IBM-Kontext	3
1.2.1	Herausforderung Finanzierung / Ressourcen	5
1.2.2	Herausforderung Steuerung und Struktur	5
1.3	Wirkung eines Anreizsystems / Anforderungen.....	6
1.4	Ziele	7
1.5	Ableitung Bewertungskriterien	7
2	Finanzierungsmöglichkeiten	9
2.1	Variante «Harmonisierung»	9
2.1.1	Variante 1: «Status Quo»	9
2.1.2	Variante 2: «Gestärktes zentrales Gremium/Kompetenzzentrum».....	9
2.2	Variante «Vereinheitlichung»	10
2.2.1	Variante 3: «Vereinheitlichung der Kontrolle der Schengen- Aussengrenze»	11
2.2.2	Variante 4: «Weitgehende Kompetenzübername».....	12
2.3	Gesamtbewertung	13
2.4	Nicht vertieft geprüfte Varianten.....	14
3	Fazit	14

Abkürzungsverzeichnis

BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit im -> EFD
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Fedpol	Bundesamt für Polizei im -> EJPD
IBM	Integrated Border Management – Integrierte Grenzverwaltung
IBMF	Integrated Border Management Fund
NDB	Nachrichtendienst des Bundes -> VBS
PZ	Projektziel
SEM	Staatssekretariat für Migration -> EJPD
VBS	Eidgenössisches Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

1 Einleitung

1.1 Projektauftrag

Mit einer Integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management, IBM) wird das Ziel verfolgt, die Schengen-Aussengrenze effektiv, effizient und in geordneter Weise zu verwalten, um sie durch bessere Kontrolle sicherer zu machen und sie gleichzeitig für legal Reisende so offen wie möglich zu halten.

In den Jahren 2010–2012 entwickelte das Staatssekretariat für Migration (SEM) zusammen mit Partnerbehörden des Bundes und der Kantone die erste nationale Strategie zur Integrierten Grenzverwaltung (nachfolgend: IBM-Strategie 2012¹). Gestützt darauf wurde ein Aktionsplan verfasst, bestehend aus 68 Massnahmen zur Erreichung der in der IBM-Strategie 2012 verankerten Ziele (nachfolgend: IBM-Aktionsplan 2014²). Im Jahr 2017 fand der erste Strategiezyklus wie geplant sein Ende (vgl. Ziff. 1.2. IBM-Strategie 2027³). Die Strategie der Integrierten Grenzverwaltung wurde anschliessend erneuert mit einem Zeithorizont bis 2027 (IBM-Strategie 2027).

Die Finanzierung von Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie war und ist Sache der jeweils zuständigen Behörden von Bund und Kantonen. Dies bedeutet namentlich, dass eine zentrale Umsetzungssteuerung der IBM-Strategie durch eine nationale Stelle mittels strategischer Ressourcenallokation derzeit nicht möglich ist.

Der für die Umsetzung der Strategie von den betroffenen Behörden eingesetzte Steuergruppe Grenze⁴ wird in ihrem Mandat zwar eine steuernde Rolle zugewiesen, allerdings stehen ihr dazu aber keine Anreizinstrumente zur Verfügung, um Umsetzung von Massnahmen bei einzelnen Behörden zu fördern. Dies gilt selbst für Schlüsselmassnahmen des Aktionsplans, also jene 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 und ist auch für die Projektsteuerung verantwortlich. Die Projektführung wird hingegen den federführenden Behörden übertragen.

Der Bundesrat hat dem EJPD (SEM) am 27. November 2019 das Mandat erteilt, eine vertiefte Prüfung eines Anreizsystems für die Finanzierung von Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie 2027 vorzunehmen und dem Bundesrat bis Ende 2021 entsprechend Bericht zu erstatten. Pandemiebedingt konnten die Arbeiten 2020 nicht an die Hand genommen werden und es wurde eine Fristverlängerung bis Ende 2022 gewährt.

1.2 Ausgangslage: IBM-Kontext

Die IBM-Strategie 2027 verfolgt folgende Vision (vgl. Ziff. 2 IBM-Strategie 2027): Die Schweiz betreibt eine professionelle, rechtskonforme und effiziente Grenzverwaltung,

- die zur Sicherheit der Schweiz und des Schengen-Raumes im Speziellen beiträgt und im internationalen Kontext die Sicherheit erhöht;

¹ [Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» 2012](#)

² [Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» 2014–2017](#)

³ [Strategie der Integrierten Grenzverwaltung 2027](#)

⁴ Die Steuergruppe Grenze ist ein strategisches Konsultations- und Koordinationsgremium. Sie hat zum Ziel, die enge Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungsträgern der Kantonspolizeikörper von Zürich und Genf, der EZV, des fedpol und des SEM im Bereich der Grenzkontrolle zu verbessern. Die Steuergruppe Grenze tagt normalerweise einmal im Jahr in erweiterter Form (zusätzlich KD, KKJPD, KKPKS, NDB, VKM und SSK) zum Thema IBM.

- die eine reibungslose Ein- und Ausreise für legal Reisende ermöglicht und dadurch die Standortattraktivität der Schweiz wahrt;
- die eine erfolgreiche Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität sicherstellt;
- die eng mit den relevanten in- und ausländischen Akteuren zusammenarbeitet;
- die dafür geeigneten modernen Technologien einsetzt.

