[Signature]

[QR Code]

19.xxx

Botschaft zu einem Verpflichtungskredit zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands

vom …

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Verpflichtungskredit zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

…

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Für die Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands im Zeitraum 2020–2025 plant der Bundesrat Informatik-Investitionen von rund 122 Millionen Franken; davon können Eigenleistungen in der Höhe von rund 23 Millionen erbracht werden. Der Bundesrat beantragt daher mit vorliegender Botschaft einen Verpflichtungskredit von rund 99 Millionen Franken mit zwei Tranchen und die Freigabe der ersten Tranche im Umfang von rund 43 Millionen Franken.

Ausgangslage

Die Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) über die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin sind seit Ende 2008 in Kraft. Die EU und die Schengen- und Dublin-Staaten entwickeln den Besitzstand zu Schengen/Dublin laufend weiter. Die Schweiz hat sich in den Abkommen zur termingerechten Übernahme aller Weiterentwicklungen verpflichtet.

Die EU plant, vor dem Hintergrund der internationalen Migrationskrise 2015 und angesichts der latenten Terrorgefahr, im Zeitraum 2020–2025 durch Neu- oder Weiterentwicklungen von EU-Informationssystemen die innere Sicherheit durch verbesserte Kontrolle ihrer Aussengrenzen zu erhöhen sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Sicherheits- und Migrationsbehörden zu verbessern.

Inhalt der Vorlage

Die Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands umfasst die Umsetzung der nachfolgenden Neu- und Weiterentwicklungsprojekte im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), die auch Anpassungen bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie den Kantonen mit sich bringen. Insbesondere fallen dabei die Aufwände zur sogenannten Interoperabilität ins Gewicht. Dadurch wird ein verbesserter Informationsaustausch der EU-Informationssysteme angestrebt. Auf Seite der Schengen- und Dublin-Staaten werden durch die Interoperabilitätsvorhaben umfangreiche Anpassungen an den bestehenden nationalen Informationssystemen, den Geschäftsprozessen sowie der Aufbauorganisationen erforderlich.

(a) Interoperabilität
Mit dem Vorhaben Interoperabilität wird eine Verknüpfung der Schengen/Dublin-Informationssysteme angestrebt. Die nationalen Informationssysteme in der Hoheit des Staatssekretariats für Migration (SEM) und des Bundesamts für Polizei (fedpol) – nämlich SIS (Schengener Informationssystem), VIS (VISA-Informationssystem), Eurodac (European Dactyloscopy), ETIAS (European Travel Information and Authorization System), EES (Entry / Exit System) etc. – müssen bis 2023 schrittweise an die neuen EU-Vorgaben angepasst und in der Folge weiterentwickelt werden.

(b) ETIAS – European Travel Information and Authorization System
ETIAS bezweckt die Errichtung und Weiterentwicklung eines neuen Reisegenehmigungssystems für visumsbefreite Drittstaatsangehörige, welche für

einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen wollen. Dazu muss ein nationales Informationssystem zur Anbindung an das neue Zentralsystem entwickelt und bis 2022/2023 eingeführt werden. In der Folge wird das System unterhalten und weiterentwickelt werden müssen.

(c) API II – Advance Passenger Information System
Das bestehende API dient dazu, dass Fluggesellschaften Flugpassagierdaten über die beförderten Personen für eine verbesserte Grenzkontrolle übermitteln. Um die neuen EU-Anforderungen umzusetzen, bedarf es einer grundlegenden Neukonzeption und Neuentwicklung des nationalen API-Systems.

(d) N-VIS – Nationales VISA-Informationssystem
Das Weiterentwicklungsprojekt beinhaltet die umfassende Erneuerung/Ablösung des bestehenden Informationssystems ORBIS für die Ausstellung von Schengen-Visa aufgrund der neuen Vorgaben der EU.

(e) Eurodac – European Dactyloscopy
Die derzeitigen Arbeiten zu einer neuen Eurodac-Verordnung der EU sehen eine Ausweitung der Systemziele vor, was wiederum Anpassungen am nationalen Eurodac-System zur Folge hätte.

(f) EES – Entry / Exit System
Das EES (Entry / Exit System) dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen sowie der automatischen Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Die Umsetzung dieser Weiterentwicklung ist Gegenstand eines separaten Verpflichtungskredits. Nach der Inbetriebnahme des neuen Entry / Exit Systems Anfang 2022 werden an den nationalen Informationssystemen Konsolidierungs- und Weiterentwicklungsarbeiten anfallen, die umgesetzt werden müssen.

(g) SIS – Schengener Informationssystem
Die von der EU beschlossenen Anpassungen und Erweiterungen (SIS II Revision) am zentralen Schengener Informationssystem SIS müssen im nationalen SIS sowie den vorgelagerten Systemen übernommen werden.

Der Bundesrat beantragt mit vorliegender Botschaft einen Verpflichtungskredit von rund 99 Millionen Franken und die Freigabe der ersten Tranche des Verpflichtungskredits von rund 43 Millionen Franken für die nächsten Realisierungsschritte bis Ende 2022.

Die Freigabe der zweiten Tranche des Verpflichtungskredits soll durch den Bundesrat entsprechend dem Programmfortschritt erfolgen.

Für die Steuerung und Führung der Weiterentwicklung von Schengen/Dublin wird im GS EJPD ein zentrales Programm für die Jahre 2020–2025 etabliert.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **2**

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen **6**

1.1 Ausgangslage 6

1.1.1 EU 6

1.1.2 Rückblick auf die bisher erfolgte informatikmässige Anbindung an Schengen/Dublin 7

1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens 8

1.3 Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens 8

1.4 Interesse des Bundes am Vorhaben 9

1.5 Zukunftsperspektiven 9

1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrats 9

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren **10**

3 Inhalt des Kreditbeschlusses **10**

3.1 Antrag des Bundesrats 10

3.2 Inhalt der Vorlage im Einzelnen 11

3.2.1 IOP Übersicht 12

3.2.2 IOP Entwicklung (SEM) 13

3.2.3 IOP Weiterentwicklung (SEM) 14

3.2.4 ETIAS Entwicklung (SEM) 15

3.2.5 ETIAS Weiterentwicklung (SEM) 16

3.2.6 API II Entwicklung (SEM) 17

3.2.7 N-VIS Weiterentwicklung / Ablösung (SEM) 18

3.2.8 Eurodac Weiterentwicklung (SEM) 19

3.2.9 EES Weiterentwicklung (SEM) 20

3.2.10 Interoperabilität (fedpol) 21

3.2.11 SIS II Weiterentwicklung (fedpol) 22

3.2.12 Programmführung und zentrale Leistungen 24

3.2.13 EZV 25

3.2.14 EDA 26

3.3 Begründung des Antrags 26

4 Auswirkungen **27**

4.1 Finanzielle Auswirkungen 27

4.1.1 Gesamtkosten 27

4.1.2 Betriebskosten 29

4.1.3 Aufteilung des Verpflichtungskredits in Tranchen 30

4.1.4 Finanzierung 31

4.1.5 Zuweisungen aus der EU, insbesondere aus dem Europäischen Fonds für die innere Sicherheit 32

4.1.6 Zusammenfassung 32

4.2 Personelle Auswirkungen 33
4.3 Auswirkungen auf die Kantone 33
4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 34

5 Rechtliche Aspekte 34
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit 34
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz 34
5.3 Erlassform 35
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 35
5.5 Datenschutz 35

Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands
(Entwurf) **xx**

Botschaft

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Ausgangslage

1.1.1 EU

Die Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) über die Assoziierung der Schweiz an Schengen (SAA)[1] und Dublin (DAA)[2] sind seit 2008 in Kraft. Die EU entwickelt den Besitzstand zu Schengen/Dublin seither laufend weiter. Die Schweiz hat sich zur termingerechten Übernahme aller Weiterentwicklungen im Rahmen des Schengen/Dublin-Besitzstands verpflichtet.[3]

Als Folge der starken Zunahme der Migrationsbewegungen und verschiedener terroristischer Anschläge setzte sich die EU im Jahr 2015 in ihrer «Europäischen Sicherheitsagenda» das Ziel, die Sicherheit an ihrer Aussengrenze und im Inneren massiv zu erhöhen. Insbesondere ist eine umfassende Überarbeitung der EU-Informationssysteme in Angriff genommen worden. Dafür werden neue Rechtsgrundlagen erlassen und bestehende angepasst. Im Informatikbereich plant die EU, bis 2025 mehrere Milliarden Euro in den Aufbau neuer Informationssysteme sowie in die Modernisierung und die bessere Vernetzung bestehender Systeme zu investieren. Der Aufbau der zentralen Informationssysteme erfolgt durch die EU-IT-Agentur eu-LISA. Die rechtzeitige Anpassung aller nationalen Systeme und Geschäftsprozesse ist notwendig für das Gelingen dieser Projekte zur Verstärkung der inneren Sicherheit. Alle Schengen-Staaten sind für die jeweilige nationale Umsetzung verantwortlich; betroffen sind insbesondere die Grenzkontroll-, Polizei-, Migrations- und Asylbehörden.

Auf eidgenössischer Ebene laufen zudem verschiedene Vorhaben mit ähnlicher Zielrichtung (z. B. IBM-Strategie 2027 [Integrated Border Management], DaziT [Programm zur Digitalisierung und Modernisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV)]), die planerisch aufeinander abgestimmt werden müssen.

Im Rahmen ihrer Verpflichtungen als assoziierter Schengen- und Dublin-Staat übernimmt die Schweiz die Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstands und realisiert die erforderlichen Anpassungen der nationalen Geschäftsprozesse und Informationssysteme.

