

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



# Prüfung des DTI-Schlüsselprojekts 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	401.23262
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key points</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Planung und Weiterentwicklung</b> .....	<b>15</b>
2.1 Eine Programmverlängerung zeichnet sich ab .....	15
2.2 Die Programmfinanzierung ist trotz Verlängerung sichergestellt .....	16
2.3 Die Umsetzung neuer EU-Vorgaben erfordert eine gute Zusammenarbeit der beteiligten Stellen.....	16
2.4 Die Weiterentwicklung der Schengen/Dublin-Systeme nach Programmende wird geprüft .....	17
<b>3 Systemverfügbarkeit und -sicherheit</b> .....	<b>18</b>
3.1 Die von der EU geforderte Verfügbarkeit und Sicherheit muss noch durch Tests bestätigt werden.....	18
3.2 Das Business Continuity Management ist nicht über den ganzen Prozess abgestimmt .....	20
<b>4 Unternehmensarchitekturmanagement</b> .....	<b>22</b>
<b>5 Berichterstattung an Bundesrat und Parlament</b> .....	<b>23</b>
5.1 Die Berichterstattung umfasst nicht das gesamte S/D-Portfolio .....	23
5.2 Die Abstimmung der Berichterstattung mit dem Cockpit IKT ist nicht auf allen Ebenen möglich .....	24
<b>6 Prüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen</b> .....	<b>25</b>
<b>Anhang 1: Abbildungen</b> .....	<b>27</b>
<b>Anhang 2: Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>29</b>
<b>Anhang 3: Abkürzungen</b> .....	<b>30</b>
<b>Anhang 4: Glossar</b> .....	<b>31</b>

# Prüfung des DTI-Schlüsselprojekts Schengen/Dublin Weiterentwicklung

## Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

### Das Wesentliche in Kürze

---

Mit den Abkommen zu Schengen und Dublin (S/D) will die Europäische Union (EU) die Sicherheit ihrer Aussengrenzen erhöhen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz, Polizei, Grenze, Visa und Asyl unter den Mitgliedstaaten vereinfachen. Die EU passt die ursprünglichen Vereinbarungen und Ausführungsbeschlüsse zu S/D laufend an die neuen Gegebenheiten an. Für die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda werden neue Rechtsgrundlagen erlassen und bestehende angepasst. Die Schweiz ist seit 2008 Teil des S/D-Raums und verpflichtet sich damit, die Anpassungen auf nationaler Ebene umzusetzen.

Von den Anpassungen betroffen sind auch die Informationssysteme. In der Schweiz werden im Zeitraum von 2019 bis 2025 neue Informationssysteme aufgebaut und bestehende Systeme modernisiert. Das Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD) setzt diese Anpassung mit dem DTI-Schlüsselprojekt «Schengen/Dublin Weiterentwicklung» (Programm PSW) um.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Programm PSW 2020 erstmals geprüft.<sup>1</sup> Bei der vorliegenden Zweitprüfung soll das Programm hinsichtlich der Risiken und der Zielerreichung beurteilt werden. Zudem soll die Umsetzung von drei Empfehlungen aus der Erstprüfung beurteilt werden.

Die Prüfung zeigt eine grosse Abhängigkeit des Vorhabens zur Planung der EU. Aufgrund ihrer Neuplanung zeichnet sich zum Prüfungszeitpunkt eine Verschiebung und demzufolge eine Programmverlängerung bis 2027 ab. Das Programm PSW reagiert angemessen auf die neuerlichen Terminverschiebungen und ist gut geführt. Die Anforderungen an die Verfügbarkeit der S/D-Anwendungen sind hoch. Der Nachweis zu ihrer Sicherstellung ist noch zu erbringen.

#### **Die Finanzierung ist trotz absehbarer Programmverlängerung sichergestellt**

Für das Programm PSW wurde mit dem Bundesbeschluss vom 11. Juni 2020 ein Verpflichtungskredit von 98,7 Millionen Franken bewilligt. Zusätzlich wurde mit dem Voranschlag 2023 ein Nachtragskredit von 22,7 Millionen Franken beantragt. Damit erhöht sich der Verpflichtungskredit auf 121,4 Millionen Franken.

Per 31. Dezember 2023 belaufen sich die bisherigen Ausgaben auf 38,8 Millionen Franken. Wegen Verzögerungen seitens der EU, die sich auf das Programm PSW auswirken, hat das GS-EJPD Reserven in der Höhe von rund 36 Millionen Franken gebildet, davon sind 23 Millionen Franken zweckgebunden. Gemäss der aktuellen Bedarfsplanung des Programms reichen die finanziellen Mittel bis zum Programmende aus.

---

<sup>1</sup> «Prüfung des DTI-Schlüsselprojekts Schengen-Dublin Weiterentwicklung» (PA 20403), verfügbar auf der Website der EFK.

### **Die Anforderungen der EU werden termingerecht umgesetzt**

Die Assoziierungsabkommen zu S/D zwischen der Schweiz und der EU sind seit Ende 2008 in Kraft. Die EU notifiziert die Schweiz über Änderungen. Die notifizierten Anforderungen werden in den jeweiligen Projekten in technologischer, organisatorischer und rechtlicher Hinsicht geprüft und müssen innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden.

Allfällige Gesetzesanpassungen müssen vom Parlament genehmigt werden, auch wenn sich die Schweiz zur Übernahme der Weiterentwicklungen verpflichtet hat.

### **Die Verfügbarkeit der Anwendungen und der Informationsschutz sind sicherzustellen**

Die Anforderungen an die Verfügbarkeit und den Informationsschutz der S/D-Anwendungen sind sehr hoch. Mit der Umsetzung eines Regionenkonzeptes und dem Aufbau der dafür notwendigen Architektur werden die Vorgaben der EU umgesetzt. Der tatsächliche Nachweis der geforderten Verfügbarkeit muss durch die geplanten Tests aber erst noch erbracht werden.

Zudem fehlt heute ein ganzheitlicher Business-Continuity-Prozess über alle Organisationen, der im Ereignisfall eine rasche Bewältigung und Fortführung der Geschäftsprozesse ermöglicht. Die heutigen BCM-Prozesse wurden durch die Fachämter primär pro Anwendung definiert.

### **Das Unternehmensarchitekturmanagement ist im Aufbau**

Mit einem Projekt hat das EJPD damit begonnen, die Vision sowie das Zielbild der Unternehmensarchitektur (UAM) umzusetzen. Es wurden verschiedene Anwendungshilfen ausgearbeitet. Die Projekte des EJPD sind nun aufgefordert, diese zu nutzen und weiterzuentwickeln.

Ein echter Mehrwert über die Bundesverwaltung hinaus wird geschaffen, indem auch andere Behörden in die Entwicklung einbezogen werden und die definierten Werkzeuge und Hilfsmittel ohne Medienbrüche nutzen können.

### **Die Berichterstattung an das Parlament hat Optimierungspotenzial**

Die Berichterstattung an das Parlament weist trotz der Empfehlung aus der Erstprüfung noch Mängel auf. So konnten bspw. die Ist-Kosten per Stichtag 30. Juni 2023 nicht abgestimmt werden und die Termine der Meilensteinplanung weichen von den Angaben in den internen Steuerungsinstrumenten ab.

Zudem spiegelt die Berichterstattung nur jenen Teil der Investitionen wider, die mit dem Bundesbeschluss vom 4. September 2019 zur Botschaft über den Verpflichtungskredit Weiterentwicklung des S/D-Besitzstandes freigegeben wurden. Diesen Umfang hat der Bundesrat mit Beschluss vom 10. April 2019 festgelegt. Bereits früher bewilligte Verpflichtungskredite wurden folglich in der Berichterstattung nicht berücksichtigt. Die Berichterstattung gibt daher nur ein Teilbild wieder.

# Audit du projet informatique clé « Poursuite des développements Schengen / Dublin »

## Secrétariat général du Département fédéral de justice et police

### L'essentiel en bref

---

Avec les accords de Schengen et de Dublin (S/D), l'Union européenne (UE) entend renforcer la sécurité à ses frontières extérieures et simplifier la collaboration entre ses membres dans les domaines de la justice, de la police, des frontières, des visas et de l'asile. Elle adapte continuellement les accords initiaux et les décisions d'exécution concernant S/D aux nouvelles réalités. La mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité nécessite l'adoption de nouvelles bases juridiques et le remaniement de bases existantes. La Suisse fait partie des espaces S/D depuis 2008 et s'engage ainsi à appliquer les dispositions révisées sur son territoire.