Für die IBM-Strategie 2027 wurde eine Analyse des Ist-Zustands vorgenommen und strategische Ziele für jede der elf Komponenten⁵ sowie die horizontalen Themen wurden festgelegt (vgl. Ziff. 2.3 und 2.4 IBM-Strategie 2027). Die Strategie beschränkt sich auf die Bereiche, in denen die Analyse tatsächlich einen strategischen Bedarf ergeben hat. Die Erreichung der festgelegten strategischen Ziele ist zentral für eine kohärente Entwicklung der Grenzverwaltung in der Schweiz für die nächsten Jahre sowie für die Umsetzung der Vision.

Die Wirksamkeit und der Erfolg der IBM-Strategie 2027 hängen jedoch davon ab, mit welchen Strukturen und Mitteln diese in konkrete Massnahmen überführt wird und wie diese Massnahmen umgesetzt werden. Dabei kann auf die Erfahrungen aus der IBM-Strategie 2012 und dem IBM-Aktionsplan 2014 zurückgegriffen werden, insbesondere auf die Erkenntnisse und Empfehlungen aus deren Evaluation^{6,7} (vgl. Ziff. 7.1. IBM-Strategie 2027).

Optimierungspotenzial ortete der Evaluationsbericht in zwei Bereichen: Erstens wies er darauf hin, dass Kontextentwicklungen sowie unterschiedliche Umsetzungsbedingungen bei der Strategieentwicklung und Umsetzungsplanung nur am Rande berücksichtigt worden seien. Die integrierte Grenzverwaltung sei somit nicht flexibel aufgestellt gewesen. Zweitens sei die Frage der Ressourcen und Strukturen für die Umsetzung weitgehend ausgeklammert worden. Dies habe zu einer Inkohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen geführt (vgl. Ziff. 1.2. IBM-Strategie 2027).

Die Inkohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen könnte wieder dazu führen, dass die IBM-Strategie 2027 oder auch künftige IBM-Strategien nur teilweise umgesetzt werden. Dies würde bedeuten, dass die identifizierten strategischen Ziele bei gewissen Komponenten der Grenzverwaltung nur mangelhaft erfüllt werden könnten und die entsprechenden Defizite nur bedingt behoben werden könnten.

Für die praktische Umsetzung der IBM-Strategie 2027 wurde ein neuer Aktionsplan ausgearbeitet (IBM-Aktionsplan 2027). Im Gegensatz zum IBM-Aktionsplan 2014, der in Form eines statischen Berichts konzipiert wurde, ist der neue Aktionsplan dynamisch ausgestaltet, damit der Aktionsplan laufend an die sich verändernden Herausforderungen im Bereich der Grenzverwaltung angepasst werden kann. Dies entspricht dem ersten identifizierten Optimierungspotential im Evaluationsbericht.

Für eine erfolgreichere Umsetzung und eine bessere Umsetzungssteuerung sind demnach Anpassungen sowohl im Bereich der Finanzen / Ressourcen also auch im Bereich der Steuerung / Struktur erforderlich. Diese Herausforderungen bezüglich Umsetzung werden z.T. im vorliegenden Bericht angegangen.

⁵ Gem. Artikel 4 der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache.

⁶ [Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014–2017](#), November 2019

⁷ [Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung»](#) 15. Juni 2018.

1.2.1 Herausforderung Finanzierung / Ressourcen

Im Rahmen des Aktionsplan 2014 wurden bereits mehrere Finanzierungsoptionen geprüft. Auf Grund der zahlreichen praktischen Probleme (insb. der grossen Anzahl der Akteure und der Heterogenität der Massnahmen) erwies sich jedoch keine dieser Optionen als zweckdienlich. Die Finanzierung der Massnahmen blieb somit in der Verantwortung der für die Umsetzung zuständigen Behörden (vgl. Ziff. 6.1 Aktionsplan 2014).

Der Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014–2017 zieht ein überwiegend positives Fazit, jedoch konnten unter anderem aus Ressourcengründen von insgesamt 68 Massnahmen vorgesehen im Aktionsplan 2014 nur deren 42, also 62 Prozent, umgesetzt werden (Stand Ende 2017). Gegen Ende der Umsetzungsphase des Aktionsplans akzentuierten sich bei gewissen Massnahmen Umsetzungsschwierigkeiten. Neben den teils inhaltlichen Divergenzen führte häufig die knappe Ressourcenlage zu Verzögerungen im Zeitplan, was auch auf eine vergleichsweise tiefe Priorisierung der Massnahmen in den betroffenen Organisationseinheiten schliessen lässt (vgl. Ziff. 3 Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsplans 2014–2017).

Hinzu kommt, dass mit den bestehenden Strukturen nur eine sehr beschränkte Umsetzungsbegleitung und -steuerung realisiert werden konnte. Daraus ergab sich im Rahmen der Evaluation der Strategie die Empfehlung (Nr. 5), wonach angemessene Strukturen und Ressourcen für eine flexible, dynamische Umsetzung der neuen IBM-Strategie bereitzustellen seien. Eine der Anforderungen für eine wirksamere Umsetzung war das Setzen von Anreizen. Sollten insbesondere komplexe, projektartige Massnahmen Aufnahme in die IBM-Strategie finden, so sei eine geeignete Programmstruktur zu prüfen, die eine angemessene Planung, Finanzierung und Umsetzung gewährleistet (vgl. Ziff. 6.3, Evaluation der Integrierten Grenzverwaltung).