1 SR **0.362.31**
2 SR **0.142.392.68**
3 Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA / Art. 7 DAA

1.1.2 Rückblick auf die bisher erfolgte informatikmässige Anbindung an Schengen/Dublin

Bisher wurden durch den Bundesrat drei Verpflichtungskredite für die informatikmässige Anbindung an Schengen/Dublin anbegehrt. Der Verpflichtungskredit für die weitere Umsetzung von Schengen/Dublin im Staatssekretariat für Migration (SEM) (VK III) für den Zeitraum 2018–2021 umfasste insgesamt 37,0 Millionen Franken (22,8 Millionen Franken für Systemanpassungen und 14,2 Millionen Franken für das Projekt Smart Borders); er wurde vom Parlament mit dem Voranschlag 2018 bewilligt. Die Aufteilung auf die einzelnen Projekte gestaltete sich wie folgt:

Bezeichnung / in Mio. Fr.	**Total**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
N-VIS (Systemanpassung)	**15.9**	3.7	5.0	4.0	3.2
EURODAC (Systemanpassung)	**3.8**	0.8	1.0	1.0	1.0
Bio2SIS (Systemanpassung)	**1.4**	0.4	1.0	0.0	0.0
ISR (Systemanpassungen)	**1.2**	0.3	0.3	0.3	0.3
NAA RE4 (Systemanpassung)	**0.5**	0.4	0.1	0.0	0.0
Smart Borders	**14.2**	7.1	6.1	1.0	0.0
Total VK III	**37.0**	**12.7**	**13.5**	**6.3**	**4.5**

N-VIS – Nationales Visa-Informationssystem

Es wurde und werden erforderliche Anpassungen aufgrund diverser aktueller EU-Anforderungen sowie die Integration mit dem neuen EES umgesetzt. Die Erneuerung bzw. Ablösung des Systems ist Bestandteil des neuen Verpflichtungskredits (vgl. Ziff. 3.2.7). Die Interoperabilitäts-Initiative und die Überarbeitung der VIS-Verordnung der EU werden zu einer kompletten Erneuerung des nationalen Visa-Systems führen.

Eurodac – European Dactyloscopy

Die ursprünglich auf 2017 geplante Überarbeitung der Eurodac-Verordnung der EU hat sich verzögert. Es wurden lediglich Vorabklärungen getroffen. Die Fingerabdruckdatenbank Eurodac ist Teil des neuen Verpflichtungskredits (vgl. Ziff. 3.2.8). Die Verabschiedung der Verordnung wird für 2020/2021 erwartet.

Bio2SIS – Ergänzung Einreiseverbote mit Lichtbildern und Fingerabdrücken

Die SIS II-Verordnung der EU legt fest, dass Einreiseverbote mit Lichtbildern und Fingerabdrücken zu ergänzen sind. Die dafür notwendigen Ansichten und Schnittstellen sollen bis 2019 erstellt und in die bestehenden Systeme des SEM und des Bundesamts für Polizei (fedpol) integriert werden. Dieses Vorhaben ist nicht mehr Bestandteil des neuen Verpflichtungskredits.

ISR – Informationssystem Reisedokumente

Für dieses Vorhaben konnten keine Ressourcen bereitgestellt werden. Da die Anwendung keinen direkten Bezug zur Schengen/Dublin Weiterentwicklung hat, wird sie im neuen Verpflichtungskredit nicht aufgeführt.

NAA – Neuentwicklung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige

Für diese nächste Generation Aufenthaltstitel wird ein komplett neues Designlayout mit teilweise neuen Sicherheitsmerkmalen durch die EU entwickelt. Die Umsetzung soll im Jahr 2019 abgeschlossen werden. Das Vorhaben erscheint deshalb nicht im neuen Verpflichtungskredit.

Smart Borders

Das Projekt Smart Borders wurden aus dem «Verpflichtungskredit für die weitere Umsetzung von Schengen/Dublin im Zeitraum 2012–2017 (VK II)» in den VK III transferiert. Im Wesentlichen wird damit die Umsetzung des Projekts EES vorangetrieben. Im neuen Verpflichtungskredit wird die Weiterentwicklung von EES berücksichtigt.

1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens

Der Bundesrat plant für die nationale Umsetzung der notwendigen Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands in der Schweiz Informatik-Investitionen von rund 122 Millionen Franken.

Da das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit der Umsetzung der erforderlichen Projekte Verpflichtungen über mehrere Jahre im Umfang von rund 99 Millionen Franken eingeht, ist die Einrichtung eines neuen Verpflichtungskredits gemäss Artikel 21 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005[4] (FHG) notwendig.

1.3 Bedeutung des zu finanzierenden Vorhabens

Die rechtzeitige Bereitstellung beziehungsweise Anpassung der notwendigen Informationssysteme an die Vorgaben der EU hat für die Schweiz aus europa- und sicherheitspolitischen Überlegungen hohe Priorität. Eine international abgestimmte Politik in Bezug auf die Grenzkontroll-, Polizei-, Migrations- und Asylbehörden ist unerlässlich, damit unter anderem entsprechende Personenkontrollen bei Einreisen in den Schengen-Raum sinnvoll durchgeführt werden können. Im Rahmen der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit verpflichten sich die Staaten zu einer einheitlichen Umsetzung von Massnahmen in diesem Bereich.

4 SR **611.0**

1.4 Interesse des Bundes am Vorhaben

Die Stärkung der Kontrollen an der Schengen-Aussengrenze ist ein gemeinsames Ziel der Schengen-Staaten. Dadurch kann auch die Sicherheit im Inneren erhöht werden. Zudem sind alle Schengen-Staaten (also auch die Schweiz) verpflichtet, die gemäss der Planung der europäischen Kommission erforderlichen Umsetzungen der Entwicklungen und Weiterentwicklungen an den nationalen Informationssystemen vorzunehmen. Die entsprechenden EU-Rechtsgrundlagen sehen für die technische Umsetzung nicht bei allen Informationssystemen fixe Fristen, sondern eine koordinierte Umsetzung vor, die sich auf eine gemeinsame Planung stützt. Orientiert sich die Schweiz nicht an dieser Planung, wären damit signifikante Schwierigkeiten für die Realisierung der IT-Projekte verbunden, welche die Schengener und Dubliner Zusammenarbeit insgesamt erheblich beeinträchtigen könnten.

1.5 Zukunftsperspektiven

Die wachsende Bedeutung der Digitalisierung spielt auch im Bereich der europäischen inneren Sicherheit und des Migrationsmanagements vermehrt eine Rolle. Die EU will mit diesen Entwicklungen Schritt halten. Zudem wird das Thema künstliche Intelligenz in den zentralen Systemen der EU inskünftig grösseres Gewicht erhalten. Als Land in der Mitte Europas hat die Schweiz ein klares Interesse, diese Entwicklungen zu unterstützen und daran teilzuhaben. Als assoziiertes Mitglied des Schengen- und Dublin-Raums hat sie sich verpflichtet, Änderungen und Neuerungen des Schengen- und des Dublin-Besitzstands zu übernehmen. Das wird auch nach dem Ablaufen dieses Verpflichtungskredits der Fall sein. Es ist davon auszugehen, dass auch für die Folgejahre ein weiterer Verpflichtungskredit anbegehrt werden wird, um den Unterhalt und die weiteren Entwicklungen der Informationssysteme sicherzustellen.

1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrats

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016[5] zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019[6] noch im Legislaturfinanzplan 2017–2019 vom 17. Februar 2016 angekündigt.

Der Bundesbeschluss ist trotzdem angezeigt, weil der so gutgeheissene Verpflichtungskredit die rechtszeitige Umsetzung von für die Sicherheit der Schweiz wichtigen Informationssystemen für die Erfüllung unserer Verpflichtungen gemäss SAA und DAA ermöglicht. Das Vorhaben unterstützt zudem die Ziele für die Legislaturplanung 2019–2023, insbesondere die Nutzung der Chancen der Digitalisierung.

5 BBl **2016** 1105
6 BBl **2016** 5183

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Nach dem Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005[7] (VlG) bezweckt das Vernehmlassungsverfahren die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidfindung des Bundes. Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes (Art. 2 VlG). Ein Vernehmlassungsverfahren findet bei der Vorbereitung von Vorhaben statt, die u.a. von grosser finanzieller Tragweite sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. d VlG). Beim vorliegenden Projekt handelt es sich jedoch nicht um ein Vorhaben von grosser finanzieller Tragweite im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. d VlG. Auf die Durchführung einer Vernehmlassung konnte daher verzichtet werden.

3 Inhalt des Kreditbeschlusses

3.1 Antrag des Bundesrates

Die Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands umfasst die Umsetzung der nachfolgenden Neu- und Weiterentwicklungsprojekte im EJPD, die auch Anpassungen bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie den Kantonen mit sich bringen. Insbesondere fallen dabei die Aufwände zur sogenannten Interoperabilität ins Gewicht. Dadurch wird ein verbesserter Informationsaustausch der EU-Informationssysteme angestrebt. Den Nutzern soll es einfacher möglich sein, auf die Informationen der verschiedenen Systeme gleichzeitig zuzugreifen. Auf Seite der Schengen- und Dublin-Staaten werden durch die Interoperabilitätsvorhaben umfangreiche Anpassungen an den bestehenden nationalen Informationssystemen, den Geschäftsprozessen sowie der Aufbauorganisationen erforderlich.