Ces modifications ont aussi des incidences sur les systèmes d'information, qui doivent être, en Suisse, soit mis en place soit modernisés entre 2019 et 2025. C'est l'objet du projet informatique clé « Poursuite des développements Schengen / Dublin (programme PSW) » mené par le Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG-DFJP).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité le programme PSW pour la première fois en 2020.<sup>2</sup> Un deuxième audit, qui fait l'objet du présent rapport, a visé à évaluer les risques liés au programme et les objectifs déjà atteints dans ce cadre. Il s'agissait par ailleurs d'examiner la mise en œuvre de trois recommandations formulées à l'issue du premier audit.

Le deuxième audit a montré que le déroulement du programme PSW dépend considérablement de la planification de l'UE. Celle-ci ayant changé, il est apparu au moment de l'audit que le programme subirait des reports et devrait être prolongé jusqu'en 2027. Toutefois, le programme réagit de manière appropriée aux nouveaux reports de dates, et il est bien conduit. La disponibilité des applications S/D doit répondre à des exigences élevées, dont la satisfaction reste à prouver.

#### **Le financement est assuré malgré une prolongation prévisible du programme**

Un crédit d'engagement de 98,7 millions de francs a été approuvé pour le programme PSW par arrêté fédéral du 11 juin 2020. Par ailleurs, le Conseil fédéral a sollicité un crédit supplémentaire de 22,7 millions de francs par la voie du budget 2023. Le crédit d'engagement a ainsi été porté à 121,4 millions de francs.

Au 31 décembre 2023, les dépenses déjà engagées s'élevaient à 38,8 millions de francs. En raison de retards du côté de l'UE et de leur incidence sur le programme PSW, le SG-DFJP a constitué des réserves d'environ 36 millions de francs, dont 23 sont affectés. Selon la planification actuelle des besoins, les moyens financiers sont suffisants jusqu'à la fin du programme.

---

<sup>2</sup> « Audit du projet informatique clé Reconstitution Schengen/Dublin » (PA 20403), disponible en allemand sur le site Internet du CDF

### **Les exigences de l'UE ont été remplies dans les délais**

Les accords d'association à S/D qui lient la Suisse et l'UE sont en vigueur depuis la fin de 2008. L'UE notifie à la Suisse les modifications qu'elle y apporte. Les modifications sont examinées en fonction de l'incidence qu'elles ont sur chaque projet sur les plans technologique, organisationnel et juridique, et doivent être mises en œuvre dans un délai de deux ans.

Les éventuelles révisions légales qui s'imposent doivent être approuvées par le Parlement, même si la Suisse s'est engagée à reprendre les développements.

### **La disponibilité des applications et la protection des informations doivent être garanties**

Les applications S/D doivent répondre à des exigences très élevées en matière de disponibilité et de protection des informations. L'exécution d'un projet régional et la mise en place de l'architecture nécessaire à cet effet permettront de répondre aux exigences européennes. La preuve que les applications affichent le niveau de disponibilité requis doit toutefois encore être apportée lors des tests qu'il est prévu d'effectuer.

Les organisations n'ont pas de processus uniforme qui leur permettrait de maîtriser rapidement un incident et de poursuivre leur activité. Les processus actuels ont été définis au cas par cas par les offices spécialisés.

### **La gestion de l'architecture d'entreprise est en cours d'élaboration**

Le DFJP a lancé un projet portant sur la réalisation de la vision et des objectifs en matière d'architecture d'entreprise. Différentes aides à l'utilisation ont été élaborées. Il s'agit maintenant de les mettre en œuvre et de les développer dans le cadre des projets du DFJP.

Une véritable plus-value est créée au-delà de l'administration fédérale, dans la mesure où d'autres autorités sont intégrées dans le développement et peuvent utiliser les outils et aides définis sans rupture de média.

### **Les rapports à l'intention du Parlement peuvent être améliorés**

Malgré la recommandation formulée lors du premier audit, les rapports établis à l'intention du Parlement présentent encore des lacunes. Par exemple, les coûts effectifs n'ont pas pu être harmonisés à la date de référence du 30 juin 2023, et la planification des étapes diffère de celle qui figure dans les instruments de pilotage internes.

Par ailleurs, les rapports reflètent uniquement la tranche d'investissements libérée par la voie du message du 4 septembre 2019 relatif à un crédit d'engagement pour le développement de l'acquis de Schengen et Dublin. Le Conseil fédéral en a fixé le montant par décision du 10 avril 2019. Des crédits d'engagement autorisés antérieurement n'ont pas été pris en compte dans les rapports. Ceux-ci ne donnent de ce fait qu'un aperçu de la situation.

*Texte original en allemand*

# Verifica del progetto chiave TDT Sviluppo Schengen/Dublino

Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia

## L'essenziale in breve

---

Tramite gli accordi di Schengen e Dublino, l'Unione europea (UE) intende aumentare la sicurezza delle sue frontiere esterne e semplificare la collaborazione tra gli Stati membri nei settori giustizia, polizia, frontiere, visti e asilo. L'UE adegua costantemente gli accordi originari e le pertinenti decisioni di attuazione alle nuove circostanze. Per mettere in atto l'Agenda europea sulla sicurezza vengono emanate nuove basi legali e adeguate quelle vigenti. La Svizzera fa parte dello spazio di Schengen/Dublino dal 2008 e si è impegnata a realizzare gli adeguamenti a livello nazionale.

Gli adeguamenti interessano anche i sistemi d'informazione. Nel periodo 2019–2025 in Svizzera ne vengono creati dei nuovi e quelli esistenti vengono modernizzati. La Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (SG-DFGP) attua i suddetti adeguamenti tramite il progetto chiave TDT Sviluppo Schengen/Dublino (programma Sviluppo Schengen/Dublino).

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il programma per la prima volta nel 2020.<sup>3</sup> Con la presente verifica vengono valutati i rischi e il raggiungimento degli obiettivi del programma come pure l'attuazione di tre raccomandazioni espresse nella prima verifica.

Dalla verifica si evince che il progetto dipende in grande misura dalla pianificazione dell'UE. Poiché quest'ultima è stata riveduta, al momento della verifica si è delineato un differimento e quindi un prolungamento del programma fino al 2027. Il programma reagisce in modo adeguato ai recenti rinvii ed è ben gestito. I requisiti posti alla disponibilità delle applicazioni Schengen/Dublino sono elevati. La prova del rispetto di tali requisiti non è ancora stata fornita.

### **Il finanziamento è garantito nonostante il prevedibile prolungamento del programma**

Con decreto federale dell'11 giugno 2020 è stato stanziato un credito d'impegno di 98,7 milioni di franchi per il programma. Inoltre, con il preventivo 2023 è stato chiesto un credito aggiuntivo di 22,7 milioni di franchi, portando il credito d'impegno a 121,4 milioni di franchi.

Al 31 dicembre 2023 le uscite sostenute ammontavano a 38,8 milioni di franchi. A causa di ritardi da parte dell'UE che hanno effetti sul programma, la SG-DFGP ha costituito riserve pari a circa 36 milioni di franchi, di cui 23 milioni sono a destinazione vincolata. Secondo l'attuale pianificazione del fabbisogno, i mezzi finanziari dovrebbero bastare fino alla conclusione del programma.

---

<sup>3</sup> «Verifica del progetto chiave TDT Sviluppo Schengen/Dublino» (n. 20403), disponibile sul sito Internet del CDF.



### **Le richieste dell'UE sono attuate nei tempi previsti**

Gli Accordi di associazione a Schengen/Dublino tra la Svizzera e l'UE sono entrati in vigore a fine 2008. L'UE informa la Svizzera in merito a modifiche. Le richieste notificate vengono verificate nei singoli progetti dal punto di vista tecnologico, organizzativo e giuridico e devono essere attuate entro due anni.

Eventuali modifiche di legge devono essere approvate dal Parlamento, anche se la Svizzera si è impegnata a recepire gli sviluppi dell'acquis di Schengen.

### **La disponibilità delle applicazioni e la protezione delle informazioni devono essere garantite**

I requisiti posti alla disponibilità e alla protezione delle informazioni delle applicazioni Schengen/Dublino sono molto elevati. Con l'attuazione di un piano basato sulle regioni e la realizzazione della necessaria architettura vengono attuate le prescrizioni dell'UE. Tuttavia, la prova effettiva della disponibilità richiesta deve ancora essere fornita tramite i test previsti.

Inoltre, attualmente manca un processo globale di continuità operativa («Business Continuity Process», BCM) per tutte le organizzazioni che consenta di gestire e proseguire i processi operativi in caso di incidente. Gli attuali processi BCM vengono definiti principalmente per la singola applicazione dagli uffici specializzati.