Daraus ergab sich für die IBM-Strategie 2027 folgendes strategische Ziel: «Die Schaffung von Anreizen bei der Umsetzung des IBM-Aktionsplans wird geprüft» (vgl. Ziff. 7.3, IBM-Strategie 2027).

Es ist zu beachten, dass eine Finanzierungsmöglichkeit der Fonds für Integriertes Grenzmanagement (IBMF) ist. Allerdings lassen sich längst nicht alle IBM-relevanten Massnahmen über Mittel des IBMF (re)finanzieren, sodass auch ausserhalb der IBMF-relevanten Massnahmen nach Mitteln und Wegen zu suchen ist, um die nötigen Anreize zur Umsetzung der IBM-Strategie zu schaffen. Unabhängig davon, wie ein solches Anreizsystem aussehen könnte, wäre die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage dafür unabdingbar.

1.2.2 Herausforderung Steuerung und Struktur

Die Herausforderung der Struktur und der Steuerung für die Umsetzung ergibt sich aus der Vielzahl von Behörden, welche bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Grenzverwaltung mitbeteiligt sind: vier Departemente - EJPD (SEM, fedpol), EFD (BAZG), EDA und VBS (NDB) - sowie die kantonalen Polizeikorps. Diese Behörden verfügen über die Grenzverwaltungsaufgaben hinaus über weitere Kompetenzen, bspw. ist das BAZG vorrangig auch für das Zollwesen zuständig oder die Kantonspolizeien sind auch für die Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei verantwortlich, was die grenzpolizeilichen Aufgaben je nach Kanton stark in den Hintergrund treten lässt.

Auch wenn die Ziele im Bereich der Grenzverwaltung in der IBM-Strategie festgelegt wurden, sind die Ziele und Prioritäten der einzelnen Behörden gesamthaft sehr individuell, je nach Auftrag und Aufgabenportfolio der jeweiligen Behörde. Daraus entsteht die oben erwähnte Inkohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen bei IBM.

Der Steuergruppe Grenze kommt bei der Realisierung der IBM-Strategie 2027 und bei deren Umsetzung eine zentrale Steuerungsfunktion zu. Gemessen an diesen Aufgaben erweist sich das aktuelle Mandat der Steuergruppe Grenze als zu schwach, da es lediglich auf einer Selbstverpflichtung der mitwirkenden Behörden beruht und namentlich keinen gesetzlich verankerten Auftrag hat. Es ist daher auch eine formale und rechtliche Stärkung des Mandats erforderlich. Ein weiteres strategisches Ziel der IBM-Strategie 2027 lautet entsprechend: «die Einsetzung, Aufgaben und Kompetenzen der Steuergruppe Grenze sind gesetzlich zu regeln» (vgl. Ziff. 7.2, IBM-Strategie 2027).

Im Frühjahr 2021 wurde die IBM-Schlüsselmassnahme reFRONT lanciert. Im Projekt werden die Zusammenarbeitsformen und -strukturen in der Grenzverwaltung (speziell in den vier Bereichen Ausbildung, Risikoanalyse, Policy / Governance und Infrastruktur / Prozesse) analysiert und Verbesserungspotenziale identifiziert. Im Rahmen dieses Projekt und insbesondere im Teilprojekt Policy/Governance, sollen Wege aufgezeigt werden, wie das Mandat, die Zusammensetzung und den Teilnehmerkreis der Steuergruppe Grenze zu erweitern und gesetzlich zu regeln ist, damit das Gremium im gesamten Bereich der Grenzverwaltung verstärkt wirken kann. Weiter wird geprüft, ob und in welcher Form ein politisches Begleitorgan zur Umsetzung der IBM-Strategie anzustreben wäre. Es soll dargelegt werden, wie die Zusammenarbeit zu intensivieren und zu formalisieren ist und es sollen neue, ressourcenschonende Zusammenarbeitsformen vorgeschlagen werden. Dazu sollen alternative Zusammenarbeitsformen inkl. der dafür erforderlichen Rahmenbedingungen (Gesetzes- / Verordnungsanpassungen, Zusammenarbeitsvereinbarungen, etc.) aufgezeigt werden. Gemäss aktueller Projektplanung ist der Schlussbericht zum Projekt reFRONT per 1. Quartal 2023 vorgesehen.

Die Frage, wer die für die Steuerung des zu schaffenden Anreizsystems zuständig sein soll, wird entsprechend stark an die Ergebnisse des Teilprojekt Policy/Governance von reFRONT anknüpfen. Hier profilieren sich aktuell zwei Varianten: 1) Harmonisierung, oder 2) Vereinheitlichung. Bei der Variante 1 würde die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich beibehalten werden. Die Aufgaben und Kompetenzen der heutige Steuergruppe Grenze wären aber gesetzlich verankert, bzw. ein neues Kompetenzzentrum könnte kreiert werden. Kernelement der die Variante 2 ist, dass gewisse Kompetenzen im Grenzverwaltungsbereich, insbesondere die Grenzkontrolle an die Aussengrenzen – heute eine originäre Kompetenz der Kantone – auf den Bund übergehen. Innerhalb der Bundesverwaltung würde eine Verwaltungseinheit die Aufgaben im Grenzverwaltungsbereich übernehmen.