(a) Interoperabilität (IOP)
Mit dem Vorhaben Interoperabilität wird eine Verknüpfung der Schengen/Dublin-Informationssysteme angestrebt. Die nationalen Informationssysteme in der Hoheit von SEM und fedpol – nämlich SIS (Schengener Informationssystem), VIS (VISA-Informationssystem), Eurodac (European Dactyloscopy), ETIAS (European Travel Information and Authorization System), EES (Entry / Exit System) etc. – müssen bis 2023 schrittweise an die neuen EU-Vorgaben angepasst und in der Folge weiterentwickelt werden.

(b) ETIAS – European Travel Information and Authorization System
ETIAS bezweckt die Errichtung und Weiterentwicklung eines neuen Reisegenehmigungssystems für visumsbefreite Drittstaatsangehörige, welche für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen wollen. Dazu muss ein nationales Informationssystem zur Anbindung an das neue Zentralsystem

7 SR **172.061**

entwickelt und bis 2023 eingeführt werden. In der Folge wird das System unterhalten und weiterentwickelt werden müssen.

(c) API II – Advance Passenger Information System
Das bestehende API dient dazu, dass Fluggesellschaften Flugpassagierdaten über die beförderten Personen für eine verbesserte Grenzkontrolle übermitteln. Um die neuen EU-Anforderungen umzusetzen, bedarf es einer grundlegenden Neukonzeption und Neuentwicklung des nationalen API-Systems.

(d) N-VIS – Nationales VISA-Informationssystem
Das Weiterentwicklungsprojekt beinhaltet die umfassende Erneuerung/Ablösung des bestehenden Informationssystems ORBIS für die Ausstellung von Schengen-Visa aufgrund der neuen Vorgaben der EU.

(e) Eurodac – European Dactyloscopy
Die derzeitigen Arbeiten zu einer neuen Eurodac-Verordnung der EU sehen eine Ausweitung der Systemziele vor, was wiederum Anpassungen am nationalen Eurodac-System zur Folge hätte.

(f) EES – Entry / Exit System
Das EES dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen sowie der automatischen Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Die Umsetzung dieser Weiterentwicklung ist Gegenstand eines separaten Verpflichtungskredits. Nach der Inbetriebnahme des neuen Entry / Exit Systems Anfang 2022 werden an den nationalen Informationssystemen Konsolidierungs- und Weiterentwicklungsarbeiten anfallen, die umgesetzt werden müssen.

(g) SIS – Schengener Informationssystem
Die von der EU beschlossenen Anpassungen und Erweiterungen (SIS II Revision) am zentralen Schengener Informationssystem SIS müssen im nationalen SIS sowie den vorgelagerten Systemen übernommen werden.

Der Bundesrat beantragt mit vorliegender Botschaft einen Verpflichtungskredit von 98,7 Millionen Franken und die Freigabe der ersten Tranche des Verpflichtungskredits von 42,6 Millionen Franken.

Die erste Tranche umfasst primär die Konzeptions- und Realisierungsarbeiten des neuen Informationssystems ETIAS, der SIS-II-Weiterentwicklung sowie der Interoperabilität. Mit der zweiten Tranche soll dann die Einführung der eben genannten Systeme sowie die Weiterentwicklungsarbeiten an den weiteren Vorhaben bestritten werden.

3.2 Inhalt der Vorlage im Einzelnen

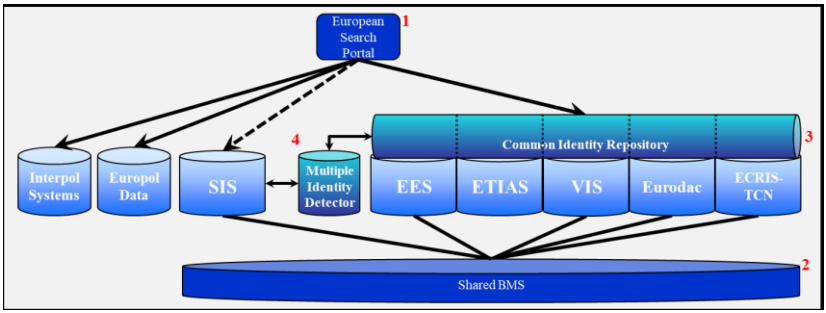
Von der Vorlage sind primär Anwendungen beim SEM und bei fedpol betroffen. Die Interoperabilitätsvorhaben der EU betreffen Anwendungen in beiden Organisationseinheiten, was eine übergeordnete Koordination notwendig macht. Im Folgenden werden zuerst die Vorhaben des SEM und danach diejenigen von fedpol beschrieben.

3.2.1 Übersicht über die Interoperabilität (IOP)

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben am 20. Mai 2019 die beiden Verordnungen (EU) 2019/817[8] und (EU) 2019/818[9] zur sogenannten Interoperabilität (IOP) verabschiedet. Die Verordnung (EU) 2019/817 regelt die Interoperabilität der Informationssysteme im Bereich Grenzen und Visa, während die Verordnung (EU) 2019/818 sich auf die Informationssysteme im Bereich Polizei- und Justizkooperation sowie Asyl und Migration bezieht.

Die IOP-Verordnungen wurden der Schweiz am 21. Mai 2019 notifiziert. Der Bundesrat hat der EU die Übernahme am 14. Juni 2019 unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen mitgeteilt. Die entsprechende Antwortnote wurde der EU am 19. Juni 2019 übermittelt.

Unter dem Begriff Interoperabilität wird ein verbesserter Informationsaustausch der EU-Informationssysteme angestrebt. Die Informationen aus verschiedenen Systemen sollen dem Nutzer einfacher zur Verfügung gestellt werden. Die Verordnungen bilden die Rechtsgrundlagen für den Aufbau der folgenden vier zentralen Komponenten:



1. **European Search Portal – ESP:** Komponente zur simultanen Abfrage mehrerer EU-Informationssysteme (Systeme aus dem Common Identity Repository CIR, zentrales Schengener Informationssystem SIS sowie Interpol- und Europol-Systeme) sowie die Möglichkeit der Anzeige aller Ergebnisse auf einem einzigen Bildschirm.

8 Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.

9 Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85.

2. **Shared Biometric Matching System – sBMS:** Komponente für den Abgleich biometrischer Daten aus den CIR-Systemen und SIS.
3. **Common Identity Repository – CIR:** Komponente für einen gemeinsamen Speicher biometrischer und alphanumerischer Identitätsdaten aus den EU-Informationssystemen.
4. **Multiple Identity Detector – MID:** Komponente, um mutmassliche Mehrfachidentitäten aus SIS und den Systemen aus CIR zu erkennen, miteinander zu verlinken und die Links zu speichern.

Diese Komponenten verbessern die Möglichkeiten des Datenaustausches unter den Systemen und erhöhen damit die Datenqualität der gespeicherten Informationen.

Die EU plant, die zentralen IOP-Komponenten bis 2023 schrittweise zu entwickeln und in Betrieb zu nehmen. Alle bestehenden zentralen EU-Informationssysteme (SIS, VIS und Eurodac) werden in diesem Zeitraum entsprechende Anpassungen erfahren. Auch die Planung der laufenden Projekte EES und ETIAS werden durch die Umsetzung von IOP nochmals Änderungen erfahren.

Auf Seite der Schengen-Staaten werden durch die Interoperabilitätsvorhaben umfangreiche Anpassungen an den bestehenden nationalen Informationssystemen, den Geschäftsprozessen sowie der Aufbauorganisationen erforderlich.

3.2.2 IOP-Entwicklung (SEM)

Das SEM hat 2018 eine Projektvorstudie zur Interoperabilität erstellt und die erforderlichen Aufwände für die Umsetzungen von IOP in seinem Zuständigkeitsbereich abgeschätzt. Das Projekt «Interoperabilität SEM» wird sich vorwiegend mit organisatorischen Veränderungen auseinandersetzen. Es ist mit neuen Prozessen unter Anwendung der vier neuen zentralen IOP-Komponenten zu rechnen. Das Projekt «Interoperabilität SEM» stellt die Abstimmung mit den weiteren Schengen/Dublin-Projekten, den anderen involvierten Ämtern und den Stakeholdern sicher.

Die vorgesehenen Projektphasen:

Initialisierung:	03.2019–12.2019
Konzept:	01.2020–06.2021
Realisierung:	07.2021–12.2022
Einführung:	01.2023–12.2023

Als Vorleistung wird das SEM im Jahr 2019 1,4 Millionen Franken in das Projekt investieren.

IOP-Entwicklung / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**4.5**	1.2	1.3	1.5	0.5		
Eigenleistungen	**3.2**	0.9	0.9	0.9	0.5		
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb	**0.6**				0.2	0.2	0.2
Total	**8.3**	**2.1**	**2.2**	**2.4**	**1.2**	**0.2**	**0.2**

Für den Betrieb von IOP rechnet das SEM in seinem Zuständigkeitsbereich ab der Betriebsaufnahme mit zusätzlichen jährlichen wiederkehrenden Kosten von 0,2 Millionen Franken. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 20 %.

3.2.3 IOP-Weiterentwicklung (SEM)

In diesem Projekt werden die erwarteten Weiterentwicklungen der EU an den zentralen IOP-Komponenten nach deren geplanter Betriebsaufnahme 2023 im Zuständigkeitsbereich des SEM durchgeführt.

IOP-Weiterentwicklung in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**1.6**					0.8	0.8
Eigenleistungen	**0.4**					0.2	0.2
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb							
Total	**2.0**					**1.0**	**1.0**

Weil die Planungssicherheit noch nicht ausreichend ist, werden diese Mittel erst mit der Folgetranche beantragt. Die Kostenschätzung basiert auf Erfahrungswerten aus vergleichbaren Projekten. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 30 %.

