

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Schengen/Dublin Weiterentwicklung

Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und
Polizeidepartements

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Bern |
| Ordering address | Schweiz |
| Bestellnummer | 401.20403 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO |
| Additional information | + 41 58 463 11 11 |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

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..... | 15 |
| 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze | 15 |
| 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung | 15 |
| 1.5 Schlussbesprechung | 16 |
| 2 Die Berichterstattung an den Bundesrat und an das Parlament ist plausibel, Verbesserungsbedarf besteht bei formalen Aspekten | 17 |
| 3 Programmsteuerung | 19 |
| 3.1 Die komplexen Abhängigkeiten erfordern eine stärkere Steuerung..... | 19 |
| 3.2 Die Ressourcenverfügbarkeit wird ein Risiko bleiben | 22 |
| 4 Unternehmensarchitekturmanagement..... | 24 |
| 4.1 Die Zusammenarbeit könnte effektiver und effizienter werden..... | 24 |
| 4.2 Steigende Betriebsaufwände erfordern aktives Gegensteuern | 24 |
| 4.3 Amtsübergreifende Lösungen brauchen eine zentrale Steuerung..... | 25 |
| Anhang 1: Rechtsgrundlagen..... | 27 |
| Anhang 2: Abkürzungen..... | 28 |
| Anhang 3: Glossar..... | 30 |
| Anhang 4: Masterplan PSW..... | 34 |

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Schengen/Dublin Weiterentwicklung

Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Das Wesentliche in Kürze

Mit den Abkommen von Schengen regeln die europäischen Staaten seit 1985 ihre Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Polizei, Grenze und Visa. Die Dubliner Regelungen legen ergänzend die Zuständigkeitskriterien für Asylgesuche fest. Sie sollen den Reiseverkehr innerhalb des Schengener Raumes mit seinen rund 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ohne Binnengrenzen ermöglichen.

Die Europäische Union (EU) passt den Besitzstand zu Schengen/Dublin (S/D) laufend an die neuen Gegebenheiten an. Für die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda werden neue Rechtsgrundlagen erlassen und bestehende angepasst. Davon betroffen sind auch die Informationssysteme der EU und der S/D-Staaten. Im Informatikbereich werden im Zeitraum 2019 bis 2025 neue Informationssysteme aufgebaut und bestehende Systeme modernisiert. Die Schweiz ist seit 2008 Teil des S/D-Raums und hat sich damit verpflichtet, die Anpassungen auf nationaler Ebene umzusetzen.

Mit dem IKT-Schlüsselprojekt bzw. Programm «Schengen/Dublin Weiterentwicklung» (PSW) setzt das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD) diese Anpassungen um. Die Kosten belaufen sich für die insgesamt sieben PSW-Projekte auf 121,7 Millionen Franken, wovon 98,7 Millionen für Drittleistungen vorgesehen sind. Je nach Verwaltungseinheit befinden sich die Projekte in den Phasen Initialisierung bzw. Realisierung. Bis zum 31. Dezember 2020 wurden rund 6,6 Millionen Franken ausgegeben. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft das PSW das erste Mal.

Das PSW ist grundsätzlich gut aufgestellt und es konnte die Ergebnisse bis zum Prüfungszeitpunkt planmässig erstellen. Das Programm ist einem erhöhten Risiko ausgesetzt, in den Projekten wie auch in der späteren Nutzung nicht rechtzeitig über das benötigte Personal zu verfügen. Komplexe Abhängigkeiten zwischen den nationalen Projekten und denjenigen der EU machen die Steuerung anspruchsvoll. Die Steuerungsinstrumente sind deshalb noch griffiger zu gestalten.

Ressourcen sind und bleiben das grosse Risiko

Das Risikomanagement im PSW ist grundsätzlich sinnvoll aufgesetzt, die Risikobeurteilung deckt sich dabei mit den Feststellungen der EFK. Die Projekte dokumentieren jedoch die erkannten Risiken nicht vollständig im führenden Cockpit IKT und definieren teilweise keine mitigierenden Massnahmen. Das GS-EJPD sollte daher die Umsetzung der Programmvorgaben enger überwachen. Die Status des Programms sind plausibel.

Die grosse Herausforderung bleibt die Verfügbarkeit der Projektressourcen seitens Informatik Service Center (ISC) des EJPD. Aufgrund von Terminverzögerungen, sei es in der EU oder in der Schweiz, könnten diese nicht planmässig zur Verfügung stehen. Das GS-EJPD hat Massnahmen für eine agilere Planung mit den beteiligten Ämtern umgesetzt. Das Risiko

von nicht zeitgerecht verfügbaren Ressourcen wird sich wirtschaftlich aber nicht vollständig vermeiden lassen. Um dieses Risiko bestmöglich zu reduzieren, ist ein gemeinsames Verständnis der agilen Planungsansätze sowie der notwendigen Rollen notwendig. Die agilen Ansätze kommen auch in der Weiterentwicklung zur Anwendung. Dafür soll das GS-EJPD im Programm eine gemeinsame IT-Betriebskonzeption entwickeln, die auch andere Ämter des EJPD nutzen können.

Die Verantwortung für eine termingerechte Zielerreichung kann das Programm nicht delegieren

Operativ setzen das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Bundesamt für Polizei (fedpol) die Vorhaben um. Das ISC-EJPD unterstützt die Ämter in technischen Belangen und stellt den künftigen Systembetrieb sicher. Ebenfalls sind das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, die Eidgenössische Zollverwaltung sowie die Kantonspolizei Zürich mit eigenen Umsetzungsprojekten involviert. Das Programm auf Stufe GS-EJPD sieht sich in einer koordinierenden Rolle und erstellt das konsolidierte Reporting.

Um die Go-Live-Meilensteine der EU zu erreichen, müssen verschiedenste technische, organisatorische und rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Das erfordert eine enge Koordination, u. a. was die Nutzung der Systeme und die Fachorganisationen anbelangt (bspw. neue Rechtsgrundlagen schaffen, fachlichen IT-Betrieb im SEM und fedpol neu ausrichten). All diese Abhängigkeiten sind zwar bekannt, werden aber nicht konsequent über einen «kritischen Pfad» transparent aufgezeigt.

Zum Prüfungszeitpunkt war das Programm nach Einschätzung aller Beteiligten auf Kurs, jedoch ohne weitere Planungsreserven. Mangels geeigneter Meilensteine ist eine objektive Beurteilung des Programmfortschritts für einen Ausstehenden schwierig. Das GS-EJPD sollte dafür die verschiedenen Abhängigkeiten über einen kritischen Pfad ausweisen und diese enger überwachen.

Den steigenden Betriebskosten muss das GS-EJPD aktiv entgegenwirken

Seit 2007 haben sich die Fachanwendungen mit S/D beim ISC-EJPD verdoppelt und mit PSW wird diese Anzahl weiter steigen. Gleichzeitig basieren mehrere S/D-Anwendungen auf alten Architekturversionen des ISC. Die Migration dieser Anwendungen plant das EJPD in den kommenden Jahren, bis dahin erhöht sich aber der Betriebsaufwand zusätzlich. Trotz eingeleiteter Massnahmen sieht vor allem das ISC-EJPD seine Kapazitätsgrenzen mittelfristig als erreicht. Die S/D-Anwendungslandschaft lässt sich mit architektonischen Massnahmen wie auch durch konsolidierte Geschäftsprozesse vereinfachen. Das Potenzial für die Prozesskonsolidierung ergibt sich durch die verbesserte Interoperabilität der Systeme und die vermehrt ämterübergreifende Zusammenarbeit. Dabei sehen die Ämter verschiedene Möglichkeiten, den Nutzen der S/D-Systeme zu steigern.

Die neuen Synergien in der Zusammenarbeit müssen in der Optimierung der IT-Anwendungslandschaft einfließen. Die Verbesserung der Zusammenarbeit und der technischen Systeme ist Teil des Unternehmensarchitekturmanagements (UAM), welches das GS-EJPD als strategisches Steuerungsinstrument aufbaut. Das GS-EJPD sollte mit dem UAM möglichst schnell einen effektiven Nutzen für die Projekte und auch das ISC-EJPD generieren. Damit werden die mittelfristigen Risiken im Hinblick auf einen nachhaltigen Betrieb reduziert und die Zusammenarbeit optimiert.

Audit du projet informatique clé Reconduction Schengen/Dublin

Secrétariat général du Département fédéral de justice et police

L'essentiel en bref

Avec les accords de Schengen, les États européens réglementent depuis 1985 leur collaboration dans les domaines de la justice, de la police, des frontières et des visas. Le règlement Dublin fixe de manière complémentaire les critères de compétence applicables aux demandes d'asile. Ils visent à faciliter les déplacements au sein de l'espace Schengen qui compte quelque 500 millions d'habitants sans frontières intérieures.

L'Union européenne (UE) adapte continuellement les acquis de Schengen/Dublin (S/D) aux nouvelles circonstances. Afin de mettre en œuvre le programme européen en matière de sécurité, de nouvelles bases légales sont en cours d'élaboration et les bases existantes sont adaptées. Ces révisions concernent aussi les systèmes d'information de l'UE et des États S/D. Dans le domaine de l'informatique, de nouveaux systèmes d'information seront mis en place et les systèmes existants seront modernisés entre 2019 et 2025. La Suisse fait partie de l'espace S/D depuis 2008 et s'est engagée à mettre en œuvre ces adaptations au niveau national.

Avec le projet informatique clé « Programme Développement Schengen/Dublin », le Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG-DFJP) met en œuvre ces adaptations. Le coût total des sept projets s'élève à 121,7 millions de francs, dont 98,7 pour des prestations de tiers. Selon les unités administratives, les projets sont en phase d'initialisation ou de réalisation. Au 31 décembre 2020, près de 6,6 millions de francs avaient été dépensés. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) audite le programme pour la première fois.

Dans l'ensemble, le programme Développement Schengen/Dublin est bien conçu et a été en mesure de produire des résultats dans les délais prévus au moment de l'audit. Il est exposé à un risque accru de ne pas disposer en temps voulu du personnel nécessaire, tant pour les projets que pour l'utilisation ultérieure. Les dépendances complexes entre les projets nationaux et ceux de l'UE rendent le pilotage exigeant. Les instruments de pilotage doivent donc être conçus de manière encore plus efficace.

Les ressources sont et restent le grand risque

La gestion des risques dans le programme est pour l'essentiel judicieuse, l'évaluation des risques correspond aux constatations du CDF. Cependant, les projets ne documentent pas complètement les risques identifiés dans le cockpit informatique de conduite et certains ne définissent pas de mesures d'atténuation. Ainsi, le SG-DFJP devrait contrôler plus étroitement la mise en œuvre des objectifs du programme. L'état du programme est plausible.