Ohne die Prüfung von Anreizen bei der Umsetzung der IBM-Strategie würde die Finanzierung von Massnahmen jedoch Sache der jeweils zuständigen Behörden bleiben. Dies bedeutet namentlich auch, dass der Steuergruppe Grenze auch nach der anvisierten gesetzlichen Verankerung ihres Mandats, keine eigene Finanzkompetenz zukommen würde. Damit wäre die Möglichkeit, derartige Projekte durch die strategische Allokation von Ressourcen wirkungsvoll und zentral steuern zu können, auch in Zukunft stark eingeschränkt.

Je nach Struktur und Steuerung des Anreizsystems stehen unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Der vorliegende Bericht wird sich bzgl. des Anreizsystems auf die zwei oben erwähnten Modelle «Harmonisierung» bzw. «Vereinheitlichung» konzentrieren. Ein Variantenentscheid wird aber erst in Abstimmung mit den Ergebnissen des Projekts reFRONT möglich sein.

1.3 Wirkung eines Anreizsystems / Anforderungen

Ein Anreizsystem im Bereich der integrierten Grenzverwaltung soll primär dazu beitragen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der bisherigen Aktionspläne zu überwinden. Die Kohärenz zwischen den Zielen, Massnahmen und Ressourcen soll gestärkt werden. Dadurch soll

die Umsetzung der Massnahmen der laufenden IBM Strategie 2027 und ihrer Folgestrategien gefördert werden, um so die in der IBM-Strategie verankerten Ziele möglichst vollständig zu erreichen. Im Weiteren soll das Anreizsystem dem zukünftigen Steuerungsorgan im Grenzverwaltungsbereich griffige Instrumente in die Hand geben, um die Umsetzung der Massnahmen zentral steuern und die nötigen Impulse setzen zu können.

Das Anreizsystem muss den geltenden finanzhaushalts- und subventionsrechtlichen Bestimmungen genügen, soll ökonomisch ausgestaltet sein und mit geringem Verwaltungsaufwand betrieben werden können.

1.4 Ziele

Die vom Bundesrat mandatierte vertiefte Prüfung eines Anreizsystems zur Umsetzung der IBM-Strategie soll insbesondere aufzeigen, welche Finanzierungsmöglichkeiten es für die Umsetzung von IBM-Massnahmen gibt. Die unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen werden als Varianten erarbeitet, welche dann anhand von Kriterien bewertet werden können (vgl. Ziff. 1.5). Die Bewertungskriterien lassen sich zum Teil aus den folgenden Projektzielen (PZ) ableiten.

- PZ 1: Stelle / Körperschaft: Es besteht eine zentrale Stelle / Körperschaft, die über die Kompetenzen verfügt, übergeordnete IBM-Massnahmen und Projekte von Bund und Kantonen zentral zu finanzieren und zu steuern.
- PZ 2: Modell / Instrument: Die zentrale Stelle / Körperschaft verfügt über ein eigenes Budget zur Finanzierung übergeordneter IBM-Massnahmen und Projekte von Bund und Kantonen, dessen Finanzierung geklärt und geregelt ist.
- PZ 3: Kriterien: Es bestehen klare Kriterien, die bestimmen, ob Massnahmen und Projekte als übergeordnete IBM-Massnahmen und Projekte qualifiziert werden.

Die Projektziele sind als übergeordnete, langfristige Ziele für den Finanzierungsmechanismus gedacht. In einem ersten Schritt soll den Bundesrat die möglichen Finanzierungsmechanismen vorgelegt werden, welche je nach Struktur (Arbeiten im Rahmen vom Projekt reFRONT) verfügbar wären. Erst in einem zweiten Schritt sollen die gesetzlichen Grundlagen im Abstimmung mit den Ergebnissen aus dem Projekt reFRONT vorbereitet und den Räten unterbreitet werden.

1.5 Ableitung Bewertungskriterien

Als übergeordnetes Kriterium sollte die Frage beantwortet werden, ob die Inkohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen (vgl. Ziff. 1.2.) im Rahmen der Umsetzung der IBM-Strategie verbessert oder gelöst werden kann.

- 0) Die vorgeschlagene Lösung verbessert die Kohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen

Aus den Projektzielen lassen sich weitere Kriterien ableiten. Zwei Kriterien können aus dem PZ 1 (zentrale Stelle/Körperschaft) entnommen werden. Welche Stelle die Kompetenz haben könnte, soll in enger Abstimmung mit dem Projekt reFRONT definiert werden. Was relevant ist, sind die folgenden Elemente. Der Finanzierungsmechanismus soll der zentralen Stelle erlauben:

- 1a) Selbständig Entscheidungen über die Finanzierung von übergeordneten IBM-Massnahmen (für alle Komponenten und nicht ausschliesslich die Grenzkontrolle) treffen zu können;

1b) Sowohl IBM-Massnahmen vom Bund (inkl. andere Departemente) als auch von den Kantonen finanzieren zu können.

Aus dem PZ 2 lassen sich zwei weitere Kriterien identifizieren:

2a) Die zentrale Stelle verfügt über ein eigenes Budget zur Finanzierung übergeordneter IBM-Massnahmen.

2b) Die Finanzierung des zur Verfügung stehenden Budget ist geregelt und geklärt.