3.2.4 ETIAS-Entwicklung (SEM)

Die Verordnung (EU) 2018/1240[10] über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS European Travel Information and Authorization System) wurde am 12. September 2018 von der EU offiziell verabschiedet. Sie wurde der Schweiz kurz vorher, am 7. September 2018, als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat die Übernahme dieser Verordnung am 10. Oktober 2018 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Die Vernehmlassung zu dieser Vorlage dauerte vom 13. Februar bis am 21. Mai 2019.[11] Derzeit wird die Vernehmlassung ausgewertet und die Botschaft redigiert.

Mit der ETIAS-Verordnung der EU wird – ähnlich dem sog. «Electronic System for Travel Authorization» (ESTA) der USA – ein neues Reisegenehmigungssystem errichtet. Visumbefreite Drittstaatsangehörige, die für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen wollen, werden verpflichtet, vor Antritt ihrer Reise online eine gebührenpflichtige ETIAS-Reisegenehmigung zu beantragen. Mittels einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung der Reisenden im Rahmen des Antragsverfahrens soll ETIAS zur Erhöhung der inneren Sicherheit, zur Prävention illegaler Immigration und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen. Zudem soll die Wirksamkeit der Grenzkontrolle erhöht werden, da bestehende Informations- bzw. Sicherheitslücken durch eine vorgängige Risikoprüfung geschlossen werden. Die ETIAS-Reisegenehmigung garantiert keinen Anspruch auf Einreise und wird zu einer neuen Bedingung für die Einreise von visumbefreiten Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum. Entsprechend müssen Beförderungsunternehmer prüfen, ob ihre Passagiere bei Reiseantritt im Besitz einer gültigen ETIAS-Reisegenehmigung sind. Die Inbetriebnahme von ETIAS wird von der EU aktuell für Ende 2022 / Anfang 2023 geplant.

Die Umsetzung der ETIAS-Verordnung in der Schweiz erfordert einerseits die technische Anbindung der nationalen Systeme an das ETIAS-Zentralsystem der EU. Andrerseits ist der Aufbau einer nationalen ETIAS-Stelle notwendig, die insbesondere die manuelle Prüfung von Anträgen im Zuständigkeitsbereich der Schweiz übernehmen wird. Das SEM hat im Jahr 2018 dafür eine Vorstudie erstellt und 2019 ein entsprechendes Projekt initialisiert. Als Vorleistung wird das SEM im Jahr 2019 eine Million Franken in das Projekt investieren.

Die vorgesehenen Projektphasen:

Initialisierung:	01.01.2018–31.05.2019
Konzept:	30.06.2019–31.05.2021
Realisierung:	30.06.2021–28.02.2023

10 Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, ABl. L 236 vom 19. 9.2018, S. 1.

11 Siehe www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EJPD.

Einführung 30.03.2023–28.02.2024

ETIAS-Entwicklung in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**6.2**	1.4	1.4	1.4	2.0		
Eigenleistungen	**0.8**	0.2	0.2	0.2	0.2		
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb	**1.2**					0.6	0.6
Total	**8.2**	**1.6**	**1.6**	**1.6**	**2.2**	**0.6**	**0.6**

Im Jahr 2023 wird die Betriebs- und Testumgebung aufgebaut für die vorgeschriebenen Tests mit dem EU-Zentralsystem. Bei ETIAS handelt es sich um ein neues Informationssystem, für das nach der Einführung im SEM zusätzliche Betriebskosten von jährlich 0,6 Millionen Franken anfallen. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 20 %.

Weitere Kosten wird das Betreiben der im SEM aufzubauenden nationalen ETIAS-Stelle verursachen (vgl. Ziff. 4.2).

3.2.5 ETIAS-Weiterentwicklung (SEM)

Mit dem Projekt ETIAS-Weiterentwicklung werden die Anpassungen am nationalen Informationssystem durchgeführt, die durch die Weiterentwicklung des ETIAS-Zentralsystems nach der Betriebsaufnahme im Jahr 2022/2023 erforderlich werden.

ETIAS-Weiterentwicklung in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**1.0**					0.5	0.5
Eigenleistungen	**0.2**					0.1	0.1
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb							
Total	**1.2**					**0.6**	**0.6**

Weil die Planungssicherheit noch nicht ausreichend ist, werden diese Mittel erst mit der Folgetranche bzw. mit dem Antrag auf Umsetzung der ETIAS-Verordnung beantragt. Die Kostenschätzung basiert auf Erfahrungswerten aus vergleichbaren Projekten. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 30%.

3.2.6 API-II-Entwicklung (SEM)

Das bestehende nationale Informationssystem API (*Advance Passenger Information*) basiert auf der EU-Richtlinie 2004/82/EG[12] über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln. Diese Richtlinie stellt einen auf den Schengen-Besitzstand aufbauenden und für die Schweiz aufgrund ihrer Schengen-Assoziierung bindenden Rechtsakt dar. Die Schweiz setzt die Bestimmungen an den Schweizer Flughäfen seit dem Flugplanwechsel am 29. März 2009 um.

Heute verpflichtet das SEM Fluggesellschaften, die Flüge von 27 Abflugorten ausserhalb des Schengen-Raums in die Schweiz durchführen, die Flugpassagierdaten zu übermitteln. Diese Meldepflicht soll die Grenzkontrolle verbessern und zur Bekämpfung von rechtswidrigen Einreisen in den Schengen-Raum bzw. von Durchreisen durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen beitragen. Die übermittelten Passagierdaten werden automatisch mit den relevanten Systemen (Zentrales Migrations-Informationssystem [ZEMIS]; Recherches informatisées de police [RIPOL]; Schengener Informationssystem [SIS] und Stolen and Lost Travel Document Database [ASF-SLTD]) abgeglichen. Die Grenzkontrollbehörden können somit die Flugzeit nutzen, um bereits erste Abklärungen zu den ankommenden Passagieren zu tätigen und sich effizienter auf besondere Flüge vorzubereiten. Es zeichnet sich ab, dass die Europäische Kommission im Jahr 2020 den Entwurf einer neuen API-Richtlinie präsentieren wird, der eine grundlegende Neukonzeption des nationalen API-Systems impliziert. Die Europäische Kommission hat im Februar 2019 die Machbarkeitsstudie betreffend einen *Centralised Routing Mechanism* (CRM) für API- und PNR-Daten (Passenger Name Record) veröffentlicht. Die Einführung eines CRM wird Auswirkungen auf die Datenformate und -Standards für die Übermittlung der Fluggastdaten haben und eine Anpassung der nationalen Schnittstelle erfordern, was umfangreiche Systemanpassungen mit sich bringen wird. Damit die neuen EU-Anforderungen umgesetzt werden können, bedarf es einer grundlegenden Neukonzeption und Neuentwicklung des bestehenden nationalen API-Systems.

Als Vorleistung wird das SEM im Jahr 2019 0,2 Millionen Franken in das Projekt investieren. Das SEM schätzt den erforderlichen Aufwand auf der Grundlage der zur Verfügungen stehenden Informationen aktuell wie folgt:

12 Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24.

API-II-Entwicklung in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**5.0**	0.1	1.0	1.2	2.1	0.6	
Eigenleistungen	**1.0**		0.2	0.3	0.3	0.2	
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb	**2.5**			0.4	0.7	0.7	0.7
Total	**8.5**	**0.1**	**1.2**	**1.9**	**3.1**	**1.5**	**0.7**

Die Betriebskosten für das aktuelle System betragen ca. 0,4 Millionen Franken pro Jahr. Mit Einführung des neuen Systems voraussichtlich im Jahr 2023 und den nötigen Konsolidierungsarbeiten rechnet das SEM aufgrund der zu erwartenden Ausdehnung der meldepflichtigen Abflugorte und der damit einhergehenden Zunahme der zu verarbeitenden Datenmenge mit einer *Verdoppelung* der jährlich wiederkehrenden Betriebskosten. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 30 %.

3.2.7 N-VIS-Weiterentwicklung / Ablösung (SEM)

Das Projekt N-VIS-Weiterentwicklung umfasst die Erneuerung/Ablösung des nationalen Visumssystems (Informatiksystem ORBIS / Internetantrag für Visum IVIS) für die Ausstellung von Schengen-Visa und nationalen Visa, das im Januar 2014 in Betrieb genommen wurde.

Jährlich werden fast 600 000 Visums-Anträge vom SEM, den kantonalen Migrationsämtern, den Grenzkontrollbehörden und vor allem den Auslandsvertretungen des EDA bearbeitet. Im Zuge der Umsetzung der EU-Interoperability-Initiative sowie der Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008[13] über das Visa-Informationssystem VIS werden sowohl das zentrale Visa-Informationssystem C-VIS als auch die nationalen Systeme voraussichtlich im Zeitraum 2021–2025 komplett erneuert werden müssen, da die Systembelastung durch die Vernetzung stark zunehmen wird. Dabei gilt es, die neuen Rechtsgrundlagen umzusetzen und die Anpassung an neue Arbeitsprozesse sicherzustellen. Betroffen von der nationalen Umsetzung sind SEM, EDA, die Grenzkontrollbehörden, die kantonalen Migrationsämter sowie der Nachrichtendienst des Bundes.

Die Projektinitialisierung für die anstehenden Arbeiten ist für 2021 vorgesehen.