Le grand défi reste la disponibilité des ressources pour les projets au sein du Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP). En raison de retards, que ce soit du côté de l'UE ou de la Suisse, ces dernières pourraient ne pas être disponibles comme prévu. Le SG-DFJP a pris des mesures pour une planification plus agile avec les offices concernés. Toutefois, sur le plan économique, le risque que les ressources ne soient pas disponibles en temps

voulu ne pourra pas totalement être exclu. Afin de réduire ce risque autant que possible, une compréhension commune des approches de planification agile ainsi que des rôles nécessaires est indispensable. Les approches agiles seront aussi appliquées dans le développement ultérieur. Pour ce faire, le SG-DFJP doit développer un concept d'exploitation informatique commun que d'autres offices du DFJP pourront également utiliser.

Le programme ne peut pas déléguer la responsabilité d'atteindre les objectifs en temps voulu

Sur le plan opérationnel, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et l'Office fédéral de la police (fedpol) mettent en œuvre les projets. Le CSI-DFJP soutient les offices pour les aspects techniques et assure l'exploitation future du système. Le Département fédéral des affaires étrangères, l'Administration fédérale des douanes et la police cantonale zurichoise sont aussi impliqués dans leurs propres projets de mise en œuvre. Le SG-DFJP assume un rôle de coordination du programme et établit des rapports consolidés.

Pour atteindre les étapes de la mise en service de l'UE, il est nécessaire de mettre en place un large éventail de conditions techniques, organisationnelles et juridiques. Cela nécessite une coordination étroite, notamment en ce qui concerne l'utilisation des systèmes et les organisations spécialisées (par exemple, création de nouvelles bases légales, réorientation de l'exploitation informatique spécialisée au sein du SEM et de fedpol). Toutes ces interdépendances sont connues, mais ne sont pas systématiquement indiquées de manière transparente par un « chemin critique ».

Lors de l'audit, les participants estimaient que le programme était sur la bonne voie, mais sans réserve de planification supplémentaire. Sans étapes appropriées, une évaluation objective de l'avancement du programme est difficile vu de l'extérieur. Le SG-DFJP devrait identifier les différentes interdépendances au moyen d'un chemin critique et les surveiller de plus près.

Le SG-DFJP doit contrecarrer activement l'augmentation des coûts d'exploitation

Depuis 2007, les applications spécialisées du CSI-DFJP en lien avec S/D ont doublé et ce nombre va continuer d'augmenter avec le programme Développement Schengen/Dublin. En même temps, plusieurs applications S/D sont basées sur des anciennes versions de l'architecture du CSI. Le DFJP planifie leur migration dans les années à venir, mais d'ici là, les charges d'exploitation continuent d'augmenter. Malgré les mesures prises, le CSI-DFJP en particulier considère que les limites de ses capacités sont atteintes à moyen terme. L'environnement applicatif S/D peut être simplifié par des mesures architecturales et des processus opérationnels consolidés. Le potentiel de consolidation des processus réside dans l'amélioration de l'interopérabilité des systèmes et dans la collaboration accrue entre les offices. Dans ce contexte, les offices voient différentes possibilités pour accroître l'utilité des systèmes S/D.

Les nouvelles synergies dans la collaboration doivent être intégrées dans l'optimisation de l'environnement applicatif. L'amélioration de la collaboration et des systèmes techniques fait partie de la gestion de l'architecture d'entreprise, dont le SG-DFJP fait un instrument de pilotage stratégique. Le SG-DFJP devrait mettre à profit aussi vite que possible cet instrument pour les projets et le CSI-DFJP. Cela réduit les risques à moyen terme pour une exploitation durable et optimise la collaboration.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC Sviluppo Schengen/Dublino

Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia

L'essenziale in breve

Dal 1985 l'Accordo di Schengen permette agli Stati europei di disciplinare la loro collaborazione nei settori di giustizia, polizia, frontiere e visti. In aggiunta, i regolamenti Dublino definiscono i criteri per determinare la competenza per le domande d'asilo e permettono di viaggiare all'interno dello spazio Schengen, con i suoi circa 500 milioni di abitanti, senza frontiere interne.

L'Unione europea (UE) adegua costantemente l'acquis di Schengen/Dublino alle nuove circostanze. Per attuare l'Agenda europea sulla sicurezza vengono emanate nuove basi legali e adeguate quelle vigenti. Sono interessati anche i sistemi d'informazione dell'UE e degli Stati Schengen/Dublino. Nel periodo 2019–2025 nel settore informatico vengono creati nuovi sistemi d'informazione e quelli esistenti vengono modernizzati. La Svizzera fa parte dello spazio di Schengen/Dublino dal 2008 e si è impegnata ad attuare gli adeguamenti a livello nazionale.

Il progetto chiave TIC, ossia il programma Sviluppo Schengen/Dublino, permette alla Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (SG-DFGP) di attuare questi adeguamenti. I costi per i sette progetti di questo programma ammontano complessivamente a 121,7 milioni di franchi, di cui 98,7 milioni sono previsti per prestazioni di terzi. A seconda dell'unità amministrativa, i progetti sono in fase di inizializzazione o di realizzazione. Fino al 31 dicembre 2020 sono stati spesi circa 6,6 milioni di franchi. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto il programma Sviluppo Schengen/Dublino a verifica per la prima volta.

In linea di principio, il programma è ben organizzato ed è stato in grado di fornire i risultati previsti fino al momento della verifica. È esposto a un rischio elevato di non disporre per tempo del personale necessario sia nei progetti, sia nella successiva fase di impiego. Le complesse interdipendenze tra i progetti nazionali e quelli dell'UE rendono la gestione impegnativa. Gli strumenti di gestione devono pertanto essere resi ancora più efficaci.

Le risorse sono e rimangono il grande rischio

Fondamentalmente, la gestione dei rischi nel programma è allestita in maniera sensata, la valutazione dei rischi è in linea con le constatazioni del CDF. Tuttavia, i progetti non documentano completamente i rischi identificati nel cockpit TIC principale e in alcuni casi non definiscono misure di contenimento. La SG-DFGP dovrebbe quindi sorvegliare più strettamente l'attuazione dei progetti del programma. Gli stati di avanzamento del programma sono plausibili.

La sfida importante rimane la disponibilità delle risorse del progetto da parte del Centro servizi informatici del DFGP (CSI-DFGP). A causa di ritardi nella programmazione, sia nell'UE che in Svizzera, queste potrebbero non essere disponibili nella misura prevista. D'intesa con gli uffici interessati, la SG-DFGP ha attuato provvedimenti per una pianificazione più agile.

Tuttavia, dal punto di vista economico, non sarà possibile escludere del tutto il rischio costituito dalle risorse non disponibili per tempo. Per ridurre al meglio questo rischio occorre una comprensione comune della pianificazione agile e dei ruoli necessari. Gli approcci agili vengono sfruttati anche nell'ulteriore sviluppo del progetto. A tal fine la SG-DFGP dovrebbe sviluppare un concetto operativo IT comune, che può essere utilizzato anche dagli altri uffici del Dipartimento.

Il programma non può delegare la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi nel rispetto dei termini

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e l'Ufficio federale di polizia (fedpol) si occupano dell'attuazione del progetto a livello operativo. Il CSI-DFGP sostiene gli uffici nelle questioni tecniche e assicura il futuro esercizio del sistema. Partecipano con progetti di attuazione propri anche il Dipartimento federale degli affari esteri, l'Amministrazione federale delle dogane e la polizia cantonale di Zurigo. La SG-DFGP assume un ruolo di coordinamento del programma e si occupa della stesura di rapporti consolidati.

Per raggiungere le tappe dell'UE necessarie al lancio del progetto devono essere creati diversi presupposti tecnici, organizzativi e legali. Ciò richiede uno stretto coordinamento, in parte per quel che concerne lo sfruttamento dei sistemi e le organizzazioni specializzate (ad es. creare nuove basi legali, dare un nuovo orientamento all'esercizio IT tecnico nella SEM e fedpol). Tutte queste interdipendenze sono note, ma non vengono indicate in maniera coerente e trasparente tramite un «percorso critico».

Secondo la stima di tutti gli interessati, al momento della verifica il programma era a buon punto, senza tuttavia disporre di riserve progettuali supplementari. A causa della mancata definizione di tappe adeguate, per un esterno è difficile valutare oggettivamente l'avanzamento del programma. Per ovviarvi, la SG-DFGP dovrebbe presentare le diverse interdipendenze tramite un percorso critico e sorvegliarle più strettamente.

La SG-DFGP deve contrastare attivamente i costi d'esercizio in aumento

Dal 2007, con Schengen/Dublino, il numero di applicazioni specialistiche presso il CSI-DFGP è raddoppiato e con il programma Sviluppo Schengen/Dublino continuerà ad aumentare. Contestualmente, numerose applicazioni Schengen/Dublino si basano su vecchie versioni di architettura del CSI-DFGP. Il DFGP prevede di migrare queste applicazioni nei prossimi anni, ma fino ad allora le spese d'esercizio aumenteranno ulteriormente. Nonostante le misure introdotte, in particolare il CSI-DFGP afferma che a medio termine avrà raggiunto i propri limiti in termini di capacità. L'ambiente applicativo Schengen/Dublino può essere semplificato tramite misure architettoniche e processi aziendali consolidati. Il potenziale per il consolidamento dei processi deriva dalla migliore interoperabilità dei sistemi e da una maggiore collaborazione trasversale tra gli uffici. In questo contesto, gli uffici riconoscono diverse possibilità per incrementare i vantaggi dei sistemi Schengen/Dublino.

Le nuove sinergie nella collaborazione devono essere integrate nell'ottimizzazione dell'ambiente applicativo informatico. Il miglioramento della collaborazione e dei sistemi tecnici è parte della gestione dell'architettura aziendale, che la SG-DFGP sta approntando quale strumento di gestione strategico. La SG-DFGP dovrebbe usare il più rapidamente possibile la gestione dell'architettura aziendale per generare un vantaggio effettivo per i progetti e per il CSI-DFGP. In tal modo si riducono i rischi a medio termine per un esercizio sostenibile e ottimizza la collaborazione.

Testo originale in tedesco

Audit of the Schengen/Dublin further development key ICT project

General Secretariat of the Federal Department of Justice and Police

Key facts

Since 1985, the EU states have regulated their cooperation on justice, police, borders and visas by means of the Schengen agreement. The supplementary Dublin agreements define the responsibilities for asylum applications. They are intended to permit border-free travel within the Schengen Area for the region's roughly 500 million inhabitants.