### **La gestione dell'architettura aziendale è in fase di realizzazione**

Il DFGP ha iniziato ad attuare la visione e gli obiettivi della gestione dell'architettura aziendale tramite un progetto. A tal fine sono stati elaborati diversi ausili pratici. I partecipanti ai progetti del dipartimento sono ora invitati a utilizzarli e a svilupparli ulteriormente.

Un valore aggiuntivo reale al di là dell'Amministrazione federale si crea coinvolgendo altre autorità nello sviluppo e consentendo di impiegare gli strumenti definiti senza discontinuità dei sistemi di trasmissione.

### **I rapporti al Parlamento possono essere migliorati**

I rapporti al Parlamento presentano ancora lacune nonostante la raccomandazione della prima verifica.

Ad esempio, non è stato possibile armonizzare i costi effettivi al 30 giugno 2023 e le scadenze per la pianificazione delle tappe fondamentali si discostano dalle informazioni contenute negli strumenti di gestione interni.

Inoltre, i rapporti rispecchiano soltanto la parte degli investimenti liberati con il decreto federale del 4 settembre 2019 concernente un credito d'impegno per lo sviluppo dell'acquis di Schengen/Dublino. Questo importo è stato stabilito dal Consiglio federale tramite il decreto del 10 aprile 2019. Pertanto, i crediti d'impegno precedentemente approvati non figurano nei rapporti, che quindi forniscono solo un quadro parziale.

*Testo originale in tedesco*

# Audit of the key DTI project Schengen/Dublin further development

General Secretariat of the Federal Department of Justice and Police

## Key points

---

With the Schengen and Dublin (S/D) Agreements, the European Union (EU) aims to increase the security of its external borders and simplify co-operation between member states in the areas of justice, police, borders, visas and asylum. The EU continually adapts the original agreements and implementing decisions on S/D to the latest situation. In order to implement the European Agenda on Security, new legal bases are being drawn up and existing ones modified. Switzerland has been part of the S/D area since 2008 and is therefore obliged to implement the changes at national level.

Information systems are also affected by the changes. In Switzerland, new information systems are being set up and existing systems modernised between 2019 and 2025. The General Secretariat of the Federal Department of Justice and Police (GS-FDJP) is implementing these changes with the key DTI project "Schengen/Dublin further development".

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the further development programme for the first time in 2020.<sup>4</sup> In this second audit, the programme was assessed with regard to risks and the achievement of objectives. In addition, the implementation of three recommendations from the initial audit was evaluated.

The audit found that the project is highly dependent on the EU's planning. Due to its re-scheduling, it was apparent at the time of the audit that the programme would be postponed and consequently extended until 2027. The further development programme is responding appropriately to the latest postponements and is well managed. The availability requirements for the S/D applications are high and evidence that they are met still needs to be provided.

### **Funding is secure despite the foreseeable programme extension**

A guarantee credit of CHF 98.7 million was approved for the further development programme by federal decree on 11 June 2020. In addition, a supplementary credit of CHF 22.7 million was requested with the 2023 budget. This increased the guarantee credit to CHF 121.4 million.

As at 31 December 2023, expenditure amounted to CHF 38.8 million. Due to delays on the part of the EU affecting the further development programme, the GS-FDJP set aside reserves of around CHF 36 million, of which CHF 23 million is earmarked. According to the programme's current requirements planning, the financial resources will suffice until the end of the programme.

---

<sup>4</sup> "Audit of the Schengen/Dublin further development key ICT project" (audit mandate 20403), available on the SFAO website.

### **EU requirements will be implemented on schedule**

The S/D Association Agreements between Switzerland and the EU have been in force since the end of 2008. The EU notifies Switzerland of any changes. The notified requirements are examined in the respective projects from a technological, organisational and legal perspective, and must be implemented within two years.

Any amendments to the law must be approved by Parliament, even though Switzerland has undertaken to adopt the further developments.

### **The availability of applications and information protection must be ensured**

The requirements for the availability and information protection of S/D applications are very high. The EU requirements are being introduced with the implementation of a regional concept and the development of the necessary architecture. However, the actual proof that the required availability is in place still has to be provided through the planned tests.

In addition, there is currently no holistic business continuity process across all organisations that enables business processes to be quickly managed and maintained in the event of an incident. The current BCM processes were primarily defined per application by the specialist departments.

### **Enterprise architecture management is being set up**

The FDJP has started a project to implement the vision and the target image of the enterprise architecture (EAM). Various application aids have been developed. FDJP projects are now invited to utilise and further develop these.

Real added value beyond the Federal Administration will be created by involving other authorities in the development and enabling them to use the defined tools and aids seamlessly.

### **Reporting to Parliament has potential for improvement**

Despite the recommendation from the initial audit, there are still shortcomings in reporting to Parliament. For example, it was not possible to reconcile the actual costs as at 30 June 2023 and the milestone planning dates differ from the information in the internal steering instruments.

In addition, the reports reflected only the portion of the investments that were released with the federal decree of 4 September 2019 concerning the dispatch on the guarantee credit for the further development of the S/D acquis. The Federal Council defined this scope in its decision of 10 April 2019. This meant previously approved guarantee credits were not included in the report. As a result, the report only provided a partial picture.

*Original text in German*

## Generelle Stellungnahme des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Die zweite Überprüfung des Programms PSW durch die EFK bestätigt das zielgerichtete Vorgehen und dabei die Einhaltung der geltenden Vorgaben und Rahmenbedingungen durch die Programmleitung. Nach mehreren aufwendigen Bereinigungsrunden der Faktenlage resultieren nun noch zwei Empfehlungen, welche nur bedingt in Zusammenhang mit dem Programm stehen, das GS-EJPD aber entgegennimmt.

Die Prüfung der finanziellen Situation hat gemäss EFK ergeben, dass die finanziellen Mittel zur Umsetzung bis zum Programmabschluss ausreichen. Das GS-EJPD weist jedoch darauf hin, dass dies nur gilt, sofern das Programm von keinen weiteren Einsparungen tangiert wird und die Anforderungen an die Projekte seitens EU unverändert bleiben.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Assoziierungsabkommen zu Schengen und Dublin (S/D) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) sind seit Ende 2008 in Kraft. Die EU beabsichtigt damit, die Sicherheit ihrer Aussengrenzen zu erhöhen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Sicherheits- und Migrationsbehörden zu verbessern. Seither entwickelt die EU die ursprünglichen Vereinbarungen und Ausführungsbeschlüsse laufend weiter (den sogenannten Besitzstand). Die Schweiz hat sich in den Abkommen grundsätzlich zur fristgerechten Übernahme aller Weiterentwicklungen verpflichtet.

Alle S/D-Staaten sind für die jeweilige nationale Umsetzung selbst verantwortlich. Die Schweiz setzt mit dem Programm «Schengen/Dublin Weiterentwicklung» (Programm PSW) die jüngsten Anpassungen der EU im Zeitraum von 2019 bis 2025 um. Das Programm PSW wird vom Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (GS-EJPD) geleitet. Es koordiniert die Aktivitäten der dazugehörigen Projekte des Staatssekretariats für Migration (SEM), des Bundesamts für Polizei (fedpol) und des GS-EJPD untereinander und stellt die Abstimmung mit weiteren Vorhaben ausserhalb des Programms PSW sicher. Zum Prüfungszeitpunkt sind dies die Projekte zum Entry Exit System (EES), dem Schengen Information System Wegweisung und dem Visum Information System Recast. Die Entwicklung und der Betrieb der S/D-Informationssysteme werden durch das Informatik Service Center des EJPD (ISC-EJPD) sichergestellt.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Projekt soll hinsichtlich Projektrisiken und Zielerreichung beurteilt werden.

1. Läuft das Projekt inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?
2. Sind die Massnahmen im Umgang mit den Planungsunsicherheiten (international/national) im Programm PSW und in den Projekten wirksam?
3. Werden die Abhängigkeiten zwischen den Vorhaben im Programm PSW sowie von/zu anderen Projekten (u. a. Rechtssetzung) zweckmässig bearbeitet?
4. Bringt das Unternehmensarchitekturmanagement EJPD die gewünschte Wirkung?
5. Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die DTI-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation (30.06.2023) verlässlich bzw. plausibel?
6. Wurden die Empfehlungen aus der Prüfung 20403 umgesetzt?

Die EFK prüft das Programm PSW zum zweiten Mal<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> «Prüfung des DTI-Schlüsselprojekts Schengen-Dublin Weiterentwicklung» (PA 20403), verfügbar auf der Website der EFK.