Die aktuelle IBM-Strategie hat derzeit einen Zeithorizont bis 2027 und der Aktionsplan ist dynamisch ausgestaltet, um bei sich abzeichnenden Veränderungen vom Umfeld und den Einflussfaktoren reagieren zu können. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Strategie 2027 im Einklang mit dem Strategiezyklus der EU bereits vor 2027 überarbeitet werden muss. Der Finanzierungsmechanismus soll die Finanzierung von Massnahmen nicht nur im ersten Jahr ermöglichen, sondern während der ganzen Dauer der Strategie und der Folgestrategien. Die Kriterien 2a) und 2b) sollen dementsprechend mit einem weiteren Kriterium ergänzt werden. Der Finanzierungsmechanismus soll:

2c) Die Planbarkeit der Finanzierung über mehrere Jahre gewährleisten.

Aus dem PZ 3 ist ein letztes Element zu erkennen. Die zentrale Stelle soll:

3) Anhand von Kriterien bestimmen, ob Massnahmen und Projekte als übergeordnete IBM-Massnahmen und Projekte qualifiziert werden.

Beim Kriterium 3) soll spezifiziert werden, dass keine Überschneidungen mit der Finanzierung aus der IBMF entstehen sollten. Die Abgrenzung zwischen den zwei Finanzierungsmechanismen soll sauber abgebildet werden.

Zusätzlich zu den PZ, wie in Ziffer 1.3 erwähnt, muss das Anreizsystem:

4a) Den geltenden finanzhaushalts- und subventionsrechtlichen Bestimmungen genügend;

4b) Ökonomisch ausgestaltet sein; und

4c) Mit geringem Verwaltungsaufwand betrieben werden können.

2 Finanzierungsmöglichkeiten

Die in den folgenden Kapiteln abgebildeten Varianten beruhen auf den im Projekt reFRONT identifizierte Governance-Optionen. Für jede Variante wird überprüft, welche Finanzierungsmöglichkeiten für ein Anreizsystem aus finanztechnischer Sicht möglich wären.

2.1 Variante «Harmonisierung»

Bei dieser Variante würde die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich beibehalten werden. Die Aufgaben und Kompetenzen der heutigen Steuergruppe Grenze wären aber gesetzlich verankert, bzw. ein neues Kompetenzzentrum könnte kreiert werden.

2.1.1 Variante 1: «Status Quo»

Beschreibung

Bei dieser Variante bleiben die aktuellen Strukturen und Finanzkompetenzen bestehen. Einzig sollen die Kompetenzen der heutigen Steuergruppe Grenze gesetzlich verankert werden. Die Umsetzung und Finanzierung würde bei den bereits heute zuständigen Organen von Bund und Kantonen verbleiben.

Bei dieser Variante würde auf ein finanzielles Anreizsystem verzichtet. Die zuständigen Organe von Bund und Kantonen müssten ihr Aufgaben so priorisieren, dass sie die von der Steuergruppe Grenze beschlossenen Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich termingerecht umsetzen könnten.

Für dieses Modell mit den entsprechenden Kompetenzerweiterungen der Steuergruppe Grenze bzw. die Gründung eines neuen Gremiums wäre eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig. Die Gruppe würde keine Finanzkompetenzen bekommen.

Bewertung

Bei dieser Variante würde kein Finanzierungsmechanismus in Sinne eines Anreizsystems zustande kommen. Die Projektziele und die Bewertungskriterien 1 bis 3 wären damit nicht erfüllt. Die Umsetzung der IBM-Massnahmen könnte durch politische Steuerung gestärkt werden, aber eine Umsetzungssteuerung der IBM-Strategie mittels strategischer Ressourcenallokation würde damit ausbleiben. Die Durchsetzbarkeit der Beschlüsse der Steuergruppe Grenze wäre weiterhin nicht gewährleistet. Die Kohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen könnte verbessert werden, aber nicht vollständig gelöst (Kriterium 0).

Diese Variante würde den geltenden finanzhaushalts- und subventionsrechtlichen Bestimmungen genügen (Kriterium 4a), indem jede Behörde weiterhin für die Finanzierung der jeweiligen Massnahmen zuständig wäre. Diese Variante wäre ökonomisch gestaltet (4b) und würde ebenfalls mit geringem Verwaltungsaufwand betrieben, da keine zusätzliche Aufgabe im Bereich Finanzen zukommen würde (4c).

2.1.2 Variante 2: «Gestärktes zentrales Gremium/Kompetenzzentrum»

Beschreibung

Annahme für diese Variante ist, dass die Steuerung im Grenzverwaltungsbereich an ein zentrales Gremium/Kompetenzzentrum übertragen wird und mit entsprechenden Entscheid- und Finanzkompetenzen ausgestattet wird. Im zentralen Gremium wären deshalb Bund und Kantone vertreten und würden gemeinsam über die Umsetzung und die Finanzierung von Massnahmen im Grenzverwaltungsbereich entscheiden. Denkbar wäre, dass die heutige erweiterte Steuergruppe Grenze als zentrales Gremium eingesetzt würde.

Bei dieser Variante würde das finanzielle Anreizsystem darin bestehen, dass Bund und Kantone dem zentralen Gremium ein Budget zur Verfügung, damit sich dieses an der Finanzierung von Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie beteiligen kann. Auf Seiten des Bundes würde der Bundesrat die dazu benötigten Mittel gestützt auf die neue Subventionsbestimmung, d.h. einen neuen Artikel z.B. im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) zur Gewährung von Subventionen, dem Parlament jährlich mit dem Voranschlag beantragen.

Dieses zentrale Gremium würde über eine eigene Rechtspersönlichkeit mit entsprechenden Entscheid- und Finanzkompetenzen verfügen. Für diese Variante bräuchte es eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen. Neben der Verankerung der neuen Kompetenzen und Aufgaben des Gremiums, wäre zudem eine neue Subventionsbestimmung beim Bund erforderlich.