Für die Ablösung des nationalen Visumssystems N-VIS (ORBIS/IVIS) wird mit folgenden Kosten gerechnet:

13 Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

N-VIS-Weiterentwicklung in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**13.8**		0.9	1.6	3.8	3.8	3.7
Eigenleistungen	**2.6**		0.2	0.3	0.7	0.7	0.7
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb	**9.8**			2.1	2.1	2.8	2.8
Total	**26.2**		**1.1**	**4.0**	**6.6**	**7.3**	**7.2**

Die jährlichen Betriebskosten beliefen sich in den vergangenen Jahren auf ca. 1,5 Millionen Franken. Die Kosten für Betrieb und Unterhalt des bestehenden Visa-Systems bis 2021 können vom SEM getragen werden. Für den Betrieb ab 2022 rechnet das SEM wegen der zunehmender Komplexität der Vernetzung und Betriebslast mit zusätzlichen jährlich wiederkehrenden Kosten. Die Schätzgenauigkeit beträgt maximal +/– 30 %.

3.2.8 Eurodac-Weiterentwicklung (SEM)

Die Fingerabdruckdatenbank Eurodac (European Dactyloscopy) unterstützt das Dublin-Verfahren mit dem Ziel, Asylgesuchstellerinnen und -gesuchsteller jeweils einem zuständigen Dublin-Staat für die Behandlung des Asylgesuchs bzw. für den Vollzug der Wegweisung zuzuordnen. Mit der Reform des europäischen Asylsystems wird derzeit an einem Entwurf einer neuen Eurodac-Verordnung gearbeitet. Dieser sieht vor, die Systemziele auszuweiten. Dazu gehört in Zukunft neu auch das Monitoring der illegalen Migration, einschliesslich der Sekundärmigration. Die Änderungen der aktuellen EU-Verordnung[14] betreffen die Erfassung, Verifizierung und Speicherung biometrischer Daten von Personen mit illegalem Aufenthalt. Wann die neue EU-Verordnung verabschiedet wird, ist unsicher, denn sie ist politisch mit einer Überarbeitung sämtlicher Rechtsgrundlagen des gemeinsamen europäischen Asylsystems verknüpft. Momentan wird mit der Verabschiedung im Zeitraum 2020/21 und mit der Umsetzung zwischen 2021 und 2023 gerechnet. Die Anpassungen der Rechtsgrundlagen gilt es dann im nationalen Eurodac-System umzusetzen. Die EU-Verordnung sieht für die Erarbeitung der technischen Spezifikationen sechs

14 Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1.

Monate vor. Auf die Eröffnung eines Projekts wird deshalb vorerst verzichtet. Zunächst werden lediglich gewisse organisatorische Vorfragen mit den kantonalen und nationalen Partnern abgeklärt.

Eurodac-Weiterentwicklung in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**2.4**			0.6	0.6	0.6	0.6
Eigenleistungen	**0.8**			0.2	0.2	0.2	0.2
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb	**4.4**			1.1	1.1	1.1	1.1
Total	**7.6**			**1.9**	**1.9**	**1.9**	**1.9**

Weil die Planungssicherheit für die Weiterentwicklung von Eurodac noch nicht ausreichend ist, erfolgt die Freigabe mit der zweiten Tranche des VK. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 30 %.

Für den Betrieb von Eurodac rechnet das SEM mit zusätzlichen jährlich wiederkehrenden Kosten ab 2022 von 1,1 Millionen Franken.

3.2.9 EES-Weiterentwicklung (SEM)

Das Informationssystem EES (Entry / Exit System) ist Teil der EU-Initiative «Smart Borders» und dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen sowie der automatischen Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Mit dem EES sollen irreguläre Migration einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum unter anderem mit der Hilfe von biometrischen Merkmalen eindeutig identifiziert werden können. Das EES wird auf der Basis der Verordnungen (EU) 2017/2226[15] und (EU) 2017/2225[16] errichtet, die der Schweiz am 17. Januar 2018 als Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert wurden und deren Übernahme der Bundesrat am 14. Februar 2018 unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen beschlossen hat. Die Botschaft wurde vom Bundesrat am 21. November 2018 verabschiedet. Das Parlament hat in seiner Schlussabstimmung vom 21. Juni

15 Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.

16 Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisesystems, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1.

2019 den Bundesbeschluss betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zur Errichtung und Nutzung des Einreise- und Ausreisesystems (EES) und die notwendigen Gesetzesanpassungen genehmigt.[17] Aktuell wird die Betriebsaufnahme des EES durch die EU Anfang 2022 erwartet. Die Entwicklungskosten des nationalen EES-Systems werden über den Verpflichtungskredit (VK III) abgedeckt (vgl. Ziff. 1.1.2).

Die zeitlich später geplante Betriebsaufnahme der EU-Vorhaben ETIAS und Interoperabilität (IOP) machen Anpassungen an den nationalen EES-Komponenten erforderlich (Änderung der EES-Schnittstellenspezifikation). Die Umsetzung dieser Anpassungen erfolgen im Projekt EES-Weiterentwicklung des SEM. Nebst ETIAS und IOP wird auch das Vorhaben N-VIS-Weiterentwicklung (vgl. Ziff. 3.2.7) den Umfang des EES-Weiterentwicklungsprojekts beeinflussen.

EES-Weiterentwicklung in Mio. Fr.	Total	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**7.2**			1.8	1.8	1.8	1.8
Eigenleistungen	**0.8**			0.2	0.2	0.2	0.2
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb	**8.4**			2.1	2.1	2.1	2.1
Total	**16.4**			**4.1**	**4.1**	**4.1**	**4.1**

Mit EES wird im Jahr 2022 ein neues Informationssystem in Betrieb genommen. Das SEM rechnet ab der Betriebsaufnahme mit zusätzlichen jährlich wiederkehrenden Betriebskosten von 2,1 Millionen Franken. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 30 %.

3.2.10 Interoperabilität (fedpol)

Das Europäische Parlament und der Rat der EU haben am 20. Mai 2019 die Verordnungen (EU) 2019/817 und 2019/818 zur Interoperabilität erlassen (vgl. Ziff. 3.2.1). Im Rahmen des Projekts «Interoperabilität fedpol» wird das nationale Schengener Informationssystem N-SIS an die neuen zentralen EU-Interoperabilitäts-Komponenten angebunden. Im Vordergrund stehen die Anbindungen an das CIR (*Common Identity Repository*), an den MID (*Multiple Identity Detector*) und an das ESP (*European Search Portal*). Die Erweiterungen bedingen Anpassungen in den dem N-SIS vorgelagerten nationalen Informationssystemen wie RIPOL und ZEMIS. Zudem soll eine neue nationale Abfrageplattform aufgebaut werden, die eine einheitliche Abfrage- und Resultatdarstellung von SIS über alle föderalen Stufen der zugriffsberichtigen Behörden sicherstellt.

Die vorgesehenen Projektphasen:

17 BBl **2019** 4573

Initialisierung: 07.2019–02.2020

Konzept: 03.2020–06.2021

Realisierung: 07.2021–10.2022

Einführung: 11.2022–12.2023

Als Vorleistung wird fedpol im Jahr 2019 0,8 Millionen Franken in das Vorhaben investieren.

Interoperabilität / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**8.5**	2.3	2.5	1.0	1.1	0.8	0.8
Eigenleistungen	**2.8**	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb							
Total	**11.3**	**2.9**	**3.1**	**1.4**	**1.5**	**1.2**	**1.2**

Die Umsetzung der aktuell von der EU notifizierten Verordnungen zur Interoperabilität werden gemäss Planung der EU im Zeitraum 2020–2023 schrittweise erfolgen. Ferner sind ab 2023 weitere Entwicklungen insbesondere im Bereich Biometrie sowie Ablösungen von Komponenten des N-SIS geplant.

Für diesen Zeitraum fallen keine zusätzlichen Kosten für den Betrieb an, da die Anpassungen an bereits in Betrieb stehenden Anwendungen erfolgen. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 20 %.

3.2.11 SIS-II-Weiterentwicklung (fedpol)

Der Rat der EU hat am 19. November 2018 drei Verordnungen zur Anpassung der Rechtsgrundlagen zum Schengener Informationssystem SIS II erlassen. Die drei Verordnungen betreffen die Nutzung des SIS II für die Grenzverwaltung (Verordnung [EU] 2018/1861[18] «Grenze»), für die Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Verordnung [EU] 2018/1862[19] «Polizei») sowie für

18 Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14.

19 Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

die Rückführung von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen (Verordnung [EU] 2018/1860[20] «Rückkehr»). Diese wurden der Schweiz am 19. November 2018 notifiziert. Der Bundesrat hat seinerseits der EU am 20. Dezember 2018 die Übernahme dieser Verordnungen unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen notifiziert. Die Botschaft wird am 27. November 2019 der Bundesversammlung unterbreitet. Die Weiterentwicklung des SIS II, gestützt auf diese neuen EU-Verordnungen, kommt zeitgleich mit dem sogenannten Interoperabilitätsvorhaben (vgl. Ziff. 3.2.1, Ziff. 3.2.2 und Ziff. 3.2.10).

Im Rahmen des Projekts SIS-II-Weiterentwicklung müssen die auf EU-Ebene beschlossenen Anpassungen und Erweiterungen (SIS-II-Revision) am zentralen Schengener Informationssystem SIS im nationalen N-SIS der Schweiz sowie den vorgelagerten Systemen wie RIPOL und ZEMIS übernommen werden.