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Marion Stettler (Revisionsleitung) und Martin Scheid vom 15. Januar bis 22. Februar 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Seiten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

### 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 25. April 2024 statt. Teilgenommen haben: Vom Generalsekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements der stellvertretende Generalsekretär in der Rolle des Programmauftraggebers, der Delegierte des Programmauftraggebers und der Programmleiter. Aus dem Staatssekretariat für Migration der Business Owner Internationales. Aus dem Bundesamt für Polizei der Fachbereichsleiter EU/Schengen und der Bereichsleiter Finanzen & Controlling. Aus dem Informatik Service Center ISC-EJPD der Leiter Betrieb und Support. Aus der Bundeskanzlei der Leiter digitale Basis- und Sicherheitsleistungen und von der EFK die Mandatsleiterin, der Federführende, die Revisionsleiterin und ein Mitglied des Prüfteams.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Planung und Weiterentwicklung

### 2.1 Eine Programmverlängerung zeichnet sich ab

Bereits im Mai 2023 zeichnete sich ab, dass der zuletzt vom Europäischen Rat für Justiz und Inneres (JI-Rat) am 11. Juli 2022 bestätigte Zeitplan nicht mehr haltbar war und eine Neuplanung erforderlich wurde.

Die überarbeitete Planung der EU wurde durch den JI-Rat am 19. Oktober 2023 verabschiedet. Die Einführung der Anwendungen ist nun in vier Wellen vorgesehen. In der ersten Welle soll bis Ende 2024 das Entry/Exit System (EES) eingeführt werden. Die zweite Welle sieht die Inbetriebnahme des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) für Mitte 2025 vor. In der dritten Welle wird das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS) bis Ende des dritten Quartals 2025 eingeführt (die Schweiz ist davon nicht betroffen). Die Einführung der Interoperabilitätskomponenten (IOP) SEM und fedpol erfolgt in der vierten Welle und ist bis Ende 2027 geplant. Ziel der Interoperabilität ist die Verbesserung und Vereinfachung des Datenaustausches und des Datenzugriffs zwischen den verschiedenen S/D-Systemen. Die Komplexität und der Koordinationsbedarf in technischer wie auch organisatorischem nehmen zu.

SEM und fedpol haben aufgrund der EU-Terminverschiebung ihre Projektplanungen überarbeitet. Das Programm PSW hat daraufhin seinen Masterplan konsolidiert. Der Masterplan zeigt neben dem zeitlichen Ablauf auch die wichtigsten Meilensteine der einzelnen Projekte sowie die Abhängigkeiten auf. Die Genehmigung des überarbeiteten Masterplans durch den stellvertretenden Generalsekretär des EJPD in der Rolle des Programmauftraggebers ist anlässlich des nächsten Projektausschusses im Herbst 2024 vorgesehen. Aus der Planung ist ersichtlich, dass sich die Projektabschlüsse bis 2027 verschieben. Eine Verlängerung des Programms PSW wird zum Prüfungszeitpunkt untersucht. Nach Einschätzung der Programmleitung hat sich der Reifegrad der EU-Lieferergebnisse in den letzten Monaten verbessert, sodass die Neuplanung zum jetzigen Zeitpunkt als plausibel angesehen wird (siehe Grafik im Anhang).

Die Abstimmung mit dem Leistungserbringer ISC-EJPD ist ebenfalls erfolgt, die Detailplanung des ISC-EJPD mit allen Projekten findet quartalsweise statt. Da die Projekte für S/D auf Stufe Departement höchste Priorität haben, werden die Ressourcen des Leistungserbringers entsprechend priorisiert.

#### **Beurteilung**

Die aktuelle Planung ist vor allem für die Wellen eins und zwei realistisch. Ab der vierten Welle steigt die Unsicherheit und der mit den Interoperabilitätsprojekten verbundene fachliche Abstimmungsbedarf. Diesem Aspekt ist durch das Programm PSW die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

## 2.2 Die Programmfinanzierung ist trotz Verlängerung sichergestellt

Für das Programm PSW hat das Parlament einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 98,7 Millionen Franken bewilligt, der in zwei Tranchen freigegeben wird. Die Freigabe der zweiten Tranche von 56,1 Millionen Franken erfolgte gestützt auf den Bundesratsantrag vom 23. März 2022. Zusammen mit dieser Freigabe hat das Parlament einem Zusatzkredit im Umfang von 22,7 Millionen Franken zugestimmt. Die Erhöhung des Verpflichtungskredits ist vor allem durch neue Anforderungen seitens EU zur Höchstverfügbarkeit sowie Mehrkosten aufgrund von Projektverzögerungen notwendig geworden.

Die durch den Programmleiter erstellte Bedarfsplanung zeigt per Ende Februar 2024 keine Finanzierungslücke für die Jahre 2024–2027. Dies bedeutet, dass die Finanzierung im Moment durch den Restkredit zum Stichtag 31. Dezember 2023 sowie durch die infolge von Projektverzögerungen gebildeten Reserven von 36,2 Millionen Franken gesichert ist (davon 23 Millionen zweckgebunden).

## 2.3 Die Umsetzung neuer EU-Vorgaben erfordert eine gute Zusammenarbeit der beteiligten Stellen

Die Schweiz kann als assoziiertes Mitglied der EU an der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands mitarbeiten und ihre Interessen direkt einbringen. Referentinnen und Referenten des GS-EJPD sowie Vertreterinnen und Vertreter des SEM und von fedpol sind in verschiedenen EU-Gremien vertreten. Die Schweiz hat jedoch kein Stimmrecht.

Beschlossene Weiterentwicklungen oder Änderungen im Bereich S/D werden der Schweiz durch die EU mittels Notifikationen (Benachrichtigungen) mitgeteilt. Diese müssen innert 30 Tagen bestätigt werden. Ab dem Zeitpunkt der Bestätigung läuft jeweils eine zweijährige Umsetzungsfrist.

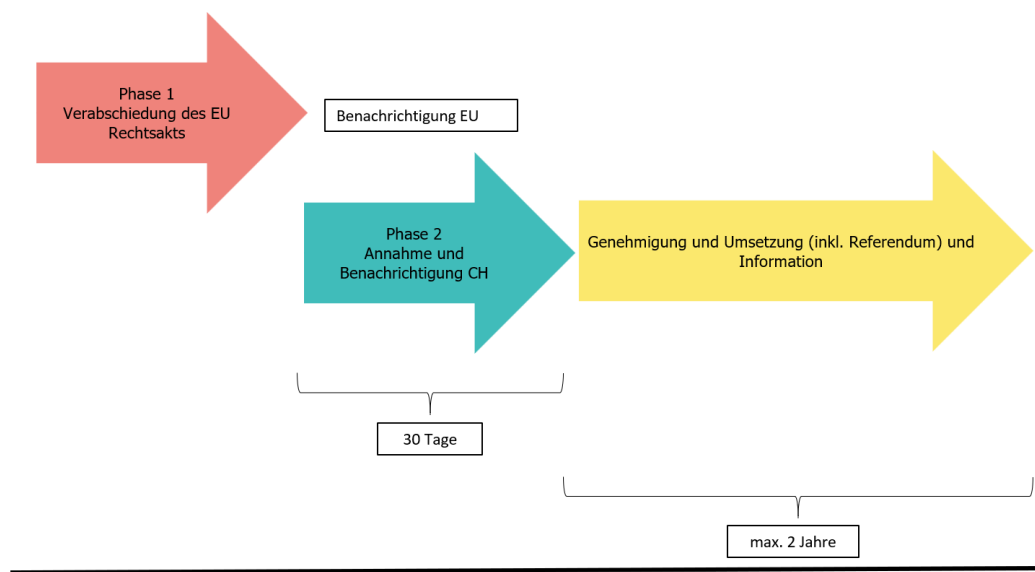


Abbildung 1: EU-Notifikationsprozess, vereinfachte Darstellung EFK



Aufgrund der unterschiedlichen Inhalte der zu übernehmenden Weiterentwicklung und der innerstaatlichen Abhängigkeiten werden die Anforderungen nach ihrer inhaltlichen Tragweite und damit nach den nationalen Zuständigkeiten<sup>6</sup> sortiert. Während der Umsetzungsfrist prüfen die zuständigen Stellen die rechtlichen, organisatorischen und technologischen Aspekte und sorgen für deren Umsetzung. Seit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen im Jahr 2004 wurden der Schweiz bis Ende September 2023 insgesamt 415 EU-Rechtsakte notifiziert. Bei 50 dieser Rechtsakte war die Zustimmung des Parlaments erforderlich. In diesem Zusammenhang besteht das Risiko, dass der Gesetzesanpassung nicht zugestimmt wird. Eine Nichtübernahme kann im äussersten Fall die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen und Dublin nach sich ziehen.