Bewertung

Die Kohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen wäre durch die Umsetzungssteuerung der IBM-Strategie mittels strategischer Ressourcenallokation deutlich verbessert (Kriterium 0).

Bei dieser Variante könnte das zentrale Gremium selbständig Entscheidungen über die Finanzierung von übergeordneten IBM-Massnahmen treffen. Diese Finanzierung würde sowohl für die Kantone als auch für Bundesbehörden verfügbar sein. Die Kriterien, um die Massnahmen und Projekte als übergeordnete IBM-Massnahmen und Projekte zu qualifizieren, können ebenfalls geregelt werden. Die Kriterien 1a), 1b) und 3) wären damit erfüllt.

Die zentrale Stelle würde über ein eigenes Budget zur Finanzierung übergeordneter IBM-Massnahmen verfügen, jedoch müssten auch bei dieser Lösung die Mittel jährlich dem Parlament beantragt werden. Die Kriterien 2a) bis 2c) wären damit ebenfalls erfüllt.

Durch die gesetzliche Verankerung der neuen Subventionsbestimmung würde ebenfalls den geltenden finanzhaushalts- und subventionsrechtlichen Bestimmungen Rechnung getragen. Bei der direkten Vergabe der Mittel durch das zentrale Gremium sind keine Fehlanreize oder Ineffizienzen zu erwarten, weshalb die ökonomische Ausgestaltung erfüllt ist. Dieses Anreizsystem könnte mit geringem Verwaltungsaufwand betrieben werden, indem die Massnahmen zentral ausgewählt und begleitet werden könnten. Dieses Anreizsystem bräuchte keinen zusätzlichen politischen Prozess.

2.2 Variante «Vereinheitlichung»

Annahme für diese Variante ist, dass gewisse Kompetenzen im Grenzverwaltungsbereich, insbesondere die Grenzkontrolle an die Aussengrenzen – heute eine originäre Kompetenz der Kantone – auf den Bund übergehen. Innerhalb der Bundesverwaltung würde eine Verwaltungseinheit die Aufgaben im Grenzverwaltungsbereich übernehmen, z.B. das Staatssekretariat für Migration (SEM), das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), eine andere oder neu zu schaffende Verwaltungseinheit. In dieser Variante werden, je nach Umfang der Kompetenzübernahme der Behörde, zwei Ausprägungen differenziert. In Variante 3 treffen wir die Annahme, dass die Kompetenzen der neuen Behörde sich auf die Grenzkontrolle der Schengen-Aussengrenzen beschränken würden. Die zweite Ausprägung, welche einer umfassenderen Kompetenzübernahme vorsieht, ist in Variante 4 beschreiben. Die Tragweite der Governance-Reform könnte sich auch zwischen diesen zwei Varianten ansiedeln.

2.2.1 Variante 3: «Vereinheitlichung der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze»

Beschreibung

Hauptmerkmal der Variante 3 ist die Vereinheitlichung der Aufgaben bei einer Behörde beim Bund, welche hauptsächlich die Aufgabe der Kontrolle der Schengen-Aussengrenze im engeren Sinn wahrnehmen würde (K(a)⁸). Die Delegation von Aufgaben an die Kantone soll möglich sein.

Diese Behörde könnte die zentrale Steuerung im Grenzkontrollbereich sowie die Steuerung des Anreizsystems übernehmen. Der Finanzierungsmechanismus würde als Anreiz für die Umsetzung von IBM-Massnahmen insbesondere bei andere Bundesbehörden dienen aber auch weiterhin zur Umsetzung von gewisse Massnahmen bei den Kantonen. Bei einer solchen Delegation von Aufgaben an einen Kanton, müsste diese Leistung entschädigt werden.

Der Bundesrat würde über die Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie entscheiden und die zur Umsetzung benötigten finanziellen Mittel dem Parlament jährlich mit dem Voranschlag beantragen. Die Mittel zur Förderung der noch verbleibenden kantonalen Massnahmen (nicht vom Bund delegiert), würden nach dem gleichen Verfahren beantragt, jedoch auf einem separaten Subventionskredit budgetiert. Ein Verpflichtungskredit wäre vorgängig zu beantragen, sollten die Massnahmen über mehrere Jahre umgesetzt werden.

Um dieses Modell mit den entsprechenden Kompetenzverschiebungen von den Kantonen zum Bund umzusetzen wäre eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig. Eine neue Subventionsbestimmung beim Bund wäre ebenfalls erforderlich.

Bewertung

Die Kohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen wäre durch die Vereinheitlichung der Aufgaben verbessert. Vom Sichtpunkt der Ressourcen wäre aber die Komplexität weiterhin bestehend.

Das Kriterium der selbständigen Entscheidungen über die Finanzierung von übergeordneten IBM-Massnahmen (1a) ist nur teilweise erfüllt. Die Behörde könnte entscheiden, für welche Massnahmen der Kantone eine Mitfinanzierung zu beantragen wäre, der Finanzierungsentscheid würde aber dem Parlament unterstehen. Darüber hinaus wäre für Massnahmen des Bundes kein Anreizsystem vorhanden, sondern die ordentliche Finanzierung durch Voranschlag. Dies bedeutet, dass auch Kriterium 1b nur teilweise erfüllt wird.