Die vorgesehenen Projektphasen:

Initialisierung:	01.2019–09.2019
Konzept:	09.2019–06.2020
Realisierung:	07.2020–04.2021
Einführung:	05.2021–12.2021

Als Vorleistung wird fedpol im Jahr 2019 1,9 Millionen Franken in das Vorhaben investieren.

SIS-II-Weiterentwicklung in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung	**11.0**	1.2	1.5	1.4	1.3	3.4	2.2
Eigenleistungen	**6.7**	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb							
Total	**17.7**	**2.3**	**2.6**	**2.5**	**2.4**	**4.5**	**3.4**

Die Umsetzung der aktuell von der EU notifizierten SIS II Weiterentwicklungen werden gemäss Planung der EU im Zeitraum 2020 – 2023 schrittweise erfolgen. Ferner sind ab 2023 weitere Entwicklungen insbesondere im Bereich Biometrie geplant.

Die Weiterentwicklungen für SIS II werden vor allem bestehende Systeme bei fedpol betreffen, die bereits heute in Betrieb sind. Die aktuellen Betriebskosten belaufen sich auf jährlich 2,3 Millionen Franken. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 20 %.

20 Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.

3.2.12 Programmführung und zentrale Leistungen

Für die Steuerung und Führung der Weiterentwicklung von Schengen/Dublin wird im EJPD auf der Stufe Departement ein zentrales Programm (Programm Schengen/Dublin-Weiterentwicklung, PSW) für die Jahre 2020–2025 etabliert. Das Generalsekretariat EJPD koordiniert mit dem Programm die IT-Umsetzung im SEM und bei fedpol sowie mit dem IKT-Leistungserbringer ISC-EJPD. Sowohl das Programm als auch die einzelnen Vorhaben werden nach der Projektmanagementmethode HERMES abgewickelt.

Aufgrund der Kosten von mehr als 30 Millionen Franken sowie wegen seiner strategischen Bedeutung hat der Bundesrat das Programm Schengen/Dublin-Weiterentwicklung im April 2019 als IKT-Schlüsselprojekt des Bundes festgelegt. Als Konsequenz davon finden periodisch Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle statt, und das Programm wird in die halbjährliche Berichterstattung zuhanden der Finanzdelegation und der Geschäftsprüfungskommissionen aufgenommen. Hauptaufgaben des Programms sind:

- Sicherstellung der Einhaltung der Vorgaben für Schlüsselprojekte
- Sicherstellung der Einhaltung der IKT-Vorgaben des Bundesrats und des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB)
- Finanzielle Führung auf Stufe Programm
- Führung der Bedarfsplanung und Ressourcenplanung
- Führung des Masterplans
- Führung des Informatik-Controllings auf Stufe Programm
- Verfassen von Statusberichten für das Schlüsselprojektcontrolling
- Informationsaustausch und Koordination mit den betroffenen Departementen
- Beantwortung von Fragen aus dem Parlament
- Beschaffungskoordination
- Bedarfsweise Koordination mit der EU

Für die Führung und für zentrale Leistungen des Programms wird mit folgenden Kosten gerechnet:

Programmführung / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Fremdleistungen	**12.5**	2.6	2.5	2.2	2.0	1.6	1.6
Eigenleistungen	**3.7**	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb							
Total	**16.2**	**3.3**	**3.2**	**2.9**	**2.6**	**2.1**	**2.1**

Programmführung / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**

Die Kosten umfassen auch die Aufwände für die zentrale Beschaffung externer Fachspezialistinnen und -spezialisten für Projekte in den Ämtern. Mit 12,5 Millionen Franken werden während der Projektdauer externe Fachkräfte finanziert, die den Ämtern in den zentralen Bereichen Projektleitung, Lösungsarchitektur, Tests, Geschäftsanalyse sowie Qualitäts- und Risikomanagement zur Verfügung stehen. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 15 %.

3.2.13 EZV

Die informatikmässige Weiterentwicklung von Schengen/Dublin führt auch zu Anforderungen der EZV an alle vorerwähnten Anwendungen des SEM und von fedpol. Ausserdem müssen eigene Anwendungen angepasst werden. Für die EZV ist absehbar, dass die Weiterentwicklung von Schengen/Dublin umfangreiche Anpassungen ihrer Prozesse und IT-Anwendungen sowie Ausbildungsmassnahmen für das Personal zur Folge haben werden. Die Anforderungen sind aufgrund der noch nicht verfügbaren Detailspezifikationen derzeit schwer zu quantifizieren. Deshalb ist eine verbindliche Aufwandschätzung nicht möglich. Mit heutigem Wissensstand schätzt die EZV einen eigenen Bedarf von mindestens 15 Prozent der gemeinsamen Kosten des SEM und des fedpol von 41,5 Millionen Franken bzw. 19,3 Millionen Franken für die Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands. Aufgrund des grossen Abstimmungsbedarfs sind auch die Programmkosten mitberücksichtigt.

EZV / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Einm. Projektaufwendungen							
Anpassungen SEM-Anwendungen (EZV)	**6.2**	0.4	0.7	1.2	1.6	1.2	1.1
Anpassungen fedpol-Anwendungen (EZV)	**2.9**	0.5	0.6	0.4	0.4	0.6	0.4
Eigenleistungen							
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb							
Total	**9.1**	**0.9**	**1.3**	**1.6**	**2.0**	**1.8**	**1.5**

Die von der EZV berücksichtigten Kostenschätzungen beziehen sich auf finanzielle und koordinative Aspekte aufgrund der Abhängigkeiten zwischen den Anwendungen. Die fachliche Abwicklung dieser Projekte obliegt der EZV. Die EZV ist in den Gremien des Programms Schengen/Dublin-Weiterentwicklung vertreten, um eine direkte Abstimmung zu ermöglichen.

3.2.14 EDA

Die Weiterentwicklungen im Bereich Schengen/Dublin betreffen auch einzelne Anwendungen des EDA. Besonders die Entwicklung des neuen Visa-Informationssystems (VIS) wird Anpassungen und Kosten auf Seiten des EDA als einem der Hauptnutzer des Informationssystems und als Betriebsbehörde der dezentral notwendigen Infrastruktur für die Erfassung der Visa-Daten mit sich ziehen. Insbesondere geht es darum, zusätzlichen Infrastrukturbedürfnissen sowie steigenden Anforderungen bezüglich Datenaustausch und -verarbeitung gerecht zu werden. Diese sind aktuell aufgrund der noch nicht verfügbaren Rechtsgrundlagen und Spezifikation schwer quantifizierbar. Auf der Grundlage der Erfahrung aus der bisherigen Umsetzung von Schengen/Dublin-Weiterentwicklungen werden die Kosten des EDA auf 15 Prozent der beim SEM für die Entwicklung des VIS II anfallenden Kosten geschätzt. Das EDA wird auch in die Entwicklung anderer Anwendungen einbezogen sein, die im externen Schweizer Netzwerk verwendet werden (einschliesslich Test- und Integrationsphasen):

EDA / in Mio. Fr.	Total	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einm. Projektaufwendungen							
Entwicklung VIS	**2.1**		0.1	0.2	0.6	0.6	0.6
Entwicklung (andere Applikationen)	**0.9**		0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Eigenleistungen							
Wiederkehrende Ausgaben							
Betrieb	**2.4**			0.6	0.6	0.6	0.6
Total	**5.4**		**0.2**	**1.0**	**1.4**	**1.4**	**1.4**

Die vom EDA berücksichtigten Kostenschätzungen beziehen sich auf finanzielle und koordinative Aspekte aufgrund der Abhängigkeiten zwischen den Anwendungen. Die fachliche Abwicklung dieser Projekte obliegt dem EDA. Andererseits rechnet das EDA für den Betrieb der zusätzlichen Infrastruktur in seinem Zuständigkeitsbereich mit zusätzlichen jährlich wiederkehrenden Kosten. Das EDA ist in den Gremien des Programms Schengen/Dublin-Weiterentwicklung vertreten, um eine direkte Abstimmung zu ermöglichen.

3.3 Begründung des Antrags

Der Bundesrat beantragt mit der vorliegenden Botschaft einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 98,7 Millionen Franken. Damit wird die Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands garantiert. Nachstehend nochmals die wichtigsten Begründungen für den Antrag.

- Die Schweiz hat sich in den Abkommen zu Schengen und Dublin zur termingerechten Übernahme aller Weiterentwicklungen verpflichtet.
- Das EJPD geht mit der Umsetzung der erforderlichen Projekte Verpflichtungen über mehrere Jahre ein. Deshalb ist die Einrichtung eines neuen Verpflichtungskredits gemäss Artikel 21 Absatz 1 FHG notwendig.
- Die rechtzeitige Anpassung aller nationalen Systeme und Geschäftsprozesse trägt zur Verstärkung der inneren Sicherheit der Schweiz bei.
- Die Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands führt zu einer verbesserten Kontrolle der Aussengrenzen sowie zur Stärkung der Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Sicherheits- und Migrationsbehörden.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

4.1.1 Gesamtkosten

Für die Umsetzung der im Programm Schengen/Dublin-Weiterentwicklung zusammengefassten Vorhaben im Zeitraum 2020–2025 wird im IKT-Bereich mit den nachfolgenden einmaligen Gesamtkosten gerechnet. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 20 %.