The European Union (EU) continually adjusts the Schengen/Dublin acquis to changing circumstances. In order to implement the European Agenda on Security, new legal bases are being drawn up and existing ones modified. This will also affect the information systems of the EU and Schengen/Dublin states. In the IT area, new information systems will be set up and existing systems modernised between 2019 and 2025. Switzerland has been part of the Schengen/Dublin Area since 2008, and has undertaken to implement the changes at national level.

With the Schengen/Dublin further development key ICT project and programme, the General Secretariat of the Federal Department of Justice and Police (GS-FDJP) is implementing these changes. The total costs for the seven projects amount to CHF 121.7 million, of which CHF 98.7 million is earmarked for third-party goods/services. The projects are at either the initiation or execution stage, depending on the administrative unit concerned. Around CHF 6.6 million had been spent by 31 December 2020. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the programme for the first time.

The "Schengen/Dublin further development" programme is progressing well in general and had produced results on schedule up to the time of the audit. The programme is at high risk of not having the necessary staff on time during both the project phase and subsequent use. Complex interdependencies between national and EU projects are making project management challenging. The management tools should therefore be designed to be more effective.

Resources are and remain the greatest risk

Risk management within the programme is generally well organised and the risk assessment is largely in line with the SFAO's findings. However, the projects do not fully document the identified risks in the lead ICT cockpit and in some cases have not defined any mitigation measures. The GS-FDJP should therefore monitor the implementation of programme objectives more closely. The statuses in the programme are plausible.

The major challenge remains the availability of project resources within the FDJP's IT Service Centre (ISC-FDJP). Owing to timetabling delays in either the EU or Switzerland, it was not possible for these resources to be made available on schedule. The GS-FDJP has implemented measures for more agile planning with the offices involved. However, it will not be possible to completely avert the risk of economic consequences caused by resources not being available on time. In order to reduce this risk to a minimum, it is necessary for a

common understanding to exist as regards agile planning principles and the requisite roles. Agile principles are also applied during further development. For this purpose, the GS-FDJP should develop a joint IT operating concept that can also be used by other FDJP offices.

The programme cannot delegate responsibility for completing the objectives on time

Operationally, the State Secretariat for Migration (SEM) and the Federal Office of Police (fedpol) are implementing the projects. The ISC-FDJP is supporting the offices on technical issues and ensuring future system operation. The Federal Department of Foreign Affairs, the Federal Customs Administration and the Zurich cantonal police are also involved, and have their own implementation projects. The GS-FDJP has more of a coordination role, and prepares the consolidated reports.

In order to meet the EU's go-live milestones, a variety of technical, organisational and legal criteria must be defined. This requires close cooperation, including as regards the use of systems and specialist organisations (e.g. drawing up a new legal framework, redirecting specialist IT operations in SEM and fedpol). These interdependencies are all known, but they are not recorded consistently and transparently via a "critical path".

At the time of the audit, the programme was on track in the opinion of all those involved, but there were no further planning reserves. Owing to a lack of suitable milestones, it is difficult for an outside observer to assess the programme's progress objectively. To this end, the GS-FDJP should record the different interdependencies via a critical path and monitor them more closely.

The GS-FDJP must actively tackle rising operating costs

Since 2007, the number of specialist applications linked to Schengen/Dublin at the ISC-FDJP has doubled and this will increase even more with the further development programme. At the same time, a number of Schengen/Dublin applications are based on old ISC architecture versions. The FDJP is planning to migrate these applications in the next few years, but until then operating costs will rise even higher. Despite the measures introduced, the ISC-FDJP considers that it will reach the limits of its capacity in the medium term. The Schengen/Dublin application landscape can be simplified with architectural measures and the consolidation of business processes. The potential for process consolidation stems from the improved interoperability of systems and greater cooperation between offices. The offices have identified various ways to optimise the advantages of the Schengen/Dublin systems.

The new cooperation synergies must be taken over into the optimisation of the IT application landscape. The improvement in cooperation and technical systems is part of enterprise architecture management, which the GS-FDJP is establishing as a strategic management tool. The GS-FDJP should use enterprise architecture management to generate effective benefits for the projects and the ISC-FDJP as soon as possible. In this way, medium-term risks with regard to sustainable operation will be reduced, and cooperation will be optimised.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Das Generalsekretariat EJPD (GS-EJPD) sieht sich durch den Bericht der EFK in seinen Bestrebungen, das Programm PSW korrekt und effizient zu steuern und umzusetzen, unterstützt. Die vier Empfehlungen der EFK betreffen zu grossen Teilen Themen, zu denen im EJPD bereits Initiativen gestartet wurden (Agilität, Digitalisierungsstrategie, Unternehmensarchitektur). Das GS-EJPD sieht sich deshalb bestärkt, die bereits in Angriff genommenen Arbeiten wie geplant voranzutreiben, und bedankt sich bei der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit der Einführung des Schengener Rechtsrahmens haben die europäischen Staaten einen gemeinsamen Raum ohne Binnengrenzen geschaffen (Schengen-Raum). Ergänzend legen die Dubliner Regelungen die Zuständigkeitskriterien für Asylgesuche fest. Die Regelungen von Schengen/Dublin (S/D) betreffen alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sowie vier assoziierte Staaten – Norwegen, Island, das Fürstentum Liechtenstein und die Schweiz. Letztere beteiligt sich seit dem 12. Dezember 2008 an der S/D-Zusammenarbeit.

Die EU entwickelt den Besitzstand zu S/D laufend weiter. Neue Rechtsgrundlagen werden erlassen und bestehende werden angepasst. Im Informatikbereich werden neue Informationssysteme aufgebaut und bestehende Systeme modernisiert. Alle S/D-Staaten sind für die jeweilige nationale Umsetzung verantwortlich, auch die Schweiz hat sich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen verpflichtet. Betroffen sind insbesondere die Asyl-, Migrations-, Grenzkontroll- und Polizeibehörden. Für die Aufgaben im Bereich der Grenzkontrolle werden den Kantonen vonseiten der Bundesverwaltung die entsprechenden Schnittstellen für die Anbindung der Grenzkontrollsysteme an die EU Zentralsysteme bereitgestellt. Die Kantone können die Informationen für andere, im Gesetz definierte Aufgaben nutzen (bspw. Inlandkontrollen), müssen aber die Anbindung an ihre Systeme selbst sicherstellen.

Die Schweiz setzt mit dem Programm «Schengen/Dublin Weiterentwicklung» (PSW) die aktuellsten Anpassungen der EU im Zeitraum von 2019 bis 2025 um. Die Leitung hat das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD). Beteiligt sind das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Bundesamt für Polizei (fedpol), die die operative Umsetzung der Projekte verantworten (Tabelle 1). Den Betrieb der S/D-Informationssysteme stellt das Informatik Service Center (ISC) des EJPD sicher. Für die im Programm PSW zusammengefassten sieben Vorhaben sind insgesamt 121,7 Millionen Franken veranschlagt. Die beteiligten Ämter werden Eigenleistungen im Umfang von 23 Millionen erbringen. Für Drittleistungen wurde mit Bundesbeschluss vom 11. Juni 2019 der Verpflichtungskredit (VK) über 98,7 Millionen Franken genehmigt. Die Ist-Kosten belaufen sich per 31. Dezember 2020 auf rund 6,6 Millionen Franken.

Das Programm PSW koordiniert die Aktivitäten mit parallellaufenden Vorhaben untereinander und sorgt für eine Abstimmung mit weiteren Projekten, die ausserhalb des Programms laufen. Zum Prüfungszeitpunkt sind dies das Entry Exit System (EES), das Schengen Information System (SIS) Wegweisung und das Visum Information System (VIS) Recast.

Das Programm PSW umfasst Projekte, die bei fedpol und beim SEM gesteuert und geführt werden. Die Projekte in Verantwortung fedpol werden im Programm PSW-fedpol gesteuert und geführt. Die Projekte in Verantwortung SEM werden in einem Portfolio Schengen/Dublin SEM koordiniert und übergreifend gesteuert. Beide haben Einsitz im Programmausschuss PSW-EJPD.

| Zu koordinierende Projekte im Kontext S/D | Verantwortliche Verwaltungseinheit | Verpflichtungskredit PSW | Laufende Projektentwicklungen | Geplante Weiterentwicklung | Stand |
|--|------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Projekte PSW | | | | | |
| EES Weiterentwicklung | SEM | Ja | | 2023–2025 | geplant |
| European Travel Information and Authorization System (ETIAS) | SEM | Ja | 2019–2022 | 2023–2025 | Konzept |
| Interoperabilität (IOP) SEM | SEM | Ja | 2019–2022 | 2024–2025 | Konzept |
| IOP fedpol | fedpol | Ja | 2020–2025 | | Konzept |
| Schengen Informationssystem (SIS) Recast | fedpol | Ja | 2020–2025 | | Realisierung |
| Advanced Passenger Information System (API) II | SEM | Ja | 2020–2024 | 2025 | geplant |
| European Dactyloscopy System (Eurodac) III | SEM | Ja | 2022–2025 | | geplant |
| Recht und Politische Prozesse (RPP) | fedpol | Nein | 2019 - 2022 | | Durchführung ¹ |
| Unternehmensarchitekturmanagement (UAM) | GS-EJPD | Ja | 2021–2025 | | Konzept |
| Projekte ausserhalb PSW | | | | | |
| Entry Exit System (EES) | SEM | Nein | 2018–2022 | | Realisierung |
| Schengen Informationssystem (SIS) Wegweisung | SEM | Nein | 2019–2022 | | Konzept |
| Visa Information System (VIS) Recast | SEM | Nein | 2021–2025 | | Initialisierung |

Tabelle 1: Übersicht nationale Vorhaben der Schweiz (Quelle: GS-EJPD, Darstellung EFK)

Um die rechtlichen Anpassungen für SIS Recast sowie das Projekt Interoperabilität (IOP) koordiniert umzusetzen, startete fedpol im September 2019 das Projekt «Recht und Politische Prozesse» (RPP). Zusätzlich zu den Umsetzungsprojekten will das GS-EJPD mit PSW im Departement erste Fähigkeiten des Unternehmensarchitekturmanagements (UAM) aufbauen. Die UAM-Aktivitäten werden übergeordnet durch ein eigenes Projekt mit der Generalsekretärin EJPD als Auftraggeberin gesteuert. Die Projekte ausserhalb von PSW (EES, SIS, VIS) sind über frühere S/D-VK finanziert.

¹ Dieses Projekt wird methodisch nach dem Gesetzgebungsleitfaden des EJPD geführt.