Während der zweijährigen Umsetzungsphase ist der EU regelmässig über den Stand der Umsetzung zu berichten. Mit dem Meilenstein «Bereitschaftserklärung» (siehe Abbildung 1) muss das Programm PSW auf Projektebene bestätigen, dass die neuen Systeme einsatzbereit sind, die Organisation für die Inbetriebnahme parat ist und allfällige rechtliche Anpassungen umgesetzt sind.

### **Beurteilung**

Durch die anfängliche Beurteilung der Weiterentwicklungen in Bezug auf die Kompetenz wird bereits früh im Prozess die richtige politische Flughöhe festgelegt.

Die Umsetzungsfrist von zwei Jahren ist je nach Natur des Anpassungsbedarfes (organisatorisch, technologisch oder rechtlich) sehr ambitioniert. Dank eingespielter Prozesse, begleitender Projekte und einer guten Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen konnten bisher sämtliche Anforderungen fristgerecht umgesetzt werden.

Die enge Begleitung und Überwachung durch die EU stellen zudem den Informationsaustausch und die fristgerechte Zielerreichung sicher. Das Risiko, dass eine Anforderung übersehen wird, ist gering.

## **2.4 Die Weiterentwicklung der Schengen/Dublin-Systeme nach Programmende wird geprüft**

Die S/D-Informationssysteme entwickeln sich ständig weiter. Mit den Staatsverträgen hat sich die Schweiz verpflichtet, den Besitzstand zu übernehmen. Die Weiterentwicklung muss deshalb auch nach Abschluss des Programms PSW sichergestellt werden. Dieses führt Abklärungen zum weiteren Vorgehen durch, eine entsprechende Studie ist in Erarbeitung. Damit setzt das GS-EJPD die Empfehlung aus der ersten EFK-Prüfung um. Die Umsetzung der Empfehlung ist bis zum 31. Dezember 2025 vorgesehen.

### **Beurteilung**

Im Programm PSW wird die künftige Organisation zur Umsetzung der S/D-Entwicklungen untersucht. Es wäre verfrüht, heute schon eine Aussage darüber zu erwarten, da die Umsetzungsfrist der EFK-Empfehlung auf Ende Dezember 2025 festgelegt ist.

---

<sup>6</sup> Gemäss der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung ist die Bundesversammlung für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, soweit deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlicher Verträge nicht der Bundesrat verantwortlich ist. Dementsprechend wird ein Notenaustausch zur Übernahme vom Bundesrat abgeschlossen und muss gegebenenfalls vom Parlament genehmigt werden.

## 3 Systemverfügbarkeit und -sicherheit

Das ISC-EJPD ist der Leistungserbringer für die Entwicklung und den Betrieb der sicherheitsrelevanten Fachanwendungen des EJPD. Zu diesem Zweck betreibt das ISC-EJPD heute verschiedene Rechenzentren (RZ) in den Regionen Bern und Frauenfeld, die einen RZ-Verbund für das EJPD bilden.

### 3.1 Die von der EU geforderte Verfügbarkeit und Sicherheit muss noch durch Tests bestätigt werden

#### **Massnahmen zur Sicherstellung der Verfügbarkeit sind konzeptionell definiert**

Die Sicherung der EU-Aussengrenzen erfordert eine sehr hohe Verfügbarkeit der eingesetzten Informationssysteme. Die EU fordert für die Grenzkontrollsysteme eine Verfügbarkeit von 99,98 %. Die Erfüllung der Verfügbarkeitsforderung muss der EU jedoch nicht bestätigt werden. Allerdings muss der EU ein Sicherheits- und Notfallplan vorgelegt werden. Letztere wurden im Rahmen des EES-Projekts erstellt. Entsprechen diese nicht den Anforderungen der EU, wird die Schweiz aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen.

Auf der Grundlage von zwei Studien kommt das Programm PSW zum Schluss, dass die Verfügbarkeitsanforderungen der EU durch eine Kombination der beiden folgenden Massnahmen erfüllt werden können:

- **Aktiv-Aktiv-Architektur:** Zur Gewährleistung der Transaktionsintegrität ist ein Aktiv-Aktiv-Betrieb der Informationssysteme in zwei RZ erforderlich. Die RZ dürfen maximal 100 Kilometer voneinander entfernt sein. Dadurch können die Datenbanken an beiden Standorten synchron gehalten werden.
- **Regionen-Konzept:** Es werden zwei Regionen gebildet, in denen sich jeweils zwei RZ befinden. Innerhalb der Regionen werden die Anwendungen aktiv-aktiv betrieben und die Daten zusätzlich asynchron in die andere Region repliziert. Fällt die aktive Region aus, können die betroffenen Anwendungen sehr schnell durch den Betrieb in der anderen Region übernommen werden.

Die Region Frauenfeld verfügt über ein physisches RZ auf zwei verschiedenen Etagen. Diese Stockwerke sind autonom und logisch voneinander getrennt. Somit handelt es sich also um ein physisches RZ und zwei logische RZ. In der Region Bern sind die beiden RZ physisch voneinander getrennt.

#### **Ein Projekt Höchstverfügbarkeit wurde gestartet**

Zur Umsetzung der EU-Vorgaben dient das mit Auftrag vom 17. Juni 2022 genehmigte Projekt «Höchstverfügbarkeit RZ EJPD». Der Mittelbedarf beläuft sich auf 19,7 Millionen Franken.

Im Rahmen des Projekts wird die IT-Infrastruktur des EJPD in der Region Frauenfeld (Primärregion) so ausgebaut, dass dort alle für die Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen notwendigen Informationssysteme des EJPD sowie die Zugänge zu den Zentralsystemen der EU betrieben werden können.

Die Investitionen sind notwendig für den Aufbau der Netzwerk-, Server-, Datenspeicher-, Portal- und Systemmanagement-Infrastruktur sowie der Softwarelizenzen für die Synchronisation der Datenbanken zwischen den beiden Regionen. In der Region Bern (Sekundärregion) befinden sich die beiden RZ bis Ende 2027 im Aufbau bzw. Umbau.

**Die Anforderungen des ISC-EJPD an den Ausbaustandard der Rechenzentren zum Betrieb der S/D-Anwendungen sind ausreichend nachgewiesen**

Das ISC-EJPD hat seine Anforderungen an die RZ in einer Bedürfniserhebung Immobilien im Jahr 2010 formuliert. Das Konzept S04 – Konzept Rechenzentrumsverbund des damaligen Informatiksteuerungsorgans Bund (heute BK-DTI) von 2014 definiert zudem unter anderem die Anforderungen an einen modernen RZ-Verbund. Gemäss diesem Konzept sollen die Anforderungen an Architektur, Sicherheit und Telekommunikation dem internationalen TIER III Standard entsprechen.

	TIER I	TIER II	TIER III	TIER IV
Verfügbarkeit	99,671 %	99,749 %	99,982 %	99,995 %
Max. Ausfallzeit/Jahr	28.8 h	22 h	1.6 h	26.3 Min
Komponenten	1 (keine Redundanz)	N + 1	N + 1	2 x (N + 1)
Versorgungsweg	1	1	N + 1 (1 aktiv, 1 passiv)	2 (aktiv/aktiv)

Tabelle 1: Ausprägung TIER Stufen I bis IV. Quelle: EFK Tabelle

Das ISC-EJPD als IKT-Leistungserbringer ist Mieterin der Infrastruktur im Rechenzentrum der Region Frauenfeld. Vermieterin ist die armasuisse Immobilien. Die Leistungen der Vermieterin sind in der Rahmenvereinbarung zum Rechenzentrum und einer Dienstleistungsvereinbarung definiert. Mit dem Kommando Cyber besteht ein Service-Level-Agreement, welches Support- und Pikettleistungen umfasst.

Bei der Planung und beim Umbau des Rechenzentrums der Region Frauenfeld war das ISC-EJPD als Nutzervertreterin im Bauausschuss eingebunden. Relevante Änderungen am Pflichtenheft wurden durch diesen bewilligt. Die Umsetzung der geforderten Anforderungen ist im Dokument «Nutzer-, Sicherheits-, Betriebskonzept Rechenzentrum 2» der FUB gemäss Überprüfung des ISC-EJPD ausreichend nachgewiesen. Die technische Verfügbarkeit werde regelmässig mittels Tests überprüft. Tests der Stromversorgung, so genannte Blackout-Tests, werden jährlich durchgeführt. Eine weitergehende spezifische Prüfung, ob im Rechenzentrum Region Frauenfeld sämtliche Anforderungen korrekt umgesetzt worden sind, erachtet das ISC-EJPD deshalb als nicht notwendig und ist auch nicht vorgesehen.