Bezeichnung / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
SEM (Kosten)							
IOP-Entwicklung	4.5	1.2	1.3	1.5	0.5		
IOP-Weiterentwicklung	1.6					0.8	0.8
ETIAS-Entwicklung	6.2	1.4	1.4	1.4	2.0		
ETIAS-Weiterentwicklung	1.0					0.5	0.5
API-II-Entwicklung	5.0	0.1	1.0	1.2	2.1	0.6	
N-VIS-Weiterentwicklung	13.8		0.9	1.6	3.8	3.8	3.7
Eurodac-Weiterentwicklung	2.4			0.6	0.6	0.6	0.6
EES-Weiterentwicklung	7.2			1.8	1.8	1.8	1.8
fedpol (Kosten)							
Interoperabilität	8.5	2.3	2.5	1.0	1.1	0.8	0.8
SIS-II-Weiterentwicklung	11.0	1.2	1.5	1.4	1.3	3.4	2.2
Programmführung (Kosten)	12.5	2.6	2.5	2.2	2.0	1.6	1.6
Reserve	12.9	1.5	1.9	2.2	2.7	2.5	2.1

Bezeichnung / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
EZV (Kosten)							
Anwendungen SEM	6.2	0.4	0.7	1.2	1.6	1.2	1.1
Anwendungen fedpol	2.9	0.5	0.6	0.4	0.4	0.6	0.4
EDA (Kosten)							
Anwendungen SEM	3.0		0.2	0.4	0.8	0.8	0.8
Total Verpflichtungskredit	**98.7**	**11.2**	**14.5**	**16.9**	**20.7**	**19.0**	**16.4**
SEM (Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen)							
IOP-Entwicklung	3.2	0.9	0.9	0.9	0.5		
IOP-Weiterentwicklung	0.4					0.2	0.2
ETIAS-Entwicklung	0.8	0.2	0.2	0.2	0.2		
ETIAS-Weiterentwicklung	0.2					0.1	0.1
API-II-Entwicklung	1.0		0.2	0.3	0.3	0.2	
N-VIS-Weiterentwicklung	2.6		0.2	0.3	0.7	0.7	0.7
Eurodac-Weiterentwicklung	0.8			0.2	0.2	0.2	0.2
EES-Weiterentwicklung	0.8			0.2	0.2	0.2	0.2
fedpol (Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen)							
Interoperabilität	2.8	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4
SIS-II-Weiterentwicklung	6.7	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
Programmführung (Eigenleistungen)	3.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5
Total Eigenleistungen (in Form von personellen Ressourcen)	**23.0**	**3.5**	**3.9**	**4.3**	**4.2**	**3.6**	**3.5**
Gesamtkosten	**121.7**	**14.7**	**18.4**	**21.2**	**24.9**	**22.6**	**19.9**

Die Gesamtkostenübersicht schliesst auch diejenigen Projekte mit ein, für die noch eine grössere Planungsunsicherheit besteht (ETIAS-Weiterentwicklung SEM, IOP-Weiterentwicklung SEM, Eurodac-Weiterentwicklung SEM und EES-Weiterentwicklung SEM).

Die Reserve des Programms entspricht langjährigen Erfahrungswerten (Schengen/Dublin I und II) und wurde mit 15 Prozent auf sämtlichen finanzierungswirksamen Kosten aller betroffenen Vorhaben inklusive Programmführung festgelegt. Von

den zehn Vorhaben des Programms durchlaufen in den Jahren 2019/2020 vier Projekte die Konzeptphase. Die übrigen Vorhaben werden erst initialisiert. Die aufgrund dieses frühen Stadiums resultierende Schätzungenauigkeit soll mit der Reserve aufgefangen werden. Andererseits ist aus den früheren Schengen/Dublin-Programmen bekannt, dass die Planungszahlen der EU für die Abwicklung ihre Informatik-Projekte sehr volatil sind. Es ist nicht ungewöhnlich, dass die Einführungstermine der zentralen EU-Anwendungen nach hinten verschoben werden müssen. Ein weiteres Argument für die Reserve liefert die lange Programmdauer. Der Technologiefortschritt in der Informatikbranche ist schwer vorhersehbar und kann zu Mehrkosten führen.

4.1.2 Betriebskosten

Die Umsetzung der IT-Vorhaben wird Auswirkungen auf die Betriebskosten haben. Mit Betriebskosten werden die Aufwände für den technischen Betrieb der Anwendungen bezeichnet. Diese sind nicht Gegenstand des vorliegenden Verpflichtungskredits, werden aber - soweit heute möglich - summarisch ausgewiesen, um das Bild der finanziellen/personellen Auswirkungen zu vervollständigen. Die jährlichen Kosten für den Betrieb der Anwendungen des Schengen/Dublin-Besitzstands betragen heute rund 4,5 Millionen Franken (API 0,3 Mio CHF, VIS 1,5 Mio. CHF, Eurodac 0,4 Mio. CHF, SIS 2,3 Mio. CHF).

Diese Kosten erhöhen sich für den Betrieb der neuen respektive angepassten nationalen Informationssysteme, sodass gegen Ende des Programms mit zusätzlichen jährlichen Betriebskosten von 8,1 Millionen Franken gerechnet werden muss. Die Schätzungen für die Betriebskosten der Anwendungen des Schengen/Dublin-Besitzstands ab 2020 sind mit erheblichen Planungsunsicherheiten behaftet. Was die Einführung der neuen zentralen Systeme angeht, kann sich insbesondere die Planungsbasis seitens EU noch verändern. Zudem sind auch die Kosten des Betreibers der nationalen Informationssysteme nur Annahmen. Die Schätzgenauigkeit beträgt +/– 20 %.

Betrieb / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
IOP (SEM)	0.6				0.2	0.2	0.2
ETIAS (SEM)	1.2					0.6	0.6
API (SEM)	2.5			0.4	0.7	0.7	0.7
VIS (SEM)	9.8			2.1	2.1	2.8	2.8
Eurodac (SEM)	4.4			1.1	1.1	1.1	1.1
EES (SEM)	8.4			2.1	2.1	2.1	2.1
Betrieb EDA	2.4			0.6	0.6	0.6	0.6
Zusätzliche Betriebskosten ab Inbetriebnahme der Systeme	**29.3**			**6.3**	**6.8**	**8.1**	**8.1**

Die Schweiz erhält für den Betrieb von ETIAS einen noch nicht festgelegten Anteil aus den Gebühreneinnahmen.

4.1.3 Aufteilung des Verpflichtungskredits in Tranchen

Der Bundesrat beantragt mit der vorliegenden Botschaft einen Verpflichtungskredit (VK) von 98,7 Millionen Franken und die Freigabe der ersten Tranche des Verpflichtungskredits von 42,6 Millionen Franken für die Umsetzung der ersten Etappe. Die erste Tranche umfasst die Kosten der Jahre 2020–2022 und schliesst schwergewichtig die Konzeptions- und Realisierungsarbeiten der folgenden Vorhaben ein:

- IOP-Entwicklung (SEM)
  Durchführung der Phasen Konzept und Realisierung
- ETIAS-Entwicklung (SEM)
  Abschluss der Phase Konzept und Durchführung der Phase Realisierung
- Interoperabilität (fedpol)
  Durchführung der Phasen Konzept und Realisierung
- SIS-II-Weiterentwicklung (fedpol)
  Konzept-, Realisierungs- und Einführungsphase
- API-II-Entwicklung (SEM); N-VIS-Weiterentwicklung (SEM); Eurodac-Weiterentwicklung (SEM); EES-Weiterentwicklung (SEM)

Für alle diese Vorhaben laufen Vorabklärungen und Vorarbeiten sowie erste Aktivitäten der Phase Initialisierung.

Damit ist in Abstimmung mit dem Masterplan der EU sichergestellt, dass die Realisierungsarbeiten der Projekte ETIAS, Interoperabilität SEM und fedpol sowie der SIS-II-Weiterentwicklung im Rahmen des Programms Schengen/Dublin-Weiterentwicklung erfolgen können. Dies umfasst ebenfalls die Projektarbeiten, die das EDA und die EZV im Rahmen dieser Vorhaben zu erbringen haben.

Mit der zweiten Tranche in der Höhe von 56,1 Millionen Franken sollen primär die Einführungs- und Weiterentwicklungskosten der folgenden Vorhaben abgedeckt sowie die entsprechenden Kosten der EZV und des EDA getragen werden:

- IOP-Entwicklung (SEM)
  Durchführung der Phase Einführung
- ETIAS-Entwicklung (SEM)
  Abschluss der Realisierung und Durchführung der Phase Einführung.
- Interoperabilität (fedpol)
  Durchführung der Einführungsphase
- SIS-II-Weiterentwicklung (fedpol)
  Abschluss der Einführungsphase und Konsolidierung des Informationssystems sowie Anpassungen vorgelagerter Anwendungen.

– API-II-Entwicklung (SEM); N-VIS-Weiterentwicklung (SEM); Eurodac-Weiterentwicklung (SEM); EES-Weiterentwicklung (SEM)

Diese Weiterentwicklungsvorhaben sollten ab 2023 einen Konkretisierungsstand erreicht haben, der die Durchführung der Projekte ermöglicht.

Die Freigabe der zweiten Tranche des Verpflichtungskredits soll durch den Bundesrat entsprechend dem Programmfortschritt erfolgen; dem Parlament wird beantragt, ihm diese Kompetenz einzuräumen.

Tranchen / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Tranche 1 (Konzeption & Realisierung)	42.6	11.2	14.5	16.9			
Tranche 2 (Einführung & Weiterentwicklung)	56.1				20.7	19.0	16.4
Total Verpflichtungskredit	**98.7**	**11.2**	**14.5**	**16.9**	**20.7**	**19.0**	**16.4**

4.1.4 Finanzierung

Die im vorliegenden Antrag beschriebenen Weiterentwicklungen von Schengen/Dublin werden im Zeitraum 2020–2025 einmalige Gesamtkosten von 121,7 Millionen Franken verursachen (vgl. Ziff. 4.1.1). Dabei sollen Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen im Umfang von 23,0 Millionen Franken erbracht werden.