Mit der Weiterentwicklung müssen verschiedene Rechtsgrundlagen der EU in das schweizerische Recht übernommen werden. Das Bundesamt für Justiz (BJ) koordiniert diese Übernahme innerhalb des Programms, wobei die materielle Zuständigkeit bei den Fachämtern liegt. Zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) stellt es dafür die Schnittstelle zur EU sicher. Das EDA ist ebenfalls eine Benutzerorganisation wie auch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und die Kantone. Mit PSW steht die Interoperabilität der S/D-Informationssysteme im Zentrum, um den Austausch zwischen den beteiligten Behörden zu verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, passt die EZV ihre IT-Systeme für die Anbindung an die S/D-Systeme an.

Der Bundesrat hat das Programm PSW am 16. März 2018 als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes festgelegt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft das Programm PSW das erste Mal.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung beurteilt die EFK das Programm und dessen Risiken hinsichtlich der Zielerreichung. Dafür hat sie folgende Fragen festgelegt:

- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation (31.12.2020) verlässlich bzw. plausibel? (Kapitel 2)
- Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement? (Kapitel 2)
- Läuft das Projekt inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan? (Kapitel 2 und 3.1)
- Sind die für ein erfolgreiches Programmmanagement erforderlichen Steuerungsinstrumente vorhanden und zielführend eingesetzt? (Kapitel 3.1 und 3.2)
- Wird das Programm so geführt, dass das Potenzial von Effizienz- und Effektivitätsgewinnen in den Geschäftsprozessen ausgeschöpft wird? (Kapitel 4)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Patrick Treichler (Revisionsleiter), Michelle Desmond Metzger und Daniel Hasler vom 29. Januar bis 4. März 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Die Feststellungen bilden den Zustand des Programms PSW bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen per 4. März 2021 ab. Darauf basieren auch die Beurteilungen und Empfehlungen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Abschluss der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung. Im Übrigen wurde die physische Präsenz der Prüfer wegen den zu berücksichtigenden Gesundheitsmassnahmen stark eingeschränkt. Dank digitaler Unterstützung liess sich die Prüfung trotzdem durchführen. Zwar vermögen diese «Prüfhandlungen auf Distanz» ein gutes Bild zu vermitteln, sie liefern aber nicht dieselbe Prüfsicherheit wie Gespräche und Prüfungshandlungen unter regulären Umständen.

1.5 Schlussbesprechung

Die Ergebnisse mit den zentralen Feststellungen wurden den Geprüften am 4. März 2021 mündlich präsentiert. Teilgenommen haben: vom GS-EJPD der Stv. Generalsekretär, der Chef Informatik EJPD und der Programmleiter; von fedpol der Chef Direktionsbereich Internationale Polizeikooperation (Vizedirektor) und die Leiterin des Amtsprogramms; vom SEM der Portfolioverantwortliche; vom EDA der Stv. Direktor; vom ISC-EJPD der Leiter. Seitens EFK waren der zuständige Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter vertreten.

Die Schlussbesprechung fand am 31. August 2021 statt. Teilgenommen haben: vom GS-EJPD die Generalsekretärin, der externe Qualitäts- und Risikomanager, zwei Finanzinspektoren, der Leiter Architektur-, Sicherheits- & Projektmanagement, der Unternehmensarchitekt, der Chef Informatik EJPD und der Programmleiter; von fedpol der Stv. Chef Direktionsbereich Internationale Polizeikooperation und die Leiterin des Amtsprogramms; vom SEM der Portfolioverantwortliche; vom ISC-EJPD der Leiter. Seitens EFK waren der zuständige Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter vertreten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Berichterstattung an den Bundesrat und an das Parlament ist plausibel, Verbesserungsbedarf besteht bei formalen Aspekten

Das GS-EJPD beurteilt das Programm PSW in der IKT-Schlüsselprojekt-Statusübersicht per 31. Dezember 2020 insgesamt als GRÜN. Einzige Ressourcensituation wird als GELB dargestellt. Auf Programmstufe sind die Statusampeln konsistent mit dem programminternen Reporting.

Die Status zu den Projekten stimmen per 31. Dezember 2020 nicht vollständig mit dem programminternen Reporting überein. Die Projekte SIS Recast und ETIAS haben GELB gemeldet, werden in der Statusübersicht jedoch mit GRÜN rapportiert. Das GS-EJPD wies die Status nicht vom Stichtag aus, sondern hatte diejenigen der Folgemonate übernommen.

Die Gesamtkosten von 121,7 Millionen Franken werden in den Berichten durchgängig geführt, gestützt auf das Cockpit IKT und SAP. Die Leistungswertanalyse (LWA) weist den Fortschritt basierend auf den Kostenschätzungen in der Botschaft zum VK aus. Das Programmcontrolling aggregiert dafür die Projektinformationen aus dem Cockpit IKT und SAP. Neben aktuellen Kosten bilden die Fortschrittsschätzungen der zu erarbeitenden HERMES-Projektlieferobjekte die Basis für diese Aggregation. Die Projekte arbeiten mit neueren, tieferen Planungswerten gemäss den jeweiligen Projektaufträgen. In der Folge wird die LWA nicht als Steuerungsinstrument auf Stufe der Projekte oder der Ämter eingesetzt.

Die dargestellten Top-Risiken entsprechen dem programminternen Risikomanagement. Die drei grössten Risiken liegen in den folgenden Bereichen:

- Planung: Kurzfristige Änderungen von EU-Projektplänen, die sich auf die nationalen Projekte auswirken, insbesondere im Hinblick auf die Ressourcen und Abhängigkeiten.
- Ressourcen: Die personellen Ressourcen stehen beim Leistungserbringer (LE) und bei den Leistungsbezugern (LB) nicht zeit- oder bedarfsgerecht zur Verfügung.
- Abhängigkeiten: Technische, personelle oder rechtliche Abhängigkeiten zwischen Vorhaben können das Programm gefährden.

Die Risiken werden zweiwöchentlich im Programmkoordinationsausschuss (PKA) besprochen und Massnahmen zur Mitigation definiert. Als Basis dienen die Risikobeurteilungen aus den Projekten und beteiligten Organisationen. Das Programm hat als zentrales Instrument für die Verwaltung der Risiken das Cockpit IKT festgelegt. Das SEM sowie fedpol konsolidieren dafür die Projektrisiken in ihrem Verantwortungsbereich. Abweichende Risikoeinschätzungen der Projekte durch übergeordnete Stellen sind nicht nachvollziehbar dokumentiert, konnten jedoch erklärt werden. Die Risikoübersichten beider Ämter decken sich nicht vollständig mit den Risiken und Massnahmen der einzelnen Projekte im Cockpit IKT. Für die Projekte SEM sind nicht zu allen Risiken entsprechende Massnahmen definiert. Dies sind unter anderem:

- SEM Projekt IOP: Das Risiko «Defizite aufgrund mangelhafter Gesamtkoordination» fehlt im Cockpit IKT;
- fedpol Projekt RPP: Es werden keine der auf Stufe Amt dokumentierten Risiken im Cockpit IKT geführt. Die Risiken werden zusammengefasst in den Risiken der Umsetzungsprojekte (SIS und IOP) geführt.

Ein unabhängiger Qualitäts- und Risikomanager (QRM) überprüft zusätzlich die Risikosituation zuhanden des Programmauftraggebers. In seinen QRM-Berichten weist er gegenüber dem Programmrisikokatalog auf zusätzliche Risiken hin und formuliert Handlungsempfehlungen zuhanden des Auftraggebers. Der QRM adressiert beispielsweise die fehlenden Meilensteine für Abhängigkeiten zwischen den Programmen und Projekten oder der Verzug bei der Unternehmensarchitektur. Die Empfehlungen des QRM bewerten die Programmleiter und -auftraggeber im QRM-Bericht und dokumentieren dort auch abweichende Einschätzungen.

Beurteilung

Die Statusampeln wie auch die Kostenübersicht sind zusammen mit den ergänzenden Erklärungen in den Gesprächen plausibel. Die Abweichungen zum Stichtag konnten nachvollziehbar erklärt werden und schmälern die Aussagekraft zum Stand des Vorhabens nicht wesentlich. Die erkannten Risiken decken sich mit den Feststellungen und Beurteilungen der EFK. Die Massnahmen sind im Bereich der Abhängigkeiten (Kapitel 3.1) sowie der Betriebsressourcen (Kapitel 3.2) jedoch noch nicht ausreichend.

Die LWA deckt die Informationsbedürfnisse bezüglich des VK ab, was auch dem grundsätzlichen Ziel im halbjährlichen Reporting entspricht. Leider können die Projekte dieses Instrument aufgrund der veränderten Planungswerte nicht zur Steuerung einsetzen. Die LWA könnte diesbezüglich angepasst werden, indem beispielsweise die Differenzen der aktuellen Kostenschätzungen zum VK als Reserve dargestellt würden. Die Projekte haben jedoch bereits ihre Steuerungsinstrumente aufgebaut, das Programm muss deshalb den Nutzen gegenüber dem Aufwand für eine Anpassung abwägen. Die EFK verzichtet hier auf eine Empfehlung.

Der etablierte Risikomanagementprozess ist im Grundsatz sinnvoll aufgesetzt und wird aktiv gelebt. Das Programm muss jedoch sicherstellen, dass die Ämter die Risiken für ihre Projekte vollständig im Cockpit IKT führen. Diese Risiken müssen sie stringent zu den bereits bestehenden Risikokatalogen halten. Auch Anpassungen bei der Beurteilung der Status und Risiken aus den Projekten müssen nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Es muss verhindert werden, dass das Programm und die Projekte falsch dargestellt werden.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem GS-EJPD sicherzustellen, dass Fehlübertragungen im Reporting ausgeschlossen sowie Anpassungen von Beurteilungen der Status- und Risikobeurteilungen aus den Projekten durch übergeordnete Stellen begründet und dokumentiert werden. Die Dokumentation der Status und der Risiken im Cockpit IKT muss vollständig und nachvollziehbar sein. Das GS-EJPD soll notwendige Anpassungen an eine bessere Nachvollziehbarkeit im Cockpit IKT in das Change-Board Bund einbringen.

Stellungnahme des GS-EJPD

Die Empfehlung ist für uns nachvollziehbar. Das Programm PSW hat das IKT-Cockpit bereits als Master für die Risikoführung sowie die Fortschrittsmessung bestimmt. Sowohl fedpol als auch das SEM führen deshalb die wichtigsten Projektangaben für das Programm schon heute regelmässig im Cockpit nach.

Die Nachvollziehbarkeit der Änderungen der Status und Risiken im Cockpit kann aktuell nur über die Beschreibungsfelder erfolgen, da das Cockpit diesbezüglich keine Unterstützung bietet. Deshalb begrüssen wir die Unterstützung der EFK beim Einbringen unserer diesbezüglichen Anforderungen im Changeboard Bund zur Verbesserung des Cockpits.