Das Budget der Grenzbehörde wäre Teil des Bundesbudgets und die Finanzierung der übergeordneter IBM-Massnahmen würde dem Parlament jährlich beantragt (Kriterien 2a und 2b). Die Planbarkeit der Finanzierung über mehrere Jahre könnte teilweise durch Verpflichtungskredite gewährleistet werden (2c).

Die Grenzbehörde könnte anhand von Kriterien bestimmen, ob Massnahmen und Projekte als übergeordnete IBM-Massnahmen und Projekte qualifiziert werden und dafür eine Finanzierung beantragt. Das Kriterium 3 wäre damit erfüllt.

Bezüglich Kriterium 4 würden den geltenden finanzhaushalts- und subventionsrechtlichen Bestimmungen in den neuen gesetzlichen Grundlagen Rechnung getragen werden. Die ökonomische Ausgestaltung ist offen. Es ist möglich, dass durch die Zentralisierung der Aufgaben beim Bund gewisse Skaleneffekte erzielt werden können. Gleichzeitig ist es auch möglich, dass derzeit bestehende Synergieeffekte bei den Kantonen, z.B. im Aufgabenportfolio der Kantonspolizeien, verloren gehen.

⁸ vgl. IBM-Strategiekomponenten (K) Abbildung 1 IBM-Strategie 2027

Der Verwaltungsaufwand (4c) bei diese Variante könnte hoch sein. Jede Verwaltungseinheit sowie die Kantone müssten jährlich eine genaue Einschätzung der Massnahmenkosten angeben, um die Mittel zu beantragen. Der Verwaltungsaufwand könnte reduziert werden, indem die Massnahmen im Rahmen der ordentlichen Aktivitäten der Bundesbehörden abgewickelt werden können.

2.2.2 Variante 4: «Weitgehende Kompetenzübername»

Beschreibung

In Variante 4 wäre die Behörde für den Grossteil der Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie zuständig. In diesem Fall wären auch bspw. Aufgaben im Bereich der Rückkehr (Komponente K(j)⁹) von der neuen Behörde übernommen. Angesicht des sehr umfassenden Konzepts der integrierte Grenzverwaltung, würde jedoch ein kleiner Teil der Massnahmen in den Zuständigkeiten von weiteren Behörden verbleiben.

Der Bundesrat würde über die Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie entscheiden und die zur Umsetzung benötigten finanziellen Mittel dem Parlament jährlich mit dem Voranschlag beantragen. Ein Verpflichtungskredit wäre vorgängig zu beantragen, sollten die Massnahmen über mehrere Jahre umgesetzt werden.

Um dieses Modell mit den entsprechenden Kompetenzverschiebungen von den Kantonen zum Bund umzusetzen wäre eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig. Es wäre jedoch nicht nötig, die Finanzierung der IBM-Massnahmen auf gesetzliche Stufe zu verankern, weil die Finanzierung im Rahmen der ordentlichen Budgetprozesse sichergestellt ist.

Bewertung

Ähnlich zur Variante 1 würde in Variante 4 kein Finanzierungsmechanismus in Sinne eines Anreizsystems zustande kommen. In dieser Variante würde jedoch ein Grossteil der IBM-Massnahmen durch eine Behörde umgesetzt, deren Hauptpriorität die Grenzverwaltung wäre, und damit wäre die Inkohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen (Kriterium 0) auch weitgehend gelöst. Ein Anreizsystem könnte damit als überflüssig betrachtet werden. Viele Bewertungskriterien können trotzdem im Sinne einer Gesamtfinanzierung statt eines Anreizsystems analysiert werden.

Das Kriterium 1a) (Selbständig Entscheidungen über die Finanzierung von übergeordneten IBM-Massnahmen) wäre im Sinne eine Gesamtfinanzierung erfüllt. Ein Anreiz für die Umsetzung der übrige IBM-Massnahmen, welche nicht in der Zuständigkeit der Hauptbehörde sein würden, ist in dieser Variante nicht vorgesehen. Kriterium 1b) wäre entsprechend nicht erfüllt.

Die Grenzbehörde würde über ein eigenes Budget zur Finanzierung übergeordneter IBM-Massnahmen verfügen, welche im Rahmen der ordentlichen Budgetprozesse beantragt werden muss. Die Kriterien 2a) bis 2c) wären damit ebenfalls erfüllt. Die Planbarkeit der Finanzierung (2c) könnte durch Verpflichtungskredite über mehrere Jahre gewährleistet werden.

Die Grenzbehörde könnte anhand von Kriterien bestimmen, ob Massnahmen und Projekte als übergeordnete IBM-Massnahmen und Projekte qualifiziert werden und dafür eine Finanzierung zu beantragt. Das Kriterium 3 wäre damit erfüllt.

Diese Variante würde den geltenden finanzhaushalts- und subventionsrechtlichen Bestimmungen genügen (Kriterium 4a), indem jede Behörde weiterhin für die Finanzierung der jeweiligen Massnahmen zuständig sein würde.

⁹ vgl. IBM-Strategiekomponenten (K) Abbildung 1 IBM-Strategie 2027

Wie bei Variante 3 ist die ökonomische Ausgestaltung bei dieser Variante offen (Kriterium 4b). Es ist möglich, dass durch die Zentralisierung der Aufgaben beim Bund gewisse Skaleneffekte erzielt werden können. Gleichzeitig ist es auch möglich, dass derzeit bestehende Synergieeffekte bei den Kantonen, z.B. im Aufgabenportfolio der Kantonspolizeien, verloren gehen.