Ferner trägt das EJPD zusätzlich noch 13,7 Millionen Franken an eigenen Sachmitteln an die Kosten bei.

Bezeichnung / in Mio. Fr.	**Total**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Gesamtkosten (IKT & Personal)	121.7	14.7	18.4	21.2	24.9	22.6	19.9
./. Eigenleistungen (Personal)	–23.0	–3.5	–3.9	–4.3	–4.2	–3.6	–3.5
./. Eigenmittel EJPD	–13.7	–3.4	–2.8	–2.8	–2.9	–0.9	–0.9
Finanzierungsbedarf	**85.0**	**7.7**	**11.7**	**14.2**	**17.7**	**18.2**	**15.5**

Für die Jahre 2020–2022 hat der Bundesrat dem Vorhaben für die erste Tranche 33,5 Millionen Franken zugewiesen. Die Mittel bleiben bis zur Freigabe der ersten Tranche durch das Parlament zentral beim Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB eingestellt

4.1.5 Zuweisungen aus der EU, insbesondere aus dem Europäischen Fonds für die innere Sicherheit

Für die Projekte des Programms Schengen/Dublin-Weiterentwicklung besteht die Möglichkeit, projektbezogene Beiträge aus dem Europäischen Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze) zu erhalten. Aufgrund der Assoziierung an Schengen und Dublin beteiligt sich die Schweiz am Schengener Finanzinstrument ISF-Grenze. Der Fonds wurde für den Zeitraum 2014–2020 geschaffen. Mit den Mitteln aus dem Fonds werden Massnahmen der Schengen-Staaten in den Bereichen Grenzverwaltung und Visumspolitik unterstützt. Die Ausgaben für im Rahmen der Kofinanzierung als förderfähig erachtete Projekte werden rückwirkend bei der EU eingefordert. Die Zuweisungen fliessen nachschüssig in die allgemeine Bundeskasse. Für die Fonds-Umsetzung ist das SEM verantwortlich.

Für die Jahre 2021–2027 plant die Europäische Kommission bereits das Nachfolgeinstrument zum ISF-Grenze. Den eingeleiteten Entwicklungen der IT-Systeme entsprechend wird das «Instrument for Financial Support for Border Management and Visa» (BMVI) voraussichtlich noch besser als der ISF-Grenze dotiert sein. Die genaue Höhe der Finanzausstattung ist derzeit noch nicht bekannt. Mit den Geldern sollen ebenfalls diverse Massnahmen gefördert werden, die zu einem starken, wirksamen und integrierten europäischen Grenzmanagement beitragen. Die Rechtsgrundlagen zum BMVI stellen ebenfalls Schengen-Weiterentwicklungen dar.

ETIAS
Für die Einrichtung von ETIAS wird die Schweiz 3,5 Millionen Euro aus dem Fonds für die Innere Sicherheit erhalten.

EES
Für die Einrichtung von EES hat die Schweiz einen Beitrag aus dem Fonds für die innere Sicherheit erhalten. Der Schweiz wurden Ende 2018 für die Errichtung des Systems zweckgebundene Mittel in Höhe von 6,4 Millionen Euro zugewiesen.

4.1.6 Zusammenfassung

- Die im vorliegenden Antrag beschriebenen Weiterentwicklungen von Schengen/Dublin werden im Zeitraum 2020–2025 einmalige Gesamtkosten von 121,7 Millionen Franken verursachen.
- Das EJPD erbringt Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen im Umfang von 23,0 Millionen Franken.
- Mit der vorliegenden Botschaft wird einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 98,7 Millionen Franken für die Weiterentwicklung des Schengen/Dublin Besitzstands anbegehrt.
- Verpflichtungskredite bestehen aus der Summe der Investitionen minus die Eigenleistungen in Form von personellen Ressourcen.

- Der Verpflichtungskredit von 98,7 Millionen Franken soll in zwei Tranchen freigegeben werden.
- Tranche 1 (Konzeption & Realisierung) für die Jahre 2020–2022 über den Betrag von 42,6 Millionen Franken soll gleichzeitig mit dem Verpflichtungskredit durch das Parlament freigegeben werden.
- Die Freigabe der zweiten Tranche in der Höhe von 56,1 Millionen Franken für die Jahre 2023–2025 soll durch den Bundesrat erfolgen, sobald die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

4.2 Personelle Auswirkungen

Für die Projektphasen bzw. Abwicklung des Programms Schengen/Dublin Weiterentwicklung werden personellen Ressourcen benötigt (siehe nachfolgende Tabelle).

Personelle Ressourcen	Total	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Interne Personentage	28 900	4 400	4 900	5 400	5 300	4 500	4 400
Externe Personentage	8 900	1 900	1 800	1 600	1 400	1 100	1 100
Total Personentage	**37 800**	**6 300**	**6 700**	**7 000**	**6 700**	**5 600**	**5 500**

Die für den Betrieb benötigten personellen Ressourcen sind erst noch zu ermitteln. Der entsprechende Ressourcenbedarf lässt sich zum heutigen Zeitpunkt aufgrund der Unsicherheiten hinsichtlich der Ausgestaltung der einzelnen Projekte noch nicht abschätzen. Einzig zum Projekt ETIAS liegt bereits eine Studie vom November 2018 vor, gemäss welcher der Aufwand für die beim SEM anzusiedelnde nationale ETIAS-Stelle auf rund 12 Vollzeitstellen geschätzt wird.

Des Weiteren müssen auch die Geschäftsprozesse sowie die Aufbauorganisationen angepasst bzw. neu aufgebaut werden. Die in diesem Zusammenhang zusätzlich benötigten personellen Ressourcen fallen frühestens mit der Inbetriebnahme der ersten Anwendungen, nicht vor dem Jahr 2021, an.

Gegenwärtig können somit noch keine verlässlichen Aussagen über die Höhe der personellen Auswirkungen aller anstehenden Schengen/Dublin-Weiterentwicklungen gemacht werden. Ein allfälliger Ressourcenmehrbedarf wird dem Parlament im Rahmen der Voranschläge mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan beantragt werden.

4.3 Auswirkungen auf die Kantone

Sowohl die neuen Anwendungen EES und ETIAS als auch die Weiterentwicklung des SIS II werden bedeutende Auswirkungen auf die Arbeit der Kantone haben. Mit SIS II werden die Kantonspolizeien ein neues Arbeitsmittel erhalten, das aufgrund der Interoperabilitätsmöglichkeiten die Arbeitsabläufe verändern wird. Aber auch in

Bezug auf die Grenzkontrolle werden etliche Prozesse angepasst werden müssen. Dies betrifft vor allem die Schengen-Aussengrenze an den Flughäfen. Aus diesem Grund sind die Kantone von Beginn an in die Programmorganisation eingebunden und finden auch fachliches Gehör in den Projekten des Programms.

Die Kantone stellen die Finanzierung der erforderlichen Umsetzungsprojekte selber sicher. Auch für die Kantone besteht grundsätzlich die Möglichkeit, aus dem Europäischen Fonds für die Innere Sicherheit oder dessen Nachfolgeinstrument eine Rückerstattung zu erhalten.

4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

In den Kontext der oben erwähnten Verpflichtung zur termingerechten Übernahme aller Weiterentwicklungen fallen auch die Weiterentwicklungen der Informatiksysteme. Dadurch geniesst die Schweiz u. a. in Bezug auf die erleichterten Grenzübertritte Vorteile, wie der Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion–«Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz»[21] gezeigt hat.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Finanzierungsbeschluss stützt sich auf die allgemeine Befugnis des Bundes, die notwendigen Massnahmen zur Erfüllung seiner Aufgaben zu treffen.

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Bewilligung der beantragten Kredite ergibt sich aus Artikel 167 der Bundesverfassung (BV)[22].

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Abkommen über die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin sind seit 2008 in Kraft. Diese sehen vor, dass die Schweiz Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstands übernimmt und umsetzt. Der mit der vorliegenden Botschaft beantragten Verpflichtungskredit ist für die Umsetzung der durch die Schweiz zu übernehmenden Schengen- und Dublin-Weiterentwicklungen erforderlich.

21 Zu finden unter www.parlament.ch > 15.3896 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses.
22 SR **101**

5.3 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002[23] ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 1 des Bundesbeschlusses untersteht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da dieser eine einmalige Ausgabe von mehr als 20 Millionen nach sich zieht. Der Verpflichtungskredit von 98,7 Millionen ist demnach von den eidgenössischen Räten mit der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte zu verabschieden.

5.5 Datenschutz

Die nationalen und zentralen Informationssysteme enthalten zum Teil besonders schützenswerte Personendaten. Datenschutz und Datensicherheit haben daher eine hohe Priorität. Die Datenschutz-Richtlinie der EU, die zum Schengen-Acquis gehört, hat das Ziel, Datenschutz im Rahmen des Schengener Informationsaustauschs sicherzustellen. Das Parlament hat der Datenschutz-Richtlinie im September 2018 zugestimmt.[24] Sie ist im März 2019 in Kraft getreten. Die Informationssysteme werden beim internen Leistungserbringer des EJPD (ISC-EJPD) betrieben, der mit seiner Infrastruktur und seinen Betriebsprozessen die Bearbeitung von Daten entsprechend den einschlägigen Datenschutzbestimmungen sicherstellen kann.

23 SR **171.10**
24 BBl **2018** 6003