Die Empfehlung wird umgesetzt.

3 Programmsteuerung

3.1 Die komplexen Abhängigkeiten erfordern eine stärkere Steuerung

Das GS-EJPD steuert das Programm PSW über einen Programmkoordinator (Organisationsform 2 gemäss HERMES). Es stellt den übergeordneten Mitteleinsatz, das Reporting sowie das Risikomanagement sicher. Die Go-Live-Meilensteine der EU für die Schengen/Dublin-Systeme erfasst das GS-EJPD als Vorgabe für die Projekte im Masterplan (Anhang 4). Die Verantwortung für die inhaltliche Umsetzung hat das GS-EJPD an das SEM und fedpol bzw. deren Projekte delegiert. Die übergreifenden Abhängigkeiten überwachen die Projekte daher weitgehend selbstständig. Diese Art der Organisation hat das GS-EJPD gewählt, weil sich diese bereits in den ersten beiden im EJPD durchgeführten Programmen im Zeitraum 2007 bis 2017 für den Beitritt zu Schengen/Dublin im Jahr 2008 und den weiterführenden Arbeiten bewährt habe.

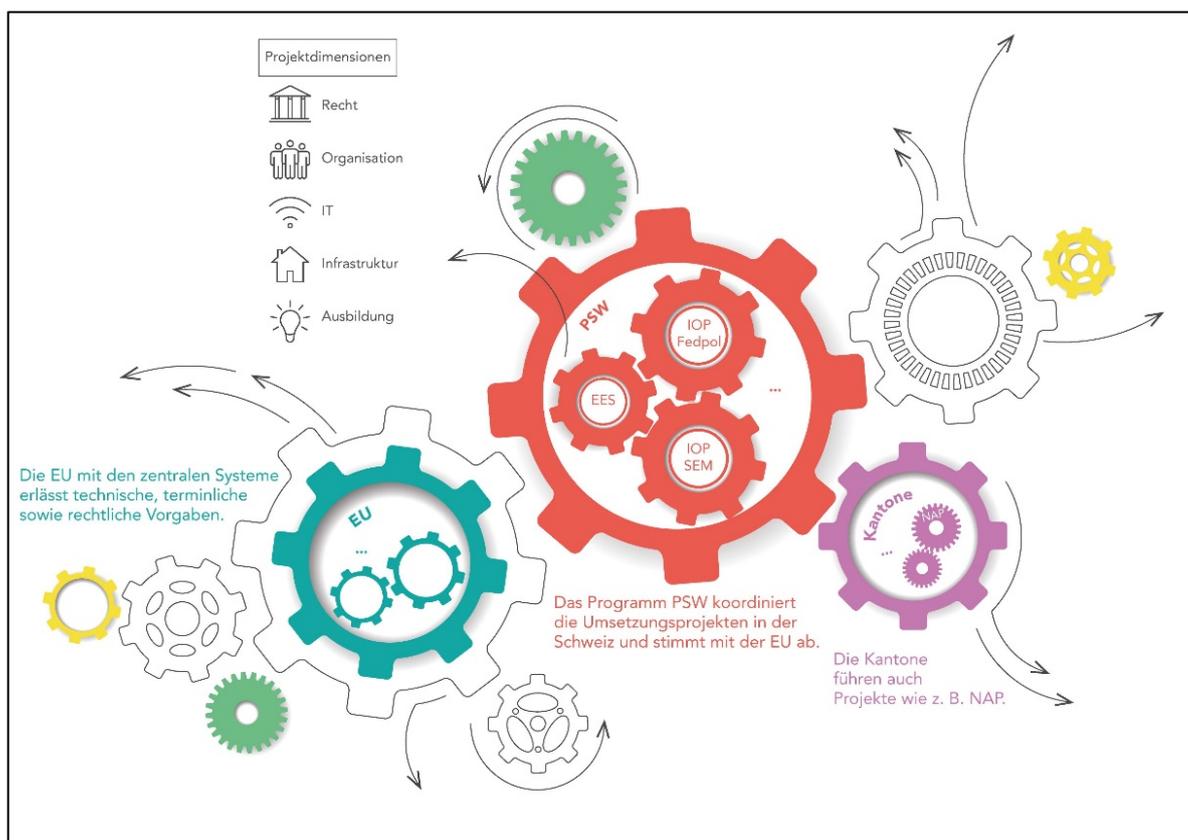


Abbildung 1: Das Programm PSW koordiniert komplexe Abhängigkeiten zwischen beteiligten Ämtern, den Kantonen und der EU. Die Projekte stimmen sich darüber hinaus auch direkt mit der EU ab (schematische Darstellung der EFK).

Es müssen zentrale Voraussetzungen inner- und ausserhalb des Programms erreicht werden, um eine erfolgreiche Einführung zu ermöglichen. Diese hängen voneinander ab und beeinflussen die Go-Live-Termine. Beispielsweise sind dies:

- **Rechtsetzung** – Die organisatorischen und prozessualen Vorgaben der EU werden in EU-Rechtsakten vorgegeben. Diese Vorgaben muss die Schweiz in ihr Recht übernehmen und sind die Basis für deren Operationalisierung. Insbesondere der Zeitpunkt von

parlamentarischen Beratungen von gesetzlichen Anpassungen, wie auch potenzielle Referenden haben einen direkten Einfluss auf die terminliche Planung. Das Programm hat während der Prüfungsdurchführung entsprechende Meilensteine im Masterplan eingeführt (Anhang 4), um diese Abhängigkeiten besser überwachen zu können.

- Anpassungen IT-Systeme EZV – Die EZV muss ihre Systeme für die Anbindung an die neuen S/D-Informationssysteme anpassen. Sie setzt die neuen Anforderungen in Absprache mit dem SEM und fedpol selbstständig auf ihren IT-Systemen um.
- Projekt EES – Das Projekt wird ausserhalb des Programms geführt, hat aber direkte Abhängigkeiten mit dem Projekt IOP (Termine, Funktionalität). Mit EES sollen umfangreiche End-zu-End-Tests mit den Kantonen durchgeführt werden, was u. a. auch eine vorangehende Ausbildung der Benutzer bedingt. Acht Wochen vor Einführung müssen die Kantone dem Projekt EES «Bereit zur Einführung» melden. Die erforderliche fachliche Koordination und Abstimmung mit den Kantonen wird im Rahmen der Steuergruppe Grenze sichergestellt. Die Steuergruppe ist ein strategisches Konsultations- und Koordinationsgremium. Sie hat zum Ziel, die enge Zusammenarbeit zwischen den Kantonspolizeikörpern von Zürich und Genf, der EZV, des fedpol und des SEM im Bereich der Grenzkontrolle sicherzustellen.
- Neue Fachorganisationen – Mit IOP müssen fedpol und SEM neue Aufgaben übernehmen, um Widersprüche in den automatisierten Abfragen zu klären. Dafür sollen in der Stammorganisation (SIRENE Büro) weitere Stellen aufgebaut werden. Zwölf Stellen sind dafür genehmigt und weitere beantragt.

Ebenfalls benötigt das SEM bspw. für die Bearbeitung der ETIAS-Gesuche 20 zusätzliche Vollzeitstellen. Das SEM baut mit diesem neuen Personal die neue nationale ETIAS-Stelle auf. Diese personellen und organisatorischen Aktivitäten erfolgen ausserhalb von PSW.

- IT-Betrieb / IT-Betriebskosten – Die IT-Organisation des SEM wird zum Prüfungszeitpunkt reorganisiert. Damit möchte sie sich unter anderem auf die kommenden Herausforderungen bei der Weiterentwicklung der Schengen/Dublin-Systeme ausrichten. Ein stabiler Betrieb (organisatorisch, finanziell) ist zentraler Teil eines Projekts und sichert die nachhaltige Weiterentwicklung. Diese Organisationsanpassungen finden ausserhalb von PSW statt.
- IT-Umsysteme SEM, fedpol, EZV und EDA – Die Anforderungen an die Umsysteme können sich aufgrund von Vorgaben seitens EU auch auf Umsysteme auswirken. So wird die Notwendigkeit diskutiert, Fotos für Visum direkt am Ausstellungsort machen zu können. Hier würden dann zusätzliche Infrastrukturen benötigt, deren Beschaffung sich direkt auf die Termine auswirken würde.

Nach Einschätzung des GS-EJPD sowie der Umsetzungsprojekte ist das Programm PSW zum Prüfungszeitpunkt auf Kurs, die Planung enthält jedoch keine Reserven. Trotz der vielfältigen Abhängigkeiten weist das Programm keinen kritischen Pfad für die Erreichung der Go-Live-Termine aus. Meilensteine und Abhängigkeiten für die notwendigen Anpassungen an Organisation, Prozesse, Technik oder Betrieb sind weder abgebildet noch als Steuerungsinformation verfügbar. Die projektspezifischen Risiken der abhängigen Vorhaben ausserhalb von PSW (bspw. Tabelle 1) hat die EFK nicht vertieft geprüft.

Beurteilung

Ob das Programm insgesamt auf Kurs ist, kann ohne Berücksichtigung der vielen Abhängigkeiten durch einen Aussenstehenden nicht beurteilt werden. Die Abhängigkeiten sind sehr komplex und von schwer planbaren Faktoren abhängig, von denen sich das Programm teilweise explizit abgrenzt (bspw. Organisation Anpassungen, Betriebskosten). Letztlich können die Schengen/Dublin-Systeme nur eingeführt und genutzt werden, wenn alle gesetzlichen, organisatorischen, technischen und betrieblichen Voraussetzungen reibungslos ineinandergreifen. Dabei spielen auch andere Bundesämter (etwa die EZV) und die Kantone eine wichtige Rolle (siehe Kapitel 4.3).

Die Verantwortung für die termingerechte Einführung einer nachhaltigen Lösung bleibt beim Programm und kann nicht vollständig an die Ämter delegiert werden. Um dieser Verantwortung nachkommen zu können, ist eine effektive und transparente Steuerung unabdingbar. Bei Planungsabweichungen ist das Programm in der Verantwortung, die Projekte geeignet zu unterstützen. Einen Schritt in diese Richtung hat das GS-EJPD mit den Meilensteinen für die Rechtsetzung gemacht. Eine umfassende übergeordnete Steuerung über alle relevanten Aspekte besteht damit aber nicht.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EJPD, den Fortschritt für die Erreichung der Go-Live-Termine mit geeigneten Meilensteinen zu überwachen. Die Meilensteine sollen messbare Veränderungen in der Organisation oder in den Geschäftsfunktionen sowie deren Abhängigkeiten transparent aufzeigen.