Diese Variante könnte mit geringem Verwaltungsaufwand betrieben werden, solange die Massnahmen im Rahmen der ordentlichen Aktivitäten der Behörde abgewickelt werden können. Der Verwaltungsaufwand würde hingegen stark zunehmen, wenn die Mittel für jede Massnahme im IBM-Aktionsplan jährlich im Voranschlag beantragt werden müssten.

2.3 Gesamtbewertung

Folgende Tabelle fasst die Bewertungen der einzelnen Varianten zusammen:

Bewertungskriterien	Harmonisierung		Vereinheitlichung	
	V. 1	V. 2	V. 3	V.4
<i>0) Die vorgeschlagene Lösung verbessert die Kohärenz zwischen Zielen, Massnahmen und Ressourcen</i>	(1)	2	1	(2)
<i>1a) Selbständige Entscheidung über die Finanzierung von übergeordneten IBM-Massnahmen</i>	(0)	2	1	(2)
<i>1b) Sowohl IBM-Massnahmen vom Bund als auch von den Kantonen</i>	(0)	2	1	(0)
<i>2a) Die zentrale Stelle verfügt über ein eigenes Budget zur Finanzierung IBM-Massnahmen.</i>	(0)	2	2	(2)
<i>2b) Die Finanzierung des zur Verfügung stehenden Budget ist geregelt und geklärt</i>	(0)	2	2	(2)
<i>2c) Die Planbarkeit der Finanzierung über mehrere Jahre gewährleisten.</i>	(0)	2	1	(2)
<i>3) Anhand von Kriterien bestimmen, ob Massnahmen für Finanzierung qualifizieren</i>	(0)	2	2	(2)
<i>4a) Den geltenden finanzhaushalts- und subventionsrechtlichen Bestimmungen genügen</i>	(2)	2	2	(2)
<i>4b) Ökonomisch ausgestaltet</i>	(2)	2	n.a.	(n.a.)
<i>4c) Mit geringem Verwaltungsaufwand betrieben</i>	(2)	2	0	(1)

Legende: 0 nicht erfüllt; 1 teilweise erfüllt; 2 erfüllt; n.a. nicht anwendbar/offen;

In Klammern (): kein Finanzierungsmechanismus im Sinne eines Anreizsystems.

Dieser Überblick zeigt, wie die unterschiedlichen Finanzierungsvarianten der IBM-Massnahmen die Bewertungskriterien erfüllen. Er lässt jedoch keinen direkten Vergleich zu, denn je nach Governance- und Steuerungsoption (Harmonisierung oder Vereinheitlichung) stehen nicht alle geschilderten Modelle zur Verfügung. Die Governance- und Steuerungsoptionen werden unabhängig vom vorliegenden Bericht im Rahmen des Projekts reFRONT analysiert und unterstehen einer politischen Entscheidung. Sollte beispielweise zugunsten einer «Vereinheitlichung» entschieden werden, dann würde Variante 2 nicht mehr zur Verfügung stehen. Weiter ist es zu betonen, dass bei den Varianten 1 und 4 kein Finanzierungsmechanismus im Sinne eines Anreizsystems zustande kommen würde und die Finanzierung der IBM-Massnahmen einzig den ordentlichen Budgetprozessen des Bundes unterstehen.

2.4 Nicht vertieft geprüfte Varianten

Nicht geprüft wurden besondere Finanzierungsformen gemäss Art. 52 und 53 Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG, SR 611.0) wie Spezialfonds und die Zweckbindung von Einnahmen, wie sie teilweise für die Finanzierung der AHV oder der Nationalstrassen- oder Eisenbahninfrastruktur eingesetzt werden. Diese Instrumente eignen sich insbesondere für finanziell gewichtige Aufgaben und deshalb nicht für die Umsetzung von Massnahmen im Bereich der integrierten Grenzverwaltung im tiefen einstelligen Millionenbereich. Zudem sind besondere Finanzierungsformen aus ausgabenpolitischer Sicht abzulehnen, da sie die Steuerung des Bundeshaushalts erschweren und zu einem ineffizienten Mitteleinsatz führen können.

3 Fazit

Der vorliegende Bericht zeigt mögliche Anreizsysteme für die Finanzierung von Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie. Massgebend ist dabei insbesondere die Frage der künftigen Governance und Steuerung im Grenzverwaltungsbereich. Je nach Steuerung stehen für ein Anreizsystem unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Diese Governance- und Steuerungsoptionen werden derzeit im Rahmen des Projekts reFRONT analysiert und letztlich politisch festgelegt. Je nach gewähltem Steuerungsmodell «Harmonisierung» bzw. «Vereinheitlichung» wird dann die Tragweite der Governance-Reform definiert. Erst in diesem Zusammenhang wird es möglich sein, einen allfälligen Entscheid zu treffen, ob ein Anreizsystem für die Finanzierung von Massnahmen zur Umsetzung der IBM-Strategie weiterhin nötig sein wird und ob die abgebildete Finanzierungsmöglichkeit zielführend ist.

Der vorliegende Bericht dient als Information für den Bundesrat und wird als Grundlagendokument für ein allfälliges Anreizsystem dienen, sobald im Projekt reFRONT ein Richtungsentscheid gefallen ist. Ein allfälliger Antrag zum Variantenentscheid und Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen im Bereich der Finanzierung wird daher in einen zweiten Schritt folgen.