Ein Testkonzept Höchstverfügbarkeit RZ wird derzeit durch das Projekt Höchstverfügbarkeit erarbeitet. Das Dokument beschreibt in erster Linie Tests für die Primärregion Frauenfeld. Testfälle zur Überprüfung der Wirksamkeit des Regionenkonzeptes sind vorgesehen, aber noch nicht ausformuliert und terminiert.

### Beurteilung

Das Regionenkonzept ist auf dem Papier an sich eine nachvollziehbare Lösung zur Sicherstellung der Höchstverfügbarkeit. Dieses wird die geforderte Verfügbarkeit schrittweise garantieren. Zum heutigen Zeitpunkt wird die Infrastruktur in Frauenfeld aufgebaut und in der Region Bern werden die baulichen Anpassungen nicht vor Ende 2027 abgeschlossen sein. Somit kann für die ersten Inbetriebnahmen der Applikationen gemäss Wellenplanung (Abbildung 1) die Höchstverfügbarkeit noch nicht garantiert werden.

Erst die geplanten Tests nach dem Testkonzept Höchstverfügbarkeit RZ werden zeigen, ob die von der EU geforderte Verfügbarkeit erreicht werden kann. Eine umfassende Testabdeckung ist dafür eine wichtige Voraussetzung. Es ist wichtig, während der Projektdauer umgesetzte Teilergebnisse zu testen, um zeitnah mögliche Schwächen zu erkennen. Weiter muss sichergestellt werden, dass die Gesamtkonzeption vor Inbetriebnahme und im Betrieb periodisch getestet wird. Damit kann beurteilt werden, dass die Verfügbarkeitsberechnungen entsprechend erfüllt werden. Das Testkonzept ist in Arbeit und noch nicht so weit, dass beurteilt werden kann, ob dieses Ziel erreicht wird. Die EFK verzichtet deshalb auf eine Empfehlung.

## 3.2 Das Business Continuity Management ist nicht über den ganzen Prozess abgestimmt

Die S/D-Systeme befinden sich zum Teil bereits heute im täglichen Einsatz. Sie werden zum Beispiel von den Grenzkontrollbehörden zur Überprüfung von Personen bei der Einreise in die Schweiz oder von den Schweizer Botschaften zur Ausstellung von Visa genutzt. Die dafür notwendigen S/D-Applikationen laufen auf der IT-Infrastruktur (z. B. Netzwerk) des jeweiligen Standortes, etwa denjenigen der internationalen Flughäfen, und nutzen darüber hinaus verschiedene Standarddienste des Bundes, z. B. das Identifikations- und Zugangsmanagement (IAM). In einer vom ISC-EJPD erstellten Studie zum Thema Höchstverfügbarkeit wird ein Ausfall von Services bei den Flughafenkontrollen von länger als 20 Minuten als kritisch definiert.

Das ISC-EJPD verantwortet somit den Betrieb der S/D-Anwendungen nur bis zu einem gewissen Punkt. Dieser umfasst die hierarchische IT-Basisstruktur (Stack), bestehend aus verschiedenen Softwarekomponenten wie Betriebssystemen, Serversoftware, Datenbanken etc. in den RZ sowie die nationale Schnittstelle zu den EU-Systemen (siehe Abbildung im Anhang 1). Zur Sicherstellung dieser Leistungen haben die Fachbereiche zusammen mit dem ISC-EJPD ein Business Continuity Management und ein IT-Service Continuity Management eingeführt.

Über den ganzen Prozess gesehen ist das Business Continuity Management heute siloartig in verschiedenen prozessbeteiligten Organisationen ausgestaltet. Eine ganzheitliche Sicht über den End-to-End Prozess fehlt, der Bedarf dafür wurde bisher nicht thematisiert. Es fehlt daher die Sicherheit, dass die Massnahmen und Zuständigkeiten in einem Ereignisfall aufeinander abgestimmt sind.

Für die Abstimmung von übergeordneten strategischen, organisatorischen, rechtlichen und politischen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Programm S/D wurde unter dem Vorsitz des ehemaligen Generalsekretärs des EJPD ein strategischer Führungsausschuss eingerichtet. Dieses Gremium setzt sich aus den Direktorinnen und Direktoren der beteiligten Verwaltungseinheiten sowie der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (als Vertreterin der Kantone) zusammen.

### **Beurteilung**

Aufgrund der fehlenden ganzheitlichen Sicht besteht das Risiko, dass im Ereignisfall keine rasche Bewältigung erfolgen kann. Im Notfall muss die Ursache eines Ausfalls rasch gefunden werden können, um grössere Auswirkungen oder einen Reputationsschaden zu vermeiden. Fällt z. B. an einem grossen Flughafen eine S/D-Anwendung aus werden die Einreiseprozesse nicht oder nicht schnell genug abgewickelt, dem zufolge kann sich das Flughafengebäude überfüllen. Die Fehlerquellen können vielfältig sein (z. B. lokales Netzwerk, Server ISC-EJPD) und müssen möglichst rasch identifiziert werden, um Korrekturmassnahmen einleiten zu können (z. B. Fehlerbehebung, Umschalten auf Passivregion, Umleitung von Flügen etc.).

### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem GS-EJPD, in Zusammenarbeit mit dem SEM, fedpol und dem ISC-EJPD proaktiv in den Projekten aber auch im bestehenden Betrieb im Hinblick auf eine ganzheitliche Notfallorganisation der S/D-Anwendungen Grundsätze der Zusammenarbeit aller am Prozess beteiligten Organisationen zu vereinbaren (bis und mit nationaler EU-Schnittstelle). Ziel ist es, über bessere Voraussetzungen für eine koordinierte und effektive Bewältigung im Ereignisfall zu verfügen.

*Die Empfehlung ist akzeptiert*

### **Stellungnahme des GS-EJPD**

Das Programm PSW dient der Entwicklung und dem Aufbau der durch die EU geforderten Weiterentwicklungen im Bereich Interoperabilität. Während diesen Projektarbeiten werden in verschiedenen Tests auch die Durchgängigkeit und die gesamten End-to-end Abläufe getestet. Zudem werden auf fachlicher Ebene organisatorische Massnahmen getroffen, um neue Betriebsabläufe zu beschreiben, zu schulen und in bestehende Notfallkonzepte einzubinden. Die Verantwortung des Programms endet mit der erfolgreichen Übergabe der Anwendungen an die jeweiligen Betriebsorganisationen.

Das Business Continuity Management liegt primär in der Verantwortung der Betriebsorganisationen und hat sich in verschiedenen kritischen Situationen bereits bewährt.

Die Empfehlung an das GS-EJPD zu adressieren, ist nicht zielführend, da dieses nicht in die Businessprozesse eingebunden ist. Das GS-EJPD erklärt sich jedoch bereit, diese dahingehend umzusetzen, als dass die Grundsätze der Zusammenarbeit mit den betroffenen Einheiten im EJPD festgelegt und umgesetzt werden.

## 4 Unternehmensarchitekturmanagement

Um das Synergiepotenzial zwischen den Ämtern und den Informatiksystemen zu erkennen und besser zu nutzen, hat die EFK dem GS-EJPD in der Erstprüfung empfohlen, geeignete Instrumente zu entwickeln und einzuführen.

Die Umsetzung dieser Empfehlung erfolgt durch die Einführung eines Unternehmensarchitekturmanagements (UAM). Im UAM-Zielbild 2026 hat das EJPD seine UAM-Vision wie folgt beschrieben: «Das EJPD hat im 2026 eine etablierte Unternehmensarchitektur, die es dem Departement und den Ämtern ermöglicht, Entscheidungen aufgrund gesicherter, vernetzter Informationen aus Geschäfts- und IKT-Sicht zu treffen. Die Unternehmensarchitektur wird als strategisches Planungsinstrument des EJPD genutzt um ein optimales Zusammenwirken von IKT und Geschäft in der Digitalen Transformation sicherzustellen.»

Im Zeitraum 2020–2022 hat das EJPD diverse Grundlagen und Regularien (z. B. UAM-Richtlinie) geschaffen und für einzelne Projekte sind die Geschäfts-, Informationssystem- und Technologiearchitektur bereits im Modellierungstool erfasst. Das Architekturboard EJPD ist das steuernde Gremium. Die Zuständigkeiten sind im Geschäftsreglement Architekturboard Departement beschrieben.