Stellungnahme des GS-EJPD

Aufgrund der Komplexität des Programms sowie der vielen Abhängigkeiten ist die Empfehlung 2 für uns nachvollziehbar. Gesucht ist der einfache Plan für einen sehr komplexen Sachverhalt über verschiedene hierarchische Umsetzungsebenen. Mit dieser Herausforderung ist die Programmleitung seit dem Start des Programms konfrontiert. Der Masterplan wird deshalb laufend erweitert. Wie oben erwähnt, werden zwischenzeitlich die wichtigen Meilensteine zu den Rechtsetzungsprojekten geführt. Neu sind auch die Meilensteine zu den relevanten Tests vor der Betriebsaufnahme in den Plan integriert worden. Auf das Führen von Meilensteinen im organisatorischen Bereich wurde bisher verzichtet. Denkbar wäre, dass die von der EU für jedes vor der Einführung stehende Projekt geforderten Meldungen «Bereit zur Einführung», die auch die organisatorischen Aspekte beinhalten, noch in den Masterplan aufgenommen würden. Wir haben das an der Schlussbesprechung bereits so vorgeschlagen.

Die Empfehlung wird in diesem Sinne bis am 31.12.2022 umgesetzt.

Bemerkung: Der Masterplan dient der übergeordneten Orientierung im Programm und nicht der Darstellung aller Details. Die Fortschrittsüberwachung erfolgt primär über die Koordinationsmeetings und in bilateralen Abstimmungen. Es ist uns jedoch wichtig, an dieser Stelle nochmals festzuhalten, dass die Projekte primär amtsintern bei fedpol und SEM geführt und gesteuert und damit entsprechend engmaschig überwacht werden. Wichtige Informationen laufen deshalb bei der Programmleiterin im fedpol sowie bei den Portfolioleitern des SEM zusammen. Die Programmleitung PSW kann davon ausgehen, dass die Ämter Probleme zeitnah rapportieren. Dies hat in der beinahe 15-jährigen Umsetzung von Schengen/Dublin im EJPD bisher immer bestens funktioniert. Auch wurde diese Fortschrittsüberwachung in den bisherigen EFK-Prüfungen nicht bemängelt.

3.2 Die Ressourcenverfügbarkeit wird ein Risiko bleiben

Die Ressourcenplanung des Informatik Service Center (ISC-EJPD) hängt direkt von Terminverschiebungen ab

Eine zentrale Herausforderung in PSW ist die Ressourcenverfügbarkeit über die gesamte Programmlaufzeit. Aus Sicht des Programms liegen die Risiken primär bei den benötigten Spezialisten des ISC im EJPD. Terminverschiebungen und fehlende Spezifikationen seitens EU führten bereits dazu, dass die reservierten ISC-Ressourcen nicht im vorgesehenen Zeitfenster eingesetzt werden konnten.

Das GS-EJPD hat zusammen mit dem ISC-EJPD Planungsinstrumente aufgebaut, um mit den Unsicherheiten umgehen zu können. So planen die Projekte beispielsweise die benötigten Ressourcen bestmöglich über die gesamte Laufzeit. Die zuständigen Mitarbeitenden weist das ISC-EJPD quartalsweise den Projekten zu, um auf Änderungen zeitnah reagieren zu können. Zusätzlich wurden die internen und die externen Ressourcen seitens ISC-EJPD aufgestockt. Bis zum Prüfungszeitpunkt konnten die Projekte sämtliche erforderlichen Ergebnisse termingerecht erarbeiten.

Beurteilung

Die umgesetzten Massnahmen für die Ressourcenplanung des ISC-EJPD sind im Hinblick auf die Reduktion der Risiken von fehlenden IT-Fachspezialisten nachvollziehbar. Trotzdem bleibt ein systembedingtes Restrisiko, dass die benötigten Ressourcen nicht ausreichend zur richtigen Zeit verfügbar sind. Bei weiteren Terminverschiebungen könnte sich der Bedarf an einzelnen Spezialisten soweit kumulieren, dass diesen das ISC-EJPD nicht mehr abdecken kann. Mit den umgesetzten Massnahmen kann das ISC-EJPD aber möglichst flexibel auf die Planungsänderungen reagieren. Trotz der Planungsunsicherheit in den Projekten haben sich diese bis zum Prüfungszeitpunkt bezüglich der Ergebniserarbeitung und dem optimierten Ressourceneinsatz bewährt. Die Priorisierung der ISC-EJPD-Ressourcen für die einzelnen Vorhaben im EJPD muss, wie bereits umgesetzt, über das Portfolio des GS-EJPD erfolgen. Bei Ressourcenengpässen müssten die Priorisierungsentscheide durch das GS-EJPD getroffen werden. Die notwendigen Informationen für diese Entscheide liegen mit den vorhandenen Instrumenten vor. Die EFK verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

Die Ressourcen der Ämter sind kritisch für die Weiterentwicklung der Schengen/Dublin-Systeme

Aufseiten SEM und fedpol wird grosser Wert auf interne Projektleitende gelegt. Diese Rollen bauen beide Ämter mit zusätzlichen Kapazitäten auf, insbesondere auch um die Stellvertretungen sicherzustellen. Für fachliche Querschnittsaufgaben wie Business-Analysen, Architekturentwicklung oder fachliche Tests beziehen das SEM und fedpol externe Leistungen. Die Rollen mussten aufgrund von Wechseln der Leistungserbringer bereits aufwendig neu besetzt werden.

Die Geschäfte werden nach Ansicht der geprüften Ämter vermehrt übergreifender Natur sein, womit die Querschnittsaufgaben an Bedeutung gewinnen. Damit wird weiterhin eine Koordination nötig sein, um übergeordnete Querschnittsthemen (bspw. Portfoliomanagement, Architektur, Interoperabilität, Betriebsaufwände) zentral zu steuern. Für die künftigen Rollen im Betrieb und der Weiterentwicklung, wie auch für die übergreifende Planung und Koordination, gibt es keine gemeinsame Konzeption. Einzelne Projekte sehen bereits erhöhte Risiken, dass sie die fachlichen Aufgaben nicht an die Stammorganisationen übergeben können.

Beurteilung

Um die Schengen/Dublin-Systeme nach Programmabschluss nahtlos weiterentwickeln zu können, ist der gestartete Aufbau der LB-Strukturen erfolgskritisch. Fachliche Aufgaben der Projekte und des Programms müssen nach Programmabschluss nahtlos weitergeführt werden, wenn allenfalls auch in geringerer Intensität. Die fehlende gemeinsame Betriebskonzeption für die Schengen/Dublin-Systeme erschwert den nachhaltigen Betrieb und die Weiterentwicklung. Mit den immer enger zusammenhängenden Aufgaben und Systemen der verschiedenen Ämter, muss auch die Planung und Koordination gemeinsam erfolgen.

Zusätzlich erfordern die neuen agilen Planungsinstrumente ein gleiches Verständnis in den Ämtern. Gleichzeitig können diese damit ihre internen und externen Ressourcen optimaler einsetzen. Der Aufbau der Betriebsstrukturen (LE- und LB-seitig) ist Bestandteil von Projekten und schlussendlich Teil der Ergebnisverantwortung des Programms. Hier muss das Programm PSW in seiner koordinierenden Rolle die Projekte mit einer einheitlichen übergeordneten IT-Betriebskonzeption unterstützen.

Hinsichtlich der allgemein knappen Ressourcen sollten das SEM und fedpol den Einsatz der internen und externen Ressourcen hinterfragen. Ein Wechsel bei externen Business-Analysten und Architekten ist in einem komplexen Umfeld wie S/D äusserst aufwendig. Gleichzeitig werden diese Rollen auch nach Projektabschluss weiter benötigt. Bei reinen Projektleiterrollen (Planung, Führung, Controlling) wäre ein personeller Wechsel einfacher umzusetzen und wird nach Projektabschluss nicht weiter benötigt. In erster Linie sollten deshalb das SEM und fedpol die projektüberdauernden Rollen mit internen Ressourcen besetzen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EJPD, gemeinsam mit den Ämtern des EJPD eine Konzeption für den fachlichen IT-Betrieb zu erarbeiten und einzuführen. Diese soll die Rollen und Planungsinstrumente (insb. Portfoliomanagement) für die laufende und künftige Weiterentwicklung definieren. Die IKT-Leistungsbezüger und -erbringerorganisationen sind mit den in Arbeit stehenden agilen Vorgehensmodelle abzugleichen.

Stellungnahme des GS-EJPD

Empfehlung 3 zielt auf die Zeit nach dem Programmabschluss ab. Der Schengen/Dublin-Besitzstand wird laufend weiterentwickelt. Neue Vorhaben, z. B. im Bereich Künstliche Intelligenz, werden bereits diskutiert.

Diese in Empfehlung 3 formulierte Aufgabe ist bereits im Programmauftrag enthalten. Der Übergang in die Zeit nach dem Programmabschluss muss sorgfältig vorbereitet werden.

Im GS-EJPD und im ISC-EJPD wurde mit entsprechenden Massnahmen bereits damit begonnen, die angesprochenen Themenbereiche zu bearbeiten. So sollen hierfür mit der «Arbeitsgruppe Agilität» Methoden, Techniken, Rollen sowie Zusammenarbeitsmodelle erarbeitet werden. Auch die Planungsinstrumente werden flexibel an die immer neuen Bedürfnisse angepasst.

Die Auftraggeberschaft und die Programmleitung begrüssen die an der Schlussbesprechung diskutierte Anpassung der Empfehlung, wonach deren Umsetzung primär ausserhalb des Programms Schengen/Dublin in der Stammorganisation des EJPD erfolgen soll.

Die Empfehlung wird bis am 31.12.2025 umgesetzt.

4 Unternehmensarchitekturmanagement

4.1 Die Zusammenarbeit könnte effektiver und effizienter werden

Die EU plant im aktuellen Entwicklungsschritt bis 2025 mehrere Milliarden Euro zu investieren. Sie will neue Informationssysteme aufbauen sowie die bestehenden Systeme modernisieren und besser vernetzen. Damit soll im Rahmen der Europäischen Sicherheitsagenda auf die verschärfte Situation an den EU-Aussengrenzen reagiert und die innere Sicherheit gestärkt werden. Mit dem Fokus auf die Interoperabilität werden im aktuellen Entwicklungsschritt von PSW vor allem die Abfragemöglichkeiten verbessert. Dies bildet die Basis, um auch in der Schweiz die Aufgaben der verschiedenen Behörden zu vereinfachen. So kann die Verweildauer von Personen ohne Aufenthaltsbewilligungen durch breitere und qualitativ bessere Informationen weiter verkürzt werden. Andererseits bieten die verbesserten Abfragen die Chance, Personen einfacher zu identifizieren, welche den Schengenraum nicht fristgerecht verlassen haben (*Overstayer*).