Mit der EJPD IKT-Richtlinie «Projektentwicklung» sind die Programme und Projekte innerhalb des EJPD angewiesen, die Unternehmensarchitekturvorgaben einzuhalten. Für Stakeholder ausserhalb des EJPD, wie z. B. das Bundesamt für Zoll- und Grenzsicherheit (BAZG) oder die kantonalen Grenzkontrollbehörden ist die Nutzung und Anwendung der UAM-Anwendungshilfen freiwillig. Mit dem BAZG und der Kantonspolizei Zürich findet eine Zusammenarbeit statt. Diese Stellen erhalten direkten Zugriff auf die publizierten Architekturmodelle des EJPD. Die erarbeiteten Modelle, welche die Systeme der externen Stellen betreffen, wurden unter Einbezug des BAZG und der Kantonspolizei Zürich abgenommen. Die Umsetzung einer schweizweiten, organisationsübergreifenden Unternehmensarchitektur zur Abwicklung der S/D-Anforderungen steht nicht in der Verantwortung des EJPD.

### Beurteilung

Zum jetzigen Zeitpunkt kann das EJPD noch nicht vollumfänglich von den geplanten Vorteilen der verbesserten Planungs- und Steuerungsfähigkeit profitieren. Dieser Nutzen ist gemäss Roadmap ab 2027 zu erwarten. Ab dann kann die Unternehmensarchitektur einen Beitrag zur Steuerung und Kontrolle der IT-Systeme und -Daten leisten und damit helfen, die Komplexität der Unternehmenslandschaften zu reduzieren. Dieser Aspekt ist auch über die föderalen Grenzen hinaus von Interesse und kann einen übergreifenden Nutzen stiften. Daher ist es wichtig, die Stakeholder ausserhalb des EJPD in die Weiterentwicklung einzubinden. Der bisher verfolgte Kooperationsansatz kann als positives Exempel dienen und sollte aus Effizienzgründen verfolgt werden. Die EFK beurteilt die bisher eingeführten Anwendungshilfen als zielführend. Wichtig ist, dass die Operationalisierung des UAM nun in den Ämtern erfolgt und kontinuierlich weitergeführt wird. Um dies zu gewährleisten, sind regelmässige Überprüfungen vorgesehen.

## 5 Berichterstattung an Bundesrat und Parlament

### 5.1 Die Berichterstattung umfasst nicht das gesamte S/D-Portfolio

Mit Beschluss vom 4. September 2019 hat der Bundesrat der Botschaft über einen Verpflichtungskredit zur Weiterentwicklung des S/D-Besitzstands zugestimmt. Das Programm PSW hat er bereits am 10. April 2019 als Schlüsselprojekt des Bundes festgelegt. Die halbjährliche DTI-Berichterstattung beschränkt sich auf die in dieser Botschaft definierten Elemente. Früher bewilligte Projekte und Mittel für die Entwicklung von S/D-Anwendungen sind nicht Bestandteil dieser Berichterstattung, obwohl diese Projekte heute noch nicht abgeschlossen sind. Konkret zeigt das Projekt EES eine grosse Abhängigkeit und wird aufgrund dieser im Masterplan (siehe Abbildung 1) und im Portfoliomanagement S/D des SEM geführt. EES ist jedoch nicht Bestandteil der DTI-Berichterstattung.

#### Beurteilung

Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament umfasst das vom Bundesrat festgelegte Programm PSW, zeigt aber nicht den relevanten Umfang der S/D-Projekte gemäss Masterplan. Damit fehlt eine Gesamtübersicht über die inhaltlich zusammenhängenden S/D-Vorhaben und die finanziellen Verpflichtungen aus zum Teil früher bewilligten Verpflichtungskrediten. Mit Blick auf den Erfolg und die Risiken des Programms PSW wäre es zielführend, die wesentlichen S/D-Projekte wie EES in der DTI-Berichterstattung abzubilden.

#### Empfehlung 2 (Priorität 3)

Die EFK empfiehlt dem GS-EJPD, in Abstimmung mit der BK-DTI den Umfang der Berichterstattung zum Schlüsselprojekt Weiterentwicklung Schengen/Dublin zuhanden des Bundesrats und des Parlaments zu erweitern, sodass eine Übersicht über die Vorhaben gemäss Masterplan ermöglicht wird.

*Die Empfehlung ist akzeptiert*

#### Stellungnahme des GS-EJPD

Das GS-EJPD rapportiert gemäss den Vorgaben des P038 (Berichterstattung über die DTI-Schlüsselprojekte des Bundes) über alle Projekte des definierten Programmumfangs, welche mittels des vom Bundesrat und Parlament bewilligten Verpflichtungskredits finanziert werden. Dabei werden die Abhängigkeiten zu den wichtigen Umsystemen, insbesondere dem Entry/Exit-System mitberücksichtigt.

Das GS-EJPD reagiert ausserdem situativ auf Anfragen aus dem Parlament. Dazu liefert die Programmleitung der federführenden Organisationseinheit jeweils zielgerichtet den gewünschten Input.

In einer ersten Absprache mit DTI wurde vereinbart, dass der Status von Projekten, zu welchen eine grosse Abhängigkeit besteht, ebenfalls in den Schlüsselprojektbericht aufgenommen werden kann.

## 5.2 Die Abstimmung der Berichterstattung mit dem Cockpit IKT ist nicht auf allen Ebenen möglich

Die Berichterstattung vom 30. Juni 2023 spiegeln die Status der Projekte im Cockpit IKT wider. Im Cockpit IKT waren zum Prüfungszeitpunkt nicht alle Projekte dem Programm PSW zugeordnet. Konkret fehlte das Projekt Höchstverfügbarkeit. Dieser Mangel wurde von der Programmleitung auf Hinweis der EFK unverzüglich behoben. Ebenso sind die in der Berichterstattung aufgeführten Meilenstein-Termine teils nicht konsistent mit den im Cockpit IKT geführten Terminen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Projekte teilweise bereits die überarbeitete Terminplanung der EU berücksichtigt haben. Die Ist-Kosten zum Stichtag 30. Juni 2023 konnten nicht mit den Kosten im Cockpit IKT abgestimmt werden. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass das heutige Cockpit IKT die IST-Zahlen über ein mehrstufig angelegtes Programm, wie z. B. das Programm PSW, nicht korrekt ausweisen kann. Die Probleme bei der Abstimmbarkeit wurden von der EFK bereits bei der Erstprüfung beanstandet. Bezüglich besserer Kostentransparenz im Cockpit IKT hat das GS-EJPD bei der BK-DTI einen Änderungsantrag eingereicht. Aufgrund des Technologiewechsels auf SAP S/4HANA werden auf der bestehenden Umgebung keine Anpassungen mehr vorgenommen. Die Einbindung von mehrstufigen Programmen wird aber bei der Einführung der neuen Cockpit IKT Lösung auf SAP S/4HANA geprüft.

### **Beurteilung**

Es ist unbefriedigend, dass sich die Ist-Kosten per 30. Juni 2023 noch immer nicht abstimmen lassen. Umso mehr, weil die EFK dies bereits in ihrer Erstprüfung bemängelt und eine Empfehlung ausgesprochen hatte (Empfehlung 20403.001). Es bleibt abzuwarten, ob mit der neuen Lösung auf SAP S/4HANA bereits eine Verbesserung der Transparenz erzielt werden kann. Aufgrund der fehlenden Abstimmung der Ist-Kosten per 30. Juni 2023 kann diese Empfehlung trotz Umsetzungsmeldung nicht geschlossen werden. Sie wird wiedereröffnet.



## 6 Prüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Aus dem Prüfauftrag 20403 resultieren vier Empfehlungen. Die Umsetzung von drei davon wurden im Rahmen dieser Prüfung nachgeprüft. Für die vierte wurde der Stand der Umsetzung erhoben.

### **Empfehlung 20403.001**

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.

#### **Beurteilung**

Es zeigen sich immer noch Differenzen zwischen Cockpit IKT und der Berichterstattung an den Bundesrat und das Parlament. Den Anpassungsbedarf hat das GS-EJPD im Change-Board Bund beantragt. Die Empfehlung ist aufgrund der noch bestehenden Differenzen nicht umgesetzt. Siehe dazu Kapitel 5.2.

### **Empfehlung 20403.002**

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.

#### **Beurteilung**

Der Meilenstein «Declaration of Readiness» wurde in den Masterplan aufgenommen. Die Empfehlung ist umgesetzt und wird geschlossen. Siehe auch Kapitel 2.2.

### **Empfehlung 20403.003**

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.

#### **Beurteilung**

Die Umsetzungsfrist ist auf Ende Dezember 2025 festgelegt. Siehe dazu Kapitel 2.4.