Um diese Möglichkeiten zu nutzen, müssten die Schweizer Behörden stärker über alle föderalen Stufen zusammenarbeiten. Sämtliche Interviewpartner erkennen hier Verbesserungspotenziale. Um diese aktiv zu adressieren, beteiligt sich das EJPD am Programm «Nationale Abfrageplattform» der kantonalen Polizeitechnik und Informatik (PTI). Die Einbindung der Kantone in die laufenden Vorhaben des Programms PSW ist eine weitere Herausforderung, insbesondere aus technischer Sicht (Kapitel 4.3).

Beurteilung

Die Optimierungspotenziale zwischen den Ämtern, aber auch mit den Kantonen, werden mit zu wenig Nachdruck verfolgt. In diesem Bereich besteht Handlungsbedarf, auch wenn dies über den definierten Umfang des Programms hinausgeht. Das neue UAM könnte dafür ein geeigneter Rahmen sein, um die Fähigkeit zentral im EJPD aufzubauen (siehe Empfehlung 4 in Kapitel 4.3). Im Gesamtkontext macht es daher Sinn, auch die Pläne für die Anbindung der kantonalen Systeme als Meilensteine in der Masterplanung einzubinden (siehe Empfehlung 2 in Kapitel 3.1). Damit steigt die Visibilität und der Druck, um zeitnahe eine Lösung zu realisieren.

4.2 Steigende Betriebsaufwände erfordern aktives Gegensteuern

Zwischen 2007 und 2012 wurden die S/D-Systeme aufgebaut und der Anschluss an die EU hergestellt. Damit ging eine Verdoppelung der Anzahl an Fachanwendungen beim ISC-EJPD einher. Auch mit dem aktuellen Entwicklungsschritt wird der Betriebsaufwand noch einmal erhöht, wobei dieser noch nicht abschliessend quantifizierbar ist.

Die steigenden Betriebsaufwände bringen den IKT-Leistungserbringer ISC-EJPD weiter an seine Kapazitätsgrenzen. Das ISC-EJPD hat bereits Massnahmen umgesetzt, um diese Betriebsaufwände langfristig zu reduzieren. Beispielsweise sind dies der Aufbau einer standardisierten IKT-Plattform, die Definition einer IKT-Zielarchitektur ISC-EJPD (Version 5) und organisatorische Optimierungen (DevSecOps). Verschiedene Anwendungen, auch im Kontext von Schengen/Dublin, werden jedoch noch auf alten Plattformen und Architekturen betrieben. Das ISC-EJPD sieht trotzdem noch erhöhte Risiken, dass der IT-Betrieb mit den vorhandenen Ressourcen mittelfristig nicht mehr sichergestellt werden kann. Von diesen Betriebsaufwänden grenzt sich das Programm PSW explizit ab. Es verweist auf die Service Level Agreements zwischen den Ämtern und dem ISC-EJPD, über welche diese zu regeln sind.

Beurteilung

Die Anwendungslandschaft des EJPD wird voraussichtlich aufgrund zusätzlicher Aufgaben wachsen, damit steigen in der Folge auch die Betriebsaufwände weiter. Die neuen Schengen/Dublin-Systeme einem nachhaltigen und kostenoptimierten Betrieb zu übergeben, ist ein zentrales Programmergebnis. Die Verantwortung liegt beim Programm PSW und den Umsetzungsprojekten in den Ämtern. Das EJPD sollte den steigenden IT-Betriebsaufwänden über das UAM, zusammen mit den Architekturbereinigungen und Prozessoptimierungen (Kapitel 4.1), schnellstmöglich entgegen (siehe Empfehlung 4 in Kapitel 4.3).

4.3 Amtsübergreifende Lösungen brauchen eine zentrale Steuerung

Seit Anfang 2020 baut das EJPD ein UAM auf. Zusammen mit dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei werden im ersten Schritt die übergeordneten Grundlagen erarbeitet. Anschliessend möchte das GS-EJPD seine konkreten UAM-Ziele in einer Strategie ausformulieren und damit die PSW-Projekte unterstützen. Die übergreifenden Anforderungen gleichen die Projekte bis auf Weiteres untereinander ohne übergeordnete Architekturunterstützung ab. Im Zentrum stehen vor allem die Interoperabilitätsanforderungen für die S/D-Informationssysteme.

Solange das UAM nicht greift, werden übergeordnete Herausforderungen nicht systematisch angegangen. Betroffen sind die Optimierung der fachlichen Zusammenarbeit, die Konsolidierung der bestehenden Systeme und die Betriebskostenfragen.

Langfristig werden für die S/D-Systeme auch neue Technologien an Bedeutung gewinnen, welche die übergreifende Zusammenarbeit weiter verbessern könnten. Die EU stellt beispielsweise erste Überlegungen für die Nutzung von künstlicher Intelligenz (KI) an.

Beurteilung

Querschnittliche Themen werden im Programm PSW kaum übergeordnet bearbeitet. Für die zunehmend amtsübergreifenden Geschäftsprozesse und die unterstützenden IT-Systeme fehlt eine effektive, zentrale Steuerung bzw. Koordination. Dies ist systembedingt durch die föderalen Strukturen schwierig. Damit werden aber wichtige Themen wie die Optimierung von Geschäftsprozessen (Kapitel 4.1) und die damit einhergehende Architekturbereinigung nicht optimal unterstützt oder gar nicht angegangen. In diesem Rahmen müssen auch die wachsenden IT-Betriebsaufwänden betrachtet werden (Kapitel 4.2).

Das im Aufbau befindliche UAM wäre ein geeignetes Werkzeug, um diese übergeordnete Steuerung und Koordination sicherzustellen. Es wäre sinnvoll, diese ersten UAM-Fähigkeiten im Rahmen des Programms PSW gezielt auf die oben beschriebenen Herausforderungen aufzubauen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-EJPD, eine Planung für den Aufbau und die Einführung von Instrumenten (z. B. das neu aufzubauende Unternehmensarchitekturmanagement) für die Bearbeitung von Querschnittsthemen zu erarbeiten. Damit soll das EJPD mittelfristig die Synergiepotenziale zwischen den Ämtern (amtsübergreifende Zusammenarbeit inklusive unterstützende IT-Systeme) erkennen und nutzen sowie den steigenden IT-Betriebsaufwänden aktiv entgegenwirken.

Stellungnahme des GS-EJPD

Die Empfehlung 4 liegt grundsätzlich in der Stossrichtung des EJPD. So sollen mit dem Unternehmensarchitekturmanagement (UAM) künftig Synergie- und Optimierungspotentiale einfacher und effizienter erkannt werden können. Allerdings wird die Einführung neuer zusätzlicher IT-Anwendungen zu einer Erhöhung der IT-Betriebskosten führen.

Es wird eine Herausforderung sein, die konkreten Ziele der Empfehlung 4 zeitgerecht umzusetzen, weil das Erkennen von Synergiepotential in Querschnittsthemen eine hohe Maturitätsstufe der Unternehmensarchitektur voraussetzt. Gemäss aktueller UAM-Planung des EJPD wird dies voraussichtlich ab dem Jahr 2025 systematisch möglich werden, da vorwiegend die erforderlichen Fähigkeiten entwickelt werden müssen.

Die Empfehlung wird bis am 31.12.2025 umgesetzt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik, VDTI) vom 25. November 2020 (Stand am 1. Januar 2021), SR 172.010.58

Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV) vom 4. Juli 2007, SR 510.411

Weisungen des Bundesrates über die IKT-Sicherheit in der Bundesverwaltung vom 16. Januar 2019, BBl 2019 1303

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018, BBl 2018 1549

Parlamentarische Vorstösse und Postulate

15.3896 – Wirtschaftliche Vorteile dank Schengen-Partnerschaft. Postulat, eingereicht von der sozialdemokratischen Fraktion, 23.09.2015

18.3094 – Vollkostenrechnung für Schengen/Dublin-Abkommen. Interpellation, eingereicht von der Fraktion der schweizerischen Volkspartei, 07.03.2018

15.3896 – Postulatsbericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion «Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz», 21.02.2018

Botschaft des Bundesrates

19.049 – Botschaft zu einem Verpflichtungskredit zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands vom 4. September 2019, BBl 2019 6189

Anhang 2: Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| API | Advanced Passenger Information System |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EES | Entry Exit System |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| ETIAS | European Travel Information and Authorization System |
| EU | Europäischen Union |
| Eurodac | European Dactyloscopy |
| EZV | Eidgenössische Zollverwaltung |
| fedpol | Bundesamt für Polizei |
| FHG | Finanzhaushaltgesetz |
| FHV | Finanzhaushaltverordnung |
| FinDel | Finanzdelegation |
| FKG | Finanzkontrollgesetz |
| GS | Generalsekretariat |
| GS-EJPD | Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements |
| IKT | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| IOP | Interoperabilität |
| ISC | Informatik Service Center |
| IT | Informationstechnologie |
| KI | Künstliche Intelligenz |
| LB | Leistungsbezüger |

| | |
|-----|--|
| LE | Leistungserbringer |
| LWA | Leistungswertanalyse |
| PKA | Programmkoordinationsausschuss |
| PSW | Programm Schengen/Dublin Weiterentwicklung |
| QRM | Qualitäts- und Risikomanager |
| RPP | Recht und Politische Prozesse |
| S/D | Schengen/Dublin |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SIS | Schengen Information System |
| UAM | Unternehmensarchitekturmanagement |
| VIS | Visum Information System |
| VK | Verpflichtungskredit |

Anhang 3: Glossar

| | |
|-------------------|--|
| Dubliner Abkommen | <p>Nach dem Dublin-Rechtssystem ist es möglich, den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staat zu bestimmen. Wenn ein Asylsuchender einen Antrag in einem Dublin-Staat stellt, muss dieses Land zunächst prüfen, ob es für die Durchführung des Verfahrens zuständig ist. Ziel dieses Systems ist es, einem Staat eindeutig die Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Asylantrags zuzuweisen. Dies gibt jedem Antragsteller die Gewissheit, dass sein Antrag ordnungsgemäss und nicht in zwei Staaten gleichzeitig geprüft wird.</p> <p>(Quelle: https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/schengen-dublin.html, Stand: 22.04.2021)</p> |
| Dublin-Raum | <p>Der Dublin-Raum umfasst alle EU-Mitgliedstaaten sowie die vier mit der EU assoziierten Staaten – die Schweiz, Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein.</p> <p>(Quelle: https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/schengen-dublin.html, Stand: 22.04.2021)</p> |
| DevSecOps | <p>DevOps beschreibt einen Ansatz, wie die Zusammenarbeit zwischen Softwareentwicklung und IT-Betrieb verbessert werden kann. DevOps ist ein Kofferwort aus den Begriffen Development (englisch für Entwicklung) und IT Operations (engl. für IT-Betrieb). DevOps soll durch gemeinsame Anreize, Prozesse und Software-Werkzeuge eine effektivere und effizientere Zusammenarbeit der Bereiche Dev, Ops, Qualitätssicherung (QS) und Fachbereichen ermöglichen. Mit DevOps sollen die Qualität der Software, die Geschwindigkeit der Entwicklung und der Auslieferung sowie das Miteinander der beteiligten Teams verbessert werden. Während sich DevOps um die Bereitstellung der Infrastruktur für Dienste und die Auslieferung dieser Dienste kümmert, ist DevSecOps für die Sicherheit dieser Infrastruktur und die IT-Compliance zuständig.</p> <p>(Quelle: WIKIPEDIA, https://de.wikipedia.org/wiki/DevOps, Stand vom 30.08.2021)</p> |
| EES | <p>Projekt EES</p> <p>Das «Entry Exit System» ist ein zentrales Informationssystem der EU, in welches sämtliche Ein- und Ausreisen Drittstaatsangehöriger für den Kurzaufenthalt registriert (maximal 90 Tage in einem Bezugszeitraum der letzten 180 Tage) und die Aufenthaltsdauer im Schengenraum automatisch berechnet werden (Drittstaatsangehörige mit Visa Kat. D und Aufenthaltstitel sind ausgenommen).</p> |

| | |
|------------|---|
| ETIAS | <p>Projekt ETIAS</p> <p>Das «European Travel Information and Authorization System» ist ein neues Reisegenehmigungssystem, ähnlich dem «Electronic System for Travel Authorization» (ESTA) der USA.</p> |
| Eurodac II | <p>Projekt Eurodac III</p> <p>In der Schweiz führt die neue Eurodac-Verordnung voraussichtlich zu einem Mehraufwand für das kantonale Polizeikorps und die Eidgenössische Zollverwaltung.</p> |
| HERMES | <p>eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode</p> <p>HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.</p> |
| IOP | <p>Projekt Interoperabilität</p> <p>Verschiedene bestehende und neue EU-Informationssysteme der inneren Sicherheit werden interoperabler gemacht, um die gleichzeitige Abfrage und den automatischen Austausch und die Verknüpfung von Daten zu ermöglichen. Mit diesem Projekt werden folgende Elemente realisiert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • das European Search Portal (ESP), das die gleichzeitige Abfrage mehrerer Informationssysteme ermöglicht. • das Common Identity Repository (CIR), ein gemeinsamer Identitätsspeicher für biographische und biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen aus den zugrundeliegenden Zentralsystemen der EU. • der Multi Identity Detector (MID), der Beziehungen zwischen den Daten aus den Informationssystemen aus CIR und dem SIS herstellt. • der Shared Biometric Matching Service (sBMS), der als gemeinsame Service-Komponente für alle EU-Zentralsysteme dienen soll, die biometrische Daten verarbeiten. |
| Overstay | <p>Drittstaatsangehöriger, der die Voraussetzungen hinsichtlich der Dauer seines zulässigen kurzfristigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht oder nicht mehr erfüllt.</p> |
| SAP | <p>Betriebswirtschaftliche Anwendung der Firma SAP</p> |

| | |
|----------------------|---|
| Schengen-Abkommen | <p>Schengen stellt einen gemeinsamen Rechtsrahmen dar, der die Reisefreiheit innerhalb seines Raumes, einen verstärkten Schutz der Aussengrenzen und die Anwendung gemeinsamer Visabestimmungen umfasst. Damit werden Regeln für die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise aus dem Schengen-Raum festgelegt. Die rechtlichen Bestimmungen werden regelmässig erneuert und angepasst, damit die Schengen-Staaten den aktuellen Herausforderungen gerecht werden und die bestehenden Systeme modernisieren können, mit dem Ziel, einerseits den freien Personenverkehr und andererseits die innere Sicherheit zu gewährleisten.</p> <p>(Quelle: https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/schengen-dublin.html, Stand: 22.04.2021)</p> |
| Schengen-Besitzstand | <p>Mit Schengen-Besitzstand wird eine Reihe ursprünglich auf völkerrechtlicher Grundlage getroffener Vereinbarungen und Ausführungsbeschlüsse einzelner Staaten über die Beseitigung der Binnengrenzkontrollen bezeichnet, die unter diesem Sammelbegriff am 1. Mai 1999 in das Recht der Europäischen Union überführt worden sind.</p> |
| Schengen-Raum | <p>Der Schengen-Raum umfasst 26 Staaten. Grundsätzlich sind dies die EU- sowie die assoziierten Staaten. Allerdings verfügen Dänemark und Irland über einen Sonderstatus und Bulgarien, Rumänien, Kroatien und Zypern sind noch nicht Mitglied, wenden aber verschiedene Bestimmungen bereits an. Die assoziierten Staaten sind die einzigen Nicht-EU Staaten, welche die Schengen- und Dublin-Regelungen vollständig anwenden.</p> <p>(Quelle: https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/schengen-dublin.html, Stand: 22.04.2021)</p> |
| SIRENE Büro | <p>SIRENE steht für «Supplementary Information REquest at the National Entry», also für «Nationale Kontaktstelle für den Austausch zusätzlicher Informationen». In der Schweiz ist das SIRENE-Büro bei der Einsatzzentrale fedpol angegliedert. Das SIRENE-Büro dient als Ansprechstelle für die zugriffsberechtigten Behörden wie die Kantonspolizeien, das Grenzwachtkorps, das BJ, das SEM, die visaausstellenden Botschaften und Konsulate im Ausland, die kantonalen Migrationsämter sowie weitere Behördenstellen.</p> |
| SIS Recast | <p>Projekt SIS Recast</p> <p>Die neuen Verordnungen der EU zum Schengener Informationssystem (SIS) «SIS Polizei», «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» führen zu Anpassungen an Organisationen und den nationalen Anwendungen N-SIS sowie den Quellsystemen RIPOL und ZEMIS. Zudem müssen bei den Kantonen die Anfrage- und Erfassungsschnittstellen angepasst werden.</p> |

VIS Recast

Projekt VIS Recast

Modernisierung des Visa-Informationssystems (VIS), führt in der Schweiz zu Anpassungen der nationalen Informationssysteme OR-BIS (Visa) und ZEMIS (zentrales Migrationssystem). Damit reagiert die EU auf die sich verändernden Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Migration und will so das Management der EU-Aus-sengrenzen verbessern.

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: Masterplan PSW

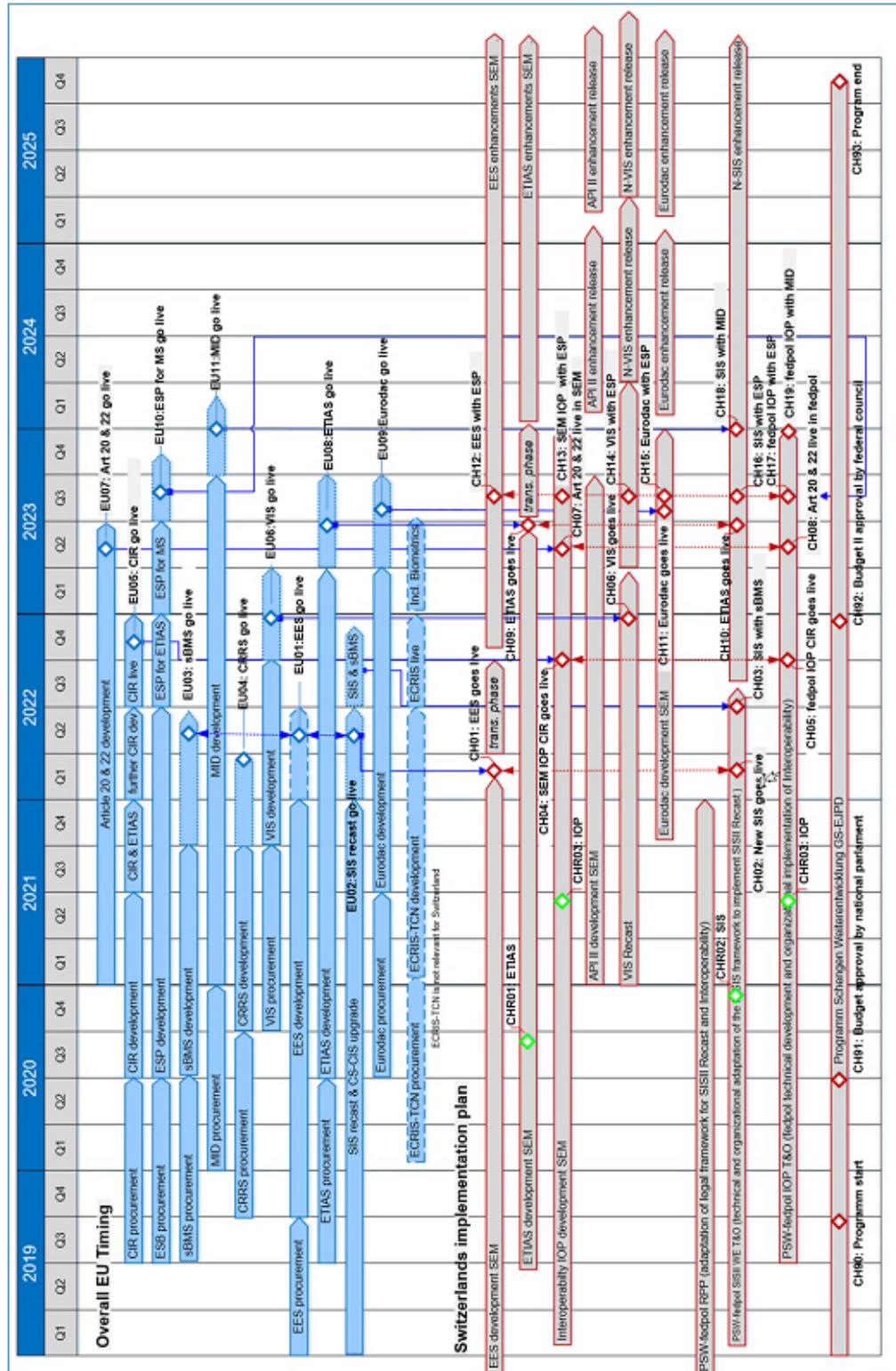


Abbildung 2: Masterplan für das Programm Schengen/Dublin Weiterentwicklung (Grafik GS-EJPD)
 ◊ «blau»: EU Go-Live Meilensteine, ◊ «rot»: CH Meilensteine, ◊ «grün»: CH Rechtsetzung Meilensteine