**Empfehlung 20403.004**

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.

**Beurteilung**

Die Empfehlung ist umgesetzt und wird geschlossen. Siehe dazu Kapitel 3.2.

## Anhang 1: Abbildungen

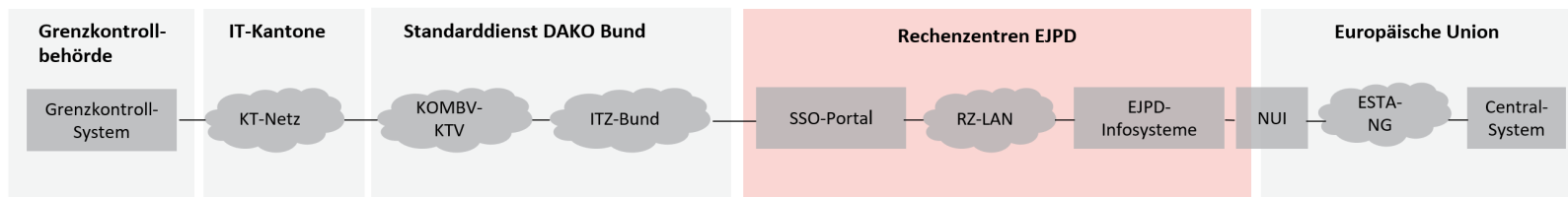


Abbildung 2: Beteiligte Organisationen am End-to-End-Prozess (Verantwortung EJPD rot markiert), vereinfachte Darstellung EFK

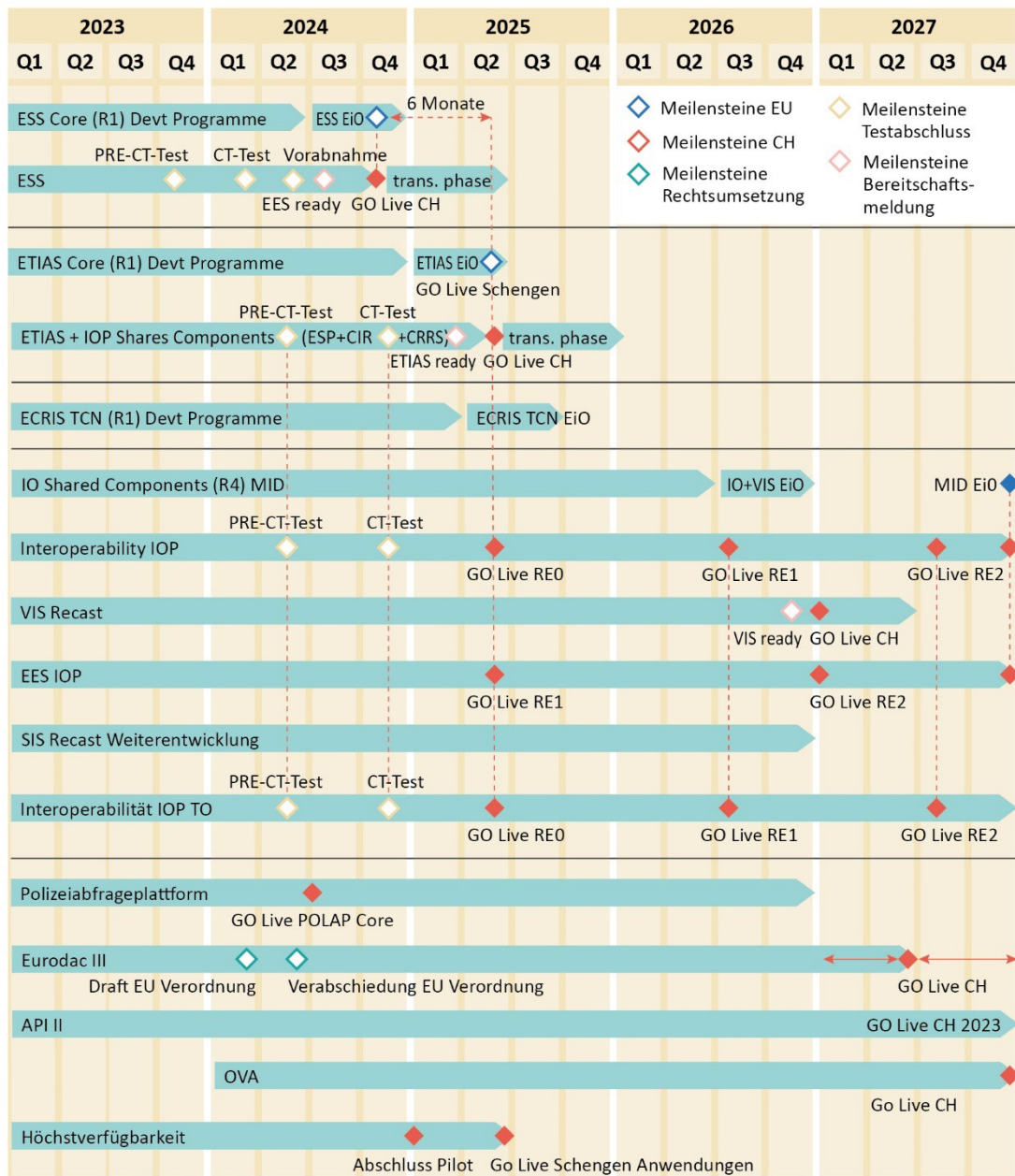


Abbildung 3: Masterplan EU/CH Stand Februar 2024, vereinfachte Darstellung EFK

## Anhang 2: 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 zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16. März 2018, BBl 2018 1549

---

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

---

### 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 3: Abkürzungen

BAZG	Bundesamt für Zoll- und Grenzsicherheit
ECRIS	Europäisches Strafregisterinformationssystem
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
fedpol	Bundesamt für Polizei
FinDel	Finanzdelegation
GS-EJPD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
IAM	Identity and Access Management
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IOP	Interoperabilität
ISC-EJPD	Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
LE	Leistungserbringer
PSW	Programm Schengen/Dublin Weiterentwicklung
S/D	Schengen/Dublin
SEM	Staatssekretariat für Migration
SIS	Schengen Information System
UAM	Unternehmensarchitekturmanagement
VIS	Visum Information System
VK	Verpflichtungskredit

## Anhang 4: Glossar

---

Dubliner Abkommen	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.
Dublin-Raum	Der Dublin-Raum umfasst alle EU-Mitgliedstaaten sowie die vier mit der EU assoziierten Staaten – die Schweiz, Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein.
EES	Projekt EES  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).
ETIAS	Projekt ETIAS  Das «European Travel Information and Authorization System» ist ein neues Reisegenehmigungssystem, ähnlich dem «Electronic System for Travel Authorization» (ESTA) der USA.
Eurodac III	Projekt Eurodac III. In der Schweiz führt die neue Eurodac-Verordnung voraussichtlich zu einem Mehraufwand für das kantonale Polizeikorps und die Eidgenössische Zollverwaltung.
IAM	Identity und Access Management (IAM) befasst sich mit der Verwaltung von Benutzerkonten und Zugriffsrechten in einer Organisation.

---

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"> <li>• das European Search Portal (ESP), das die gleichzeitige Abfrage mehrerer Informationssysteme ermöglicht.</li> <li>• das Common Identity Repository (CIR), ein gemeinsamer Identitätsspeicher für biographische und biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen aus den zugrundeliegenden Zentralsystemen der EU.</li> <li>• der Multi Identity Detector (MID), der Beziehungen zwischen den Daten aus den Informationssystemen aus CIR und dem SIS herstellt.</li> <li>• der Shared Biometric Matching Service (sBMS), der als gemeinsame Service-Komponente für alle EU-Zentralsysteme dienen soll, die biometrische Daten verarbeiten.</li> </ul>
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>
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>



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>
TIER	<p>Rechenzentren-Tiers sind ein standardisiertes Ranking-System, mit dem Rechenzentren auf der Grundlage von Betriebszeit und Zuverlässigkeit klassifiziert werden. Es wurde in den 1990er Jahren vom Uptime Institute entwickelt und ist nach wie vor der internationale Standard für die Leistung von Rechenzentren. Die Klassifizierung unterscheidet von Tier I bis Tier IV, wobei Tier I die einfachste und Tier IV die komplexeste und leistungsfähigste Stufe ist.</p>
VIS Recast	<p>Projekt VIS Recast</p> <p>Modernisierung des Visa-Informationssystems (VIS), führt in der Schweiz zu Anpassungen der nationalen Informationssysteme ORBIS (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-Aussengrenzen verbessern.</p>

### **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).